

แนวคิดการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย
และชีวิตของประชาชน จากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม
โดยวิธีการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง

กมลณัฐ น้อยไกรไพร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ปีการศึกษา 2564

**CONCEPT OF ESTABLISHING THE DAMAGE REMEDY FUND FOR
THE HEALTH AND LIFE OF PEOPLE FROM INDUSTRIAL PLANT
POLLUTION BY MEANS OF EARMARKED TAXATION**

KAMOLNAT NOIGRAIPRAI

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Doctor of Laws

Department of Law

Pridi Bhanomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

Academic Year 2021

หัวข้อวิทยานิพนธ์	แนวความคิดจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยวิธีการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง
ชื่อผู้เขียน	กมลฉัฐน์ น้อยไกรไพโร
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.จิรศักดิ์ รอดจันทร์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ศาสตราจารย์ ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2563

บทคัดย่อ

เนื่องจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมมีผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนเป็นจำนวนมาก และมีมูลค่าความเสียหายสูง มีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหลายพันล้านบาทต่อปี โดยแหล่งกำเนิดมลพิษส่วนใหญ่มาจากโรงงานอุตสาหกรรม ประชาชนผู้ตกเป็นเหยื่อมลพิษเหล่านี้ต้องอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั่วไปและกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายเพื่อดำเนินคดีเรียกร้องการเยียวยาความเสียหายจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม หรือใช้มาตรการทางกฎหมายทางเลือกอื่น ซึ่งมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแต่ยังคงมีข้อจำกัดไม่สามารถให้การเยียวยาผู้เสียหายโดยทันที อย่างเพียงพอ และเป็นธรรมตามหลักการเยียวยาความเสียหายได้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งชี้ให้เห็นแนวคิดในการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยวิธีการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ เนื่องจากบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการใช้สิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษ จึงไม่ควรใช้สอยสิ่งแวดล้อมโดยปราศจากค่าตอบแทน เพราะมลพิษมิได้สูญหายไป แต่ถูกสะสมในสิ่งแวดล้อมและมีจำนวนมากขึ้นตามกาลเวลา จนส่งผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนได้ อันถือได้ว่าเป็นการล่วงละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมของทุกคนที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาด ปราศจากมลพิษตามทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายด้านสุขภาพอนามัยจากมลพิษซึ่งเกิดจากกระบวนการผลิตของตนตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ผ่านทางการจ่ายภาษีการปล่อยมลพิษ เพื่อให้ค่าใช้จ่ายสอยสิ่งแวดล้อมถูกบวกเข้าเป็นต้นทุนการผลิตจึงจะสะท้อนให้เห็นต้นทุนแท้จริง และทำให้ผู้บริโภคปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเลือกซื้อสินค้าที่เป็นมิตรกับ

สิ่งแวดล้อม ส่งผลให้ผู้ผลิตไม่ผลิตสินค้าเกินความต้องการแท้จริง ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกใช้สอยอย่างประหัต สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยวิธีการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์เฉพาะของกองทุนดังกล่าวนี้เท่านั้น ไม่สามารถนำไปใช้เพื่อการอื่นได้ และให้เป็นกองทุนนอกงบประมาณซึ่งมีสภาพเป็นนิติบุคคล เพื่อความสะดวกและความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินกองทุนสำหรับเป็นค่ารักษาพยาบาลเหยื่อมลพิษได้ทันเวลา โดยไม่จำเป็นต้องมีทุนประเดิมจากรัฐบาล และไม่ต้องมีเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เนื่องจากกองทุนสามารถแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุนได้

การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงดังกล่าว พบว่า ควรใช้อัตรากำไรแบบสามตาราง อัตราภาษีซึ่งพัฒนามาจากการจัดเก็บภาษีเงินได้ตามทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษี โดยแบ่งขนาดของโรงงานอุตสาหกรรมออกเป็น 3 ขนาดตามความสามารถในการหารายได้ คือรายได้ต่ำใช้ตารางอัตราภาษีต่ำ รายได้ปานกลางใช้ตารางอัตราภาษีที่สูงขึ้นปานกลาง และรายได้สูงใช้ตารางอัตราภาษีสูงสุด ในแต่ละตารางอัตราภาษีจะมีอัตราภาษีแบบก้าวหน้าเพียงสองอัตรา และมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดไม่สูงถึงร้อยละ 50 ของฐานภาษี การใช้อัตราภาษีตามทฤษฎีดังกล่าวพบว่า ทำให้การจัดเก็บภาษีมีความสอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดีของอาดัม สมิท 4 ประการคือ มีความเสมอภาค แน่นอน ชัดเจน สะดวก และประหยัด

อีกทั้งพบว่า หากต่อการหลบหลีกภาษีหรือหลีกเลี่ยงภาษี เนื่องจากอัตราภาษีมีความง่ายไม่ซับซ้อน รัฐจึงไม่จำเป็นต้องสร้างระบบกลไกที่ซับซ้อนเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษี ทำให้ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีและค่าใช้จ่ายในการเสียภาษีมีย่านวนน้อย ผู้เสียภาษีจึงให้ความร่วมมือในการเสียภาษีเงินได้ที่จัดเก็บได้จึงมีจำนวนมากกว่าค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีเป็นจำนวนมาก กองทุนจึงมีความมั่นคงและมีเงินกองทุนเพียงพอสำหรับใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

อัตราภาษีที่นำมาใช้จัดเก็บภาษีดังกล่าวนี้ ยังเป็นการกระจายความรับผิดชอบที่เป็นธรรมในแนวดิ่ง ทำให้เจ้าของโรงงานที่มีรายได้สูงต้องรับผิดชอบมากกว่าเจ้าของโรงงานที่มีรายได้น้อยกว่า และโรงงานที่ปล่อยมลพิษมากกว่าต้องเสียภาษีมมากกว่าโรงงานที่ปล่อยมลพิษน้อยกว่า และมีผลบิดเบือนการตัดสินใจในการกระทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีน้อย อัตราภาษีจึงมีความเป็นกลางทางภาษี อีกทั้งการที่กำหนดให้มีฐานภาษีจากมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของมนุษย์ตามปริมาณการปล่อยมลพิษ อัตราภาษีจึงมีความยืดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนได้โดยง่าย ทำให้เงินภาษีที่จัดเก็บได้มีความเพียงพอตามสถานะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

นอกจากนี้ ยังพบว่า รัฐบาลยังมีได้มีมาตรการสำหรับการเยียวยาช่วยเหลือมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในด้านสุขภาพอนามัย และชีวิตไว้เป็นการเฉพาะ การจัดตั้งกองทุนดังกล่าวนี้จึงไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับกิจการหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐที่ดำเนินการอยู่แล้ว

คำสำคัญ: กองทุน มลพิษ สุขภาพอนามัย โรงงานอุตสาหกรรม ภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง

Thesis Title	Concept of Establishing the Damage Remedy Fund for the Health and Life of People from Industrial Plant Pollution by Means of Earmarked Taxation
Author	Kamolnat Noigraiprai
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Jirasak Rodjun
Thesis Co-Advisor	Professor Dr.Boonsri Mewongukote
Department	Law
Academic Year	2020

ABSTRACT

Due to environmental pollutions affecting the health and life of many people, it is highly destructive and costs billions of baht in healthcare each year. Most of the pollution sources come from industrial plants. These pollution victims can only rely on the scattered provisions of general and environmental laws to prosecute and claim remedies from industrial owners or take alternative legal measures. However, all these measures are still limited, unable to provide immediate, adequate and justified remedies for the injured person according to the remediation principles

This thesis aims to point out the concept of establishing the damage remedies fund for the health and life of people from industrial plants pollution by means of taxation, Earmarked Tax, that is specific to the owner of the industrial plants or the source of pollution. Since these people are beneficiaries of the use of the environment to emit pollution, they should not use the environment without compensation because the pollution is not lost but accumulates in the environment and grows in number over time. It can affect the health and life of the people, which can be regarded as a violation of the right of the environment for everyone to live in a good and clean environment without pollution, according to the theory of environmental rights. The owners of industrial plants are therefore responsible for the health damage caused by pollution arising from their production processes, in accordance with the polluter pays principle, through the emission tax payment. The production cost will therefore reflect the real cost and enable consumers to change their behavior and choose environmentally friendly products. As a result,

manufacturers do not produce products more than actual needs, causing natural resources and the environment to be used economically, in line with the national strategy for growth on the quality of life that is environmentally friendly. The earmarked taxation method is used for expenses for the specific purposes of this fund only. It cannot be used for other purposes and is provided as an off-budget fund which is a juristic person for convenience and flexibility in the timely disbursement of funds for medical expenses for pollution victims without the need for initial capital from the government and does not require government grants as the fund is able to take advantage of the assets of the fund.

For earmarked taxation, it has been found that the three tax-rate schedules, developed from the theoretical concept of the system of two tax-rate schedules, should be used. By dividing the size of the industrial plant into 3 sizes according to the ability to earn income. That is a low-income owner uses the low tax rate table while middle income owner uses the middle tax rate table and the highest tax rate table is used with the high-income owners. In each tax rate table, there are only two progressive tax rates and the maximum margin of not higher than 50 percent of the tax base. By using the said theoretical tax rate, it was found that the taxation was in consistent with Adam Smith's four principles of good taxation: equality, certainty, clear, convenient and economical.

They also find it difficult to evade or escape taxes due to the ease of tax rates and they are not complicated. The government does not need to create a complex mechanism to prevent tax evasion, resulting in minimal taxation and process expenses. The taxpayer therefore cooperates in paying taxes, the amount of tax collected is much greater than the expense of taxation making the fund stable and has sufficient funds to cover the objectives.

The tax rate applied to this tax is also a fairly vertical distribution of liability, living high-income factory owners more liable than lower-income factory owners. Factories with higher emissions pay more taxes than those with lower emission. And there is little distortion in the economic action decisions of taxpayers. Therefore, it is tax neutral. Moreover, the tax base is based on the value of the damage that may occur to health and life based on the amount of emissions. So, the tax rates are flexible and can be adjusted easily, making the tax collected sufficiently in accordance with the changing economic conditions.

In addition, it is found that the government have had no any specific remedial measures for industrial pollution victims in the terms of health and life, thus establishing such a fund is not a duplicate of any other existing state-run enterprise or agency.

Key words: fund, pollution, health, industrial plants, earmarked tax

กิตติกรรมประกาศ

คุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ สามารถสำเร็จลุล่วงได้ ด้วยความกรุณาเป็นอย่างสูงจากคณาจารย์ที่ปรึกษา และคณะกรรมการการสอบซึ่งได้ให้คำชี้แนะอันเป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้า ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. จิรศักดิ์ รอดจันทร์ และศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ อาจารย์ที่ปรึกษาหลักและที่ปรึกษาร่วมเป็นอย่างสูง ที่ได้กำหนดกรอบและแนวทางที่ชัดเจนในการค้นคว้า และให้ความอนุเคราะห์ช่วยเหลือด้านเอกสาร ตำรา และให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์สูงสุดตลอดระยะเวลาการศึกษาค้นคว้า

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. สุเมธ ศิริคุณ โชติ รองศาสตราจารย์ ดร. จิรศักดิ์ รอดจันทร์ และศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ อาจารย์ ดร. ประพนธ์ คล้ายสุบรรณ และศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ ที่กรุณาได้รับเป็นประธานการสอบและกรรมการร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ดร. ประพนธ์ คล้ายสุบรรณ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก และที่กรุณาสละเวลาให้คำสัมภาษณ์ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างสูงในการศึกษาค้นคว้า

นอกจากนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และอาจารย์ ดร. นันทพล กาญจนวัฒน์ ซึ่งได้ให้ความกรุณาแนะนำเบื้องต้น ตลอดจนข้าราชการทุกหน่วยงานที่กรุณาสละเวลาให้คำสัมภาษณ์อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

เหนือสิ่งอื่นใด ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณ พระนางพรหมจารีมารีอาแห่งภูเขาจารย์แมล องค์อุปถัมภ์ของผู้เขียน คุณประโยชน์ใดอันอาจเกิดจากคุษฎีนิพนธ์นี้ ขอถวายพระเกียรติแด่พระนางพรหมจารีมารีอาผู้เป็นที่รักยิ่งของผู้เขียน และขอมอบอุทิศแด่พันเอกวิน น้อยไกรไพโร กับ นางเสงี่ยม น้อยไกร ไพโร บิดาและมารดาผู้ล่วงลับของผู้เขียน

กมลณัฐัน น้อยไกรไพโร

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๘
กิตติกรรมประกาศ.....	๑๑
สารบัญตาราง	๑๒
สารบัญภาพ	๑๓
ประมวลศัพท์และคำย่อ	๑๔
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.1.1 ความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษ ของโรงงานอุตสาหกรรม.....	1
1.1.2 การเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน จากมลพิษโดยกฎหมายสิ่งแวดล้อม.....	3
1.1.3 ประสิทธิภาพของกองทุนที่ตั้งขึ้น โดยกฎหมายเพื่อการเยียวยาความเสียหาย ต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษ ของโรงงานอุตสาหกรรม.....	5
1.1.4 กองทุนจากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อเยียวยาความเสียหาย ต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษ ของโรงงานอุตสาหกรรม.....	7
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	9
1.3 กรอบแนวคิดการวิจัย.....	10
1.4 สมมติฐานของการศึกษา.....	11
1.5 ขอบเขตของการศึกษา.....	11
1.6 วิธีการศึกษา	12
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	12
1.8 นิยามศัพท์เฉพาะ.....	13

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2. หลักการและแนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น	14
2.1 แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ หลักการและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	15
2.1.1 แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม	15
2.1.2 หลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม	16
2.1.2.1 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย	16
2.1.2.2 หลักความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์.....	18
2.1.2.3 หลักการป้องกันล่วงหน้า.....	20
2.1.2.4 หลักการเยียวยาความเสียหาย	22
2.1.3 เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม	25
2.2 ทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อม.....	26
2.3 หลักการและแนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับการงบประมาณ.....	38
2.3.1 งบประมาณแผ่นดิน	38
2.3.2 เงินนอกงบประมาณ	41
2.3.3 ความเสี่ยงด้านการคลังของระบบเงินนอกงบประมาณ	43
2.3.4 วินัยการเงินการคลังของรัฐ	44
2.4 หลักการและแนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับภาษีอากร	50
2.4.1 ความหมายของภาษีอากร	52
2.4.2 วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีอากร	53
2.4.3 ลักษณะของภาษีอากร	53
2.4.4 หลักการจัดเก็บภาษีอากร	54
2.4.4.1 หลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดี	55
2.4.4.2 หลักการจัดเก็บภาษีอากรตามความเห็นของนักวิชาการอื่น ๆ	57
2.5 โครงสร้างภาษีอากร.....	59
2.5.1 ฐานภาษี	59
2.5.2 อัตราภาษี.....	60

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.5.3 หน่วยภาษี	61
2.5.4 วิธีการจัดเก็บภาษี	62
2.5.5 วิธีการหาซื้อวัตถุดิบทางภาษี	63
2.5.6 โทษทางภาษี	64
2.6 ประเภทของภาษี	67
2.6.1 แบ่งตามลักษณะการใช้เงินภาษี.....	67
2.6.1.1 ภาษีอากรทั่วไป	67
2.6.1.2 ภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง.....	67
2.6.2 แบ่งตามหลักการผลักรภาษี	69
2.6.2.1 ภาษีทางตรง.....	69
2.6.2.2 ภาษีทางอ้อม.....	69
2.6.3 แบ่งตามเขตการปกครอง.....	70
2.6.4 แบ่งตามวิธีการประเมินภาษี.....	70
2.6.5 แบ่งตามโครงสร้างอัตราภาษี	70
2.6.6 แบ่งตามฐานภาษี	71
2.7 ทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษี.....	72
2.7.1 แนวความคิดทางทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษี	72
2.7.2 ลักษณะของระบบ 2 ตารางอัตราภาษี	73
2.7.3 ความสมดุลของระบบ 2 ตารางอัตราภาษีกับหลักการสำคัญ ในการจัดเก็บภาษี	73
2.7.3.1 ความสมดุลกับหลักความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ ครั้งใหม่ในแนวตั้ง	73
2.7.3.2 ความสมดุลกับหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี และในการให้ความร่วมมือในการเสียภาษีของผู้เสียภาษี.....	74
2.7.3.3 ความสมดุลกับหลักความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจ หรือหลักความเป็นกลางทางภาษี.....	74
2.8 หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง	75
2.8.1 ความหมายและวัตถุประสงค์ของภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง	76

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.8.2 ข้อดีและข้อเสียของการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง	77
2.8.2.1 ข้อดี	78
2.8.2.2 ข้อเสีย.....	80
2.8.3 หลักการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง	81
2.8.3.1 หลักเหตุผลตามสัญญา	81
2.8.3.2 หลักการกันเงิน.....	82
2.8.3.3 หลักผลประโยชน์.....	82
2.9 กองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง	84
2.9.1 ความเชื่อมโยงระหว่างการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง กับวัตถุประสงค์ของกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง.....	86
2.9.1.1 ระดับของการใช้จ่ายที่มีความเฉพาะเจาะจง	86
2.9.1.2 ความเชื่อมโยงของประสิทธิภาพระหว่างรายได้กับรายจ่าย	86
2.9.1.3 เหตุผลของประโยชน์จากการเชื่อมโยง	87
2.9.2 การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อกองทุน เฉพาะในประเทศไทย	87
2.9.2.1 กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส).....	88
2.9.2.2 กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ.....	90
2.9.2.3 องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท. หรือไทยพีบีเอส)	91
2.9.3 การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนสุขภาพใน ต่างประเทศ	93
2.10 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	96
2.11 สรุป.....	99
3. ปัญหาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมและมาตรการทางกฎหมาย	
ในการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชน	
และกองทุนเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของต่างประเทศ.....	105
3.1. ปัญหาจากมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมและการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษ	106

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.1.1 ความหมายของมลพิษ ประเภทมลพิษ และผลกระทบจากมลพิษ ในสิ่งแวดล้อม	106
3.1.2 สภาพปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน	120
3.1.3 แนวนโยบายในการจัดการปัญหามลพิษและการเยียวยาความเสียหาย ต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษ	125
3.2 มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม	132
3.2.1 การเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน จากมลพิษโดยการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล.....	132
3.2.2 การเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน จากมลพิษโดยใช้มาตรการทางกฎหมายทางเลือกอื่น.....	169
3.2.3 การเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน จากมลพิษโดยการประกันภัยสิ่งแวดล้อม	180
3.2.4 การเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน จากมลพิษโดยมาตรการกองทุนทดแทน	185
3.2.5 การเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน จากมลพิษโดยมาตรการกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม	196
3.2.5.1 กองทุนสิ่งแวดล้อม	197
3.2.5.2 กองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม	206
3.3 แนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมายในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัยและชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม และความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม.....	212
3.4 การจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของต่างประเทศ.....	228
3.4.1 กองทุนสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา	228
3.4.2 กองทุนสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น	234
3.5 สรุป.....	247

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4. วิเคราะห์การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น	252
4.1 วิเคราะห์ปัญหาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน	253
4.2 วิเคราะห์ปัญหาแนวนโยบายในการจัดการปัญหามลพิษและการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม	258
4.3 วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมโดยใช้มาตรการทางกฎหมาย.	265
4.3.1 วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล	265
4.3.2 วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยใช้มาตรการทางกฎหมายทางเลือกอื่น	295
4.4 วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยมาตรการประกันภัยสิ่งแวดล้อม	308
4.5 วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยมาตรการกองทุนทดแทน	315
4.6 วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมโดยมาตรการกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม	322
4.6.1 วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมโดยกองทุนสิ่งแวดล้อมตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	322
4.6.2 วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมโดยกองทุนสิ่งแวดล้อมตามร่าง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.	328

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4.6.3	วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิต ของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมโดยกองทุนภาษี และค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมตามร่าง พ.ร.บ.มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ.	329
4.7	วิเคราะห์ลักษณะของกองทุนที่มีการจัดเก็บภาษีเฉพาะเจาะจงในประเทศไทย.....	336
4.7.1	วิเคราะห์การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุน สนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ กองทุนพัฒนากีฬาแห่งชาติ และองค์การ กระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย	337
4.7.2	วิเคราะห์การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุน สิ่งแวดล้อมตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	338
4.7.3	วิเคราะห์การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุน สิ่งแวดล้อมตามร่าง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.	339
4.7.4	วิเคราะห์การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนภาษีและ ค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมตามร่าง พ.ร.บ.มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ.	341
4.8	วิเคราะห์ปัญหาแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมายในการเยียวยาความเสียหาย ต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม และความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม.....	342
4.9	วิเคราะห์เปรียบเทียบการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษโดยกองทุนเพื่อการจัดการ สิ่งแวดล้อมของไทยและต่างประเทศ.....	345
4.9.1	วิเคราะห์กองทุนสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา.....	345
4.9.1.1	วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์ ในการจัดการสิ่งแวดล้อม.....	346
4.9.1.2	วิเคราะห์ความสอดคล้องกับเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ในการจัดการสิ่งแวดล้อม.....	348
4.9.1.3	วิเคราะห์ความสอดคล้องกับทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อม.....	348

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.9.2 วิเคราะห์กองทุนสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น	349
4.9.2.1 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์ ในการจัดการสิ่งแวดล้อม.....	349
4.9.2.2 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ในการจัดการสิ่งแวดล้อม.....	351
4.9.2.3 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม	352
4.9.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย และต่างประเทศ	353
4.10 โครงสร้างของกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิต ของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม	359
4.10.1 วัตถุประสงค์ของกองทุน.....	359
4.10.2 แหล่งที่มาของเงินกองทุน	361
4.10.3 การบริหารจัดการกองทุน.....	363
4.10.4 บุคคลผู้มีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหาย	365
4.10.5 ขอบเขตพื้นที่ซึ่งกองทุนให้ความคุ้มครอง.....	369
4.10.6 ขอบเขตของการเยียวยาความเสียหาย.....	370
4.11 วิเคราะห์การจัดตั้งกองทุนจากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง เพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน จากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม	377
4.11.1 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์ ในการจัดการสิ่งแวดล้อม.....	377
4.11.2 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับแนวความคิดและ เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม	385
4.11.3 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม	389
4.12 วิเคราะห์การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยา ความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษ ของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น	391

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.12.1 โครงสร้างภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อกองทุนเยียวยา ความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัยและชีวิตของประชาชนจากมลพิษ ของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น.....	391
4.12.1.1 ฐานภาษี.....	391
4.12.1.2 อัตราภาษี.....	393
4.12.1.3 หน่วยภาษี.....	406
4.12.1.4 วิธีการชำระภาษี	407
4.12.1.5 วิธีหาซื้อยุดีทางภาษี.....	408
4.12.1.6 โทษทางภาษี.....	408
4.12.2 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดี.....	409
4.12.3 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักการภาษีที่สำคัญ.....	413
4.12.4 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดีตามความเห็นของ นักวิชาการอื่นๆ	416
4.12.5 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษี.....	425
4.12.6 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับแนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับ การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง	429
4.12.7 ลักษณะของกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และ ชีวิตของประชาชนจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรม ที่จะจัดตั้งขึ้นด้วยการหารายได้จากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะ เฉพาะเจาะจง	440
4.13 สรุป.....	448
5. สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	460
5.1 สรุปและอภิปรายผล	460
5.2 ข้อเสนอแนะ	472
5.2.1 ข้อเสนอแนะระยะสั้น	473
5.2.2 การบัญญัติพระราชบัญญัติกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรม	475

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

5.2.3 ร่าง พระราชบัญญัติกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ... โดย ศศ. กมลฉัตรณ์ น้อยไกรไพโร	485
5.2.4 สรุปสาระสำคัญของร่าง พระราชบัญญัติกองทุนเยียวยาความเสียหาย ต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรม.....	537
5.2.5 ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัย	543
บรรณานุกรม.....	544
ภาคผนวก สัมภาษณ์เรื่องแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมายในการเยียวยาความเสียหาย ต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมและ ความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม.....	579
ก แนวปฏิบัติของกรมโรงงานอุตสาหกรรม.....	580
ข แนวปฏิบัติของกรมควบคุมมลพิษ.....	588
ค แนวปฏิบัติของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	598
ง ความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม	605
ประวัติผู้เขียน.....	614

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 แสดงค่าร้อยละของตัวอย่าง ภาพรวมที่ระบุประสบเหตุการณ์จากมลพิษทางน้ำ.....	109
3.2 มลพิษทางอากาศมีแหล่งกำเนิดมลพิษและผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม....	111
3.3 รายรับของกองทุนสิ่งแวดล้อม ระหว่าง พ.ศ. 2535-2562.....	198
3.4 รายงานการดำเนินการของกองทุน (ณ 31 มีนาคม 2562) ระหว่าง พ.ศ. 2535 – 2562	198
3.5 แนวปฏิบัติของกรม โรงงานอุตสาหกรรม.....	223
3.6 แนวปฏิบัติของกรมควบคุมมลพิษ.....	224
3.7 แนวปฏิบัติของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	225
3.8 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม.....	226
3.9 ความคิดเห็นของนักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม	227
3.10 ระยะเวลาเก็บ โรค	242
3.11 ระยะเวลาที่ทำงานหรือติดต่อในพื้นที่ที่กำหนด	243
4.1 ตารางอัตราภาษีที่ 1 ใช้กับโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขนาดเล็ก (รายได้ไม่เกิน 50 ล้านบาท).....	395
4.2 ตารางอัตราภาษีที่ 2 ใช้กับโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขนาดกลาง (>50 ล. <200ล).	395
4.3 ตารางอัตราภาษีที่ 3 ใช้กับโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขนาดใหญ่ (≥ 200 ล.....	396
4.4 จำนวนภาษีที่จัดเก็บในกรณีปล่อยมลพิษไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม	396
4.5 จำนวนภาษีที่จัดเก็บในกรณีปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม	396
4.6 ตัวอย่างการจัดเก็บภาษีในอัตราเดียวเท่ากันหมด เช่น เก็บจากปริมาณการปล่อยมลพิษ 10,000 บาทต่อตันของปริมาณมลพิษ ในกรณีปล่อยมลพิษไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพ สิ่งแวดล้อม	400
4.7 ตัวอย่างการจัดเก็บภาษีในอัตราเดียวเท่ากันหมด เช่น เก็บจากปริมาณการปล่อยมลพิษ 10,000 บาทต่อตันของปริมาณมลพิษ ในกรณีปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพ สิ่งแวดล้อม	400
4.8 ตัวอย่างการจัดเก็บภาษีแบบก้าวหน้าหลายอัตราในตารางอัตราภาษีเดียว	401
4.9 โรงงานที่มีความสามารถในการหารายได้แตกต่างกันแต่ปล่อยมลพิษเท่ากัน ไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม	401

สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
4.10 โรงงานที่มีความสามารถในการหารายได้แตกต่างกันแต่ปล่อยมลพิษเท่ากันโดยไม่เกิน ค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม.....	402
5.1 ตารางอัตราภาษีที่ 1 ใช้กับโรงงานที่มีรายได้ต่ำ.....	505
5.2 ตารางอัตราภาษีที่ 2 ใช้กับโรงงานที่มีรายได้ปานกลาง	505
5.3 ตารางอัตราภาษีที่ 3 ใช้กับโรงงานที่มีรายได้สูง.	505
5.4 หลักการ ที่มา และเหตุผลของ ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ.	506
5.5 การออกกฎกระทรวงแบ่งขนาดของ โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ตามมาตรา 14.....	533
5.6 การออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราภาษีในแต่ละตารางอัตราภาษี ตามมาตรา 14.....	535

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
3.1 โรคอันเกิดจากมลพิษทางน้ำ	107
3.2 มลพิษทางน้ำ	107
3.3 คุณภาพแหล่งน้ำผิวดินปี 2562.....	108
3.4 ปริมาณน้ำเสียปี พ.ศ. 2559 – 2561	108
3.5 มลพิษทางอากาศ	112
3.6 มลพิษทางเสียง	112
3.7 มลพิษทางดิน.....	113
3.8 จำนวนเรื่องร้องเรียนระหว่างปี พ.ศ. 2535-2551	114
3.9 แหล่งที่มาของปัญหามลพิษที่ได้รับการร้องเรียนในปี พ.ศ. 2557.....	115
3.10 สถิติเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 – 2558	116
3.11 สถิติเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษ ปี พ.ศ. 2559	117
3.12 สถิติเรื่องร้องเรียนที่กรมควบคุมมลพิษ ได้รับแจ้ง ประจำปี 2560.....	117
3.13 ประเภทแหล่งที่มาของปัญหามลพิษที่ได้รับแจ้งในปี พ.ศ. 2560	118
3.14 สถิติเรื่องร้องเรียนที่กรมควบคุมมลพิษ ได้รับแจ้ง ประจำปี 2561	118
3.15 ประเภทแหล่งที่มาของปัญหามลพิษที่ได้รับแจ้งในปี พ.ศ. 2561	119
3.16 สถิติเรื่องร้องเรียนที่กรมควบคุมมลพิษ ได้รับแจ้ง ประจำปีงบประมาณ 2562 (1 ต.ค. 61 - 31 มี.ค. 62)	119
3.17 ประเภทแหล่งที่มาของปัญหามลพิษที่ได้รับแจ้งในปี พ.ศ. 2562	120
3.18 อุบัติภัยด้านสารเคมีจากโรงงานอุตสาหกรรม ปี พ.ศ. 2561	124
3.19 จำนวนเหตุการณ์ภัยด้านสารเคมี ปี 2562 รอบ 6 เดือนแรก (มกราคม-มิถุนายน 2562)	125
3.20 ผู้ป่วยที่ได้รับผลกระทบจากโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ จนป่วยเป็น โรคระบบทางเดินหายใจ และเสียชีวิตแล้วหลายราย เด็กๆ หลายคนป่วยด้วยโรคทางเดินหายใจตั้งแต่เกิด.....	168
3.21 ผู้ได้รับผลกระทบจากโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ	169
4.1 สรุปแนวคิดการจัดตั้งกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อ สุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม	459

ประมวลศัพท์และคำย่อ

ชื่อภาษาอังกฤษ	คำย่อ	ชื่อภาษาไทย
Biological oxygen demand	BOD	ปริมาณค่าความต้องการออกซิเจนทางชีวเคมี
The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act 1980.		
	CERCLA	กฎหมายสำหรับการฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนสารอันตราย
Carbon monoxide	CO	คาร์บอนมอนอกไซด์
Environmental Protection -Agency	EPA	สำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา
Gross Domestic Product	GDP	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ
Gross National Product	GNP	ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ
Hexachlorobenzene.	HCB	สารที่ใช้ในการผลิตยางสังเคราะห์เฮกซะคลอโรเบนซีน
Hazard Ranking System	HRS	ระบบจัดอันดับอันตรายพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษ
Internation Center of Iransitional Justic ICTJ		ศูนย์นานาชาติเพื่อความยุติธรรมในช่วงเปลี่ยนผ่าน
The Nation Oil and Hazardous Substances Pollution Contingency Plan		
	NCP	แผนรับมือภาวะมลพิษน้ำมันและสารพิษอันตรายฉุกเฉินแห่งชาติ สหรัฐอเมริกา
Normal cubic meter per hour	NM3/h	อัตราการไหลของสารที่มีสถานะเป็นก๊าซต่อชั่วโมง
National Priorities List	NPL	บัญชีลำดับความสำคัญของพื้นที่ปนเปื้อนสารพิษแห่งชาติ สหรัฐอเมริกา
Nitrogen dioxide	NO2 /NOx	ไนโตรเจนไดออกไซด์
Ozone	O3	โอโซน

ประมวลศัพท์และคำย่อ (ต่อ)

ชื่อภาษาอังกฤษ	คำย่อ	ชื่อภาษาไทย
Plumbum	Pb	ตะกั่ว
Polychlorinated biphenyls	PCBs	สารที่ใช้ในการผลิตพลาสติก
Particulate Matter	PM	การวัดฝุ่นละออง
Part Per Million	ppm	ส่วนในล้าน
Polluter Pays Principle.	PPP.	หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย
The Superfund Amendments and Reauthorization Act 1986.	SARA	กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกองทุน ความรับผิดชอบต่อสาร ที่เป็นอันตราย 1986
Sulfur dioxide.	SO2	ซัลเฟอร์ไดออกไซด์
Hazardous Substances Superfund.	Superfund	กองทุนความรับผิดชอบ ต่อสารที่เป็นอันตราย ของแข็งแขวนลอย
Total Suspended Solids.	TSS	
Leaking Underground Storage Tank Trust Fund	The LUST Trust Fund	กองทุนการเก็บกู้ถังใต้ดิน
Oil Pollution Act 1990.	The OPA Fund	กองทุนว่าด้วยความรับผิดชอบ จากการรั่วไหลของน้ำมันตาม กฎหมายมลพิษจากน้ำมัน ของสหรัฐอเมริกา
User Pays Principle.	UPP.	หลักผู้ใช้เป็นผู้จ่าย
Volatile organic compounds.	VOCs	สารประกอบอินทรีย์ ระเหยง่าย

บทที่ 1

บทนำ

ในบทนี้ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงประเด็นสำคัญเกี่ยวกับความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา สมมติฐานของการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา วิธีการศึกษา และ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เหตุที่ต้องกล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาก็เพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจถึงประเด็น สำคัญของแนวคิดการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจาก มลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยวิธีการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในเรื่องความเป็นมาและความสำคัญของปัญหานี้ จะกล่าวถึงความเสียหายที่เกิดจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรมและการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษ ของโรงงานอุตสาหกรรมโดยกฎหมายสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประสิทธิภาพของกองทุนที่จัดตั้งขึ้น โดย กฎหมายเพื่อเยียวยาความเสียหายดังกล่าว และสาเหตุที่ต้องตั้งกองทุนขึ้น โดยกฎหมายด้วยการหา รายได้จากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิต ของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมเป็นการเฉพาะ

1.1.1 ความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

ผลสืบเนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยการส่งเสริมการผลิตทางอุตสาหกรรมพบว่ามี โรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น โดยเฉลี่ยประมาณปีละ 40-50 โรงงาน ทำให้ในปัจจุบันมีจำนวน โรงงาน อุตสาหกรรมประมาณ 138,807 โรงงาน โดยมีจำนวนโรงงานที่ได้รับใบอนุญาตและแจ้งประกอบ

กิจการในกรุงเทพมหานคร และภูมิภาคระหว่างเดือนมกราคม – ธันวาคม 2562 จำนวน 3,175 โรงงาน¹ ซึ่งกระบวนการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อม เนื่องจากสารและพลังงานส่วนหนึ่งเท่านั้นที่จะใช้การได้ แต่อีกส่วนหนึ่งจะใช้การไม่ได้เลยและกลายเป็นของเสียหรือมลพิษที่ถูกปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม² ยิ่งผลิตมากจึงยิ่งก่อให้เกิดมลพิษมาก และมลพิษเหล่านี้ไม่สูญหายไปหากแต่ยังคงถูกสะสมอยู่ในสิ่งแวดล้อมและมีจำนวนมากขึ้นตามระยะเวลา

นอกจากนี้วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตยังมีส่วนประกอบของสารเคมีอันตรายและโลหะหนักที่มีสารพิษหลายชนิดที่สลายตัวยาก เช่น ตะกั่ว แคดเมียม ฯลฯ เมื่อเสื่อมสภาพจะกลายเป็นขยะมลพิษที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ พืชและสัตว์ซึ่งเป็นห่วงโซ่อาหารของมนุษย์ ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจำนวนมาก ซึ่งตกเป็นเหยื่อมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนั้น อาทิเช่น ผลกระทบจากอุตสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำทำให้ประชาชนในจังหวัดพิจิตร พิษณุโลก และเพชรบูรณ์จำนวน 1,004 คน มีสารแมงกานีสในเลือดเกินค่ามาตรฐานจำนวน 41.83% ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบทางเดินหายใจและสมอง ระบบประสาทถูกทำลาย ประสาทหลอน กล้ามเนื้ออ่อนแรง ปวดศีรษะ นอนไม่หลับ เป็นหมันและเกิดความพิการถาวรได้ และมีสารหนูในเลือดเกินค่ามาตรฐาน 19.52% เป็นเหตุให้มีอาการเจ็บคอ คลื่นไส้ อาเจียน ระคายเคืองต่อปอด หัวใจเต้นผิดปกติ เป็นโรคไขข้อ ค้ำ มะเร็งผิวหนัง มะเร็งตับ มะเร็งในกระเพาะปัสสาวะและปอด ปัญญาอ่อน และตายได้³

¹ สถิติโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ ขยายกิจการ และเลิกกิจการในรอบปี 2551 – 2562 และสถิติสะสมของกระทรวงอุตสาหกรรม ณ สิ้นปีนั้นๆ, โดย กระทรวงอุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรม, 2562, กรุงเทพฯ: กระทรวงอุตสาหกรรม.

² *The laws of thermodynamics*, by Khanacademy, n.d., internet, retrieved February 16, 2014.

³ ผลกระทบต่อสุขภาพจากโลหะหนัก สารหนู แคดเมียม ตะกั่ว, โดย พงศ์เทพ วิวรรณะเดช, 2557, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 16 กุมภาพันธ์ 2557.; “สรุปผลการตรวจโลหะหนักของประชาชนที่อาศัยรอบเหมืองทองคำชาติประจำปี 2558 (ช่วงเวลาการตรวจระหว่างเดือนสิงหาคมถึงพฤศจิกายน 2558),” ใน เอกสารประกอบการประชุมคณะทำงานตรวจสอบและแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการดำเนินกิจการเหมืองแร่ทองคำ บริษัท อัครา รีซอร์สเซส จำกัด (มหาชน) ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดพิจิตร วันที่ 10 มีนาคม 2559 (น. 1-16), โดย สมิทธิ์ ดุงคะสมิต, 2558, พิจิตร: กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่.; *Chemical properties of manganese - Health effects of manganese - Environmental effects of manganese* by Lenntech, n.d., internet, retrieved February 16, 2014.

ความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ยังมีตัวอย่างให้เห็นอีกมากมาย ซึ่งผู้วิจัยจะได้กล่าวต่อไปอีกครั้งหนึ่งในบทที่ 3 เรื่องสภาพปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชน และในบทที่ 4 เรื่องการวิเคราะห์ปัญหาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน เพื่อนำไปสู่บทสรุปและอภิปรายผลในบทที่ 5

1.1.2 การเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษโดยกฎหมายสิ่งแวดล้อม

มลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมส่งผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ความแปรปรวนของระบบนิเวศ พืชและสัตว์ สุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์ การเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษโดยกฎหมายสิ่งแวดล้อม จึงมีทั้งการเยียวยาความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 97 แห่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้ผู้ที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสียหายหรือถูกทำลายต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไป ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งเป็นการเยียวยาความเสียหายต่อผู้ได้รับผลกระทบจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 96 ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ผู้ได้รับผลกระทบยังคงต้องดำเนินการฟ้องร้องต่อศาล หรือใช้มาตรการทางกฎหมายทางเลือกอื่น เช่นการประนีประนอมยอมความ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การประนอมข้อพิพาท การใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการ หรือใช้มาตรการการประกันภัยสิ่งแวดล้อม หรือมาตรการกองทุนต่าง ๆ ที่มีอยู่ตามกฎหมายเพื่อการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ยังคงมีข้อจำกัดที่ทำให้ผู้เสียหายไม่อาจได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เหมาะสม ทันเวลาและเพียงพอกับความเสียหายที่ได้รับ

ดังเช่นการใช้มาตรการการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ในบางกรณีแม้ศาลจะมีคำพิพากษาให้ผู้เสียหายชนะคดี แต่การดำเนินคดีใช้เวลายาวนานจนผู้เสียหายบางรายถึงแก่ความตายไปก่อนคดีถึงที่สุด และความเจ็บป่วยจากมลพิษบางกรณีเกิดจากการสะสมสารพิษยาวนานจึงแสดงความเสียหายให้

ปรากฏในภายหลังเมื่อคดีถึงที่สุดไปแล้ว ในบางกรณีแม้ผู้เสียหายได้รับความเสียหายหรือเจ็บป่วยจากมลพิษจริงแต่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นผลมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษของจำเลย หรือจำเลยพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายเกิดจากเหตุสุดวิสัย หรือเข้าข้อยกเว้นความรับผิดชอบตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมทำให้ศาลพิพากษายกฟ้อง ผู้เสียหายจึงไม่อาจได้รับการเยียวยาความเสียหายใด ๆ

นอกจากนี้การฟ้องร้องดำเนินคดีต้องมีค่าใช้จ่าย เมื่อไม่มีความแน่นอนว่าจะชนะคดี ผู้เสียหายจำนวนมากที่มีฐานะยากจนจึงไม่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลและใช้มาตรการทางกฎหมายทางเลือกอื่นแทน แต่ก็ยังคงประสบปัญหาหลายประการทำให้ไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เหมาะสมและเพียงพอ เช่น การใช้มาตรการประนีประนอมยอมความมักไม่ประสบผล เนื่องจากผู้ได้รับผลกระทบมีจำนวนมากแต่มีความเสียหายเล็กน้อยแตกต่างกัน และผู้เสียหายส่วนใหญ่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่าผู้ก่อมลพิษทำให้ยากต่อการเจรจาต่อรอง นอกจากนี้หากผู้ก่อมลพิษไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง ผู้เสียหายก็ยังคงต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลให้บังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ซึ่งอาจประสบปัญหาในเรื่องหลักฐานแห่งการฟ้องร้องถ้าการประนีประนอมยอมความนั้นมิได้มีหลักฐานเป็นหนังสือ

อีกทั้งการประนีประนอมยอมความ การประนอมข้อพิพาท หรือการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีนั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อายุความสะดุดหยุดลง และหากการใช้มาตรการเหล่านี้ไม่ประสบผลสำเร็จผู้เสียหายอาจประสบปัญหาในเรื่องอายุความฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม เป็นเหตุให้ผู้ก่อมลพิษใช้วิธีการเหล่านี้เพียงเพื่อประวิงเวลา และผู้เสียหายต้องกลับเข้าสู่ปัญหาเกี่ยวกับการยื่นฟ้องคดีตั้งแต่ต้น ทั้งทำให้การเยียวยาความเสียหายล่าช้ายิ่งกว่าเดิม

ส่วนการใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการนั้น หากคู่กรณีฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ อีกฝ่ายหนึ่งต้องร้องขอต่อศาลให้บังคับหรือพิพากษาตามคำชี้ขาดนั้น ทำให้การเยียวยาความเสียหายล่าช้ายิ่งกว่าการไม่ใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการตั้งแต่แรก ทั้งทำให้มีค่าใช้จ่ายในการเรียกร้องตามสิทธิเพิ่มมากขึ้นด้วย อีกทั้งศาลอาจปฏิเสธไม่พิพากษาหรือไม่บังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ซึ่งคู่กรณีจะอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นไม่ได้ จึงอาจถูกตัดสิทธิในการกลับกรองตามลำดับชั้นศาลโดยปริยาย

สำหรับการเยียวยาความเสียหายโดยการประกันภัยสิ่งแวดล้อมจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษได้เอาประกันภัยไว้ แต่ก็ยังคงมีปัญหาหลายประการทำให้ผู้เสียหายอาจไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหาย เช่น ในกรณีเข้าข้อยกเว้นความรับผิดชอบของผู้รับประกันภัยตามกฎหมาย หรือตามสัญญาประกันภัย และหากผู้รับประกันภัยไม่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามสัญญาประกันภัย ผู้เสียหายก็ยังคงต้องประสบปัญหาจากการยื่นฟ้องคดีต่อศาลเช่นเดียวกัน

อีกทั้งการประกันภัยสิ่งแวดล้อมยังมีปัญหาในเรื่อง การกำหนดว่าวันใดคือวันวินาศภัย เนื่องจากอายุความการฟ้องคดีประกันภัยต้องกระทำภายในสองปีนับแต่วันวินาศภัย แต่ความเสียหายในบางกรณีเกิดจากการสะสมสารพิษยาวนานกว่าจะปรากฏความเสียหายชัดเจน นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องจำนวนเบี้ยประกันภัยซึ่งมีอัตราสูงกว่าการประกันภัยทั่วไป เพราะความเสียหายจากมลพิษส่วนใหญ่เป็นความเสียหายซึ่งมีมูลค่าความเสียหายสูง และมีผลกระทบเป็นวงกว้างต่อประชาชนจำนวนมาก ทำให้ผู้ก่อมลพิษไม่สมัครใจเอาประกันภัยสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้จำนวนเงินกองทุนประกันภัยมีจำนวนต่ำไม่เพียงพอสำหรับเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง ผู้รับประกันภัยส่วนใหญ่จึงไม่จัดให้มีการประกันภัยสิ่งแวดล้อมที่ครอบคลุม

อนึ่ง เรื่องการเยียวยาความเสียหายโดยการยื่นฟ้องคดีต่อศาล หรือโดยการใช้มาตรการทางกฎหมายทางเลือกอื่น และโดยการประกันภัยสิ่งแวดล้อมนั้นจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 3 เรื่องมาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม และในบทที่ 4 เรื่องวิเคราะห์การจดทะเบียนภัยที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

1.1.3 ประสิทธิภาพของกองทุนที่ตั้งขึ้น โดยกฎหมายเพื่อการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

นอกจากการเยียวยาความเสียหายโดยการฟ้องคดีต่อศาล หรือการใช้มาตรการทางกฎหมายทางเลือกอื่น และโดยการประกันภัยสิ่งแวดล้อมดังกล่าวแล้ว ผู้เสียหายอาจได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยอาศัยมาตรการกองทุนต่าง ๆ ที่มีอยู่ ซึ่งได้แก่กองทุนทดแทนและกองทุนเพื่อการจัดการ

สิ่งแวดล้อม แต่มาตรการกองทุนทดแทน อาทิ กองทุนเงินทดแทน กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนประกันสังคม ต่างก็ยังคงมีข้อจำกัดที่ทำให้การเยียวยาความเสียหายใช้ได้เฉพาะแก่กลุ่มบุคคลตามเป้าหมายของกองทุนนั้นๆ เท่านั้น สำหรับกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม อาทิ กองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อป้องกันความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม โดยการกำจัดหรือบำบัดมลพิษก่อนปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมเท่านั้น ไม่ปรากฏว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อการเยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนในด้านสุขภาพ อนามัย และชีวิต อันเกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมแต่อย่างใด

สำหรับกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมตาม ร่าง พ.ร.บ.มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... นั้น แม้มีวัตถุประสงค์ในการชดเชยผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษด้วย ก็เป็นเพียงหนึ่งในวัตถุประสงค์หลายประการของกองทุน แต่มิได้มีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะเพื่อการนี้เท่านั้น และร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวนี้อาจมีลักษณะเป็นเพียงกรอบใหญ่ จึงยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในเรื่องการเยียวยารักษาสุขภาพอนามัยและชีวิตของผู้เจ็บป่วยจากมลพิษ อีกทั้งร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อมฯ นี้ยังไม่ถูกบังคับใช้เป็นกฎหมาย ในขณะที่จึงยังไม่มีมาตรการใดเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมตามกฎหมายเป็นการเฉพาะ

ในเรื่องประสิทธิภาพของกองทุนเพื่อการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษนี้ จะกล่าวต่อไปในบทที่ 3 ข้อ 3.2.4 เรื่องการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษ โดยมาตรการกองทุนทดแทน และข้อ 3.2.5 เรื่องการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษ โดยมาตรการกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ในบทที่ 4 ข้อ 4.5 เรื่องวิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยมาตรการกองทุนทดแทน และข้อ 4.6 เรื่องวิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมโดยมาตรการกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม อันจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อ

เยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมใน
บทที่ 5

1.1.4 กองทุนจากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ
อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

เนื่องจากปัญหามลพิษอันเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ส่งผลกระทบต่อ
สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ สุขภาพอนามัย และชีวิตของมนุษย์ สัตว์และพืช ทั้งในปัจจุบันและอนาคต
และมีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้นตามกาลเวลาตราบเท่าที่ยังคงต้องมีการผลิตทางอุตสาหกรรมตาม
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อการพัฒนาประเทศ ความเสียหายจากมลพิษซึ่งส่งผล
กระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชน จึงยังคงต้องเกิดขึ้นตลอดเวลา

ดังนั้นในขณะที่ยังไม่สามารถกำจัดหรือบำบัดมลพิษให้หมดสิ้นไป จึงควรมีมาตรการเพื่อ
การเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรม
ขึ้น โดยเฉพาะ ด้วยการจัดตั้งกองทุนขึ้น โดยกฎหมายและหารายได้เข้าสู่กองทุนด้วยการจัดเก็บภาษีที่มี
ลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) จากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่ง
เป็นผู้ก่อมลพิษ ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principles: PPP.) เพื่อนำเงินภาษีที่จัดเก็บ
มาเก็บไว้เป็นกองทุนนอกงบประมาณ สำหรับเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษของโรงงาน
อุตสาหกรรม ในด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตของผู้ตกเป็นเหยื่อมลพิษโดยเฉพาะ และห้ามมิให้นำเงิน
จากกองทุนไปใช้จ่ายเพื่อการอื่น นอกจากตามวัตถุประสงค์เฉพาะซึ่งได้กำหนดไว้โดยกฎหมายเท่านั้น

การใช้มาตรการกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเช่นนี้ จะมีความสะดวกและมีความคล่องตัวใน
การใช้จ่าย ไม่ต้องรออนุมัติจากเงินงบประมาณประจำปี เนื่องจากความเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจาก
มลพิษไม่อาจรอได้ และต้องได้รับการรักษาเยียวยาในทันที อีกทั้งผลกระทบจากมลพิษเหล่านี้ไม่อาจ
กำหนดล่วงหน้าได้ว่า จะเกิดแก่ประชาชนในบริเวณพื้นที่ของ โรงงานอุตสาหกรรม หรือในเขตพื้นที่
ใกล้เคียงเมื่อใด จึงไม่สามารถประมาณการรายจ่ายเพื่อตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายตามวิธีการของเงิน
งบประมาณตามปกติได้ ในกรณีเช่นนี้ การใช้มาตรการตั้งกองทุนซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อการ
เยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม จึง

จะเป็นหลักประกันแก่ผู้เสียหายหรือผู้เจ็บป่วย ให้มีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลได้ทันกาล ไม่ต้องทนทุกข์เวทนาหรือถึงแก่ความตายไปเสียก่อนได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหาย

หากแต่ทว่า การที่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษจะยินยอมจ่ายค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายในรูปแบบของภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) นั้น ต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น แต่การขยายวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 เพื่อให้ครอบคลุมถึงการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัยและชีวิตของผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมด้วยนั้น มีความเป็นไปได้ยาก เนื่องจากรูปแบบของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติฯ นี้ มิได้ออกแบบมาเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว นอกจากเพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม โดยการป้องกันความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย ควบคุมบำบัดและกำจัดมลพิษ ทำความสะอาดการปนเปื้อนมลพิษ ก่อนปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม หรือเป็นเงินให้กู้ยืมเพื่อการกำจัดหรือบำบัดมลพิษที่ปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

จึงควรต้องมีการจัดตั้งกองทุนซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตขึ้นอีกกองทุนหนึ่ง โดยเฉพาะ แยกจากกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว โดยศึกษารูปแบบโครงสร้างของกองทุน เปรียบเทียบกับกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวถึงในบทที่ 3 เรื่องปัญหาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมและมาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน และกองทุนเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของต่างประเทศ และข้อ 3.4 เรื่องการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษ โดยมาตรการกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม ตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ร่าง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ... และกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมตามร่าง พ.ร.บ.มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... และชี้ให้เห็นถึงปัญหากับประสิทธิภาพของกองทุนที่มีข้อจำกัด และวิเคราะห์เปรียบเทียบการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษโดย

กองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทยและต่างประเทศในบทที่ 4 ซึ่งจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในบทที่ 5

คุณฉันทิพนธ์นี้จึงมุ่งศึกษาถึงแนวความคิดการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ด้วยการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมในรูปแบบของการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) โดยใช้อัตราภาษีตามทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษีซึ่งเป็นแนวคิดทฤษฎีใหม่ในการจัดเก็บภาษีเงินได้ของ รศ. ดร. จิรศักดิ์ รอดจันทร์ และการจัดเก็บภาษีตามหลักการจัดเก็บภาษีที่ดีของ อาดัม สมิท (Adam Smith) หลักการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) เพื่อหารายได้จากการจัดเก็บภาษีมาเป็นเงินอุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น และทำการศึกษาถึงโครงสร้างและรูปแบบของกองทุน เพื่อการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยใช้ต้นแบบจากกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดตั้งกองทุนเพื่อเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ในด้านสุขภาพ อนามัยและชีวิตขึ้นอีกกองทุนหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยมีที่มาของแหล่งเงินกองทุนจากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) ตามหัวข้อวิจัย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

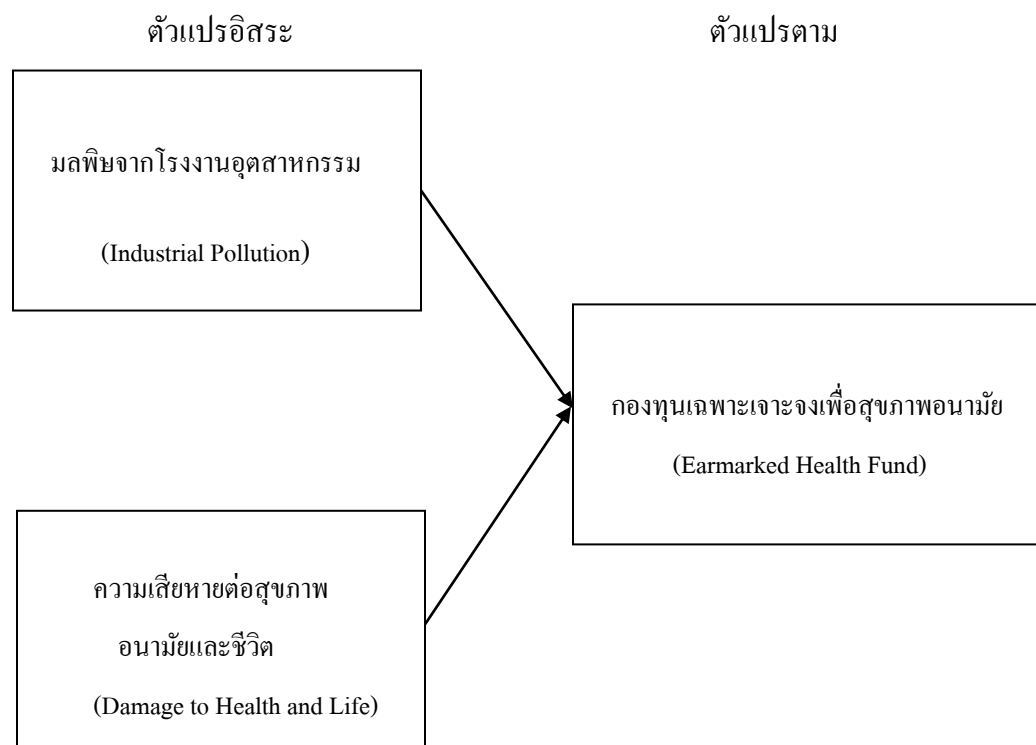
วัตถุประสงค์ของการศึกษา มีดังนี้

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงปัญหามลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมและการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมโดยมาตรการที่มีอยู่ตามกฎหมาย

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์และเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการใช้มาตรการทางภาษีในการจัดการสิ่งแวดล้อม อันได้แก่มาตรการการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) และทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม

- 1.2.3 เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักการงบประมาณแผ่นดิน และเงินนอกงบประมาณ
- 1.2.4 เพื่อศึกษาถึงหลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง
- 1.2.5 เพื่อศึกษาถึงทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษี และการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง โดยใช้อัตราภาษีตามทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษี
- 1.2.6 เพื่อศึกษาถึงการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) เพื่ออุดหนุนกองทุนที่จะจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

1.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย



มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชน การเยียวยาความเสียหายตามมาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางกฎหมาย ทางเลือกอื่น มาตรการประกันภัยสิ่งแวดล้อม มาตรการกองทุนทดแทน หรือมาตรการกองทุนเพื่อการ

จัดการสิ่งแวดล้อม ล้วนแต่มีข้อจำกัดที่ไม่อาจให้การเยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพตามหลักการเยียวยาความเสียหาย จึงควรจัดตั้งกองทุนซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเยียวยาความเสียหายทางด้านนี้ ด้วยวิธีการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนดังกล่าว

1.4 สมมติฐานของการศึกษา

ประเทศไทยยังไม่มีกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้ผู้เสียหายซึ่งตกเป็นเหยื่อมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างล่าช้าไม่ทันกาล และบางรายเสียชีวิตโดยไม่ได้รับการเยียวยารักษาการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยเฉพาะ จึงเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการนำหลักการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) จากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ในเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP.) เพื่อนำเอาภาษีที่จัดเก็บได้มาทันทีเป็นกองทุนซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ให้แก่ประชาชนผู้ตกเป็นเหยื่อมลพิษ ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นอีกกองทุนหนึ่ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม เป็นกองทุนนอกงบประมาณ

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ มุ่งศึกษาถึงแนวความคิดการจัดตั้งกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ด้วยวิธีการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงโดยใช้อัตราภาษีตามทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษีเท่านั้น

1.6 วิธีการศึกษา

คุณูปนิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เป็นบทความ รายงานวิจัย ตำราทางกฎหมาย ตลอดจนคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้อง และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม และการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) ลักษณะของกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง กองทุนสิ่งแวดล้อมของไทยและต่างประเทศ ซึ่งข้อมูลที่ได้จะใช้เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมโดยวิธีการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง และการวิจัยภาคสนามด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่การงานระดับสูงและเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย และผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 ทำให้ทราบถึงปัญหามลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมและการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมโดยมาตรการที่มีอยู่ตามกฎหมาย

1.7.2 ทำให้ทราบถึงแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์และเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการใช้มาตรการทางภาษีในการจัดการสิ่งแวดล้อม อันได้แก่มาตรการภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) และทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อม

1.7.3 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักการงบประมาณแผ่นดิน และเงินนอกงบประมาณ

1.7.4 ทำให้เข้าใจถึงหลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง

1.7.5 ทำให้เข้าใจถึงทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษี และการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงโดยใช้อัตราภาษีตามทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษี

1.7.6 ทำให้เข้าใจถึงการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) เพื่ออุดหนุนกองทุนที่จะจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

1.8 นิยามศัพท์เฉพาะ

งานวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดนิยามศัพท์ดังนี้

1.8.1 **ผู้ก่อมลพิษ** หมายถึง ผู้ทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม จากของเสีย วัตถุอันตราย มลสารอื่นๆ รวมทั้งกาก ตะกอนหรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งในสิ่งแวดล้อม รวมถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพ อนามัยของประชาชน

1.8.2 **ผู้ประสบภัยจากมลพิษ** หมายถึง ผู้เสียชีวิตหรือได้รับความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย หรือชีวิตจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือแหล่งมลสารเคลื่อนที่

1.8.3 **ผู้ประสบภัย** หมายถึง ผู้ประสบภัยจากมลพิษ

1.8.4 **มลสารเคลื่อนที่** หมายถึง รถยนต์ และรถจักรยานยนต์

1.8.5 **โรงงานอุตสาหกรรม** หมายถึง โรงงานตามกฎหมายโรงงาน หรือแหล่งกำเนิดมลพิษ

1.8.6 **แหล่งกำเนิดมลพิษ** หมายถึง โรงงานอุตสาหกรรม ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใดๆ ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ

1.8.7 **ผลทางรายได้** หมายถึง ผลกระทบจากการเสียภาษีการปล่อยมลพิษที่ทำให้ผู้เสียภาษีต้องทำการลงทุนเพิ่มขึ้น

1.8.8 **ผลทดแทน** หมายถึง ผลกระทบจากการเสียภาษีการปล่อยมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจของผู้ประกอบกิจการ ทำให้ผู้ประกอบกิจการเลือกกระทำกิจกรรมอื่นแทนการลงทุนเพิ่ม เพื่อที่จะไม่ต้องเสียภาษีการปล่อยมลพิษเพิ่มขึ้น หรือเลือกใช้วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตซึ่งไม่ต้องถูกเก็บภาษีการปล่อยมลพิษหรือเลือกใช้วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตซึ่งถูกจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษในอัตราต่ำ ทั้งที่ไม่ต้องการใช้วัตถุดิบนั้นในการผลิต แต่นำมาใช้แทนวัตถุดิบที่ทำให้ถูกเก็บภาษีการปล่อยมลพิษมากขึ้น

บทที่ 2

หลักการและแนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะ เฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น

ในบทนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ หลักการและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม แนวความคิดและหลักการเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งกองทุนเฉพาะเพื่อการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ภาษีสิ่งแวดล้อมและการจัดตั้งกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เหตุที่ต้องทำการศึกษาค้นคว้าในเรื่องเหล่านี้ เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์กองทุนสิ่งแวดล้อมตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 กองทุนสิ่งแวดล้อมตาม ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ... และกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมตาม ร่าง พ.ร.บ.มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 3 เพื่อชี้ให้เห็นว่ากองทุนที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายด้วยการหารายได้จากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจะช่วยเยียวยาความเสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างไร เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายโดยกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทยและต่างประเทศในบทที่ 4 อันจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะในบทที่ 5

2.1 แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ หลักการและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หลักการทางเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญซึ่งจะนำมาใช้วิเคราะห์กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น อันได้แก่ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักความรับผิดชอบสมบูรณ์ หลักการป้องกันล่วงหน้า และหลักการเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมอันได้แก่ เครื่องมือทางการเงินการคลัง เครื่องมือทางการตลาด และเครื่องมือเสริมสร้างแรงจูงใจ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายฯ ดังกล่าว อันได้แก่ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม ดังนี้

2.1.1 แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์เห็นว่าการตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจของสังคมต้องไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติ การเติบโตทางเศรษฐกิจต้องกระทำควบคู่กับการดูแลสิ่งแวดล้อม โดยใช้กลไกการตลาดแก้ไขปัญหาค่าความล้มเหลวของตลาดเพื่อจูงใจภาคเอกชนให้ใช้กระบวนการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เนื่องจากสสารและพลังงานส่วนหนึ่งเท่านั้นที่ใช้การได้ แต่อีกส่วนหนึ่งจะใช้การไม่ได้เลย และจะถูกปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมในรูปของมลพิษ อีกทั้งมลพิษจะไม่สูญหายไป แต่จะถูกสะสมอยู่ในสิ่งแวดล้อมและมีปริมาณมากขึ้นตามกาลเวลา ทุกกระบวนการผลิตจึงก่อให้เกิดมลพิษ ปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยส่วนใหญ่จึงมีสาเหตุสำคัญมาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม เมื่อการผลิตในภาคอุตสาหกรรมยังคงต้องมียู่งจึงทำให้มลพิษจากกระบวนการผลิตบังเกิดมีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผลกระทบอันเกิดจากมลพิษจึงมีอยู่อย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนที่ต้องเจ็บป่วยและถึงแก่ความตายจากมลพิษที่ปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ จึงต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภคให้เลิกใช้สินค้าซึ่งไม่ก่อให้เกิดมลพิษจากกระบวนการผลิต และส่งผลให้ผู้ผลิตต้องยอมลงทุนเพื่อใช้เทคโนโลยีและ

กระบวนการผลิตที่ปราศจากมลพิษ หรือลดมลพิษที่ปล่อยออกสู่ สิ่งแวดล้อม เมื่อการผลิตลดลง มลพิษในสิ่งแวดล้อมก็ย่อมลดลง¹

เพื่อให้แนวความคิดดังกล่าวข้างต้นประสบผล หลักการทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม จึงถูกนำมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมในหลายประเทศ ซึ่งหลักการที่สำคัญคือหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์ หลักการป้องกันล่วงหน้า และหลักการเยียวยาความเสียหาย² โดยอาศัยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นกลไกขับเคลื่อน และเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้ ได้แก่ เครื่องมือทางการเงินการคลัง เครื่องมือทางการตลาด และการใช้เครื่องมือเสริมสร้างแรงจูงใจ ดังนี้

2.1.2 หลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงหลักการทางเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญ 4 ประการคือ

2.1.2.1 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP.) มาจากแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่เห็นว่า “ผู้ทำลายสิ่งแวดล้อมจะต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายทั้งหมดเพื่อรักษาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความเสียหายที่มีต่อผู้อื่นและสังคมอันเกิดจากกระบวนการผลิตของตน”³

¹ เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม (น. 8-9), โดย มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และ กอบกุล ราชะนาคะ, 2552, เชียงใหม่: ลีออคอินดิไชน์เวิร์ค.; *Economic, ecology, ethics* (n.p.), by H.E. Daly, 1980 (as cited in P. Tanjai, 2014, internet, retrieved December 10, 2014.); *Living in the environment* (pp. 77-91), by G.T. Miller, 1990, California: Wadsworth Publishing Company.; *Sustainable environment management: Principles and practice* (p. 33), by R.K. Turner, 1988, London, Belhaven Press, Boulder, Westview.

² เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม (น. 8-9). เล่มเดิม.; *Economic commissions for Europe: ECE code of conduct*, 1990, New York: United Nation, internet, retrieved February 16, 2014.; *Green growth: Economic theory and political discourse*, by J. Michale, 2012, internet, retrieved December 10, 2014.

³ *เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ* (น. 67), โดย ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2542, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.; *Economic instrument for environmental protection* (p. 27), by OECD, 1989, Paris: OECD Publication.

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) ให้ความหมายของหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายว่า หมายถึงผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้รับผิดชอบต้นทุนทั้งหมดในการควบคุมและป้องกันการเกิดมลพิษ โดยเป็นผู้จ่ายค่าใช้จ่ายในการจัดการมลพิษ⁴ หลักการนี้แยกออกเป็นสองแนวความคิดด้วยกันคือ หลักการแบบมาตรฐาน (Standard Interpretation of PPP.) และหลักการแบบขยายมาตรฐาน (Extended Interpretation of PPP.)

หลักการแบบมาตรฐานเห็นว่า ผู้ก่อมลพิษต้องจ่ายค่าใช้จ่ายสิ่งแวดล้อม เมื่อได้ก่อให้เกิดมลพิษมากกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ หรือไม่เกินปริมาณซึ่งเป็นที่ยอมรับได้ของสังคม ดังนั้นหากได้ปล่อยมลพิษอันเกิดจากกระบวนการผลิตของตนออกสู่สิ่งแวดล้อมในระดับมาตรฐานหรือต่ำกว่า ผู้นั้นก็ไม่จำเป็นต้องชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลพิษนั้น จึงมีสิทธิใช้สิ่งแวดล้อมฟรีโดยไม่ต้องจ่ายค่าใช้จ่ายสิ่งแวดล้อม แต่หลักการแบบขยายมาตรฐานเห็นว่า ผู้ก่อมลพิษต้องจ่ายค่าใช้จ่ายสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการผลิตอันก่อให้เกิดมลพิษนั้น แม้มลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมไม่เกินเกณฑ์มาตรฐานที่สังคมกำหนดไว้ก็ตาม⁵

สาระสำคัญของ “หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (PPP.) คือการบวกต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการเพื่อให้ราคาสินค้าและบริการสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงมีจะนั้นจะก่อให้เกิด “ความล้มเหลวของตลาด” (Market Failure)⁶ จากแนวความคิดตามหลักการดังกล่าวทำให้เกิดแนวความคิดว่า ราคาของสินค้าและบริการควรสะท้อนให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคมองเห็นต้นทุนทั้งหมดของกระบวนการผลิตและบริการนั้น ซึ่งเป็นต้นทุนที่แท้จริงของสินค้าหรือบริการ มีจะนั้นจะเกิดความต้องการใช้สินค้าหรือบริการเกินความต้องการแท้จริง และทำให้เกิดการผลิตมากกว่าความจำเป็น ส่งผลให้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมถูกใช้จำนวนมากจนเสื่อมโทรม

⁴ *The organization for economic cooperation and development (OECD)* (Congressional Research Service) (p. 25), by J.K. Jackson, 2013, USA: Washington, DC.

⁵ *The practical interpretation and application of the polluter pays principle* (p. 4), by M. Betls, 1991, Santiago: Chile.

⁶ *เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม* (น. 9). เล่มเดิม.

ดังนั้นต้องนำการใช้สิ่งแวดล้อมดังกล่าวมาบวกเข้าเป็นต้นทุนของการผลิตผลิตภัณฑ์หรือสินค้าและบริการนั้น ๆ ด้วย เพื่อให้ราคาของสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ผลิตหรือบริการเหล่านั้นสะท้อนให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคได้เห็นต้นทุนแท้จริงของสินค้าและบริการทั้งหมด โดยผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่ายค่าใช้สิ่งแวดล้อมนี้ในรูปแบบของภาษีสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สินค้าหรือบริการมีราคาสูงขึ้น ประชาชนจึงจะบริโภคเพียงเท่าที่จำเป็นและทำให้ผู้ผลิตต้องลดจำนวนการผลิต เมื่อการผลิตลดลงมลพิษในสิ่งแวดล้อมก็ย่อมลดลงตามไปด้วย ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมก็จะถูกใช้น้อยลง⁷ หลักการนี้จึงถูกนำมาใช้ควบคุมการปล่อยมลพิษจากภาคอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ และหลักการดังกล่าวนี้ยังสามารถแปรเป็น “หลักผู้จ่ายเป็นผู้จ่าย” (User Pays Principle: UPP.) ได้ด้วย โดยกำหนดให้ผู้ใช้ทรัพยากรเป็นผู้รับผิดชอบในค่าเสื่อมโทรมของทรัพยากรซึ่งเป็นต้นทุนตามธรรมชาติ ในกรณีความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนนั้น ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้ ผู้ก่อมลพิษก็คือ โรงงานอุตสาหกรรม ผู้เป็นเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมจึงต้องเป็นผู้จ่ายค่ารักษาเยียวยาแก่ผู้ประสบภัยซึ่งเจ็บป่วยจากมลพิษ แต่การจ่ายค่าชดเชยเยียวยานี้อาจจ่ายผ่านหน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่ก็ได้⁸ เช่นในรูปแบบของการจ่ายภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายจากมลพิษ

2.1.2.2 หลักความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์

หลักความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์ (Absolute Liability) คือหลักความรับผิดชอบโดยไม่ต้องมีความผิดและต้องรับผิดชอบทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น เป็นหลักที่พัฒนามาจากทฤษฎีความรับผิดชอบโดยปราศจาก

⁷ การเปรียบเทียบมาตรการการจัดการขยะของประเทศสมาชิกอาเซียน (น. 1-2), โดย นิรมล สุธรรมกิจ, 2557, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.; แนวคิดในวิชาเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม (น. 14), โดย อุดมศักดิ์ ศิลประชาวังศ์, ม.ป.ป., กรุงเทพฯ: นิคมพัฒนาการเศรษฐกิจ.; เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (น. 167). เล่มเดิม.

⁸ เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม (น. 9). เล่มเดิม.; *Economic commission for Europe: ECE code of conduct*, 1990. Op.cit.; *The organization for economic cooperation and development (OECD)* (pp. 12-13). Op.cit.; *The organization for economic cooperation and development (OECD)*, 1975 (as cited in มงคล วุฒิชินากุล, 2536, น. 116).

ความผิด (Liability Without Fault) มีที่มาจากทฤษฎีรับภัย (Responsibility for Risk) ซึ่งมีหลักว่า “ผู้ใดก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้นั้นก็ต้องรับภัยแห่งความเสียหายนั้นไปด้วย”⁹ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะความผิด¹⁰ของผู้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ กล่าวคือ ไม่ต้องมีการกระทำซึ่งเป็นองค์ประกอบของความผิด หากเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแล้ว ผู้นั้นต้องรับผิดชอบชดใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะกระทำโดยจงใจหรือกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่ ซึ่งเรียกว่าหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดหรือหลักความรับผิดเด็ดขาด และต่อมาหลักการนี้ได้พัฒนามาเป็นทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) แต่ทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) นั้นยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นความรับผิดโดยสิ้นเชิงเนื่องจากมีข้อยกเว้นความรับผิดบางประการได้

อาทิข้อยกเว้นตามมาตรา 96 แห่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 ในกรณีที่มีความเสียหายจากมลพิษเกิดขึ้นเพราะเหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม หรือเกิดเพราะการกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ หรือเกิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองซึ่งมีหน้าที่โดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษไม่ต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม ความเสียหายอันเกิดจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมเป็นความเสียหายที่ควบคุมได้ยาก และมีความร้ายแรงก่อให้เกิดผลกระทบเป็นวงกว้าง ทั้งมนุษย์ สัตว์ พืช และสิ่งแวดล้อมทั้งในปัจจุบันและมีผลสืบเนื่องต่อในอนาคต หลักความรับผิดโดยเด็ดขาดนี้จึงพัฒนาเป็นหลักความรับผิด

⁹ หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด (น. 108), โดย จี๊ด เศรษฐบุตร, 2545, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

¹⁰ “ความผิด” หมายถึงสภาพจิตใจของผู้กระทำในความรู้สึกผิด ชอบ ชั่ว ดี ถึงผลแห่งความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้อื่น หากยังจงใจที่จะกระทำ การกระทำนั้นก็เป็นสิ่งที่น่าตำหนิ หรือเป็นความผิด สภาพจิตใจเช่นนี้คือสภาพจิตใจที่ควรตำหนิ จึงเป็นสภาพจิตใจที่เป็นความผิด” แหล่งเดิม.

โดยสมบูรณ์ (Absolute Liability) คือต้องรับผิดชอบแม้ไม่มีความผิดและรับผิดชอบกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น เช่นความรับผิดในความเสียหายอันเกิดจากกิจกรรมทางนิวเคลียร์ เป็นต้น¹¹

สำหรับปัญหามลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนนั้น แม้เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมเพียงแห่งเดียว และความเสียหายไม่รุนแรงดังเช่นกิจกรรมหรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนนอกเขตพื้นที่ก็ตาม แต่จำนวนผู้ได้รับความเสียหายในแต่ละครั้งก็มีไม่น้อย และถ้าความเสียหายที่เกิดจากมลพิษมาจากเหตุซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมมิได้ก่อ หากแต่เพียงเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษเท่านั้น เช่น ในกรณีความเสียหายอันเกิดจากเหตุสุดวิสัยที่เข้าข้อยกเว้นความรับผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งใช้หลักความรับผิดเด็ดขาดมิได้ใช้หลักความรับผิดโดยสมบูรณ์ตามหลักการนี้จะอาศัยมาตรการใดในการเยียวยา รักษาผู้เจ็บป่วยจากมลพิษ และบุคคลใดควรเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการชดเชยเยียวยานี้

2.1.2.3 หลักการป้องกันล่วงหน้า

หลักการป้องกันล่วงหน้ามาจากปญญูญาริโอ 1992 ซึ่งระบุว่า “ในกรณีที่มีภัยคุกคามร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งยังไม่มี ความเสียหายชัดเจนทางวิทยาศาสตร์ ไม่เป็นเหตุผลที่จะเลื่อนมาตรการป้องกันการเสื่อมสภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย”¹²

ผศ. ดร. วรณภา ตีระสังขะ อธิบายว่า “หลักการป้องกันล่วงหน้า” เป็นการกำหนดหรือหา มาตรการโดยการใช้เทคโนโลยีที่จำเป็น และเหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบ หรือความเสียหายที่ สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้าหรือให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายน้อยที่สุดในด้านสิ่งแวดล้อม”¹³

¹¹ ความรับผิดทางแห่งของผู้ก่อมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 31-33), โดย ปัญญพร โกศลกิจวงศ์, 2541, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.; ความรับผิดต่อความเสียหายทางนิวเคลียร์ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 40-42), โดย ศศิวิมล ช่วยดำรงค์, 2555, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹² Rio declaration on environment and development 1992, Principle 15.; “The precautionary principle: decision-making under uncertainty,” 2017, *Science for Environment Policy*, 18(9), p. 3. by European Union.

¹³ “กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส: หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อม (La charte de l’environnement),” ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชน*, 4. โดย วรณภา ตีระสังขะ, 2548, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 12 มิถุนายน 2557.

ดร. ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ อธิบายว่า หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) ในเรื่องของสิ่งแวดล้อม คือการป้องกันไม่ให้เกิดมลภาวะขึ้น โดยไม่ต้องรอให้เกิดมลพิษขึ้นก่อนแล้วจึงทำการแก้ไข หรือบำบัดมลพิษ แม้ระดับมลภาวะที่เป็นศูนย์จะไม่ใช้ระดับของมลภาวะในมุมมองทางด้านเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม แต่ต้องทำให้มลภาวะลดลงเหลือต่ำที่สุดเท่าที่ทำได้ โดยการปรับเปลี่ยนกรรมวิธีการผลิตไม่ให้มีมลพิษเกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มต้นการผลิต เพราะมลพิษบางประเภทยังคงถูกสะสมอยู่ในสิ่งแวดล้อมไม่ได้สูญหายไป และจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามระยะเวลาจนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงในอนาคตได้¹⁴

ดังนั้น หลักการป้องกันล่วงหน้า คือ การวางมาตรการใด ๆ ซึ่งมีผลให้ผู้ประกอบการหรือผู้ผลิตปรับเปลี่ยนกรรมวิธีหรือใช้กระบวนการที่ไม่ทำให้เกิดมลพิษตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการผลิตของตน โดยไม่ต้องรอให้เกิดความเสียหายขึ้นก่อนแล้วจึงทำการแก้ไข โดยเฉพาะความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตอันเกิดจากมลพิษ การนำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาใช้เพื่อป้องกันมิให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมจะเป็นสิ่งที่ดียิ่งกว่าการปล่อยให้มีความเจ็บป่วยจากมลพิษเกิดขึ้นแล้วจึงเยียวยารักษา

อนึ่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ.2535 ก็ได้นำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาบัญญัติไว้ในหลายมาตรา เช่นในมาตรา 80¹⁵ ซึ่งเป็นการนำมาใช้ในลักษณะของการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมขึ้นในอนาคต และยังให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่รัฐในการ

¹⁴ เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (น. 13-14, 37, 120-121). เล่มเดิม.

¹⁵ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งมีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือสำหรับควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย เป็นของตนเองมีหน้าที่ต้องเก็บสถิติและข้อมูลซึ่งแสดงผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวในแต่ละวัน และจัดทำบันทึกรายละเอียดเป็นหลักฐาน พร้อมทั้งจัดทำรายงานสรุปผลการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่แหล่งกำเนิดมลพิษตั้งอยู่อย่างน้อยเดือนละครั้ง

ควบคุมมลพิษตามมาตรา 73¹⁶ และมาตรา 82 (2)¹⁷ เนื่องจากแนวความคิดที่ว่า หากสิ่งแวดล้อมสะอาดปราศจากมลพิษหรือมลพิษลดน้อยลง สุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนก็จะดีขึ้น อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็ยังไม่สามารถควบคุมมลพิษมิให้เกิดขึ้นได้ และยังไม่มีการในการป้องกันมิให้มลพิษที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนแต่อย่างใด

สำหรับปัญหาผลกระทบจากมลพิษต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนนี้ จะเห็นได้ว่าอาจนำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาใช้ ด้วยการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อนำเงินภาษีที่จัดเก็บได้มากันไว้เป็นกองทุนเฉพาะ สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการเยียวยา รักษาผู้เจ็บป่วยจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรม หากโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมจำนวนมากย่อมต้องเสียภาษีมาก จึงมีผลจูงใจให้โรงงานอุตสาหกรรมต้องกระทำการลงทุนเพื่อลดมลพิษ ด้วยการบำบัดหรือกำจัดมลพิษก่อนปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม จึงเป็นการป้องกันมิให้มลพิษตั้งแต่ต้นทางตามหลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) ดังกล่าว

2.1.2.4 หลักการเยียวยาความเสียหาย

หลักการเยียวยาความเสียหาย (Remediation Principles) คือ “การแก้ไขการดำเนินการเพื่อป้องกันหรือลด หรือแก้ไข หรือบรรเทาผลกระทบของความเสี่ยงที่ระบุไม่ได้”¹⁸ หมายถึงการทำให้ผู้ได้รับความเสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนที่จะได้รับความเสียหายหรือใกล้เคียงกับสภาพเดิมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรมนั้น แยกได้เป็นสองส่วนคือ การเยียวยาความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอันได้แก่การทำให้สิ่งแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิม หรือ

¹⁶ ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียถือปฏิบัติได้ และให้อำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียแก้ไขระบบบำบัดน้ำเสียหรือของเสียให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงได้ด้วย

¹⁷ ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองผู้ควบคุมหรือผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียจัดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงปรับปรุงหรือซ่อมแซมระบบบำบัดอากาศเสียระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงได้

¹⁸ “The principle of remediation,” in *Sharing International Commercial Law across National Boundaries* (p. 235), by C. Kee & E. Opie, 2008, London: Wildy, Simmons & Hill Publishing.

ใกล้เคียงกับสภาพเดิม อีกส่วนหนึ่งคือการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษ อันได้แก่การรักษาเยียวยาผู้เจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษ ให้มีสุขภาพดีดังเดิมหรือใกล้เคียงสภาพเดิมให้มากที่สุด ซึ่งการเยียวยาความเสียหายทั้งสองส่วนเป็นหน้าที่ของผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเยียวยา ดังที่ รศ. จิตรา เพียรล้ำเลิศ ได้ให้ความเห็นว่า หลักการพื้นฐานในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นหลักการทั่วไป เพื่อให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิม¹⁹

สำหรับการประเมินมูลค่าความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมจากมลพิษ รศ. ดร. อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ เห็นว่าต้องประเมินจาก “มลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ปล่อยทิ้งสู่สิ่งแวดล้อมและสร้างความเสียหายขึ้น การคิดคำนวณความเสียหายจะขึ้นอยู่กับประเภท ชนิด และปริมาณของมลพิษที่ปล่อยทิ้งสู่สิ่งแวดล้อม ภายใต้ข้อสมมติฐานที่ว่า มลพิษแต่ละหน่วยที่ปล่อยทิ้งออกมานั้นสามารถสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้ในจำนวนที่แน่นอน”²⁰

อย่างไรก็ดี ความเสียหายอันเกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่เพียงใด ต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลของการกระทำ ซึ่งทฤษฎีสำคัญที่ใช้เป็นหลักพิจารณาโดยทั่วไปมีสองทฤษฎีคือ ทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุหรือทฤษฎีเงื่อนไข และทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม

ทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุหรือทฤษฎีเงื่อนไขมีแนวคิดว่า หากความเจ็บป่วยเป็นผลจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนั้น เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลผู้เจ็บป่วยจากมลพิษ เพราะถ้าไม่มีโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ก็ไม่มีความเจ็บป่วยจากมลพิษเกิดขึ้น

ทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมมีแนวคิดว่า ถ้าความเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษนั้นเป็นผลที่ไม่อาจคาดหมายได้ เช่นในกรณีที่มีการแพร่กระจายของมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้นเกิดขึ้นเพราะ

¹⁹ ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด, โดย จิตรา เพียรล้ำเลิศ, 2557, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 1 กันยายน 2557.

²⁰ กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม (น. 411), โดย อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2554, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เหตุสุดวิสัย เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลใดๆ ให้แก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษนั้น

อย่างไรก็ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกานั้นได้ใช้ทฤษฎีเงื่อนไขเป็นหลักในการพิจารณาและใช้ทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมเป็นข้อยกเว้น กล่าวคือ ถ้าความเจ็บป่วยเป็นผลโดยตรงจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลแก่ผู้เจ็บป่วย แต่ความเจ็บป่วยจากมลพิษนั้นต้องไม่ไกลเกินเหตุหรือต้องไม่มีเหตุสอดแทรกอื่นมาทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผลขาดตอนลง

อนึ่ง ข้อยกเว้นความรับผิดตามทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมนี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 96 แห่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 กล่าวคือ ผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ความผิดของเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมว่าได้ก่อให้เกิดมลพิษโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ แต่ยังมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าความเสียหายเป็นผลโดยตรงจากมลพิษของเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมนั้นตามทฤษฎีเงื่อนไข และผู้ก่อมลพิษอาจได้รับยกเว้นความรับผิดหากความเสียหายนั้นไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้ตามทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม การพิสูจน์ความเสียหายจากมลพิษ โดยเฉพาะการพิสูจน์ว่าความเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษนั้น ๆ เป็นผลมาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมใด เป็นเรื่องยากมากสำหรับผู้เสียหายเพราะต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญทางด้านระบาดวิทยาซึ่งมีความซับซ้อนเข้าใจยาก ผู้เจ็บป่วยจากมลพิษจำนวนมากจึงไม่ได้รับการชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเยียวยารักษาพยาบาลใด ๆ ซึ่งในเรื่องนี้ หัวหน้าฝ่ายเยียวยาศูนย์นานาชาติเพื่อความยุติธรรมในช่วงเปลี่ยนผ่าน (International Center of Transitional Justice: ICTJ) ลิซา แม็กการ์เรน กล่าวว่า “เมื่อเกิดมีการละเมิดร้ายแรงต่อสิทธิตามกฎหมาย หลักการเยียวยาความเสียหายคือหลักการและแนวปฏิบัติพื้นฐานว่าด้วยสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือ และการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยผู้เสียหายจากการละเมิดมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาโดยทันที อย่างพอเพียงและเป็นผล”²¹

²¹ ศึกษาหลักการเยียวยาในภาคทฤษฎีและปฏิบัติ, โดย ลิซา แม็กการ์เรน, 2555, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 1 กันยายน 2557.

สำหรับในกรณีผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนนั้นจะควรมีมาตรการใดเพื่อให้ผู้เจ็บป่วยได้รับการชดใช้เยียวยารักษาอย่างพอเพียงและเป็นผลโดยทันทีตามหลักการเยียวยาความเสียหายนี้ได้ ผู้วิจัยจะกล่าวต่อไปในบทที่ 4 เรื่องวิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม ในเรื่องความสอดคล้องกับหลักการเยียวยาความเสียหายของการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

2.1.3 เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะกล่าวถึงเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ 3 ประการคือ เครื่องมือทางการเงินการคลัง เครื่องมือทางการตลาด และเครื่องมือเสริมสร้างแรงจูงใจ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม และการหารายได้จากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายฯ ดังกล่าว ซึ่งจะกล่าวต่อไปในบทที่ 4 และข้อเสนอแนะในบทที่ 5

(1) เครื่องมือทางการเงินการคลังเป็นการเรียกเก็บค่าตอบแทนจากกิจกรรมที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่

1) ระบบการจัดเก็บค่าใช้บริการ/ค่าปล่อยมลพิษ (Charge System) คือระบบที่ผู้ก่อมลพิษจะต้องจ่ายค่าบริการจากสิ่งแวดล้อม

2) ภาษีสิ่งแวดล้อม (Environment Tax) ได้แก่ ภาษีการปล่อยมลพิษ (Pollution Tax or Pollution Fees) เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากบุคคลหรือผู้ประกอบการที่ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม

3) ค่าธรรมเนียมการจัดการ (Administration Fee) เป็นค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้ประกอบการหรือผู้ก่อมลพิษที่แสวงหากำไร เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของหน่วยงานที่ออกใบอนุญาตดำเนินการ

(2) เครื่องมือทางการตลาดเป็นการกำหนดมาตรการให้ผู้ประกอบการปฏิบัติ เพื่อการควบคุมและตรวจสอบมลพิษ โดยใช้กลไกทางการตลาดเข้ามาดำเนินการ ได้แก่

1) ระบบมัดจำ – ค้ำเงิน คือการให้ผู้บริโภครักษาเงินค้ำจ่ายค่าธรรมเนียมที่รวมอยู่ในราคาสินค้า และจะได้รับเงินคืนเมื่อนำซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วมาคืนที่ศูนย์รับคืน

2) การสร้างตลาดซื้อขายใบอนุญาตปล่อยมลพิษ และการประกันความเสี่ยงเสียหาย คือการกำหนดให้ต้องขอใบอนุญาตปล่อยมลพิษและสร้างตลาดในการซื้อขายสิทธิปล่อยมลพิษ

3) การประกันความเสี่ยงเสียหาย (Liability Insurance) คือการประกันภัยความรับผิดชอบ ความเสียหายที่ผู้ก่อมลพิษได้ก่อให้เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม

(3) การใช้เครื่องมือเสริมสร้างแรงจูงใจเป็นเครื่องมือช่วยเหลือและสนับสนุนผู้ประกอบการให้ใช้กระบวนการผลิตที่สะอาดไร้มลพิษ และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภคให้หันมาใช้สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม โดย 2 วิธีคือ

1) มาตรการอุดหนุน เช่นการให้เงินทุนช่วยเหลือหรือเงินให้เปล่า การให้เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ การกำหนดอัตราภาษีสำหรับสินค้าหรือผลิตภัณฑ์แตกต่าง การลดหย่อนภาษีเมื่อมีการนำมาตรการลดมลพิษมาใช้ การยกเว้นภาษีสินค้าที่ลดปริมาณมลพิษ

2) มาตรการแรงจูงใจโดยการบังคับทางกฎหมาย เช่น ค่าปรับ แต่ค่าปรับต้องสูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่มในการบำบัดมลพิษ หรือต้องสูงกว่าการลงทุนเพื่อลดมลพิษและต้นทุนในการควบคุมมลพิษ จึงจะจูงใจให้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม หากค่าปรับต่ำเกินไป ผู้ก่อมลพิษอาจยินยอมจ่ายค่าปรับมากกว่าลงทุนเพื่อลดมลพิษ นอกจากนี้ได้แก่การใช้พันธบัตรการปฏิบัติงาน หรือการวางเงินประกันความเสี่ยง (Performance Bond) หรือสัญญาค้ำประกันของธนาคารหรือสถาบันการเงิน ไว้กับหน่วยงานผู้ให้อนุญาต²²

²² ภาครัฐจัก...มาตรการเศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษ (น. 6), โดย กองแผนงานและประเมินผล, 2558, กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ; เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม (น.11-15). เล่มเดิม.; เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม, โดย จุริพร ดวงกลาง, 2557, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 12 ธันวาคม 2557.; “ภาษีสิ่งแวดล้อม,” โดย พรวิฑู โคว์ชชากรณ, 2556, บทความวิชาการ, 3(22), น. 15-17. ลิขสิทธิ์ 2556 โดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักวิชาการ.; การประชุมโต๊ะกลม: เศรษฐกิจสีเขียวสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โครงการจัดทำเอกสารเผยแพร่ในเรื่อง Thailand Green Economy, โดย สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, (2555, 1-3, 6-7 กุมภาพันธ์), อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 10 ธันวาคม 2557.

2.2 ทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อม

สิทธิในสิ่งแวดล้อมมาจากแนวความคิดประการหนึ่งของสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ สิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองแบ่งเป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ คือสิทธิทางแพ่งและสิทธิทางการเมือง (Civil and Political Rights) อันเป็นสิทธิพื้นฐานที่มีอยู่ตามธรรมชาติของมนุษย์ กล่าวคือ สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมได้แก่สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสม สิทธิในการนับถือศาสนาตามลัทธิความเชื่อ รวมถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมด้วย ดังที่ปรากฏในข้อ 22 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน²³ โดยมีแนวคิดที่ มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมของธรรมชาติ ซึ่งได้แก่ ดิน น้ำ และอากาศ ดังนั้น การให้ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชน จึงต้องขยายรวมถึงความเคารพต่อสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์อาศัยอยู่ด้วย²⁴ ซึ่งเป็นแนวคิดจำพวกประโยชน์นิยมที่ให้นมนุษย์เป็นศูนย์กลางของสิ่งแวดล้อม (Anthropocentric Approach) และให้คุณค่าแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่าที่สิ่งนั้นตอบสนองต่อความพึงพอใจของมนุษย์ ไม่ว่าจะโดยส่วนตัวหรือสังคมโดยรวม ดังนั้น การคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อม จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ของมนุษย์ในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นสุขภาพ อนามัย เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและความคิดสร้างสรรค์ แต่การร่วมมือกันของมวลมนุษย์เพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกตามแนวคิดนี้ในขณะนั้นยังไม่เป็นผลสมบูรณ์ เนื่องจากปัจจัยด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจและด้านการพัฒนาของรัฐที่แตกต่างกัน มนุษย์จึงพยายามบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้จึงจัดให้มีข้อตกลงระหว่างประเทศ เพื่อคุ้มครองรักษาสีงแวดล้อมของ

²³ สิทธิมนุษยชน (น. 88), โดย อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2553, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

²⁴ *International Commission of Juristic & Consumers Association of Penang*, (1981, pp. 27-30) อ้างถึงใน “บทบาทของกฎหมายในการควบคุมการจัดการระเบียบสิ่งแวดล้อม,” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7*, (น. 54), โดย พิเชษฐ เมลาณนท์, 2533, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

รัฐต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่มาของแนวคิดในการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันคือ “แนวคิดสิทธิในสิ่งแวดล้อม”²⁵

ในปฏิญญาริโอว่าด้วย สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development 1992) ใช้คำว่า “the right to live in harmony with nature” หมายถึงสิทธิในการอาศัยอยู่อย่างสมดุลกลมกลืนในธรรมชาติ และยังคงกล่าวว่า มนุษย์เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาอย่างยั่งยืน และมีสิทธิในการใช้ชีวิตที่อุดมสมบูรณ์และแข็งแรงอย่างกลมกลืนกับธรรมชาติ และในมาตรา 1 ของปฏิญญาสต็อกโฮล์ม กล่าวว่า มนุษย์มีสิทธิขั้นพื้นฐานในเรื่องเสรีภาพ ความเสมอภาคในสภาวะแวดล้อมที่ดีในชีวิต และมีความรับผิดชอบที่จะต้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อคนรุ่นต่อไป²⁶

ดร. ปวีศร เลิศธรรมเทวี สรุปว่า ขอบเขตแห่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีมี 4 ประการคือ “สิทธิในชีวิต สิทธิในการเข้าถึงอาหาร สิทธิในเรื่องสุขภาพ และสิทธิพลเมืองกับสิทธิทางการเมือง”²⁷ และเห็นว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม (fundamental right to the environment) ที่ทุกรัฐจะต้องคำนึงถึงเป็นสิ่งแรก และต้องรับรองและคุ้มครองสิทธินี้ไว้เป็นเบื้องต้น เนื่องจากเมื่อประชาชนมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีแล้ว ก็จะมีสิทธิในด้านอื่นๆตามมา สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีจึงมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการคือ “การรับรองสิทธิของประชาชนในสิ่งแวดล้อมที่ดี” และ “รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการหรือจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติให้ดี สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนตามแนวคิดที่ว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน”²⁸

²⁵ คู่มือพิจารณากำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาศาลจังหวัดจันทบุรี (รายงานผลการวิจัย) (น. 9), โดย กฤษณพล ณ ถลาง, 2556, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม วิทยาลัยการยุติธรรม.; กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (น. 43-46), โดย จุมพต สายสุนทร, 2550, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

²⁶ รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม (รายงานผลการวิจัย) (น. 36), โดย ปวีศร เลิศธรรมเทวี, 2558, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.; “สิทธิในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญไทยในยุคเปลี่ยนผ่าน,” โดย มณฑนา ดวงประกา, 2557, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 12 มีนาคม 2563.

²⁷ แหล่งเดิม. น. 40.

²⁸ “แนวทางการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญไทย,” โดย ปวีศร เลิศธรรมเทวี, 2560, วารสารสถาบันพระปกเกล้า, มกราคม – เมษายน, น. 39 – 40. ลิขสิทธิ์ 2560 โดยสถาบันพระปกเกล้า.

ศาสตราจารย์พิเศษ ปัญญา สุทธิบดี เห็นว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อม คือสิทธิที่จะดำรงชีวิตอย่างสงบภายใต้สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพดี และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องให้การรับรองแก่ประชาชน การกระทำใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมย่อมถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน ซึ่งผู้ก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องรับผิดชอบ โดยสิทธิที่ประชาชนจะเรียกร้องให้ผู้นั้นชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนก็ถือเป็นสิทธิในสิ่งแวดล้อมด้วย²⁹

ศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะ เห็นว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ในการจำกัดอำนาจรัฐหรือผู้ปกครองไม่ให้ใช้อำนาจเกินขอบเขต และรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการจัดการให้ประชาชนได้อยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่มีคุณภาพดี ถูกสุขอนามัย มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการเบื้องต้นให้มีหลักประกันแก่การดำรงชีวิตอย่างสงบสุขของประชาชนในสังคม³⁰

ศาสตราจารย์ ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ เห็นว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อม คือประโยชน์ที่บุคคลได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่จะดำรงชีวิตอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพดี และสิ่งแวดล้อมนี้เป็นของทุกคน การใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมจึงต้องไม่ทำให้สิ่งแวดล้อมเสียหาย เสื่อมโทรมหรือถูกทำลาย การกระทำใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นระบบนิเวศที่แปรปรวน คุณภาพของดิน น้ำ อากาศที่เสื่อมโทรมมีมลพิษปนเปื้อน พืช หรือสัตว์ที่เจ็บป่วย ล้มตาย กลายพันธุ์หรือสูญพันธุ์ ฯลฯ ย่อมเป็นการล่วงละเมิดสิทธิของผู้อื่นในสิ่งแวดล้อม ผู้ล่วงละเมิดจึงต้องรับผิดชอบ และมีหน้าที่ต้องแก้ไขสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนดี รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อสุขภาพอนามัย และชีวิต พืชผล สัตว์เลี้ยง และความเสียหายเนื่องจากการที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม หรือไม่สามารใช้ชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพดี³¹

²⁹ การเรียกร้องค่าเสียหายในสิ่งแวดล้อม ศึกษาเฉพาะกรณีเอกชนเป็นผู้เสียหาย (งานวิจัยผลการวิจัย) (น. 8-9), โดย ปัญญา สุทธิบดี, 2542, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.

³⁰ กฎหมายสิทธิมนุษยชน (น. 52), โดย วีระ โลจายะ, 2531, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

³¹ “ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ,” โดย สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2539, ตุลาคม, 43 (1), น. 98. ลิขสิทธิ์ 2539 โดยสำนักงานศาลยุติธรรม.

สิทธิในสิ่งแวดล้อมจึงเป็นสิทธิที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์ของมนุษย์ในลักษณะที่เห็นว่ามนุษย์คือศูนย์กลางของสิ่งแวดล้อม จึงมีข้อตกลงระหว่างนานาประเทศในการร่วมมือแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อมให้คุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมในแต่ละประเทศ โดยเห็นว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพดี การใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมจึงต้องไม่ทำให้สิ่งแวดล้อมเสียหาย ผู้กระทำการใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เสื่อมโทรมเสียหาย ถือเป็นการล่วงละเมิดสิทธิของผู้อื่น เพราะสิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นของทุกคน ผู้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม จึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายความเสียหายที่เกิดขึ้นในสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนดี³²

หลักเกณฑ์สำคัญของสิทธิในสิ่งแวดล้อมคือ เป็นสิทธิที่จำเป็นต่อความเป็นอยู่และชีวิตของมนุษย์ มนุษย์ทุกคนจึงเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะควบคุมและปกป้องรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อความผาสุกของตน หากคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามจนเสียหายเสื่อมสภาพเนื่องจากมลพิษ มนุษย์จึงมีสิทธิที่จะบังคับตามวัตถุประสงค์นี้ ไม่ว่ามลพิษนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิตหรือทรัพย์สินของตนมากน้อยเพียงใด เพราะหลักการสำคัญของสิทธิในสิ่งแวดล้อมคือ สิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สะอาดไร้มลพิษ และมีความปลอดภัยไม่เป็นอันตรายต่อชีวิต สุขภาพ อนามัย และทรัพย์สินของตน³³

อย่างไรก็ตาม สิทธิในสิ่งแวดล้อมจะถูกเรียกร้องบังคับสิทธิได้ต่อเมื่อได้รับการรับรองสิทธิโดยกฎหมายของรัฐ ตัวอย่างเช่น ในกรณีลำน้ำพองเน่าเสีย ซึ่งเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ปี 2524 เมื่อโรงงานผลิตเยื่อกระดาษของบริษัท ฟินิกซ์ พัลป์ จำกัด ได้ระบายน้ำทิ้งผ่านห้วยโจด และไหลลงสู่ลำน้ำพอง ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมในลำน้ำพองและลำน้ำพอง สะสมเรื่อยมา และทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ นาข้าว และพืชผลการเกษตรเริ่มเสียหาย แม่น้ำส่งกลิ่นเหม็นคละคลุ้ง ปลากระชังเริ่มลอยตายเป็นเบือ ขณะที่ปลารวมชาติในแม่น้ำพองบางชนิดถึงกับสูญพันธุ์ จนชาวบ้านไม่กล้าใช้น้ำจากห้วยบึงโจดและลำน้ำพองเพื่อการอุปโภคและบริโภค และต้องเปลี่ยนอาชีพจากการ

³² แหล่งเดิม.; "Crimes against the environment," in *Law reform commission of Canada* (working paper 44, pp. 8-15), by Government of Canada, 1985, Ottawa: Canada.

³³ *Law reform commission of Canada*, 1985, p. 8 – 15 (as cited in สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (น. 99). เล่มเดิม).

ประมงและเกษตรกรรม เพราะทำไม่ได้แล้วเนื่องจากน้ำปนเปื้อนมลพิษและทำให้ปลาตาย³⁴ จึงไม่มีปลาให้จับ แต่หากไม่มีกฎหมายรองรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ ชาวบ้านจะไม่สามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการขาดรายได้ เพราะปลาในลำน้ำพองที่ตายมิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้หนึ่งผู้ใด เมื่อชาวบ้านแต่ละคนไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ จึงไม่ใช่ผู้เสียหายและไม่มีอำนาจฟ้อง³⁵ สิทธิในสิ่งแวดล้อมจึงต้องได้รับการรับรองตามกฎหมายของประเทศต่าง ๆ

ในประเทศญี่ปุ่น แนวคิดเรื่อง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา 13 และมาตรา 15 ดังนี้³⁶

มาตรา 13 ประชาชนทุกคนต้องเคารพสิทธิส่วนบุคคลของกันและกัน ซึ่งรวมถึงสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิแสวงหาความสุขจากการประกอบกิจการต่าง ๆ นั้น กระทำได้ภายในขอบเขตที่ไม่เป็นการรบกวนหรือขัดต่อสวัสดิภาพของสาธารณชนในขั้นสูงสุด การบัญญัติกฎหมายและการดำเนินงานอื่น ๆ ของรัฐทุกเรื่องต้องคำนึงถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่เป็นเกณฑ์การพิจารณาด้วย

มาตรา 25 ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะคงไว้ซึ่งมาตรฐานขั้นต่ำของสุขภาพ ชีวิต ความเป็นอยู่ และการดำรงอยู่ร่วมกันในวัฒนธรรม

รัฐต้องพยายามดำเนินการทุกวิธีการ เพื่อส่งเสริมและจัดให้มีสวัสดิการสังคม ความมั่นคง ความปลอดภัย และการสาธารณสุขแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

จากบทบัญญัติทั้งสองมาตราเป็นที่ยืนยันได้ว่าชาวญี่ปุ่นมีสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และการแสวงหาความสุข โดยถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้หลักประกันแก่ประชาชนและคุ้มครองสิทธิดังกล่าวนี้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า สิทธิพื้นฐานที่ชาวญี่ปุ่นได้รับการคุ้มครองจากรัฐนั้นหมายความรวมถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมด้วย

³⁴ “ลำน้ำพองตัวอย่างแห่งการอนุรักษ์,” โดย สุภัทธา สุขชู, 2551, *นิตยสารผู้จัดการ*, 25(29): อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 31 สิงหาคม 2557.

³⁵ “ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ,” (น. 99-103). เล่มเดิม.

³⁶ *การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ* (รายงานผลการวิจัย) (น. 91-96), โดย สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, เสถียร รุจิระวณิช, วินัย สมบูรณ์ และธนพรรณ สุนทรระ, 2531, กรุงเทพฯ: มูลนิธิญี่ปุ่น.

ในประเทศแอฟริกา แนวคิดเรื่องสิทธิสิ่งแวดล้อมถูกระบุไว้ใน “กฎบัตรแอฟริกา ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของประชาชน” (African Charter on Human and Peoples’ Rights) ในข้อที่ 24 ว่า “ประชาชนย่อมมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีอันเอื้อต่อการพัฒนาของตน”³⁷

ในประเทศสหรัฐอเมริกา แนวคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม ปรากฏใน Public Trust Doctrine โดยถือว่า ประชาชนทุกคนมีสิทธิโดยชอบที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี และมีโอกาสได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณภาพโดยเท่าเทียมกัน และถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องคุ้มครอง และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาตินั้นให้อยู่ในสภาพที่ดีอยู่เสมอ อันเป็นที่มาของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา³⁸

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐโปรตุเกส บัญญัติในมาตรา 66 ว่า “ทุกคนมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีสมดุลทางนิเวศที่มนุษย์จะอยู่ได้และมีหน้าที่ในการปกป้องสิ่งแวดล้อม”³⁹

รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐรัสเซีย บัญญัติในมาตรา 42 ว่า “ทุกคนมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี สิทธิในข้อมูลที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับสถานที่ของสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการได้รับการชดใช้ในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อร่างกายและทรัพย์สินจากการกระทำผิดทางนิเวศ”⁴⁰

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐตุรกี บัญญัติไว้ในส่วนที่ 8 ว่าด้วยสุขภาพ สิ่งแวดล้อม และที่อยู่อาศัย ข้อ A การบริการสุขภาพและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มาตรา 56 ว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะอยู่ใน

³⁷ African charter on human and peoples’ Rights Concluded at Nairobi on 27 June 1981. Article 24, internet, retrieved May 25, 2020.

³⁸ การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (น. 91-96). เล่มเดิม.; *The public trust doctrine: Assessing its recent past & charting its future*, (pp. 667-691), by R. M. Frank, 2012, California: University of California Press.

³⁹ ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม เพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (รายงานผลการวิจัย) (น. 99 - 101), โดย คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, ธีรวิภา เต็มศิริวัฒนกุล และ จิตินันท์ เต็งอันทวย, 2560, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

⁴⁰ แหล่งเดิม.

สิ่งแวดล้อมที่ดีและสมดุล เป็นหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่จะปรับปรุงสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ และป้องกันมลพิษทางสิ่งแวดล้อม”⁴¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน บัญญัติในมาตรา 45 ข้อ 1 ว่า “ทุกคนมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการพัฒนาบุคคล และมีหน้าที่บำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม”⁴²

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐดัตช์บัญญัติในมาตรา 115 ว่า “รัฐต้องปกป้องสิทธิของทุกคนที่จะมีชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเงื่อนไขทางสิ่งแวดล้อม และโดยการส่งเสริมการสงวนรักษาและการปรับปรุงสิ่งแวดล้อม”

ในประเทศไทย สิทธิในสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายมีที่มาจากกรณีหมอกควัน (Smog) ที่นครลอนดอน เนื่องจากมลพิษจากท่อไอเสียรถยนต์ทำปฏิกิริยากับปล่องไฟของโรงงานอุตสาหกรรมและแสงอาทิตย์ ทำให้มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมากประมาณ 4,000 คนในปลายปี พ.ศ.2504 รัฐบาลไทยในขณะนั้นเกรงว่าปัญหาเช่นเดียวกันนี้จะเกิดขึ้นกับประเทศไทยด้วย จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการวิจัยอันตรายจากแก๊สท่อไอเสียรถยนต์ หรือยานพาหนะอื่นและโรงงานขึ้น รวมทั้งพิจารณาออกกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสม ในปี พ.ศ. 2515 รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการควบคุมภาวะสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้น แต่ไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ อีกทั้งคณะกรรมการทุกชุดจะถูกยกเลิกเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ ทำให้การรักษาและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่อาจดำเนินไปได้

ที่สุดในปี 2517 ได้มีการบัญญัติแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นครั้งแรก ดังปรากฏในมาตรา 77 ว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม และความงามทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ดินน้ำ ลมธารและน่านน้ำ” มาตรา 86 และมาตรา 93 ซึ่งบัญญัตินโยบายและหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม และรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2519 ได้มีการนำหลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) ในปญญญาสต็อกโฮล์มมาสอดแทรกไว้ในมาตรา 21 ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีสั่งการหรือกระทำการใดๆที่เห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายทรัพยากร

⁴¹ แหล่งเดิม.

⁴² แหล่งเดิม.

ของประเทศหรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวถูกวิจารณ์ว่าเป็นเพียงอาวุธทางการเมืองของรัฐบาล หลักการตามมาตรานี้ได้ถูกนำมาใช้อีกครั้งในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2534 มาตรา 27 และแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมได้หายไปจากรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง สำหรับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2520 เป็นการนำแนวนโยบายพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2517 มาบัญญัติไว้ในมาตรา 69 ว่า “รัฐพึงวางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรธรรมชาติ ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเจริญในทางวิทยาการเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและเพื่อความมั่นคงของรัฐ” ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับปี 2517 จนถึงฉบับปี 2520 นั้นจะเป็นการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสิทธิเชิงกระบวนการ (Procedural Rights) เท่านั้น มิได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสิทธิเชิงเนื้อหา (Substantive Rights) ไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในด้านสิ่งแวดล้อมที่ดีหรือสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี⁴³

อย่างไรก็ตาม สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมได้บัญญัติรับรองไว้เป็นครั้งแรกในมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 มาตรา 67 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อม ที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม” และยังบัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักกฎหมายสากลไว้ในมาตราอื่นๆ ซึ่งมีความสอดคล้องกับ

⁴³ แหล่งเดิม. น. 7.; รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม (น. 51-55). เล่มเดิม.

ปฏิญญาสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Stockholm Declaration) และปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration) หลายประการ⁴⁴ แต่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับก็มิได้กล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Healthy Environment) ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญที่สุดในการจัดการและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่รัฐต้องให้การรับรองไว้เป็นสิ่งแรก สิทธิในด้านอื่น ๆ จึงจะเกิดขึ้นตามมา หากแต่เป็นเพียงการบัญญัติรับรองในเรื่องสิทธิชุมชน และสิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเพียงนโยบายของรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อม หรือเป็นสิทธิเชิงกระบวนการเท่านั้น มิใช่สิทธิเชิงเนื้อหา บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับจึงอาจกล่าวได้ว่ายังไม่สอดคล้องกับทฤษฎีสหสิทธิในสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด⁴⁵

อนึ่ง เนื่องจากเกิดสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน ประชาชนแตกแยกเป็นฝ่ายต่าง ๆ และมีทัศนคติที่ไม่เป็นมิตรต่อกัน ในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงเข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ยกเว้นในหมวด 2 พระมหากษัตริย์และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) จนกว่าจะได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 4 ความว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้” ดังนั้นในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) นี้ด้วยในลักษณะเดียวกัน นอกจากนี้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ยังได้มีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 90/2557 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2557 แต่งตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

⁴⁴ “แนวทางการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญไทย,” (น. 35–40). เล่มเดิม.

⁴⁵ ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม เพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (น. 7). เล่มเดิม.; รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม (น. 54-88). เล่มเดิม.

แห่งชาติ พ.ศ. 2535 ด้วย และตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2559 มาตรา 43 (2) ยังได้ระบุว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” และในที่สุดได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้บัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 43 (2) และมาตรา 51 โดยกำหนดให้เป็นสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลยั่งยืน และให้ประชาชนและชุมชนมีสิทธิที่จะติดตามเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ ตลอดจนการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐและนโยบายแห่งรัฐตามมาตรา 57 (2) และมาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย และในมาตรา 58 ยังบัญญัติให้รัฐต้องทำการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะดำเนินการ หรืออนุญาตให้บุคคลใดดำเนินการ ที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง และต้องระมัดระวังให้การดำเนินการนั้นเกิดผลกระทบต่อประชาชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด ทั้งต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า และยังให้สิทธิแก่บุคคลและชุมชนที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรือการให้อนุญาตดำเนินการดังกล่าว ซึ่งก็ล้วนแต่เป็นสิทธิเชิงกระบวนการ มิใช่สิทธิเชิงเนื้อหาเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี ในปี 2518 ได้มีการตรา พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ขึ้น ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่บัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของไทย แต่ไม่ได้กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ รวมทั้งขาดสภาพบังคับ จึงได้มีการแก้ไขในปี พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2522 และในปี พ.ศ. 2535 จึงมีการตรา พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 ขึ้น เพิ่มการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมหลายประการ รวมทั้งกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดหรือเป็น

แหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายทางแพ่งแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษ และรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมด้วย⁴⁶ โดยมาตรา 96 บัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ อันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหาย โดยผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ ในลักษณะความรับผิดชอบเด็ดขาด แต่ผู้เสียหายยังคงมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลว่าความเสียหายเกิดจากมลพิษของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่พิสูจน์ได้ยาก โดยเฉพาะในกรณีที่มีแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่งอยู่ในบริเวณเดียวกัน อีกทั้งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษอาจไม่ต้องรับผิดชอบหากเข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ จึงยังมีใช้ลักษณะของความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม มาตรา 97 แห่งกฎหมายดังกล่าวยังขยายความรับผิดชอบไปถึงผู้กระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้ทรัพยากรธรรมชาติเสียหายหรือสูญหาย ต้องชดเชยค่าเสียหายทั้งหมดตามมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาตินั้นแก่รัฐด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายในกรณีความเสียหายเกิดแก่ทรัพย์ที่ไม่มีเจ้าของ โดยให้รัฐเป็นผู้มีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายดังกล่าว⁴⁷

ในกรณีที่มิได้รับผลกระทบจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม ผู้เสียหายจึงยังคงต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องและดำเนินการฟ้องร้องต่อศาล หรืออาศัยมาตรการทางเลือกอื่นนอกจากการฟ้องร้อง ประชาชนซึ่งตกเป็นเหยื่อมลพิษก็ยังคงประสบปัญหาทำให้ไม่อาจได้รับการชดเชยเยียวยารักษา หรือได้รับการชดเชยเยียวยาล่าช้าไม่ทันกาล หรือค่าเสียหายที่ได้รับชดเชยไม่เพียงพอกับความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังที่จะกล่าวต่อไปในบทที่ 3 ดังนั้นควรจะมีมาตรการใดที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ เพื่อให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริงนั้น ผู้วิจัยจะได้กล่าวต่อไปในในบทที่ 4 เรื่องความสอดคล้องของทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อมกับกองทุนที่จะตั้งขึ้นโดย

⁴⁶ การเรียกร้องค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม ศึกษาเฉพาะกรณีเอกชนเป็นผู้เสียหาย (น. 9-11). เล่มเดิม.

⁴⁷ แหล่งเดิม.

กฎหมายด้วยการหารายได้จากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

2.3 หลักการและแนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับการงบประมาณ

เนื่องจากการแก้ไขปัญหาการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนั้น รัฐจำเป็นต้องมีทุนอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการรักษาเยียวยาความเจ็บป่วยของผู้ประสบภัยจากมลพิษ จึงจะสามารถให้การรักษาเยียวยาเบื้องต้นได้อย่างทันเวลา การหารายได้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดังกล่าวนี้จำเป็นต้องอาศัยมาตรการการคลัง จึงต้องศึกษาถึงเรื่องแนวความคิดและหลักการงบประมาณ ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการคลังรัฐบาล หรือการใช้จ่ายเงินเพื่อบริหารประเทศของรัฐบาล และวิธีการแสวงหารายได้ของรัฐบาล การคลังรัฐบาลจะแบ่งเงินของภาครัฐออกเป็นสองประเภทคือเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณ⁴⁸

ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจึงจะกล่าวถึงหลักการและแนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับการงบประมาณในเรื่องงบประมาณแผ่นดิน เงินนอกงบประมาณ และความเสียด้านการคลังของระบบเงินนอกงบประมาณรวมทั้งวินัยการเงินการคลังของรัฐ เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ว่ากองทุนที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายด้วยการหารายได้จากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจะช่วยเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างไรมีประสิทธิภาพอย่างไร ดังจะกล่าวต่อไปในบทที่ 4 เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะ ในบทที่ 5

2.3.1 งบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดิน (Government Budget) เป็นองค์ประกอบหนึ่งของการคลังรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วย งบประมาณแผ่นดิน หนี้สาธารณะ (Public Debt) และนโยบายการคลัง (Fiscal Policy) งบประมาณแผ่นดินเป็นการหารายได้ของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่ายในการบริหารประเทศ ในแต่ละปีรัฐบาลจึงต้องวางแผนการใช้จ่าย ด้วยการประมาณรายจ่ายของรัฐในอนาคต และวางแผนการหารายได้

⁴⁸ “การเสริมสร้างสมรรถนะด้านการเงินการคลังภาครัฐ: หมวดความรู้เกี่ยวกับการคลังภาครัฐ,” โดย ภิรมย์ จันทร์วงษ์, 2558, *คำบรรยาย*, ณ สถาบันพัฒนาบุคลากรและบัญชีภาครัฐ วันที่ 13 ตุลาคม 2558.

เพื่อการใช้จ่ายตามที่ประมาณการไว้ แผนการใช้จ่ายดังกล่าวนี้คืองบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงรายจ่ายของรัฐบาลตามประเภทของโครงการที่ต้องใช้จ่าย และประเภทของงานที่รัฐมีนโยบายจัดทำ และแสดงให้เห็นถึงแหล่งรายได้ของรัฐบาลที่จะจัดหามาเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายตามโครงการ ซึ่งแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาลมาจากการจัดเก็บภาษีจากประชาชน⁴⁹

งบประมาณแผ่นดินดังกล่าว มี 4 ประเภทคือ⁵⁰

(1) งบประมาณรายจ่าย หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือก่อให้เกิดหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย

(2) เงินรายได้แผ่นดิน หมายความว่า เงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรม หรือนิติเหตุ และกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ บัญญัติไม่ให้หน่วยงานของรัฐนั้นนำไปใช้จ่ายหรือหักไว้เพื่อการใด ๆ

(3) เงินเบิกเกินคลัง หมายความว่าเงินงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการเบิกจากคลังไปแล้วแต่ไม่ได้จ่ายหรือจ่ายไม่หมด หรือจ่ายไปแล้วแต่ถูกเรียกคืน และได้นำส่งคลังก่อนสิ้นปีงบประมาณหรือก่อนสิ้นระยะเวลาเบิกเงินที่กันไว้เบิกเหลือในปี

(4) เงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน หมายความว่าเงินงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการเบิกจากคลังไปแล้ว แต่ไม่ได้จ่ายหรือจ่ายไม่หมด หรือจ่ายไปแล้วแต่ถูกเรียกคืน และได้นำส่งคลังภายหลังสิ้นปีงบประมาณหรือภายหลังระยะเวลาเบิกเงินที่กันไว้เบิกเหลือในปี

หลักการของงบประมาณแผ่นดินคือ การวางแผนการใช้จ่ายของรัฐบาลหรืองบประมาณแผ่นดินไม่ต้องกำหนดรายจ่ายจากรายรับ แต่รายจ่ายจะเป็นตัวกำหนดการจัดหารายได้ของรัฐบาล การหารายได้จากการจัดเก็บภาษีและใช้จ่ายเงินต้องได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วจึงใช้บังคับแก่ประชาชนได้ และภาษีที่จัดเก็บถือเป็น

⁴⁹ “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ,” โดย กวิน เอี่ยมตระกูล, อธิก เล้าสกุล และพระภวิษย์ ศรีณรงค์กุล, 2557, *การคลังปริทัศน์*, 6(8), น. 1-3, ลิขสิทธิ์ 2557 โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

⁵⁰ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2562, ข้อ 4.; พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561, มาตรา 4.

รายได้ของแผ่นดินมิใช่ของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ และแม้เป็นส่วนราชการซึ่งได้ดำเนินการจัดเก็บภาษี ก็ต้องนำภาษีที่จัดเก็บส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน การนำไปใช้ต้องได้รับอนุมัติตามวิธีการงบประมาณจะนำไปใช้โดยตรงไม่ได้

ลักษณะของงบประมาณที่ดีต้องมีลักษณะเป็นศูนย์รวมเงินแผ่นดิน คือรายรับและรายจ่ายทั้งหมดของรัฐรวมอยู่ที่เดียวกัน คือในงบประมาณแผ่นดิน เว้นแต่ในกรณีจำเป็นต้องตั้งงบพิเศษหรือเงินนอกงบประมาณ เพื่อความสะดวกในการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งมีค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีน้อยที่สุด อีกทั้งต้องมีระยะเวลาที่เหมาะสมโดยทั่วไปมักมีกำหนด 12 เดือน เรียกว่าปีงบประมาณ สำหรับประเทศไทยเริ่มวันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป⁵¹ หากรัฐมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายแต่ไม่ได้กำหนดไว้ในงบประมาณประจำปี ในกรณีนี้ต้องจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมขึ้นใหม่และเสนอให้รัฐสภานุมัติเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งนโยบายงบประมาณมี 3 ลักษณะคืองบประมาณสมดุล หมายถึงรายได้เท่ากับรายจ่าย งบประมาณขาดดุล หมายถึงรายได้ต่ำกว่ารายจ่าย และงบประมาณเกินดุล หมายถึงรายได้สูงกว่ารายจ่าย

บางกรณีรัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายมากกว่ารายได้ทำให้เกิดการขาดดุลงบประมาณและอาจทำให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อ ในกรณีนี้รัฐบาลอาจต้องกู้เงินหรือก่อหนี้สาธารณะหรือใช้มาตรการเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษีเพื่อชดเชยการขาดดุล และหากงบประมาณเกินดุลก็อาจต้องประสบปัญหาเงินฝืด ซึ่งรัฐต้องมีมาตรการรองรับด้วยการลดรายได้ภาครัฐให้น้อยลง เช่นด้วยการลดอัตราการจัดเก็บภาษีเพื่อให้งบประมาณมีดุลยภาพ

ดังนั้น งบประมาณรายรับคือการแสวงหารายได้ของรัฐบาลเพื่อนำไปสนับสนุนรายจ่าย ซึ่งรายรับของรัฐบาลมีที่มาจาก 3 แหล่งคือ 1) รายได้ของรัฐบาล (Government Revenue) ส่วนใหญ่เป็นรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ได้แก่ภาษีอากรทั่วไป (General Tax) และภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) และรายได้ที่มีใช้ภาษีอากร 2) เงินกู้ของรัฐบาล หรือเรียกว่าหนี้สาธารณะ (Public Debt) และ 3) เงินคงคลัง (Treasury Cash Balance) คือจำนวนเงินรายได้ของรัฐบาลที่เหลือจ่ายจากการ

⁵¹ แหล่งเดิม.

ดำเนินงานและสะสมไว้ในคลัง และรวมถึงจำนวนเงินในบัญชีเงินฝากของกระทรวงการคลังซึ่งฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย⁵²

2.3.2 เงินนอกงบประมาณ

เงินนอกงบประมาณ หมายความว่าบรรดาเงินที่ล่วงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุ หรือกรณีอื่นใดที่ต้องนำส่งคลัง แต่มีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง⁵³

เงินนอกงบประมาณ มี 4 ประเภทคือ⁵⁴

(1) เงินทุนหมุนเวียน หมายถึงเงินที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เช่น กองทุน เงินทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุนหมุนเวียน ซึ่งไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินเมื่อสิ้นปีงบประมาณหากมีเงินเหลือจ่าย อีกทั้งกองทุนยังสามารถตั้งงบประมาณเพิ่มเติมได้ หากเห็นว่าจำนวนเงินที่มีอยู่ไม่เพียงพอสำหรับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน เมื่อตั้งงบประมาณเพิ่มเติมและได้รับอนุมัติงบประมาณส่งเข้ามายังกองทุนจะถือเป็นเงินนอกงบประมาณ และการจ่ายเงินเป็นทุน หรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใดๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย⁵⁵ การจัดตั้งกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนจึงต้องทำโดยกฎหมายเท่านั้น โดยทำได้ 2 แนวทางคือ การเสนอขอจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนภายใต้ร่างกฎหมายเฉพาะ (ร่างพระราชบัญญัติ) หรือการเสนอขอจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนภายใต้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งกองทุนหมุนเวียนเหล่านี้ อาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภทคือ⁵⁶

⁵² กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร, (น. 36-38), โดย วิทย์ ต้นตยกุล, 2528, กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.; การศึกษาระดับเงินคลังที่เหมาะสม (รายงานผลการวิจัย) (น. 5), โดย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, ม.ป.ป., กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

⁵³ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 4 วรรคห้า.

⁵⁴ พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 2-5, มาตรา 3, มาตรา 4, และมาตรา 12.

⁵⁵ พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 มาตรา 3 และมาตรา 4.; พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 12

⁵⁶ “กองทุนนอกงบประมาณของไทย,” โดย ภาวิน ศิริประภาณุกุล, (2015, 25 สิงหาคม), อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 8 กรกฎาคม 2559.

1) กองทุนที่ไม่สามารถหารายได้จากกิจการของกองทุน ต้องได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณอย่างต่อเนื่อง

2) กองทุนซึ่งมีรายได้จากการดำเนินงานของกองทุน หรือมีรายได้ไม่เพียงพอ ยังต้องได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน และ

3) กองทุนที่มีรายได้หลักจากการจัดสรรภาษีให้เป็นการเฉพาะ เช่น กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ และเงินบำรุงเพื่อใช้ในกิจการขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท. หรือไทยพีบีเอส) เป็นต้น

(2) เงินฝากหมายถึง เงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้ และจ่ายคืนตามคำขอของผู้ฝากตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง ซึ่งได้รับยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน⁵⁷ ส่วนราชการที่มีเงินนอกงบประมาณ ถ้าไม่ได้รับยกเว้นกำหนดเป็นอย่างอื่น หรือไม่มีกฎหมายอนุญาตให้เก็บไว้ได้เป็นการเฉพาะ หรือมิได้รับอนุญาตให้นำฝากธนาคารได้ เงินนอกงบประมาณทั้งหมดต้องฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง ซึ่งกระทรวงการคลังจะรับฝากเงินนอกงบประมาณเท่านั้นไม่รับฝากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้แผ่นดิน ประเภทของเงินฝากได้แก่ เงินบริจาค เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุญาตให้เก็บไว้ใช้จ่ายได้

(3) เงินยืมทรองราชการหมายถึง เงินซึ่งกระทรวงการคลังอนุญาตให้ส่วนราชการมีไว้ตามจำนวนที่เห็นสมควร เพื่อทรองจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายปลัดภักย์ย่อยประจำสำนักงานตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง⁵⁸ และ

(4) เงินนอกงบประมาณซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินนอกงบประมาณกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ⁵⁹

⁵⁷ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2591 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 2-5, มาตรา 3.

⁵⁸ แหล่งเดิม.

⁵⁹ ได้แก่ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2-5.; พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2562 และข้อบังคับว่าด้วยการฝากและถอนคืนเงินต่อกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2495 แก้ไขเพิ่มเติมโดย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545.

ประเทศที่มีเสถียรภาพทางการคลัง จะมีเงินงบประมาณทั้งสองประเภทคือ เงินงบประมาณแผ่นดิน และเงินนอกงบประมาณ เหตุที่ต้องมีเงินนอกงบประมาณเนื่องจาก เงินงบประมาณแผ่นดินมีข้อจำกัด ต้องใช้ในรอบระยะเวลา 1 ปีงบประมาณ และต้องใช้ในกรอบตามที่รัฐจัดสรรมาให้ หากใช้จ่ายไม่หมดต้องส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ไม่สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้ หากต้องการใช้จ่ายต้องเสนอของบประมาณในปีถัดไป เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นจึงขอกันเงินไว้ใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินแต่ขอกันได้ไม่เกิน 6 เดือน ซึ่งภารกิจบางประการของภาครัฐต้องการความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงิน เมื่อวัตถุประสงค์ของภารกิจตามนโยบายของรัฐบาลไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้โดยอาศัยเงินงบประมาณปกติ จำต้องมีเงินนอกงบประมาณมาเสริมการใช้จ่ายเงินงบประมาณจึงจะสามารถบรรลุผลตามเป้าหมายได้⁶⁰

2.3.3 ความเสี่ยงด้านการคลังของระบบเงินนอกงบประมาณ

เนื่องจากการใช้จ่ายเงินจากกองทุนนอกงบประมาณ ไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการพิจารณาจากรัฐบาลตามปกติของวิธีการงบประมาณ และไม่ปฏิบัติตามหลักการบริหารเงินการคลังของรัฐบาลการจัดตั้งกองทุนนอกงบประมาณจึงมีความเสี่ยงด้านการคลังบางประการคือ ประการที่ 1 เป็นการยกเว้นหลักการคลังและการงบประมาณแผ่นดิน จึงไม่ผ่านการพิจารณาลั่นรองจากรัฐสภาตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน ประการที่ 2 ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจวงคลุมหน่วยงานฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบเพราะการใช้จ่ายเงินมิได้รวมศูนย์อยู่ที่เดียวกันดังเช่นเงินงบประมาณแผ่นดิน ประการที่ 3 ปริมาณเงินหมุนเวียนจากการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจได้ ประการที่ 4 ในปัจจุบันมีกองทุนนอกงบประมาณเป็นจำนวนมากกว่าเงินงบประมาณแผ่นดิน ประการที่ 5 อาจขาดความจำเป็นและขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน⁶¹

⁶⁰ “การบริหารเงินนอกงบประมาณ,” โดย ปรีชา นากแก้ว, 2557, *คำบรรยาย*, สถาบันพัฒนาบุคลากรและบัญชีภาครัฐ วันที่ 13 ตุลาคม 2557.; “การเสริมสร้างสมรรถนะด้านการเงินการคลังภาครัฐ: หมาดความรู้เกี่ยวกับการคลังภาครัฐ.” หน้าเดิม.; ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2562.

⁶¹ “กองทุนนอกงบประมาณของไทย,” หน้าเดิม.

2.3.4 วินัยการเงินการคลังของรัฐ

วินัยการเงินการคลังคือ กรอบในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล เพื่อรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเงินของรัฐในการจัดการงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยการกำหนดงบประมาณรายจ่ายจากรายได้ประจำของรัฐบาล และเป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลไม่ให้เกินที่กำหนดไว้ผ่านทางกฎหมายงบประมาณรายจ่าย และรัฐต้องหารายได้ให้เพียงพอกับรายจ่าย จึงต้องมีขอบเขตของการใช้จ่ายที่ชัดเจนเพื่อสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเงินการคลัง และหากจำเป็นต้องก่อหนี้ก็ต้องสมเหตุผล พอสมควร วินัยการคลังจึงถือได้ว่าเป็นการชดเชยการขาดดุลด้วย แม้การขาดดุลนั้นจะได้รับการสนับสนุนทางการเมืองเพราะอาจเป็นประโยชน์ต่อประชาชนแต่ก็ยังเป็นการเพิ่มภาระให้ประชาชนที่ต้องเสียภาษีในอนาคต⁶²

วินัยการเงินการคลังของรัฐตามกฎหมายแบ่งออกเป็น 6 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 รายได้ ส่วนที่ 2 รายจ่าย ส่วนที่ 3 การจัดให้ได้ว่าซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ ส่วนที่ 4 การก่อหนี้และการบริหารหนี้ ส่วนที่ 5 เงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน ส่วนที่ 6 การคลังท้องถิ่น

2.3.4.1 รายได้

ในเรื่องรายได้ของรัฐตามกฎหมายวินัยการคลัง ได้แก่ รายได้แผ่นดิน และเงินทั้งหมดที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ แต่มีกฎหมายบัญญัติให้นำไปใช้จ่ายเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐได้ ถือเป็นรายได้ของรัฐตามกฎหมาย⁶³ สำหรับการจัดเก็บรายได้แผ่นดินที่เป็นภาษีอากรต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้จึงจัดเก็บได้ การยกเว้นหรือการลดภาษีอากรจะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เช่นกัน⁶⁴

⁶² *Fiscal administration* (pp. 44-45), by J. Mikesell, 1999, New York: Harcourt Brace College.; *Public finance in theory and practice* (p. 101). Op. cit.

⁶³ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561, มาตรา 31 และมาตรา 34.

⁶⁴ แห่งเดิม. มาตรา 32.

เงินรายได้แผ่นดินต้องนำส่งคลังตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เช่น ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือ หรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใดหรือบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็เงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกันดังกล่าว นั้น เหล่านี้ถือเป็นกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะกำหนดว่าไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ และอาจอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวที่ได้รับเงินไว้ในลักษณะเป็นค่าชดเชยความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน ซึ่งหน่วยงานนั้นจำเป็นต้องนำเงินที่ได้รับไว้มาใช้จ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สิน หรือจัดให้ได้ทรัพย์สินกลับคืนมา นำเงินนั้นไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน หรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกเป็นสาธารณประโยชน์ หรือประชาสงเคราะห์ เงินรายรับของหน่วยงานดังกล่าว หรือเงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ และเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคล เพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น เหล่านี้ให้นำไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังได้เช่นกัน แต่สำหรับรัฐวิสาหกิจการจัดสรรเงินกำไรสุทธิเพื่อนำส่งคลัง ให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น และกระทรวงการคลังอาจกำหนดให้รัฐวิสาหกิจต้องจัดสรรกำไรสุทธิหรือกำไรสะสมเพื่อนำส่งคลังเพิ่มเติมในจำนวนที่เห็นสมควรก็ได้⁶⁵

2.3.4.2 รายจ่าย

การใช้จ่ายเงินของหน่วยงานรัฐ ต้องเป็นไปตามรายการและวงเงินงบประมาณ รายจ่ายของหน่วยงานรัฐนั้นๆ ซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจใช้จ่ายหรือกอหน้ผูกพันได้ และต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส คุ่มค่า ประหยัด โดยพิจารณาเป้าหมาย ประโยชน์ที่ได้รับ ผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพของหน่วยงาน ดังนั้นการกอหน้ผูกพันการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือเงินอื่นของหน่วยงานของรัฐ จึงต้องพิจารณาภาระทางการเงินที่เกิดขึ้นและข้อผูกพันในการชำระเงินตามสัญญา และประโยชน์ที่รัฐจะได้รับด้วย

การเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำส่งคลัง ต้องเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่สำหรับ

⁶⁵ แหล่งเดิม. มาตรา 34 และมาตรา 36.

หน่วยงานของรัฐซึ่งมิใช่ส่วนราชการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเบิกเงิน การรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้ โดยต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ และผู้มีอำนาจอนุมัติการจ่ายเงิน มีหน้าที่ต้องตรวจสอบการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามที่กฎหมาย หรือกฎ หรือตามที่ได้รับอนุญาตให้จ่ายได้ด้วย ถ้าหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตให้ใช้จ่ายเงินมิได้ใช้จ่ายหรือใช้จ่ายไม่หมด ต้องนำส่งคืนคลังโดยไม่ชักช้า⁶⁶

อย่างไรก็ดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจออกระเบียบโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี สั่งจ่ายเงินจากคลังเป็นเงินตราของราชการ เพื่อให้ส่วนราชการใช้ตรงจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายปลีกย่อย หรือเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติราชการในต่างประเทศ หรือตามข้อผูกพันในการกู้เงินจากต่างประเทศ หรือเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่สามารถรอการเบิกเงินจากงบประมาณได้ แต่ส่วนราชการที่ได้จ่ายเงินตราของราชการแล้ว ต้องเบิกเงินชดเชยเงินตราของราชการที่ได้จ่ายไปนั้นในโอกาสแรกที่กระทำได้⁶⁷

2.3.4.3 การจัดทำได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ

การบริหารจัดการทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือการกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยกระทรวงการคลังมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลรักษาและบริหารทรัพย์สินของแผ่นดินและทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดิน และมีหน้าที่จัดทำบัญชีทรัพย์สินของแผ่นดินตามประเภท และลักษณะแห่งทรัพย์สิน เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานอื่นของรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลรักษาและบริหารทรัพย์สินของแผ่นดิน หน่วยงานนั้นมีหน้าที่ต้องจัดทำบัญชีทรัพย์สินของแผ่นดิน และรายงานให้กระทรวงการคลังทราบตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด และสำหรับทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดิน กระทรวงการคลังต้องนำขึ้นบัญชีทรัพย์สินของแผ่นดินตามประเภท และลักษณะแห่งทรัพย์สินนั้นด้วย⁶⁸

⁶⁶ แหล่งเดิม. มาตรา 38, มาตรา 39 และมาตรา 42.

⁶⁷ แหล่งเดิม. มาตรา 41.

⁶⁸ แหล่งเดิม. มาตรา 44, มาตรา 45 และมาตรา 46.

การบริหารเงินคงคลังต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง โดยต้องรักษาไว้ในระดับที่จำเป็น เพื่อให้มีสภาพคล่องเพียงพอสำหรับการเบิกจ่ายสำหรับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ โดยต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายและต้นทุนในการบริหารสภาพคล่องด้วย ส่วนในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานรัฐ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐหรือตามกฎระเบียบของหน่วยงานรัฐนั้น โดยเคร่งครัด⁶⁹

2.3.4.4 การก่อหนี้และบริหารหนี้

หน่วยงานรัฐอาจก่อหนี้ได้แต่ต้องเป็นไปตามกฎหมายและอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐผู้กู้ ซึ่งการก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะและหนี้ของหน่วยงานรัฐต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศและของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรัฐบาลอาจกู้เงินและค้ำประกันการชำระหนี้สาธารณะของหน่วยงานรัฐได้ แต่การก่อหนี้ต้องเป็นไปตามกฎหมายและอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐผู้กู้ด้วย มิฉะนั้นก็ไม่อาจค้ำประกันหนี้หนี้ได้ แต่ทั้งนี้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐต้องประกาศกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ และสัดส่วนอื่นๆที่คณะกรรมการเห็นสมควร เพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ⁷⁰

ในกรณีที่จะมีการกู้เงิน หน่วยงานของรัฐที่จะกู้ต้องจัดทำแผนการกู้เงินและการบริหารหนี้เงินกู้ที่จะกระทำในปีงบประมาณก่อนเริ่มปีงบประมาณนั้นส่งให้กระทรวงการคลัง และรายงานให้กระทรวงการคลังทราบเมื่อได้มีการกู้เงินแล้ว และต้องจัดทำรายงานการกู้เงินประจำปีงบประมาณ และสถานะหนี้เงินกู้คงค้างเสนอต่อกระทรวงการคลังภายในสามสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณด้วย⁷¹

การกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้โดยกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะจะทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้อำนาจให้กู้ได้ และจะกู้ได้เฉพาะในกรณีที่มีความ

⁶⁹ แหล่งเดิม. มาตรา 46 และมาตรา 48.

⁷⁰ แหล่งเดิม. มาตรา 49, มาตรา 50 และมาตรา 52.

⁷¹ แหล่งเดิม. มาตรา 60.

จำเป็นต้องดำเนินการ โดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทัน และเงินที่ได้รับจากการกู้ยืมกระทรวงการคลังต้องเก็บรักษาไว้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเบิกไปใช้จ่ายตามแผนงาน หรือ โครงการ ตามที่กฎหมายกำหนดได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น นอกจากนี้รัฐบาลอาจกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ แต่ให้กู้ได้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนต้องดำเนินการ โดยไม่อาจใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายได้ และต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศ การกู้เงินทั้งสองกรณีดังกล่าว ถ้ามีเงินเหลือหรือไม่ดำเนินการ หรือไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินตามแผนงานหรือตามโครงการนั้นอีก ให้นำส่งคลัง หรือในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้เบิกเงินกู้ไปใช้จ่ายเนื่องจากแผนงานหรือโครงการเสร็จสิ้น หรือไม่มีการดำเนินการ หรือไม่มีความจำเป็นต้องใช้อีกต่อไป กระทรวงการคลังต้องนำเงินกู้ที่เหลือส่งคลัง แต่ถ้ายังไม่ได้เบิกเงินจากผู้ให้กู้ ให้ยกเลิกวงเงินกู้ยืมที่ยังไม่ได้เบิกนั้น⁷²

การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลังต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานะของเงินคงคลัง โดยคำนึงถึงประมาณการรายได้ และแผนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในแต่ละช่วงเวลาด้วย และให้พิจารณาปรับลดวงเงินที่จะกู้ตามความจำเป็นและเหมาะสม เมื่อปรากฏว่ารัฐจัดเก็บรายได้เกินกว่าประมาณการ หรือมีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณต่ำกว่าประมาณการในระหว่างปีงบประมาณ⁷³

2.3.4.5 เงินนอกงบประมาณ

เงินนอกงบประมาณดังได้กล่าวในหน้า 41-43 นั้น กฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ กำหนดให้มีเงินนอกงบประมาณเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณนั้น และเมื่อได้ใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินการตามวัตถุประสงค์จนบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายแล้ว หากมีเงินคงเหลือต้องนำส่งคลังโดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เช่น กำหนดว่าไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ใดๆ ก็

⁷² แหล่งเดิม. มาตรา 53, มาตรา 56 และมาตรา 59.

⁷³ แหล่งเดิม. มาตรา 55.

ตามเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานรัฐนั้นต้องนำมาฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น หรือได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นอย่างอื่น เช่น อนุญาตให้นำไปฝากไว้กับสถาบันการเงินได้ เป็นต้น ซึ่งกระทรวงการคลังจะรับฝากเฉพาะเงินนอกงบประมาณเท่านั้น จะไม่รับฝากเงินงบประมาณแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เมื่อหน่วยงานของรัฐที่มีใช้รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ หรือมีเงินนอกงบประมาณเกินสมควร กระทรวงการคลังมีอำนาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐนั้นนำเงินนอกงบประมาณนั้นส่งคลังตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้⁷⁴

สำหรับในเรื่องการจัดตั้งทุนหมุนเวียนต้องกระทำโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเท่านั้น และต้องมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่ชัดเจน และเป็นกรณีที่เป็นกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม และเหมาะสมที่จะอนุญาตให้นำรายรับจากการดำเนินกิจการนั้นสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ รวมถึงไม่เข้าซ้อนกับทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งไว้แล้ว⁷⁵

2.3.4.6 การคลังท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อให้การบริหารจัดการท้องถิ่นดำเนินไปได้เช่นกัน การหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำมาดำเนินการบริหารจัดการท้องถิ่นจึงมีความจำเป็น กฎหมายจึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจการมสาธารณะ และถ้ายังไม่สามารถจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอ รัฐต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมไปพลางก่อน นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นในการก่อหนี้ โดยการกู้เงินหรือการออกพันธบัตร แต่ต้องอยู่ภายใต้

⁷⁴ แหล่งเดิม. มาตรา 61 และมาตรา 62.

⁷⁵ แหล่งเดิม. มาตรา 63.

กฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะด้วย⁷⁶

สำหรับการกู้เงินจากต่างประเทศ หรือกู้เป็นเงินตราต่างประเทศ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและคณะรัฐมนตรีก่อนด้วย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย การก่อหนี้ผูกพัน และการบริหารทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยต้องพิจารณาผลสัมฤทธิ์ ความคุ้มค่า ความประหยัด และภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย อีกทั้งการจัดทำงบประมาณประจำปี ต้องพิจารณาฐานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณนั้น โดยต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายวินัยการเงินการคลังรัฐบาล⁷⁷

2.4 หลักการและแนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับภาษีอากร

เนื่องจากมนุษย์แต่ละคนได้เข้าทำสัญญาต่อกันซึ่งเรียกว่า “สัญญาประชาคม” (Social Contract) จัดตั้งรัฐบาลขึ้น โดยยอมสละอำนาจปกป้องสิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินที่มีอยู่ตามกฎหมายธรรมชาติให้แก่ผู้ปกครองเป็นผู้นำอำนาจนี้แทนตน ซึ่งการบริหารจัดการประเทศเพื่อความสงบสุขของประชาชนตามที่ได้รับมอบหมายนั้น รัฐจำต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเศรษฐกิจมหภาค 3 ประการคือ

- (1) ให้มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อการกินดีอยู่ดีของประชาชน ลดอัตราการว่างงานหรือให้มีการจ้างงานเพิ่มมากขึ้น
- (2) ดำเนินการให้มีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมและมีความเสมอภาคมากขึ้น และ
- (3) ให้มีความมั่นคงในเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

⁷⁶ แหล่งเดิม. มาตรา 64 และมาตรา 67.

⁷⁷ แหล่งเดิม. มาตรา 65, มาตรา 66 และมาตรา 67.

หากรัฐไม่ดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว จะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ส่งผลให้ขาดความมั่นคงในเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และอาจนำไปสู่ปัญหาอื่นๆ มากมาย ทำให้หน้าที่ของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย และบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน ล้มเหลวหรือไม่อาจเกิดขึ้นได้⁷⁸

การดำเนินการตามเป้าหมายเศรษฐกิจมหภาคดังกล่าว จะประสบผลสำเร็จได้หากมีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมและเสมอภาค แต่การกระจายรายได้ภายใต้ระบบการตลาดจากการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ รัฐบาลจึงต้องเข้าแทรกแซงด้วยการนำทรัพยากรหรือรายได้ของประชาชนมาจัดสรรหรือทำการกระจายรายได้ใหม่อีกครั้งหนึ่งเพื่อลดความมั่งคั่งของผู้มีรายได้สูง และนำมาเพิ่มความมั่งคั่งให้แก่ผู้มีรายได้ต่ำ ผ่านทางนโยบายการคลัง ซึ่งเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มหภาคประการหนึ่ง อันประกอบด้วยนโยบายด้านภาษีและนโยบายรายจ่ายสาธารณะ ด้วยการจัดหาสินค้าสาธารณะ และสินค้าที่มีประโยชน์ซึ่งมีความจำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน จึงทำให้ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ลดลง เนื่องจากการที่ผู้มีรายได้สูงจะสมัครใจลดความมั่งคั่งของตน ด้วยการนำรายได้ของตนมาให้แก่ผู้มีรายได้ต่ำ เพื่อให้เกิดการกระจายรายได้ที่เสมอภาคนั้นเป็นไปได้ยาก⁷⁹

อนึ่ง การจัดหารายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินการบริหารจัดการประเทศดังกล่าวของรัฐทำได้หลายวิธีด้วยกัน เช่น โดยการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ จากประชาชน การขายสินค้า หรือการกู้ยืมเงิน⁸⁰ แต่แหล่งรายได้หลักที่สำคัญของรัฐบาลมาจากการจัดเก็บภาษีจากประชาชน ในหัวข้อนี้ จึงจะกล่าวถึงความหมายของภาษีอากร วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีอากร ลักษณะของภาษีอากร และหลักการจัดเก็บภาษีอากร เพื่อนำไปศึกษาวิเคราะห์กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นในบทที่ 4 และนำไปสู่ข้อเสนอแนะในบทที่ 5

⁷⁸ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์ (น. 2-5), โดย จิรศักดิ์ รอดจันทร์, 2556, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁷⁹ แหล่งเดิม. น. 12-19.

⁸⁰ แหล่งเดิม. น.6.

2.4.1 ความหมายของภาษีอากร

ริชาร์ด เอ็มสเกรบ และเพจจีบี เอ็มสเกรบ กล่าวว่า “ภาษีอากร คือสิ่งที่ถูกดึงมาจากภาคเอกชนโดยที่รัฐบาลไม่มีพันธะที่จะต้องชดใช้คืนแต่ประการใด”⁸¹

ศาสตราจารย์เกียรติกุลณ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม เห็นว่าความหมายของภาษีอากร มีสองประเภทคือ ประเภทแรกหมายถึง สิ่งที่รัฐบาลบังคับจัดเก็บจากประชาชน โดยประชาชนไม่ได้รับสิ่งตอบแทนโดยตรงจากรัฐ แต่รัฐนำเงินนั้นมาใช้สำหรับประโยชน์ของส่วนรวม ประเภทที่สองคือ ทรัพยากรที่เคลื่อนย้ายจากเอกชนไปยังรัฐ แต่ไม่รวมถึงการกู้ยืมเงินและการขายสินค้าหรือบริการของรัฐบาลในราคาต้นทุน⁸²

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายไว้ว่า “ภาษีคือเงินที่รัฐหรือท้องถิ่นเรียกเก็บจากบุคคลเพื่อใช้จ่ายในการบริหารประเทศหรือท้องถิ่น เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีมูลค่าเพิ่ม” คำว่า “อากร” คือค่าธรรมเนียมอย่างหนึ่งที่รัฐบาลเรียกเก็บ⁸³

ความหมายตามประมวลรัษฎากร ซึ่งจัดทำโดยกลุ่มนักวิชาการภาษีอากรกรมสรรพากรได้ให้ความหมายว่า “ภาษีอากร” คือสิ่งซึ่งรัฐบาลบังคับเก็บจากรายธุรกิจและนำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมโดยมิได้มีสิ่งตอบแทนโดยตรงแก่ผู้เสียภาษีอากร นอกจากนี้ยังหมายถึงเงินได้หรือทรัพยากรที่เคลื่อนย้ายจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาล แต่ไม่รวมถึงการกู้ยืม หรือขายสินค้า หรือให้บริการในราคาต้นทุนโดยรัฐบาล⁸⁴

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า “ภาษีอากร” คือเงินหรือทรัพยากรที่เป็นรายได้ของรัฐซึ่งเคลื่อนย้ายมาจากภาคเอกชนโดยการบังคับจัดเก็บ เพื่อนำมาใช้ประโยชน์สำหรับส่วนรวม และผู้เสียภาษีไม่ได้รับประโยชน์โดยตรง หากแต่เป็นประโยชน์ที่ได้รับโดยอ้อมจากการพัฒนาประเทศในรูปแบบต่าง ๆ ตาม

⁸¹ *Public finance in theory and practice* (p. 212), by R.A. Musgrave and P.B. Musgrave, 1986, New York: McGraw-Hill Book.

⁸² *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย* (น. 129-130), โดย เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2546, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁸³ *การภาษีอากรธุรกิจ (Business taxation)* (น. 1), โดย ปัญจพร ทองเล็ก, 2550, กรุงเทพฯ: ออฟเซ็ท เพรส.

⁸⁴ “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบัญชีภาษีอากร,” โดย สุวิมล กิตติสุวรรณ, 2554, ใน *เอกสารสรุปประกอบการบรรยายวิชา การบัญชีภาษีอากร*, น. 1. ลิขสิทธิ์ 2554 โดยมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย.

เป้าหมายของนโยบายรายจ่ายสาธารณะของรัฐที่กำหนดไว้ในโครงการต่าง ๆ หรือตามวัตถุประสงค์ของกองทุนซึ่งมีแหล่งเงินได้จากภาษีที่จัดเก็บ

2.4.2 วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีอากร

จากแนวความคิดของการจัดเก็บภาษีอากรและความเห็นของนักวิชาการด้านภาษีอากรพบว่าการจัดเก็บภาษีอากรมีวัตถุประสงค์เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายของรัฐในการสร้างความสงบเรียบร้อย และเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) นำมาเป็นค่าใช้จ่ายของรัฐเพื่อกำหนดการให้บรรลุปเป้าหมายเศรษฐกิจมหภาค

(2) นำมาเป็นค่าใช้จ่ายของรัฐในการรักษาความมั่นคงและความปลอดภัยของประชาชน

(3) เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างคนร่ำรวยและคนยากจน เพื่อนำมาซึ่งความสงบสุขของประชาชน ไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวาย การจลาจล การแย่งชิงด้วยการปล้น ฆ่า ฯลฯ โดยการนำภาษีที่ถูกจัดเก็บมาจัดสรรกระจายรายได้ใหม่⁸⁵อีกครั้งหนึ่งให้เกิดความเสมอภาค⁸⁶

2.4.3 ลักษณะของภาษีอากร

จากแนวความคิด ความหมาย และวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีอากรจึงเห็นได้ว่า ภาษีอากรจะมีลักษณะโดยทั่วไป 4 ประการคือ⁸⁷

⁸⁵ หลักกระจายรายได้ครั้งใหม่คือ การจัดสรรทรัพยากรหรือรายได้ซึ่งเกิดจากการกระทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนอีกครั้งหนึ่งโดยรัฐบาล เนื่องจากการกระจายรายได้ครั้งแรกภายใต้ระบบการตลาด นำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างประชาชน รัฐจึงต้องเข้าแทรกแซงเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ให้เกิดมีความเสมอภาคกันทางรายได้ (ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์ (น. 20). เล่มเดิม.)

⁸⁶ “การพยากรณ์อัตราแลกเปลี่ยนในระยะสั้นโดยใช้ Artificial Neural Networks,” โดย นคร ยิ้มศิริวิวัฒน์, 2546, วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยรามคำแหง, 6(กรกฎาคม-ธันวาคม), น. 15-20. ลิขสิทธิ์ 2546 โดย มหาวิทยาลัยรามคำแหง.; การภาษีอากร, โดย ลำไย เทียมมล, 2559, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 8 พฤษภาคม 2559.; “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบัญชีภาษีอากร,” (น. 2). เล่มเดิม.

⁸⁷ แหล่งเดิม.; คำอธิบายกฎหมายมหาชน การคลังและภาษีอากร (น. 29-31), โดย ศุภลักษณ์ พิณิจภูวดล, 2554, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- (1) เป็นการเคลื่อนย้ายทรัพยากรจากเอกชนไปสู่รัฐบาล ซึ่งทรัพยากรที่เคลื่อนย้ายนั้นอาจเป็นเงิน แรงงาน หรือสิ่งของใด ๆ ของเอกชนก็ได้
- (2) มีลักษณะเป็นการบังคับจัดเก็บโดยรัฐ ซึ่งอาจเป็นการบังคับจัดเก็บโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ได้และมีได้หลายรูปแบบ เช่น ในรูปแบบของการเกณฑ์แรงงาน การเวนคืนทรัพย์สิน การจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ การจัดเก็บภาษี หรือในรูปของอากรแสตมป์ เป็นต้น
- (3) ประชาชนผู้เสียภาษีไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรงจากการเสียภาษี แต่จะได้รับประโยชน์โดยอ้อมผ่านทางค่าใช้จ่ายสาธารณะ และนโยบายอื่น ๆ ของรัฐ
- (4) รัฐไม่มีพันธะในการชำระคืนแก่ประชาชน และสามารถนำไปใช้จ่ายในการบริหารจัดการประเทศได้ตามความต้องการ

2.4.4 หลักการจัดเก็บภาษีอากร

ในเรื่องหลักการจัดเก็บภาษีอากรนี้ มีนักวิชาการด้านภาษี นักเศรษฐศาสตร์ นักการคลังและภาษีอากร ตลอดจนนักกฎหมาย ให้ความเห็นไว้มากมาย แต่ส่วนใหญ่จะมีความเห็นคล้ายคลึงกัน เพียงแต่อาจมีหลักเกณฑ์เพิ่มเติมแตกต่างกัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 บัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่เสียภาษีตามที่กฎหมายบัญญัติ⁸⁸ รัฐจึงมีอำนาจจัดเก็บภาษีจากประชาชน และการจัดเก็บภาษีนั้นเป็นการใช้อำนาจในการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งการจำกัดสิทธิเช่นนี้ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติเช่นเดียวกัน⁸⁹ อำนาจรัฐในการจัดเก็บภาษีอากรจึงต้องถูกตราเป็นกฎหมาย ในลำดับรองจากรัฐธรรมนูญคือพระราชบัญญัติเท่านั้น เพราะหลักการสำคัญที่รัฐต้องคำนึงถึงในการจัดเก็บภาษีคือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของภาษี หรือหลัก No Taxation Without Representation กล่าวคือ ไม่มีการจัดเก็บภาษีหากปราศจากผู้แทน ซึ่งมีความหมายว่าการจัดเก็บภาษีต้องอยู่ภายใต้ความ

⁸⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 50 (9).

⁸⁹ แหล่งเดิม. มาตรา 37.

ยินยอมของประชาชนผ่านทางผู้แทนของประชาชน คือความเห็นชอบจากรัฐสภาตามกระบวนการนิติบัญญัติจึงจะนำมาใช้บังคับแก่ประชาชนได้⁹⁰

อย่างไรก็ตาม หลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดีซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายคือ หลักการจัดเก็บภาษีที่ดีของ อาดัม สมิท นักเศรษฐศาสตร์ชาวสกอตแลนด์ ซึ่งถูกเสนอไว้ในหนังสือเรื่องความมั่งคั่งของชนชาติ หรือ An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations⁹¹ ในที่นี้จะกล่าวถึงหลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดีของ อาดัม สมิท และหลักการจัดเก็บภาษีอากรตามความเห็นของนักวิชาการอื่นๆ ดังนี้

2.4.4.1 หลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดี

อาดัม สมิท ได้เสนอหลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดีไว้ 4 ประการคือ

(1) หลักความเสมอภาค (Equality)

อาดัม สมิท เห็นว่า พลเมืองทุกคนต้องจ่ายเงินอุดหนุนรัฐบาลตามสัดส่วนความสามารถในการหารายได้ของแต่ละคนตามที่ได้รับประโยชน์ภายใต้ความคุ้มครองจากรัฐ⁹² หลักความเสมอภาคจึงหมายถึง ความเสมอภาคภายใต้การรับรองและคุ้มครองของกฎหมาย กล่าวคือ การจัดเก็บภาษีต้องไม่เลือกปฏิบัติ และต้องทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกคนเท่ากัน แต่ไม่หมายความว่าทุกคนต้องเสียภาษีเท่ากัน การจัดเก็บภาษีจะมีความเป็นธรรมเมื่อแต่ละคนเสียภาษีตามสัดส่วนความสามารถในการหารายได้ของตน ดังนั้น ผู้ที่มีรายได้สูงจึงต้องเสียภาษีสูงกว่าผู้มีรายได้ต่ำ และผู้มีรายได้เท่ากันไม่จำเป็นต้องเสียภาษีเท่ากันหากอยู่ในสถานะส่วนบุคคลที่แตกต่างกัน⁹³

⁹⁰ “การจัดทำประมวลกฎหมายอาญาสารพาสามิต,” โดย สุปรียา แก้วละเอียด, 2555, *วารสารนิติศาสตร์*, 41(4), น. 118-158. ลิขสิทธิ์ 2555 โดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.; *คำอธิบายการคลังและภาษีอากร ภาคทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร*. (น. 82-83), โดย สุกลักษณ์ พินิจภูวดล, 2542, กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

⁹¹ *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย* (น. 145). เล่มเดิม.; *คำอธิบายกฎหมายมหาชน การคลังและภาษีอากร* (น. 22). เล่มเดิม. *ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์* (น. 7-8). เล่มเดิม.; “An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations,” by A. Smith, internet, retrieved May 25, 2020.

⁹² *ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์* (น.7). เล่มเดิม.

⁹³ *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย* (น. 145-148, 255-233), โดย เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2538, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.; *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบัญชีภาษีอากร* (น. 2). เล่มเดิม.

(2) หลักความแน่นอนชัดเจน (Certainty)

อาดัม สมิธ กล่าวว่า “ภาษีที่ปัจเจกชนแต่ละคนต้องรับภาระจ่ายควรที่จะแน่นอนชัดเจน ไม่มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ เวลาในการจ่ายภาษี วิธีการจ่าย จำนวนภาษีที่จะต้องจ่าย ทั้งหมดนี้ควรที่จะชัดเจน และง่ายแก่ผู้จ่ายภาษีและต่อผู้อื่นทุก ๆ คน”⁹⁴ หลักความแน่นอนชัดเจนตามความเห็นของ อาดัม สมิธ จึงหมายถึงความแน่นอนชัดเจนในเรื่องจำนวนภาษีที่ต้องชำระซึ่งทำให้รัฐสามารถประมาณรายได้จากการจัดเก็บภาษีได้ภายใต้ระบบภาษีที่มีความชัดเจน บนพื้นฐานของเหตุผล ไม่ใช่การใช้อำนาจตามใจชอบ คือมีความแน่นอนชัดเจนในเรื่องผู้มีหน้าที่เสียภาษี ฐานภาษี อัตราภาษี วิธีการชำระภาษี กำหนดเวลาที่ต้องเสียภาษี และสถานที่ชำระภาษี ทำให้เกิดความสะดวกทั้งแก่ผู้เสียภาษีและผู้มีหน้าที่จัดเก็บภาษี⁹⁵

(3) หลักความสะดวกในการจ่ายภาษี (Convenience of Payment)

อาดัม สมิธ กล่าวว่า “ภาษีทุก ๆ ชนิดควรที่จะถูกจัดเก็บตามเวลา หรือตามวิธีการที่น่าจะสะดวกมากที่สุดสำหรับผู้จ่ายภาษี” กล่าวคือ การจัดเก็บภาษีต้องทำให้ผู้เสียภาษีมีความสะดวกมากที่สุดในทุก ๆ ด้าน โดยสอดคล้องกับหลักความแน่นอนชัดเจน ให้มีความสะดวกทั้งในเรื่องเวลาและสถานที่ชำระภาษี รวมทั้งมีวิธีการชำระภาษีที่เข้าใจง่ายไม่ซับซ้อน⁹⁶

(4) หลักความประหยัด (Economy in Collection)

อาดัม สมิธกล่าวว่า “ภาษีทุก ๆ ชนิดควรที่จะถูกออกแบบทั้งในแง่วิธีการดึงเงินออกไปจากกระเป๋าของประชาชนทำอย่างประหยัดที่สุด และเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกระเป๋าเงินของประชาชนให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ นอกเหนือจากเงินที่ภาษีนำเข้าไปสู่คลังสาธารณะของแต่ละรัฐ” ดังนั้น การ

⁹⁴ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์. หน้าเดิม.

⁹⁵ การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย (น. 145-148). เล่มเดิม.; ผลกระทบในกรณีที่มีการนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้แทนภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ (รายงานผลการวิจัย) (น. 6-7), โดย ชนะชัย ประยูรสิน, 2552, กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ.; การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 28), โดย พัชรี บุสสกร, 2554, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.; คำอธิบายกฎหมายมหาชน การคลังและภาษีอากร (น. 77-78). เล่มเดิม.; แนวคิดและกระบวนการบริหารงานคลังและงบประมาณ (น. 96-97), โดย สุภวัฒน์ ปภัสสรากาญจน์ 2545, กรุงเทพฯ: สถาบันราชภัฏสวนดุสิต.

⁹⁶ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์ (น. 7-8). เล่มเดิม.; คำอธิบายกฎหมายมหาชน การคลังและภาษีอากร (น. 78-79). เล่มเดิม.

จัดเก็บภาษีต้องก่อภาระภาษีแก่ผู้เสียภาษีน้อยที่สุดและมีค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีต่ำที่สุด เพราะหากผู้เสียภาษีต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายเกินระดับที่ยอมรับเสียดุลความพึงพอใจ จะทำให้เกิดการหลบหลีกภาษี⁹⁷ หรือหลีกเลี่ยงภาษี⁹⁸ ขึ้นได้ และถ้ารัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บสูงเท่าใด รายได้จากการจัดเก็บภาษีย่อมลดลงเท่านั้น⁹⁹

2.4.4.2 หลักการจัดเก็บภาษีอากรตามความเห็นของนักวิชาการอื่น ๆ

นักเศรษฐศาสตร์การคลัง นักการบัญชีและภาษีอากร และนักวิชาการด้านกฎหมายภาษีอากรยังเห็นว่า ลักษณะของภาษีอากรที่ดีต้องมีความชอบด้วยกฎหมาย มีความเป็นธรรม พอเพียงทำรายได้ดี ประหยัดค่าใช้จ่าย สะดวก แน่นนอน ชัดเจน มีความเป็นกลางทางภาษี ส่งเสริมประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจ มีความมั่นคง ความยืดหยุ่น สามารถยับยั้งสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสังคม มีความร่วมมือระหว่างนานาชาติ มีความเสมอภาคไม่ส่งผลกระทบต่อผู้แบกรับภาระภาษีคนสุดท้าย¹⁰⁰

นอกจากนี้ รศ. ดร. จิรศักดิ์ รอดจันทร์ นักวิชาการด้านกฎหมายภาษีอากรยังเห็นว่า หลักการจัดเก็บภาษีอากรควรให้ความสำคัญพิเศษต่อหลักการ 3 ประการคือ

(1) หลักความเป็นธรรมหรือความเสมอภาคในการกระจายรายได้ครั้งใหม่ คือการจัดเก็บภาษีตามหลักความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีในแนวตั้ง¹⁰¹ ภายใต้อัตลักษณ์ความสามารถในการ

⁹⁷ การหลบหลีกภาษี (Tax Avoidance) หมายความว่า การอาศัยช่องว่างของกฎหมายภาษีหรือตัวบรรเทาภาระภาษี เพื่อปลดเปลื้องภาระภาษี โดยไม่เข้าไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์ (น. 18). เล่มเดิม.)

⁹⁸ การหลีกเลี่ยงภาษี (Tax Evasion) หมายความว่า การไม่ชำระภาษีหรือกระทำด้วยวิธีใดๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อไม่ต้องชำระภาษี หรือลดภาระภาษี ซึ่งเป็นความผิดทางอาญา (แหล่งเดิม. น. 35).

⁹⁹ แหล่งเดิม น. 7-8.; คำอธิบายกฎหมายมหาชน การคลังและภาษีอากร. หน้าเดิม.

¹⁰⁰ การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. หน้าเดิม.; “การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ,” (น. 1), โดย บรรเจิด ลิงคนดี, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 5 มิถุนายน 2559.; คำอธิบายกฎหมายมหาชน การคลังและภาษีอากร. (น. 72-73). เล่มเดิม.; ผลกระทบในกรณีที่มีการนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้แทนภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ (น. 6-7). เล่มเดิม.; ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับบัญชีและภาษีอากร. หน้าเดิม.

¹⁰¹ หลักความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีในแนวตั้ง หมายความว่า บุคคลที่อยู่ในสถานการณ์ที่แตกต่างกันควรแบกรับภาระภาษีที่แตกต่างกัน (ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์ (น. 29). เล่มเดิม.)

จ่าย ด้วยโครงสร้างภาษีแบบก้าวหน้า คือการจัดเก็บภาษีจากผู้มีรายได้สูงในจำนวนและสัดส่วนที่สูงกว่าผู้มีรายได้ต่ำ และจัดเก็บภาษีในจำนวนและสัดส่วนที่สูงขึ้นเมื่อมีรายได้สูงขึ้น เพื่อนำรายได้จากผู้มีรายได้สูงมาเป็นทุนอุดหนุนรายจ่ายสาธารณะ¹⁰²

(2) หลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี และในการให้ความร่วมมือในการเสียภาษี หมายถึงความมีประสิทธิภาพของขั้นตอนหรือกระบวนการในการจัดเก็บภาษีที่ทำให้ค่าใช้จ่ายในการเสียภาษีและในการจัดเก็บภาษีมียำนวนน้อยที่สุด เพราะสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้การจัดเก็บภาษีขาดประสิทธิภาพเนื่องมาจากโครงสร้างกฎหมายภาษีที่ซับซ้อน ทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมายในการหลบหลีกภาษีหรือหลีกเลี่ยงภาษี ฝ่ายปกครองจึงต้องออกกฎระเบียบที่ซับซ้อน ทำให้มีค่าใช้จ่ายในการชำระภาษีสูงขึ้น เป็นเหตุให้ผู้เสียภาษีไม่ให้ความร่วมมือในการเสียภาษี ความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี จึงหมายถึงการทำให้ขั้นตอนและกระบวนการในการจัดเก็บภาษีมียำนวนน้อยที่สุดในการบริหารจัดการเก็บภาษีของผู้มีหน้าที่จัดเก็บภาษีและในการชำระภาษีของผู้เสียภาษีในสัดส่วนที่น้อยกว่ารายได้จากภาษีที่จัดเก็บมากที่สุด¹⁰³

(3) หลักความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจหรือหลักความเป็นกลางของภาษี หมายถึงการจัดเก็บภาษีอากรต้องไม่ทำให้เกิดความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจโดยผู้เสียภาษียุติการลงทุนเพื่อสร้างรายได้เพราะเงินได้ที่เหลือจากการชำระภาษีมียำนวนน้อยเกินไปจนไม่คุ้มทุน ถ้าสินค้า บริการ หรือวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต การลงทุนหรือการบริโภคนั้น เป็นทรัพยากรที่ดีมีประโยชน์แต่มีราคาสูงขึ้นเพราะการจัดเก็บภาษี จึงไม่ถูกเลือกใช้ เลือกบริโภค หรือเลือกลงทุน เช่นนี้ กลไกตลาดจะไม่อาจจัดสรรผลประโยชน์สูงสุดให้เกิดขึ้นได้ การจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจจึงต้องไม่มีผล

¹⁰² ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์ (น.9-56). เล่มเดิม.; *The commission on taxation and citizenship*, 2000, p. 368, (as cited in Ibid. p. 20).; H. Dalton, 1996, p. 93, (as cited in Ibid. p. 24).; C. Sandford, 2000, p. 146, (as cited in Ibid. p. 24).; M. Schnitzer, 1974, p.7, (as cited in Ibid. p. 24).

¹⁰³ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์ (น.34-40). เล่มเดิม.; *The commission on taxation and citizenship*, C. Sanford, (as cited in Ibid. p. 34).; S. James and C. Nobes (as cited in Ibid. p. 8).

เปลี่ยนแปลงต้นทุนและผลประโยชน์แท้จริงของผู้เสียภาษี¹⁰⁴ การตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำกิจกรรมใดในทางเศรษฐกิจควรเกิดจากแรงจูงใจของต้นทุนและผลประโยชน์แท้จริงเท่านั้น

นักเศรษฐศาสตร์และนักวิชาการด้านภาษีจึงเห็นว่า การจัดเก็บภาษีอากรที่มีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจหรือมีความเป็นกลางของภาษีต้องมีโครงสร้างและอัตราภาษีที่ยืดหยุ่น (Elasticity) คือสามารถถูกปรับเปลี่ยนให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจได้โดยง่าย¹⁰⁵ และมีองค์ประกอบของภาษีที่เหมาะสม คืออัตราภาษีที่เหมาะสม ฐานภาษีที่เหมาะสม หน่วยภาษีที่เหมาะสม มีกฎหมายภาษีและวิธีการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพ¹⁰⁶ อีกทั้งต้องจัดเก็บโดยหลีกเลี่ยงมิให้เกิดผลกระทบต่อกลไกการทำงานของตลาดหรือส่งผลกระทบต่อชนชั้นที่น้อยที่สุด หรือไม่ส่งผลกระทบต่อ¹⁰⁷

2.5 โครงสร้างภาษีอากร

ในหัวข้อนี้ จะกล่าวถึงโครงสร้างของภาษีอากรประกอบด้วยโครงสร้างภาษี 6 ประการคือ ฐานภาษี อัตราภาษี หน่วยภาษี วิธีการจัดเก็บภาษี วิธีหาข้อมูลทางภาษี และโทษทางภาษี¹⁰⁸ ดังนี้

2.5.1 ฐานภาษี

ฐานภาษี (Tax Base) คือแหล่งที่มาของสิ่งทีนำมาเป็นเกณฑ์ในการคำนวณเพื่อจัดเก็บภาษี ด้วยการคูณกับอัตราภาษี และทำให้ได้จำนวนภาษีที่ต้องชำระ ซึ่งสิ่งทีนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณเพื่อจัดเก็บภาษีนี้นี้เรียกว่า “ฐานภาษี” และเป็นสิ่งทีใช้เป็นเครื่องวัดความสามารถในการเสียภาษีของผู้เสีย

¹⁰⁴ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์ (น.40-56). เล่มเดิม.

¹⁰⁵ แนวคิดและกระบวนการบริหารงานคลังและงบประมาณ (น.96-97). เล่มเดิม.; *Taxation theory and practice* (p. 7), by K. Nightingale, 2000, Essex: Pearson Education. (as cited in Op.cit. p. 8).

¹⁰⁶ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์ (น.53-54). เล่มเดิม.

¹⁰⁷ ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบัญชีและภาษีอากร. หน้าเดิม.

¹⁰⁸ การภาษีอากร. หน้าเดิม.

ภาษีด้วย แต่ฐานภาษีดังกล่าวอาจแตกต่างกันไปตามลักษณะของภาษีอากรที่จัดเก็บ¹⁰⁹ ซึ่งฐานภาษีที่รัฐนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณ อาจมีได้ 5 ฐานคือ

- (1) ฐานรายได้ (Income Base)
- (2) ฐานการบริโภค (Consumption Base) แต่การจัดเก็บภาษีจากฐานการบริโภคอาจทำให้เกิดการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมได้ เพราะผู้มีรายได้ต่ำหรือรายได้ปานกลางอาจต้องแบกรับภาระภาษีสำหรับการบริโภคในสัดส่วนที่สูงกว่าผู้มีรายได้สูง¹¹⁰
- (3) ฐานทรัพย์สินหรือฐานที่เกี่ยวกับความมั่งคั่ง (Wealth)
- (4) ฐานอื่น ๆ คือการจัดเก็บภาษีบางอย่างที่ไม่อาจจัดอยู่ในฐานภาษีประเภทใดประเภทหนึ่งเช่น ภาษีการเดินทาง ฐานของภาษีที่จัดเก็บคือการเดินทางออกนอกราชอาณาจักรของผู้เสียภาษี
- (5) ฐานสิทธิพิเศษในการประกอบการ คือการเก็บภาษีจากการได้รับอนุญาตจากรัฐให้ทำกิจการบางอย่าง เช่น สัมปทานภาครัฐ ใบอนุญาตขายสุรา การผูกขาดเก็บรังนกนางแอ่น เป็นต้น¹¹¹

2.5.2 อัตราภาษี

อัตราภาษีหมายถึงอัตราร้อยละที่เรียกเก็บจากฐานภาษีต่างๆ เพื่อนำไปคำนวณจำนวนภาษีที่ต้องจ่าย โดยทั่วไปรายได้จากภาษีอากรเท่ากับมูลค่าฐานภาษีคูณด้วยอัตราภาษีที่จัดเก็บ¹¹² อัตราภาษีอากรแบ่งเป็น 3 อัตรา คือ

- (1) อัตราภาษีแบบถดถอย (Regressive Rate) เป็นอัตราภาษีอากรที่กำหนดไว้หลายอัตราขึ้นอยู่กับฐานภาษีที่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อฐานภาษีเพิ่มขึ้นอัตราภาษีจะลดลง จึงอาจทำให้เกิดการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม และเกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้สูงขึ้น

¹⁰⁹ การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย (น. 109-111). เล่มเดิม.; กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร (น. 11-19). เล่มเดิม.; ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับบัญชีภาษีอากร (น. 3). เล่มเดิม.; ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์ (น. 105-106). เล่มเดิม.

¹¹⁰ การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. หน้าเดิม.

¹¹¹ แหล่งเดิม.; การภาษีอากร. หน้าเดิม.; “การภาษีอากรธุรกิจ,” ใน เอกสารประกอบการสอนวิชาการภาษีอากรธุรกิจ (น. 13), โดย เฉชา โพธิ์รักษ์, ม.ป.ป., ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

¹¹² ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับบัญชีภาษีอากร. หน้าเดิม.

(2) อัตราภาษีคงที่หรืออัตราภาษีแบบสัดส่วน (Proportional Rate) คือภาษีที่ถูกจัดเก็บใช้ อัตราภาษีแบบอัตราเดียว หรือใช้อัตราภาษีเพียงจำนวนอัตราเดียว ไม่ว่าฐานภาษีจะมากหรือน้อย ทำให้ อัตราภาษีเฉลี่ยเท่ากับอัตราภาษีส่วนเพิ่ม ไม่ว่าฐานของภาษีจะขยายใหญ่ขึ้นหรือลดลงก็ตาม¹¹³ จึงมี ความง่ายไม่ซับซ้อน การจัดเก็บภาษีมียประสิทธิภาพ แต่ไม่ทำให้การกระจายรายได้ครั้งใหม่เกิดความ เป็นธรรมในแนวตั้ง และ

(3) อัตราภาษีก้าวหน้า (Progressive Rate) คือการกำหนดอัตราภาษีหลายๆ อัตราในการ จัดเก็บภาษีตามฐานภาษีที่เพิ่มขึ้น โดยใช้อัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นต่ำ¹¹⁴กับระดับฐานภาษีที่ต่ำ และใช้อัตรา ภาษีส่วนเพิ่มที่สูงขึ้น¹¹⁵กับระดับฐานภาษีที่สูงขึ้น และทำให้อัตราภาษีเฉลี่ย¹¹⁶เพิ่มสูงขึ้นเมื่อฐานภาษี สูงขึ้น ทำให้เกิดการกระจายรายได้ครั้งใหม่ในแนวตั้งที่เป็นธรรมภายใต้หลักความสามารถในการเสีย ภาษีอย่างเสมอภาค¹¹⁷

2.5.3 หน่วยภาษี

หน่วยภาษี หมายถึง ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายกำหนด¹¹⁸ การกำหนดหน่วยภาษี หรือกำหนดตัวบุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมาย อาจกำหนดจากแหล่งเงินได้¹¹⁹ จากสัญชาติ จาก การบริโภค จากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ จากถิ่นที่อยู่สำหรับผู้อยู่ในประเทศไทยชั่วระยะเวลาหนึ่งหรือ หลายระยะ ถ้ารวมเวลาทั้งหมดถึง 180 วันในปีภาษีใด ถือว่าเป็นผู้อยู่ในประเทศไทย จึงมีหน้าที่เสียภาษี ให้แก่ประเทศไทย หรือจากเหตุอื่น ๆ¹²⁰

¹¹³ การภาษีอากร. หน้าเดิม.; “การภาษีอากรธุรกิจ.” หน้าเดิม.; ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับบัญชีภาษีอากร. หน้า เดิม.; ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์ (น. 75). เล่มเดิม.

¹¹⁴ คืออัตราภาษีขั้นต่ำที่ใช้จัดเก็บภาษีจากส่วนที่เพิ่มขึ้นของฐานภาษี.

¹¹⁵ คืออัตราภาษีขั้นที่สูงขึ้นซึ่งใช้จัดเก็บภาษีจากส่วนที่เพิ่มขึ้นของฐานภาษี.

¹¹⁶ คือจำนวนสัดส่วนของภาษีที่ต้องเสีย.

¹¹⁷ “การภาษีอากรธุรกิจ.” หน้าเดิม.

¹¹⁸ แหล่งเดิม.

¹¹⁹ การภาษีอากร. หน้าเดิม.

¹²⁰ ประมวลรัษฎากร, มาตรา 41, มาตรา 82, มาตรา 91/2, บัญชีอัตราอากรแสดมปี.

2.5.4 วิธีการจัดเก็บภาษี

คือวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องปฏิบัติเพื่อการชำระภาษีได้แก่

(1) การประเมินตนเอง โดยผู้เสียภาษีมีหน้าที่ประเมินตนเองว่าต้องชำระภาษีจำนวนเท่าใด และยื่นแบบแสดงรายการชำระภาษีภายในเวลาและสถานที่ที่กฎหมายกำหนด มักใช้กับการจัดเก็บภาษีที่มีฐานภาษีกว้างหรือมีผู้เสียภาษีจำนวนมาก เมื่อผู้เสียภาษีประเมินตนเองแล้ว เจ้าพนักงานประเมินภาษีต้องทำการประเมินโดยการตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งภายหลังจากที่ผู้เสียภาษีได้ยื่นแบบแสดงรายการแล้ว ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบและยุ่งยากกว่าการประเมินโดยเจ้าพนักงานตั้งแต่แรกและแจ้งให้ผู้เสียภาษีชำระภาษีภายในเวลาที่กำหนด การให้ผู้เสียภาษีประเมินตนเอง จึงทำให้เกิดปัญหาภาษีค้างจำนวนมาก ภาษีที่จัดเก็บโดยใช้วิธีประเมินตนเอง ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีนิติบุคคล และภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น¹²¹

(2) การประเมินโดยเจ้าพนักงาน วิธีนี้มักจะใช้กับภาษีที่มีฐานภาษีแคบหรือการคำนวณยุ่งยาก จึงกระทำการจัดเก็บโดยให้เจ้าพนักงานภาษีเป็นผู้ประเมิน ซึ่งการประเมินโดยเจ้าพนักงานมี 3 วิธีคือ

1. ประเมินก่อนถึงกำหนดยื่นรายการ และแจ้งจำนวนภาษีที่ต้องเสียไปยังผู้มีหน้าที่เสียภาษี และให้ผู้เสียภาษีชำระภาษีภายในเวลาเจ็ดวันนับแต่ได้รับแจ้งการประเมิน โดยจะสั่งให้ยื่นรายการตามแบบที่อธิบดีกำหนดด้วยก็ได้ แต่ผู้เสียภาษีจะอุทธรณ์การประเมินก็ได้ การประเมินโดยวิธีนี้จะใช้เมื่อเป็นกรณีจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีอากร กล่าวคือ เป็นกรณีที่เจ้าพนักงานไม่อาจงดเว้น หรือไม่อาจละเลยไม่ดำเนินการที่จะประเมินก่อนถึงกำหนด เพราะหากไม่ประเมินจะทำให้รัฐเสียหาย และเจ้าพนักงานประเมินอาจมีความผิดทางอาญาและต้องรับผิดทางแพ่ง¹²²

¹²¹ “การบริหารจัดเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากร,” โดย ศศิกานต์ จัตุปลา, 2557, *วารสารนักบริหาร*, 34(1), น. 40. ลิขสิทธิ์ 2557 โดยมหาวิทยาลัยกรุงเทพ.

¹²² ประมวลรัษฎากร, มาตรา 18 ทวิ.; *วิชาการภาษีอากร* (น. 16-21), โดย วินัย เนื่อนาจันทร์, 2559, ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

2. ประเมินจากการยื่นแบบแสดงรายการ โดยอำเภอหรือเจ้าพนักงานประเมินจะประเมินตามที่กำหนดไว้ และแจ้งจำนวนภาษีอากรที่ประเมินไปยังผู้ต้องเสียภาษี โดยผู้เสียภาษีจะอุทธรณ์การประเมินก็ได้¹²³ ภาษีอากรที่ประเมินโดยวิธีนี้ ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น

3. ประเมินโดยการตรวจสอบ โดยออกหมายเรียกตรวจสอบ ในกรณีที่ผู้เสียภาษีมียหน้าที่ประเมินตนเอง แต่ไม่ยื่นแบบแสดงรายการ หรือยื่นไม่ถูกต้อง เจ้าพนักงานมีอำนาจออกหมายเรียกมาไต่สวนได้ และกรณีตรวจสอบโดยไม่ออกหมายเรียก จะตรวจสอบจากพยานหลักฐานต่างๆ ยื่นภาษีถูกต้องหรือไม่ การประเมินโดยการตรวจสอบในกรณีการออกหมายเรียก ได้แก่ ภาษีเงินได้ของธุรกิจประเภทที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงซึ่งเจ้าพนักงานประเมินมีเหตุอันควรเชื่อว่ายื่นแบบแสดงรายการไม่ถูกต้องหรือไม่ยื่นแบบแสดงรายการประเมิน และในกรณีไม่ต้องออกหมายเรียก ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะ ซึ่งปรากฏแก่เจ้าพนักงานประเมินว่าไม่ยื่นแบบแสดงรายการภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ยื่นแบบแสดงรายการไม่ถูกต้อง เป็นต้น¹²⁴

(3) การหักภาษี ณ ที่จ่าย วิธีการนี้เป็นการจัดเก็บภาษีโดยกฎหมายกำหนดให้ผู้จ่ายเงินได้เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี ด้วยการหักเงินภาษีที่ต้องชำระจากผู้ได้รับเงินซึ่งเป็นผู้รับภาระภาษีโดยตรง แล้วผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องนำส่งเงินภาษีที่หักไว้นั้นให้แก่รัฐภายในเวลาที่กำหนด

(4) การชำระภาษีล่วงหน้า เป็นการชำระภาษีก่อนถึงกำหนดเวลายื่นแบบแสดงรายการชำระภาษี การจัดเก็บภาษีโดยวิธีการให้ชำระภาษिल่วงหน้า อาจใช้กับเงินได้จากสัญญาระยะยาว โดยการชำระภาษिल่วงหน้าเป็นรายปีเฉลี่ยตามอายุสัญญาได้¹²⁵

2.5.5 วิธีกรหาข้อยุติทางภาษี

ในกรณีที่เกิดปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างผู้เสียภาษีกับเจ้าพนักงานประเมินเกี่ยวกับจำนวนภาษีที่ต้องชำระหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจการประเมินเรียกเก็บภาษีอากรของเจ้าพนักงาน หากผู้เสียภาษี

¹²³ ประมวลรัษฎากร, มาตรา 18.

¹²⁴ แหล่งเดิม, มาตรา 19.; *วารสารนักบริหาร* (น. 41-4). เล่มเดิม.; *วิชาการภาษีอากร* (น.16-21). เล่มเดิม.

¹²⁵ *การภาษีอากร*. หน้าเดิม.; “การภาษีอากรธุรกิจ.” หน้าเดิม.; *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับบัญชีภาษีอากร*. หน้าเดิม.

ไม่เห็นด้วยกับการประเมินของเจ้าพนักงานหรือจำนวนภาษีที่เจ้าพนักงานแจ้งให้ต้องชำระ อาจอุทธรณ์การประเมินหรือคำสั่งให้ชำระภาษีต่อศาลภาษีอากรในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้นำคดีขึ้นสู่ศาล¹²⁶

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียภาษีซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งหรือการประเมินของเจ้าพนักงาน ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยอุทธรณ์ของฝ่ายบริหาร ผู้เสียภาษีต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งให้ชำระภาษีหรือการประเมินของเจ้าพนักงาน หากผู้เสียภาษีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ก็สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อศาลภาษีอากรกลางหรือศาลภาษีอากรจังหวัดแล้วแต่กรณี หากฝ่ายใดไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลภาษีอากรกลางหรือศาลภาษีอากรจังหวัด อาจอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น¹²⁷

2.5.6 โทษทางภาษี

โทษทางภาษีมาจากทฤษฎี “สัญญาประชาคม” (Social Contract) ที่เห็นว่าเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของสังคมที่จะมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน หรือปราศจากความขัดแย้งต่างๆ สังคมจึงร่วมกันสร้างรัฐขึ้นและยินยอมสละเจตจำนงเสรี (Free Will) ของแต่ละคนให้แก่ผู้ปกครองรัฐ เพื่อเป็นตัวแทนของทุกคนให้ใช้อำนาจแทนตน และรัฐสามารถออกกฎหมายเพื่อบังคับให้คนในสังคมกระทำการหรือไม่กระทำการใดได้ หากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามต้องได้รับโทษตามที่รัฐกำหนด¹²⁸

จอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mill) กล่าวว่า “...เสรีภาพเป็นเงื่อนไขพื้นฐานสำหรับความสุข”¹²⁹ อย่างไรก็ตาม มิลล์เห็นว่า มนุษย์ต้องถูกขยับยั้งการกระทำของเขา เพราะสิ่งที่ทำให้การดำรงอยู่มีคุณค่าต่อทุกคนขึ้นอยู่กับ การบังคับใช้ข้อจำกัดในการกระทำของคนที่อาศัยอยู่ร่วมกันในชุมชน ด้วยการวางข้อจำกัดเจตจำนงเสรี (Free Will) ของมนุษย์ เพื่อควบคุมพฤติกรรมอยู่ร่วมกันอย่าง

¹²⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528, มาตรา 33.

¹²⁷ แหล่งเดิม. มาตรา 24.

¹²⁸ สาเหตุความล่าช้าในการดำเนินคดีอาญาของศาลยุติธรรมภายในจังหวัดสงขลา (รายงานผลการวิจัย) (น. 8-12), โดย ศศิวิมล ช่วยดำรงค์ และสมเกียรติ แก้วเกาะสะบ้า, 2558, สงขลา: มหาวิทยาลัยหาดใหญ่.

¹²⁹ *Comparison on the principle of freedom – John Rawls & John Stuart Mill* (para 2), by S. Dumisic, internet, retrieved September 25, 2018.

กลมกลืนของผู้อื่น¹³⁰ มีลัทธิได้ใช้หลักการป้องกันอันตรายต่อบุคคลอื่น (harm to others) เป็นหลักในการพิจารณาว่ารัฐควรกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิด โดยมีลัทธิกล่าวว่า “...จุดประสงค์เดียวที่จะสามารถใช้อำนาจได้อย่างถูกต้องเหนือกว่าสมาชิกของสังคมที่ขัดกับเจตจำนงเสรีของเขาก็คือการป้องกันอันตรายต่อผู้อื่น”¹³¹

ศาสตราจารย์ ไนเกล วอล์กเกอร์ (Nigel Walker) ได้อธิบายว่ากฎหมายอาญามีวัตถุประสงค์อย่างน้อย 6 ประการ และวัตถุประสงค์ประการหนึ่งของการบัญญัติกฎหมายอาญาคือ เพื่อคุ้มครองป้องกันสาธารณะชนจากความยากลำบากต่าง ๆ รวมทั้งใช้สภาพบังคับทางอาญาเพื่อรวบรวมภยันตรายด้วย¹³² เนื่องจากไม่มีมาตรการการควบคุมอย่างสมเหตุสมผลแล้ว นอกจากการใช้โทษอาญาบังคับ¹³³

วัตถุประสงค์ในการกำหนดโทษอาญาทางภยันตราย จึงกระทำเพื่อป้องกันการหลบหนีภาษีหรือบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย ตามที่ได้ให้สัญญาประชาคมไว้เพื่อการอยู่ร่วมกันโดยสงบสุข¹³⁴ เนื่องจากการทำความผิดทางภาษีด้วยการหลีกเลี่ยงภาษี (Tax Evasion) เป็นการทำความผิดโดยไม่มีการเคลื่อนไหวร่างกาย และผู้กระทำมิได้มีหน้าที่พิเศษต้องกระทำเพื่อป้องกันผลตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 59 หากแต่เป็นการละเว้น ไม่กระทำหน้าที่โดยทั่ว ๆ ไปที่ต้องกระทำ หรือเป็นความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ (mala prohibita) มิใช่ความผิดในตัวเอง (mala in se) การลงโทษทางภาษีจึงเป็นมาตรการที่รัฐใช้ควบคุมผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย เพื่อให้ผู้กระทำรู้ว่าสังคมไม่ยอมรับการละเว้นหรือ

¹³⁰ “John Stuart Mill’s ‘Harm principle’ As the foundation for healthy social relations,” by D. Ogunkoya, 2011, 4(17), p.1.

¹³¹ S. Dumisc. Loc. cit.

¹³² ทฤษฎีอาญา (น. 49-56), โดย อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, 2552, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

¹³³ *The limits of the criminal sanction* (p. 296), by P. L. Herbert, 1968, internet, retrieved September 25, 2018.

¹³⁴ “รายงานพิเศษเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนแนวนโยบายการบริหารจัดเก็บภาษี,” โดย ฉันทนา วินิจจะกุล, 2545, *สรรพากรสาส์น* 49(6), น. 11-12. ลิขสิทธิ์ 2545 โดยกรมสรรพากร.

การหลบหนีภาษี (Tax Evasion) ของเขา และเพื่อข่มขู่หรือเป็นเยี่ยงอย่างแก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกัน (Preventive Theory)¹³⁵

มาตรการบังคับทางภาษีอากร หรือการกำหนดโทษทางภาษีตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกัน ได้แก่ การเรียกเบี้ยปรับ หรือเงินเพิ่ม การยึดทรัพย์ และโทษปรับ หรือจำคุก อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 18 กำหนดไว้เพียง 5 สถานคือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน ดังนั้น การเรียกเบี้ยปรับ หรือเงินเพิ่ม จึงมิใช่โทษทางอาญา แต่เป็นมาตรการบังคับทางภาษี หรือโทษทางภาษี เพื่อเป็นการข่มขู่ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเกรงกลัวไม่กล้าหลีกเลี่ยงหนีภาษี (Tax Evasion) และปฏิบัติตามกฎหมายเช่นเดียวกัน ส่วนการยึดทรัพย์เป็นสภาพบังคับในทางแพ่งเพื่อบังคับชำระหนี้ภาษีค้าง

สำหรับสภาพบังคับทางอาญา หรือการกำหนดโทษทางภาษีตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกัน ได้แก่ โทษจำคุกและปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ และในการลงโทษจำคุกมีวัตถุประสงค์ของการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษหลายทฤษฎี แต่การลงโทษทางภาษีด้วยการจำคุกใช้เพื่อข่มขู่หรือป้องกันมิให้มีการหลบหนีภาษีหรือไม่เสียภาษีเท่านั้น ส่วนการลงโทษปรับ วัตถุประสงค์ของการลงโทษจึงเป็นไปเพื่อป้องกันการกระทำความผิดตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกัน โดยมีหลักว่าปริมาณโทษต้องมากพอที่จะข่มขู่ไม่ให้กระทำความผิดแต่ต้องไม่มากเกินไปจนจำเป็นเพื่อป้องกัน โดยนำทฤษฎีการลงโทษเพื่อสาสม (Retributive Theory) มาใช้เพื่อยับยั้งการกระทำความผิดด้วย และจำนวนค่าปรับที่กำหนดต้องเหมาะสมกับความสามารถทางการเงินหรือค่าครองชีพของผู้เสียภาษีแต่ละราย¹³⁶

สภาพบังคับหรือโทษทางภาษีในกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีได้แก่ การเรียกเบี้ยปรับในกรณีที่ผู้เสียภาษีไม่ยื่นแบบแสดงรายการชำระภาษี หรือจงใจยื่นแบบแสดงรายการชำระภาษีโดยการ

¹³⁵ ดูทฤษฎีการลงโทษทางอาญาใน *ทฤษฎีความรับผิดชอบทางอาญา* (น. 10-15), โดย ฉัตรวิวัฒน์ สุทธิโยธิน, 2561, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 27 กันยายน 2561

¹³⁶ แหล่งเดิม.; *โทษปรับ: ศีลธรรมวิธีระบบวันปรับ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 1), โดย วราภรณ์ สิริสังวัตน์, 2540, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.; *สาเหตุความล่าช้าในการดำเนินคดีอาญาของศาลยุติธรรมภายในจังหวัดสงขลา* (น.16). แหล่งเดิม.; “อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา,” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา 33435 หน่วยที่ 8-45* (น. 148-150), โดย สุพจน์ สุโรจน์, 2553, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ประเมินตนเองไม่ถูกต้อง หรือจงใจยื่นแบบแสดงรายการชำระภาษีเพื่อให้เจ้าพนักงานประเมินไม่ถูกต้อง อาจต้องรับผิดเสียเบี้ยปรับอีก 1 เท่า หรือ 2 เท่าของจำนวนเงินภาษีอากรที่ต้องชำระแล้วแต่กรณี และการเรียกเงินเพิ่มในกรณีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีชำระภาษิล่าช้า หรือไม่นำส่งเงินภาษีซึ่งมีหน้าที่ต้องชำระภายในเวลาที่กำหนด หรือยื่นแบบแสดงรายการภาษีไม่ถูกต้องทำให้จำนวนภาษีที่ต้องชำระขาดไป อาจต้องเสียเงินเพิ่มอีกเป็นจำนวนร้อยละของเงินภาษีที่ต้องเสียตามที่กฎหมายกำหนด หรือการยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากร ไปขายทอดตลาด และโทษทางอาญาในกรณีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีจงใจหลีกเลี่ยงหนีภาษีอากร หรือฝ่าฝืนบทบัญญัติตามกฎหมายภาษีอากรเพื่อไม่ต้องชำระภาษี ซึ่งมีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ

2.6 ประเภทของภาษี

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงประเภทของภาษี ซึ่งมีหลายประเภทแตกต่างกันตามวิธีการแบ่งประเภทในแต่ละลักษณะ ได้แก่การแบ่งประเภทตามลักษณะการใช้จ่ายเงิน ตามหลักการผลักภาระภาษี แบ่งตามเขตปกครอง แบ่งตามวิธีการประเมิน แบ่งตามโครงสร้างอัตราภาษี หรือแบ่งตามฐานภาษี ดังนี้

2.6.1 แบ่งตามลักษณะการใช้จ่ายเงินภาษี

ประเภทของภาษีอากรซึ่งแบ่งตามลักษณะการใช้จ่ายเงินอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือภาษีอากรทั่วไป (General Tax) และ ภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax)

2.6.1.1 ภาษีอากรทั่วไป

ภาษีอากรทั่วไป (General Tax) คือภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บและนำรายได้เข้างบประมาณแผ่นดินสำหรับการใช้จ่ายตามนโยบายสาธารณะของรัฐโดยทั่วไป ซึ่งไม่ต้องระบุว่าจะนำรายได้จากภาษีที่จัดเก็บไปใช้ในกิจการใดโดยเฉพาะ จึงนำไปใช้ในกิจการใด ๆ ตามที่รัฐเห็นสมควรก็ได้

2.6.1.2 ภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง

ภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) เป็นการจัดเก็บภาษีโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรายจ่ายสาธารณะที่กำหนดเป้าหมายไว้โดยเฉพาะตามกฎหมาย จะนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นไม่ได้ การจัดเก็บภาษีจะมีความเชื่อมโยงระหว่างกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีกับรายจ่ายสาธารณะตาม

วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยเป็นการ โอนเงินรายได้จากการจัดเก็บภาษีอย่างใดอย่างหนึ่งไปเป็น ทุนอุดหนุนรายจ่ายสาธารณะตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เช่นการจัดเก็บภาษีน้ำมันและภาษียานพาหนะ ของประเทศอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1921 เพื่อนำเงินได้จากการจัดเก็บภาษีมาเป็นค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซม ถนนของกองทุนเพื่อการบูรณะซ่อมแซมถนน รายได้จากภาษีที่จัดเก็บจะถูกแยกไว้เป็นเงินนอก งบประมาณ เพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ไม่ต้องนำส่งเข้าสู่งบประมาณแผ่นดิน และรัฐจะนำ เงินรายได้จากภาษีไปใช้จ่ายเพื่อการอื่นนอกจากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไม่ได้¹³⁷

ภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเป็นประเภทหนึ่งของภาษีสิ่งแวดล้อมด้วย เป็นการจัดเก็บภาษี จากฐานภาษีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมตามปริมาณของมลพิษซึ่งแหล่งกำเนิดมลพิษปล่อยออกสู่ สิ่งแวดล้อม หรือตามมูลค่าความเสียหายซึ่งเป็นต้นทุนทางสังคม (Social Cost) ในกรณีที่เป็นการนำเงิน ภาษีที่จัดเก็บมาชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตามหลักการเยียวยาความเสียหาย หรือเป็นการ จัดเก็บภาษีจากฐานกำไรของผู้ประกอบการในกรณีที่ผู้ได้รับผลกระทบเป็นหุ้นส่วนตามแนวคิดของ การเป็นหุ้นส่วน อย่างไรก็ดี มีนักเศรษฐศาสตร์บางท่านเห็นว่าไม่ควรจัดเก็บภาษีจากฐานการผลิตเพราะ มูลค่าของความเสียหายที่เกิดขึ้นจากผลกระทบในบางกรณีมีมูลค่าแห่งความเสียหายสูงกว่าจำนวน ปริมาณที่ผลิตได้¹³⁸

¹³⁷ การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (น. 21). เล่มเดิม.; “การพยากรณ์อัตรา แลกเปลี่ยนในระยะสั้น โดยใช้ Artificial Neural Networks.” (น. 15-20). เล่มเดิม.; “แนวคิดเกี่ยวกับภาษีเพื่อ วัตถุประสงค์เฉพาะในประเทศไทย,” โดย จุฑาลักษณ์ จำปาทอง, 2558, *บทความวิชาการ* 5(20), น. 3. ลิขสิทธิ์ 2558 โดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักวิชาการ.; “ภาษีสิ่งแวดล้อม,” โดย ฎาฎะณี วุฒิกดาต, 2552, *สรรพากรสาส์น* 56(10), น. 16-32. ลิขสิทธิ์ 2552 โดยกรมสรรพากร.; “ภาษีสิ่งแวดล้อม.” (น. 8-11) เล่มเดิม.; “Earmarked Tax,” โดย กัทร จารุวัฒนมงคล 2557, *การคลังปริทัศน์* 7(9), น. 1. ลิขสิทธิ์ 2557 โดยสำนักนโยบายการคลัง.; *The establishment and use of dedicated taxes for health* (pp. 2-9), by A. Carlo, 2004, Geneva: World Health Organization.; “Economic policy design and analysis: Earmarked fund and fiscal space,” by F. A. Gockel, (2006, March), internet, retrieved January 25, 2017.; *A dictionary of taxation edition* (p. 87), by S. James, n.d., USA: Edward Elgar.

¹³⁸ “รายงานกองทุนพัฒนาชุมชนรอบโรงไฟฟ้า (2): มุมมอง,” โดย เฉษรัตน์ สุขกำเนิด, 2552, *วารสาร ประชาไทย*, 7(63), น.8-10. ลิขสิทธิ์ 2552 โดยประชาไท.

ภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงอาจเรียกในอีกชื่อหนึ่งว่า Assigned Taxes คือภาษีที่ใช้ในการเพิ่มเงินเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะมากกว่าจะเป็นแหล่งที่มาของค่าใช้จ่ายของรัฐบาลโดยทั่วไป ในระยะปัจจุบันมีการจัดเก็บภาษีนี้น่ามากขึ้น เช่น การเก็บภาษีเฉพาะเกี่ยวกับสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ในสหรัฐอเมริกา แคนาดา เบลเยียม เดนมาร์ก ฝรั่งเศส นอร์เวย์ อิตาลี และสวีเดน¹³⁹

2.6.2 แบ่งตามหลักการผลกระทatabaseภาษี

การแบ่งประเภทภาษีตามหลักการผลกระทatabaseภาษีเป็นแนวคิดที่ใช้มากที่สุด โดยพิจารณาว่าผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายเป็นผู้แบกรับภาระภาษีไว้เอง หรืออาจผลกระทatabaseภาษีให้แก่ผู้อื่นทั้งหมดหรือบางส่วน การแบ่งประเภทภาษีตามหลักการผลกระทatabaseภาษีนี้นี้ จึงแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ ภาษีทางตรง (Direct Taxes) และภาษีทางอ้อม (Indirect Taxes)

2.6.2.1 ภาษีทางตรง

ภาษีทางตรง (Direct Tax) คือ ภาษีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายเป็นผู้แบกรับภาระภาษีไว้เองทั้งหมด โดยไม่อาจผลกระทatabaseภาษีให้แก่ผู้อื่นได้ ภาษีทางตรงส่วนใหญ่เป็นภาษีที่จัดเก็บจากรายได้หรือฐานทรัพย์สินเช่นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมรดก ภาษีการให้โดยเสน่หา ภาษีที่เก็บจากทุน ภาษีการประกันสังคม เป็นต้น

2.6.2.2 ภาษีทางอ้อม

ภาษีทางอ้อม (Indirect Tax) คือภาษีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายอาจผลกระทatabaseภาษีให้แก่ผู้อื่นเป็นผู้แบกรับภาระภาษีทั้งหมดหรือบางส่วน ภาษีทางอ้อมส่วนใหญ่ จะเป็นภาษีที่เก็บจากฐานการใช้จ่ายหรือฐานการบริโภคสินค้าหรือบริการ หรืออาจกล่าวว่าเป็นภาษีที่ถูกจัดเก็บเมื่อมีการจ่ายเงินเช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุดการ และภาษีสรรพสามิต ภาษีสินค้าขาออก ภาษีสินค้าขาเข้า ภาษีการค้า ภาษีทรัพย์สิน อากรแสตมป์ และค่าใบอนุญาต เป็นต้น โดยผู้แบกรับภาระภาษี

¹³⁹ แนวทางการเก็บภาษีเฉพาะเกี่ยวกับสารเคมีกำจัดศัตรูพืช, โดย ไทย-แพน, 2560, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 25 มกราคม 2560.

ทั้งหมดหรือบางส่วนได้แก่ผู้บริโภครวมทั้งเป็นผู้ซื้อสินค้าหรือบริการ แต่มิใช่ผู้ขายหรือผู้มีเงินได้ซึ่งมีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมาย¹⁴⁰

2.6.3 แบ่งตามเขตการปกครอง

การแบ่งประเภทภาษีตามเขตการปกครอง เช่น ภาษีที่จัดเก็บโดยองค์การบริหารส่วนกลางหรือรัฐบาลส่วนกลาง และภาษีที่จัดเก็บโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐบาลส่วนท้องถิ่น สำหรับภาษีที่จัดเก็บโดยองค์การบริหารส่วนกลางหรือรัฐบาลส่วนกลาง เป็นภาษีอากรระดับประเทศ ซึ่งรัฐบาลกลางหรือองค์การบริหารส่วนกลางจัดเก็บจากประชากร เช่น ภาษีสรรพสามิต ภาษีสรรพากร และภาษีศุลกากร ส่วนภาษีที่จัดเก็บโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐบาลส่วนท้องถิ่น เป็นภาษีซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บจากฐานภาษีในท้องถิ่นโดยตรง เช่น ภาษีป้าย ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีบำรุงท้องที่ และอากรฆ่าสัตว์ เป็นต้น

2.6.4 แบ่งตามวิธีการประเมินภาษี

การแบ่งตามวิธีการประเมินภาษีหมายถึง วิธีที่ใช้ในการจัดเก็บภาษี เช่น ภาษีที่จัดเก็บโดยประเมินตามมูลค่าหรือราคา (Ad Valorem Tax) ได้แก่ ภาษีเงินได้ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีสรรพสามิต และภาษีศุลกากร หรือภาษีที่จัดเก็บโดยประเมินตามสภาพ (Specific Tax) และภาษีที่จัดเก็บโดยประเมินจากปริมาณ (Unit Tax) เช่น ภาษีที่เก็บตามจำนวนหรือน้ำหนักโดยไม่คำนึงถึงราคา เป็นต้น¹⁴¹

2.6.5 แบ่งตามโครงสร้างอัตราภาษี

การแบ่งตามโครงสร้างอัตราภาษี คือการแบ่งตามอัตราร้อยละที่นำมาคำนวณเป็นจำนวนภาษีที่ต้องจ่ายจากฐานภาษี ได้แก่ ภาษีที่มีอัตราภาษีแบบถดถอย เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นต้น ภาษีที่มีอัตราภาษีแบบสัดส่วนหรืออัตราภาษีคงที่ (Proportional tax) เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น และภาษีที่มีอัตราภาษีแบบก้าวหน้า เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นต้น ภาษีที่มีอัตราภาษีแบบตารางอัตราภาษีเดียว เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีที่มีอัตรา

¹⁴⁰ ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบัญชีและภาษีอากร. หน้าเดิม.

¹⁴¹ “คู่มือการส่งเสริมสุขภาพทางการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น,” ใน เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาภาษีอากร (น. 7), โดย วีรศักดิ์ เครือเทพ, 2547, นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น.

ภาษีแบบระบบ 2 ตารางอัตราภาษีซึ่งเป็นโครงสร้างอัตราภาษีที่เหมาะสมและใช้ได้กับการจัดเก็บภาษีทุกประเภทไม่ว่าจะมีฐานภาษีจากแหล่งเงินได้ที่มาจากน้ำพักน้ำแรง หรือเงินได้ที่ไม่ได้มาจากน้ำพักน้ำแรง หรือจากฐานภาษีอื่น ๆ ระบบ 2 ตารางอัตราภาษีจะสามารถสร้างความสมดุลระหว่างหลักการสำคัญในการจัดเก็บภาษี 3 ประการ คือ หลักความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ครั้งใหม่ในแนวตั้งภายใต้หลักความสามารถในการเสียภาษีของผู้เสียภาษี หลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและในการให้ความร่วมมือในการเสียภาษี และหลักความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจหรือหลักความเป็นกลางทางภาษี

2.6.6 แบ่งตามฐานภาษี

การแบ่งตามฐานภาษี หมายถึงการแบ่งตามสิ่งที่จะนำมาใช้ในการคำนวณจำนวนภาษีที่ต้องจ่ายให้แก่รัฐ ได้แก่ ฐานรายได้ เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นต้น ฐานการบริโภค เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีนำเข้า ภาษีส่งออก ภาษีธุรกิจเฉพาะ อากรศุลกากร เป็นต้น ฐานทรัพย์สินหรือฐานที่เกี่ยวกับความมั่งคั่ง เช่น ภาษีเพชรพลอย ภาษีศิลปวัตถุ ภาษีที่ดิน ภาษีโรงเรือน ภาษีโรงงาน ภาษีมรดก ภาษียรถยนต์ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ เป็นต้น ฐานสิทธิพิเศษในการประกอบการ เช่น ใบอนุญาตขายสุรา สัมปทานภาครัฐ อากรนกงางแอน เป็นต้น และฐานอื่น ๆ เช่น ฐานภาษีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมตามปริมาณของมลพิษที่แหล่งกำเนิดมลพิษปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม หรือตามมูลค่าความเสียหายซึ่งเป็นต้นทุนทางสังคม (Social Cost)¹⁴² เป็นต้น

¹⁴² ต้นทุนทางสังคม (Social Cost) คือต้นทุนเอกชนบวกกับผลสุทธิของผลกระทบภายนอก (Externality) ซึ่งแบ่งเป็นผลกระทบภายนอกที่เป็นผลดีหรือผลบวก และผลกระทบภายนอกที่เป็นผลเสียหรือผลลบ (อินเทอร์เนต, สืบค้น 1 มิถุนายน 2559 จาก <http://www.fuangfah.econ.cmu.ac.th>).; “แนวคิดเกี่ยวกับภาษีเพื่อวัตถุประสงค์ประสงค์เฉพาะในประเทศไทย” (น.15). เล่มเดิม.; การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (น. 21). เล่มเดิม.

2.7 ทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษี

แนวความคิดทางทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษี เป็นอัตราภาษีที่เหมาะสมตามแนวความคิดทฤษฎีใหม่ของ รศ. ดร. จิรศักดิ์ รอดจันทร์ สำหรับใช้ในการจัดเก็บภาษีเงินได้ ที่สามารถทำให้เกิดความสมดุลและลดความขัดแย้งระหว่างหลักความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ครั้งใหม่ในแนวตั้งกับหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและการให้ความร่วมมือในการเสียภาษี และหลักความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจหรือหลักความเป็นกลางทางภาษี

2.7.1 แนวความคิดทางทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษี

เนื่องจากอัตราภาษีซึ่งใช้อยู่ในการจัดเก็บภาษีปัจจุบัน คือ อัตราภาษีแบบลดหย่อน อัตราภาษีแบบสัดส่วนหรืออัตราภาษีคงที่ และอัตราภาษีแบบก้าวหน้า ซึ่งทั้ง 3 อัตรานั้น ยังไม่มีอัตราใดที่สร้างความสมดุลระหว่างหลักการทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้นได้ กล่าวคืออัตราภาษีแบบลดหย่อน ไม่สามารถทำให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ครั้งใหม่ และอัตราภาษีแบบสัดส่วนหรืออัตราภาษีแบบคงที่นั้น แม้จะทำให้การจัดเก็บภาษีมีประสิทธิภาพเพราะมีความง่ายไม่ซับซ้อน ทำให้มีค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีต่ำ แต่สัดส่วนของภาษีที่จัดเก็บจากฐานภาษีทุกจำนวนคงที่ ทำให้อัตราภาษีเฉลี่ยคงที่ จึงไม่ทำให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ครั้งใหม่ในแนวตั้ง มีเพียงอัตราภาษีแบบก้าวหน้าที่ทำให้การกระจายรายได้ครั้งใหม่เกิดความเป็นธรรมในแนวตั้งภายใต้หลักความสามารถในการเสียภาษีได้ แต่อัตราภาษีแบบก้าวหน้าทำให้ขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและการให้ความร่วมมือในการเสียภาษีของผู้เสียภาษี เพราะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีและการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีสูง อีกทั้งยังมีผลจูงใจผู้เสียภาษีให้ตัดสินใจไม่กระทำกิจกรรมในทางเศรษฐกิจ จึงขาดความเป็นกลางทางภาษีหรือไม่สอดคล้องกับหลักความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวอาจแก้ไขได้โดยลดความขัดแย้งระหว่างหลักการทั้งสามดังกล่าว ด้วยการออกแบบระบบภาษีให้เกิดความสมดุลระหว่างหลักการดังกล่าวอันได้แก่การใช้อัตราภาษีที่เหมาะสมตามทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษี¹⁴³ ดังนี้

¹⁴³ *Public sector economics* (p. 459), by C.V. Brown & P.M. Jacks, 1986, Oxford: Basil Blackwell. (as cited in จิรศักดิ์ รอดจันทร์ (น. 63). เล่มเดิม.); แหล่งเดิม. น. 74-102.

2.7.2 ลักษณะของระบบ 2 ตารางอัตราภาษี

ทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษี เป็นตารางอัตราภาษีแบบก้าวหน้า ซึ่งประกอบด้วยอัตราภาษีส่วนเพิ่มหลายอัตรา และแบ่งเป็น 2 ตารางอัตราภาษี แต่ละตารางอัตราภาษีจะมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่เหมาะสมและช่วงของฐานภาษีที่กว้างต่างกัน ดังนี้

ตารางอัตราภาษีที่ 1 จะมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มเพียง 2 อัตรา โดยอัตราภาษีส่วนเพิ่มแต่ละอัตรา จะใช้กับฐานภาษีที่ต่ำ ซึ่งเป็นกลุ่มผู้เสียภาษีที่มีความสามารถในการเสียภาษีต่ำหรือมีรายได้ต่ำ โดยอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นเริ่มต้นในตารางอัตราภาษีที่ 1 จะเริ่มตั้งแต่ร้อยละ 0 สำหรับช่วงของฐานภาษีตั้งแต่ 0 ขึ้นไป และอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่ 2 จะใช้กับช่วงของฐานภาษีที่เกินกว่าฐานภาษีขั้นสูงสุดของอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่ 1 ของตารางอัตราภาษีที่ 1 และให้มีค่าลดหย่อนที่เพิ่มขึ้นสอดคล้องกับอัตราเงินเพื่อของแต่ละปี

ส่วนตารางอัตราภาษีที่ 2 จะใช้กับฐานภาษีที่สูงซึ่งเป็นกลุ่มผู้เสียภาษีที่มีความสามารถในการเสียภาษีสูงหรือมีรายได้สูง โดยประกอบด้วยอัตราภาษีส่วนเพิ่ม 2 อัตราเช่นเดียวกัน ซึ่งอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นแรกในตารางอัตราภาษีที่ 2 นี้ จะใช้กับฐานภาษีที่ 0 จนถึงจำนวนฐานภาษีขั้นสูงสุดของอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่ 1 ในตารางอัตราภาษีที่ 1 และจัดเก็บในอัตราเดียวกับอัตราร้อยละของอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดในตารางอัตราภาษีที่ 1 สำหรับอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่ 2 จะใช้กับช่วงของฐานภาษีที่เกินกว่าฐานภาษีขั้นสูงสุดของฐานภาษีในอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่ 1 ของตารางอัตราภาษีที่ 2 และมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดไม่สูงถึงร้อยละ 50 ของฐานภาษีและไม่กำหนดให้มีค่าลดหย่อนสำหรับผู้เสียภาษีในตารางอัตราภาษีที่ 2 หรือให้มีค่าลดหย่อนน้อยที่สุด¹⁴⁴

2.7.3 ความสมดุลของระบบ 2 ตารางอัตราภาษีกับหลักการสำคัญในการจัดเก็บภาษี

ระบบ 2 ตารางอัตราภาษี สามารถสร้างความสมดุลระหว่างหลักการสำคัญดังนี้

2.7.3.1 ความสมดุลกับหลักการความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ครั้งใหม่ในแนวตั้ง

โดยตารางอัตราภาษีที่ 1 จะทำให้จำนวนผู้เสียภาษีซึ่งมีเงินได้ตกอยู่ในเกณฑ์ที่ต้องเสียภาษีในอัตราภาษีขั้นเริ่มต้นลดลง และทำให้จำนวนและสัดส่วนของภาษีที่ต้องเสียลดลง จึงส่งเสริมหลักการ

¹⁴⁴ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์ (น. 92-97). เล่มเดิม.

กระจายรายได้ครั้งใหม่ในแนวตั้งในระดับผู้มีรายได้ต่ำ ตารางอัตราภาษีที่ 2 จะทำให้มีผู้เสียภาษีในอัตราภาษีขั้นสูงสุดจำนวนมากขึ้น และจะทำให้อัตราภาษีเฉลี่ยของกลุ่มผู้มีรายได้สูงเพิ่มขึ้น และทำให้อัตราภาษีมีความก้าวหน้าสูง ทำให้เกิดการกระจายรายได้ครั้งใหม่ในแนวตั้งมากยิ่งขึ้น ตารางอัตราภาษีทั้งสองตารางจึงสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ครั้งใหม่ในแนวตั้งภายใต้หลักความสามารถในการเสียภาษีของผู้เสียภาษี¹⁴⁵

2.7.3.2 ความสอดคล้องกับหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและในการให้ความร่วมมือในการเสียภาษีของผู้เสียภาษี

เนื่องจากการที่ระบบ 2 ตารางอัตราภาษีมียุทธศาสตร์ส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดต่ำกว่าร้อยละ 50 ของฐานภาษี และมีช่วงเงินได้สุทธิที่กว้าง (หรือฐานภาษี) และอัตราภาษีส่วนเพิ่มจำนวนน้อยเพียง 2 อัตรา ทั้งสองตารางอัตราภาษี จึงทำให้ตารางอัตราภาษีมีความง่ายและยากที่จะหลบหลีกภาษี (Tax Avoidance) หรือหลีกเลี่ยงภาษี (Tax Evasion) จึงไม่จำเป็นต้องสร้างระบบระเบียบวิธีปฏิบัติเพื่อป้องกันการหลบหลีกภาษีหรือหลีกเลี่ยงภาษี ซึ่งมีผลให้ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีของรัฐและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีของผู้เสียภาษีมีจำนวนน้อย ส่งผลให้มีรายได้ภาษีเข้าสู่รัฐมากขึ้น และผู้เสียภาษีไม่ต้องแบกรับภาระส่วนเกินนอกเหนือจากภาระภาษีในจำนวนสูง จึงลดแรงจูงใจในการหลบหลีกภาษีหรือหลีกเลี่ยงภาษี และผู้เสียภาษียังเต็มใจให้ความร่วมมือในการเสียภาษี ตารางอัตราภาษีทั้งสองตารางจึงสอดคล้องกับหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี และในการให้ความร่วมมือในการเสียภาษีของผู้เสียภาษี¹⁴⁶

2.7.3.3 ความสอดคล้องกับหลักความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจหรือหลักความเป็นกลางทางภาษี

การจัดเก็บภาษีแบบก้าวหน้า เป็นการจัดเก็บภาษีโดยใช้อัตราภาษีส่วนเพิ่มหลายๆ อัตรา ซึ่งอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงมีผลทดแทนให้ผู้เสียภาษีไม่ทำงานหรือไม่ออมเงินและลงทุน แต่อัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงขึ้นจะทำให้อัตราภาษีเฉลี่ยสูงขึ้น ซึ่งอัตราภาษีเฉลี่ยที่สูงขึ้นจะมีผลทางรายได้ให้ผู้เสียภาษี

¹⁴⁵ แหล่งเดิม.

¹⁴⁶ แหล่งเดิม. น. 98-99.

ทำงานเพิ่มหรือให้ออมเงินและลงทุน¹⁴⁷ ดังที่ Vito Tanzi and Ludger Schuknecht ได้กล่าวว่า “อัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงโดยเฉพาะในอัตราร้อยละ 50 หรือสูงกว่านั้น ไม่จูงใจให้บุคคลทำการออมเงินและลงทุน”¹⁴⁸ แต่ “อัตราภาษีเฉลี่ยที่สูงเพิ่มแรงจูงใจให้ทำงาน”¹⁴⁹

อย่างไรก็ดี จากผลการวิเคราะห์ทางทฤษฎีของ รศ. ดร. จิรศักดิ์ รอดจันทร์ พบว่าอัตราภาษีแบบก้าวหน้ามีผลทดแทนทำให้ผู้เสียภาษีไม่ทำงานหรือไม่ออมเงินและลงทุนมากกว่ามีผลทางรายได้¹⁵⁰ อัตราภาษีแบบก้าวหน้าในตารางอัตราภาษีเดียวจึงบิดเบือนการตัดสินใจทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษี เพราะการตัดสินใจไม่กระทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีมิได้เกิดขึ้นจากแรงจูงใจในเรื่องต้นทุนและผลประโยชน์แท้จริงของผู้เสียภาษี ทำให้ระบบอัตราภาษีแบบก้าวหน้าขาดความเป็นกลางทางภาษี ดังนั้นการทำให้อัตราภาษีแบบก้าวหน้ามีความเป็นกลางทางภาษีหรือมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจจึงต้องลดผลกระทบจากอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่ส่งผลทดแทนหรือส่งผลให้ผู้เสียภาษีตัดสินใจไม่ออมเงินและลงทุน ซึ่งการใช้อัตราภาษีแบบระบบ 2 ตารางอัตราภาษี จะทำให้มีอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่ไม่สูง และอัตราภาษีส่วนเพิ่มขั้นสูงสุดในตารางอัตราภาษีที่ 2 ซึ่งเป็นอัตราภาษีที่ใช้กับกลุ่มผู้มีรายได้สูงนั้น จำนวนอัตราภาษีที่กำหนดไม่สูงถึงร้อยละ 50 ของฐานภาษี จึงไม่ส่งผลทดแทนให้ผู้เสียภาษีไม่ทำงาน หรือไม่มีผลบิดเบือนการตัดสินใจในการกระทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษี หรือมีผลน้อยมาก จึงเป็นอัตราภาษีที่เหมาะสม ตารางอัตราภาษีทั้งสองตารางจึงสอดคล้องกับหลักความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจหรือหลักความเป็นกลางทางภาษี

2.8 หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ถูกนำมาใช้เป็นนโยบายการคลังของรัฐในหลายประเทศ เพื่อพัฒนาชุมชนและการให้บริการสาธารณะประโยชน์ หรือเพื่อสุขภาพ

¹⁴⁷ แหล่งเดิม. น. 99-102.

¹⁴⁸ *Public spending in the 20th century: A global perspective* (p. 60), by V. Tanzi and L. Schuknecht, 2000, Cambridge: Cambridge (as cited in จิรศักดิ์ รอดจันทร์ (น. 82). เล่มเดิม).

¹⁴⁹ แหล่งเดิม. น. 100.

¹⁵⁰ แหล่งเดิม. น.100-101.

อนามัยของประชาชน เนื่องจากกิจกรรมบางประเภทต้องการความเป็นอิสระ และความคล่องตัวในการใช้จ่าย โดยเฉพาะหน่วยงานด้านสุขภาพหรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นที่ไม่ต้องการถูกแทรกแซงทางการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ เนื่องจากเงินภาษีที่จัดเก็บในลักษณะเฉพาะเจาะจงจะถูกกักไว้เป็นเงินนอกงบประมาณเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เท่านั้น

ในทางเศรษฐศาสตร์ภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง มีความหมายรวมถึงค่าธรรมเนียมเฉพาะ (License Fee) ด้วย ซึ่งถูกนำมาใช้ในหลายประเทศ เช่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ในสหรัฐอเมริกามีการจัดเก็บภาษีเฉพาะเจาะจงมากกว่า 10,000 กองทุน เช่น ภาษีเรือยนต์เพื่อใช้น้ำมันสำหรับรถยนต์ทางน้ำ ภาษีอาวูที่ใช้ในการล่าสัตว์เพื่อฟื้นฟูชีวิตสัตว์ป่า ภาษีอุปกรณ์ตกปลาเพื่ออนุรักษ์พันธุ์ปลา ภาษีถ่านหินเพื่อรักษาโรคปอดของคองงานเหมืองถ่านหิน ภาษีวัคซีนเพื่อดูแลผู้บาดเจ็บจากวัคซีน ภาษีแก๊สโซลีนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และมีการจัดเก็บภาษีบุหรี่และภาษีสุราเพื่อส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชนและควบคุมปริมาณการบริโภคบุหรี่และสุรา ทั้งในสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ฟินแลนด์ เกาหลีใต้ และไต้หวัน และภาษีสุราในนิวซีแลนด์ สำหรับประเทศไทยได้มีการจัดเก็บภาษีสุราและยาสูบเพื่อกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ และเพื่อใช้ในกิจการขององค์การกระจายเสียง และแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท. หรือไทยพีบีเอส) ด้วย¹⁵¹

2.8.1 ความหมายและวัตถุประสงค์ของภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง

ภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked tax) คือการจัดเก็บภาษีเพื่อนำรายได้จากภาษีไปใช้ในกิจการใดกิจการหนึ่งโดยเฉพาะตามที่กำหนดไว้เท่านั้นภายใต้กรอบของกฎหมาย ด้วยการกักเงินจากการเก็บภาษีประเภทใดประเภทหนึ่งเข้าสู่กองทุนเฉพาะ (Earmarked Fund) เป็นเงินนอก

¹⁵¹ “จากภาษีเฉพาะ (Earmarked Tax) “ถึง “การคลังเพื่อสังคม” กับคำถามเรื่องวินัยทางการคลังองค์กรอิสระ,” (2558, 7 สิงหาคม), *ไทยพีบีเอส*, กรุงเทพฯ: สถาบันวิทยุโทรทัศน์ไทยพีบีเอส.; “รัฐธรรมนูญมาตรา 190 กับการคลังเพื่อสังคม,” ใน *การประชุมคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนร่วมกับเครือข่ายภาคประชาสังคม*, ณ ห้องประชุม สุจิตรา ชั้น 4 อาคารมูลนิธิอาสาสมัคร, โดย ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2558, 7 สิงหาคม), กรุงเทพฯ: มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม.; “แนวคิดเกี่ยวกับภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในประเทศไทย.” (น. ก). เล่มเดิม.; “Earmarked Tax.” (น.1). เล่มเดิม.; “The earmarking of government revenue: A review of some World Bank experience,” by W. McCleary, 1991, *The World Bank research observer*, 6(1), pp. 81-102. Copyright 1991 by the World Bank.

งบประมาณ หรือทำการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะตามที่กำหนดไว้ โดยกฎหมาย และกั้นเงินจากการจัดเก็บภาษีทั้งหมดไว้เป็นเงินนอกงบประมาณ และจะนำรายได้จาก ภาษีที่กั้นเข้าสู่กองทุนเฉพาะนี้ไปใช้เพื่อกิจการอย่างอื่นมิได้ จึงไม่ถูกแทรกแซงทางการเมืองด้วยการนำ เงินไปใช้เพื่อการอื่นซึ่งมิได้กำหนดไว้ การใช้นโยบายภาษีเฉพาะเจาะจงจึงสามารถนำมาใช้พัฒนา สังคมได้โดยตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างแท้จริง

ภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงส่วนใหญ่มักมีวัตถุประสงค์เพื่อกิจกรรมหรือโครงการบริการ สาธารณะของรัฐ ซึ่งเป็นเครื่องมือทางการคลังของรัฐบาลรูปแบบหนึ่ง และนิยมใช้เป็นหลักประกัน ทางด้านสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น ภาษีการบริโภคหรือการประกอบกิจการบางประเภท เพราะ กิจกรรมหรือการบริโภคเหล่านี้มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย จึงอาจมีการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะ เฉพาะเจาะจงเพื่อเป็นหลักประกันทางการเงินสำหรับค่าใช้จ่ายในด้านสุขภาพอนามัย เช่น ภาษีบุหรี่ ภาษีสุรา ซึ่งเรียกกันว่าเป็นภาษีบาป (Sin Tax) เป็นต้น¹⁵²

2.8.2 ข้อดีและข้อเสียของการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง

การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งของ โครงการหรือกองทุนเฉพาะที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น นักวิชาการภาษีอากรทางด้านเศรษฐศาสตร์และ นักกฎหมายภาษีอากรเห็นว่ามีทั้งข้อดีและข้อเสียหลายประการ William McCleary ได้กล่าวไว้ใน World Bank Economic Review ว่า ข้อดีและข้อดีของการใช้นโยบายภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง

¹⁵² การจัดเก็บภาษีเฉพาะสำหรับกองทุนประกันสุขภาพ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 35-39), โดย ณัฐชยาน ว่องวงศาภิรักษ์, 2555, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.; “การพยากรณ์อัตราแลกเปลี่ยนในระยะสั้น โดยใช้ Artificial Neural Networks.” (น. 15-20). เล่มเดิม.; Earmarked Tax (น.1). เล่มเดิม.; *สรุปสาระสำคัญของภาษี เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked tax)*, 2559, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 14 มกราคม 2559.; *The establishment and use of dedicated taxes for health*. Loc.cit.; “Economic policy design and analysis: Earmarked fund and fiscal space.” Loc.cit.

นั้น “ไม่อาจสรุปว่าขาวหรือดำอย่างชัดเจน แต่ต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป” อย่างไรก็ตาม ข้อดีและข้อเสียของการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงซึ่งอาจพบได้นั้นมีดังนี้¹⁵³

2.8.2.1 ข้อดี

(1) ทำให้มีความชัดเจน ในการดำเนินกิจการของรัฐ และรัฐสามารถจัดสรรรายได้จากการจัดเก็บภาษีได้ตรงกับความต้องการแท้จริงของประชาชนผู้เสียภาษี แก้ปัญหาในเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้เป็นที่ไปตามความต้องการของผู้แทน และแก้ปัญหาความขัดแย้งของผู้แทนในบริการสาธารณะจำนวนมากที่จัดเก็บภาษีน้อย แต่ไม่สะท้อนความต้องการของสาธารณะไปยังโครงการภาษี¹⁵⁴

(2) ทำให้งบประมาณการจัดเก็บภาษีมืดมีความเชื่อมโยงสอดคล้องกับงบประมาณรายจ่าย เพราะเป็นการจัดเก็บตามหลักผลประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีได้รับจากการใช้จ่ายสาธารณะตามวัตถุประสงค์เฉพาะ ประชาชนจึงตระหนักรู้ถึงภาระภาษีกับผลประโยชน์ที่ได้รับเพราะทำให้รู้ต้นทุนรายจ่ายตามวัตถุประสงค์เฉพาะของรัฐบาล

(3) ทำให้แหล่งเงินกองทุนตามวัตถุประสงค์เฉพาะมีประสิทธิภาพ มีความมั่นคง และมีรายได้เพียงพอกับค่าใช้จ่าย กองทุนจึงมีความสมดุล ไม่ขาดดุลหรือเกินดุลเพราะรายได้จากภาษีที่

¹⁵³ ภาษีเพื่อสังคมและกองทุนเฉพาะ (น.7), โดย ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์, 2558, กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.; *การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากกลุ่มสมรส* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 54-55), โดย ณัฐพล จันทศิริภาส, 2551, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.; *คำอธิบายกฎหมายมหาชน การคลังและภาษีอากร* (น. 148-150), โดย สุภลักษณ์ พิณจิหวาด, 2547, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.; “แนวคิดเกี่ยวกับภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในประเทศไทย.” (น. ข-ค, 14-15). เล่มเดิม.; “Earmarked tax,” หน้าเดิม.; A. Carol (p. 9). Op. cit.; *Earmarking in theory and Korean practice* (p. 8), by R. M. Bird and J. S. Jun, 2005, Ontario: University of Toronto.; “Economic policy design and analysis: Earmarked fund and fiscal space.” Loc.cit.; “The earmarking of government revenue: A review of some World Bank experience,” (pp. 81-87). Op. cit.; *The establishment and use of dedicated taxes for health* (p. 9). Op. cit.

¹⁵⁴ *แนวทางการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548* (น. 13-14), โดย ศิริพงศ์ อติชัยกุล, 2548, กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ.; *Hypothecation of tax revenue for health* (pp. 1-7), by O. Doctinvhem, 2010, Geneva: World Health Organization.

จัดเก็บถูกนำมาใช้ตามวัตถุประสงค์เฉพาะที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น รายได้จากการจัดเก็บภาษีจึงมีจำนวนมากเพียงพอกับค่าใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือกองทุนเฉพาะนั้น

(4) ทำให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์และมีงบประมาณเพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์

(5) ทำให้ผู้เสียภาษีเต็มใจจ่ายภาษีให้แก่รัฐ เพราะสามารถรู้ว่าภาษีที่ถูกจัดเก็บจะถูกนำไปใช้จ่ายเพื่อผลประโยชน์ประการใดของผู้เสียภาษีตามหลักผลประโยชน์ เพราะสามารถสะท้อนความต้องการของผู้เสียภาษีได้มากกว่า¹⁵⁵

(6) การจัดสรรรายได้จากการจัดเก็บภาษีตามวัตถุประสงค์เฉพาะของกองทุนเฉพาะหรือโครงการเฉพาะ มีความคล่องตัว เพราะรายได้จากภาษีที่จัดเก็บถูกกันเข้าสู่กองทุนนอกงบประมาณ จึงไม่ต้องผ่านขั้นตอนกระบวนการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภา หรือกระบวนการนิติบัญญัติและขั้นตอนของหน่วยงานรัฐตั้งเช่นงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(7) ทำให้ลดการทุจริตคดโกงไม่ถูกแทรกแซงทางการเมือง เพราะรายได้จากภาษีที่จัดเก็บไม่สามารถนำไปใช้เพื่อกิจการอย่างอื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ การจัดสรรเงินเข้าสู่กองทุนจึงมีความต่อเนื่อง มั่นคงแน่นอน กองทุนมีเสถียรภาพจึงสามารถนำภาษีที่จัดเก็บมาพัฒนาประเทศได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างแท้จริง

(8) สามารถใช้เป็นมาตรการควบคุมปริมาณสินค้าหรือการบริโภคซึ่งเป็นอันตรายต่อประชาชน

(9) การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อกองทุนเฉพาะอาจใช้จัดการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุของปัญหาต่าง ๆ โดยตรงจึงส่งผลให้ปัญหาอื่น ๆ ลดลงด้วย เช่น การจัดเก็บภาษีสุราส่งผลให้ประชาชนซึ่งเจ็บป่วยจากการดื่มสุราลดลง อุบัติเหตุจากการดื่มสุราก็ลดลง การกระทำความผิดเพราะดื่มสุราลดลง จำนวนคดีลดลง งบประมาณรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับผลซึ่งเกิดจากการดื่มสุราลดลง ทำให้รัฐมีต้นทุนเหลือสำหรับนำไปใช้จ่ายพัฒนาประเทศในด้านอื่นเพิ่มมากขึ้น

¹⁵⁵ Ibid.

(10) เป็นแรงจูงใจให้มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม เช่น การจัดเก็บภาษีมลพิษทำให้ผู้ประกอบการต้องทำการลดมลพิษ

2.8.2.2 ข้อเสีย

(1) ทำให้นโยบายการคลังขาดความยืดหยุ่น รัฐจึงไม่สามารถปรับลดหรือเพิ่มโครงสร้างภาษีตามงบประมาณรายจ่ายสาธารณะ เป็นการลดบทบาทอำนาจรัฐในการบริหารจัดการรายจ่ายและการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานการณ์การคลังที่เหมาะสม ทำให้การควบคุมงบประมาณขาดประสิทธิภาพและหยุดชะงักได้¹⁵⁶

(2) การกำหนดนโยบายงบประมาณของรัฐ อาจเกิดความผิดพลาดเป็นเหตุให้เกิดการบิดเบือนนโยบายพื้นฐานและการตัดสินใจของรัฐบาลซึ่งเกิดขึ้นก่อนหน้า และการปรับเงินงบประมาณตามความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมมีความยุ่งยากเพิ่มขึ้น เพราะปราศจากการควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการจัดสรรงบประมาณ¹⁵⁷

(3) อาจมีการใช้จ่ายเกินความจำเป็นและไม่คุ้มกับประโยชน์ที่เกิดจากรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

(4) ขัดแย้งกับหลักความเป็นประชาธิปไตย เนื่องจากการใช้จ่ายเงินกองทุนไม่ต้องผ่านขั้นตอนกระบวนการทางนิติบัญญัติ ทำให้ยากต่อการตรวจสอบ จึงปราศจากการถ่วงดุลจากผู้แทนของประชาชนในการกำหนดงบประมาณ¹⁵⁸ อย่างไรก็ตาม มีผู้โต้แย้งว่า การจัดสรรงบประมาณตามทฤษฎีทางเลือกการคลังสาธารณะในระบบประชาธิปไตยนั้นมี 2 ทฤษฎีคือ ทฤษฎีรูปแบบการออกเสียงและทฤษฎีรูปแบบการแลกเปลี่ยนโดยสมัครใจ ดังนั้น แม้การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงไม่ได้ผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติตามทฤษฎีรูปแบบการออกเสียง แต่ก็ได้ผ่านกลไกความเชื่อมโยงระหว่างภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงและค่าใช้จ่ายของกองทุนเฉพาะ จากกลไกความเชื่อมโยงของสินค้าและ

¹⁵⁶ “Economic policy design and analysis: Earmarked fund and fiscal space.” Loc. cit.

¹⁵⁷ *The establishment and use of dedicated taxes for health.* (p. 9). Op. cit.

¹⁵⁸ คำอธิบายกฎหมายมหาชน การคลังและภาษีอากร (น. 148-150). เล่มเดิม.

บริการสาธารณะต่อการจัดเก็บภาษีและการเงินสาธารณะ ตามทฤษฎีรูปแบบการแลกเปลี่ยนโดยสมัครใจ จึงถือได้ว่าการตรวจสอบโดยตรงจากประชาชนตามหลักการประชาธิปไตยแล้ว¹⁵⁹

(5) การจัดเก็บภาษีตามหลักผลประโยชน์นั้นเป็นการยากที่จะกำหนดว่าบุคคลใดเป็นผู้ได้รับประโยชน์ ภาษีที่ถูกจัดเก็บจึงไม่อาจกระจายภาระภาษีระหว่างสมาชิกในกองทุนนั้น ๆ

(6) การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง เป็นการจัดเก็บตามหลักผลประโยชน์ จึงทำให้เกิดการกระจายรายได้ที่ไม่เสมอภาคหรือไม่เป็นธรรม เพราะผู้มีรายได้ต่ำซึ่งได้รับประโยชน์มากต้องเสียภาษีมากกว่าผู้ได้รับประโยชน์น้อยแต่มีรายได้สูงกว่า

(7) มักมีการใช้อย่างจำกัด ประโยชน์จากการจัดเก็บภาษีจึงมิได้ตกแก่ประชาชนทั่วไป แต่ตกได้แก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(8) รัฐต้องแบกรับภาระที่เกิดจากการจัดสรรเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณ โดยไม่อาจตรวจสอบการใช้จ่ายของกองทุนได้ชัดเจน¹⁶⁰

(9) มักถูกโจมตีจากภาคธุรกิจที่เสียผลประโยชน์ หรือแทรกแซงผ่านกระบวนการทางการเมืองหรือทางสื่อมวลชน เพื่อให้ยกเลิกการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงนี้

(10) อาจถูกแทรกแซงจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือกองทุนเฉพาะ ด้วยการกดดันทางการเมืองเพื่อเพิ่มผลประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดเก็บภาษีเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) ให้มากขึ้น

2.8.3 หลักการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง

¹⁵⁹ แนวทางการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ (น.13-14). เล่มเดิม.; *Hypothecation of tax revenue for health* (pp. 1-7). Op. cit.

¹⁶⁰ จากรายงานของกระทรวงการคลังพบว่าระหว่างปี พ.ศ. 2551-2557 รัฐบาลไทยต้องจัดสรรเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณในระดับต่ำสุดคือปี พ.ศ. 2554 เป็นจำนวน 1.16 แสนล้านบาท และระดับสูงสุดในปี พ.ศ. 2556 เป็นจำนวน 2.14 แสนล้านบาท และในปี พ.ศ. 2557 เป็นจำนวน 1.55 แสนล้านบาท จึงเป็นภาระที่รัฐต้องแบกรับเพิ่มขึ้นทุกปีโดยเฉลี่ยปีละ 1.47 แสนล้านบาท (“หลักภาษีวัตถุประสงค์เฉพาะที่ถูกต้องตรวจสอบได้อย่างละเอียด,” (2558, 8 สิงหาคม), *กรุงเทพธุรกิจ*, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 14 มกราคม 2559).

การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) นั้น นอกจากต้องสอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดีแล้ว ยังต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์เฉพาะ 3 ประการคือ

2.8.3.1 หลักเหตุผลตามสัญญา

หลักเหตุผลตามสัญญา (The Contractual Rationale Principle) คือการเก็บภาษีเป็นสัญญาผูกมัดระหว่างรัฐผู้จัดเก็บภาษีและผู้เสียภาษีที่รัฐจะต้องจัดหาประโยชน์ตามที่ตกลงไว้แก่ผู้เสียภาษี การจ่ายภาษีจึงอยู่ภายใต้ข้อตกลงว่า รายได้จากภาษีที่ถูกจัดเก็บจะต้องนำมาใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียภาษี¹⁶¹

2.8.3.2 หลักการกั้นเงิน

หลักการกั้นเงิน (Earmarking Principle) คือการแยกเงินภาษีที่จัดเก็บในลักษณะเฉพาะเจาะจงออกตามวัตถุประสงค์เฉพาะที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย ไม่ต้องนำส่งเข้าสู่งบประมาณแผ่นดิน แต่กั้นเงินภาษีเข้าสู่กองทุนนอกงบประมาณ เพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เท่านั้น รายได้จากภาษีที่จัดเก็บและรายจ่ายสาธารณะตามวัตถุประสงค์ของกองทุน จึงมีความเชื่อมโยงกันตามหลักผลประโยชน์ การดำเนินการตามโครงการของกองทุน จึงมีความต่อเนื่อง เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดมีความคล่องตัวและมีเสถียรภาพที่มั่นคง และมีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายตามวัตถุประสงค์¹⁶²

2.8.3.3 หลักผลประโยชน์

หลักผลประโยชน์ (Benefit Principle) คือการพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีจะได้รับจากการเสียภาษี โดยจะจัดเก็บภาษีจากสัดส่วนที่ผู้เสียภาษีแต่ละคนได้รับผลประโยชน์จากกิจกรรมบริการหรือสินค้าสาธารณะของรัฐ¹⁶³ โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ 3 ประการคือ

(1) จัดเก็บตามสัดส่วนผลประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีได้รับคือผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากรัฐเท่ากันควรต้องเสียภาษีเท่ากัน และผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากรัฐแตกต่างกันควรต้องเสียภาษี

¹⁶¹ *Earmarking in theory and Korean practice*. Loc.cit.

¹⁶²“Economic policy design and analysis: Earmarked fund and fiscal space.” Loc. cit.; *The establishment and use of dedicated taxes for health*. Loc.cit.

¹⁶³ Ibid. p. 2.

แตกต่างกัน¹⁶⁴ ภายใต้หลักการนี้ การเสียภาษีจึงเป็นไปตามหน่วยของกิจกรรม บริการ หรือสินค้า สาธารณะซึ่งผู้เสียภาษีได้รับจากรัฐ และอัตราภาษีที่ถูกจัดเก็บจึงเท่ากับผลประโยชน์ซึ่งผู้เสียภาษีได้รับตามขอบเขตที่กำหนดไว้¹⁶⁵ ทำให้รายได้ภาษีและรายจ่ายตามวัตถุประสงค์เฉพาะที่กำหนดไว้มีความเชื่อมโยงกัน คือโครงสร้างรายได้ภาษีเป็นไปตามยอดรายจ่าย ซึ่งมีความสำคัญต่อสถานะของแหล่งเงินกองทุนเฉพาะไม่เกิดความขาดแคลนหรือมากเกินไปเกินความต้องการและเกิดความสมดุลระหว่างรายได้กับรายจ่ายตามวัตถุประสงค์¹⁶⁶ ทำให้ผู้เสียภาษีเต็มใจเสียภาษี เพราะผู้เสียภาษีรับรู้ว่าเงินภาษีที่ถูกจัดเก็บจะนำไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างใดสำหรับตนตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และยังเป็น การสนับสนุนรัฐให้จัดสรรกิจกรรม บริการ หรือสินค้าสาธารณะได้ตรงกับความต้องการของประชาชนผู้เสียภาษีตามเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างเหมาะสม¹⁶⁷

(2) จัดเก็บตามสัดส่วนความสามารถของผู้เสียภาษีคือ ผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีสูงควรเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีต่ำ และผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีต่ำควรถูกจัดเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีสูง¹⁶⁸ตามหลักความเสมอภาคและความเท่าเทียม ซึ่งมีพื้นฐานอยู่บนผลประโยชน์โดยรวมที่ผู้เสียภาษีจะได้รับ¹⁶⁹

(3) จัดเก็บตามความเสียสละของผู้เสียภาษีหมายถึง การสละความพึงพอใจหรือความต้องการของตนจากความสามารถในการใช้จ่ายรายได้ หรือความสามารถในการใช้สอยทรัพย์สิน

¹⁶⁴ *Paying for progress: A new politics of tax for public spending* (p. 94), by The Commission on Taxation and Citizenship, 2000, London: Fabian Society (as cited in จิรศักดิ์ รอดจันทร์ (น. 21). เล่มเดิม).

¹⁶⁵ *Benefit taxation and public good provision* (pp. 1-3), by E. Abbasian, 2006, Devon: University of Exeter.

¹⁶⁶ *Ibid.*; “The earmarking of government revenue: A review of some World Bank experience.” *Loc.cit.*

¹⁶⁷ *Earmarking in theory and Korean practice.* *Loc.cit.*

¹⁶⁸ การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากคู่สมรส. หน้าเดิม.; ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์ (น. 29). เล่มเดิม.

¹⁶⁹ *Benefit taxation and public good provision.* *Loc.cit.*

ของตนเพื่อผลประโยชน์ใดๆ ของตนให้แก่รัฐในรูปแบบของภาษี¹⁷⁰ตามสัดส่วนความสามารถของ
ตน¹⁷¹ ซึ่งการวัดความเสียสละประโยชน์ของผู้เสียภาษีมี่ 3 ทฤษฎีคือ

- 1) ทฤษฎีความเสียสละสัมบูรณ์เท่ากัน ทฤษฎีนี้ถือว่าการจัดเก็บภาษีต้องทำให้ผู้เสียภาษีเสียสละอรรถประโยชน์ไปเท่ากัน โดยไม่คำนึงว่าแต่ละคนมีอรรถประโยชน์อยู่ที่หน่วย
- 2) ทฤษฎีความเสียสละเป็นสัดส่วนเท่ากัน ทฤษฎีนี้ถือว่าภาษีที่ดีจะต้องเก็บในลักษณะที่บุคคลต้องเสียสละอรรถประโยชน์เป็นสัดส่วนเท่ากัน และ
- 3) ทฤษฎีความเสียสละส่วนเพิ่มเท่ากัน ตามทฤษฎีนี้การเก็บภาษีต้องทำให้บุคคลต้องเสียสละอรรถประโยชน์หน่วยสุดท้ายหรืออรรถประโยชน์ส่วนเพิ่มเท่ากัน¹⁷²

2.9 กองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง

กองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Fund) ตามหลักสากลซึ่ง Richard M. Bird และ Joo Sung Jun ได้กล่าวไว้ในหนังสือ Earmarking in Theory and Korean Practice. แบ่งได้เป็น 8 ประเภท ดังนี้¹⁷³

กองทุนเฉพาะเจาะจงประเภทที่ 1 แหล่งรายได้ของกองทุนมาจากการจัดเก็บภาษีจากผู้รับผลประโยชน์จากรายจ่ายของกองทุนเฉพาะนั้นโดยตรง ระดับของการใช้จ่ายมีความเฉพาะเจาะจงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ มีความเชื่อมโยงของประสิทธิภาพระหว่างรายได้กับรายจ่าย เพราะการกันเงินเข้าสู่กองทุนจะมีลักษณะเฉพาะสำหรับรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุน และมีเหตุผลของประโยชน์ความเชื่อมโยงระหว่างผู้เสียภาษีและผลประโยชน์จากรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

¹⁷⁰ การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย (น.129). เล่มเดิม.

¹⁷¹ *Benefit taxation and public good provision*. Loc.cit.; “แนวคิดเกี่ยวกับภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในประเทศไทย.” (น. 5). เล่มเดิม.

¹⁷² *การเงินธุรกิจและการภาษีอากร* (น. 31-33), โดย สมชัย ฤชุพันธ์, 2542, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

¹⁷³ *Earmarking in theory and Korean practice* (pp. 3-13). Op. cit.

กองทุนเฉพาะเจาะจงประเภทที่ 2 แหล่งรายได้ของกองทุนจะถูกกันไว้สำหรับการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจงที่กำหนด แต่ไม่ปรากฏความเชื่อมโยงอย่างชัดเจนของประสิทธิภาพระหว่างรายได้หรือภาษีสถิติเฉพาะที่จัดเก็บกับรายจ่ายของกองทุน แต่ยังคงมีเหตุผลของประโยชน์จากความเชื่อมโยงระหว่างผู้เสียภาษีกับรายจ่ายของกองทุน

กองทุนเฉพาะเจาะจงประเภทที่ 3 แหล่งรายได้ของกองทุนมาจากภาษีที่ถูกจัดเก็บโดยเฉพาะ และจะมีเหตุผลของประโยชน์จากความเชื่อมโยงระหว่างผู้เสียภาษีกับรายจ่ายของกองทุนคล้ายกองทุนประเภทที่ 1 แต่ระดับความเฉพาะเจาะจงของรายจ่ายถูกกำหนดวัตถุประสงค์ให้แคบลงมากกว่ากองทุนเฉพาะเจาะจงประเภทแรก แต่รายจ่ายอาจไม่สัมพันธ์โดยตรงกับรายได้ที่ได้รับ อย่างไรก็ตาม รายได้กับรายจ่ายยังคงมีความเชื่อมโยงกันอย่างมีประสิทธิภาพ

กองทุนเฉพาะเจาะจงประเภทที่ 4 มีลักษณะคล้ายกองทุนประเภทที่ 2 คือมีเหตุผลของประโยชน์จากความเชื่อมโยง และมีความเฉพาะเจาะจงของรายจ่ายจากรายได้ของภาษีที่จัดเก็บ แต่การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อกองทุนเฉพาะประเภทนี้ บางกรณีรายได้จากภาษีที่จัดเก็บไม่ได้สัดส่วนกับรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนเฉพาะ แต่กองทุนประเภทนี้จะไม่มีความเชื่อมโยงของประสิทธิภาพระหว่างรายได้กับรายจ่าย

กองทุนเฉพาะเจาะจงประเภทที่ 5 เป็นกองทุนที่มีระดับความเฉพาะเจาะจงของการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด แต่การกันเงินเข้าสู่กองทุนไม่มีเหตุผลประโยชน์เชื่อมโยงระหว่างผู้เสียภาษีกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากรายจ่ายของกองทุน แต่ยังคงมีความเชื่อมโยงของประสิทธิภาพระหว่างรายได้กับรายจ่าย

กองทุนเฉพาะเจาะจงประเภทที่ 6 การกันเงินเข้ากองทุนขาดเหตุผลของประโยชน์ความเชื่อมโยงระหว่างรายได้จากภาษีเฉพาะเจาะจงที่จัดเก็บกับผลประโยชน์ของผู้เสียภาษีจากรายจ่ายตามวัตถุประสงค์เฉพาะของกองทุน และขาดความเชื่อมโยงของประสิทธิภาพระหว่างรายได้กับรายจ่าย เพราะการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของรายได้จากภาษีที่จัดเก็บไม่มีผลกระทบต่อรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุน แต่ระดับของรายจ่ายยังคงมีความเฉพาะเจาะจงตามวัตถุประสงค์ของการกันเงินเข้าสู่กองทุนเฉพาะนั้นๆ

กองทุนเฉพาะเจาะจงประเภทที่ 7 เป็นการกักเงินบางส่วนจากภาษีที่จัดเก็บเข้าสู่กองทุนเฉพาะเพื่อรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนที่กำหนดไว้โดยเฉพาะเท่านั้น ปราศจากเหตุผลของประโยชน์เชื่อมโยงระหว่างผู้เสียภาษีกับรายจ่าย เพียงแต่ระดับของการใช้จ่ายที่มีความเฉพาะเจาะจงเพราะรายได้จากการจัดเก็บภาษีต้องนำไปใช้เพื่อรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ของการกักเงินที่กำหนดเท่านั้น และยังคงมีความเชื่อมโยงของประสิทธิภาพระหว่างรายได้กับรายจ่าย

กองทุนเฉพาะเจาะจงประเภทที่ 8 เป็นการกักเงินจากการจัดเก็บภาษีเฉพาะเจาะจงหรือภาษีทั่วไป และกักเงินเข้าสู่กองทุนในลักษณะของรายจ่ายทั่วไป ซึ่งอาจได้รับการยอมรับทางนโยบายน้อยหรือต้องการปิดบังแหล่งที่มาของเงินกองทุน การกักเงินเข้าสู่กองทุนจึงขาดระดับของรายจ่ายที่มีความเฉพาะเจาะจง ไม่มีประสิทธิภาพความเชื่อมโยงระหว่างรายได้จากภาษีที่จัดเก็บกับรายจ่าย และปราศจากเหตุผลของประโยชน์เชื่อมโยงระหว่างผู้เสียภาษีกับประโยชน์ที่ได้จากรายจ่ายของกองทุน

2.9.1 ความเชื่อมโยงระหว่างการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงกับวัตถุประสงค์ของกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง

หลักการพิจารณาความเชื่อมโยงของการจัดเก็บภาษีและค่าใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนมีหลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการคือ¹⁷⁴

2.9.1.1 ระดับของการใช้จ่ายที่มีความเฉพาะเจาะจง

ระดับของการใช้จ่ายที่มีความเฉพาะเจาะจงโดยมีการจัดสรรเงินกองทุน 2 วิธี คือ กักเงินภาษีที่จัดเก็บในลักษณะเฉพาะเจาะจงเข้ากองทุนเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของโครงการตามกองทุนโดยเฉพาะ หรือกักเงินจากกลุ่มเงินจำนวนหนึ่งไปใช้จ่ายตามโครงการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจง ซึ่งความเฉพาะเจาะจงอาจมีขอบเขตของการใช้จ่ายกว้างหรือแคบแตกต่างกันตามที่ได้กำหนดไว้

2.9.1.2 ความเชื่อมโยงของประสิทธิภาพระหว่างรายได้กับรายจ่าย

¹⁷⁴ Ibid. p. 8.; *Tax earmarking: Is it good practice?* (pp 1-11), by R. Carling, 2007, New South Wales: The Centre for Independent Studies.; “The earmarking of government revenue: A review of some World Bank experience.” Loc.cit.

ความเชื่อมโยงของประสิทธิภาพระหว่างรายได้กับรายจ่ายเป็นผลมาจากการกันเงินเข้าสู่กองทุน ในสองรูปแบบ คือ การกันเงินแบบ Substantive Earmarking¹⁷⁵ และการกันเงินแบบ Symbolic Earmarking¹⁷⁶ การกันเงินเข้าสู่กองทุนทั้งสองวิธี จึงนำมาซึ่งประเภทของกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง 2 ประเภทคือ กองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงในรูปแบบ Hard Earmarked Fund ซึ่งเป็นรูปแบบที่เงินภาษีที่จัดเก็บในลักษณะเฉพาะเจาะจงจะถูกนำเข้าสู่กองทุนเต็มจำนวนของโครงการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน รายจ่ายของกองทุนขึ้นอยู่กับรายได้ของภาษีที่จัดเก็บ อีกรูปแบบหนึ่งคือ กองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงในรูปแบบ Soft Earmarked Fund ซึ่งกองทุนในรูปแบบนี้ เงินรายได้หรือภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงซึ่งถูกจัดเก็บเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเงินกองทุนเท่านั้น เงินกองทุนส่วนอื่น ๆ อาจมาจากกลุ่มเงินรายได้หรือภาษีประเภทอื่น¹⁷⁷

2.9.1.3 เหตุผลของประโยชน์จากการเชื่อมโยง

เหตุผลของประโยชน์จากการเชื่อมโยง คือความเชื่อมโยงระหว่างรายได้และประโยชน์จากรายจ่ายในสองรูปแบบคือ ในรูปแบบของ Specific End Use ซึ่งมีความเชื่อมโยงระหว่างรายได้กับประโยชน์ที่จัดสรรผ่านทางรายจ่าย ทำให้ผู้เสียภาษียอมรับและเต็มใจจ่ายภาษี อีกรูปแบบหนึ่งคือแบบ Broad End Use ได้แก่การจัดเก็บภาษีเพื่อค่าใช้จ่ายซึ่งไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับภาษีที่จัดเก็บ การจัดเก็บภาษีในลักษณะนี้ประโยชน์ที่ได้รับจากค่าใช้จ่ายจะไม่สอดคล้องกับรายได้จากภาษีที่จัดเก็บ จึงขาดความเชื่อมโยงระหว่างรายได้จากภาษีที่จัดเก็บกับประโยชน์ที่ได้รับ¹⁷⁸

2.9.2 การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะในประเทศไทย

¹⁷⁵ การกันเงินแบบ Substantive Earmarking คือการที่ภาษีหรือกลุ่มของรายได้ถูกกันไว้ในลักษณะเฉพาะเจาะจงให้เข้าไปสู่กองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงสำหรับใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยเฉพาะรายได้จึงมีผลโดยตรงต่อรายจ่าย (*Earmarking in theory and Korean practice* (p. 8). Op. cit).

¹⁷⁶ การกันเงินแบบ Symbolic Earmarking คือการที่ภาษีหรือกลุ่มของรายได้ของกองทุนอาจถูกส่งไปยังกองทุนอื่นๆ ด้วย มีการจัดสรรเงินเพียงบางส่วนเท่านั้นสำหรับการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุน รายได้จากกองทุนจึงไม่มีผลต่อค่าใช้จ่าย เพราะไม่มีความเชื่อมโยงระหว่างกัน (Ibid.).

¹⁷⁷ *Tax earmarking: Is it good practice?* Lco.cit.

¹⁷⁸ “The earmarking of government revenue: A review of some World Bank experience.” Loc.cit.

ประเทศไทยมีการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked tax) เพื่อกองทุนซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะ ด้วยการกั้นเงินจากการจัดเก็บภาษีสุราและภาษียาสูบตามอัตราที่กฎหมายกำหนดจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ มาใช้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะสำหรับกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ และเพื่อใช้ในกิจการขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท. หรือไทยพีบีเอส) ดังนี้

2.9.2.1 กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เป็นกองทุนซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และรายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน¹⁷⁹ เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2545 มีวัตถุประสงค์เพื่อขับเคลื่อนกระบวนการสร้างเสริมสุขภาพตามนโยบายสุขภาพแห่งชาติ สร้างความรู้และลดพฤติกรรมการบริโภคที่มีความเสี่ยงต่อการทำลายสุขภาพ ให้การสนับสนุนการศึกษาวิจัย ฝึกอบรมและพัฒนาความสามารถของชุมชนเกี่ยวกับการเสริมสร้างสุขภาพ สนับสนุนและรณรงค์การเสริมสร้างสุขภาพ ลดการบริโภคสุรา ยาสูบ หรือสารที่ทำลายสุขภาพ¹⁸⁰

แหล่งที่มาของเงินกองทุน สสส. มีรายได้หลักมาจากการกั้นเงินภาษีสรรพสามิต ที่รัฐจัดเก็บจากผู้ผลิตและนำเข้าสุราและยาสูบ หรือภาษีบาป ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพฯ ซึ่งบัญญัติให้อำนาจกองทุนกั้นเงินจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีสุราและยาสูบ ในอัตราร้อยละ 2 ของภาษีที่จัดเก็บจากสุราและยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยสุราและยาสูบ และรายได้จากเงินและทรัพย์สินอื่นๆ ดังนี้คือ จากเงินหรือทรัพย์สินที่โอนมาจากสำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2543 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่าง

¹⁷⁹ พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544, มาตรา 10.

¹⁸⁰ แหล่งเดิม. มาตรา 5.

ประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ เงินจากค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ และเงินหรือทรัพย์สินจากดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของกองทุน¹⁸¹

การบริหารจัดการกองทุน อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยคณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง มีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงคมนาคม ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการสร้างเสริมสุขภาพ การพัฒนาชุมชน การสื่อสารมวลชน การศึกษา การกีฬา ศิลปวัฒนธรรม กฎหมาย หรือการบริหาร จำนวนแปดคน ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวนี้ต้องเป็นผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชนจำนวนไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง¹⁸² คณะกรรมการดังกล่าวนี้ ต้องแต่งตั้งผู้จัดการให้ทำหน้าที่บริหารกิจการของกองทุนให้เป็นไปตามกฎหมายและวัตถุประสงค์ของกองทุน และหน้าที่อื่นๆตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ¹⁸³ และให้ผู้จัดการเป็นกรรมการและเลขานุการด้วย โดยมีเจ้าหน้าที่ของกองทุนซึ่งแต่งตั้งโดยผู้จัดการเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งเจ้าหน้าที่ของกองทุนมีหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุของกองทุนฯ และรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง¹⁸⁴ และกองทุนฯ ต้องถูกตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามวัตถุประสงค์โดยสำนักงานการตรวจเงิน

¹⁸¹ แหล่งเดิม. มาตรา 6 ประกอบมาตรา 11 และมาตรา 43.

¹⁸² แหล่งเดิม. มาตรา 17.

¹⁸³ แหล่งเดิม. มาตรา 25 และมาตรา 28.

¹⁸⁴ แหล่งเดิม. มาตรา 17, มาตรา 34.

แผ่นดิน (สดง.)¹⁸⁵ และต้องทำรายงานประจำปีเสนอคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภากายใน
หนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีด้วย¹⁸⁶

2.9.2.2 กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ

กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย
พ.ศ. 2558 มาตรา 36 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเพื่อ การส่งเสริม สนับสนุน
พัฒนา ค้ำครอง ช่วยเหลือ ให้ทุนการศึกษา เงินรางวัล และจัดสวัสดิการแก่นักกีฬา บุคลากรกีฬา และ
การดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกีฬา ทั้งในระดับชาติและนานาชาติ¹⁸⁷

แหล่งที่มาของเงินกองทุน มาจาก เงินบำรุงกองทุนซึ่งกันเงินจากภาษีที่จัดเก็บจากผู้เสียภาษี
ตามกฎหมายว่าด้วยสุราและยาสูบในอัตราร้อยละสองของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบ โดยให้กรม
สรรพสามิตและกรมศุลกากรเป็นผู้ดำเนินการเรียกเก็บเงินบำรุงกองทุน และนำส่งเป็นรายได้ของ
กองทุน ไม่ต้องส่งเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และเงินบำรุงกองทุนให้ถือเป็นภาษี แต่ไม่นำไปใช้รวม
คำนวณเป็นมูลค่าของภาษี¹⁸⁸ นอกจากนี้ยังมาจากเงินหรือทรัพย์สินที่โอนมาจากกองทุนการศึกษาของ
นักกีฬา กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ และกองทุนสวัสดิการนักกีฬา¹⁸⁹ จากเงินทุนประเดิมที่รัฐบาล
จัดสรรให้ จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามความจำเป็น
จากเงินรายได้หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุน จากรายได้ที่เกิดจากการดำเนินการของกองทุน จาก
เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้¹⁹⁰

การบริหารจัดการกองทุน อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารกองทุน
ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ มีรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง และปลัดกระทรวงการท่องเที่ยว

¹⁸⁵ แหล่งเดิม. มาตรา 35.

¹⁸⁶ แหล่งเดิม. มาตรา 36.

¹⁸⁷ พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558, มาตรา 42.

¹⁸⁸ แหล่งเดิม. มาตรา 36 ประกอบมาตรา 37, มาตรา 38.

¹⁸⁹ แหล่งเดิม. มาตรา 36 ประกอบมาตรา 133.

¹⁹⁰ แหล่งเดิม. มาตรา 36.

และกีฬาเป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการคนที่สาม มีผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ประธานคณะกรรมการโอลิมปิกแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ และประธานคณะกรรมการพาราลิมปิกแห่งประเทศไทย ผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งประเทศไทย ผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากบุคคลที่ไม่เป็นพนักงานจำนวนสองคน เป็นกรรมการ และผู้ว่าการกีฬาแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการบริหารกองทุนและเลขานุการ¹⁹¹ คณะกรรมการบริหารกองทุนต้องจัดทำบุคคลและบัญชีส่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเพื่อตรวจสอบภายใน 120 วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี¹⁹² นอกจากนี้คณะกรรมการการกีฬาแห่งประเทศไทย (กกท.) ต้องทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรีปีละครั้ง¹⁹³ แต่กองทุนนี้ไม่ต้องเสนอรายงานประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎร

2.9.2.3 องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท. หรือไทยพีบีเอส)

องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่ดำเนินการภายใต้ทุน ทรัพย์สิน และรายได้ขององค์กร¹⁹⁴ มีวัตถุประสงค์ให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรสื่อสารสาธารณะด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ในด้านต่างๆ เหล่านี้คือ สนับสนุนการพัฒนาสังคม และกิจกรรมสาธารณประโยชน์ผ่านการบริการข่าวสาร ผลิตรายการข่าวสาร การศึกษา และให้ความรู้แก่ประชาชน สร้างสังคมประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม และสารบบเชิงที่มีสัดส่วนอย่างเหมาะสมและมีคุณภาพ¹⁹⁵

แหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรมาจาก เงินบำรุงองค์กรที่จัดเก็บจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและยาสูบ ในอัตราร้อยละ 1.5 ของภาษีที่จัดเก็บจากสุราและยาสูบ แต่ให้มีรายได้

¹⁹¹ แหล่งเดิม. มาตรา 43.

¹⁹² แหล่งเดิม. มาตรา 48.

¹⁹³ แหล่งเดิม. มาตรา 106.

¹⁹⁴ พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551, มาตรา 5.

¹⁹⁵ แหล่งเดิม. มาตรา 7.

สูงสุดไม่เกินสองพันล้านบาทในแต่ละปีงบประมาณ รายได้ส่วนที่เกินสองพันล้านบาทให้นำส่งเป็น รายได้แผ่นดิน¹⁹⁶ นอกจากนี้ยังมีรายได้จากเงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาจากสำนักงานปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการดำเนินงานสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ และสำนักงานบริหาร กิจการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ เฉพาะกิจ ซึ่งอยู่ในความดูแลของสำนักงานปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรีและกรมประชาสัมพันธ์¹⁹⁷ จากเงินทุนประเดิมที่รัฐจ่ายให้เป็นการอุดหนุน จาก ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนอื่นใดในการให้บริการ จากเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่ ได้รับจากผู้สนับสนุนองค์กร รายได้หรือการหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญาขององค์กรและ จากดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินขององค์กร โดยรายได้ขององค์กรทั้งหมดนี้ไม่ต้องนำส่งเป็น รายได้ของแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ¹⁹⁸

การบริหารและการดำเนินกิจการอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของคณะกรรมการนโยบาย ประกอบด้วย ประธานกรรมการนโยบายคนหนึ่ง และกรรมการนโยบายอื่นอีกแปดคน ซึ่งสรรหาและ แต่งตั้งโดยคณะกรรมการสรรหา จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ประสบการณ์ และเป็นผู้ที่มีผลงานหรือ เคยปฏิบัติงาน ที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ ด้าน กิจการสื่อสารมวลชน จำนวนสองคน ด้านการบริหารจัดการองค์กร จำนวนสามคน และด้านการ ส่งเสริมประชาธิปไตย การพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่น การเรียนรู้และการศึกษา การคุ้มครองและพัฒนา เด็กเยาวชนหรือครอบครัว หรือการส่งเสริมสิทธิของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม จำนวนสี่คน และให้ ผู้อำนวยการองค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย เป็นเลขานุการ¹⁹⁹ และให้ คณะกรรมการนโยบายแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย ผู้อำนวยการองค์กรกระจายเสียง และแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการ โดยตำแหน่ง และผู้ดำรงตำแหน่งระดับ บริหารขององค์กรจำนวนไม่เกินหกคนเป็นกรรมการ และกรรมการบริหารอื่นอีกไม่เกินสี่คนทำหน้าที่ บริหารจัดการให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมาย และตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดไว้ในกรอบ

¹⁹⁶ แห่งเดิม. มาตรา 11 ประกอบมาตรา 3 และมาตรา 12.

¹⁹⁷ แห่งเดิม. มาตรา 11 ประกอบมาตรา 57.

¹⁹⁸ แห่งเดิม. มาตรา 11.

¹⁹⁹ แห่งเดิม. มาตรา 17 ประกอบมาตรา 3 และมาตรา 18.

นโยบาย²⁰⁰ และองค์การต้องจัดทำงบการเงินประกอบด้วย งบแสดงฐานะทางการเงิน งบรายได้และค่าใช้จ่าย และงบกระแสเงินสด ส่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีรับอนุญาตที่คณะกรรมการนโยบายแต่งตั้งขึ้นด้วยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบภายใน 120 วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี²⁰¹

สำหรับกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท. หรือ ไทยพีบีเอส) มีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และต้องถูกตรวจสอบเพิ่มเติมจากคณะกรรมการประเมินผลซึ่งเป็นบุคคลภายนอกด้วย ในส่วนของกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาตินั้น คณะกรรมการกีฬาแห่งประเทศไทย (กกท.) ต้องทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรีปีละครั้งตามพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 แต่กองทุนนี้ไม่ต้องเสนอรายงานประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และการจัดเก็บภาษีเฉพาะเจาะจงเพื่อกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะสำหรับองค์กรทั้งสามแห่งของประเทศไทยดังกล่าวนี้ มิใช่การกันเงินออกจากภาษีที่จัดเก็บจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีสุราหรือภาษียาสูบเท่านั้น แต่เป็นการเก็บเพิ่มเติมจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีสุราและภาษียาสูบ และกันเงินส่วนที่จัดเก็บเพิ่มเติมนั้นมาใช้เพื่อกิจการตามวัตถุประสงค์ การยกเลิกการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงตามวัตถุประสงค์จึงไม่มีผลกระทบต่อรายได้ที่ต้องนำมาเป็นค่าใช้จ่ายสาธารณะของรัฐ นอกจากเป็นการลดภาระภาษีของผู้เสียภาษี²⁰²

2.9.3 การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเพื่อสุขภาพในต่างประเทศ

ในต่างประเทศใช้การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) เพื่ออุดหนุนกองทุนด้านสุขภาพอนามัยหลายประเทศ อาทิ มาเลเซีย และสวีเดน กองทุน Employees Provident Fund (EPF) ของมาเลเซีย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย Employees Provident Fund Act 1951 สำหรับผู้เจ็บป่วยหลังวัยเกษียณจากการทำงาน โดยนายจ้างจ่ายภาษีร้อยละ 10 และร้อยละ 12 ตามลำดับของเงินเดือน

²⁰⁰ แหล่งเดิม. มาตรา 29.

²⁰¹ แหล่งเดิม. มาตรา 49.

²⁰² การจัดเก็บภาษีเฉพาะสำหรับกองทุนประกันสุขภาพ (น. 46-49). เล่มเดิม.; “แนวคิดเกี่ยวกับภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในประเทศไทย (น. ก-ข). เล่มเดิม.; *Earmarking in theory and Korean practice* (p. 8). Op. cit.

ระบบบริการสุขภาพของสวีเดน Private Health Insurance ซึ่งดำเนินงานโดยกระทรวงสาธารณสุขและกิจการสังคม หรือ Ministry of Health and Social Affairs ร้อยละ 84 ในระดับประเทศ ดำเนินงานโดย County Councils ร้อยละ 57 ในระดับภูมิภาค และดำเนินงานโดย Municipalities ร้อยละ 25 ในระดับท้องถิ่น ส่วนอีกร้อยละ 2 เป็นการดำเนินงานโดยรัฐบาลกลาง มีรายรับจากภาษีที่เก็บ โดยเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) เข้า County ร้อยละ 68 จากงบประมาณส่วนกลางร้อยละ 18 และจากรายได้อื่น ๆ ร้อยละ 14²⁰³

ประเทศออสเตรเลียจะมีกองทุนประกันสุขภาพเรียกว่ากองทุน Medicare เป็นระบบประกันสุขภาพที่รัฐจัดให้ตามกฎหมาย National Health Act 1953 อยู่ภายใต้การดูแลของ Department of Health and Ageing ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เทียบเท่ากระทรวงสาธารณสุขของไทย แต่ต่อมาถูกเปลี่ยนให้อยู่ในความดูแลของ Department of Human Services ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ มีหน้าที่ให้บริการเกี่ยวกับสังคมและสุขภาพ กองทุน Medicare มีแหล่งที่มาของเงินกองทุนจากการจัดเก็บภาษีทั่วไปร้อยละ 75 ของรายได้ทั้งหมดของกองทุน และจากภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อสุขภาพ (Earmarked Health Tax) ร้อยละ 25 ของรายได้ทั้งหมดของกองทุน และจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี²⁰⁴

ประเทศเยอรมัน มีระบบประกันสุขภาพแห่งชาติระบบเดียว อยู่ภายใต้การดูแลของ Federal Ministry of Health แต่มีรูปแบบการบริหารที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความสามารถในการจ่ายค่าธรรมเนียมของผู้ประกันตนแต่ละราย²⁰⁵

ประเทศฝรั่งเศส จะมีกองทุนประกันสุขภาพจำแนกตามลักษณะอาชีพหลายกองทุน สมาชิกของแต่ละกองทุนมีการจ่ายค่าธรรมเนียมและได้รับสิทธิประโยชน์แตกต่างกันภายใต้การดูแลของ Ministry of Health²⁰⁶

²⁰³ ระบบประกันสุขภาพของสวีเดน (น. 2-4), โดย รัฐ ปัญญ โญวัฒน์, 2559, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 24 ตุลาคม 2563.; รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนาแนวทางการอภิบาลระบบหลักประกันสุขภาพ (รายงานผลการวิจัย) (น. 2), โดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2556, นนทบุรี: สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย.

²⁰⁴ แหล่งเดิม. น. 2-5.

²⁰⁵ แหล่งเดิม. น. 6.

²⁰⁶ แหล่งเดิม.

ประเทศญี่ปุ่น มีกองทุนประกันสุขภาพหลายกองทุนคล้ายประเทศไทยและฝรั่งเศส จำแนกตามกลุ่มอาชีพ สิทธิประโยชน์ของแต่ละกองทุนไม่แตกต่างกันมาก แต่อัตราการจ่ายค่าธรรมเนียมนั้นแตกต่างกันไปตามกลุ่มอาชีพ²⁰⁷

ประเทศอังกฤษ มีระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าระบบเดียวเรียกว่า National Health Service (NHS) อยู่ในความดูแลของ Department of Health มีรายได้จากงบประมาณซึ่งได้มาจากการจัดเก็บภาษีทุกประเภทโดยไม่มีการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax)²⁰⁸

ระบบประกันสุขภาพในประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส เยอรมัน และญี่ปุ่นจะมี 2 ระบบ คือการจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้นกันสังคม หรือการจัดเก็บภาษี โดยในประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และญี่ปุ่น ภาครัฐจะเป็นผู้กำหนดอัตราและหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียนั้นกันสังคม หรือภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) ส่วนในประเทศอังกฤษ จัดเก็บจากระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา²⁰⁹

อย่างไรก็ดี โครงสร้างองค์กรในการบริหารจัดการระบบประกันสุขภาพของภาครัฐทั้งอังกฤษ ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส เยอรมัน และญี่ปุ่น ไม่ว่าจะมียกเว้นหรือหลายกองทุน การบริหารจัดการกองทุนจะอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงสาธารณสุขของประเทศองค์กรเดียว จึงทำให้การบริหารจัดการกองทุนต่าง ๆ มีหลักเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกัน และลดความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนต่าง ๆ เช่น Department of Health ของอังกฤษ Department of Health and Ageing ของออสเตรเลีย Ministry of Health ของฝรั่งเศส Federal Ministry of Health ของเยอรมัน และ Ministry of Health and Social Affairs ของสวีเดน เป็นต้น²¹⁰

²⁰⁷ แหล่งเดิม.

²⁰⁸ แหล่งเดิม. น. 8.

²⁰⁹ แหล่งเดิม. น. 18-19.

²¹⁰ แหล่งเดิม. น. 2-19.; ระบบประกันสุขภาพของสวีเดน (น. 2-4). เล่มเดิม.

2.10 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ (2531) รายงานผลงานวิจัย เรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหามาตรการที่เหมาะสมในการจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้เสียหายจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรม เพื่อส่งเสริมและกระตุ้นให้มีการบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการทดแทนความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากอุตสาหกรรม และเพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้ลงทุนและผู้ดำเนินกิจการอุตสาหกรรมได้ตระหนักถึงความรับผิดชอบของตนต่อปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร ด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการวิจัยภาคสนามด้วยการกำหนดการวิจัยสภาพปัญหามลพิษที่ประชาชนได้รับจากโรงงานอุตสาหกรรมในเขตอำเภอพระประแดง ตำบลบางกระเจ้า และตำบลบางยอ อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการเป็นพื้นที่ที่ทำการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงแต่รัฐมิได้กำหนดนโยบายหรือแนวทางในการคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมและการเยียวยาความเสียหายแก่ประชาชน ซึ่งมีความเหมาะสมและมีความเป็นไปได้ที่จะจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษในอนาคต เมื่อผ่านพ้นช่วงของการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 แล้ว เนื่องจากเป็นช่วงระยะเวลาที่รัฐมุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมจึงยังไม่เหมาะสมนัก และยังพบว่าประเทศญี่ปุ่นเป็นตัวอย่างที่ดีที่แสดงถึงความรับผิดชอบต่อรัฐบาลญี่ปุ่นมีต่อประชาชนญี่ปุ่น ในการคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของชาวญี่ปุ่นที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทน โดยมีกฎหมายค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (Pollution Related Health Damage Compensation Law) กฎหมายฉบับนี้ นอกจากจะทำให้ประชาชนผู้เสียหายได้รับการเยียวยาโดยการรับค่าทดแทนจากกองทุนทดแทนนี้แล้ว ยังเป็นผลให้โรงงานอุตสาหกรรมจำเป็นต้องหามาตรการในการป้องกันแก้ไขมลพิษที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการของตนเอง เพื่อจะได้จ่ายเงินเข้ากองทุนน้อยลงไปด้วย ดังนั้นเมื่อกฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้มาเป็นเวลา 14 ปี ยังผลให้โรงงานอุตสาหกรรมสามารถพิสูจน์ได้ว่า มลพิษที่ปล่อยออกมาจากโรงงานนั้นมีปริมาณต่ำกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนด จนกระทั่งไม่มีมลพิษจากโรงงานเลย จึงเป็นเหตุให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว

อุไรวรรณ ประชุมจิตร (2541) ได้ทำการศึกษา เรื่อง กองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการช่วยเหลือประชาชนผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ และกำหนดมาตรการในการช่วยเหลือเบื้องต้นกรณีประชาชนได้รับความเสียหายจากมลพิษ เพื่อกระตุ้นให้รัฐมุ่งเน้นถึงการเยียวยาช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับความเสียหายนอกเหนือจากการมุ่งเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมแต่เพียงด้านเดียว และเพื่อให้ผู้ประกอบการที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษได้ตระหนักถึงความเสียหายจากการประกอบกิจการนั้น ๆ จึงจำเป็นที่ผู้ประกอบการนั้นต้องเข้าไปเยียวยาช่วยเหลือประชาชนผู้เสียหาย โดยศึกษาวิจัยจากเอกสารด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารกฎหมาย และรวบรวมจากแนวคิดทฤษฎีทางนิติศาสตร์เปรียบเทียบกับต่างประเทศ และการวิจัยภาคสนามโดยสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องคือผู้อำนวยการกองทุนสิ่งแวดล้อม ผู้อำนวยการกองทุนอนุรักษ์และพลังงาน ทดแทน และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า การคุ้มครองและเยียวยาประชาชนผู้เสียหายจากมลพิษมีแนวทางในการคุ้มครองโดยการฟ้องคดีทางศาล และกองทุนตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งกองทุนสิ่งแวดล้อมตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 นั้น มีข้อจำกัดเฉพาะเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานเพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษ นอกจากนั้นการเรียกร้องค่าเสียหายตามมาตรา 96 ของ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 ต้องมีการนำสืบให้เห็นชัดถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นกับการกระทำที่เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหาย ซึ่งการพิสูจน์ดังกล่าวต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน แต่ในชั้นพิจารณาผู้เชี่ยวชาญก็ไม่อาจยืนยันได้ว่า ความเสียหายที่โจทก์ได้รับเกิดจากการกระทำของจำเลย

กรีนพีซสากล (2553) รายงาน เรื่อง ผลลัพธ์ที่ซ่อนเร้น ความเสียหายจากมลพิษอุตสาหกรรมต่อทรัพยากรน้ำ ประชากรโลกและผลประโยชน์ โดยการศึกษาวิจัยเอกสารที่รวมกรณีศึกษามลพิษทางน้ำจากภาคอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสังคม สิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจของประเทศที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ในไทย รัสเซีย ฟิลิปปินส์ และจีน กับบทเรียนจากข้อผิดพลาดในการขจัดมลพิษของประเทศ สวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา เนเธอร์แลนด์ และสโลวาเกีย

จากการศึกษาพบว่า มลพิษจากภาคอุตสาหกรรมเป็นภัยคุกคามอย่างมากต่อทรัพยากรน้ำทั่วโลก มีการทิ้งสารเคมีอันตรายบางชนิดไม่ทราบประเภทและปริมาณลงสู่แหล่งน้ำ โดยเฉพาะสารเคมีประเภทที่คุณสมบัติไม่ย่อยสลายและสะสมในสิ่งแวดล้อม การจัดการภัยอันตรายที่แฝงเร้นในแหล่งน้ำและการป้องกันมีเพียงวิธีเดียวคือดำเนินมาตรการทยอยให้มีการลดและเลิกการใช้สารเคมีอันตรายตั้งแต่ต้นทาง แทนการบำบัดและควบคุมมลพิษที่ปลายท่อ (End-of-Pipe Treatment Methods) โดยรัฐบาลต้องแสดงพันธะที่จะกำหนดนโยบาย “การปล่อยมลพิษเป็นศูนย์” กับสารเคมีอันตรายทุกชนิดภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามหลักการป้องกันไว้ก่อน และวิธีการจัดการสารเคมีตามแนวทางการป้องกัน

คณะกรรมการศึกษาผลกระทบต่อสุขภาพจากมลพิษสิ่งแวดล้อม ในเขตควบคุมมลพิษจังหวัดระยอง (2554) รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ผลกระทบต่อสุขภาพจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมในเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดระยอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันปัญหาสุขภาพของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายของผู้บริหาร วิธีการศึกษาใช้วิธีการศึกษาจิตวิทยาสังคม (Psycho Social) เชิงคุณภาพในลักษณะการศึกษาต่อยอดจากงานศึกษาวิจัยที่มีอยู่ในช่วงที่ทำการศึกษา โดยใช้วิธีการทบทวนประเด็นการศึกษาด้วยเทคนิคการทบทวนอย่างเป็นระบบ (Systematic Reviews) จัดประชุมเพื่อนำเสนอผลการศึกษา แลกเปลี่ยนและระดมความเห็น (Brain Storming) จัดทำแบบสอบถามความคิดเห็นกรรมการฯ/ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 ครั้ง เพื่อประมวลความรู้และประสบการณ์จากผู้เชี่ยวชาญ (Tacit Knowledge) รับฟังความคิดเห็นจากภาคีที่เกี่ยวข้อง โดยเข้าร่วมประชุมและสังเกตการณ์ในเวทีการประชุมที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ข้อมูลโดยเทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยกำหนดสุขภาพ (Health Determinant) และสังเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคสอบทานข้อมูลสามเส้า (Triangulation) และส่งผลการศึกษาทุกขั้นตอนให้คณะกรรมการฯ ตรวจสอบทางอีเมล จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงรายงานฉบับสมบูรณ์

จากการศึกษาพบว่า พื้นที่เขตควบคุมมลพิษจังหวัดระยอง มีปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจริง โดยพบว่าอากาศในเขตพื้นที่ควบคุมมลพิษจังหวัดระยอง มีปริมาณสารอินทรีย์ระเหยบางชนิดสูงเกินกว่าค่ามาตรฐาน ปัญหามลพิษทางอากาศ เป็นปัญหาที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนมากที่สุด เพราะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ยังพบการปนเปื้อนโลหะหนักในน้ำบ่อ

และน้ำใต้ดิน ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถอุปโภคและบริโภคได้อีกต่อไป สำหรับมลพิษทางดิน ยังพบว่า มีโลหะหนักปนเปื้อนในดิน แต่ยังไม่เกินค่ามาตรฐานที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพ นอกจากนี้ ผลกระทบที่เกิดจากการสร้างนิคมอุตสาหกรรมได้ส่งผลให้ระบบนิเวศเสื่อมโทรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบนิเวศชายฝั่ง ป่าชายเลนถูกทำลาย พื้นที่ชายฝั่งทะเลถูกกัดเซาะ ในส่วนของภาคอุตสาหกรรมนั้น อุบัติเหตุอุบัติภัยสารเคมีที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง ส่งผลกระทบต่อสุขภาพประชาชนและสิ่งแวดล้อมทั้งทางตรงและทางอ้อม และพบว่า ปัญหาสุขภาพที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษสิ่งแวดล้อมมิได้เกิดขึ้นแต่เฉพาะเขตควบคุมมลพิษในจังหวัดระยองซึ่งเป็นที่ตั้งนิคมอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่เกิดขึ้นได้ทั่วประเทศ พื้นที่ของประเทศไทยที่มีการใช้สารเคมีในกระบวนการผลิตทั้งโรงงานขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดเล็ก และโกดังที่เก็บสารเคมี

2.11 สรุป

ในเรื่องหลักการและแนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับภัยที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมมีประเด็นสาระสำคัญ 20 ประการดังนี้

(1) แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเห็นว่า ปัญหาผลกระทบจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้นต้องแก้ไขโดยการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภค ด้วยการทำให้ผู้บริโภคเลือกใช้สินค้าที่กระบวนการผลิตไม่ก่อให้เกิดมลพิษหรือเกิดมลพิษน้อย เช่นนี้ผู้ผลิตก็จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมโดยลดปริมาณการผลิตสินค้าซึ่งก่อให้เกิดมลพิษจากกระบวนการผลิตลง หรือปรับเปลี่ยนเทคโนโลยี กรรมวิธีการผลิต หรือเลือกใช้วัตถุดิบที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษจากกระบวนการผลิตหรือเกิดมลพิษน้อยลง

(2) หลักการที่นำมาใช้เพื่อให้บรรลุผลในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคดังกล่าว โดยอาศัยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นกลไกในการขับเคลื่อน อันได้แก่ เครื่องมือทางการเงินการคลัง เครื่องมือทางการตลาด และเครื่องมือเสริมสร้างแรงจูงใจ ได้แก่ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์ หลักการป้องกันล่วงหน้า และหลักการเยียวยาความเสียหาย

(3) การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมคือ การใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์เป็นกลไกขับเคลื่อน โดยมีเครื่องมือสำคัญได้แก่ เครื่องมือทางการเงินการคลังในรูปแบบของภาษีสิ่งแวดล้อมที่จัดเก็บตามปริมาณการปล่อยมลพิษ สำหรับค่าใช้จ่ายสิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษ ซึ่งจะทำให้ราคาสินค้าถูกบวกภาษีการปล่อยมลพิษเข้าเป็นต้นทุนของการผลิต จึงสะท้อนให้ผู้บริโภครู้เห็นต้นทุนแท้จริงและปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ลดการบริโภคสินค้าลง อันเป็นผลให้ผู้ผลิตลดการผลิตลง และเป็นเหตุให้ปริมาณมลพิษที่ถูกปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมลดลงตามไปด้วย ส่วนเงินภาษีที่จัดเก็บจะเป็นภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อเป็นทุนอุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์ หลักการป้องกันล่วงหน้า และหลักการเยียวยาความเสียหาย

(4) ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อมเห็นว่า มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพดี ผู้ที่กระทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมจึงถือว่าการละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมของผู้อื่น ผู้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมจึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายความเสียหายที่เกิดขึ้น

(5) โรงงานอุตสาหกรรมใช้สิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษ ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษจึงถูกละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อม แต่ไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เป็นธรรม บางรายได้รับชดเชยไม่เพียงพอ ไม่ทันเวลา หรือไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาเลย การแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ รัฐจำเป็นต้องมีทุนอุดหนุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเยียวยารักษาผู้เจ็บป่วยจากมลพิษ และการหารายได้ของรัฐเพื่อการดังกล่าวต้องอาศัยมาตรการการคลัง ซึ่งมาตรการการคลังจะแบ่งเงินของภาครัฐออกเป็นสองประเภทคือ เงินงบประมาณแผ่นดิน และเงินนอกงบประมาณ

(6) เงินงบประมาณแผ่นดิน มี 4 ประเภทคือ เงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเงินสงเคราะห์ เงินเหลือจ่ายปีเก่าสงเคราะห์ ซึ่งเป็นการวางแผนการใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อกำหนดการจัดหารายได้ของรัฐบาลสนับสนุนรายจ่ายตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งมี 3 ลักษณะคือ 1) งบประมาณสมดุล หมายถึงรายรับเท่ากับรายจ่าย 2) งบประมาณขาดดุล หมายถึงรายรับต่ำกว่ารายจ่าย และ 3) งบประมาณเกินดุล หมายถึงรายรับสูงกว่ารายจ่าย

โดยรายรับของรัฐบาลจะมีที่มาจาก 3 แหล่งคือ 1) รายได้ของรัฐบาลจากการจัดเก็บภาษีอากรทั่วไป หรือภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง และรายได้ที่มีใช้ภาษีอากร 2) เงินกู้ของรัฐบาล และ 3) เงินคงคลัง

(7) เงินนอกงบประมาณคือเงินอื่นๆ ที่ไม่ใช่เงินงบประมาณแผ่นดินทั้ง 4 ประเภท แต่เป็นเงินที่หน่วยราชการได้รับอนุญาตให้เก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินเมื่อสิ้นปีงบประมาณ เงินนอกงบประมาณมี 4 ประเภทคือ

- 1) เงินทุนหมุนเวียน
- 2) เงินฝาก
- 3) เงินตรงราชการ
- 4) เงินนอกงบประมาณซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินนอกงบประมาณกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

(8) วินัยการเงินการคลังของรัฐคือกรอบการใช้จ่ายเงินของรัฐ ตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐได้แบ่งออกเป็น 6 ส่วน คือ 1) รายได้ 2) รายจ่าย 3) การจัดให้ได้ว่าซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ 4) การก่อหนี้และการบริหารหนี้ 5) เงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน และ 6) การคลังท้องถิ่น

(9) หลักการและแนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับภาษีอากรเห็นว่า หน้าที่ของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย บำบัดทุกข์ บำรุงสุข ตามที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนจะเกิดขึ้นได้ด้วยการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายเศรษฐกิจมหภาค คือทำให้เศรษฐกิจเติบโต มีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม และให้มีความมั่นคงในเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มิฉะนั้นจะเกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้และก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา แต่การกระจายรายได้ภายใต้ระบบการตลาดทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ รัฐจึงต้องนำทรัพยากรหรือรายได้ของประชาชนมาจัดสรรใหม่ให้เป็นธรรมผ่านทางนโยบายภาษีและนโยบายรายจ่ายสาธารณะ

(10) ภาษีอากร จึงหมายถึงเงินหรือทรัพยากรที่เป็นรายได้ของรัฐซึ่งได้มาด้วยการบังคับจัดเก็บจากประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อนำมาใช้ดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายเศรษฐกิจมหภาค รักษาความมั่นคงปลอดภัยของประชาชนและลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ มีลักษณะเป็นการเคลื่อนย้ายทรัพยากร

จากภาคเอกชนไปสู่รัฐบาลโดยรัฐบาลไม่จำเป็นต้องชำระคืนแก่ผู้เสียหาย แต่ผู้เสียหายจะได้รับประโยชน์ทางอ้อมจากการพัฒนาประเทศตามนโยบายรายจ่ายสาธารณะ

(11) หลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดีมีหลายแนวความคิด แต่หลักการซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ได้แก่ หลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดีของ อาดัม สมิท คือต้องมีความเสมอภาค แน่นอนชัดเจน สะดวก และประหยัด นอกจากนี้ รศ. ดร. จิรศักดิ์ รอดจันทร์ นักกฎหมายภาษีอากรยังเห็นว่า ควรให้ความสำคัญพิเศษต่อหลักความเป็นธรรมหรือความเสมอภาคในการกระจายรายได้ครั้งใหม่ หลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและในการให้ความร่วมมือในการเสียภาษี และหลักความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจหรือหลักความเป็นกลางของภาษี

(12) โครงสร้างของภาษีจะมี 6 ประการคือ 1) ฐานภาษี คือสิ่งที่น่าสนใจเป็นเกณฑ์ในการคำนวณเพื่อจัดเก็บภาษี 2) อัตราภาษี คืออัตราร้อยละที่เรียกเก็บจากฐานภาษีต่างๆ เพื่อนำไปคำนวณจำนวนภาษีที่ต้องชำระ 3) หน่วยภาษี คือการกำหนดผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมาย 4) วิธีการจัดเก็บภาษี คือวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องปฏิบัติเพื่อชำระภาษี 5) วิธีหาข้อยุติทางภาษี คือวิธีการระงับข้อโต้แย้งระหว่างผู้เสียภาษีกับเจ้าพนักงานประเมินภาษี และ 6) โทษทางภาษี คือสภาพบังคับในกรณีผู้มีหน้าที่เสียภาษีชำระภาษีไม่ถูกต้อง ล่าช้า หลบหลีกภาษีหรือหลีกเลี่ยงหนีภาษี หรือฝ่าฝืนกฎหมายภาษีอากรเพื่อไม่ต้องชำระภาษี

(13) ทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษีเป็นแนวความคิดทฤษฎีใหม่ของ รศ. ดร. จิรศักดิ์ รอดจันทร์ ที่ใช้สำหรับการจัดเก็บภาษีเงินได้ เป็นอัตราภาษีแบบก้าวหน้า 2 ตารางอัตราภาษี แต่ละตารางอัตราภาษีจะมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่เหมาะสมเพียง 2 อัตรา และมีช่วงของฐานภาษีที่กว้างต่างกัน ตารางอัตราภาษีที่ 1 จะใช้กับฐานภาษีที่ต่ำ และให้มีค่าลดหย่อนเพิ่มขึ้นสอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อของแต่ละปี สำหรับตารางอัตราภาษีที่ 2 จะใช้กับฐานภาษีที่สูง และมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดไม่สูงถึงร้อยละ 50 ของฐานภาษี และไม่กำหนดให้มีค่าลดหย่อนหรือให้มีค่าลดหย่อนน้อยที่สุด เนื่องจากอัตราภาษีที่ใช้อยู่ในโครงสร้างภาษีปัจจุบันไม่สามารถสร้างความสมดุลระหว่างหลักความเสมอภาคในการกระจายรายได้ครั้งใหม่ หลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและในการให้ความร่วมมือในการเสียภาษี และหลักความเป็นกลางทางภาษีได้ แต่การใช้อัตราภาษีแบบระบบ 2 ตารางอัตราภาษี สามารถสร้างความ

สมดุลระหว่างหลักการสำคัญทั้ง 3 ประการ จึงเป็นอัตราภาษีที่เหมาะสมและสามารถนำไปใช้ได้กับการจัดเก็บภาษีทุกประเภทไม่ว่าจะมีฐานภาษีจากแหล่งเงินได้ที่มาจากน้ำพักน้ำแรง หรือเงินได้ที่ไม่ได้มาจากน้ำพักน้ำแรง หรือจากฐานภาษีอื่นๆ

(14) ประเภทของภาษีอากรแบ่งเป็นประเภทต่างๆ ได้แก่ แบ่งตามลักษณะการใช้เงิน แบ่งตามหลักการผลักรภาษี แบ่งตามเขตการปกครอง แบ่งตามวิธีการประเมินภาษี แบ่งตามโครงสร้างภาษี และแบ่งตามฐานภาษี

(15) ภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง หมายถึงการจัดเก็บภาษีเพื่อนำรายได้จากภาษีไปใช้ในกิจการที่กำหนดไว้ หรือด้วยการกั้นเงินจากการจัดเก็บภาษีประเภทใดประเภทหนึ่ง และนำเงินภาษีที่จัดเก็บกันเข้าสู่กองทุนเฉพาะเป็นกองทุนนอกงบประมาณและจะนำไปใช้เพื่อกิจการอย่างอื่นไม่ได้

(16) หลักการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงนั้น นอกจากต้องสอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดีแล้ว ยังต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์เฉพาะ 3 ประการคือ 1) หลักเหตุผลตามสัญญา คือภาษีที่จัดเก็บจะต้องนำมาใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียภาษี 2) หลักการกั้นเงิน คือการกั้นเงินภาษีเข้าสู่กองทุนนอกงบประมาณเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เท่านั้น 3) หลักผลประโยชน์ คือการพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีจะได้รับจากการเสียภาษี โดยมีหลักเกณฑ์ 3 ประการคือ การจัดเก็บตามสัดส่วนผลประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีได้รับ การจัดเก็บตามสัดส่วนความสามารถของผู้เสียภาษี และการจัดเก็บตามความสามารถของผู้เสียภาษี

(17) หลักการพิจารณาความเชื่อมโยงของการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงและการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนมีหลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการคือ

1) ระดับของการใช้จ่ายที่มีความเฉพาะเจาะจง โดยมีการจัดสรรเงินกองทุน 2 วิธีคือ กั้นเงินภาษีที่จัดเก็บในลักษณะเฉพาะเข้ากองทุนเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์เฉพาะ หรือกั้นเงินจากกลุ่มเงินจำนวนหนึ่งไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ

2) ระดับความเชื่อมโยงของประสิทธิภาพระหว่างรายได้กับรายจ่าย

3) เหตุผลของประโยชน์จากการเชื่อมโยงระหว่างรายได้และประโยชน์จากรายจ่าย

(18) การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อกองทุนเฉพาะในประเทศไทย ได้แก่

1) กองทุนสนับสนุนสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) มีรายได้จากการกักเงินภาษีที่จัดเก็บจากผู้ผลิตและนำเข้าสุราและยาสูบในอัตราร้อยละ 2 เพื่อใช้สร้างเสริมสุขภาพ ลดการบริโภคสุรา ยาสูบ หรือสารที่ทำลายสุขภาพ

2) กองทุนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เป็นการกักเงินจากการจัดเก็บภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและยาสูบในอัตราร้อยละ 2 เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนสำหรับส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และ

3) องค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย เป็นการกักเงินจากภาษีที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยสุราและยาสูบในอัตราร้อยละ 1.5 เพื่อใช้สนับสนุนองค์การในการดำเนินกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ให้ผลิตรายการและข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน

(19) กองทุนเพื่อสุขภาพในต่างประเทศมีทั้งระบบกองทุนเดี่ยวและหลายกองทุน และมีทั้งระบบค่าธรรมเนียมประกันสังคม และระบบภาษี ซึ่งเก็บจากภาษีเงินได้ ภาษีทั่วไป และภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) แต่โครงสร้างในการบริหารจัดการระบบประกันสุขภาพไม่ว่าจะอยู่ในระบบใด การบริหารจัดการส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงสาธารณสุขของประเทศเพียงองค์กรเดียว

(20) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่ามีความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่เป็นอันตรายส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนมากที่สุด รัฐควรกำหนดนโยบายกำจัดมลพิษตั้งแต่ต้นทางตามหลักการป้องกันไว้ก่อน และพบว่ากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีข้อจำกัดในการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษ อีกทั้งยังพบว่ามีความเหมาะสมและมีความเป็นไปได้ที่จะจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ

บทที่ 3

ปัญหาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมและมาตรการทางกฎหมายในการ เยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน และกองทุนเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของต่างประเทศ

ในบทที่ 3 นี้ ผู้วิจัยจะทำการอภิปรายถึงปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมและ
แนวนโยบายของรัฐในการจัดการปัญหามลพิษ และการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษ มาตรการทาง
กฎหมายของประเทศไทยในการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม และแนว
ปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมายในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของ
ประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม และความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม
เหตุที่ต้องค้นคว้าและอภิปรายในเรื่องเหล่านี้เพื่อชี้ให้เห็นว่า ปัญหามลพิษจากโรงงาน
อุตสาหกรรมก่อให้เกิดความเสียหายที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนมากมาย
เพียงใด และเพื่อชี้ให้เห็นว่า นโยบายของรัฐในการจัดการปัญหามลพิษนั้น มุ่งเน้นการเยียวยาในด้านใด
มีมาตรการใดที่ใช้ในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนแล้วหรือไม่
และเพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับวิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายฯ โดยใช้มาตรการทางกฎหมาย
ว่า สามารถให้การเยียวยาความเสียหายฯ ได้ทันกาล อย่างเพียงพอ และมีประสิทธิภาพแล้วหรือไม่ และ
เพื่อวิเคราะห์แนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมายและความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมาย
สิ่งแวดล้อมในการเยียวยาความเสียหายฯ ในบทที่ 4 เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหาที่
ค้นพบ ด้วยการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายฯ ขึ้นอีกกองทุนหนึ่งในบทที่ 5

3.1 ปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมและการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษ

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึง ความหมายของมลพิษ และสภาพปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชน และแนวนโยบายในการจัดการปัญหามลพิษ และการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษ ดังนี้

3.1.1 ความหมายของมลพิษ ประเภทมลพิษ และผลกระทบจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม

“มลพิษ” หมายถึง มลสารที่ปนเปื้อนในสภาพแวดล้อมซึ่งมีพิษ และเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ ดิน น้ำ อากาศ ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์ รวมทั้งสัตว์และพืชด้วย มลพิษต่าง ๆ อาจแบ่งออกเป็นมลพิษที่สามารถย่อยสลายได้ และไม่สามารถย่อยสลายได้ โดยทางชีววิทยา และมลพิษในรูปของก๊าซต่าง ๆ เช่น คาร์บอนมอนนอกไซด์ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และคลอรีน เป็นต้น มลพิษสำคัญที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ สัตว์และพืช ซึ่งเป็นห่วงโซ่อาหารของมนุษย์ได้แก่¹

3.1.1.1 มลพิษทางน้ำ

มลพิษทางน้ำ คือคุณภาพน้ำที่เสื่อมสภาพจนอยู่ในสภาวะที่เป็นอันตรายต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม เกิดจากการปนเปื้อนสารแขวนลอย สารละลายหรือสารอินทรีย์ต่าง ๆ จากน้ำทิ้งของชุมชน จากสารเคมีของภาคเกษตรกรรม และจากน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรม เช่น มลพิษจากสารเคมีที่ถูกปล่อยจากโรงงานอุตสาหกรรมแห่งหนึ่ง ทำให้น้ำแม่กลองมีค่าบีโอดีต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ทำให้ปลากระเบนราหูตายเกลื่อน² การลักลอบปล่อยน้ำเสียลงคลองสำโรง จังหวัดสมุทรปราการ ทำให้ปลา

¹ “มลพิษทางดิน,” โดย กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, (ม.ป.ป.), อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 17 มิถุนายน 2557.; แหล่งเดิม. “มลพิษทางน้ำ.”; แหล่งเดิม. “มลพิษทางเสียง.”; แหล่งเดิม. “มลพิษทางอากาศ.”

² “แม่กลองเข้าขั้นวิกฤตปลากระชัง-กระเบนราหูตายเกลื่อน,” (2559, 7 ตุลาคม), *ไทยพีบีเอส*, กรุงเทพฯ: สถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยพีบีเอส.; “ผลตรวจสาเหตุ “ปลากระเบนราหู” แม่กลองตายเกลื่อน,” (2559, 7 ตุลาคม), *เนชั่นทันข่าว*, กรุงเทพฯ: สถานีวิทยุโทรทัศน์เนชั่นทีวี.; “โรงงานบางเสาธงยังลอบปล่อยน้ำเสียต่อเนื่อง,” โดย วิสาลินี แวนฮาริน และพิชาพัฒน์ รัตนกุล เสรีเริงฤทธิ์ (ผู้จัดรายการ), (2558, 5 กุมภาพันธ์), *ข่าวเที่ยงวัน*, กรุงเทพฯ: สถานีวิทยุโทรทัศน์ช่อง ONE.

หน้าวัดบางพลีใหญ่ตายกว่า 1 พันตัว³ จากผลสำรวจของกรมควบคุมมลพิษระหว่างปี พ.ศ. 2558-2562 พบว่าค่ารักษาพยาบาลโรคอันเกิดจากมลพิษทางน้ำเฉพาะ โรคท้องร่วง มีมูลค่าความเสียหายเฉลี่ยสูงถึง 1,095,250,524 บาทต่อปี⁴

ตัวเลขผู้ป่วย ตั้งแต่ต้นปี 2562	
โรคอุจจาระร่วง	575,112 ราย
โรคอาหารเป็นพิษ	59,360 ราย
ไข้ไทฟอยด์หรือไข้รากสาดน้อย	560 ราย
โรคบิด	432 ราย
ไวรัสตับอักเสบบี	224 ราย
อหิวาตกโรค	9 ราย
ตัวเลขผู้เสียชีวิต ตั้งแต่ต้นปี 2562	
โรคอุจจาระร่วง	5 ราย
โรคอหิวาตกโรค	1 ราย

ภาพที่ 3.1 โรคอันเกิดจากมลพิษทางน้ำ

ที่มา: กรมควบคุมโรค, 2562, กรุงเทพฯ: กระทรวงสาธารณสุข.

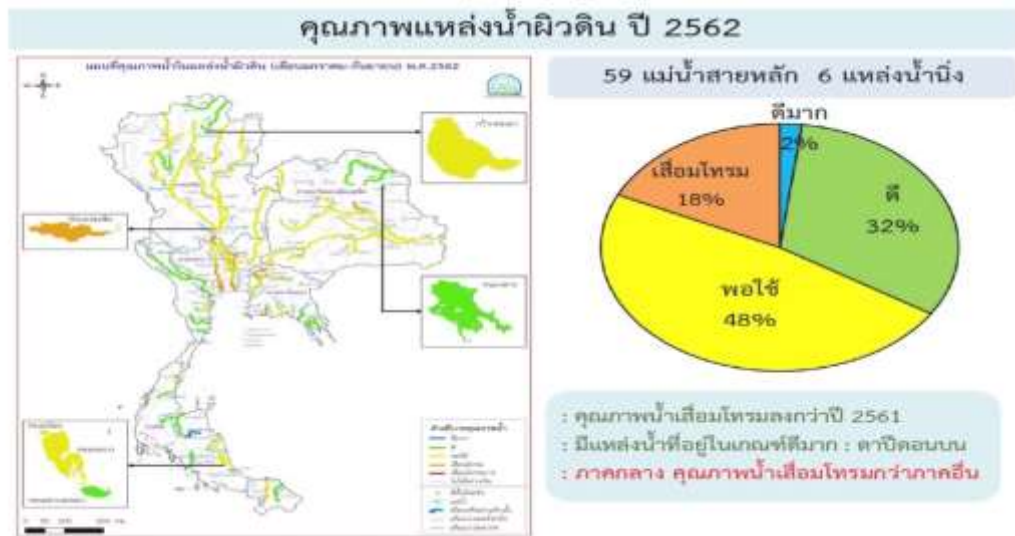


ภาพที่ 3.2 มลพิษทางน้ำ

ที่มา: nongmum.wordpress.com.; student.nu.ac.th.; greenpeace.org.; dpm.nida.nc.th.

³ “ลึกลอบปล่อยน้ำเสียลงคลองทำปลาหน้าวัดบางพลีใหญ่ตายเกลื่อน,” (2560, 11 มีนาคม), ThaiCh8, กรุงเทพฯ: สถานีวิทยุโทรทัศน์ช่อง 8.

⁴ สถานการณ์โรคอุจจาระร่วงในประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2558 – 2562 (น. 28-31), โดย กรมควบคุมโรค, 2562, นนทบุรี: กระทรวงสาธารณสุข.



ภาพที่ 3.3 คุณภาพแหล่งน้ำผิวดิน ปี 2562

ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ สำนักจัดการน้ำ, 2562, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 21 กุมภาพันธ์ 2563.



ภาพที่ 3.4 ปริมาณน้ำเสียปี พ.ศ. 2559 - 2561

ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ สำนักจัดการน้ำ, 2559-2561, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 21 กุมภาพันธ์ 2563.

ตารางที่ 3.1 แสดงค่าร้อยละของตัวอย่าง ภาพรวมที่ระบุประสบเหตุการณ์จากมลพิษทางน้ำ

เหตุการณ์ที่ประสบ	กทม. ร้อยละ	นิคมอุตสาหกรรม ร้อยละ
1. มีแมลงพาหะและมีพิษเข้ามาในที่พักอาศัย	72.4	74.7
2. มีกลิ่นเหม็นเข้ามาในสถานที่พักอาศัย	67.9	72.5
3. สัตว์น้ำและพืชผักในแหล่งน้ำที่มีตามธรรมชาติที่สามารถนำมาบริโภคมีจำนวนลดลง	65.6	74.4
4. แหล่งน้ำที่เคยพึ่งพาในการดำรงชีวิต หรือพักผ่อนหย่อนใจถูกทำลายจนไม่สามารถใช้ได้	54.5	59.0
5. รู้สึกเป็นไข้ ไม่สบาย เมื่อได้อยู่ใกล้แหล่งน้ำเสีย	48.5	56.5
6. น้ำเสียซึมเข้าสถานที่พักอาศัย	41.8	43.9

From: The ABAC academic network for community happiness observation and eesearch (4 ABAC SIMBA), by Anchor, 2018, internet, retrieved December 28, 2018.

3.1.1.2 มลพิษทางอากาศ

มลพิษทางอากาศ คือสภาพของอากาศที่มีสารพิษเจือปน เช่น ฝุ่นละอองขนาดเล็ก (ไม่เกิน 10 ไมครอน: PM-10) ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) สารตะกั่ว (Pb) ก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ (CO) ไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO₂) และก๊าซโอโซน (O³)⁵ สาเหตุของมลพิษทางอากาศมาจาก หมอกควันของรถยนต์ การเผาไหม้เชื้อเพลิง กระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม การทำเหมืองถ่านหินจะพบก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในเขตอุตสาหกรรมหนาแน่น พบกำมะถันและก๊าซไฮโดรซัลไฟด์ และในพื้นที่เขตอุตสาหกรรมไม่มบดขยี้หินจะพบปัญหาฝุ่นละอองของหินทราย และฝุ่นละอองจากการก่อสร้าง เป็นต้น⁶ จากการสำรวจของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยในปี พ.ศ. 2547 พบว่า จังหวัดซึ่งมีประชากรในเขตเทศบาลเกิน 100,000 คน มีผู้ป่วยจากมลพิษทางอากาศอันได้แก่ โรคระบบทางเดินหายใจ โรคปอดอักเสบ หลอดลมอักเสบ โรคหืด ระบบหายใจส่วนบนติดเชื้อเฉียบพลัน และโรคอื่น ๆ

⁵ “มุมมองวิชาการด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม,” โดย ปราโมช เชี่ยวชาญ, 2554, *จุลสารวิทยาศาสตร์สุขภาพ*, 23(1), น.1. ลิขสิทธิ์ 2554 โดย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

⁶ “สาเหตุของการเกิดมลพิษทางอากาศ,” โดย สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยีไทย-ญี่ปุ่น (2557), อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 14 เมษายน 2557.

ของระบบหายใจส่วนบน โรคเรื้อรังของระบบหายใจส่วนล่าง มีมูลค่าความเสียหายเฉลี่ยสูงถึง 5,866 ล้านบาทต่อปี⁷ ปัญหามลพิษทางอากาศยังส่งผลกระทบต่อภัยร้ายแรงด้านเศรษฐกิจ โดยพบว่า ปริมาณมลพิษฝุ่น PM10 ทุก 1 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตรที่เพิ่มขึ้นเกินระดับที่ปลอดภัย จะสร้างความเสียหายต่อสังคมเป็นมูลค่ากว่า 17,148 ล้านบาท/ปี เฉพาะในกรุงเทพฯ ปี พ.ศ.2561 พบว่า มลพิษฝุ่นสร้างความเสียหายมากถึง 556,327 ล้านบาท และมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจจากมลพิษทั้งประเทศอาจสูงถึง 2.06 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 12.64 ของ GDP ประเทศ⁸

นอกจากนี้ฝุ่นพิษ PM 2.5 หรือฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน มีขนาดเล็กกว่า 1 ใน 25 ส่วนของเส้นผ่าศูนย์กลางของเส้นผมมนุษย์สามารถแพร่กระจายเข้าสู่ระบบทางเดินหายใจ ลungs ในปอดและกระแสเลือดโดยตรง ส่งผลอันตรายต่อกระบวนการทำงานของอวัยวะต่าง ๆ ในร่างกายและเพิ่มความเสี่ยงต่อการเป็นโรคเรื้อรัง⁹ จากการศึกษาของ รศ. พญ. ศิริรัตน์ อนุตระกูลชัย โดยใช้ข้อมูลปี พ.ศ. 2553–2558 พบว่าเมื่อความเข้มข้นของ PM2.5 เพิ่มขึ้นทุก 10 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร อัตราการเสียชีวิตรวมจากทุกสาเหตุจะเพิ่มขึ้น 18% โรคต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น ได้แก่ โรคหลอดเลือดหัวใจตีบ 30% (โรคหัวใจขาดเลือด) โรคหลอดเลือดสมอง (อัมพาต) 25% โรคหลอดเลือดกั้นเรื้อรัง โรคมะเร็งปอด 20-31% และโรคไตเรื้อรัง 6%¹⁰

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย รายงานว่าสถานการณ์ฝุ่นละอองเกินมาตรฐานในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพทางเศรษฐกิจอย่างน้อย 2,600 ล้านบาท ทั้งการรักษาและป้องกันเบื้องต้นคิดเป็นเงินประมาณ 1,600 - 3,100 ล้านบาท¹¹

⁷ “มลพิษทางอากาศ,” โดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2552, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 14 เมษายน 2557.

⁸ เสวนาทางวิชาการเรื่อง “ฝุ่นพิษ PM2.5 กับความรัก” โดย วิษณุ อรรถวานิช, (2563, 11 มกราคม), จัดโดย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ณ ห้องประชุมสุวรรณ อารีกุล มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

⁹ “ฝุ่น PM 2.5 ทำร้ายเราโดยไม่รู้ตัว,” กรีนพีซสากล, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 22 กุมภาพันธ์ 2563.

¹⁰ เสวนาทางวิชาการเรื่อง “ฝุ่นพิษ PM2.5 กับความรัก” โดย ศิริรัตน์ อนุตระกูลชัย, (2563, 11 มกราคม), จัดโดย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ณ ห้องประชุมสุวรรณ อารีกุล มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

¹¹ “ฝุ่นละอองเกินมาตรฐาน สร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจ,” (2562, 16 มกราคม), โพสต์ทูเดย์, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 22 กุมภาพันธ์ 2563.

ตารางต่อไปนี้เป็นตัวอย่างมลพิษทางอากาศซึ่งมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งที่มาของแหล่งกำเนิดมลพิษ

ตารางที่ 3.2 มลพิษทางอากาศมีแหล่งกำเนิดมลพิษและผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม

มลพิษ	แหล่งกำเนิดที่สำคัญ	ผลกระทบ
PM-10	การเผาไหม้ของเครื่องยนต์ดีเซลฝุ่นละออง แขนงลอยคังข้างในถนน ฝุ่นจากการก่อสร้าง และจากอุตสาหกรรม	PM-10 มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของคนอย่างสูง เพราะมีขนาดเล็ก จึงสามารถแทรกตัวเข้าไปในปอดได้
SO ₂	การเผาไหม้เชื้อเพลิงที่มีซัลเฟอร์เป็นองค์ประกอบซึ่งส่วนใหญ่คือถ่านหินและน้ำมัน และอาจเกิดจากกระบวนการทางอุตสาหกรรมบางชนิด	การสะสมของ SO ₂ จำนวนมากอาจทำให้เป็นโรคหอบหืดหรือมีปัญหาเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ นอกจากนี้การรวมตัวกันระหว่าง SO ₂ และ NO _x เป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดฝนกรด (Acid Rain) ซึ่งทำให้เกิดดินเปรี้ยว และทำให้น้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติต่าง ๆ มีสภาพเป็นกรด
สารตะกั่ว	การเผาไหม้ Alkyl Lead ที่ผสมอยู่ในน้ำมันเบนซิน	สารตะกั่วเป็นสารอันตรายที่ส่งผลทำลายสมอง ไต โลหิต ระบบประสาทส่วนกลาง และระบบสืบพันธุ์ โดยเด็กที่ได้รับสารตะกั่วในระดับสูงอาจมีพัฒนาการรับรู้ช้ากว่าปกติ และการเจริญเติบโตลดลง
CO	การเผาไหม้ของน้ำมันที่ไม่สมบูรณ์	CO จะเข้าไปขัดขวางปริมาณก๊าซออกซิเจน (O ₂) ที่ร่างกายจำเป็นต้องใช้ ดังนั้นผู้ที่มีการโรคระบบหัวใจและหลอดเลือด จึงมีความเสี่ยงสูงจนอาจถึงแก่ชีวิตได้ถ้าได้รับ CO ในระดับสูง
NO _x	การเผาไหม้เชื้อเพลิงฟอสซิลและยังมีบทบาทสำคัญในการก่อตัวของ O ₃ และ ฝุ่นละออง	การรับ NO _x ในระดับต่ำอาจทำให้คนที่มีความผิดปกติของปอด และอาจเพิ่มการเจ็บป่วยของโรคระบบทางเดินหายใจในเด็ก ขณะที่การรับ NO _x เป็นเวลานานอาจเพิ่มความไวที่จะติดเชื้อโรคระบบทางเดินหายใจ และทำให้ปอดมีความผิดปกติอย่างถาวร

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2552, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 14 เมษายน 2557.



ภาพที่ 3.5 มลพิษทางอากาศ

ที่มา: www.siamsafety.com.; student.nu.ac.th.; www.telegraph.co.uk.; meenaja.blogspot.com.

3.1.1.3 มลพิษทางเสียง

มลพิษทางเสียงคือ สภาพแวดล้อมที่มีระดับเสียงความดังเกินข้อกำหนดของกรมอนามัยโลก คือมากกว่า 80 เดซิเบล การสัมผัสเสียงมลพิษเป็นเวลานานส่งผลกระทบต่อสุขภาพจิตทำให้ อารมณ์แปรปรวน เสียสมาธิ เครียดและเกิดอาการคลื่นคลั่งได้ ผลกระทบต่อร่างกายทำให้ความดันโลหิตสูง นอนไม่หลับ ประสาทเสื่อม กล้ามเนื้อกระตุก เหนื่อยหอบ หัวใจเต้นแรง เกิดกรดในกระเพาะมากกว่าปกติทำให้เป็นโรคทางเดินอาหาร โรคกระเพาะ ประสิทธิภาพการทำงานลดลง เป็นต้น สาเหตุของมลพิษทางเสียงส่วนใหญ่มาจากเสียงเครื่องจักรจากโรงงานอุตสาหกรรม ยานพาหนะและจากกิจกรรมของมนุษย์¹²



ภาพที่ 3.6 มลพิษทางเสียง

ที่มา: kanchanapisek.or.th.; stou.ac.th.; www.oknation.net.; www.thaifranchisecenter.com.

¹² กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มลพิษทางเสียง). เล่มเดิม

3.1.1.4 มลพิษทางดิน

มลพิษทางดิน คือสภาพดินที่มีสารมลพิษเกินขีดจำกัดจนเป็นอันตรายต่อการเจริญเติบโตของพืช สัตว์ และชีวิตของมนุษย์ทั้ง โดยทางตรงและทางอ้อม เช่น ยาปราบศัตรูพืชที่ใช้ในการเกษตรมีสารประกอบไนเตรตซึ่งเป็นพิษต่อร่างกายมนุษย์และสัตว์ที่หาอาหารจากดิน และพืชที่ดูดซึมสารพิษจะเติบโตผิดปกติ ผลผลิตต่ำจนถึงสูญพันธุ์ได้ สาเหตุของมลพิษทางดินมาจากการใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ขยะสารเคมีซึ่งยากต่อการย่อยสลาย กระบวนการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเกิดจากการชะล้างผ่านสารเคมีต่าง ๆ เช่น สาร PCB ที่ใช้ในการผลิตสีและพลาสติก สาร HCB ที่ใช้ในการผลิตยางสังเคราะห์ เป็นต้น¹³



ภาพที่ 3.7 มลพิษทางดิน

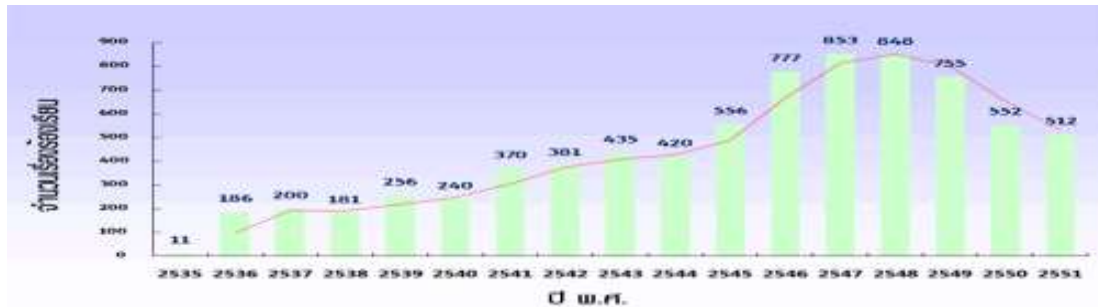
ที่มา: tcijthai.com.; sites.google.com.; www.act.ac.th.; th.wikipedia.org.

3.1.1.5 ผลกระทบจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม

ผลกระทบจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดความเสียหายที่เป็นอันตรายต่อการดำรงชีวิตของสัตว์และพืชต่างๆทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม สูญพันธุ์และตายได้ เมื่อมนุษย์กินพืชหรือสัตว์ซึ่งมีสารพิษสะสมจึงวกกลับมาเป็นอันตรายต่อชีวิตของมนุษย์เช่นกัน ในปัจจุบันห่อหุ้มมลพิษในสิ่งแวดล้อมมีจำนวนสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังเห็นได้จากการร้องเรียนมายังกรมควบคุมมลพิษตามภาพที่ 3.8-3.17

จำนวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาด้านมลพิษมายังกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในระหว่างปี พ.ศ. 2535-2551 และสถิติเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษระหว่างปี พ.ศ. 2553-2558 รวมทั้งแหล่งที่มาของปัญหาด้านมลพิษส่วนใหญ่ มีดังนี้

¹³ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มลพิษทางดิน). เล่มเดิม.



ภาพที่ 3.8 จำนวนเรื่องร้องเรียนระหว่างปี พ.ศ. 2535-2551

ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ, 2551, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 19 กรกฎาคม 2559.

ในปี พ.ศ. 2552 มีการร้องเรียนปัญหาด้านมลพิษมายังกรมควบคุมมลพิษ จำนวนทั้งสิ้น 394 เรื่อง ปัญหามลพิษที่ได้รับการร้องเรียนมากที่สุดคือ ปัญหากลิ่นเหม็น คิดเป็นร้อยละ 39.8 ของเรื่องร้องเรียนทั้งหมด โดยการดำเนินการที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษ มากที่สุด คือ กิจกรรมเกี่ยวกับปิโตรเลียม ถ่านหิน สารเคมี

ในปี พ.ศ. 2553 กรมควบคุมมลพิษได้รับแจ้งเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษ จำนวน 450 เรื่อง ประเภทมลพิษที่ได้รับการร้องเรียนสูงสุดคือ ปัญหากลิ่นเหม็นเฉลี่ยร้อยละ 46.44 รองลงมาคือปัญหาฝุ่นละอองและเขม่าควัน เฉลี่ยร้อยละ 21.11 เสียงดังและเสียงรบกวน ประมาณร้อยละ 20.66 ปัญหาน้ำเสีย เฉลี่ยร้อยละ 7.33 ปัญหาจากขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เฉลี่ยร้อยละ 2.44 มลพิษจากของเสียอันตราย เฉลี่ยร้อยละ 1.29 และปัญหาจากความสั่นสะเทือน เฉลี่ยร้อยละ 0.64

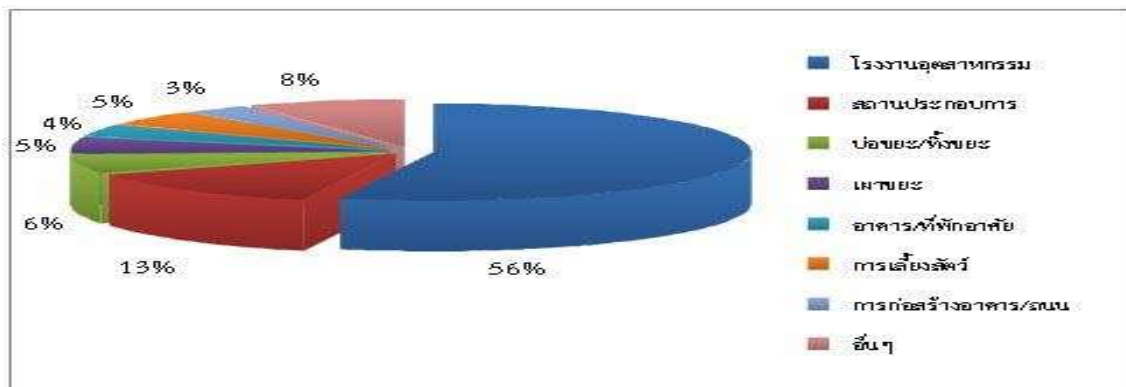
ในปี พ.ศ. 2554 กรมควบคุมมลพิษได้รับแจ้งเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษ จำนวน 462 เรื่อง ประเภทมลพิษที่ได้รับการร้องเรียนสูงสุดคือ ปัญหากลิ่นเหม็นเฉลี่ยร้อยละ 41.77 รองลงมาคือปัญหาฝุ่นละอองและเขม่าควัน เฉลี่ยร้อยละ 24.45 เสียงดังและเสียงรบกวน ประมาณร้อยละ 21.64 ปัญหาน้ำเสีย เฉลี่ยร้อยละ 8.44 ปัญหาจากขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เฉลี่ยร้อยละ 1.73 มลพิษจากของเสียอันตราย เฉลี่ยร้อยละ 1.29 และปัญหาจากความสั่นสะเทือน เฉลี่ยร้อยละ 0.64

ในปี พ.ศ. 2555 กรมควบคุมมลพิษได้รับแจ้งเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษ จำนวน 458 เรื่อง ประเภทปัญหามลพิษที่ได้รับการร้องเรียนสูงสุดคือ ปัญหากลิ่นเหม็น เฉลี่ยร้อยละ 40 รองลงมาคือปัญหาฝุ่นละออง และเขม่าควัน เฉลี่ยร้อยละ 25 และเสียงรบกวน ประมาณร้อยละ 16 ประเภทแหล่งที่มาของปัญหามลพิษที่สำคัญ โดยส่วนใหญ่มาจากการประกอบกิจการ โรงงานอุตสาหกรรม

ประเภทการทำเฟอร์นิเจอร์และเครื่องประดับ เคมีภัณฑ์และถ่านหิน รถยนต์ พลาสติกโฟม อุตสาหกรรมเหล็ก และการผลิตอาหารและเครื่องปรุง

ในปี พ.ศ. 2556 กรมควบคุมมลพิษได้รับแจ้งเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษ จำนวน 465 เรื่อง ประเภทปัญหามลพิษที่ได้รับการร้องเรียนสูงสุด คือ ปัญหากลิ่นเหม็น เฉลี่ยร้อยละ 40 รองลงมาคือ ปัญหาฝุ่นละอองและเขม่าควัน เฉลี่ยร้อยละ 24 และเสียงรบกวน ประมาณร้อยละ 16 ประเภทแหล่งที่มาของปัญหามลพิษที่สำคัญพบว่า โดยส่วนใหญ่มาจากการประกอบกิจการ โรงงาน อุตสาหกรรม ประเภทการผลิตอาหารและเครื่องปรุง เฟอร์นิเจอร์ และเครื่องประดับ รถยนต์ เคมีภัณฑ์ และถ่านหิน พลาสติกโฟม อุตสาหกรรมเหล็ก

ในปี พ.ศ. 2557 กรมควบคุมมลพิษได้รับแจ้งเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษ จำนวน 628 เรื่อง ประเภทปัญหามลพิษที่ได้รับการร้องเรียนสูงสุด คือ ปัญหากลิ่นเหม็น เฉลี่ยร้อยละ 39 รองลงมาคือ ปัญหาฝุ่นละอองและเขม่าควัน เฉลี่ยร้อยละ 23 เสียงดังและเสียงรบกวน ประมาณร้อยละ 17 เมื่อพิจารณาประเภทแหล่งที่มาของปัญหามลพิษที่ได้รับการแจ้งเรื่องร้องเรียนพบว่า ส่วนใหญ่เกิดจากการประกอบกิจการ โรงงานอุตสาหกรรม ร้อยละ 56 และสถานประกอบการ ร้อยละ 13¹⁴

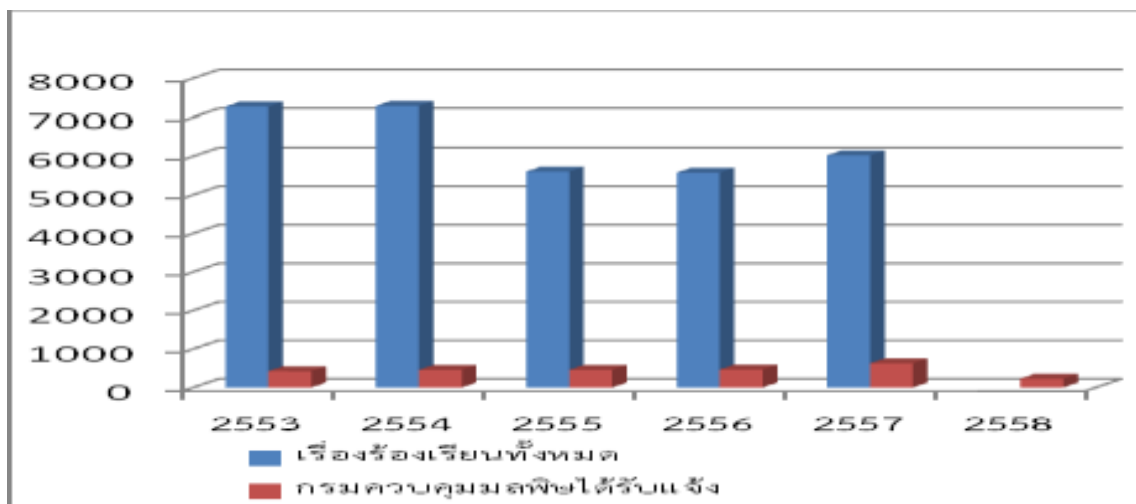


ภาพที่ 3.9 แหล่งที่มาของปัญหามลพิษที่ได้รับการร้องเรียนในปี พ.ศ. 2557

ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ, 2559, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 19 กรกฎาคม 2559.

¹⁴ “สถิติเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษ,” โดย กรมควบคุมมลพิษ, 2557, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 19 กรกฎาคม 2559.

ในปี พ.ศ. 2558 ช่วง 6 เดือนแรก กรมควบคุมมลพิษ ได้รับแจ้งเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษ จำนวน 230 เรื่องประเภทปัญหามลพิษที่ได้รับการร้องเรียนสูงสุดคือ ปัญหากลิ่นเหม็น เฉลี่ยร้อยละ 41 รองลงมาคือปัญหาฝุ่นละอองและเขม่าควัน เฉลี่ยร้อยละ 22 เสียงดังและเสียงรบกวน ประมาณร้อยละ 21 ปัญหามลพิษที่ได้รับการแจ้งร้องเรียนส่วนใหญ่เกิดจากการประกอบกิจการ โรงงานอุตสาหกรรม ร้อยละ 50 สถานประกอบการ ร้อยละ 20 และการเผาขยะหรือเผาถ่าน ประมาณร้อยละ 6¹⁵

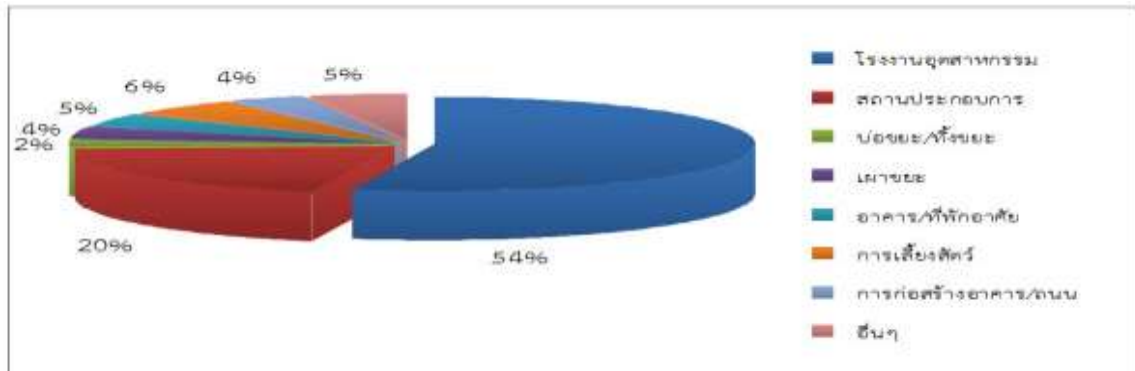


ภาพที่ 3.10 สถิติเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 – 2558

ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ, 2559, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 19 กรกฎาคม 2559.

สถิติเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษซึ่งกรมควบคุมมลพิษได้ปรับปรุงเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2559 แหล่งที่มาของปัญหามลพิษที่ได้รับการแจ้งเรื่องร้องเรียนพบว่า ประเภทปัญหามลพิษที่ได้รับการร้องเรียนสูงสุดคือ ปัญหากลิ่นเหม็น เฉลี่ยร้อยละ 41 รองลงมาคือปัญหาฝุ่นละอองและเขม่าควัน เฉลี่ยร้อยละ 22 และเสียงดังหรือเสียงรบกวน ประมาณร้อยละ 20 และส่วนใหญ่เกิดจากการประกอบกิจการ โรงงานอุตสาหกรรม ร้อยละ 54 และสถานประกอบการ ร้อยละ 20 ดังภาพที่ 3.11

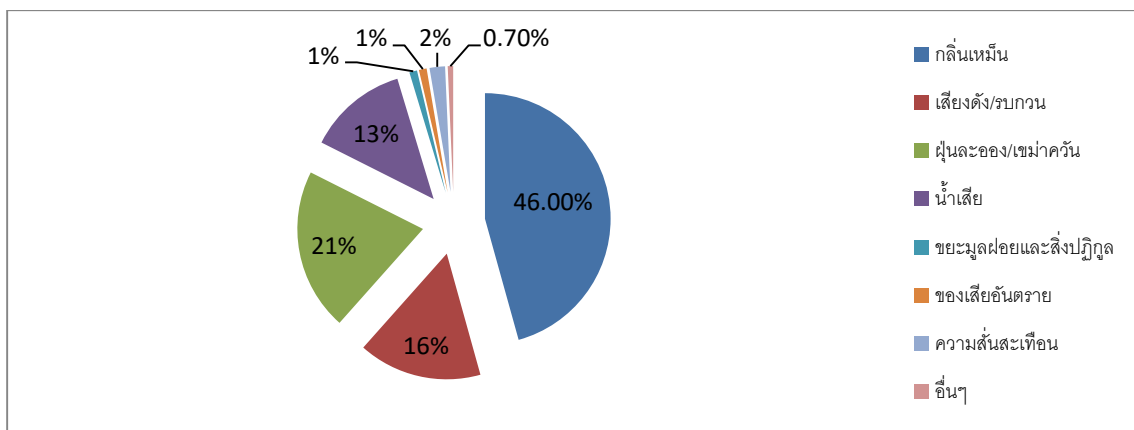
¹⁵ สถานการณ์มลพิษประเทศไทย ปี 2558 รอบ 6 เดือน (น. 42-43), โดย กองแผนงานและประเมินผล, 2558, กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ.



ภาพที่ 3.11 สถิติเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษปี พ.ศ. 2559

ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ, 2559, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 21 กุมภาพันธ์ 2563.

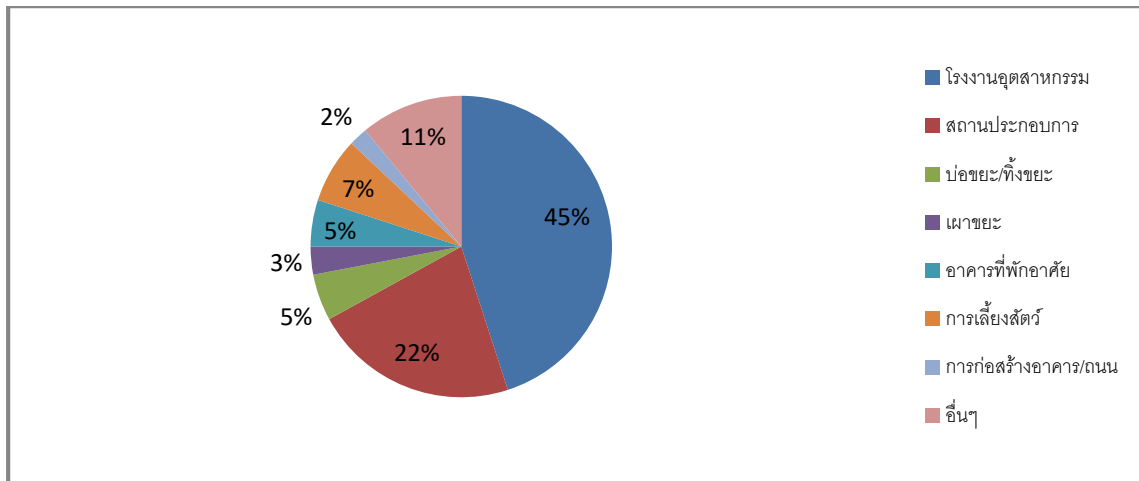
ในปี พ.ศ. 2560 สถิติเรื่องร้องเรียนที่กรมควบคุมมลพิษได้รับแจ้ง ประจำปี 2560 ประเภทของปัญหามลพิษที่ได้รับการร้องเรียนสูงสุดคือ ปัญหากลิ่นเหม็น เฉลี่ยร้อยละ 46 รองลงมาคือปัญหาฝุ่นละออง/เขม่าควัน เฉลี่ยร้อยละ 21 และเสียงดัง/เสียงรบกวน ประมาณร้อยละ 16 ดังภาพที่ 3.12



ภาพที่ 3.12 สถิติเรื่องร้องเรียนที่กรมควบคุมมลพิษได้รับแจ้ง ประจำปี 2560

ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ, 2560, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 21 กุมภาพันธ์ 2563.

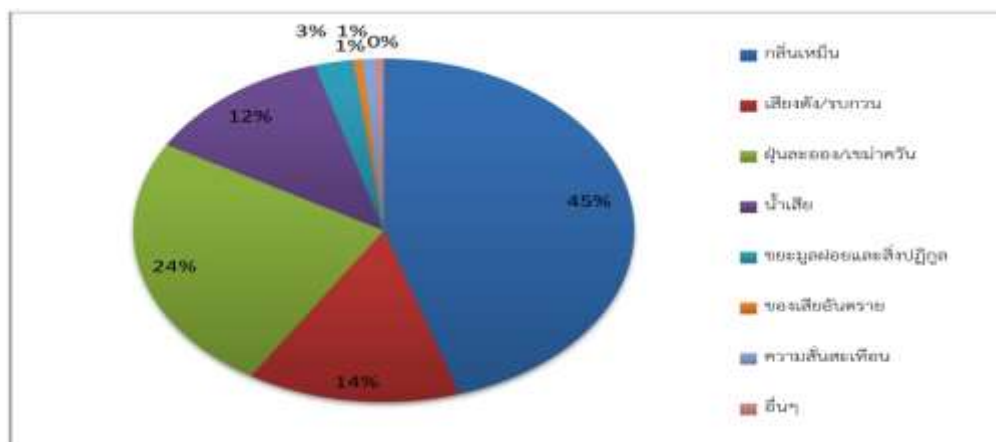
เมื่อพิจารณาถึงประเภทแหล่งที่มาของปัญหามลพิษที่ได้รับการแจ้งเรื่องร้องเรียน พบว่าส่วนใหญ่เกิดจากการประกอบกิจการ โรงงานอุตสาหกรรม ร้อยละ 45 และสถานประกอบการ ร้อยละ 22 ดังภาพที่ 3.13



ภาพที่ 3.13 ประเภทแหล่งที่มาของปัญหาหมลพิษที่ได้รับแจ้งในปี พ.ศ. 2560

ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ, 2560, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 21 กุมภาพันธ์ 2563.

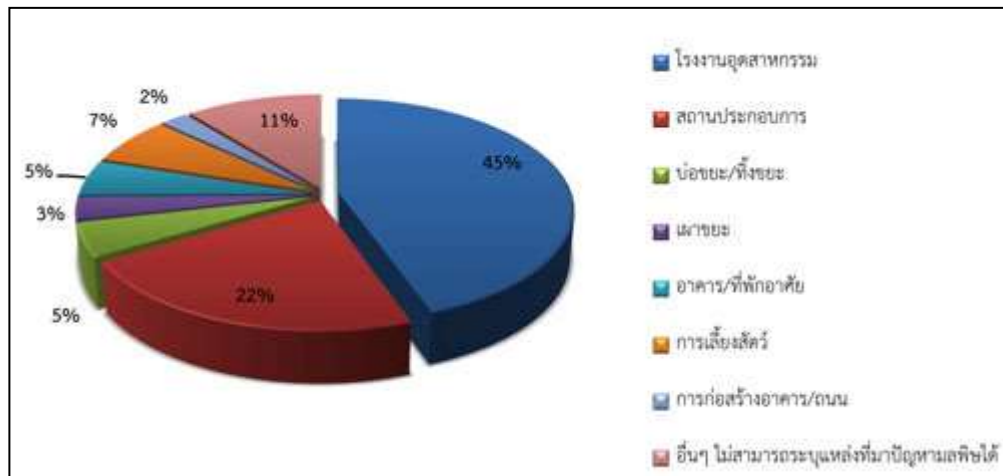
ในปี พ.ศ. 2561 กรมควบคุมมลพิษได้รับแจ้งเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษ จำนวน 790 เรื่อง ประเภทปัญหาหมลพิษที่ได้รับการร้องเรียนสูงสุด คือ ปัญหากลิ่นเหม็น ร้อยละ 45 รองลงมา คือ ฝุ่นละออง/เขม่าควัน ร้อยละ 24 และเสียงดัง/เสียงรบกวน ร้อยละ 14 ตามลำดับ ดังภาพที่ 3.14



ภาพที่ 3.14 สถิติเรื่องร้องเรียนที่กรมควบคุมมลพิษได้รับแจ้ง ประจำปี 2561

ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ, 2561, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 21 กุมภาพันธ์ 2563.

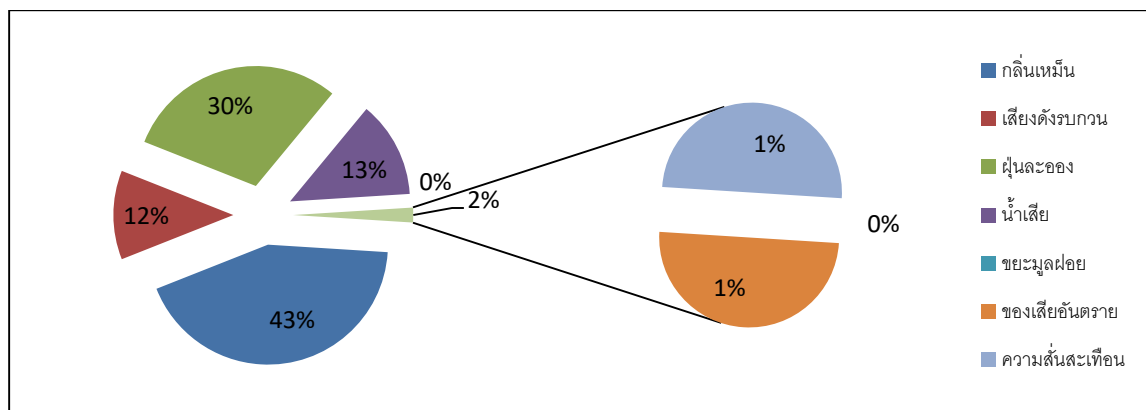
เมื่อพิจารณาแหล่งที่มาของปัญหาหมลพิษที่ได้รับการแจ้งเรื่องร้องเรียน พบว่า ส่วนใหญ่เกิดจาก โรงงานอุตสาหกรรม ร้อยละ 45 และสถานประกอบการ ร้อยละ 22 ดังภาพที่ 3.15



ภาพที่ 3.15 ประเภทแหล่งที่มาของปัญหาหมลพิษที่ได้รับแจ้งในปี พ.ศ. 2561

ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ, 2561, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 21 กุมภาพันธ์ 2563.

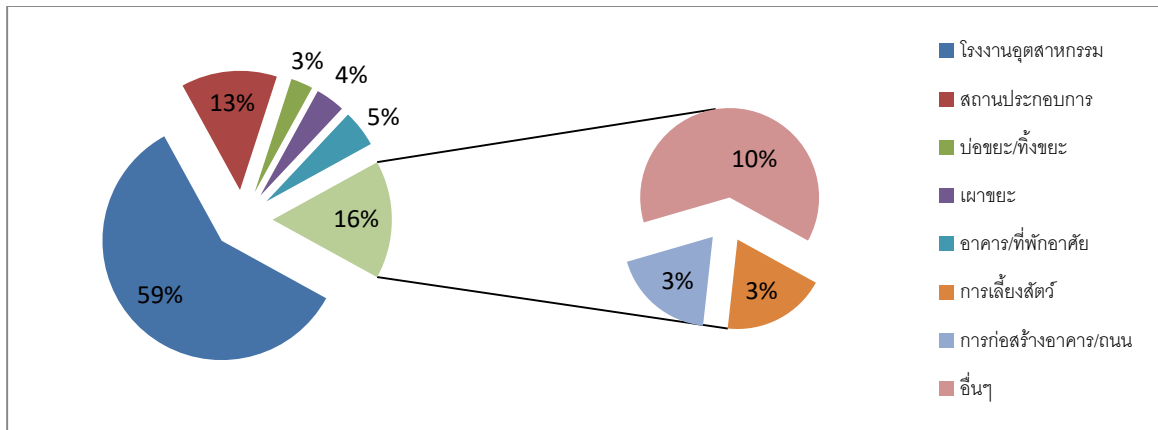
ในปีงบประมาณ 2562 (1 ต.ค. 61 – 31 มี.ค. 62) ข้อมูลเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2562 กรมควบคุมมลพิษได้รับแจ้งเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษ จำนวน 238 เรื่อง ประเภทปัญหาหมลพิษที่ได้รับการร้องเรียนสูงสุด คือ ปัญหากลิ่นเหม็น ร้อยละ 43 รองลงมา คือ ฝุ่นละออง/เขม่าควัน ร้อยละ 30 และเสียงดัง/เสียงรบกวน ร้อยละ 12 ตามลำดับ ดังภาพที่ 3.16



ภาพที่ 3.16 สถิติเรื่องร้องเรียนที่กรมควบคุมมลพิษได้รับแจ้ง ประจำปีงบประมาณ 2562 (1 ต.ค. 61 – 31 มี.ค. 62)

ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ, 2562, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 21 กุมภาพันธ์ 2563.

เมื่อพิจารณาแหล่งที่มาของปัญหาหมลพิษ ที่ได้รับการแจ้งเรื่องร้องเรียน พบว่า ส่วนใหญ่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ร้อยละ 59 และสถานประกอบการ ร้อยละ 13 ดังภาพที่ 3.17



ภาพที่ 3.17 ประเภทแหล่งที่มาของปัญหามลพิษที่ได้รับแจ้งในปี พ.ศ. 2562

ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ, 2562, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 21 กุมภาพันธ์ 2563.

3.1.2 สภาพปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชน

จากรายงานสถานการณ์มลพิษในเขตควบคุมมลพิษ สถิติการร้องเรียนปัญหาด้านมลพิษของผู้ประสบภัย จะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่เป็นปัญหามลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียง และมลพิษทางน้ำ ที่มีแหล่งกำเนิดมลพิษส่วนใหญ่มาจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งต่อสิ่งแวดล้อมและความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชน ซึ่งจากรายงานขององค์การอนามัยโลกเรื่อง “มลพิษทางอากาศ: การประเมินการสัมผัสและภาวะโรคประจำปี 2559 พบว่า มีคนไทยเสียชีวิตเนื่องจากมลพิษทางอากาศถึง 22,000 คนต่อปี¹⁶ และจากรายงานประเมินผลกระทบมลพิษทางอากาศขององค์การอนามัยโลก ยังชี้ว่าจะมีผู้เสียชีวิตจากมลพิษทางอากาศมากกว่า 7 ล้านคนทุกปี¹⁷ ในหัวข้อนี้ จึงจะกล่าวถึงตัวอย่างความเสียหายด้านชีวิตและสุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นจริง ดังนี้

ปัญหาจากมลพิษของโรงงานไฟฟ้าพลังความร้อน จากงานวิจัยของโรงพยาบาลรามาริบัติ พบว่า ร้อยละ 51.5 ของผู้ประกอบการอาชีพในโรงงานอุตสาหกรรม ป่วยเป็นโรคมะเร็งแพ้ระบบทางเดิน

¹⁶ “มลพิษทางอากาศคร่าชีวิตคนไทย 2.2 หมื่นคนต่อปี: รายงานล่าสุดของ WHO,” 2560, *MGRonline*, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 13 สิงหาคม 2560.

¹⁷ “ผลกระทบของมลพิษทางอากาศ ต่อระบบเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิต,” (2562, 26 มกราคม), *ประชาชาติธุรกิจ*, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 22 กุมภาพันธ์ 2563.

หายใจ มลพิษจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในอากาศของโรงไฟฟ้าพลังความร้อน อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ส่งผลต่อการเจริญเติบโตของสมรรถภาพปอดในเด็ก และก่อให้เกิดอาการผิดปกติของทางเดินหายใจ และทำลายระบบทางเดินหายใจถาวรทั้งในเด็กและผู้ใหญ่¹⁸

ปัญหาจากมลพิษของโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ปรากฏกลิ่นเหม็นจากสารเคมี และก๊าซไฮโดรเจนซัลไฟด์ของโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง ทำให้เด็กนักเรียนในโรงเรียนมาบตาพุดพิทยากร มีอาการระคายเคืองระบบทางเดินหายใจ โพรงจมูก อักเสบ เหนื่อย เพลีย ไม่มีแรง แน่นหน้าอก ปวดศีรษะ อาเจียน เชื้อจมูกบวม คอหอยแดง แสบคอ และบางส่วนมีอาการรุนแรงต้องพักรักษาตัวที่โรงพยาบาล¹⁹

ปัญหาจากมลพิษของโรงโม่บดขยี้หิน พบว่าฝุ่นละอองจากการบดโม่ขยี้หินของโรงโม่บดขยี้หิน จังหวัดสระบุรี ทำให้เกิดโรคซิลิโคสิส (Silicosis) หรือ โรคปอดฝุ่นหินทราย คิดเป็นจำนวนร้อยละ 15-30 ของประชากรกลุ่มเสี่ยง จากจำนวน 1,000 คน เนื่องจากสูดดมฝุ่นละอองจากการโม่บดขยี้หินเข้าไปในปอดติดต่อกันเป็นระยะเวลานาน 3-5 ปี²⁰

ปัญหาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ในจังหวัดยะลา เนื่องจากกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมซึ่งมีโลหะหนักเป็นองค์ประกอบ และเหมืองแร่ต่างๆ ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ เช่น พืชสารตะกั่วจากเหมืองแร่ดีบุก เขตบ้านถ้ำทะลุ อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา ซึ่งปล่อยออกสู่แม่น้ำปัตตานี ทำให้ประชาชนที่บริโภคน้ำและสัตว์น้ำที่ปนเปื้อนสารตะกั่ว มีอาการปวดท้อง คลื่นไส้ อาเจียน ท้องร่วง กล้ามเนื้ออ่อนเพลีย เป็นตะคริว ปวดศีรษะ นอนไม่หลับ ชัก หมดความรู้สึกลอยๆเฉียบพลัน และอาจเสียชีวิตได้ทันที นอกจากนี้ ยังมีอาการเรื้อรัง เช่น เบื่ออาหาร

¹⁸ “มลพิษทางอากาศ,” โดย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, วิทยาลัยการสาธารณสุข, 2558, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 9 เมษายน 2558.

¹⁹ แหล่งเดิม.

²⁰ “สถานการณ์มลพิษทางอากาศ,” โดย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, วิทยาลัยการสาธารณสุข, 2558, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 9 เมษายน 2558.

น้ำหนักลด ท้องผูก ซึม ไม่รู้สึกตัว อ่อนเพลีย อาเจียนบางครั้ง กระสับกระส่าย โลหิตจาง สมองบวม ชักมือเท้าตกและเป็นอัมพาตได้²¹

ปัญหาจากมลพิษของโรงงานถลุงสังกะสี บริษัท ผาแดง อินดัสตรีเยล จำกัด ทำให้ดินในเขตพื้นที่ลุ่มแม่น้ำดาว ตำบลพระธาตุผาแดง ตำบลแม่ดาว ตำบลแม่กุ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ปนเปื้อนมลพิษจากสารแคดเมียม เป็นเหตุให้ประชาชนป่วยเนื่องจากสารพิษแคดเมียมเข้าสู่ร่างกายสูงกว่าปกติจำนวน 844 ราย มีอาการไตวาย และไตเสื่อมจำนวน 40 ราย และตกอยู่ในภาวะเริ่มไตเสื่อมจำนวน 219 ราย มีผู้ป่วยที่ต้องล้างช่องท้องเพราะโรคไตวายระยะสุดท้าย ทายเสียชีวิตไปอย่างช้าๆ นอกจากนี้มี อาการนี้ในกระเพาะปัสสาวะ ภาวะกระดูกพรุน และความดันโลหิตสูงซึ่งเป็นอาการเจ็บป่วยพร้อมกันเป็นจำนวนมาก²²

จากตัวอย่างปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามลพิษซึ่งถูกปล่อยจากโรงงานอุตสาหกรรมก่อให้เกิดปัญหามลพิษหลายประการทำให้เกิดความเจ็บป่วยและตาย สุขภาพอนามัยเสื่อมโทรม นอกจากนี้ความเสียหายที่เกิดจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่มีมูลค่าความเสียหายสูงและมีผู้ได้รับความเสียหายจำนวนมาก เช่น โรงงานฟอกย้อม 3 แห่ง ที่ตำบลในคลองบางปลากด อำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ ลักลอบปล่อยน้ำเสียลงในลำคลองมอญ ทำให้ปลาที่เลี้ยงในบ่อตาย ค่าเสียหายแต่ละบ่อไม่ต่ำกว่า 5 แสนบาท²³ ความเสียหายจากการเกิดเพลิงไหม้โกดังเก็บสารเคมีของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ณ ท่าเรือคลองเตย ทำให้มีผู้ได้รับความเสียหายจากการแพร่กระจายของสารเคมีอันตรายมากมาย ประเมินความเสียหายเบื้องต้นได้กว่า 1,000 ล้านบาท²⁴ แม้เหตุการณ์นี้จะเกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2534 แต่ก็ยังมีอุบัติเหตุร้ายแรงเกิดขึ้นอีกหลายครั้งตลอดมา เช่น กรณีการแตกของถังเก็บกักสารโซเดียมไฮโปคลอไรท์ของบริษัทอดิตยาเคมีคัลล์ (ประเทศไทย) จำกัด อ.

²¹ “กินข้าวเปื้อนพิษชีวิตชาวบ้านแม่ดาว,” โดยสุภาภรณ์ มาลัยลอย, (2554, 24 พฤศจิกายน), อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 14 เมษายน 2558.

²² แหล่งเดิม.

²³ “คน” “คลองมอญ” เดือดร้อนหนัก! รง. ฟอกย้อมลอบปล่อยน้ำเสีย,” 2558, *ไทยรัฐ*, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 18 พฤษภาคม 2558.

²⁴ “ไฟไหม้ท่าเรือคลองเตย” (2534, 3 ตุลาคม), *อาทิตย์วิเคราะห์รายวัน* 23(1534), น.5.

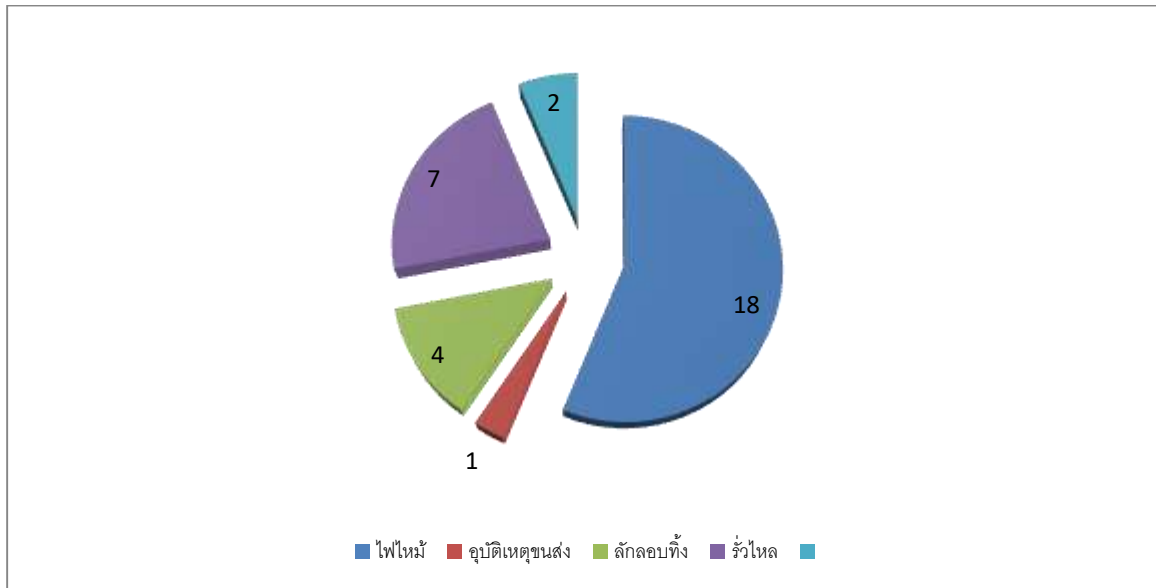
เมือง จ.ระยอง ในนิคมอุตสาหกรรมเหมราชตะวันออก มาบตาพุด เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2553 ทำให้คลอรีนจำนวนกว่า 80 ตัน ไหลทะลักออกมา มีผู้ได้รับบาดเจ็บและผลกระทบจำนวนมากกว่า 1,434 คน และในปี พ.ศ. 2555 จากความประมาทเลินเล่อของโรงงานผลิตยางรถยนต์ ของบริษัทกรุงเทพซินธิติกส์ (BST) จำกัด ณ นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2555 เกิดการระเบิดและการลุกไหม้ของสารโพลูอินทำให้เกิดความเสียหายทั้งต่อทรัพย์สิน สุขภาพ และสิ่งแวดล้อม มีสารพิษปนเปื้อนในอากาศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อทารกและการแท้งของสตรีมีครรภ์²⁵ และกรณีท่อส่งน้ำมันดิบของบริษัทพีทีที โกลบอล-เคมีคอล (มหาชน) จำกัด รั่วทำให้น้ำมันดิบไหลลงสู่ทะเลประมาณ 50,000 ลิตร มีผู้ได้รับผลกระทบประมาณ 400 ราย มูลค่าความเสียหายน่าจะมากกว่า 1,000 ล้านบาท แต่มีผู้ยื่นฟ้องคดีเพียง 223 ราย²⁶ และอุบัติภัยจากน้ำมันรั่วนี้มีใช้เพิ่งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก จากสถิติน้ำมันรั่วซึ่งเกิดขึ้นในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2540-2553 มีจำนวนถึง 124 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2554 จำนวน 17 ครั้ง จากอัคริภัย 11 ครั้ง อื่น ๆ 6 ครั้ง และจากสถิติอุบัติภัยจากสารเคมีในปี พ.ศ. 2555 มีจำนวนถึง 51 ครั้ง จำนวนเฉลี่ย 4 ครั้งต่อเดือน มีมูลค่าความเสียหายรวม 18,000 ล้านบาท²⁷ ปี พ.ศ. 2557 จำนวน 125 ครั้ง พ.ศ. 2558 จำนวน 95 ครั้ง พ.ศ. 2559 จำนวน 154 ครั้ง พ.ศ. 2560 จำนวน 147 ครั้ง และข้อมูลระหว่างวันที่ 1 มกราคม – 30 มิถุนายน พ.ศ. 2561 พบว่า ได้เกิดเหตุการณ์ภัยด้านสารเคมีขึ้นทั้งหมด จำนวน 32 ครั้ง โดยเป็นเหตุการณ์ไฟไหม้ มากที่สุด จำนวน 18 ครั้ง รองลงมา คือ เหตุการณ์รั่วไหล จำนวน 7 ครั้ง

²⁵ “โพลูอิน: กับความเสี่ยงต่อการแท้ง และความผิดปกติของทารกในครรภ์,” โดย เรณี เวชัชต์พิมล, 2556, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศิลปากร, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 17 มิถุนายน 2556.

²⁶ “ท่อส่งน้ำมันดิบรั่วกลางทะเลกว่า 50 ตัน กระจายเป็นวงกว้าง” (2556, 27 กรกฎาคม), *เดลินิวส์*, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 23 ตุลาคม 2556.

²⁷ “สถิติน้ำมันรั่วไหล (Oil Spill),” โดย กรมเจ้าท่า, 2540-2553, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 28 พฤศจิกายน 2557.; “รายงานเหตุฉุกเฉิน/สถานการณ์สำคัญด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อม,” โดย กรมควบคุมมลพิษ, กลุ่มเทคโนโลยีสารสนเทศมลพิษ, 2561, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 19 เมษายน 2561.; “ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล (Oil Spill),” โดย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันวิจัยทรัพยากรทางน้ำ, 2556, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 28 พฤศจิกายน 2557.; “สกว. ชี้น้ำมันรั่วลงทะเลความเสียหายพันล้าน พบมีแผนจัดการแต่ขาดเครื่องมือ,” (2556, 9 สิงหาคม), *เดลินิวส์*, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 9 สิงหาคม 2556.

เหตุการณ์ลักลอบทิ้ง จำนวน 4 ครั้ง เหตุการณ์ระเบิด จำนวน 2 ครั้ง และอุบัติเหตุจากการขนส่ง จำนวน 1 ครั้ง ดังภาพที่ 3.18²⁸



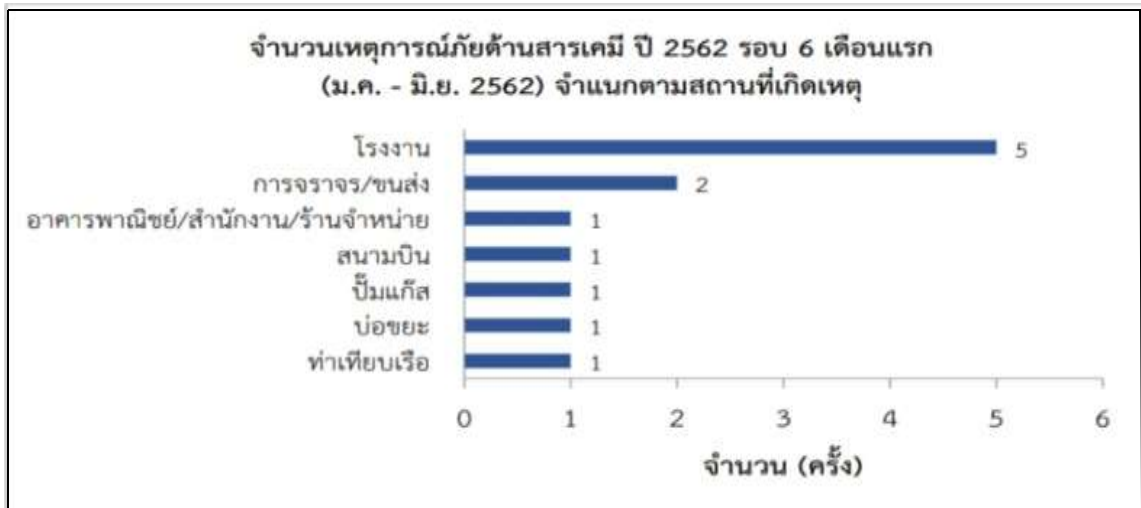
ภาพที่ 3.18 อุบัติภัยด้านสารเคมีจากโรงงานอุตสาหกรรม ปี พ.ศ. 2561

ที่มา: กรมควบคุมโรค, 2561, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 21 กุมภาพันธ์ 2563.

ข้อมูลระหว่างวันที่ 1 มกราคม – มิถุนายน 2562 เหตุการณ์ภัยด้านสารเคมีจำแนกตามสถานที่เกิดเหตุ พบว่า เกิดมากที่สุดที่โรงงานอุตสาหกรรมจำนวน 5 ครั้ง รองลงมาในการจราจรและขนส่ง จำนวน 2 ครั้ง และเกิดขึ้นในอาคารพาณิชย์ สำนักงาน ร้านจำหน่ายสินค้า สนามบิน บัมแก๊ส บ่อขยะ และท่าเทียบเรือ อย่างละ 1 ครั้ง ดังภาพที่ 3.19²⁹

²⁸ รายงานสถานการณ์การเฝ้าระวังภัยด้านสารเคมีรอบ 6 เดือน (1 มกราคม – 30 มิถุนายน พ.ศ. 2561) กรมควบคุมโรค, 2561, นนทบุรี: กระทรวงสาธารณสุข.; สรุปสถิติการเกิดอุบัติเหตุและอุบัติภัยในโรงงานอุตสาหกรรม ปี 2557-2560, กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักเทคโนโลยีความปลอดภัย, 2560, กรุงเทพฯ: กระทรวงอุตสาหกรรม.; “กรอ. เปิดสถิติอุบัติเหตุปี 59 โรงงานไฟไหม้ 107 ครั้ง,” (2560, 5 มกราคม), INNNEWS, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 22 กุมภาพันธ์ 2563.

²⁹ รายงานสถานการณ์การเฝ้าระวังภัยด้านสารเคมีรอบ 6 เดือน (1 มกราคม – 30 มิถุนายน พ.ศ. 2562) กรมควบคุมโรค, 2562, นนทบุรี: กระทรวงสาธารณสุข.



ภาพที่ 3.19 จำนวนเหตุการณ์ภัยด้านสารเคมี ปี 2562 รอบ 6 เดือนแรก (มกราคม-มิถุนายน 2562)

ที่มา: กรมควบคุมโรค, 2562, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 21 กุมภาพันธ์ 2563.

3.1.3 แนวนโยบายในการจัดการปัญหามลพิษและการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษ

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงแนวนโยบายของรัฐในการจัดการปัญหามลพิษและการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมตามยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)

3.1.3.1 แนวนโยบายของรัฐตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รัฐบาลได้วางแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 12 ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 4 ระยะ ดังนี้

(1) ระยะเริ่มต้นของปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม

ในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 3 ระหว่าง พ.ศ. 2504-2519 รัฐบาลปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมเป็นภาคอุตสาหกรรม เร่งการเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยการเพิ่มผลผลิตทางด้านอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นมากมาย ทรัพยากรธรรมชาติถูกนำมาใช้อย่างสิ้นเปลืองและหมดสิ้นไปอย่างรวดเร็ว และเสื่อมโทรมลงอย่างรุนแรงมากขึ้น พื้นที่ป่าลดลงเหลือน้อยกว่า 90 ล้านไร่ จาก 109.5 ล้านไร่

คุณภาพน้ำและดินเสื่อมโทรม เกิดการแพร่กระจายของสารมลพิษในอากาศ ทำให้ประชาชนเจ็บป่วย มีอาการทางสมอง สติปัญญาเสื่อม เป็นอัมพาต จำนวน 41 ราย จากการแพร่กระจายของสารพิษแมงกานีสจากโรงงานอุตสาหกรรมถ่านไฟฉาย เมื่อปี พ.ศ. 2507 และไม่มีรายใดถูกรักษาให้หายได้³⁰ และเกิดปัญหาความเสียหายที่มีมูลค่าความเสียหายสูงอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลได้เห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าวจึงกำหนดปัญหามลพิษไว้ในส่วนของปัญหาด้านสาธารณสุขที่สำคัญ ทั้งจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ. 2518 เพื่อทำหน้าที่ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม และเสนอนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี³¹ ในระยะนี้รัฐยังไม่มีนโยบายใด ๆ ในการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษในด้านสุขภาพ อนามัย และชีวิตเป็นการเฉพาะ

(2) ระยะเวลาของแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม

แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ระหว่าง พ.ศ. 2520-2524 จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ระหว่าง พ.ศ. 2530-2534 ในระยะนี้รัฐบาลเริ่มตระหนักถึงปัญหาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและปัญหามลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อมซึ่งมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนชัดเจนขึ้น แต่มาตรการส่วนใหญ่ จะเป็นมาตรการในการป้องกันและฟื้นฟูแก้ไขสภาพแวดล้อม ในส่วนของการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนั้น รัฐบาลดำเนินการเพียงจัดตั้งสถานพยาบาลเฉพาะโรคแพ้สารมลพิษ เพื่อให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมได้รับการรักษาที่ถูกต้องเท่านั้น เจ้าของโรงงาน

³⁰ การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (น.12). เล่มเดิม.; แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (2504-2509).; แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2510-2514).; แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2515-2519), อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 28 สิงหาคม 2557.

³¹ การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (น.18). เล่มเดิม.; แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3.

อุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดความเจ็บป่วยจากมลพิษ มิได้ถูกกำหนดให้ร่วมรับผิดชอบใดๆในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เหยื่อมลพิษ³²

(3) ระยะเวลาของการพัฒนาที่ยั่งยืน

แนวคิด “การพัฒนาที่ยั่งยืน” เริ่มต้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ระหว่าง พ.ศ. 2535-2539 มีการกำหนดแนวทางและเป้าหมายในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมไว้โดยเฉพาะตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (PPP.) ด้วยการจัดเก็บค่าบำบัดและกำจัดมลพิษ รวมทั้งจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อดำเนินการเรื่องนี้โดยเฉพาะ แต่จนถึงช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ระหว่าง พ.ศ. 2540-2544 ปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ยังคงดำรงอยู่ และเพิ่มมากขึ้นเมื่อสิ้นสุดช่วงเวลาระหว่างระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ปรากฏว่า พื้นที่ป่าไม้ยังคงถูกทำลายไปถึง 67 ล้านไร่ เหลือเพียงร้อยละ 33 ของพื้นที่ประเทศ ก่อให้เกิดปัญหาน้ำท่วม น้ำแล้ง และภัยธรรมชาติบ่อยครั้งและรุนแรง ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งลดความอุดมสมบูรณ์ ป่าชายเลนเหลือเพียง 1.5 ล้านไร่ สัตว์น้ำลดน้อยลงประมาณ 3 เท่าจากอัตราการจับ แหล่งปะการังและหญ้าทะเลเสื่อมโทรม สูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ พืชและสัตว์เกิดการสูญพันธุ์เพิ่มมากขึ้น จนถึงช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ระหว่าง พ.ศ. 2550 สถานะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ยังคงเสื่อมโทรม อีกทั้งมีการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศซึ่งส่งผลซ้ำเติมให้กับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหนักขึ้น กระทบต่อผลผลิตภาคเกษตรและเกิดความยากจน ความเจ็บป่วยล้มตายของสัตว์ พืชผลสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชน³³ ในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ระหว่าง พ.ศ. 2555-2559 ปัญหาความเสียหายอันเนื่องจากมลพิษมิได้ลดน้อยลง เนื่องจากเป็นไปไม่ได้ที่จะยุติกระบวนการผลิตทางภาคอุตสาหกรรมซึ่งเป็นต้นตอของปัญหามลพิษที่สำคัญ แม้รัฐจะได้มี

³² การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (น. 39). เล่มเดิม.; แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524), ฉบับที่ 5 (2525-2529), ฉบับที่ 6 (2530-2534), อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 28 สิงหาคม 2557.

³³ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539), ฉบับที่ 8 (2540-2544), ฉบับที่ 9 (2545-2549), ฉบับที่ 10 (2550-2554), ฉบับที่ 11 (2555-2559), อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 28 สิงหาคม 2557.

นโยบายส่งเสริมให้โรงงานอุตสาหกรรมนำพลังงานที่ปลอดภัยมาใช้ และใช้เทคโนโลยีที่สะอาดปราศจากมลพิษ แต่มาตรการทางการเงินและการคลังไม่กระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจแก่ผู้ก่อมลพิษที่จะค้นหาวิธีการเพื่อลดมลพิษ ในระยะนี้ มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษส่วนใหญ่ยังคงเป็นบทบาทและหน้าที่ของรัฐเท่านั้น เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษไม่ต้องรับผิดชอบในปัญหาอันเนื่องมาจากมลพิษที่ได้ก่อให้เกิดขึ้น อีกทั้งในด้านความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย ชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน อันเนื่องมาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมก็ยังไม่มีการกำหนดมาตรการหรือแผนงานใดๆ ที่ชัดเจนเพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น³⁴

(4) ระเบียบปัจจุบัน

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ระหว่าง พ.ศ. 2560-2564 เนื่องจากภาพรวมของประเทศไทยจากการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย โดยเฉพาะการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม เพราะอุปสรรคหลายประการในด้านกฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง³⁵ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 จึงกำหนดยุทธศาสตร์ 10 ด้าน คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ ยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ยุทธศาสตร์ที่ 5 การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศ สู่มั่งคั่งและยั่งยืน ยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทย ยุทธศาสตร์ที่ 7 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ ยุทธศาสตร์ที่ 8 การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม ยุทธศาสตร์ที่ 9 การพัฒนาภาคเมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์ที่ 10 ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อพัฒนา ส่งเสริมให้ไทยเป็นฐานของการประกอบธุรกิจ การบริการและการลงทุน ซึ่งตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฯ ดังกล่าว ใน

³⁴ แหล่งเดิม.

³⁵ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (2560-2564), อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 24 มีนาคม 2560.

ส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมจะกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 4 คือด้วยการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ เพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ เร่งรัดให้ประกาศใช้ร่าง พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ และแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ รวมทั้งผลักดันกฎหมายและกลไกคัดแยกขยะ³⁶

3.1.3.2 ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)

เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2560 มาตรา 65 กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและเกิดการบูรณาการ เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายพัฒนาอย่างยั่งยืน จึงได้มีการตรา พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ขึ้น และได้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญกับการรักษาไว้ซึ่งความหลากหลายเชิงนิเวศ และขยายความเป็นเมืองที่เติบโตอย่างต่อเนื่องที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยต้องมีความยั่งยืนของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การรักษาและการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ไม่ใช่ทรัพยากรธรรมชาติเกินพอดี ไม่สร้างมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมจนเกินความสามารถในการรองรับและเยียวยาของระบบนิเวศ การผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ 4 ประการคือ

- (1) อนุรักษ์และรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมให้คนรุ่นต่อไปได้ใช้อย่างยั่งยืน มีสมดุล
- (2) ฟื้นฟูและสร้างใหม่ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อลดผลกระทบทางลบจากการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ
- (3) ใช้ประโยชน์ และสร้างการเติบโต บนฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุล ภายในขีดความสามารถของระบบนิเวศ
- (4) ยกกระบวนทัศน์ เพื่อกำหนดอนาคตประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม บนหลักของการมีส่วนร่วม และธรรมาภิบาล

³⁶ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (2560-2564). เล่มเดิม.

เพื่อบรรลุเป้าหมายทั้ง 4 ประการดังกล่าว ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมนี้ จึงมีประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 6 ประการ ดังนี้

(1) การสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจสีเขียว โดยเพิ่มมูลค่าของเศรษฐกิจฐานชีวภาพให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน อนุรักษ์และฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพในและนอกถิ่นกำเนิด อนุรักษ์และฟื้นฟูแม่น้ำ ลำคลอง และแหล่งน้ำธรรมชาติทั่วประเทศ รักษาและเพิ่มพื้นที่สีเขียวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน รวมถึงส่งเสริมให้เกิดการลงทุนและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภคและการผลิต ให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างประหยัด คุ่มค่าและมีประสิทธิภาพมากที่สุด ลดการปล่อยมลพิษและผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมถึงการจัดการปล่อยมลพิษจากภาคการผลิตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจควบคู่กับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ มีมลพิษต่ำ

(2) สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจภาคทะเล โดยเพิ่มมูลค่าของเศรษฐกิจฐานชีวภาพทางทะเล ปรับปรุง ฟื้นฟู และสร้างใหม่ซึ่งทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทั้งระบบ ฟื้นฟูชายฝั่งที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว ชายฝั่งทะเลได้รับการป้องกันและแก้ไขทั้งระบบ และมีนโยบายการจัดการชายฝั่งแบบบูรณาการอย่างเป็นองค์รวม พัฒนาและเพิ่มสัดส่วนกิจกรรมทางทะเลที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

(3) สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมที่เป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศ มุ่งเน้นการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และสร้างสังคมคาร์บอนต่ำ และการปรับตัวเพื่อลดความเสี่ยงและเสียหายจากภัยธรรมชาติ และผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มุ่งเป้าสู่การลงทุนที่เป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐและภาคเอกชน พัฒนาและสร้างระบบรับมือปรับตัวต่อโรคอุบัติใหม่ และ โรคอุบัติซ้ำที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ โดยการพัฒนาโครงสร้างระบบสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม และเวชศาสตร์ป้องกันทั้งระบบ

(4) พัฒนาพื้นที่เมือง ชนบท เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ มุ่งเน้นความเป็นเมืองที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยลดการปล่อยมลพิษและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จัดทำแผนผังภูมินิเวศเพื่อการพัฒนาเมือง ชนบท พื้นที่เกษตรกรรมและอุตสาหกรรม รวมถึงพื้นที่อนุรักษ์ ตามศักยภาพ

และความเหมาะสมทางภูมิณีเวศอย่างเป็นเอกภาพ พัฒนาพื้นที่เมือง ชนบท เกษตรกรรม และอุตสาหกรรมเชิงนิเวศที่มีการบริหารจัดการตามผังภูมิณีเวศอย่างยั่งยืน จัดการมลพิษที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสารเคมีในภาคเกษตรทั้งระบบให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลและค่ามาตรฐานสากล สงวน รักษา อนุรักษ์ ฟื้นฟู และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ มรดกทางสถาปัตยกรรมและศิลปวัฒนธรรม อัตลักษณ์ และวิถีชีวิตพื้นถิ่นบนฐานธรรมชาติและฐานวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน พัฒนาเครือข่ายองค์กรพัฒนาเมืองและชุมชน รวมทั้งกลุ่มอาสาสมัคร ด้วยกลไกการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในท้องถิ่น เสริมสร้างระบบสาธารณสุขและอนามัยสิ่งแวดล้อม และยกระดับความสามารถในการป้องกันโรคอุบัติใหม่และอุบัติซ้ำ

(5) พัฒนาความมั่นคงน้ำ พลังงาน และเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยพัฒนาการจัดการน้ำเชิงลุ่มน้ำทั้งระบบ เพื่อเพิ่มความมั่นคงด้านน้ำของประเทศ เพิ่มผลิตภาพของน้ำทั้งระบบในการใช้น้ำอย่างประหยัด รู้คุณค่า และสร้างมูลค่าเพิ่มจากการใช้น้ำให้ทัดเทียมระดับสากล พัฒนาความมั่นคงพลังงานของประเทศ และส่งเสริมการใช้พลังงานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน โดยลดความเข้มข้นของการใช้พลังงาน พัฒนาความมั่นคงทางด้าน การเกษตรและอาหาร ของประเทศและชุมชน ในมิติปริมาณ คุณภาพ ราคา และการเข้าถึงอาหาร

(6) ยกระดับกระบวนการทัศน์เพื่อกำหนดอนาคตประเทศ โดยส่งเสริมคุณลักษณะ และพฤติกรรมที่พึงประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตที่ดีของคนไทย พัฒนาเครื่องมือ กลไก และระบบยุติธรรม และระบบประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม จัดโครงสร้างเชิงสถาบันเพื่อจัดการประเด็นร่วมด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ พัฒนาและดำเนิน โครงการที่ ยกระดับกระบวนการทัศน์ เพื่อกำหนดอนาคตประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม บนหลักของการมีส่วนร่วมและธรรมาภิบาล³⁷

³⁷ ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580), ราชกิจจานุเบกษา 135(82 ก), น. 52-63,

3.2 มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

เนื่องจากผู้ที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย นั้น มีทั้งผู้ก่อมลพิษที่เป็นเอกชนและหน่วยงานรัฐซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบและจัดการด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย หากละเลยหน้าที่จนเป็นผลให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณชนหรือบุคคลใดๆ ผู้เสียหายชอบที่จะฟ้องร้องให้ชดเชยเยียวยาความเสียหายแก่ตนได้ ในหัวข้อนี้ จึงแยกพิจารณาทั้งในส่วนเนื้อหากฎหมายที่ใช้ในการดำเนินคดีแพ่ง และการฟ้องร้องดำเนินคดีทางปกครอง และโดยมาตรการประกันภัยสิ่งแวดล้อม มาตรการกองทุนทดแทน มาตรการกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม ดังนี้

3.2.1 การเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษ โดยการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงการดำเนินคดีทางแพ่งและทางปกครอง รวมทั้งตัวอย่างจากคำพิพากษาของศาลทั้งในทางคดีแพ่งและทางคดีปกครอง ดังนี้

3.2.1.1 การเยียวยาความเสียหายจากมลพิษทางคดีแพ่ง

เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมมีจำนวนมากและมีอยู่อย่างกระจัดกระจาย แม้จะมีความพยายามจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยโครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของมูลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยร่วมกับกรมควบคุมมลพิษจัดประชุมสัมมนา รับฟังความคิดเห็นหลายครั้ง แต่ก็ยังไม่สำเร็จเป็นฉบับสมบูรณ์ อีกทั้งการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมก็ยังไม่มียุทธศาสตร์วิธีพิจารณาความคดีสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะ มีเพียงร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... ที่เสนอโดยเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม และเสนอโดยโครงการพัฒนาร่างกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม และร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... โดยคณะกรรมการ

ปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ แต่ในปัจจุบันยังไม่มีฉบับใดเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี³⁸

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัญหาที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาสำคัญซึ่งส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมาก ในปัจจุบันทั้งสภายุติธรรมและศาลปกครองจึงได้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้น กำหนดประเภทคดีที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของแผนกคดีสิ่งแวดล้อม และใช้เป็นแนวปฏิบัติในปัจจุบัน ในสภายุติธรรมได้มีคำสั่งศาลฎีกาที่ 76/2561 ได้ให้แผนกคดีสิ่งแวดล้อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมายต่าง ๆ ทั้งหมดจำนวน 42 ฉบับ โดยแบ่งกลุ่มตามประเภทกฎหมายคือความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติและกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ

ในส่วนของคดีแพ่ง เมื่อยังไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ จึงต้องใช้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งตามมาตรา 55 ได้บัญญัติว่า “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้” ซึ่งความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมในคดีแพ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ ความเสียหายต่อเอกชนและความเสียหายต่อสาธารณชน การฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ก่อมลพิษชดใช้เยียวยาความเสียหายจากมลพิษในกรณีที่เป็นความเสียหายต่อเอกชนนั้น อาจเรียกร้องได้โดยใช้หลักเกณฑ์ตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 สำหรับความเสียหายจากการก่อให้เกิด หรือการรั่วไหล หรือการแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษ และใช้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด มาตรา 420 และมาตรา 421 ในกรณีความเสียหายที่เกิดจากมูลละเมิดทั่วไป มาตรา 437 ความเสียหายอันเกิดจากทรัพย์อันตราย และมาตรา 1337 ความเสียหายจากเหตุเดือดร้อนรำคาญซึ่งเป็นความเดือดร้อนเกินควร หรือเกินคาดหมายได้ว่าจะ

³⁸ มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ปี 2549 – 2562 ข้อมูล ณ วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2562.; มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2562 – 30 พฤษภาคม 2563.

เป็นไปตามปกติต่อการใช้ประโยชน์และความสุขจากการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ เช่นการรบกวนของกลิ่นและเสียงซึ่งเป็นมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม แต่ไม่ถึงกับเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ จึงฟ้องร้องโดยอาศัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมไม่ได้ นอกจากนี้ผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษยังอาจเรียกร้องโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 63 ถึงมาตรา 66 อันได้แก่ ความเสียหายจากวัตถุอันตราย ได้ด้วย³⁹

สำหรับความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมต่อสาธารณชน ได้แก่ความสูญหายเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ และระบบนิเวศ สัตว์ พืช ซึ่งมีใช้ทรัพย์สินของเอกชน แต่ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นความเสียหายซึ่งมิใช่เฉพาะกับใดคนหนึ่ง หากแต่ทว่าเป็นความเสียหายที่มีผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมทั้งหมด รัฐจึงเป็นผู้เสียหายที่มีอำนาจฟ้องให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ ฟื้นฟู แก้ไข และเยียวยาความเสียหาย โดยทำให้สิ่งแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิมหรือใกล้เคียง ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐดังกล่าว คือ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 ความเสียหายจากการก่อให้เกิดหรือการรั่วไหล หรือการแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิด และตามมาตรา 97 ความเสียหายจากการสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และ ตามพ.ร.บ.วัตถุอันตราย มาตรา 63 ถึงมาตรา 66 ความเสียหายจากวัตถุอันตราย

สำหรับกฎหมายสำคัญซึ่งผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมด้านสุขภาพอนามัยอาจนำมาใช้เยียวยาความเสียหายได้แก่ ป.พ.พ. ลักษณะละเมิด พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และ พ.ร.บ.วัตถุ

³⁹ “แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม,” โดย ประพนธ์ คล้ายสุบรรณ, 2550, *วารสารวิชาการศาลปกครอง* 7(2), น. 17-25. ลิขสิทธิ์ 2550 โดยสำนักงานศาลปกครอง.; “บทสัมภาษณ์ประธานแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลฎีกา,” โดย เรื่องสิทธิ์ ตันกาญจนานุกรักษ์ และจิราวัลย์ คชฤทธิ์, 2561, *จุดสารศาลฎีกา* 5(1), น. 4. ลิขสิทธิ์ 2561 โดยสำนักงานศาลฎีกา.

อันตราย พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. วัตถุอันตราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 และ พ.ร.บ. วัตถุอันตราย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 ดังนี้

(1) หลักความรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กฎหมายที่ใช้ในการวินิจฉัยความรับผิดทางแพ่งของผู้ก่อมลพิษตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้แก่ หลักความรับผิดชอบตามกฎหมายละเมิดทั่วไปมาตรา 420 มาตรา 421 และมาตรา 437 ซึ่งการชดเชยเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยกฎหมายลักษณะละเมิดนั้นเป็นการยากที่ผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมจะกำหนดจำนวนค่าเสียหายได้อย่างถูกต้องในคำฟ้อง เพราะความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมแตกต่างจากลักษณะของความเสียหายทางละเมิดโดยทั่วไป⁴⁰

ตามหลักกฎหมายลักษณะละเมิดนั้น การกระทำที่จะถือว่าเป็นละเมิดต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420 คือ “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายแก่ชีวิตก็ดี ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” การใช้หลักกฎหมายลักษณะละเมิดดังกล่าวในการเยียวยาความเสียหายด้านสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนอันเกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่ปนเปื้อนอยู่ในสิ่งแวดล้อมนั้นยังมีข้อจำกัดหลายประการเนื่องจากการกระทำที่จะถือว่าเป็นละเมิดนั้น ประกอบด้วยหลักเกณฑ์คือ

ประการแรก ต้องปรากฏว่าความเจ็บป่วยหรือโรคอันเกิดจากมลพิษนั้น เกิดจากการกระทำของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ถ้าไม่มีการกระทำแม้มีความเจ็บป่วยหรือความตายเกิดขึ้นจากมลพิษของโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น เขียมลพิษเหล่านี้ก็ไม่อาจเรียกค่าสินไหมทดแทนจากบุคคลใดได้ เช่นในกรณีที่สารพิษจากโรงงานแพร่กระจายเนื่องจากถูกพายุพัด

ประการที่สอง ต้องเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่นการที่โรงงานกระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย แม้จะทำให้มลพิษแพร่กระจายและเกิดความเสียหาย ผู้ได้รับความเสียหายก็ไม่อาจเรียกค่าสินไหมทดแทนเช่นกัน

⁴⁰ กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม (น. 515). เล่มเดิม.

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่โรงงานปล่อยมลพิษไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม หากก่อให้เกิดความเจ็บป่วยหรือความตายขึ้นจะถือเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายหรือไม่ ในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ ดร. อานาจ วงศ์บัณฑิต ให้ความเห็นว่า แม้กฎหมายให้อนุญาตโรงงานปล่อยของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมได้ไม่เกินปริมาณที่กำหนด แต่ไม่ได้หมายความรวมถึงการให้อานาจแก่โรงงานที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นได้ด้วย ดังนั้น หากมีความเสียหายเกิดขึ้น จึงต้องถือว่าเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายที่ผู้กระทำต้องรับผิดชอบตามกฎหมายลักษณะละเมิดแล้ว⁴¹

ประการที่สาม ต้องเป็นการกระทำต่อบุคคลอื่นให้เขาเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดด้วย หากมิใช่การกระทำต่อบุคคลอื่นให้เขาได้รับความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวแล้ว แม้จะมีความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องจากมลพิษที่เกิดขึ้นจากการกระทำโดยผิดกฎหมายของโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษก็ตาม ก็ไม่ถือเป็นการกระทำละเมิด เพราะไม่มีบุคคลใดเป็นผู้เสียหายที่จะเรียกร้องให้รับผิดชอบได้ เช่น ในกรณีที่โรงงานลักลอบปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำลำคลอง แม้จะทำให้ปลาตาย แต่ปลาเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ จึงไม่มีผู้เสียหายที่จะฟ้องร้องได้ ทั้งที่โรงงานผู้ก่อมลพิษควรต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และตามทฤษฎีสัตถิในสิ่งแวดล้อมที่ดีก็ตาม ในปัญหาดังกล่าวนี้อีกกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงได้บัญญัติทางแก้ไขไว้ในมาตรา 97 ให้รัฐมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนจากผู้ก่อมลพิษได้ ดังจะได้กล่าวต่อไปในข้อ (2) เรื่องหลักความรับผิดชอบตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม

นอกจากต้องเป็นการกระทำต่อบุคคลอื่นแล้ว การกระทำนั้นยังต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลอื่นนั้นด้วย โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษจึงจะมีความรับผิดชอบตามกฎหมายลักษณะละเมิดนี้ เช่น การที่โรงงานลักลอบปล่อยน้ำเสียลงในแม่น้ำลำคลอง เป็นเหตุให้ประชาชนที่ใช้น้ำนั้นเพื่อการอุปโภคและบริโภคเกิดเจ็บป่วย ถือได้ว่าความเจ็บป่วยนั้นเกิดจากการกระทำโดยละเมิดของโรงงานได้ถ้าหากการกระทำนั้นเข้าองค์ประกอบสุดท้ายคือ

⁴¹ กฎหมายสิ่งแวดล้อม (น. 558), โดย อานาจ วงศ์บัณฑิต, 2562, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ประการที่สี่ ต้องเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของโรงงานอุตสาหกรรม หรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น แต่ในเรื่องความเสียหายอันเกิดจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นเรื่องยากที่ผู้เสียหายจะพิสูจน์ได้ว่าโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างไร เนื่องจากระบบขั้นตอนการดำเนินงานของโรงงานมักจะสลับซับซ้อน ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญ และผู้เสียหายไม่มีรายละเอียดข้อมูลของโรงงาน ในปัญหานี้กฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงได้บัญญัติทางแก้ไขไว้ใน มาตรา 96 ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบโดยผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ว่าได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ดังจะได้กล่าวต่อไปในข้อ (2) เรื่อง หลักความรับผิดชอบตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม⁴²

กฎหมายลักษณะละเมิดได้กำหนดหลักเกณฑ์การชดเชยค่าสินไหมทดแทนไว้ในมาตรา 438 ถึงมาตรา 448 โดยให้ศาลเป็นผู้พิจารณาผลของความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 438 ว่า “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด...” ผู้เสียหายจึงต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ในเหตุแห่งความเสียหาย และความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นด้วยตามมาตรา 84 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งมีหลักว่า “ผู้ใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด ผู้นั้นมีหน้าที่นำสืบพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น”

การเยียวยาความเสียหายโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายละเมิดนี้ หากขณะที่ผู้เสียหายยื่นฟ้องคดี และเรียกร้องค่าเสียหายนั้น ยังไม่ปรากฏอาการแสดงถึงความเจ็บป่วยจากโรคซึ่งเกิดจากมลพิษ แต่หลังจากคดีถึงที่สุด จึงปรากฏความเจ็บป่วยให้เห็น ในกรณีเช่นนี้จึงมีปัญหาว่า ผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายโดยอาศัยบทบัญญัตินี้ได้หรือไม่ และผู้เสียหายจะสามารถเรียกร้องค่าเสียหายในอนาคตโดยอาศัยมาตรา 444 วรรคสองได้หรือไม่

ในเรื่องนี้ เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีสำคัญซึ่งมีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก ในปัจจุบันจึงมีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นทั้งในศาลยุติธรรมและในศาลปกครอง สำหรับในเรื่องค่าเสียหายซึ่งยังไม่ปรากฏอาการนั้นทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองได้มีคำแนะนำของประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุด ในการให้แนวทางในการกำหนดค่าเสียหายเนื่องจากความเสียหาย

⁴² กฎหมายสิ่งแวดล้อม (น. 556-585). เล่มเดิม.

ที่ยังไม่ปรากฏอาการไว้ทำนองเดียวกัน หากโจทก์ได้รับสารพิษเข้าสู่ร่างกายแล้ว แม้จะไม่ปรากฏอาการผิดปกติใดๆในขณะที่ยื่นฟ้อง ก็ให้พิจารณาถึงค่าเสียหาย และค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยด้วย⁴³

นอกจากนี้ในความพยายามผลักดันให้มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะนั้น ในร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมฯ ซึ่งเสนอโดยเลขาธิการศาลยุติธรรมก็ได้คำนึงถึงปัญหา⁴⁴ และได้กำหนดให้ผู้เสียหายต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในสามปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ที่ต้องรับผิดชอบ แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย⁴⁵ ในร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมที่เสนอโดยโครงการพัฒนาร่างกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมก็ได้ใส่ไว้ในมาตรา 54 ในกรณีความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพหรืออนามัย โดยผลของสารที่สะสมอยู่ในร่างกายของผู้เสียหาย หรือเป็นกรณีที่ต้องใช้เวลาในการแสดงอาการ ผู้เสียหายต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในสามปี นับแต่รู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ที่ต้องรับผิดชอบ แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่รู้ถึงความเสียหาย⁴⁶ และในร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมฯ ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ก็ได้บัญญัติทางแก้ปัญหานี้ไว้ในมาตรา 62 ของร่างกฎหมายดังกล่าวไว้ทำนองเดียวกันกับร่างของเลขาธิการศาลยุติธรรม แต่ยังให้จำเลยวางหลักประกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตตามจำนวนที่เห็นสมควรกำหนดด้วย⁴⁶ แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่มีร่างกฎหมายฉบับใดเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี มีเพียง

⁴³ คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม, 2554, 29 เมษายน 2554, น. 47-49 ข้อ 1(1) และข้อ 5.; คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม, 2554, 4 กรกฎาคม 2554, น. 18-22 ข้อ 12 วรรคหนึ่ง.

⁴⁴ ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... มาตรา 44, เสนอโดยเลขาธิการศาลยุติธรรม.

⁴⁵ เอกสารประกอบการประชุมเวทีสาธารณะ เพื่อรับฟังความคิดเห็น เรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติการบริหารงานยุติธรรมสิ่งแวดล้อม” และ “ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม” (น. 25), โดยโครงการพัฒนาร่างกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม, 2555, กรุงเทพฯ: โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค วันที่ 10 มีนาคม 2555.

⁴⁶ รายงาน เรื่อง การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม และร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม และวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... (น. 111), โดย คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ.

ร่างของสมาชิกรัฐสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเข้าสู่การพิจารณาในปี พ.ศ. 2560 แต่คณะรัฐมนตรีมีมติไม่รับร่าง⁴⁷

ในกรณีที่ผู้เสียหายเจ็บป่วยทำให้ไม่สามารถประกอบกิจการงานใด ๆ ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้เสียหายสามารถที่จะเรียกร้องค่าเสียหายที่เสียความสามารถประกอบกิจการงานสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วนตามมาตรา 444 นั้น ต้องเกี่ยวกับงานที่ผู้เสียหายกระทำเท่านั้น⁴⁸ และการเรียกค่าเสียหายทั้งสองกรณีต้องมีความเสียหายปรากฏขึ้นแล้ว⁴⁹ ดังนั้นหากขณะที่ต้องเจ็บป่วยจากมลพิษนั้น ผู้เสียหายอยู่ในระหว่างดองงานมิได้ประกอบกิจการงานใดๆ เช่นนี้ ผู้เสียหายจะเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนนี้ได้หรือไม่อย่างไร

สำหรับค่าสินไหมทดแทนที่อาจเรียกร้องได้ในคดีความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 438 มาตรา 444 มาตรา 445 และมาตรา 446 อันได้แก่ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายต่อชีวิต ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน และค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต่อทรัพย์สิน ซึ่งตามมาตรา 438 วรรคสอง กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า ได้แก่ “...การคืนทรัพย์อันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย” ซึ่งการคืนทรัพย์ หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น เป็นเพียงตัวอย่างของการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่กฎหมายให้ไว้ วิธีใดก็ตามที่ทำให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมหรือใกล้เคียงสภาพเดิม วิธีนั้นก็คือการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเช่นกัน

ดังนั้นในกรณีความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม การบำบัดการปนเปื้อนมลพิษในสิ่งแวดล้อม การบำบัดน้ำเสีย อากาศเสีย มลพิษในดิน การแก้ไขฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับคืนดี จึงถือเป็นการเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมด้วย แต่ในกรณีที่ต้องคืนทรัพย์นั้น หากการคืนทรัพย์ตกเป็นพัน

⁴⁷ มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี. หน้าเดิม.

⁴⁸ กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม (น. 12-14). เล่มเดิม.

⁴⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1794/2517 “ในกรณีเสียหายแก่ร่างกายนั้น การรักษาพยาบาลในเวลาอนาคตนับเป็นค่าเสียหายโดยตรง และเมื่อผลของการละเมิดทำให้เสียหายถึงทุพพลภาพ จึงเรียกค่าเสียหายเพื่อการที่เสียความสามารถประกอบอาชีพได้ตาม ป.พ.พ.มาตรา 444 และความทุพพลภาพที่เกิดขึ้นยังเข้ากรณีเป็นความเสียหายแก่ร่างกายด้วย จึงเรียกค่าเสียหายได้ทั้งสองประการ.”

วิสัย ก็ต้องชดใช้ราคาทรัพย์สินและต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการชำระหนี้พันวิสัยนั้นด้วย โดยต้องถือว่าผู้ก่อมลพิษตกเป็นผู้ผิดนับแต่วันทำละเมิด ผู้เสียหายจึงจะเรียกดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ คิดตั้งแต่เวลาอันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการประมาณราคานั้นก็ได้ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 440 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ในการเรียกดอกเบี้ยตั้งแต่เวลาอันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการประมาณราคานั้นยังมีปัญหาว่าหมายถึงเวลาใด หากทรัพย์สินของผู้ประสบภัยจากมลพิษต้องเสียหายจากการสะสมสารพิษยาวนานในพืชหรือสัตว์ จึงแสดงผลแห่งความเสียหายให้ปรากฏนั้น ผู้เสียหายควรมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยได้ตั้งแต่เวลาใด

ส่วนในกรณีความรับผิดเพื่อละเมิดในความเสียหายอันเกิดจากยานพาหนะที่เดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล และทรัพย์สินอันตราตาม ป.พ.พ. มาตรา 437 นั้น ผู้ครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอย่างใด ๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกลในขณะที่เกิดความเสียหาย ต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายนั้น และความรับผิดเช่นเดียวกันนี้ยังมีอยู่กับผู้ครอบครองทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ เช่น กรดกำมะถัน กัมมันตภาพรังสี น้ำมัน วัตถุไวไฟ สารเคมีอันตราย ฯลฯ เป็นต้น และมีอยู่กับผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือ โดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้นด้วย ผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายเหล่านี้ จึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากทรัพย์สินอันตรายเหล่านั้นด้วย

อย่างไรก็ดียังมีข้อยกเว้น 2 กรณีคือ ในกรณีที่ความเสียหายจากมลพิษนั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุสุดวิสัย หรือในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นเอง ในกรณีเช่นนี้ผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายไม่ต้องรับผิดแต่ยังคงมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ว่าเข้าข้อยกเว้น เช่น หากพิสูจน์ได้ว่าผู้เสียหายลักลอบเข้าไปขโมยสารเคมีอันตรายของผู้ครอบครอง และทำตกหล่น ทำให้สารเคมีอันตรายฟุ้งกระจายออกสู่สิ่งแวดล้อม และทำให้ตนเองต้องเจ็บป่วยหรือได้รับอันตรายอย่างใด ๆ จากมลพิษที่เกิดขึ้นนั้น ผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายก็ไม่ต้องรับผิด แต่ในกรณีเช่นนี้บุคคลอื่น ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษจะสามารถได้รับการชดใช้เยียวยาความเสียหายหรือไม่ และในกรณีที่เข้าข้อยกเว้นอื่นตามกฎหมายเป็นเหตุให้ผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายไม่ต้องรับผิด ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษซึ่งเกิดขึ้นจริงจะได้รับการเยียวยาความเสียหายหรือไม่

ตัวอย่างเช่น กรณีที่ทุนรับน้ำมันดิบทางทะเลและท่อขนถ่ายน้ำมันรั่วไหลกระจายสู่ท้องทะเลเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2556 นั้น ทุนรับน้ำมันดิบทางทะเลดังกล่าวถือเป็นทรัพย์สินที่เกิดอันตรายโดยสภาพตามมาตรา 437 และเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษตามกฎหมาย

สิ่งแวดล้อมมาตรา 96 ด้วย⁵⁰ ถ้าผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายพิสูจน์ได้ว่า การที่ท่อน้ำมันแตกรั่วเกิดจากการขาดตัวของแกนขดลวดที่ฝังอยู่ในท่อ ทำให้ขดลวดที่เป็น โครงสร้างของท่อน้ำมันแตกหักและปลายลวดที่แตกหักซึ่งมีความโค้งกรีดขึ้นทางด้านในของท่อจนทำให้ท่อแตกรั่วนั้น ถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัย เช่นนี้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อผู้ประสบภัยมากกว่าพันล้านบาทนั้น ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ

บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งอาจนำมาใช้ในการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมได้อีกประการหนึ่งได้แก่ หลักเหตุเดือดร้อนรำคาญ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1337 ซึ่งมาจากหลักเรื่อง “นิวแซนซ์” (Nuisane มีความหมายถึงเหตุรำคาญ)⁵¹ ในระบบกฎหมายจารีตประเพณี⁵² เช่นตัวอย่างในคดีความเสียหายจากเสียงมลพิษตามแนวคำพิพากษาฎีกาที่ 1081/2476 ซึ่งศาลวินิจฉัยว่า การที่ผู้ประกอบการ โรงเลื่อยใช้ไฟฟ้าเปิดทำงานทั้งวัน และในเวลากลางคืนบางคืนนั้น ก่อให้เกิดมลพิษทางเสียง ส่งผลเสียต่อสุขภาพทำให้ร่างกายของโจทก์ทรุดโทรม และเป็นนิวแซนซ์ (Nuisane) แก่โจทก์ แต่บุคคลที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้มีการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษ โดยอาศัยหลักเหตุเดือดร้อนรำคาญหรือนิวแซนซ์ (Nuisane) ตาม มาตรา 1337 นี้ มีข้อจำกัดว่าจะต้องเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น จึงมีปัญหาว่าหากผู้ที่ได้รับความเสียหาย มิใช่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ แต่ได้รับผลกระทบที่เป็นความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยซึ่งเกิดขึ้นจริง เช่นตามคำพิพากษาฎีกาดังกล่าว แต่ผู้เสียหายเป็นเพียงผู้เช่าหรือผู้อาศัยในอสังหาริมทรัพย์ จะได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างไร ในปัญหาดังกล่าวนี้อีก กฎหมายสิ่งแวดล้อมได้บัญญัติทางแก้ไขโดยสามารถใช้มาตรา 96 ดำเนินการฟ้องร้องได้ ดังได้จะกล่าวต่อไปในข้อ (2) เรื่องหลักความรับผิดชอบตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ ความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่บุคคลดังกล่าวได้รับนั้นก็จะต้องเป็นความเดือดร้อนหรือความเสียหายเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะจะไปตามปกติและเหตุอันควร โดยจะต้องคำนึงถึงสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นด้วย และในการพิจารณาความรับผิดชอบของผู้ก่อความเสียหายนั้นแม้ไม่ต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ แต่ผู้เสียหายยังคงมีหน้าที่ในการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลว่า ความเสียหายหรือความเดือดร้อนเกินสมควรที่โจทก์ได้รับนั้น เป็นผลมาจากการกระทำของผู้ก่อความเสียหาย⁵³ ดังนั้น

⁵⁰ คำพิพากษาศาลแพ่ง คดีสิ่งแวดล้อมส่วนแพ่ง หมายเลขคำที่ สว. (พ) 2-8/2557.

⁵¹ ความหมายของเหตุรำคาญในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 25 (4).

⁵² สิทธิมนุษยชน (น. 424). เล่มเดิม.

⁵³ “แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม (น. 17). เล่มเดิม.

หากไม่สามารถพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ดังกล่าว จะมีวิธีใดที่จะเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษดังกล่าวได้

อีกทั้งการขอให้ศาลมีคำสั่งชดเชยเยียวยาความเสียหายตามมาตรา⁵⁴ เป็นสิทธิของโจทก์ที่จะขอให้มีการเยียวยาความเสียหายโดยวิธีใด ๆ⁵⁴ ดังเช่นในคดีตามคำพิพากษาฎีกาที่ 1081/2476 ซึ่งศาลวินิจฉัยว่า เมื่อการประกอบกิจการ โรงเลื่อยของจำเลย ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อโจทก์จนกระทั่งป่วยเป็นโรคประสาท แม้กิจการโรงเลื่อยจะเป็นกิจการที่สำคัญต่อเมืองไทยก็ตาม จำเลยก็ไม่อาจอ้างความสำคัญของกิจการค้าขายของตนเพื่อก่อความเดือดร้อนรำคาญต่อผู้อื่นได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า คำตัดสินของศาลตามคำขอของโจทก์อาจส่งผลกระทบต่อรายได้ของรัฐ และของคนจำนวนมากที่อาจต้องตกงานได้ หากโจทก์ขอให้จำเลยหยุดประกอบกิจการ⁵⁵

(2) หลักความรับผิดชอบตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม

หลักความรับผิดชอบตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม คือหลักความรับผิดชอบ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ.2535 เนื่องจากการเรียกร้องให้ผู้ก่อมลพิษชดเชยเยียวยาความเสียหายตามหลักทั่วไปแห่ง ป.พ.พ. ลักษณะละเมิด ในเรื่องความรับผิดชอบเพื่อละเมิดตามมาตรา 420 นั้น ผู้เสียหายต้องพิสูจน์ว่าผู้ก่อมลพิษจงใจหรือประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งเป็นการยากที่จะพิสูจน์ได้ ดังนั้นตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 จึงได้แก้ไขปัญหานี้ โดยนำหลักความรับผิดชอบเด็ดขาดหรือหลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Strict Liability) มาใช้ กล่าวคือ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบชดเชยเยียวยาความเสียหาย โดยผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ความผิดของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษว่า ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ และผลกระทบบนไปให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้มีหน้าที่พิสูจน์ว่าการกระทำของตนเข้าข่ายยกเว้นจึงไม่ต้องรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม ผู้เสียหายยังคงมีหน้าที่พิสูจน์ว่าความเสียหายที่ได้รับมีต้นเหตุมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น

⁵⁴ แหล่งเดิม. น. 18.

⁵⁵ แหล่งเดิม.; “The problem of social cost,” by R. H. Coase, (October 3, 1960), *Journal of Law and Economics*, p.1, internet, retrieved December 26, 2016.

ในการนี้ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบในความเสียหายจากการก่อให้เกิดมลพิษไว้ในมาตรา 96 และมาตรา 97 พร้อมทั้งมาตรการในการชดเชยและเยียวยาความเสียหายไว้ดังนี้

1) ความรับผิดชอบจากการก่อให้เกิดมลพิษ การรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษ

มาตรา 96 แห่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิด หรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายไหมทดแทน หรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม..”

อนึ่ง ความรับผิดชอบตามมาตรานี้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่ง “การก่อให้เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ” ดังกล่าวนี้นี้ มีความหมายกว้างกว่า “ทรัพย์สินอันอาจเกิดอันตรายได้โดยสภาพ” ตาม ป.พ.พ. มาตรา 437 วรรคสอง เพราะมลพิษที่ได้ก่อให้เกิดหรือแพร่กระจายนั้นอาจเป็น เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน ฯลฯ ซึ่งมีใช้ทรัพย์สินที่อาจเกิดอันตรายโดยสภาพก็ได้ จึงไม่อาจใช้บทบัญญัติมาตรา 437 แห่ง ป.พ.พ. เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ แต่สามารถอาศัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาตรานี้เพื่อการชดเชยเยียวยาความเสียหายได้

นอกจากนี้ มลพิษที่แหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบนั้น ต้องเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐด้วย ถ้ามลพิษนั้นเพียงแต่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ เช่น โรงงานเลื่อยโซยนต์ก่อให้เกิดมลพิษทางเสียง และความสั่นสะเทือน แต่มิได้เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวแล้วก็มีอาจใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาตรานี้

เพื่อการชดเชยเยียวยาความเสียหายได้ เพราะการชดเชยเยียวยาความเสียหายตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาตรานี้ไม่รวมถึงความเสียหายต่อสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดตาม ป.พ.พ.มาตรา 420 ด้วย

อย่างไรก็ตาม หากมลพิษนั้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญเกินควรคิด หรือคาดหมายได้ว่าจะเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษดังกล่าวอาจอาศัยบทบัญญัติมาตรา 1337 แห่ง ป.พ.พ. เพื่อยับยั้งความเดือดร้อนนั้นและเรียกค่าทดแทนได้ แต่การเรียกร้องตามมาตรา 1337 นี้ มีข้อจำกัดว่าผู้เสียหายต้องเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ถ้าผู้เสียหายมิใช่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ แม้มลพิษดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือทรัพย์สิน เช่น ความสิ้นสะเทือนของโรงงานทำให้หน้าต่าง ประตู ซึ่งทำด้วยกระจกแตกทั้งหมด ดังนี้ ก็ไม่อาจใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อยับยั้งความเสียหายและเรียกค่าทดแทนได้ในกรณีเช่นนี้ กฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงบัญญัติทางแก้ไขไว้ให้โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 96 นี้เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายได้ แต่ในกรณีที่การก่อให้เกิดมลพิษ หรือการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น เพียงแต่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญเกินคาดหมายได้ แต่ไม่ถึงกับเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือรัฐเสียหายด้วยประการใดๆแล้ว ก็ไม่อาจฟ้องร้องเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ให้รับผิดชอบโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาตรา 96 นี้ได้เช่นกัน⁵⁶ ในกรณีเช่นว่านี้จึงอาจต้องกลับไปใช้หลักเดือดร้อนรำคาญตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1337 ดังกล่าวข้างต้น

กฎหมายสิ่งแวดล้อมกำหนดให้ เจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายจากมลพิษ ซึ่งมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่ตนเป็นเจ้าของ หรือเป็นผู้ครอบครองตามมาตรา 96 แห่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 โดยมีมาตรการชดเชยเยียวยาความเสียหาย 3 กรณีคือ

1. ในกรณีได้รับความเสียหายเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย
2. ในกรณีความเสียหายต่อทรัพย์สินทั้งของรัฐและของเอกชน

⁵⁶ กฎหมายสิ่งแวดล้อม (น. 591). เล่มเดิม.

3. ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้น ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเช่นว่านี้ กำหนดให้รัฐสามารถเรียกคืนจากผู้ก่อมลพิษตามที่ได้จ่ายไปจริงเพื่อขจัดมลพิษที่ปนเปื้อน หากพื้นที่ซึ่งปนเปื้อนมลพิษนั้นเป็นของเอกชน และรัฐไม่เข้าดำเนินการจัดการขจัดมลพิษให้ เป็นเหตุให้เอกชนต้องดำเนินการเอง มาตรการนี้ไม่ตัดสิทธิเอกชนที่จะเรียกร้องค่าเสียหาย หรือค่าสินไหมทดแทน ค่าใช้จ่ายที่ได้จ่ายจริงในการขจัดมลพิษนั้น

เมื่อพิจารณาคำว่าค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายตามมาตรา 96 วรรคสองแห่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ศาลปกครองเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวใช้คำว่า “หมายความถึง” มิได้ใช้คำว่า “หมายความว่า” ดังนั้นค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายตามบทบัญญัตินี้ จึงมิได้มีความหมายเฉพาะค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นเท่านั้น แต่ยังมีความหมายถึงค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย จากการที่แหล่งกำเนิดมลพิษก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือทรัพย์สินของผู้เสียหายด้วย ซึ่งในกฎหมายสิ่งแวดล้อม มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าเสียหายไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดมาใช้⁵⁷ และกฎหมายสิ่งแวดล้อมมิได้บัญญัติประเภทค่าเสียหายที่บุคคลเรียกร้องโดยเฉพาะเจาะจง คงบัญญัติไว้เพียงกว้างๆว่า ให้ผู้ที่ได้รับอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยและทรัพย์สินจากมลพิษที่รั่วไหล หรือแพร่กระจาย สามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษได้ จึงต้องนำเรื่องค่าสินไหมทดแทนจากการละเมิดมาใช้ ซึ่งได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล ค่าเสียหายจากการขาดประโยชน์จากการทำมาหาได้เพราะไม่สามารถประกอบกิจการงานได้ ค่าเสียหายเพื่อการเสียความสามารถประกอบกิจการสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วน ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ทั้งเป็นตัวเงินและมีใช้ตัวเงิน⁵⁸

อย่างไรก็ตาม ความเสียหายอันเกิดจากการสะสมสารพิษยาวนานจึงปรากฏการณ์นั้น แม้ในปัจจุบันจะมีแผนกคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะทั้งในศาลยุติธรรมและในศาลปกครอง ดังได้กล่าวข้างต้น

⁵⁷ คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ที่ 60-77/2552, 64/2548. (น. 55-56).; คำพิพากษาศาลจังหวัดกาญจนบุรีที่ 1565/2549. (น. 34-35).

⁵⁸ แหล่งเดิม.

และมีแนวทางในการกำหนดค่าเสียหายเนื่องจากความเสียหายที่ยังไม่ปรากฏอาการไว้ทำนองเดียวกัน ทั้งของประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุด คือให้ศาลฟังพิจารณาถึงค่าเสียหาย และ ค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยด้วยก็ตาม แต่ก็ต้องเป็นกรณีที่นำสืบได้ว่ามีความเสียหายดังกล่าวเกิดขึ้น เช่น มีความเห็นของแพทย์ว่าอาจจะเกิดเจ็บป่วยด้วยโรคนั้นๆได้ และจำเป็นต้อง ได้รับการตรวจรักษาติดตามอาการป่วย การตรวจรักษาเพื่อติดตามอาการป่วยนั้นต้องมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นจริง ศาลจึงจะกำหนดค่าเสียหายสำหรับความเจ็บป่วยอันเกิดจากการสะสมสารพิษซึ่งยังไม่ปรากฏอาการในขณะฟ้องให้ได้ ดังเช่นในคดีผู้ได้รับผลกระทบจากสารกัมมันตภาพรังสีโคบอลต์-60 ยื่นฟ้อง สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติให้ชดใช้ค่าเสียหาย ซึ่งศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ชดใช้ค่าเสียหายและสงวน สิทธิแก้ไขคำพิพากษาในส่วนค่ารักษาพยาบาลในอนาคตภายในระยะเวลาไม่เกินสองปี นับแต่วันมี คำพิพากษามาตรา 444 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไว้ด้วย แต่ผู้เสียหายได้ อุทธรณ์เรียกค่าเสียหายในอนาคต และค่ารักษาพยาบาลเป็นเวลา 15 ปี พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ เจ็ดครึ่งต่อปี โดยอ้างว่าต้องตรวจเพื่อเฝ้าระวังอาการเจ็บป่วย เช่น ค่าตรวจบาดแผล ค่าตรวจโครโมโซม ปีละ 1 ครั้งไปตลอดชีวิต ค่าขยายหลอดเลือด ค่ารักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยเป็น โรคมะเร็งคำนวณ ตามความเสี่ยงของผู้ฟ้องคดี แต่ศาลพิจารณาคำชี้แจงของแพทย์ผู้รักษาได้ความว่า ผู้ฟ้องมีโอกาสเป็น มะเร็งน้อย จึงฟังไม่ได้ว่ามีความเสี่ยงที่จะเป็นโรคมะเร็ง และแม้ผลตรวจโครโมโซมผิดปกติแต่ไม่ สามารถบ่งชี้ว่าจะเกิดโรคใดได้ ค่าตรวจบาดแผล การตรวจเพื่อเฝ้าระวังความเจ็บป่วยโรงพยาบาลไม่ คิดค่าใช้จ่าย เพราะเป็นการเฝ้าระวังเพื่อการศึกษา แสดงว่าถ้าพิสูจน์ไม่ได้ว่าจะป่วยเป็นโรคมะเร็ง ศาลก็ ไม่กำหนดค่ารักษาพยาบาลหรือตรวจติดตามอาการ โรคมะเร็งให้ และถ้าพิสูจน์ได้แต่ไม่มีความเสียหาย เกิดขึ้นจริง เช่น ได้รับการตรวจฟรี ศาลก็แก้ไขเพิ่มให้ไม่ได้ อย่างไรก็ตามในคดีนี้ศาลยกคำขอเนื่องจาก ค่ารักษาพยาบาลในอนาคตดังกล่าวนี้มีได้ถูกกำหนดไว้ในศาลชั้นต้น แต่เป็นค่ารักษาพยาบาลใน อนาคตที่กล่าวอ้างขึ้นมาใหม่ มิใช่ค่ารักษาพยาบาลที่ศาลปกครองชั้นต้นในคดีเดิมได้กำหนดไว้ให้ จึง ไม่อาจแก้ไขเพิ่มเติมให้ใหม่ภายในสองปีได้⁵⁹

⁵⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 415/2550. (น. 7-14).

อย่างไรก็ดี ความรับผิดชอบตามกฎหมายดังกล่าวนี้ มีข้อยกเว้นที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษไม่ต้องรับผิดชอบ หากความเสียหายจากมลพิษเกิดขึ้นด้วยเหตุหนึ่งเหตุใดดังต่อไปนี้คือ เหตุสุดวิสัย หรือการสงคราม การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ และการกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเอง หรือของบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น เนื่องจากเหตุผลตามหลักทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมที่ถูกนำมาบัญญัติไว้ในข้อยกเว้นของมาตรา 96 แห่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะว่า ความเสียหายที่เกิดจากเหตุต่างๆ ดังกล่าวนี้เป็นความเสียหายที่ไกลเกินเหตุ การให้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมต้องรับผิดชอบจึงไม่ยุติธรรม⁶⁰

สำหรับในเรื่องความเสียหายต่อทรัพย์สินของรัฐตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาตรา 96 นี้ หมายความว่าถึงเฉพาะที่รัฐเป็นเจ้าของเท่านั้น ไม่หมายความรวมถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของด้วย เช่น ในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมลักลอบปล่อยน้ำเสียลงในแม่น้ำลำคลองเป็นเหตุให้ปลาตาย แต่ปลาในลำคลองเป็นทรัพย์สินที่มีมีบุคคลใดเป็นเจ้าของ ในกรณีเช่นนี้รัฐสามารถเรียกร้องให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐโดยอาศัยมาตรา 97 แห่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ได้ ถ้าหากว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ แต่ความรับผิดชอบมาตรา 96 นี้ กำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน โดยไม่ต้องคำนึงว่าแหล่งกำเนิดมลพิษได้กระทำการโดยผิดกฎหมายหรือไม่ ต่างจากมาตรา 420 แห่ง ป.พ.พ. ดังนั้นแม้เจ้าของโรงงานจะปล่อยมลพิษหรือปล่อยน้ำเสียไม่เกินมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนด แต่เมื่อเป็นผู้ก่อให้เกิดการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษ และมลพิษนั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือรัฐโดยไม่ปรากฏเหตุยกเว้นความรับผิดชอบแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นก็มีความจำเป็นต้องชดเชยค่าเสียหาย แต่การที่จะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายหรือไม่ก็ยังคงต้องพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลด้วย⁶¹ ซึ่งศาลฎีกาได้วางหลักเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (causation) ไว้ว่า

⁶⁰ ทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมในบทที่ 2 น. 22.

⁶¹ คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ที่ 60-77/2552, 64/2548. (น. 39).

“ความเสียหายจะต้องบังเกิดผลโดยตรงจากการกระทำของจำเลยหรือเป็นผลอันใกล้ชิดกับการกระทำของจำเลย ซึ่งเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลในทางแพ่งและทางอาญาแตกต่างกัน ในทางแพ่งนั้นต้องใช้ทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมอย่างเดียว คือพิจารณาตามความรู้ ความชำนาญของมนุษย์ ผลอาจเกิดจากการกระทำของผู้กระทำหรือไม่ ทั้งนี้การที่ผลอาจเกิดนั้นจะต้องไม่ห่างไกลจนความคิดเห็นของชีวิตตามปกติ ไม่สามารถจะคาดหมายได้”⁶²

ดังนั้น แม้กฎหมายสิ่งแวดล้อมจะบัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบในลักษณะความรับผิดชอบเด็ดขาด คือผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ว่าได้มีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ แต่ผู้เสียหายก็ยังคงต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ว่าความเสียหาย หรือความเจ็บป่วยนั้นเป็นผลมาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนั้นหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์ได้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะในกรณีที่มีโรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่ง หรือแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่งอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ผู้เจ็บป่วยจากมลพิษคงยากที่จะพิสูจน์ได้ว่าความเจ็บป่วยนั้นมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษใด หรือโรงงานใด โดยเฉพาะในกรณีที่ทุกโรงงานปล่อยมลพิษไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กฎหมายอนุญาตให้ปล่อยได้ ในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์อำนาจ วงศ์บัณฑิต เห็นว่าควรใช้หลักความเป็นไปได้ว่า ความเสียหายที่ได้รับมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นหรือโรงงานนั้น โดยไม่ต้องพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัย และผลกการพิสูจน์ให้เป็นของจำเลย ว่าแหล่งกำเนิดมลพิษของตนมิได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ หากพิสูจน์ไม่ได้ จำเลยก็ต้องรับผิดชอบ⁶³

สำหรับผู้วิจัยเห็นว่าในกรณีที่มีโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่ง หากแต่ละโรงงานปล่อยมลพิษแตกต่างกัน เช่นบางโรงงานปล่อยสารตะกั่ว บางโรงงานปล่อยสารพิษอลูมินา บางโรงงาน

⁶² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 131/2496. (น. 46).; ตัวอย่างคดีที่ศาลใช้หลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล เช่น ในคดีเหมืองทองอัคราฯ ซึ่งชาวบ้านเขาหม้อได้ฟ้องหน่วยงานรัฐขอให้ศาลเพิกถอนประทานบัตรเหมืองทองซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองเห็นว่า แม้การปนเปื้อนของสารไซยาไนด์และโลหะหนัก เช่น สารหนู แมงกานีส และปรอทในแหล่งน้ำธรรมชาติและน้ำใต้ดินอาจมีสาเหตุจากการทำเหมืองหรือการแต่งแร่ แต่ยังไม่ถึงขั้นที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สินอย่างรุนแรงจนเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องต้องใช้ดุลพินิจถอนประทานบัตร, คำพิพากษาศาลปกครองพิษณุโลกที่ 163/2555. (น. 83-84).

⁶³ กฎหมายสิ่งแวดล้อม (น. 605-610). เล่มเดิม.

อาจปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ประการแรกต้องพิจารณาว่าความเจ็บป่วยนั้นเป็นความเจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานใด เช่นผู้เสียหายป่วยเป็นโรคมะเร็งในกระเพาะปัสสาวะ ซึ่งเป็นผลมาจากสารพิษอลูมินา⁶⁴ ในกรณีเช่นนี้ โรงงานที่ปล่อยสารพิษอลูมินาควรเป็นผู้รับผิดชอบหลักความเป็นไปได้ดังกล่าว และควรผลักระการพิสูจน์นี้ให้เจ้าของโรงงานที่ปล่อยสารพิษอลูมินาเป็นผู้พิสูจน์ว่า ตนมิได้เป็นผู้ก่อให้เกิดสารพิษอลูมินาในสิ่งแวดล้อม และหากพิสูจน์ไม่ได้ก็ควรต้องชดเชยค่าเยียวยารักษาพยาบาลให้แก่ผู้เจ็บป่วย⁶⁵ และผู้เจ็บป่วยพิสูจน์เพียงว่าได้มีความเจ็บป่วยจากสารพิษนั้นเท่านั้น แต่ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าสารพิษนั้นมาจากโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นๆ เพียงแต่โรงงานนั้นหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นผู้มีสารพิษนั้นอยู่ในความครอบครองหรือได้เป็นผู้ปล่อยมลพิษนั้นออกสู่สิ่งแวดล้อมจริงเท่านั้น โรงงานนั้นหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นก็ควรต้องรับผิดชอบ ตามหลัก “การพิสูจน์ก่อนถึงประตู” ของประเทศญี่ปุ่น⁶⁶

ในกรณีที่มีโรงงานหลายโรงงานปล่อยมลพิษเดียวกัน เช่นมีหลายโรงงานที่ปล่อยสารพิษอลูมินา ก็ยังเป็นการยากถ้าหากจะให้ผู้เจ็บป่วยพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (causation) ว่าตนเจ็บป่วยจากสารพิษอลูมินาของโรงงานใด ดังนั้นหากโรงงานใดพิสูจน์ไม่ได้ว่าความเจ็บป่วยหรือโรคมะเร็งกระเพาะปัสสาวะนั้นมิได้เป็นผลมาจากสารพิษอลูมินาของตน โรงงานนั้นก็ยังคงต้องรับผิดชอบ เช่นในพื้นที่นั้นมี 10 โรงงานที่ปล่อยสารพิษอลูมินา ถ้ามีเพียง 1 โรงงานที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าโรคมะเร็งกระเพาะปัสสาวะของผู้เสียหายมิได้มาจากสารพิษอลูมินาของโรงงานตน โรงงานนั้นก็ไม่ต้องรับผิดชอบ แต่อีก 9 โรงงานควรต้องรับผิดชอบ

โดยความรับผิดชอบนี้ถ้านำทฤษฎีความน่าจะเป็น (Probability Theory) หรือความเป็นไปได้มาใช้ คือ โอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์ในอนาคตมีความเป็นไปได้เพียงใด ถ้าทุกโรงงานปล่อยมลพิษเกินค่า

⁶⁴“อลูมิเนียม อันตรายใกล้ตัว” *N Health*, 2558, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 18 พฤษภาคม 2563.

⁶⁵ การผลักระการพิสูจน์ศึกษาเพิ่มเติมได้ใน “การพิสูจน์ในคดีละเมิดโดยประมาทเดินเล่อ,” โดย ประสิทธิ์ จงวิจิตร, 2549, *ศาลแพท*, 3(53), น. 14-53, ลิขสิทธิ์ 2549 โดยสำนักงานศาลยุติธรรม. และใน *ภาระการพิสูจน์ในคดีละเมิดโดยประมาทเดินเล่อ* โดย ประสิทธิ์ จงวิจิตร, 2553, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 20 พฤษภาคม 2563.

⁶⁶ *การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ* (น. 118). เล่มเดิม.

มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือทุกโรงงานปล่อยมลพิษไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เหมือนกัน โอกาสที่ความเจ็บป่วยจะมาจากมลพิษของทุกโรงงานย่อมมีเท่ากัน ทุกโรงงานจึงควรต้อง ร่วมกันรับผิดชอบ แต่ถ้ามีบางโรงงานปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม บางโรงงานปล่อย มลพิษไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม โอกาสที่ความเจ็บป่วยจะมาจากมลพิษของโรงงานที่ ปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมน่าจะมีมากกว่า และหากโรงงานที่ปล่อยมลพิษเกินค่า มาตรฐานสิ่งแวดล้อมมีหลายโรงงาน โรงงานเหล่านั้นก็ควรต้องร่วมกันรับผิดชอบ⁶⁷

ในกรณีที่มีหลายโรงงานต้องรับผิดชอบในความเสียหายหรือความเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นนั้น ผู้วิจัย เห็นว่าโรงงานเหล่านั้นควรรับผิดชอบร่วมกันตามหลักการเฉลี่ย (Average Clause)⁶⁸ คือ โรงงานที่ปล่อย มลพิษมากย่อมต้องรับผิดชอบมาก และโรงงานที่ปล่อยมลพิษน้อยย่อมต้องรับผิดชอบน้อย

2) ความรับผิดชอบในกรณีทำลาย ทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่สาธารณสมบัติของ แผ่นดิน

กฎหมายสิ่งแวดล้อม กำหนดให้ผู้กระทำหรือละเว้นการกระทำประการใดๆ โดยมีชอบด้วย กฎหมาย ซึ่งเป็นการทำลาย ทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐ ตามมูลค่าทั้งหมดของ ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายนั้น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 97 แห่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 โดยเป็นความรับผิดชอบตามความเสียหายจริงที่รวมถึง ผลกระทบทางชีวภาพและระบบนิเวศทั้งหมด ซึ่งผู้ก่อความเสียหายต้องชดเชยให้แก่อนุหน่วยงานของรัฐผู้ มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการดูแลรักษา หรือรับผิดชอบทรัพยากรธรรมชาติ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นั้น

⁶⁷ กฎหมายสิ่งแวดล้อม (น. 606). เล่มเดิม.; ทฤษฎีความน่าจะเป็น (น. 64-83), โดย มานพ วราภักดิ์, 2548, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.; ศึกษารายละเอียดเรื่องทฤษฎีความน่าจะเป็นได้ใน ทฤษฎีความน่าจะเป็น (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 60-61), โดย ลีลานาถุ พิมพ์พันธ์, 2556, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁶⁸ ศึกษารายละเอียดเรื่องหลักการเฉลี่ย (Average Clause) ได้ใน คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์ลักษณะประการกษัย, (น. 125-126), โดย พรชัย สุนทรพันธุ์, 2545, กรุงเทพฯ: ธนรัชการพิมพ์.

ความรับผิดชอบของผู้กระทำหรือละเว้นการกระทำตามมาตรา 97 นี้ โดยเบื้องต้นต้องเป็นการกระทำของบุคคลหรือละเว้นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการกระทำหรือข้อละเวดังกล่าวไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำหรือละเว้นการกระทำหรือไม่ เพียงแต่ต้องเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งการกระทำนั้นต้องเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้กระทำหรือละเว้นการกระทำจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐ ส่วนผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 97 นี้ต้องเป็น “รัฐ” เท่านั้น เนื่องจากเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในมาตรา 97 นี้ มุ่งจะคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน⁶⁹

สำหรับในเรื่องอายุความฟ้องคดีโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 96, 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เคยมีคำพิพากษาของศาลจังหวัดกาญจนบุรีวินิจฉัยว่า เมื่อพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้บัญญัติอายุความไว้โดยเฉพาะ จึงต้องใช้อายุความ 10 ปี ตามมาตรา 193/30 แห่งป.พ.พ. นับแต่วันที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ ตามมาตรา 193/12 คือนับแต่วันที่ก่อให้เกิด หรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ ไม่นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะฟ้อง ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 โดยให้เหตุผลว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ มุ่งให้ความคุ้มครองผู้เสียหายที่ได้รับผลจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายมลพิษแล้วถึงขนาดเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกายและสุขภาพอนามัยหรือทรัพย์สินเสียหายโดยตรง และความเสียหายที่เกิดต่อสุขภาพอนามัย ร่างกายและชีวิตเป็นเรื่องที่ต้องใช้ระยะเวลาในการพิสูจน์ การบำบัดฟื้นฟูแก้ไขให้สิ่งแวดล้อมกลับคืนเป็นเรื่องที่รัฐต้องดำเนินการเป็นขั้นตอน และอาจเกิดความยุ่งยากที่จะจัดการได้ในเวลาอันสั้น การบังคับให้อายุความเรียกร้องตาม

⁶⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 743/2555. (น. 75).

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บทบัญญัติที่ว่าด้วยความรับผิดชอบจากการกระทำละเมิด ไม่อาจบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้⁷⁰

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั้งสองมาตรานี้ยังคงมีข้อจำกัดหลายประการ อาทิ ในกรณีที่ผู้ประสบภัยจากมลพิษฟ้องร้องคดีโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมนี้ แต่จำเลยพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายเกิดจากเหตุสุดวิสัย หรือเข้าช้อยกเว้นอื่นแห่งกฎหมาย จึงทำให้ศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง โดยเฉพาะในกรณีความเสียหายจากมลพิษซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก และมีมูลค่าแห่งความเสียหายสูง จะมีวิธีใดที่จะเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยเหล่านี้ได้

อนึ่ง ความเสียหายที่เกิดจากมลพิษโดยส่วนใหญ่จะมีผู้เสียหายเป็นจำนวนมาก แม้กฎหมายสิ่งแวดล้อมจะได้มีบทบัญญัติให้ผู้เสียหายจากมลพิษฟ้องเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็ตาม แต่ในบางกรณีผู้เสียหายแต่ละรายอาจไม่ฟ้องคดีเพราะค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องไม่คุ้มกับค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริงที่จะได้รับชดเชย และมีปัญหาอื่น ๆ มากมายในการดำเนินกระบวนการพิจารณา หากมีการฟ้องเป็นคดีสามัญโดยการเป็นโจทก์ร่วมกัน ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในคดีที่มีผู้เสียหายจำนวนมาก จากผลแห่งการกระทำของจำเลยหรือผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งมีมูลเหตุแห่งคดีในลักษณะเดียวกัน ผู้เสียหายมีส่วนได้เสียร่วมกันในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากจำเลย นักกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมจึงเสนอแนวคิดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ซึ่งมีต้นแบบจากแนวคิดของกฎหมายสหรัฐอเมริกาใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลไทย⁷¹ จนในที่สุดได้มีการนำหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ดังกล่าวนี้ มาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2558 ด้วย

สำหรับการดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฯ นั้น กลุ่มบุคคลที่มีสมาชิกกลุ่มจำนวนมากซึ่งมีสิทธิอย่างเดียวกัน อันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงและลักษณะเฉพาะของกลุ่มเหมือนกัน และเป็นกลุ่มบุคคลที่ชัดเจนเพียงพอให้รู้

⁷⁰ คำพิพากษาศาลจังหวัดกาญจนบุรี ที่ 742/2552. (น. 10); คำพิพากษาศาลจังหวัดกาญจนบุรีที่ 1565/2549. (น. 28).

⁷¹ ในเรื่องการดำเนินคดีแบบกลุ่มสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ในหนังสือ และบทความต่าง ๆ มากมาย อาทิ การดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีสิ่งแวดล้อม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ), โดย น้ำแท้ มีบุญสร้าง, 2558, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.; “การนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มาใช้ในคดีปกครอง,” โดย อนุพร อรุณรัตน์, 2550, วารสารวิชาการศาลปกครอง, 7(2), น. 43-84. ลิขสิทธิ์ 2550 โดยสำนักงานศาลปกครอง.; “แนวคิดทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม.” (น. 35-38). เล่มเดิม.

ได้ว่าเป็นกลุ่มบุคคลใด ตามกฎหมายไทยในปัจจุบันสามารถดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ ถ้าการดำเนินคดีอย่างคดีสามัญจะทำให้เกิดความยุ่งยากและไม่สะดวก และการดำเนินคดีแบบกลุ่มจะเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากกว่าการดำเนินคดีอย่างสามัญ ผู้เป็นโจทก์ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มที่มีคุณสมบัติส่วนได้เสีย รวมทั้งได้สิทธิการเป็นสมาชิกกลุ่มตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา อาจได้รับอนุญาตจากศาลให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ แม้ว่าจะมีลักษณะของความเสียหายที่แตกต่างกัน โดยโจทก์รวมทั้งทนายความที่โจทก์เสนอให้เป็นทนายความของกลุ่ม ต้องสามารถดำเนินคดีคุ้มครองสิทธิของกลุ่มได้อย่างเพียงพอและเป็นธรรม และให้ถือว่าทนายของโจทก์เป็นทนายของกลุ่มด้วย และเมื่อศาลอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มแล้ว คำฟ้องคดีแบบกลุ่มนี้ต้องทำเป็นหนังสือ และแสดงโดยแจ้งชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหา ค่าขอบังคับ รวมทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาของโจทก์และของกลุ่มบุคคลที่มีลักษณะเดียวกับโจทก์ด้วย และในกรณีที่มีค่าขอบังคับให้จำเลยชำระหนี้เป็นเงิน ต้องระบุหลักการและวิธีการคำนวณเพื่อชำระหนี้ให้แก่สมาชิกกลุ่มเท่าที่จะระบุได้ด้วย แต่ค่าขึ้นศาลเสียตามค่าขอบังคับเฉพาะในส่วนที่โจทก์ผู้เริ่มคดีเท่านั้น แต่หากศาลไม่อนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม ก็ต้องดำเนินคดีต่อไปอย่างคดีสามัญ แต่คำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตนี้ อาจอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ได้ภายใน 7 วันนับแต่วันมีคำสั่ง และคำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ในเรื่องนี้ให้เป็นที่สิ้นสุด ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากศาลให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ กระบวนพิจารณาคดี คำพิพากษา การบังคับคดี การอุทธรณ์และฎีกา ต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หมวด 4 การดำเนินคดีแบบกลุ่ม

อย่างไรก็ตาม การนำหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ดังกล่าวมาใช้ในการดำเนินกระบวนพิจารณาในศาลไทย ก็ยังคงพบปัญหาต่าง ๆ อาทิ ในกรณีที่ศาลอนุญาตให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มเนื่องจากมีผู้เสียหายจำนวนมากที่ได้รับความเสียหายจากข้อเท็จจริงเดียวกันคือจากการที่โรงงานปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำลำคลอง ทำให้ชาวบ้านที่ใช้น้ำนั้นเพื่อการอุปโภคและบริโภคต้องเจ็บป่วยเนื่องจากมลพิษที่ปนเปื้อนในแม่น้ำลำคลองนั้น โดยชาวบ้านที่เป็นโจทก์จำนวนหนึ่งอาจทำหน้าที่เป็นโจทก์โดยให้ทนายความขอให้ศาลดำเนินคดีแบบกลุ่มเพื่อให้มีผลถึงผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบทั้งหมดคือชาวบ้านทุกรายซึ่งอาจมีจำนวนมากเป็นหมื่นคน เมื่อศาลพิจารณาเห็นว่าเข้าหลักเกณฑ์ในการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ และมีคำสั่งอนุญาต ชาวบ้านอีกหนึ่งหมื่นคนที่มีลักษณะเดียวกับผู้เป็นโจทก์ จะถือเป็นสมาชิกกลุ่มโดยอัตโนมัติ โดยจะมีการประกาศคำสั่งให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มให้ทราบกันโดยทั่วไป เพื่อให้ตัดสินใจว่าจะออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่มหรือไม่ หากมิได้แจ้งว่าต้องการออกจากกลุ่มภายในเวลาที่กำหนด จะถือว่าเป็นสมาชิกกลุ่ม และต้องผูกพันในผลของคำพิพากษานั้น ในกรณีเช่นนี้หากผู้ใดไม่ทราบประกาศและไม่ได้แจ้งความประสงค์ออกจากกลุ่ม หากผู้

นั้น ได้รับความเสียหายมากกว่าสมาชิกกลุ่มคนอื่นๆ เป็นจำนวนมาก ในด้านทรัพย์สินหรือเจ็บป่วยเป็นพิเศษด้วยโรคอันร้ายแรง ก็จะเสียสิทธิในการยื่นฟ้องคดีด้วยตนเอง นอกจากนี้ยังมีข้อกังวลว่า โจทก์อาจใช้การดำเนินคดีแบบกลุ่มเป็นข้อต่อรองในการบังคับให้จำเลยชำระหนี้ โดยไม่มีเจตนาคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิกกลุ่มคนอื่นๆ และเกิดปัญหาการขัดกันของประโยชน์ระหว่างผู้นำกลุ่มหรือทนายความกับสมาชิกกลุ่ม เช่น อาจมีการประนีประนอมยอมความกับจำเลยเพื่อประโยชน์ของตน เป็นต้น⁷² ตัวอย่างการดำเนินคดีแบบกลุ่มคดีแรกคือ คดีที่ชาวบ้านจำนวน 300 คนซึ่งได้รับผลกระทบจากเหมืองแร่ทองคำของบริษัทอัคราฯ ซึ่งมีนางสาวสีกัญญา ธีระชาติดำรง เป็นตัวแทนกลุ่ม โดยว่าที่ ร.ต. สมชาย อามีน นายกลุ่มได้ยื่นคำร้องขอดำเนินคดีแบบกลุ่ม หรือ Class Action ซึ่งเป็นการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ที่มีผู้เสียหายจำนวนมาก ภายใต้ข้อเท็จจริงหรือกฎหมายเดียวกัน จึงให้มีโจทก์เพียงคนเดียวเข้าร่วมในกระบวนการยุติธรรม แต่ผลของคำพิพากษาในคดีจะผูกพันถึงกลุ่มบุคคลที่ได้รับการดำเนินคดีแทนด้วย แต่จำเลยคัดค้านว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง แต่ศาลปกครองมีหนังสือตอบกลับมาว่าอยู่ในเขตอำนาจของศาลแพ่ง ศาลอุทธรณ์จึงเห็นว่าคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้นชอบแล้ว⁷³

(3) หลักความรับผิดชอบตามกฎหมายวัตถุอันตราย

หลักความรับผิดชอบตามกฎหมายวัตถุอันตราย ได้แก่ความรับผิดชอบ พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. วัตถุอันตราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 ซึ่งได้ให้ความหมายของวัตถุอันตราย การเสียหายความเสียหายอันเกิดจากวัตถุอันตราย และการฟ้องร้องคดีเพื่อการเสียหายความเสียหายอันเกิดจากวัตถุอันตราย ดังนี้

⁷² ปัญหาการดำเนินคดีแบบกลุ่มสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ในเอกสารต่าง ๆ อาทิ การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ปัญหาเชิงพฤติกรรมจากประสบการณ์สหรัฐอเมริกา, โดย ธรรมนิติ์ สุมนันตกุล, 2558, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.; “ระบบคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ความเป็นธรรมของสังคมบนแนวทางกฎหมายธุรกิจรูปแบบใหม่,” โดย วินท์ ภักดิ์จิตต์, 2562, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 28 มีนาคม 2563.; ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2558 การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (รายงานผลการวิจัย), โดย สมหวัง กองใจ, 2558, กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม.; ปัญหาการตีความทางกฎหมายการดำเนินคดีแบบกลุ่ม ศึกษากรณีการฟ้องร้องและการขออนุญาต (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ), โดย อรุโณทัย รักไทยนิคม, 2558, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁷³ ดูรายละเอียดได้ใน คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ที่ 12364/2562.

คำว่า “วัตถุอันตราย” ตามที่กฎหมายกำหนดหมายความว่า วัตถุระเบิดได้ วัตถุไวไฟ วัตถุออกซิไดซ์ และวัตถุเปอร์ออกไซด์ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้เกิดโรค วัตถุกัมมันตรังสี วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม วัตถุกัดกร่อน วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง และวัตถุอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม

วัตถุอันตรายดังกล่าว แบ่งออกเป็น 4 ชนิด ตามความจำเป็นแก่การควบคุม คือ

ชนิดที่ 1 ได้แก่วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

ชนิดที่ 2 ได้แก่วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีที่กำหนดด้วย

ชนิดที่ 3 ได้แก่วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องได้รับใบอนุญาต

ชนิดที่ 4 ได้แก่วัตถุอันตรายที่ห้ามมิให้มีการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง

พระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ในการชดเชยเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากวัตถุอันตรายไว้ 2 กรณีในมาตรา 69 คือ ความเสียหายจากวัตถุอันตรายซึ่งเกิดแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือสิ่งแวดล้อมกรณีหนึ่ง และความเสียหายต่อทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของอีกกรณีหนึ่ง โดยให้หน่วยงานรัฐที่ได้รับมอบหมายรับผิดชอบต่อวัตถุอันตรายนั้น ร้องขอให้พนักงานอัยการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายของรัฐได้ ดังนี้⁷⁴

1) ในกรณีที่วัตถุอันตรายก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือสิ่งแวดล้อม ถ้ารัฐได้รับความเสียหายเพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเข้าช่วยเหลือ เคลื่อนย้าย บำบัด

⁷⁴ กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม (น. 429-430). เล่มเดิม.; พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.

บรรเทา หรือขจัดความเสียหายให้เกิดการคืนสู่สภาพเดิม หรือสภาพที่ใกล้เคียงกับสภาพเดิมให้มากที่สุด ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นของรัฐหรือของเอกชนก็ตาม

2) ในกรณีที่วัตถุอันตรายก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ เช่น ทรัพย์สินสาธารณะ หรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ในกรณีนี้ ไม่ว่ารัฐจะได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อฟื้นฟูความเสียหายต่อทรัพย์สินนั้นไปแล้วหรือไม่ก็ตาม หากรัฐได้เข้าช่วยเหลือ เคลื่อนย้าย บำบัด บรรเทา หรือขจัดความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องนั้น ร้องขอให้พนักงานอัยการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายได้เช่นกัน

3) ในกรณีที่ยังไม่มี การดำเนินการใดๆ เพื่อฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้นจากวัตถุอันตรายนั้น หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องให้รับผิดชอบต่อวัตถุอันตรายก็สามารถเรียกร้องให้เจ้าของวัตถุอันตรายผู้ก่อความเสียหาย ดำเนินการฟื้นฟูความเสียหายดังกล่าวนี้ได้ด้วย

การเยียวยาความเสียหายตาม พ.ร.บ. วัตถุอันตราย ให้สิทธิแก่หน่วยงานรัฐที่ได้รับมอบหมายหรือรับผิดชอบเท่านั้นที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ก่อความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของผู้ประสพภัยจากมลพิษ แต่รัฐจะฟ้องร้องดำเนินคดีได้ต่อเมื่อได้รับความเสียหายเพราะเสียค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือแก่ผู้ประสพภัย ถ้าผู้เจ็บป่วยแต่ละคนได้รับการเยียวยารักษาจากรัฐโดยอาศัยมาตรการกองทุนทดแทนต่างๆ ที่มีอยู่จะถือได้หรือไม่ว่ารัฐได้รับความเสียหายและเรียกร้องค่ารักษาพยาบาลคืนกลับสู่กองทุนฯ ได้ และหากรัฐมิได้จ่ายค่ารักษาเยียวยาให้แก่ผู้ประสพภัยจะอาศัยการเยียวยาความเสียหายจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้คุ้มครองผู้ประสพภัยได้หรือไม่ อย่างไรก็ดีในกรณีมีประกาศกำหนดให้มีการประกันความเสี่ยงเสียหายตามมาตรา 20 (1) (1/1) ให้ผู้รับประกันภัยจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้เสียหาย และพนักงานอัยการยังคงฟ้องเรียกค่าเสียหายที่ยังขาดได้ตามมาตรา 69/1

3.2.1.2 การเยียวยาความเสียหายจากมลพิษทางคหิปกครอง

บุคคลผู้ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเยียวยาความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายนั้น นอกจากผู้ก่อมลพิษที่เป็นภาคเอกชนแล้ว หน่วยงานรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบและจัดการดูแลด้านสิ่งแวดล้อม หากละเว้นหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ปล่อยให้มีความเสียหายเกิดขึ้น หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือมีหน้าที่ต้องจัดการเรียกร้องให้ผู้ก่อมลพิษต้องการทำการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และชดใช้เยียวยาความเสียหายหรือค่าเสียหายอย่างใด ๆ แต่ละวันไม่กระทำหน้าที่ดังกล่าว ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษ

ในสิ่งแวดล้อม อาจเรียกร้องให้หน่วยงานรัฐซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายนั้น เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมนั้นโดยตรงได้ ด้วยการยื่นฟ้องหน่วยงานรัฐดังกล่าวเป็นคดีต่อ ศาลปกครองอีกทางหนึ่งนอกจากการฟ้องร้องผู้ก่อมลพิษให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายความเสียหายในทางคดีแพ่ง ซึ่งถือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำละเมิด อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร แต่หน้าที่ดังกล่าวนี้ต้องเป็นหน้าที่ในทางปกครอง อันได้แก่หน้าที่ที่เกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล เช่น ตามมาตรา 97 แห่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติให้ผู้กระทำหรือละเว้นกระทำด้วยประการใด ๆ โดยมีขอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลาย หรือทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายให้แก่อำนาจตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น

ความรับผิดชอบของบุคคลตามบทบัญญัตินี้เป็นอำนาจของรัฐเท่านั้นที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายตามมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไป เนื่องจากเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในมาตรานี้มุ่งจะคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่จะต้องประสานพนักงานอัยการเพื่อดำเนินการใช้สิทธิฟ้องร้องแทนรัฐ⁷⁵ เช่นในกรณีที่สารพิษตกั่วจากโรงงานแห่งหนึ่งของบริษัทตะกั่วคอนเซนเตรทส์ (ประเทศไทย) จำกัด ปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2541 เป็นเหตุให้เกิดมลพิษในน้ำทำให้สัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในลำห้วย และชาวบ้านที่ต้องอุปโภค บริโภคน้ำ ได้รับสารตะกั่วเข้าสู่สมในร่างกาย ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย สุขภาพอนามัยเสื่อมโทรม เกิดโรคสารพิษตกั่ว ทรัพย์สินเสียหาย สัตว์เลี้ยงล้มตาย ขาดประโยชน์ในการใช้น้ำในลำห้วย ในกรณีเช่นนี้กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการประสานพนักงานอัยการฟ้องบริษัทตะกั่วฯ เรียกค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมตามบทบัญญัตินี้ได้ เนื่องจากกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมควบคุมมลพิษ

⁷⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 743/2555.; พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553, มาตรา 11 ประกอบมาตรา 14.

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2561 ข้อ 2 (10) ระบุให้กรมควบคุมมลพิษ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านการควบคุมมลพิษ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ข้อ (8) ยังระบุให้กรมควบคุมมลพิษ ดำเนินการเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ในกรณีดังกล่าวนี้ กรมควบคุมมลพิษจึงมีหน้าที่ตามมาตรา 97 แห่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 ด้วย ดังนั้น หากกรมควบคุมมลพิษละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการเรียกค่าเสียหายจากบริษัทต่างๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและ ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการฟื้นฟู หรือระงับการปนเปื้อนของสารตะกั่วในลำห้วยคลิตี้ลำน้ำเข็กจนสมควร จึงอาจถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษในลำห้วยคลิตี้ ซึ่งผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษดังกล่าวสามารถยื่นฟ้องเรียกค่าเสียหาย เพื่อการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากกรมควบคุมมลพิษ หรือหน่วยงานรัฐซึ่งมีหน้าที่ดังกล่าวเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ โดยอาศัยบทบัญญัติมาตราดังกล่าวประกอบกับมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อน หรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง...”

สำหรับในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือภาครัฐเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือเป็นผู้ก่อมลพิษในสิ่งแวดล้อม เป็นเหตุให้ผู้ใดได้รับความเสียหาย ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากมลพิษนั้น ย่อมเรียกร้องให้หน่วยงานรัฐนั้นชดเชยเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษนั้นได้ด้วยการยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองเช่นเดียวกัน⁷⁶ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีทางปกครองที่สำคัญ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

⁷⁶ ดูตัวอย่างจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 730-748/2557.

ในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชน อันเนื่องมาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น บางกรณีเป็นกิจการ หรือ โครงการของรัฐ อาทิ กรณีการผลิตกระแสไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในพื้นที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ก่อให้เกิดมลพิษ เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของราษฎรในพื้นที่ ทำให้ผู้อยู่อาศัยในบริเวณพื้นที่นั้นเจ็บป่วยเป็น โรคนิวโมโคนีโอซิส อันเนื่องมาจากฝุ่นหินจากถ่านหินลิกไนต์ซึ่งถูกใช้เชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้า และ โรคพิษซัลเฟอร์ไดออกไซด์ อันเกิดจากกระบวนการผลิต ซึ่งเป็นความเสียหายที่หน่วยงานของรัฐคือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จะต้องรับผิดชอบในฐานะเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 96 แห่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 ในกรณีเช่นว่านี้ กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้สิทธิผู้เสียหายที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐซึ่งต้องรับผิดชอบนี้ได้ และหากความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเนื่องด้วยการปฏิบัติงานในหน้าที่ ผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำไม่ได้แต่สามารถฟ้องหน่วยงานรัฐซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐนั้นสังกัดอยู่ได้⁷⁷

อย่างไรก็ดี เมื่อหน่วยงานรัฐนั้น ได้ชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายแล้ว ก็สามารถไต่เบียดอยู่กับเจ้าหน้าที่ของตนได้ เว้นแต่ความเสียหายนั้นเจ้าหน้าที่มิได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง⁷⁸ ส่วนในกรณีที่ความเสียหายซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐได้ก่อให้เกิดขึ้นนั้นมิใช่การกระทำอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายก็จะฟ้องหน่วยงานรัฐซึ่งเจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่ไม่ได้ แต่ยังคงสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้รับผิดชอบส่วนตัวตามหลักทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁷⁹

อย่างไรก็ตาม หากเป็นเรื่องที่ทั้งเจ้าหน้าที่และหน่วยงานรัฐ ต้องรับผิดชอบร่วมกันถ้าผู้เสียหายยื่นฟ้องผู้ใด ผู้นั้นมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้น เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานรัฐ ที่ต้องรับ

⁷⁷ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 6.

⁷⁸ แห่งเดิม. มาตรา 8.

⁷⁹ แห่งเดิม. มาตรา 6.

ผิด (แล้วแต่กรณี) เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ และหากศาลยกฟ้อง อายุความที่ผู้เสียหายจะฟ้องผู้ต้องรับผิดที่มีใช้คู่ความในคดี จะขยายออกไปอีก 6 เดือน นับแต่วันคำพิพากษาถึงที่สุด⁸⁰

สำหรับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนนั้น ไม่จำเป็นต้องได้รับชดเชยเต็มตามความเสียหาย แต่ต้องพิจารณาถึงความเป็นธรรมในแต่ละกรณี และพิจารณาจากระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำของแต่ละราย ถ้าความเสียหายเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบนี้ออกด้วย⁸¹

นอกจากนี้ ในกรณีที่ความเสียหายนั้นเป็นเรื่องที่หน่วยงานรัฐต้องรับผิดชอบ กฎหมายนี้ให้สิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นคำขอต่อหน่วยงานรัฐนั้นให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนโดยตรง โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล เมื่อหน่วยงานรัฐนั้นพิจารณาคำขอแล้วก็ต้องมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าผู้เสียหายไม่พอใจคำสั่งนี้ ก็สามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายใน 90 วัน นับแต่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย แต่ถ้ามีการจัดตั้งศาลปกครองแล้วให้ผู้เสียหายฟ้องต่อศาลปกครอง⁸²

(1) ตัวอย่างจากคำพิพากษาของศาลทั้งในทางคดีแพ่งและคดีปกครอง

ความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนนั้น มีปรากฏเป็นคดีสู่ศาลมากมายตลอดมาทั้งในทางคดีแพ่งและทางคดีปกครอง จากสถิติแผนกคดีสิ่งแวดล้อมศาลฎีกาเฉพาะในปี พ.ศ. 2557 มีทั้งหมด 425 คดี และมีผู้ได้รับผลกระทบเป็นจำนวน 3,827 คน คิดเป็นร้อยละ 74.59 ของคดี และในปี 2562 มีทั้งหมด 691 คดี⁸³ และจากสถิติจำนวนคดีที่เข้าสู่ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อมตั้งแต่เปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 จนถึง

⁸⁰ แหล่งเดิม. มาตรา 7.

⁸¹ แหล่งเดิม. มาตรา 8.

⁸² แหล่งเดิม. มาตรา 11 และมาตรา 14.

⁸³ “คดี“แผนกคดีสิ่งแวดล้อม,” โดย ไทยพลับบริกา, 2557, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 28 สิงหาคม 2557.; “สถิติแผนกคดีสิ่งแวดล้อมศาลฎีกา,” โดย ศาลฎีกา แผนกคดีสิ่งแวดล้อม, 2557, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 28 สิงหาคม 2557.; “รายงานสถิติศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักรประจำปี พ.ศ. 2562,” โดย สำนักงานศาลยุติธรรม, 2562, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 30 พฤษภาคม 2563.

พ.ศ. 2563 พบว่ามีจำนวนคดีทั้งสิ้น 118,870 คดี⁸⁴ ซึ่งผู้วิจัยจะยกตัวอย่างเฉพาะบางคดีและในบางประเด็นของคดีที่ชี้ให้เห็นเป็นตัวอย่างของปัญหาที่ผู้ได้รับผลกระทบทางด้านสุขภาพ อนามัย และชีวิตจากมลพิษไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหาย หรือได้รับการชดเชยอย่างล่าช้า และตัวอย่างของคดีในประเด็นที่แสดงให้เห็นจำนวนผู้ได้รับผลกระทบหรือมูลค่าของความเสียหายที่มีจำนวนมาก ดังตัวอย่างคดีต่างๆ ต่อไปนี้

1) ตัวอย่างคดีเกี่ยวกับมลพิษทางเสียง

คดีเกี่ยวกับมลพิษทางเสียงคดีนี้ เป็นคดีทางแพ่งซึ่งผู้ประกอบการ โรงเลื่อยมือ ได้เปลี่ยนเป็นโรงเลื่อยจักร ใช้ไฟฟ้าเปิดทำงานตลอดทั้งวันและในเวลากลางคืนในบางคืนด้วย ก่อให้เกิดมลพิษทางเสียง ส่งผลเสียต่อสุขภาพ ทำให้ร่างกายของโจทก์ทรุดโทรมและเป็นนิวแซนซ์ (Nuisance) แก่โจทก์ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1081/2476 จึงมีคำสั่งห้ามจำเลยทำการให้มีเสียงดังและให้ชดเชยค่าเสียหายแก่โจทก์

ตัวอย่างคดีเกี่ยวกับมลพิษทางเสียงอีกคดีหนึ่งเป็นคดีทางปกครองซึ่งผู้พักอาศัยบริเวณใกล้เสียงสนามบินสุวรรณภูมิ จำนวน 23 คน ฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งระงับการขึ้นลงของเครื่องบินช่วงเวลา 23.00 น. ถึง 5.00 น. เนื่องจากส่งเสียงรบกวนการพักผ่อน ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญนอนไม่หลับ เกิดความเครียด และส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย แต่คดีนี้ศาลปกครองเห็นว่า มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ 2539 ซึ่งเป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมที่จะพิจารณาว่าควรมีการทำประชาพิจารณ์หรือไม่ และเมื่อไม่ปรากฏว่ารัฐมนตรีฯ ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ศาลจึงไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปใช้ดุลพินิจพิจารณา ทบทวนแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบโดยตรงในการบริหารราชการแผ่นดินได้ จึงมีคำพิพากษายกฟ้องของผู้ฟ้องคดี⁸⁵ ก่อนมีการฟ้องคดีเรื่องนี้ได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้จ่ายค่าชดเชยแก่ผู้ได้รับผลกระทบด้านเสียงตั้งแต่วันที่ 14 พฤศจิกายน 2549 วงเงินที่อนุมัติมีจำนวน 11,233 ล้านบาท และก็ยังมิได้รับ

⁸⁴ สถิติจำนวนคดีของศาลปกครองชั้นต้น ข้อมูล ณ วันที่ 31 มกราคม 2563.

⁸⁵ “ปล่อยศิ “มะละกอจีเอ็มโอ-มลพิษเสียงสุวรรณภูมิ” จุดโท่วศาลปกครอง,” (2557, 25 ตุลาคม), ผู้จัดการรายวัน, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 16 เมษายน 2558.

ผลกระทบยื่นฟ้องบริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) หรือ ทอท. อีกหลายคดีแต่ถูกยกฟ้อง เช่น คดีที่นายสนั่น วรสุขศรี และพวก 359 รายนื่นฟ้อง แต่ศาลเห็นว่า ทอท. มีมติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมให้ ทอท. ดำเนินการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบแล้ว จึงยกฟ้อง เว้นแต่คดีตามคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 623/2558 ศาลให้รวมสำนวนคดี 21 คดีเข้าด้วยกันแล้วพิจารณาพิพากษารวม ตามข้อ 79 แห่งระเบียบของที่ประชุมตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และศาลมีคำพิพากษาให้จ่ายค่าชดเชยให้แก่โจทก์ที่ 14 เพียงรายเดียว เนื่องจากเป็นผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับความช่วยเหลือตามมติของคณะรัฐมนตรีผู้ถูกฟ้องเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2550⁸⁶ แต่หลังจากมีมติคณะรัฐมนตรีให้จ่ายค่าชดเชยแล้ว เวลาผ่านไป 12 ปี จนถึงปี 2562 ก็ยังไม่มีผู้ใดได้รับค่าชดเชยตามมติคณะรัฐมนตรี⁸⁷ และหลังจากคดีที่ 623/2558 ก็ยังมีการฟ้องคดีอีกในปี 2560 แต่ศาลไม่รับฟ้อง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในเวลาที่กำหนด

2) ตัวอย่างคดีเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำ

คดีเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำมีปรากฏเป็นคดีหลายคดี ทั้งทางคดีแพ่งและทางคดีปกครอง คดีทางแพ่งที่ศาลแพ่งได้อ่านคำพิพากษาศาลฎีกา แผนกคดีสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2559 คือคดีซึ่งชาวเกาะเหรียญ คลิตี้ต่าง อ.ทองผาภูมิ จ.กาญจนบุรี จำนวน 8 คน ยื่นฟ้องบริษัทตะกั่วคอนเซนเตรทส์ (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทเหมืองแร่เป็นจำเลยในคดีหมายเลขดำที่ 106/2546 คดีหมายเลขแดงที่ 1565/2549 เรียกค่าเสียหายซึ่งบริษัทฯทำสารตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้ เป็นเหตุให้ชาวบ้านได้รับผลกระทบจากสารตะกั่วเข้าสู่ร่างกายจนเจ็บป่วย และสัตว์เลี้ยงล้มตายเป็นจำนวนมาก โดยยื่นฟ้องคดี

⁸⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 13/2552; “ชาวบ้าน 545 ราย ฟ้องสนามบินสุวรรณภูมิให้หยุดบินช่วงดึกพร้อมเรียกค่าเสียหาย,” (2553), *ประชาไท*, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 24 กุมภาพันธ์ 2563.; เอกสารประกอบการพิจารณา ญัตติเรื่อง ขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงจากสนามบินสุวรรณภูมิ โดย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักวิชาการ กลุ่มงานบริการวิชาการ.; “คาดชดเชยเสียงสุวรรณภูมิเฟส 2 ทะลุ 5 พันล้านบาท,” (2556, 28 พฤษภาคม) *Bangkokiznews*, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 24 กุมภาพันธ์ 2563; “ศาลปกครองยกฟ้อง ทอท. คดีก่อมลพิษทางเสียง,” (2555, 1 มีนาคม) *MTHAI*, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 24 กุมภาพันธ์ 2563.

⁸⁷ “ชุมชนใกล้สุวรรณภูมิโวย! เสียงเครื่องบินทำชีวิตเปลี่ยน ปลาไม่โต มะม่วงไม่ออกผล,” (2562, 27 กันยายน 2562), *ข่าวสด*, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 24 กุมภาพันธ์ 2563.

ตั้งแต่วันที่ 30 มกราคม 2546 เรียกค่าเสียหายรวมเป็นเงิน 119,836,400 บาท จนวันคดีถึงที่สุดเป็นเวลานานกว่า 13 ปี แม้ในที่สุดจะมีคำพิพากษาให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหายให้แก่โจทก์ และทำการฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ให้กลับคืนดี แต่ได้พิพากษาให้ชดใช้เป็นจำนวนเงินเพียง 20,200,000 บาท ซึ่งมีส่วนต่างจากค่าฟ้องเป็นจำนวนถึง 98,836,400 บาท และชาวบ้านลำห้วยคลิตี้หลายรายที่ต้องประสบความทุกข์ทรมานและถึงแก่ความตายไปก่อนคดีถึงที่สุด⁸⁸

นอกจากนี้ยังมีการฟ้องคดีโดยชาวบ้านซึ่งอาศัยอยู่ในหมู่บ้านคลิตี้ล่างจำนวน 151 คน ยื่นฟ้องบริษัทตะกั่วฯ ต่อศาลจังหวัดกาญจนบุรี เพราะบริษัทตะกั่วฯ ได้ปล่อยน้ำเสียปนเปื้อนสารตะกั่วและสารเคมีจากแต่งแร่ของเหมืองแร่และโรงแต่งแร่ของจำเลย ทำให้โจทก์กับพวกได้รับสารตะกั่วสุขภาพเสื่อมโทรม สัตว์เลี้ยงล้มตาย ทารกเกิดใหม่มีพัฒนาการต่ำและมีโอกาสเป็นโรคสารพิษตะกั่วเรื้อรัง เหตุแห่งคดีนี้เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2541 แต่จำเลยต่อสู้ว่าความเสียหายเกิดจากเหตุสุดวิสัย เพราะเกิดพายุดีเปรสชันในปี พ.ศ. 2540 ทำให้คันดินบ่อกักเก็บตะกอนแร่พังทลาย จึงทำให้ตะกอนแร่ไหลลงลำห้วยคลิตี้ แต่ศาลเห็นว่าข้อโต้แย้งของจำเลยเป็นเพียงพยานบอกเล่าไม่มีน้ำหนัก จึงพิพากษาให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ทุกรายพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีนับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ รวมเป็นเงินประมาณ 100,750,000 บาท แต่จำเลยอุทธรณ์ และได้มีคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ ภาค 7 เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2554 ในคดีหมายเลขแดงที่ 2064/2554 วินิจฉัยว่า โจทก์ทั้ง 151 คนได้รับพิษจากสารตะกั่วอันเป็นผลโดยตรงจากการปล่อยน้ำเสียและตะกอนทางแร่ของโรงแต่งแร่ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 วรรค 1 จึงให้จำเลยชดใช้เงินให้โจทก์ทั้ง 151 คน เป็นเงินทั้งสิ้น 36,050,000 บาท แต่ไม่อาจมีคำสั่งให้จำเลยดำเนินการฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ได้เพราะเป็นอำนาจของกรมควบคุมมลพิษที่จะร้องขอตามกฎหมายดังกล่าว

คดีสารตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้นี้ยังมีการฟ้องเรียกค่าเสียหายเป็นคดีทางแพ่งและคดีทางปกครองโดยชาวบ้านคลิตี้ล่างและกรมควบคุมมลพิษอีกหลายคดี เช่น คดีตามคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ในคดีหมายเลขแดงที่ 1048/2554 คดีนี้กรมควบคุมมลพิษเป็นโจทก์ยื่นฟ้องบริษัทตะกั่วฯ กับ

⁸⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15219/2558.; “ฎีกาให้ รง. เหมือง ใช้ 20 ล้าน กระเหรียงคลิตี้ล่าง,” (2557, 25 ตุลาคม), *ไทยรัฐ*. อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 19 กรกฎาคม 2559.

กรรมการบริษัทฯ เป็นจำเลย ศาลอุทธรณ์ ภาค 7 มีคำวินิจฉัยว่า ความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติจนชาวบ้านไม่สามารถใช้น้ำได้ ไม่ใช่ความเสียหายแก่รัฐ โจทก์จึงเรียกค่าเสียหายในส่วนนี้ไม่ได้ แต่เรียกค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เจ้าหน้าที่โจทก์ดำเนินการตรวจสอบแก้ไขการปนเปื้อนสารตะกั่วได้ เนื่องจากโจทก์มีหน้าที่ฟื้นฟูและบำบัดมลพิษโดยตรง จำเลยจึงต้องชดเชยค่าเสียหายให้โจทก์รวม 1,341,962.54 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี

สำหรับคดีทางปกครองซึ่งมีคำพิพากษาถึงที่สุดตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2556 เป็นคดีที่ชาวบ้านคดีต่างจำนวน 22 คน ซึ่งได้รับผลกระทบจากการปนเปื้อนสารตะกั่วในลำห้วยคลิตี้ขึ้นฟ้องกรมควบคุมมลพิษเป็นคดีละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า และให้กำจัดมลพิษและฟื้นฟูสภาพนิเวศให้คืนสู่สภาพเดิม และขอให้ชดเชยค่าเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามรัฐธรรมนูญต่อศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขดำที่ 214/2547 คดีหมายเลขแดงที่ 637/2551 ตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2547 โดยอาศัยสิทธิตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาให้กรมควบคุมมลพิษดำเนินการฟื้นฟูตรวจวิเคราะห์ตัวอย่างน้ำ ดิน พืชผัก และสัตว์น้ำในลำห้วยคลิตี้ จนกว่าจะพบว่าไม่มีค่าสารตะกั่วไม่เกินเกณฑ์มาตรฐานเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 1 ปี และให้ชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้ง 22 คน รายละ 177,199.55 บาท⁸⁹

เหตุที่ศาลไม่เรียกบริษัทตะกั่วคอนเซนเตรส (ประเทศไทย) จำกัด เข้ามาเป็นคู่ความในคดีนี้ นั้น ผู้วิจัยเห็นว่าตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ผู้มีอำนาจฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจากบริษัทตะกั่วคอนเซนเตรสฯ ต้องเป็น “รัฐ” เท่านั้น แต่ผู้ฟ้องคดีนี้คือประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ อันเกิดจากการกระทำของบริษัทตะกั่วคอนเซนเตรสฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายจากบริษัทตะกั่วคอนเซนเตรสฯ โดยอาศัยมาตรานี้ได้ และยังเป็นภาระเกินค่าของของผู้ฟ้องคดีที่เพียงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายตามมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย หรือเสียหายจากบริษัทตะกั่วคอนเซนเตรส (ประเทศไทย)

⁸⁹ “ศาลปกครองสูงสุดตัดสินให้กรมควบคุมมลพิษฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ จ่ายชดเชยรายละ 1.7 แสนบาท,” (2556, 9 มกราคม), *MGR Online*, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 26 ธันวาคม 2559.

จำกัด ซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษในภายหลัง⁹⁰ และมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายทั่วไปร้องขอให้ศาลบังคับบริษัทฯ ในกรณีดังกล่าวได้ เนื่องจากเป็นอำนาจของกรมควบคุมมลพิษ⁹¹ ดังนั้นศาลจึงไม่อาจเรียกบริษัทตะกั่วคอนเซนเตรสเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องร่วมกับกรมควบคุมมลพิษได้

3) ตัวอย่างคดีเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศ

คดีเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศในทางคดีแพ่ง มีหลายคดีที่ลูกจ้างยื่นฟ้องโรงงานอุตสาหกรรมผู้เป็นนายจ้างต่อศาลแรงงาน เช่นคดีตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5185-5221/2553 เป็นคดีที่ลูกจ้างของโรงงานทอผ้าจำนวน 38 คน ยื่นฟ้องนายจ้างต่อศาลแรงงานกลางว่ามิได้ดำเนินการป้องกันมิให้ฝุ่นฝ้ายในโรงงานเกินปริมาณที่กำหนด และมิได้จัดให้มีเครื่องป้องกันอันตรายต่อสุขภาพอนามัยที่มีประสิทธิภาพแก่ลูกจ้างอย่างเพียงพอ ทำให้โจทก์กับพวกเจ็บป่วยด้วยโรกระบบทางเดินหายใจไม่น้อยกว่า 10 ปี ตลอดมาจนถึงวันฟ้อง และทำให้ลูกจ้างประมาณ 200 คนป่วยเป็นโรคบิสสิโนซิส คดีนี้ศาลฎีกาวินิจฉัยให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีนับแต่วันฟ้องเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2538 จนกว่าจะชำระเสร็จ ซึ่งรวมค่าเสียหายทั้งหมดในคดีนี้เป็นเงินประมาณ 4,690,000 บาท

อีกคดีหนึ่งเป็นคดีตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5785/2540 วินิจฉัยว่า โจทก์เป็นพนักงานปิดฝุ่นแผ่นวงจรอิเล็กทรอนิกส์ในบริษัทของจำเลย เกิดมีอาการเจ็บป่วยเป็นโรคสารพิษอลูมินาซึ่งเป็นส่วนประกอบในการทำแผ่นวงจรอิเล็กทรอนิกส์จริง แต่ไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่าความเจ็บป่วยของโจทก์อันเกิดจากสารพิษอลูมินานั้นเป็นผลมาจากสารพิษอลูมินาซึ่งอยู่ในที่ทำงานอันเป็นสถานประกอบกิจการของจำเลย จึงพิพากษายกฟ้อง

ตัวอย่างอีกคดีหนึ่งเป็นคดีมลพิษทางอากาศจากกระบวนการผลิตกระแสไฟฟ้า โดยโจทก์กับพวกรวม 6 คน ได้ยื่นฟ้องโรงงานผลิต ส่ง และจำหน่ายกระแสไฟฟ้าซึ่งได้ระบายควันจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงและปล่อยสารพิษ ฝุ่นละอองเกินมาตรฐาน ทำให้โจทก์กับพวกเจ็บป่วย คดีนี้ได้มี

⁹⁰ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ 637/2551.

⁹¹ คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ ภาค 7 ที่ 2064/2544.

คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 1270/2555 วินิจฉัยว่า เมื่อจำเลยไม่ได้กล่าวอ้างและพิสูจน์ว่ามลพิษนั้นเกิดจากเหตุยกเว้นความผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา 96 (1) ถึง (3) แห่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์

คดีสำคัญที่เกี่ยวกับมลพิษทางอากาศอีกคดีหนึ่งเป็นคดีทางปกครอง คือคดีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง คดีนี้ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเชียงใหม่ 19 ส่วนวนคดี เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2552 มีผู้ฟ้องคดี 131 คน จากจำนวนผู้ได้รับผลกระทบทั้งหมดประมาณ 868 ราย แต่เหตุแห่งคดีเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 จากการใช้ถ่านหินลิกไนต์เป็นเชื้อเพลิงผลิตกระแสไฟฟ้า และละลายปล่อยให้ฝุ่นหิน ฝุ่นละออง และก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์จากกระบวนการผลิตฟุ้งกระจายไปในอากาศ ทำให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกเจ็บป่วยเป็น โรคนิวมานิโอซิส โรคพิษซัลเฟอร์ไดออกไซด์ โรคปอด ระคายเคืองต่อเยื่อเมือกตามร่างกายและโรคทางเดินหายใจ

ศาลปกครองเชียงใหม่พิพากษาว่า เมื่อไม่ปรากฏว่ามีเหตุยกเว้นความรับผิด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดเชยค่าเสียหายในฐานะเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 แต่ค่าเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือทรัพย์สินของผู้เสียหาย ไม่มีหลักฐานค่าใช้จ่ายมาแสดงต่อศาล และมีได้แสดงให้เห็นว่าจะต้องมีค่าใช้จ่ายในอนาคตอย่างไร จึงไม่อาจเรียกค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ได้ และจากอาการของโรคและความผิดปกติของร่างกายไม่น่าจะเป็นอุปสรรคในการประกอบอาชีพและความสูญเสียโอกาสที่จะดำรงชีวิตอย่างปกติสุข ทั้งไม่มีอาการเรื้อรัง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องชดเชยค่าเสียหายในส่วนนี้

สำหรับความเสียหายต่อพืชไร่ สัตว์เลี้ยง และค่าขาดประโยชน์ในการใช้ที่ดิน ผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำสืบให้เห็นว่ามีความเสียหายอย่างไร จึงไม่ต้องชดเชยค่าเสียหายเช่นกัน และพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยเฉพาะค่าเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน อันได้แก่ ค่าทดแทนการเสื่อมสมรรถภาพ สุขภาพ อนามัย และความสูญเสียทางจิตใจตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตาม ป.พ.พ.มาตรา 446 ตามจำนวนครั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีปล่อยอากาศเสีย จากปริมาณก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์เกินเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด

อย่างไรก็ดี เนื่องจากในคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีได้ปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์เกินมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด 278 ครั้ง ในระยะเวลา 67 เดือน และหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ปวยนอกที่ได้รับผลกระทบแล้วยังปล่อยก๊าซเกินมาตรฐานอีกหลายครั้ง โดยรู้อยู่ว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย และเป็นการละเมิดที่มีพฤติการณ์ร้ายแรง ทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องได้รับโทษใดๆ ศาลจึงเห็นควรให้กำหนดค่าเสียหายเพื่อเป็นการลงโทษด้วย เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ความระมัดระวังในการดำเนินการมากขึ้น โดยกำหนดให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีรายละ 1,200 บาทต่อครั้งที่ปล่อยมลพิษ แต่ในเรื่องค่าธรรมเนียมศาลและค่าทนายความนั้น ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองที่จะสั่งให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งชำระแทนอีกฝ่ายหนึ่งได้ จึงให้ยกคำขอ⁹²

อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีบางรายและผู้ถูกฟ้องคดี ได้อุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองเชียงใหม่ได้อ่านคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2558 ในคดีหมายเลขดำที่ อ. 1110-1128/2552 หมายเลขแดงที่ อ. 730-748/2557 ให้ผู้ฟ้องคดีรายที่อยู่ในพื้นที่ตลอดระยะเวลาช่วงเดือนพฤศจิกายน 2535 ถึงเดือนสิงหาคม 2541 มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินทั้งสิ้น 246,900 บาท ส่วนผู้ฟ้องคดีรายอื่นให้มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนตามระยะเวลาที่อยู่ในพื้นที่จริงวันละ 300 บาท แต่ต้องไม่เกินค่าขอของผู้ฟ้องคดีแต่ละราย

อนึ่ง แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับชดใช้เยียวยาตามคำพิพากษา แต่ผู้ฟ้องคดีบางรายได้ถึงแก่ความตายไปแล้วก่อนคดีถึงที่สุดมากกว่า 15 ราย หนึ่งในผู้ได้รับผลกระทบคือ นางปราณี อินปัญญา อายุ 43 ปี ชาวบ้านสบกลาง ได้นำขวดยา 1 กระสอบปุยที่ถูกสาววัย 10 ขวบ ต้องใช้รักษาโรคทางเดินหายใจ ตั้งแต่อายุ 1 ขวบ มาแสดงเพื่อยืนยันว่าชาวบ้านรอบโรงไฟฟ้าได้รับผลกระทบจริง⁹³ และกล่าวว่า ตนมาเป็นตัวแทนพ่อคือ นายสงวน วงศ์ดี อายุ 64 ปี ซึ่งเสียชีวิตไปแล้วด้วยโรคมะเร็งสมองและไต ผลจาก

⁹² คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ที่ 60/2552.; ค่าเสียหายเชิงลงโทษเป็นการกำหนดค่าเสียหายให้มากกว่าความเป็นจริงหรือสูงกว่าปกติเพื่อเป็นการลงโทษผู้กระทำละเมิด. ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมเรื่องค่าเสียหายเชิงลงโทษได้จาก “ค่าเสียหายในเชิงลงโทษในระบบกฎหมายไทย,” โดย อภิชัย กูเมือง, 2550, *วารสารกฎหมายปกครอง*, 26(2), น. 76-101. ลิขสิทธิ์ (2550) โดยสำนักงานศาลปกครอง.

⁹³ “ศาลปกครองสูงสุด สั่งแม่เมาะ อพยพเหนือรับผลกระทบออกไป 5 กม.,” (2558, 10 กุมภาพันธ์), *ไทยรัฐ*, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 26 กุมภาพันธ์ 2558.

คำพิพากษาทำให้ได้รับเงินชดเชยเพียง 200,000 บาท ซึ่งไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการต่อสู้ยาวนาน และต้องย้ายบ้านออกจากพื้นที่ ไม่เพียงพอแม่สำหรับคำรักษาพยาบาลพอในขณะที่มีชีวิตอยู่ จึงถือว่ายังไม่ได้รับความเป็นธรรม แต่ก็ไม่รู้ว่าจะต่อสู้ต่อไปอย่างไร⁹⁴ ซึ่งกลุ่มชาวบ้านที่มาฟังคำพิพากษาได้ให้ความเห็นว่า “หลังจากนี้ต่อไป กลุ่มชาวบ้านคงจะต้องตั้งกองทุนขึ้นมาดูแลกันเองภายในหมู่บ้าน เพื่อจะได้ช่วยเหลือกันและกันได้ เนื่องจากบางรายได้รับเงินจำนวนหลักหมื่นเท่านั้น ซึ่งทุกคนร่วมต่อสู้กันมานานก็ถือเป็นสิ่งที่จะต้องช่วยเหลือกันต่อไป”⁹⁵

จากตัวอย่างคดีความเสียหายจากมลพิษทั้งทางคดีแพ่งและทางคดีปกครองจะเห็นได้ว่ายังคงมีปัญหาหลายประการที่ทำให้ผู้ประสบภัยจากมลพิษไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหาย เพราะผู้ประสบภัยส่วนน้อยเท่านั้นที่ดำเนินการฟ้องร้อง ยังมีผู้ประสบภัยอีกจำนวนมากที่ไม่ได้ยื่นฟ้องคดี และจากตัวอย่างคดีจะเห็นได้ว่าเหยื่อมลพิษอาจไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายเสมอไป ปัญหาต่าง ๆ ที่ทำให้ผู้ประสบภัยไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาจากการใช้มาตรการการยื่นฟ้องคดีต่อศาลนี้ ผู้วิจัยจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 4 เรื่องวิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมโดยใช้มาตรการทางกฎหมาย



ภาพที่ 3.20 ผู้ป่วยที่ได้รับผลกระทบจากโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ จนป่วยเป็นโรกระบบทางเดินหายใจ และเสียชีวิตแล้วหลายราย เด็กๆ หลายคนป่วยด้วยโรคทางเดินหายใจตั้งแต่เกิด

ที่มา: กลุ่มเครือข่ายสิทธิผู้ป่วยแม่เมาะ 30 มกราคม 2557. ล่าปาง: ศูนย์ประสานงานเครือข่ายสิทธิผู้ป่วยแม่เมาะ.

⁹⁴ “11 ปี ที่รอคอย!!ศาลปค. สูงสุด สั่งกฟผ. จ่ายเหื่อแม่เมาะ 25 ล.” (2558, 25 กุมภาพันธ์), *ไทยรัฐ*, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 26 กุมภาพันธ์ 2558.

⁹⁵ “ศาลตัดสินให้กฟผ. จ่ายเงินสินไหมให้ชาวบ้านแม่เมาะ,” (2558, 26 กุมภาพันธ์), *เดลินิวส์*, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 26 กุมภาพันธ์ 2558.



ภาพที่ 3.21 ผู้ได้รับผลกระทบจากโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ

ที่มา: กลุ่มเครือข่ายสิทธิผู้ป่วยแม่เมาะ. ลำปาง: ศูนย์ประสานงานเครือข่ายสิทธิผู้ป่วยแม่เมาะ.

3.2.2 การเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษโดยใช้มาตรการทางกฎหมายทางเลือกอื่น

ผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อมอาจใช้มาตรการทางกฎหมายทางเลือกอื่นนอกจากการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษ อาทิ การใช้มาตรการประนีประนอมยอมความ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือการประนีประนอมข้อพิพาท และวิธีการอนุญาโตตุลาการ ดังนี้

3.2.2.1 การประนีประนอมยอมความ

การประนีประนอมยอมความ เป็นสัญญาทางแพ่งอย่างหนึ่ง ซึ่งไม่มีแบบแห่งนิติกรรม เพียงตกลงด้วยวาจาสัญญา ก็มีผลสมบูรณ์ เมื่อคู่กรณีพิพาททำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน ด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กันตาม ป.พ.พ. มาตรา 850 ข้อพิพาทเดิมจะระงับสิ้นไป จึงไม่อาจนำมาฟ้องร้องกันอีกได้ และต้องผูกพันกันตามสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น ดังนั้นหากฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ อีกฝ่ายหนึ่งจึงฟ้องศาลให้บังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นได้ แต่ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ หรือลงลายมือชื่อของตัวแทนฝ่ายนั้นจึงจะฟ้องร้องบังคับกันได้

ในกรณีมีข้อพิพาทเกิดขึ้นเนื่องจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม ก่อนที่ผู้เสียหายจะฟ้องคดีต่อศาล หรือก่อนที่ผู้ก่อมลพิษจะถูกฟ้องคดี ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจตกลงกันระงับข้อพิพาทนั้นด้วยมาตรการ ประนีประนอมยอมความ โดยการตกลงกันเอง หรือตั้งบุคคลภายนอกให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยก็ได้ เมื่อตกลง กันได้แล้ว ผู้เสียหายก็จะสามารถได้รับการชดเชยและเยียวยาความเสียหายในระดับที่พึงพอใจยอมรับ ได้ โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องศาล และผู้ก่อมลพิษในสิ่งแวดล้อมก็อาจต้องรับผิดชอบเพียงบางส่วนของความเสียหายแท้จริงตามที่ได้ตกลงต่อรองเจรจากัน แต่หากต่อมาผู้ก่อมลพิษบิดพลิ้วไม่ชดเชยค่าเสียหายให้ ตามที่ได้ตกลงไว้ ผู้เสียหายต้องฟ้องคดีต่อศาลให้ผู้ก่อมลพิษปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ นั้น จะฟ้องให้ผู้ก่อมลพิษรับผิดชอบชดเชยเยียวยาความเสียหายโดยอาศัยเหตุแห่งความรับผิดชอบตามข้อ พิพาทเดิมอีกไม่ได้⁶ อย่างไรก็ตาม หากคู่กรณีพิพาทประสงค์ให้การประนีประนอมยอมความมีความ แน่นอนชัดเจน อาจทำอย่างเป็นทางการก็ได้ ซึ่งเรียกว่า “การประนีประนอมข้อพิพาท” แต่หากตกลงกันไม่ได้ ก็ต้องฟ้องคดีโดยอาศัยเหตุแห่งความรับผิดชอบตามข้อพิพาทเดิม

สำหรับในกรณีที่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ก่อนคดีถึงที่สุด คู่ความอาจตกลงระงับข้อ พิพาทนั้นด้วยการประนีประนอมยอมความกันได้ตลอดเวลา โดยจะตกลงกันเองนอกศาล แล้วโจทก์ ถอนฟ้องไป หรือกระทำในศาลและให้ศาลพิพากษาตามยอมก็ได้ ในกรณีที่ตกลงประนีประนอมยอมความ กันเองนอกศาล หากฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งต้องฟ้อง ให้บังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความอีกครั้งหนึ่ง แต่ถ้าเป็นการประนีประนอมยอมความกันใน ศาล และศาลพิพากษาตามยอม หากฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญาประนีประนอมยอมความ นั้น อีกฝ่ายหนึ่งขอให้ศาลบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาตามยอมได้โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีขึ้นใหม่ เหตุฉะนั้น เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ระบบของศาลในปัจจุบันจะมีกระบวนการให้คู่ความยุติข้อ พิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย เมื่อคู่ความตกลงกันได้ก็จะทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันไว้

⁶ เทียบเคียงกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 108/2545 ซึ่งวินิจฉัยว่า “การตกลงระงับข้อพิพาทระหว่างโจทก์กับ จำเลยที่มีอยู่แล้วในขณะนั้นให้เสร็จไป เข้าลักษณะเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พานิชย์ มาตรา 850 จึงมีผลให้สิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับที่ดินของโจทก์กับจำเลยที่มีอยู่ต่อกันนั้นระงับสิ้นไป โจทก์จึงไม่ มีอำนาจฟ้องจำเลยเกี่ยวกับที่ดิน น.ส.3 ก เลขที่ 903, 915 และ 2246 ในคดีนี้ โจทก์ก็มีสิทธิฟ้องบังคับจำเลยให้ปฏิบัติตาม สัญญาประนีประนอมยอมความเท่านั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพานิชย์ มาตรา 852

3.2.2.2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือการประนอมข้อพิพาท

เมื่อมีข้อพิพาทเนื่องจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้ก่อมลพิษและผู้ได้รับความเสียหาย อาจใช้มาตรการเยียวยาความเสียหายด้วยการระงับข้อพิพาทโดยมีบุคคลภายนอกเรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” ทำหน้าที่ช่วยเหลือให้การเจรจาต่อรองสามารถเป็นไปได้ง่ายขึ้น การเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาทเป็นมาตรการทางเลือกให้คู่กรณีมีโอกาสได้หาทางออกร่วมกันอย่างรวดเร็วและได้รับความพึงพอใจด้วยกันทั้งสองฝ่าย หลักพื้นฐานของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จึงต้องเกิดจากความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจกำหนดข้อตกลงให้แก่คู่พิพาท ต้องให้คู่กรณีตัดสินใจร่วมกันอย่างอิสระ ในทางทฤษฎีอาจแยกรูปแบบการไกล่เกลี่ย (Mediation) กับ การประนอมข้อพิพาท (Conciliation) ออกจากกัน โดยแบ่งผ่านบทบาทของคนกลาง กล่าวคือ “ผู้ไกล่เกลี่ย” ในกระบวนการไกล่เกลี่ย มีหน้าที่เป็นคนกลางในการติดต่อสื่อสารเท่านั้น ในขณะที่ “ผู้ประนอมข้อพิพาท” มีอำนาจในการจัดทำข้อเสนอทางออกให้คู่พิพาทพิจารณาด้วย⁹⁷ อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทย ไม่มีการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ของคนกลางอย่างชัดเจน และมีการใช้คำว่า “การไกล่เกลี่ย” กับ “การประนอมข้อพิพาท” สลับกันไปมา โดยสื่อถึงความหมายเดียวกัน⁹⁸ และการไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาท อาจมีได้ทั้งในศาลและนอกศาล ดังนี้

(1) การไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาทนอกศาล

การไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาทนอกศาล คือการตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความตาม ป.พ.พ. มาตรา 850 โดยที่ยังไม่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาล เกิดจากความสมัครใจของคู่กรณีพิพาทกัน แต่มีลักษณะเป็นทางการ และคู่กรณีที่พิพาทต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ สำหรับรูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือการประนอมข้อพิพาทนอกศาลในประเทศไทย มีหลายรูปแบบ อาทิ

1) การไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาท โดยคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงว่าด้วย

⁹⁷ กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย (น.2), โดย ตะวัน มานะกุล, 2557, กรุงเทพฯ: มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ.

⁹⁸ บทบาทของศาลและปัญหาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีความที่ขึ้นสู่ศาล (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) (น.31-33), โดย ณพชาติ ธรรมศักดิ์, 2550, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

การไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 127 ตอนที่ 54 ก หน้า 13 ลงวันที่ 7 กันยายน 2553 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 61/2 วรรคหกแห่งพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ในกรณีที่คู่กรณีมีข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินมรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน สองแสนบาทหรือมากกว่านั้นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา แต่ขณะนี้ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดจำนวนทุนทรัพย์เป็นอย่างอื่น⁹⁹

2) การไถ่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาทตามข้อบังคับกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการประนอมข้อพิพาท สถาบันอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งใช้บังคับแก่การประนอมข้อพิพาทซึ่งเกิดจากสัญญาหรือเกี่ยวกับสัญญาหรือนิติสัมพันธ์อื่นซึ่งคู่กรณีประสงค์จะให้มีการระงับข้อพิพาทโดยการประนอมข้อพิพาทภายใต้การจัดการของสถาบัน และคู่กรณีตกลงจะไม่ใช่สิทธิในการระงับข้อพิพาททางศาล¹⁰⁰

3) การไถ่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาทโดยสำนักระงับข้อพิพาทศาลยุติธรรมตามข้อบังคับว่าด้วยการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล สำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม ซึ่งให้ใช้บังคับสำหรับการไถ่เกลี่ยภายใต้การจัดการของสำนักระงับข้อพิพาท เว้นแต่จะเป็นการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นอนุญาโตตุลาการ โดยคู่พิพาทที่ประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไถ่เกลี่ยต้องยื่นคำร้องต่อสำนักระงับข้อพิพาทตามแบบคำร้องขอไถ่เกลี่ยของสำนักระงับข้อพิพาท ซึ่งผู้ไถ่เกลี่ยอาจเป็นผู้ที่มีชื่อในทะเบียนผู้ไถ่เกลี่ยของสำนักระงับข้อพิพาท หรือนุคคลอื่นซึ่งคู่พิพาทเห็นพร้อมกันให้เป็นผู้ไถ่เกลี่ยก็ได้ แต่ต้องดำเนินกระบวนการไถ่เกลี่ยตามข้อบังคับดังกล่าว และคู่พิพาทต้องผูกพันตามสัญญาหรือข้อตกลงอันเป็นผลของการไถ่เกลี่ยนั้น¹⁰¹

4) ศูนย์ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทสภาพนายความ จัดตั้งขึ้นตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 7 มีทนายความซึ่งขึ้นทะเบียนกับสำนักงานไถ่เกลี่ยข้อพิพาท สภาพนายความ และได้รับการแต่งตั้งจากผู้อำนวยการศูนย์ไถ่เกลี่ยข้อพิพาท เป็น

⁹⁹ กฎกระทรวงว่าด้วยการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553, น. 13.

¹⁰⁰ ข้อบังคับกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการประนอมข้อพิพาท, โดย กระทรวงยุติธรรม สถาบันอนุญาโตตุลาการ 2533 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 16 มกราคม 2562.

¹⁰¹ แหล่งเดิม.

ผู้ดำเนินการ ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในแต่ละคดี ซึ่งข้อพิพาทที่เข้าสู่ระบบ ไกล่เกลี่ยจะเป็นข้อพิพาทที่ฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลแล้วหรือไม่ก็ได้ โดยปฏิบัติตามระเบียบศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสหภาพทนายความ ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2547¹⁰²

5) ศูนย์ป้องกันไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานภายใต้ภารกิจของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งก่อตั้งขึ้นตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 ข้อ 2 (3)¹⁰³

การใช้มาตรการเยียวยาความเสียหาย โดยวิธีการไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาทนอกศาล จะกระทำได้เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น และคู่กรณีพิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีหนังสือแจ้งไปยังอีกฝ่ายหนึ่งว่าต้องการตกลงระงับข้อพิพาทที่มีอยู่ด้วยกระบวนการไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาทตามข้อบังคับของการประนอมข้อพิพาทของสำนักงานประนอมข้อพิพาท สถาบันหรือศูนย์ประนอมข้อพิพาทนั้นๆ ผู้ทำหน้าที่ประนอมข้อพิพาท จะเป็นบุคคลที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้ไกล่เกลี่ย หรือเป็นบุคคลที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยไว้ตามกฎหมายกระทรวง หรือตามระเบียบ ข้อบังคับของสถาบัน สำนักงานประนอมข้อพิพาท หรือศูนย์นั้น ๆ หรือไม่ก็ได้ หรือจะเป็นบุคคลที่คู่กรณีพิพาทได้ตกลงแต่งตั้งให้เป็นผู้ประนอมข้อพิพาทก็ได้ โดยปกติผู้ประนอมข้อพิพาทจะมีจำนวนหนึ่งคน เว้นแต่คู่กรณีพิพาทเห็นสมควรให้มีมากกว่าหนึ่งคนก็ทำได้ และคู่กรณีพิพาทอาจขอแนะนำพยานบุคคลเข้าสืบด้วยก็ได้

อย่างไรก็ตาม การประนอมข้อพิพาท แม้ทำอย่างเป็นทางการ ก็ไม่มีผลบังคับให้คู่กรณีพิพาทต้องตกลงกัน ข้อตกลงต้องเป็นไปตามความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย หากตกลงกันไม่ได้ ฝ่ายที่เสียหายก็ยังคงมีสิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลด้วยการยื่นฟ้องคดีขอให้ศาลบังคับให้ผู้ก่อความเสียหายชดเชยและเยียวยาความเสียหายให้ได้ แต่คดีอาจขาดอายุความเพราะการไกล่เกลี่ยนอกศาล ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้

¹⁰² การพัฒนาระบบอาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพิพาท *Reflection Paper*, โดย ทศพร จุลศิริ, 2549, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 16 มกราคม 2558.

¹⁰³ ประวัติความเป็นมา, โดย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2557, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 16 มกราคม 2558.; กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 ข้อ 2 (3) *ราชกิจจานุเบกษา* 129(26 ก), น.24, (2555, 6 มีนาคม).

อายุความสะดุดหยุดลง¹⁰⁴ และไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้เปิดเผยความลับหรือข้อมูลที่ไต่ถามการไต่ถาม
เกลี้ย¹⁰⁵ ในกรณีที่เกิดกลกันได้ ผู้ประนอมข้อพิพาทจะร่างสัญญาประนีประนอมยอมความให้ และให้
คู่กรณีพิพาทลงลายมือชื่อในสัญญานั้น ซึ่งในสัญญาประนีประนอมยอมความนี้ อาจมีข้อตกลงให้ใช้
วิธีการอนุญาโตตุลาการเมื่อมีข้อพิพาทใดๆเกิดขึ้นจากสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นด้วยก็ได้ แต่
ถ้าไม่มีข้อตกลงเช่นนี้ และมีข้อพิพาทอันเกิดจากสัญญาประนีประนอมยอมความขึ้น หรือฝ่ายใดฝ่าย
หนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งต้องยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาล
เพื่อให้บังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น แต่จะฟ้องคดีต่อศาลโดยอาศัยสิทธิตามข้อพิพาท
เดิมไม่ได้ เพราะเมื่อได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความแล้ว จะมีผลทำให้ข้อพิพาทเดิมนั้นระงับสิ้น
ไป และเปลี่ยนมาผูกพันตามข้อตกลงในสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น¹⁰⁶

(2) การไต่ถามเกลี้ยหรือประนอมข้อพิพาทในศาล

ในกรณีที่ผู้เสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมใช้มาตรการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ระบบของศาล
ในปัจจุบันจะสนับสนุนให้ระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไต่ถามเกลี้ย ไม่ว่าจะพิจารณาคดีจะได้ดำเนินไป
แล้วเพียงใด ศาลมีอำนาจที่จะให้คู่ความไต่ถามตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาทนั้น¹⁰⁷
ซึ่งการนำคดีเข้าสู่กระบวนการไต่ถามเกลี้ย ปฏิบัติได้ 2 ทาง คือศาลไต่ถามเกลี้ยเองและคู่ความขอให้ศาลไต่
ถามเกลี้ย¹⁰⁸ ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติไต่ถามเกลี้ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 พฤษภาคม 2562
แต่กฎหมายนี้ไม่กระทบต่อการไต่ถามเกลี้ยข้อพิพาทของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการตามหน้าที่ และ
อำนาจของตน แต่ต้องแจ้งให้กระทรวงยุติธรรมทราบ ตามกฎหมายนี้ได้มีข้อจำกัดมิให้ทำการไต่ถามเกลี้ย
คดีที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิแห่งสภาพบุคคล สิทธิในครอบครัว หรือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ และ

¹⁰⁴ กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม (น. 508). เล่มเดิม.

¹⁰⁵ การไต่ถามเกลี้ยข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมนอกศาล (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. (1). โดย จตุพร
อินทรเจ้า, 2554, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁰⁶ กฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามเกลี้ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ออกตามความในมาตรา
61/2 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550.

¹⁰⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20.

¹⁰⁸ แหล่งเดิม. มาตรา 20 ทวิ.; วิธีการและขั้นตอนการไต่ถามเกลี้ยข้อพิพาท, โดย ไพโรจน์ เม่นสุวรรณ,
2557, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 16 มกราคม 2558.

กำหนดให้"ไถ่เกลียดได้เฉพาะข้อพิพาทที่กำหนดไว้ในกฎหมายไถ่เกลียดข้อพิพาท และข้อพิพาทอื่น นอกจากที่กำหนดให้"ไถ่เกลียดได้ดังกล่าวซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่เกิน 5 ล้านบาท หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนด ในพระราชกฤษฎีกา และการไถ่เกลียดข้อพิพาทต้องเป็นไปตามประเภทของข้อพิพาท คือ ข้อพิพาททางแพ่ง ทางอาญา ทางอาญาในชั้นสอบสวน และข้อพิพาทภาคประชาชน และได้แก้ไขปัญหาในกรณีที่มีการใช้กระบวนการไถ่เกลียดเพื่อการประวิงคดี ไว้ในกฎหมายไถ่เกลียดในกรณีที่ไถ่เกลียดไม่สำเร็จ และปรากฏว่าคดีหลักขาดอายุความไปแล้วในระหว่างไถ่เกลียด หรือกำลังจะขาดอายุความภายใน 60 วัน นับแต่วันที่การไถ่เกลียดสิ้นสุด ให้ขยายอายุความออกไปได้อีก 60 วัน และถ้าศาลไม่บังคับตาม ข้อตกลงระงับข้อพิพาท ก็ให้ขยายอายุความออกไปอีก 60 วัน นับแต่วันที่คำสั่งศาลถึงที่สุด¹⁰⁹ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติกฎหมายนี้ใช้สำหรับกระบวนการไถ่เกลียดในศาลเท่านั้น

1) การไถ่เกลียดข้อพิพาทในศาลยุติธรรม

ในกรณีที่ศาลเห็นสมควรเองหรือเมื่อมีคำขอของกลุ่มความให้มีการไถ่เกลียด ผู้รับผิดชอบ ราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาอาจแต่งตั้งผู้พิพากษา ข้าราชการศาลยุติธรรม หรือบุคคลภายนอก ซึ่งมีชื่ออยู่ในทะเบียนผู้ประนีประนอมหรือไม่ก็ได้ ผู้ใดผู้หนึ่งหรือหลายคนให้เป็นผู้ประนีประนอม เพื่อช่วยเหลือศาลในการไถ่เกลียดคดีเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ได้ ผู้ประนีประนอมที่ได้รับแต่งตั้งต้อง ดำเนินการไถ่เกลียดข้อพิพาทตามระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการไถ่เกลียดข้อพิพาท พ.ศ. 2544 และ ฉบับที่ 2 (แก้ไขเพิ่มเติม) พ.ศ. 2547¹¹⁰ และต้องดำเนินการไถ่เกลียดให้แล้วเสร็จ ภายในระยะเวลาที่ผู้แต่งตั้งกำหนด เมื่อคู่กรณีพิพาทตกลงกันได้ และผู้ประนีประนอมเห็นสมควรโดย ความยินยอมของทั้งสองฝ่าย ผู้ประนีประนอมอาจจัดให้มีการยกร่างสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้แก่คู่ความ ถ้าคู่ความตกลงรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการยกร่างสัญญาดังกล่าวนี้

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติไถ่เกลียดข้อพิพาท พ.ศ. 2562, มาตรา 6.

¹¹⁰ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 (1) แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.

ในกรณีที่คู่ความตกลงระงับข้อพิพาทเพียงบางส่วน หรือตกลงรับข้อเท็จจริงบางประการ และยินยอมให้นำข้อตกลงเช่นว่านั้นไปใช้อ้างอิงในกระบวนการพิจารณาของศาลได้ ผู้ประนีประนอมต้องจัดทำบันทึกข้อตกลงและแจ้งให้ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนทราบ เพื่อดำเนินการพิพากษาตามยอมหรือถอนฟ้องแล้วแต่กรณีต่อไป ถ้าคู่พิพาทเลือกให้ศาลพิพากษาตามยอม ต่อมาหากฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น อีกฝ่ายหนึ่งสามารถขอให้ศาลบังคับตามคำพิพากษาตามยอมนั้น ได้ทันทีโดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีใหม่

ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายโจทก์เลือกถอนฟ้องคดีและตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความกับจำเลย ซึ่งมีผลให้ข้อพิพาทเดิมระงับสิ้นไปและเกิดข้อผูกพันตามสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น ต่อมาหากฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ อีกฝ่ายหนึ่งต้องนำสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นมาฟ้องศาลให้ปฏิบัติตามสัญญานั้นอีกครั้งหนึ่ง ถ้าคู่พิพาทตกลงกันไม่ได้ ให้ผู้ประนีประนอมแจ้งผลการไกล่เกลี่ยให้ศาลทราบ เพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป¹¹¹

2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครอง

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 นั้น ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคือตุลาการศาลปกครองซึ่งถูกแต่งตั้งโดยผู้รับผิดชอบราชการศาล โดยต้องเป็นไปตามความสมัครใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องให้เสร็จโดยเร็ว ไม่เป็นการประวิงคดีให้ล่าช้า และผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีความเป็นกลาง และจะดำเนินการแยกต่างหากจากการพิจารณาคดี

¹¹¹ กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย (น.1-28). เล่มเดิม.; “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล,” ใน การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (น.108), โดย โชติช่วง ท้าววงศ์, 2555, กรุงเทพฯ: ธนาพรส.; “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท,” ใน การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (น.73-97), โดย ภาณุ รั้งสีสหัส, 2555, กรุงเทพฯ: ธนาพรส.; “ความขัดแย้งและวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก,” ใน การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (น. 25-47), โดย สรวิศ ลิ้มปริง, 2555, กรุงเทพฯ: ธนาพรส.; ระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2544 และฉบับที่ 2 (แก้ไขเพิ่มเติม) พ.ศ. 2547.

กระบวนการไกล่เกลี่ยจะเริ่มต้น โดยคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นคำขอต่อศาลในระหว่างที่มีการยื่นฟ้องคดีแล้ว การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองโดยตุลาการศาลปกครอง จึงเป็นการไกล่เกลี่ยในศาล หรือเป็นการประนีประนอมยอมความในศาล เพราะหากมีการไกล่เกลี่ยยุติเป็นที่ตกลงกันได้แล้ว คู่กรณีที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยต้องทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความ หนังสือลงลายมือชื่อต่อหน้าผู้ไกล่เกลี่ย จากนั้นผู้ไกล่เกลี่ยจะรายงานผลและสัญญาประนีประนอมยอมความต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาพิพากษาต่อไป ถ้าองค์คณะเห็นว่าบันทึกข้อตกลงนั้น ไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ไกล่เกลี่ย ไม่มีการฉ้อฉล ไม่ละเมิดกฎหมาย หรือทำให้คดีเสร็จไปทั้งหมด ก็จะพิพากษาไปตามนั้น แต่ถ้าทำให้คดีเสร็จไปบางส่วน ต้องจดยางานแสดงไว้ในข้อตกลงการไกล่เกลี่ยด้วย แล้วพิจารณาพิพากษาประเด็นอื่นที่ตกลงกันไม่ได้ต่อไป แล้วนำมารวมพิพากษากับข้อพิพาทที่ตกลงกันได้

ถ้าองค์คณะเห็นว่า การไกล่เกลี่ยไม่ถูกต้องเนื่องจากมีลักษณะต้องห้าม มีการฉ้อฉล หรือละเมิดกฎหมาย องค์คณะต้องส่งบันทึกข้อตกลงให้ผู้ไกล่เกลี่ยทำการไกล่เกลี่ยในส่วนที่ไม่ถูกต้องใหม่ ถ้ายังไม่ถูกต้องก็จะจดยางานเฉพาะข้อความที่ตกลงกันได้และถูกต้องลงไว้ในการไกล่เกลี่ย ส่วนที่ไม่ถูกต้องก็จะพิจารณาพิพากษาและนำมารวมกับข้อพิพาทที่ตกลงกันได้และถูกต้อง อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ถ้าองค์คณะเห็นว่า การไกล่เกลี่ยไม่เป็นประโยชน์แก่คดี และไม่อาจสำเร็จ หรือประวิงคดี ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักการไกล่เกลี่ย ก็จะมีคำสั่งให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นสิ้นสุดลง¹¹²

3.2.2.3 วิธีการอนุญาโตตุลาการ

การเยียวยาความเสียหายจากมลพิษโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) มีลักษณะใกล้เคียงกับการใช้มาตรการเยียวยาความเสียหายด้วยการดำเนินคดีในศาล มีค่าใช้จ่าย ค่าธรรมเนียม และค่าปฎิการ¹¹³ โดยคู่กรณีที่พิพาทอาจแต่งตั้งบุคคลทำหน้าที่เป็นอนุญาโตตุลาการ หรือให้เป็นคนกลางเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินข้อพิพาทนั้น ข้อพิพาทโดยทั่วไปสามารถเข้าสู่กระบวนการวิธีการโดยอนุญาโตตุลาการได้โดยผลของสัญญาซึ่งคู่พิพาทตกลงกันไว้ ระบุให้ระงับข้อพิพาท โดยให้

¹¹² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562. (น. 9-15).

¹¹³ พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562, มาตรา 46.

อนุญาโตตุลาการเป็นผู้ชี้ขาดในสัญญาเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น หรือเมื่อเกิดมีข้อพิพาทขึ้นแล้วคู่กรณีพิพาทจึงมาตกลงระงับข้อพิพาทด้วยการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นมาชี้ขาดตัดสินคดีภายหลังก็ได้ ซึ่งอาจเป็นอนุญาโตตุลาการที่เป็นสถาบันหรือไม่ใช่สถาบันก็ได้ สำหรับอนุญาโตตุลาการที่เป็นสถาบันจะอยู่ภายใต้การจัดการของสำนักงานอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม การอนุญาโตตุลาการจึงอาจกระทำได้ตั้งแต่เมื่อข้อพิพาทเกิดขึ้นและคู่พิพาทยังมีได้ฟ้องคดีต่อศาล หรือมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลตามข้อพิพาทนั้นแล้ว กระบวนการอนุญาโตตุลาการจึงอาจแบ่งออกได้ 2 ประเภทคือ อนุญาโตตุลาการในศาลและนอกศาล

ในกรณีที่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว คู่ความอาจตกลงกันเสนอข้อพิพาทในประเด็นใดประเด็นหนึ่งหรือทั้งหมดให้อนุญาโตตุลาการคนเดียวหรือหลายคนเป็นผู้ชี้ขาดก็ได้ โดยยื่นคำขอร่วมกันต่อศาลที่พิจารณาคดีนั้น¹¹⁴ เมื่อแต่งตั้งให้บุคคลใดเป็นอนุญาโตตุลาการแล้วจะถอนการแต่งตั้งไม่ได้ เว้นแต่อีกฝ่ายยินยอม ในการพิจารณาชี้ขาดตัดสินนั้น อนุญาโตตุลาการต้องฟังคู่ความทุกฝ่าย เมื่ออนุญาโตตุลาการได้พิจารณาชี้ขาดตัดสินข้อพิพาทแล้ว ต้องเสนอคำชี้ขาดนั้นต่อศาลที่พิจารณาคดีนั้นให้พิพากษาตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ถ้าศาลเห็นว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการไม่ขัดต่อกฎหมาย ศาลก็จะพิพากษาตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ แต่ถ้าศาลเห็นว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการขัดต่อกฎหมาย ศาลมีอำนาจทำคำสั่งปฏิเสธไม่พิพากษาตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการนั้นได้ หรือมีคำสั่งให้แก้ไขให้ถูกต้องภายในเวลาตามแต่ศาลจะเห็นสมควรกำหนดก็ได้ ซึ่งคำพิพากษาของศาลตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ หรือคำสั่งศาลที่ปฏิเสธไม่พิพากษาตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการนี้ไม่อาจอุทธรณ์ได้ เว้นแต่เมื่อมีข้ออ้างแสดงว่าอนุญาโตตุลาการ หรือประธานมิได้กระทำการโดยสุจริต หรือคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้กลฉ้อฉล หรือเมื่อคำสั่ง หรือคำพิพากษานั้นฝ่าฝืนต่อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเมื่อคำพิพากษานั้นไม่ตรงกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ¹¹⁵

¹¹⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 210.

¹¹⁵ แหล่งเดิม. มาตรา 210 ถึงมาตรา 222.

ในกรณีที่ยังไม่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาล มาตรการวิธีการอนุญาโตตุลาการอาจกระทำได้ในกรณีที่มีการตกลงกันไว้ล่วงหน้าตามสัญญา หรือเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้วจึงตกลงกันใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการก็ได้ และจะเป็นการดำเนินการเองหรือใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการที่เป็นสถาบันก็ได้ แต่การเสนอข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาดนอกศาลนั้น ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ¹¹⁶ อันได้แก่ พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 คือหากคู่พิพาทตกลงใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการที่เป็นสถาบัน คู่พิพาทจะอยู่ภายใต้ข้อบังคับของสถาบันอนุญาโตตุลาการนั้นๆ หรือไม่ก็ได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับของพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ และต้องเสียค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย ตลอดจนค่าป่วยการอนุญาโตตุลาการ

การดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ จะเริ่มต้นในกรณีใดกรณีหนึ่งเมื่อคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งได้รับหนังสือจากคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งขอให้ระงับข้อพิพาทนั้น โดยวิธีอนุญาโตตุลาการ หรือบอกกล่าวเป็นหนังสือแก่คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งให้ตั้งอนุญาโตตุลาการหรือให้ความเห็นชอบในการตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อระงับข้อพิพาทนั้น หรือมีหนังสือแจ้งข้อพิพาทที่ประสงค์จะระงับต่อคณะอนุญาโตตุลาการในกรณีที่สัญญาอนุญาโตตุลาการกำหนดคณะอนุญาโตตุลาการไว้ หรือเสนอข้อพิพาทต่อหน่วยงานซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการตามที่ตกลงกันไว้

สำหรับการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการนั้น คณะอนุญาโตตุลาการอาจนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยพยานหลักฐานมาใช้บังคับในการนี้ได้โดยอนุโลม และคู่ความอาจคัดค้านคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการได้ โดยการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจเพิกถอนคำชี้ขาดนั้นภายใน 90 วันนับแต่ได้รับสำเนาคำชี้ขาด หรือในกรณีที่มีการขอให้คณะอนุญาโตตุลาการแก้ไขหรือตีความคำชี้ขาด หรือคำชี้ขาดเพิ่มเติม ให้นับแต่วันที่คณะอนุญาโตตุลาการได้แก้ไขหรือตีความคำชี้ขาดหรือทำคำชี้ขาดเพิ่มเติมนั้น ถ้าไม่มีการเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการโดยศาล คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการมีผลผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตาม แต่หากคู่กรณีที่พิพาทฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งต้องยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในกำหนดเวลา 3 ปี นับแต่วันที่อาจบังคับตามคำชี้ขาดได้ เพื่อให้ศาลบังคับให้เป็นไปตามคำชี้ขาดของ

¹¹⁶ แหล่งเดิม. มาตรา 221.

อนุญาตตุลาการอีกครั้งหนึ่ง และเมื่อศาลได้รับคำร้องแล้วจะทำการไต่สวนและมีคำพิพากษาตาม มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการฯ หากศาลมีคำพิพากษาให้บังคับตามคำชี้ขาดของ อนุญาตตุลาการ หรือปฏิเสธไม่บังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการก็ตาม คำพิพากษาของศาลนี้ ไม่สามารถอุทธรณ์ได้ ยกเว้นในกรณีที่มีการยอมรับ หรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือคำสั่งหรือคำพิพากษานั้นฝ่าฝืนต่อบท กฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือคำสั่งหรือคำพิพากษานั้นไม่ตรงกับคำชี้ ขาดของคณะอนุญาตตุลาการ หรือผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งพิจารณาคดีนั้นได้ทำความเห็นแย้งไว้ใน คำพิพากษา หรือเป็นคำสั่งเกี่ยวกับการใช้วิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของกลุ่มพิพาท กลุ่มความ อาจอุทธรณ์โดยตรงต่อศาลฎีกาหรือศาลปกครองได้แล้วแต่กรณี ¹¹⁷

การใช้มาตรการทางกฎหมายทางเลือกอื่นนอกจากการฟ้องคดีเหล่านี้ ยังคงมีข้อจำกัดหลาย ประการที่ไม่อาจให้การเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นการใช้มาตรการประนีประนอมยอมความ หรือการ ประนอมข้อพิพาท หากผู้ก่อมลพิษบิดพลิ้วไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือในกรณีใช้วิธีการ อนุญาตตุลาการ แต่ผู้ก่อมลพิษไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ ผู้เสียหายซึ่งตกเป็นเหยื่อ มลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้จะทำประการใด จะมีหนทางอื่นใดที่จะแก้ไขและทำให้ ผู้ประสบภัยจากมลพิษได้รับชดใช้เยียวยาที่เหมาะสม รวดเร็วและเป็นธรรมหรือไม่ นอกจากนี้ยังมี ข้อจำกัดอื่นอีกหลายประการซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวต่อไปในบทที่ 4 เรื่องวิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความ เสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมโดยใช้มาตรการ ทางกฎหมายทางเลือกอื่น

3.2.3 การเยียวยาความเสียหายจากมลพิษต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษ โดยการประกันภัยสิ่งแวดล้อม

การประกันภัยสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่โดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายลักษณะประกันภัยตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา นั้น เป็นเครื่องมือเศรษฐศาสตร์ประเภท

¹¹⁷ พระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562.

เครื่องมือทางการตลาด (Marketable Tools) ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมได้ทั้งด้านความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนความเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย และชีวิตของสัตว์ พืช รวมทั้งประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม แต่มาตรการนี้ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของผู้ก่อมลพิษที่จะตกลงเอาประกันภัยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมหรือไม่ และจะเอาประกันภัยในความเสียหายลักษณะใด

ทั้งนี้ เนื่องจากการประกันภัย คือการที่บุคคลซึ่งตกอยู่ในภาวะเสี่ยงภัยที่อาจเกิดความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งโอนความเสี่ยงภัยที่อาจเกิดความเสียหายดังกล่าวไปให้แก่ผู้รับประกันภัยเข้ารับเสี่ยงภัยนั้นแทนตน โดยยินยอมชำระเงินซึ่งเรียกว่าเบี้ยประกันภัยให้แก่ผู้รับประกันภัย ซึ่งเป็นจำนวนเพียงเล็กน้อย แต่การที่บุคคลซึ่งอยู่ในภาวะการเสี่ยงภัยแบบเดียวกัน ตกลงโอนความเสี่ยงภัยนั้นมายังผู้รับประกันภัยโดยชำระเบี้ยประกันภัยคนละเล็กละน้อย มาสะสมไว้ ก็จะกลายเป็นกองทุนใหญ่ เมื่อผู้เอาประกันภัยคนใดคนหนึ่งได้รับความเสียหายเพราะเกิดภัยตามที่ได้ตกลงไว้ ผู้รับประกันภัยก็จะนำเงินจากกองทุนนั้นมาเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เอาประกันภัย ซึ่งได้รับความเสียหายตามที่เสียหายไปจริง

การประกันภัยจึงสามารถสร้างหลักประกันความมั่นคงให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจที่เอาประกันภัย เพราะไม่ต้องกังวลว่าเมื่อเกิดภัยขึ้นจะได้รับความเสียหายจนไม่อาจดำเนินธุรกิจต่อไป โดยเฉพาะความเสียหายเนื่องจากความรับผิดชอบจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีความเสียหายจำนวนมาก เป็นวงกว้าง ทั้งชีวิต สุขภาพอนามัยของมนุษย์ สัตว์ พืช ทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และสิ่งแวดล้อมทั้งหมด ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูให้กลับคืนสภาพเดิม ค่ารักษาพยาบาลผู้ที่เจ็บป่วยเนื่องจากมลพิษ ค่าชดเชยราคาทรัพย์สิน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่กฎหมายกำหนดนั้นเป็นความเสียหายที่มีมูลค่ามหาศาล จึงเป็นภาระหนักแก่ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับสารพิษหรือมลพิษให้ตกอยู่ในความเสี่ยงภัยที่จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมได้ตลอดเวลาตามหลักของ “ทฤษฎีรับประกันภัย”¹¹⁸ ซึ่งถือว่า เมื่อเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบการ ที่ต้องเกี่ยวข้องกับมลพิษได้

¹¹⁸ ทฤษฎีรับประกันภัยใน หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด. หน้าเดิม.

ตัดสินใจเข้าทำกิจการใดๆ ที่ต้องใช้สารพิษ วัตถุมีพิษ ทรัพย์อันตราย หรืออยู่ในฐานะเป็นผู้ก่อมลพิษ หรือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษอันเนื่องมาจากระบวนการผลิต จึงเท่ากับผู้ดำเนินการหรือประกอบกิจการ เหล่านั้นยอมรับภัยที่จะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากสิ่งเหล่านี้ด้วยเช่นกัน

ดังนั้นเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น เจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือผู้ประกอบการซึ่ง เกี่ยวข้องกับสารพิษหรือมลพิษเหล่านี้ จึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษ ในสิ่งแวดล้อมนั้น ซึ่งความรับผิดชอบตามกฎหมายที่จะต้องเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายจากมลพิษ ในสิ่งแวดล้อมนี้ ก็คือความเสียหายทางการเงินของผู้เป็นต้นเหตุแห่งมลพิษ อันถือได้ว่าเป็นวินาศภัย อย่างหนึ่งตามความหมายของ ป.พ.พ. มาตรา 869 ซึ่งบัญญัติว่า “อันคำว่า “วินาศภัย” ในหมวดนี้ ท่าน หมายรวมเอาความเสียหายอย่างใดๆ บรรดาซึ่งจะพึงประมาณเป็นเงินได้” ผู้ก่อมลพิษจึงสามารถโอน ความเสี่ยงภัยที่จะต้องรับผิดชอบนี้ไปให้ผู้รับประกันภัยรับผิดแทนในนามของตนซึ่งเป็นผู้เอาประกันภัยได้ ตามมาตรา 887 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “อันว่าประกันภัยค้ำจุนนั้น คือ สัญญาประกันภัยซึ่งผู้รับประกันภัยตกลงว่าจะใช้ค่าสินไหมทดแทนในนามของผู้เอาประกันภัยเพื่อ ความวินาศภัยอันเกิดขึ้นแก่บุคคลอีกคนหนึ่ง และซึ่งผู้เอาประกันภัยจะต้องรับผิดชอบ...”

ดังนั้นเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม ผู้ประกอบการจึงไม่ต้อง กังวลว่าจะไม่มีเงินเพียงพอสำหรับการเยียวยาความเสียหาย จนอาจต้องเป็นหนี้หรืออาจต้องปิดโรงงาน หรือกิจการนั้น การโอนความเสี่ยงภัยเช่นนี้ไปให้ผู้รับประกันภัย จึงเป็นการสร้างหลักประกันและความ มั่นคงให้แก่ผู้ประกอบการหรือเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมได้ประการหนึ่ง อีกทั้งบุคคลผู้ต้อง เสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม ก็มีหลักประกันที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น เพราะการประกันภัยก็คือ การระดมเงินกองทุนอย่างหนึ่ง จึงมีลักษณะเป็นสถาบันการเงิน ในกรณีผู้ตก อยู่ในภาวะความเสี่ยงภัยเดียวกันต่างก็โอนความเสี่ยงภัยนี้มาให้ผู้รับประกันภัยรับเสี่ยงแทน ดังนั้นเบี้ย ประกันภัยที่ถูกส่งเข้ามาคนละเล็กละน้อยรวมกันจึงกลายเป็นกองทุนใหญ่ และผู้รับประกันภัยยัง สามารถนำเงินจากกองทุนไปแสวงหาประโยชน์ให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้น เช่นด้วยการให้กู้ยืม ซื้อพันธบัตร หรือนำไปลงทุนแสวงหาประโยชน์ในกรณีอื่นๆ ทำให้เงินกองทุนงอกเงยขึ้น ทำให้เป็นหลักประกันแก่ ผู้เสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม ที่จะได้รับการชดเชยและเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษนั้น

แม้ความเสียหายมีจำนวนมากเกินกว่าที่ผู้ประกอบการจะมีความสามารถชดเชยได้ก็ตาม เพราะผู้รับประกันภัยจะเป็นผู้เข้ามาชดเชยแทน และนอกจากนี้รัฐยังสามารถได้ประโยชน์จากการเก็บภาษีเงินได้จากผู้ซึ่งผู้ประกอบการรับประกันภัยด้วย

การรับประกันภัยสิ่งแวดลอม จึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่สามารถนำมาใช้เยียวยาความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมให้กับทั้งผู้เสียหายและผู้ก่อมลพิษด้วยตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายค่าชดเชยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมนี้ในรูปของเบี้ยประกันภัย นอกจากนี้มาตรการการรับประกันภัยนี้ ยังอาจใช้ในการควบคุมมลพิษ โดยการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย เช่น หากมีการลดการปล่อยมลพิษก็จะได้รับลดเบี้ยประกันภัย หรือในกรณีไม่มีการควบคุมหรือป้องกันมลพิษที่จะต้องเสียเบี้ยประกันภัยในอัตราสูง เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การรับประกันภัยจะประสบผลสำเร็จได้ ต้องมีผู้อาประกันภัยเป็นจำนวนมาก¹¹⁹ สำหรับในประเทศไทย การรับประกันภัยสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องของความสมัครใจของผู้ก่อมลพิษแต่ละคน ผู้อาประกันภัยความรับผิดชอบในความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมนี้จึงยังมีจำนวนไม่มาก และเมื่อมีผู้อาประกันภัยน้อย อัตราเบี้ยประกันภัยก็จะยิ่งสูงจึงไม่เป็นที่นิยมของผู้ประกอบการ เมื่อมีผู้อาประกันภัยน้อย จำนวนเงินกองทุนก็ย่อมน้อยตามไปด้วย หากมีวินาศภัยเกิดขึ้นตามที่ระบุไว้ในสัญญา ผู้รับประกันภัยจึงไม่สามารถนำเงินจากกองทุนนั้นมาเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายในนามของผู้เอาประกันภัยได้อย่างเพียงพอ ผู้รับประกันภัยโดยส่วนใหญ่จึงยังไม่จัดให้มีการรับประกันภัยความเสียหายอันเกิดจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม เว้นแต่รัฐจะบัญญัติกฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษเอาประกันภัย และหากผู้ประกอบการที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทะเลหรือประมาทเลินเล่อปล่อยให้เกิดมลพิษจนเป็นความเสียหายเพราะถือว่าตนได้เอาประกันภัยไว้ ก็อาจจะต้องถูกเรียกเบี้ยประกันภัยเพิ่มขึ้น หรืออาจถึงขั้นไม่มีผู้ยอมรับประกันภัย ในกรณีเช่นนี้ผู้ก่อมลพิษก็จะไม่สามารถดำเนินธุรกิจประกอบการ หรือดำเนินการผลิตผลิตภัณฑ์นั้นต่อไป

¹¹⁹ “ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้เอาประกันวินาศภัยในการเรียกให้ผู้รับประกันภัยซึ่งตกเป็นคนล้มละลายหาหลักประกัน,” โดย กมลฉัตร น้อยไกรไพโร, 2548, *วารสารรพี* 12(48), น. 113-131. ลิขสิทธิ์ 2548 โดยมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ.

นอกจากการใช้วิธีการประกันภัยภาคบังคับ ยังมีวิธีการประกันภัยแบบสมัครใจซึ่งเรียกว่าการประกันภัยแบบสหการ (Mutual Insurance) หรือการประกันภัยซึ่งกันและกัน มีที่มาจาก การประกันภัยทางทะเลของประเทศอังกฤษ เกิดจากการที่เจ้าของเรือได้รวมกลุ่มกันช่วยเหลือซึ่งกันและกันเรียกว่า Hull Club โดยสมาชิกกลุ่มจะจ่ายเงินค่าสมาชิกมาสะสมไว้ในกองทุนสำหรับช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เมื่อมีสมาชิกคนใดคนหนึ่งได้รับความเสียหายจากการเดินเรือหรือประสบภัยทางทะเล และผู้เป็นสมาชิกจะเปรียบเสมือนเป็นทั้งผู้เอาประกันภัยและเป็นผู้รับประกันภัยในเวลาเดียวกัน มีการบริหารงานโดยคณะกรรมการชมรม ซึ่งไม่แสวงหากำไรในระหว่างสมาชิก แต่มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจากดอกผลและการลงทุนของกองทุนที่มาจากสมาชิกเฉลี่ยร่วมกัน ซึ่งต่อมาชมรมหรือสมาคมนี้ได้พัฒนาเป็นระบบการประกันภัยแบบกลุ่มหรือแบบสหการ (Mutual Insurance) และที่สุดถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกันภัยทางทะเลของประเทศอังกฤษด้วย หรืออาจเรียกว่าเป็นการประกันภัยซึ่งกันและกัน มีเพียงผู้ประสานงานเป็นผู้ดำเนินการเรียกกริ่งค่าสินไหมทดแทนให้กับสมาชิก แต่ไม่มีตัวแทนประกันภัยหรือนายหน้าประกันภัย การประกันภัยลักษณะนี้มักใช้ในรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจ หรือกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีความเสี่ยงภัยจำเพาะ เป็นการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม แล้วชำระเงินสมทบกันเป็นกองทุน เมื่อสมาชิกได้รับความเสียหายก็สามารถเรียกกริ่งเงินจากกองทุนมาเยียวยาได้ แต่การประกันภัยในลักษณะนี้ไม่สามารถกระทำในประเทศไทย เพราะตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยของไทยบัญญัติว่าผู้ประกอบกิจการประกันวินาศภัยต้องเป็นผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเท่านั้น¹²⁰

อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการการประกันภัยสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นการเอาประกันภัยแบบสมัครใจ หรือในอนาคตจะมีกฎหมายให้เป็นประกันภัยภาคบังคับก็ตาม ก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการที่ไม่อาจให้การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษได้ เช่น ในกรณีที่ผู้รับประกันภัยไม่ยินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามสัญญาประกันภัย มีปัญหาว่าผู้ประสบภัยซึ่งเป็นคนยากจน ไม่มีทุนทรัพย์ในการฟ้องร้องดำเนินคดีจะได้รับการชดใช้เยียวยาความเสียหายอย่างไร หรือในกรณีที่ความเจ็บป่วยของผู้ได้รับผลกระทบ เกิดจากการสะสมสารพิษยาวนานจึงแสดงอาการของโรค ในกรณีนี้มีปัญหาว่า

¹²⁰ พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม โดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551, มาตรา 35/1.; หลักกฎหมายประกันภัย (น. 151-155), โดย สิทธิโชค ศรีเจริญ, 2561, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

การฟ้องคดีประกันภัยต้องฟ้องภายในอายุความสองปีนับแต่วันวินาศภัยนั้น วันใดที่จะถือเป็นวันวินาศภัย เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่างๆ ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษ โดยการใช้มาตรการการประกันภัยสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้วิจัยจะกล่าวต่อไปในบทที่ 4 เรื่องวิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยมาตรการประกันภัยสิ่งแวดล้อม

3.2.4 การเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษโดยมาตรการกองทุนทดแทน

ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมอาจได้รับการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิต โดยอาศัยมาตรการกองทุนทดแทนที่มีอยู่ตามกฎหมาย อันได้แก่ กองทุนเงินทดแทน กองทุนประกันสังคม และกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ของกองทุนนั้น ๆ ดังนี้

3.2.4.1 กองทุนเงินทดแทน

กองทุนเงินทดแทนจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินทดแทน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 เป็นกองทุนในสำนักงานประกันสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อจ่ายเป็นเงินทดแทนแก่ลูกจ้างในเรื่องค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน และค่าทำศพ แทนนายจ้างซึ่งมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนโดยให้ความคุ้มครองสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป

“เงินทดแทน” หมายความว่า เงินที่จ่ายเป็นค่าทดแทน ค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน และค่าทำศพ” โดยเงินทดแทนนี้จะได้มาจากนายจ้างซึ่งมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนตามมาตรา 44 เพื่อใช้เป็นเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยได้รับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกรรมอยู่ด้วย¹²¹

¹²¹ “40 ปี กองทุนเงินทดแทน และก้าวต่อไปในอนาคต,” โดย จีรศักดิ์ สุคนธชาติ, 2555, *วารสารประกันสังคม 18(9)*, น. 5.; พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561.

ในกรณีที่ลูกจ้างของโรงงานอุตสาหกรรม ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม และเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงาน จึงสามารถใช้มาตรการกองทุนเงินทดแทนนี้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน และเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสุขภาพอนามัยของตนได้ในระดับหนึ่งตามวัตถุประสงค์ของกองทุนเงินทดแทน

แหล่งที่มาของเงินกองทุนมาจากเงินกองทุนเงินทดแทนซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515¹²² จากเงินสมทบที่นายจ้างจ่ายเข้ากองทุนเงินทดแทน ซึ่งจะคิดจากค่าจ้างที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างทั้งปีรวมกัน คูณด้วยอัตราเงินสมทบของประเภทกิจการนั้น โดยนายจ้างแต่ละประเภทจะจ่ายในอัตราเงินสมทบหลักที่ไม่เท่ากันระหว่างอัตรา 0.2%-1.0% ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเสี่ยงของกิจการนายจ้าง นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบตามอัตราหลัก 4 ปีติดต่อกันและในปีที่ 5 เป็นต้นไปจะมีการคำนวณอัตราส่วนการสูญเสียเพื่อลดหรือเพิ่มอัตราเงินสมทบให้นายจ้างแต่ต้องไม่เกิน 240,000 บาทต่อคน¹²³ ซึ่งกำหนดไว้ 2 ประเภท คืออัตราเงินสมทบหลักในอัตรา 0.2-1.0% และอัตราเงินสมทบตามค่าประสบการณ์ ทั้งนี้อัตราเงินสมทบที่คำนวณได้จะมีค่าต่ำสุดหรือสูงสุดไม่เกิน 50% ของอัตราเงินสมทบหลัก¹²⁴ จากผลประโยชน์ของกองทุน ซึ่งจัดหามาได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงแรงงาน¹²⁵ จากเงินเพิ่มในกรณีที่นายจ้างไม่จ่ายเงินสมทบภายในกำหนดเวลาหรือจ่ายเงินสมทบไม่ครบจำนวนตามที่จะต้องจ่าย นายจ้างต้องเสียเงินเพิ่มอีกร้อยละสองต่อเดือนของเงินสมทบที่นายจ้างต้องจ่าย¹²⁶ จากเงินที่ได้จากการยึด อายัด หรือ

¹²² แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2533.; พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537, มาตรา 26.

¹²³ คู่มือร่างทำประกาศกระทรวงแรงงานเรื่อง ประเภท ขนาดของกิจการท้องถิ่นที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบ อัตราเงินสมทบ อัตราเงินฝาก วิธีการประเมิน และการเรียกเก็บเงินสมทบ ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2562, ราชกิจจานุเบกษา 136 (ตอนพิเศษ 67 ง), 19-23.

¹²⁴ อัตราเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน, โดย สำนักงานประกันสังคม, 2561, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 21 พฤษภาคม 2563.

¹²⁵ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561, มาตรา 29.

¹²⁶ แหล่งเดิม. มาตรา 46.

ขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบหรือเงินเพิ่มหรือนำส่งไม่ครบจำนวนจากเงินค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบปรับในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน¹²⁷ และจากทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้หรือเงินอุดหนุนรายได้อื่นและดอกผลของกองทุน

การบริหารจัดการกองทุนฯ มีคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ประกอบด้วยเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมเป็นประธานกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานแต่งตั้งจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในทางแพทยศาสตร์ นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การคลัง ประกันสังคม หรือประกันภัย ไม่เกินหกคน ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานแต่งตั้งขึ้นฝ่ายละสามคนเป็นกรรมการ และผู้แทนสำนักงานประกันสังคมเป็นกรรมการและเลขานุการ¹²⁸

คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเกี่ยวกับนโยบายการบริหารกองทุนและการจ่ายเงินทดแทน การออกกฎระเบียบเกี่ยวกับ การรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน การจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของนายจ้าง ลูกจ้าง หรือบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนจากนายจ้างตามพระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ ในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตายหรือสูญหาย พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งคำวินิจฉัย หรือการประเมินเงินสมทบ¹²⁹ ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่สำนักงานประกันสังคม หรือปฏิบัติการอื่นใดในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีกระทรวงแรงงาน และมอบหมายให้สำนักงานประกันสังคมดำเนินการตามกฎหมายประกันสังคม¹³⁰

ขอบเขตการเยียวยาความเสียหายจะให้ความคุ้มครองลูกจ้างที่เจ็บป่วย หรือประสบอันตราย ทุพพลภาพ สูญหาย หรือตาย อันเนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้าง หรือป้องกันรักษาผลประโยชน์ให้นายจ้าง ในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายแก่กายหรือจิตใจ หรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงาน หรือป้องกันรักษาผลประโยชน์ให้นายจ้าง หรือตามคำสั่งของนายจ้าง เจ็บป่วยหรือถึงแก่ความตายด้วย

¹²⁷ แห่งเดิม. มาตรา 47, มาตรา 66.

¹²⁸ แห่งเดิม. มาตรา 31.

¹²⁹ แห่งเดิม. มาตรา 52.

¹³⁰ แห่งเดิม. มาตรา 32.

โรคซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงาน หรือเนื่องจากการทำงาน สูญหายเนื่องจากการทำงาน สูญเสียสมรรถภาพ หรือสูญเสียอวัยวะ¹³¹

ผู้มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ ได้แก่ ลูกจ้าง ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนถึงแก่ความตายหรือสูญหาย บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนจากนายจ้างคือ บิดา มารดา สามีหรือภรรยา บุตรมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี เว้นแต่เมื่อมีอายุครบสิบแปดปีและยังศึกษาอยู่ในระดับที่ไม่สูงกว่าปริญญาตรี ให้ได้รับส่วนแบ่งต่อไปตลอดระยะเวลาที่ศึกษาอยู่ และบุตรมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีและทุพพลภาพหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบซึ่งอยู่ในอุปการะของลูกจ้างก่อนลูกจ้างถึงแก่ความตายหรือสูญหาย ในกรณีที่ไม่มีผู้มีสิทธิดังกล่าวข้างต้น ให้ผู้ซึ่งอยู่ในอุปการะของลูกจ้างก่อนลูกจ้างถึงแก่ความตายหรือสูญหาย และได้รับความเดือดร้อนเพราะขาดอุปการะจากลูกจ้างที่ตายหรือสูญหาย เป็นผู้มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวนี้¹³² สำหรับสิทธิประโยชน์ที่มีสิทธิได้รับคือ เงินทดแทน ค่าทดแทน ค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน และค่าทำศพ¹³³

3.2.4.2 กองทุนประกันสังคม

กองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. ประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 พ.ร.บ. ประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ. ประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายแก่ผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ ให้ได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ทุพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ ว่างาน¹³⁴

¹³¹ แหล่งเดิม. มาตรา 48 ประกอบมาตรา 5.

¹³² แหล่งเดิม. มาตรา 49 ประกอบมาตรา 20.

¹³³ แหล่งเดิม. มาตรา 26 ประกอบมาตรา 5, มาตรา 13, มาตรา 14, มาตรา 15 และมาตรา 16.

¹³⁴ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 54.

แหล่งที่มาของเงินกองทุนมาจากเงินสมทบจากรัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตน ตามอัตราที่กำหนด¹³⁵ จากเงินเพิ่ม ในกรณีที่นายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบในส่วนของนายจ้าง หรือเงินสมทบในส่วนของผู้จ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตน หรือส่งไม่ครบจำนวน ภายในวันที่ 15 ของเดือน ถัดจากเดือนที่นายจ้างหักเงินสมทบไว้ นายจ้างต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 2 ของเงินสมทบที่ยังไม่นำส่ง หรือที่ยังขาดอยู่¹³⁶ จากเงินผลประโยชน์ของกองทุน ซึ่งดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการประกันสังคมกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง¹³⁷ จากเงินค่าธรรมเนียมการออกหนังสือสำคัญแสดงการขึ้นทะเบียนประกันสังคม บัตรประกันสังคม¹³⁸ จากเงินที่ได้รับจากการบริจาค หรือเงินอุดหนุน¹³⁹ จากเงินที่ตกเป็นของกองทุน เนื่องจากการอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบและหรือเงินเพิ่ม หรือนำส่งไม่ครบจำนวน¹⁴⁰ จากเงินอุดหนุนหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจ่าย เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม และค่าเบี้ยประชุม ค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอย่างอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการประกันสังคม ที่ปรึกษา กรรมการการแพทย์ กรรมการการอุทธรณ์ และอนุกรรมการประกันสังคม¹⁴¹ และมาจากเงินค่าปรับตามที่ได้จากการเปรียบเทียบปรับ โดยเลขาธิการประกันสังคม หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย ทำการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติประกันสังคม สำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายทำการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติประกันสังคม สำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่น แต่เห็นว่าผู้กระทำผิดไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุก หรือไม่ควรถูกฟ้องร้องสำหรับความผิดที่มีโทษปรับ

¹³⁵ แหล่งเดิม. มาตรา 22 (1), มาตรา 40, และมาตรา 46 แก้ไขโดยฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537, มาตรา 7.

¹³⁶ แหล่งเดิม. มาตรา 22 (2), มาตรา 39, มาตรา 49, และมาตรา 53 แก้ไขโดยฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537, มาตรา 7.

¹³⁷ แหล่งเดิม. มาตรา 22 (3) และมาตรา 26 แก้ไขโดยฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537, มาตรา 7.

¹³⁸ แหล่งเดิม. มาตรา 22 (4) และมาตรา 45 แก้ไขโดยฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537, มาตรา 7.

¹³⁹ แหล่งเดิม. มาตรา 22 (5) แก้ไขโดยฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537, มาตรา 7.

¹⁴⁰ แหล่งเดิม. มาตรา 22 (6), มาตรา 47, มาตรา 47 ทวิ, มาตรา 50, มาตรา 53, และมาตรา 56 แก้ไขโดยฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537, มาตรา 7.

¹⁴¹ แหล่งเดิม. มาตรา 22 (7) และมาตรา 24 วรรคสาม แก้ไขโดยฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537, มาตรา 7.

สถานเดียว หรือความผิดที่มีโทษปรับหรือโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ยกเว้นความผิดในการเปิดเผยความลับตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม¹⁴² และจากรายได้อื่น¹⁴³

การบริหารจัดการกองทุนดำเนินการบริหารจัดการ โดยคณะกรรมการประกันสังคม ซึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละ 5 คนซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแต่งตั้ง และเลขาธิการประกันสังคมเป็นกรรมการและเลขานุการ¹⁴⁴ มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นและพิจารณาให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการประกันสังคมตามกฎหมาย การออกกฎกระทรวงและระเบียบต่างๆ ระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน การจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน พิจารณาบุคคล และรายงานการรับจ่ายของกองทุน และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับการประกันสังคมตามกฎหมายให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการอื่นหรือสำนักงาน ปฏิบัติการอื่นใดตามที่มีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ไว้ หรือตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมอบหมายให้สำนักงานปฏิบัติการตามกฎหมาย¹⁴⁵

ผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคม ได้แก่ผู้ประกันตนซึ่งเป็นลูกจ้างที่ทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้าง¹⁴⁶ และผู้ประกันตนซึ่งจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบสองเดือน และความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงเพราะสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง ซึ่งประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป โดยแสดงความจำนงต่อสำนักงานตามระเบียบที่เลขาธิการประกันสังคมกำหนดภายใน 6 เดือนนับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน¹⁴⁷ และบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนแต่สมัครเป็น

¹⁴² แห่งเดิม. มาตรา 22 (8) และมาตรา 102 แก้ไขโดยฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537, มาตรา 7.

¹⁴³ แห่งเดิม. มาตรา 22 (9) แก้ไขโดยฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537, มาตรา 7.

¹⁴⁴ แห่งเดิม. มาตรา 8 แก้ไขโดยฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537, มาตรา 5.

¹⁴⁵ แห่งเดิม. มาตรา 9.

¹⁴⁶ แห่งเดิม. มาตรา 33 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 4 พ.ศ. 2558, มาตรา 4.

¹⁴⁷ แห่งเดิม. มาตรา 39 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537, มาตรา 12.

ผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ โดยแสดงความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคม¹⁴⁸ แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งเป็นข้าราชการและลูกจ้างประจำของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิตหรือนักศึกษาซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน สถานพยาบาล วิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยนั้น ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และกิจการหรือลูกจ้างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา¹⁴⁹

การใช้จ่ายมาตรการกองทุนประกันสังคม เพื่อเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผู้ประกันตนและเจ็บป่วยหรือประสบภัยจากมลพิษอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน¹⁵⁰ จะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคมดังนี้

(1) กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย มีสิทธิได้รับการบริการทางการแพทย์¹⁵¹ และเงินทดแทนการขาดรายได้ ในอัตราร้อยละห้าสิบของค่าจ้าง สำหรับการหยุดงานเพื่อการรักษาพยาบาลตามคำสั่งแพทย์ครั้งหนึ่งไม่เกิน 90 วัน และไม่เกิน 180 วันในระยะเวลาหนึ่งปี เว้นแต่เจ็บป่วยด้วยโรคมะเร็ง โรคเส้นเลือดในสมองผิดปกติ โรคไตวายเรื้อรัง หรือโรคที่รักษาเกิน 180 วันติดต่อกันและในขณะที่เจ็บป่วยไม่สามารถทำงานได้ตามปกติ จะมีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้เกิน 180 วันแต่ไม่เกิน 365 วัน¹⁵² กรณีทุพพลภาพอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนคือ ค่าตรวจวินิจฉัยโรค ค่าบำบัดทางการแพทย์ ค่ายาและค่าเวชภัณฑ์ ค่ากินอยู่และรักษาพยาบาลในสถานพยาบาล ค่ารถพยาบาลหรือค่าพาหนะรับส่งผู้ทุพพลภาพ ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกาย จิตใจ และอาชีพ ค่าบริการอื่นที่จำเป็น และค่าทดแทนการขาดรายได้ไม่เกินอัตราร้อยละห้าสิบของค่าจ้างเฉลี่ยที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบ ตามอัตราและระยะเวลาที่คณะกรรมการการแพทย์กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ และถ้าการทุพพลภาพนั้นมีระดับความสูญเสียรุนแรงให้มีสิทธิ

¹⁴⁸ แหล่งเดิม. มาตรา 40.

¹⁴⁹ แหล่งเดิม. มาตรา 4 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 4 พ.ศ. 2558, มาตรา 3.

¹⁵⁰ แหล่งเดิม. มาตรา 62 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537, มาตรา 23.

¹⁵¹ แหล่งเดิม. มาตรา 63 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 4 พ.ศ. 2558, มาตรา 30.

¹⁵² แหล่งเดิม. มาตรา 64.; *สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533*, โดย สำนักงานประกันสังคม (2545), อินเทอร์เน็ต 7 กุมภาพันธ์ 2558.

ได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ในอัตราร้อยละห้าสิบของค่าจ้างเฉลี่ยที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบจนตลอดชีวิต¹⁵³

(2) กรณีตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ผู้ประกันตนซึ่งได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือนภายในระยะเวลาหกเดือนก่อนถึงแก่ความตาย ทายาทของผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิจะมีสิทธิได้รับค่าทำศพ และเงินสงเคราะห์ โดยค่าทำศพ จะให้แก่บุคคลซึ่งผู้ประกันตนทำหนังสือระบุไว้เป็นผู้จัดการศพและได้เป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน หากไม่มีบุคคลดังกล่าวจะให้แก่คู่สมรส บิดา มารดา หรือบุตรของผู้ประกันตนที่มีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน หากไม่มีบุคคลเหล่านี้จะให้แก่บุคคลใด ๆ ที่มีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน ส่วนเงินสงเคราะห์จะให้แก่บุคคลซึ่งผู้ประกันตนทำหนังสือระบุชื่อให้เป็นผู้มีสิทธิ ถ้าไม่ได้ระบุไว้ให้เฉลี่ยแก่สามี ภรรยา บิดา มารดา หรือบุตรของผู้ประกันตนในจำนวนเท่า ๆ กันตามอัตราร้อยละที่กำหนด¹⁵⁴

ส่วนประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร และกรณีสงเคราะห์บุตร เป็นประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับจากกองทุนประกันสังคมด้วย แต่มิใช่ประโยชน์ทดแทนซึ่งเป็นการเยียวยาความเสียหายอันเนื่องจากการประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมจึงไม่นำมากล่าวไว้

3.2.4.3 กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นกองทุนซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 หมวด 4 มาตรา 38 ถึงมาตรา 43 ชื่อ “กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ” หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “กองทุน 30 บาท” มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสนับสนุนและส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ หรือสถานบริการที่ขึ้นทะเบียนไว้ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้บุคคลสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุข

¹⁵³ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 70, มาตรา 71 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 4 พ.ศ. 2558, มาตรา 32 ประกอบมาตรา 57 แก้ไขโดยฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537, มาตรา 20.

¹⁵⁴ แห่งเดิม. มาตรา 73 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537, มาตรา 30 และฉบับที่ 4 พ.ศ. 2558, มาตรา 33.

ได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และการใช้จ่ายเงินกองทุนค้ำประกันถึงการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขในเขตพื้นที่ที่ไม่มีหน่วยบริการเพียงพอหรือมีการกระจายหน่วยบริการอย่างไม่เหมาะสม¹⁵⁵

แหล่งที่มาของเงินกองทุนนี้มีที่มาจากเงินได้ที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากเงินที่ได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และเงินที่ได้รับจากการดำเนินการให้บริการสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และเงินค่าปรับทางปกครองจากผู้ที่ถูกปรับตามกฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จากเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้แก่กองทุน จากดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน จากเงินหรือทรัพย์สินใด ๆ ที่กองทุนได้รับมาในกิจการของกองทุน และจากเงินสมทบอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเงินและทรัพย์สินของกองทุนนี้ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ¹⁵⁶

การบริหารจัดการกองทุน ดำเนินการโดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ¹⁵⁷ ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นแห่งละหนึ่งคน ผู้แทนองค์กรเอกชนซึ่งมีวัตถุประสงค์มิใช่เป็นการแสวงหาผลกำไรซึ่งได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และดำเนินกิจกรรมมาไม่น้อยกว่าหนึ่งปีในงานด้านสังคมตามที่กำหนดจำนวนห้าคน ผู้แทนผู้ประกอบการอาชีพด้านสาธารณสุขจำนวนห้าคน ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุขแต่งตั้งจากผู้มีความเชี่ยวชาญทางด้านประกันสุขภาพ การแพทย์ และสาธารณสุข การแพทย์แผนไทย การแพทย์ทางเลือก การเงินการคลัง กฎหมายและสังคมศาสตร์

¹⁵⁵ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545, มาตรา 38.

¹⁵⁶ แหล่งเดิม. มาตรา 39.

¹⁵⁷ แหล่งเดิม. มาตรา 18 (4), มาตรา 26 (4).

ด้านละหนึ่งคน องค์กรเอกชนซึ่งขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้แทน เป็นกรรมการ และเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นเลขานุการของคณะกรรมการ¹⁵⁸

คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุข และมาตรการในการดำเนินงาน ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงและประกาศต่างๆ กำหนดระเบียบการรับเงิน จ่ายเงิน การรักษาเงินกองทุน การจัดหาผลประโยชน์ของเงินกองทุน กำหนดประเภทและขอบเขตการให้บริการสาธารณสุข หลักเกณฑ์การดำเนินงานและการบริหารจัดการกองทุน การรับฟังความคิดเห็น การลงโทษทางปกครอง กำหนดคุณสมบัติ วิธีการ และเงื่อนไขการถอดถอนเลขาธิการ การจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้เสียหายจากการรักษาพยาบาลซึ่งหาผู้กระทำผิดมิได้ หรือมีตัวผู้กระทำผิดแต่ไม่รับค่าเสียหายภายในระยะเวลาอันสมควร จัดประชุมและรายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐมนตรีและรัฐสภาภายในหกเดือนนับแต่สิ้นปีงบประมาณ และปฏิบัติหน้าที่ตามที่มีกฎหมายให้อำนาจหรือได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรี และควบคุมดูแลสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย¹⁵⁹

ผู้มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุน คือ คนไทยทุกคนที่มีเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก ซึ่งไม่ได้รับสิทธิสวัสดิการข้าราชการ สิทธิประกันสังคม สิทธิสวัสดิการรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นผู้ที่ยังไม่ได้รับสิทธิตามกฎหมายหรือระเบียบอื่นๆของรัฐอยู่ก่อนแล้ว และได้ลงทะเบียนเพื่อเลือกหน่วยบริการประจำ อันได้แก่ โรงพยาบาล สถานีอนามัย สถานบริการสาธารณสุขของรัฐ ศูนย์บริการสาธารณสุข สภากาชาดไทย สถานพยาบาลเอกชนที่ขึ้นทะเบียนเป็นหน่วยบริการในระบบหลักประกันสุขภาพ

สิทธิประโยชน์ที่ได้รับคือ บริการทางการแพทย์ ด้านเวชกรรมและสาธารณสุขระดับปฐมภูมิที่จำเป็น อันได้แก่การตรวจ การวินิจฉัยโรค การรักษาพยาบาล การป้องกันโรค การสร้างเสริมสุขภาพ การฟื้นฟูสมรรถภาพ และบริการส่งต่อการรักษาในกรณีเกินขีดความสามารถบริการ

¹⁵⁸ แหล่งเดิม. มาตรา 13.

¹⁵⁹ แหล่งเดิม. มาตรา 18 และมาตรา 19.

สาธารณสุข บริการทันตกรรม การตรวจ การวินิจฉัย การรักษาโรคทั่วไป จนถึงโรคเรื้อรัง โรคเฉพาะทางที่มีค่าใช้จ่ายสูง และการฟื้นฟูสมรรถภาพตามข้อบ่งชี้ทางการแพทย์ บริการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือกตามกฎหมายประกอบโรคศิลปะ บริการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ แต่กองทุนนี้ไม่คุ้มครองถึงการรักษาภาวะมีบุตรยาก หรือการผสมเทียม การแปลงเพศ หรือการกระทำใดๆ เพื่อความสวยงาม โดยไม่มีข้อบ่งชี้ทางการแพทย์ การตรวจวินิจฉัยและรักษาใดๆ ที่เกินความจำเป็นจากข้อบ่งชี้ทางการแพทย์ การรักษาที่อยู่ระหว่างการค้นคว้าทดลอง การบาดเจ็บจากการประสบภัยจากรถซึ่งอยู่ในความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ การบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยาและสารเสพติด โรคเดียวกันที่ต้องใช้ระยะเวลารักษาตัวในโรงพยาบาลประเภทผู้ป่วยในเกินกว่า 180 วัน การเปลี่ยนถ่ายอวัยวะ¹⁶⁰ กรณีอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยฉุกเฉิน มีสิทธิเข้ารับบริการที่หน่วยบริการของรัฐหรือเอกชนที่เข้าร่วมโครงการซึ่งอยู่ใกล้ที่สุดได้ตามความจำเป็นโดยไม่จำกัดจำนวนครั้ง และในกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินถึงแก่ชีวิต มีสิทธิเข้ารับรักษาพยาบาลได้ทุกโรงพยาบาลที่ใกล้ที่สุด โดยไม่ต้องสำรองจ่ายเมื่ออาการพ้นวิกฤติจะส่งต่อไปยังหน่วยบริการประจำหรือโรงพยาบาลในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเพื่อการรักษาต่อไป¹⁶¹

การใช้มาตรการกองทุนหลักประกันสุขภาพเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม สามารถใช้ได้เฉพาะผู้เจ็บป่วยจากมลพิษ ซึ่งไม่ได้รับสิทธิสวัสดิการข้าราชการ สิทธิประกันสังคม สิทธิสวัสดิการรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นผู้ที่ยังไม่ได้รับสิทธิตามกฎหมายหรือระเบียบอื่น ๆ ของรัฐอยู่ก่อนแล้ว และได้ลงทะเบียนเพื่อเลือกหน่วยบริการประจำ สำหรับสิทธิประโยชน์ที่ได้รับเฉพาะบริการด้านเวชกรรมและบริการสาธารณสุขระดับปฐมภูมิที่จำเป็นดังกล่าว

การใช้สิทธิประโยชน์ตามมาตรการกองทุนทดแทนต่าง ๆ ที่มีอยู่เหล่านี้เพื่อเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ผู้ที่จะรับสิทธิประโยชน์ได้ต้องมีคุณสมบัติตาม

¹⁶⁰ 10 เรื่องควรรู้ สิทธิหลักประกันสุขภาพ (น.6-15), โดย นิภาพรรณ สุขศิริ และพัฒนิตา ระลึก (บ.ก.), 2556, กรุงเทพฯ: สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วม สปสช.

¹⁶¹ แหล่งเดิม. น.12.

หลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ของแต่ละกองทุนทดแทนนั้น ๆ ในกรณีเช่นนี้ หากผู้ประสบภัยจากมลพิษขาดคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่แต่ละกองทุนกำหนด ในกรณีดังกล่าวนี้จะใช้มาตรการใดเพื่อให้ได้รับการรักษาเยียวยาได้ทันกาล ในปัญหานี้และปัญหาอื่น ๆ ในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยอาศัยมาตรการกองทุนทดแทนเหล่านี้ ผู้วิจัยจะกล่าวต่อไปในบทที่ 4 เรื่องวิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมโดยมาตรการกองทุนทดแทน

3.2.5 การเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษโดยมาตรการกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม

กองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นการประยุกต์ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สามารถนำมาใช้เยียวยาความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมให้แก่บุคคลผู้ต้องเสียหาย และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ได้ แต่กองทุนสิ่งแวดล้อมมีรูปแบบแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของกองทุน แต่โดยส่วนใหญ่จะมีวัตถุประสงค์เพื่อการเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเท่านั้น อาทิ กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียน และใช้จ่ายช่วยเหลือหรืออุดหนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงาน¹⁶² กองทุนพัฒนาน้ำบาดาล มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการศึกษา วิจัย พัฒนาและอนุรักษ์แหล่งน้ำบาดาลและสิ่งแวดล้อม¹⁶³ กองทุนเหมืองแร่ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับดำเนินกิจกรรมเพื่อระวังสุขภาพอนามัยหรือตรวจสุขภาพประชาชน รวมทั้งสนับสนุนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขของชุมชนเท่านั้น มิได้ใช้สำหรับเป็นค่ารักษาพยาบาลผู้เจ็บป่วยจากมลพิษแต่อย่างใด¹⁶⁴ กองทุนเงินอุดหนุนจากสัญญาโรงกลั่นปิโตรเลียม มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในกิจการที่เกี่ยวข้องกับพลังงานปิโตรเลียมในเรื่อง โครงการทางด้านการอนุรักษ์พลังงานและพลังงานทดแทน และกองทุนพัฒนาไฟฟ้า มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุน

¹⁶² พระราชบัญญัติส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550, มาตรา 24.

¹⁶³ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546, มาตรา 7 เบญจ.

¹⁶⁴ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการกองทุนเพื่อระวังสุขภาพสำหรับ โครงการเหมืองแร่ พ.ศ. 2559.

สนับสนุนส่งเสริมการให้บริการไฟฟ้าและการประกอบกิจการไฟฟ้า พัฒนาชุมชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า การพัฒนาชุมชนในท้องถิ่นซึ่งมีการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ส่วนในเรื่องการเยียวยาความเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะกองทุนสิ่งแวดล้อมตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 กับ ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในด้านสิ่งแวดล้อม และกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมตาม ร่าง พ.ร.บ. มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... ซึ่งมีลักษณะเป็นกรอบใหญ่ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

3.2.5.1 กองทุนสิ่งแวดล้อม

กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นกองทุนซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 มาตรา 22 เป็นกองทุนในกระทรวงการคลัง มีลักษณะเป็นกองทุนนอกงบประมาณ รายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน กรมบัญชีกลางเป็นผู้เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุน และดำเนินการเบิกจ่ายเงิน

กองทุนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ เป็นทุนสำหรับการใช้จ่ายเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม ให้แก่ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้เงินกู้ยืมแก่ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อใช้สำหรับจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์ สำหรับใช้ในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือของรัฐวิสาหกิจนั้น โดยเฉพาะ และให้เอกชนซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์เพื่อการควบคุมบำบัด หรือขจัดมลพิษ ที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเอง หรือได้รับอนุญาตให้รับจ้างบริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย ให้กู้ยืมเงินเพื่อการดำเนินการดังกล่าว และยังเป็นเงินสำหรับช่วยเหลือ อุดหนุนกิจการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนฯ เห็นสมควร รวมทั้งเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนฯ ด้วย¹⁶⁵

¹⁶⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 23.

แหล่งที่มาและทรัพย์สินของกองทุนฯ มีที่มาจากเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเงินที่โอนมาจากเงินหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และเงินที่ได้จากค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ จากรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ จากเงินได้ดอกผลและผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุนฯ และเงินอื่นๆ ที่ได้รับมาเพื่อการดำเนินการของกองทุนฯ¹⁶⁶ ซึ่งเริ่มเงินทุนในปี พ.ศ. 2535 ทุน ณ วันที่ 31 มีนาคม 2562 มีจำนวนทั้งสิ้นรวม 16,709.09 ล้านบาท¹⁶⁷

ตารางที่ 3.3 รายรับของกองทุนสิ่งแวดล้อม ระหว่าง พ.ศ. 2535-2562

ที่มาของเงินกองทุน	2535-2562 ล้านบาท
(1) เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง	4,500
(2) เงินที่โอนมาจากเงินหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต	500
(3) เงินทุนรับจากงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2535-2562	1,600
(4) เงินทุนจากเงินกู้ และผลต่างอัตราแลกเปลี่ยน	2717.84
(5) ดอกเบี้ยจากเงินฝากและเงินให้กู้ยืมและเงินรับคืน	7356.21
(6) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บส่งเข้ากองทุน	35.04
เงินกองทุน	16,709.09

ที่มา: รายงานประจำปีงบประมาณ 2563 กองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตารางที่ 3.4 รายงานการดำเนินการของกองทุน (ณ 31 มีนาคม 2562) ระหว่าง พ.ศ. 2535-2562

จำนวนโครงการที่ได้รับการสนับสนุน 1,779 โครงการ	หน่วย : ล้านบาท	จำนวนร้อยละ
1. เงินอุดหนุนสำหรับส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	13,598.69	80
2. เงินกู้สำหรับภาคเอกชน	2,407.84	14.7
3. ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานกองทุนสิ่งแวดล้อม	320.60	1.96
รวม	16,327.13	

ที่มา: รายงานประจำปีงบประมาณ 2563 กองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

¹⁶⁶ แหล่งเดิม. มาตรา 22, มาตรา 23 (2) และ (3), มาตรา 31, มาตรา 82 (3), มาตรา 88, มาตรา 90 และ มาตรา 91.

¹⁶⁷ แผนจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 (น. 27), โดย กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม, 2563, กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

การบริหารจัดการกองทุนจะมีคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นกรรมการ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินห้าคนซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งเป็นกรรมการ โดยมีเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ¹⁶⁸ ซึ่งคณะกรรมการกองทุนจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่เกินแปดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ในจำนวนนี้จะต้องมีผู้แทนภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ¹⁶⁹

คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้ตามกิจการที่กำหนดไว้ตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ระเบียบ และวิธีการขอจัดสรรหรือขอกู้ยืมเงินกองทุน กำหนดระเบียบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินงานของผู้จัดการกองทุน ตลอดจนวิธีการประสานงานระหว่างคณะกรรมการกองทุนกับ

¹⁶⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 24.

¹⁶⁹ แห่งเดิม. มาตรา 12.

กรมบัญชีกลางและผู้จัดการกองทุน ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบการรับเงินและเบิกจ่ายเงินกองทุน กำหนดระยะเวลาชำระเงินที่กู้ยืมจากกองทุน รวมทั้งอัตราดอกเบี้ยและหลักประกัน ตามความจำเป็นและเหมาะสม รวมทั้งกำหนดอัตราส่วนและหลักเกณฑ์สำหรับการหักเงินค่าบริการ และค่าปรับส่งเข้ากองทุน จัดทำรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด และปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 แต่คณะกรรมการกองทุนอาจแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาและปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการกองทุนจะ มอบหมายก็ได้¹⁷⁰

ในกรณีความเสียหายอันเกิดจากมลพิษซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชน องค์กรเอกชนซึ่งจดทะเบียนเป็น องค์กรด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ กระทบวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อาจได้รับการช่วยเหลือจากทางราชการในสองด้านคือ การให้ ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษ อันเกิดจาก การรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ และเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่า สินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหาย เมื่อองค์กรเอกชนนั้นประสบ ปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินการดังกล่าว และร้องขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ช่วยเหลือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมฯ มีอำนาจสั่งให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสม ในกรณีนี้ คณะกรรมการกองทุนฯ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจพิจารณาจัดสรร เงินทุนอุดหนุน หรือเงินให้กู้แก่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนนั้น เพื่อสนับสนุนกิจกรรมอย่างใดอย่าง หนึ่งได้ตามที่เห็นสมควร¹⁷¹

อนึ่ง เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมมีความรุนแรงมากขึ้น และส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต ของประชาชน จึงได้มีความพยายามแก้ไขกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายครั้งเพื่อให้สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปัจจุบัน และขยายขอบเขตการบังคับใช้ไปถึงเขตเศรษฐกิจ จำเพาะ เขตไหล่ทวีปและทะเลหลวง และเพิ่มหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและ

¹⁷⁰ แหล่งเดิม. มาตรา 25.

¹⁷¹ แหล่งเดิม. มาตรา 8 วรรคหนึ่ง (5) วรรคสอง และวรรคสาม.

รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แก้ไขปรับปรุงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (อีไอเอ) และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (อีเอสไอเอ) ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 ที่ว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน¹⁷² และในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2560 ให้ความเห็นชอบร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) ตรวจสอบพิจารณาแล้ว และให้เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ต่อไป¹⁷³ ซึ่งที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้มีมติรับหลักการวาระแรก เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2560 และแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน 24 คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สองต่อไปภายใน 57 วัน¹⁷⁴ จึงยังอาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมในรายละเอียดอีกหลายประการก่อนที่จะมีมติให้ความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

อย่างไรก็ดี ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ(ฉบับที่...) พ.ศ. ... ดังกล่าว มีสาระสำคัญในเรื่องกองทุนสิ่งแวดล้อมแตกต่างจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมเดิมคือ ในเรื่องวัตถุประสงค์ของกองทุนตามร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของกองทุนไว้ชัดเจนในมาตรา 22 ว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อให้เงินอุดหนุนหรือให้กู้ยืมในการจัดการระบบบำบัดหรือกำจัดมลพิษ หรือดำเนินการในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือภัยอันตรายต่อสาธารณสุข อันเนื่องมาจากภาวะมลพิษที่เกิดจากการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษ หรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹⁷⁵ ทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับปัจจุบันว่าให้นำเงินกองทุนไปใช้จ่ายเพื่อกิจการใด แต่ยังคงมิได้กำหนดให้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินกองทุนมาใช้จ่ายเพื่อการเยียวยาความเสียหายด้านสุขภาพ อนามัยแก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมเช่นกัน

¹⁷² “กรม.ไฟเขียวร่าง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ,” (2560, 22 พฤศจิกายน) *ไทยรัฐ*, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 2 มกราคม 2561.

¹⁷³ “ร่าง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่...) พ.ศ. ...” โดย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (2560, 21 ตุลาคม), อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 2 มกราคม 2561.

¹⁷⁴ “สนช.รับหลักการร่าง พ.ร.บ.ส่งเสริม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม,” (2560, 24 พฤศจิกายน), *MGR online*, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 2 มกราคม 2561.

¹⁷⁵ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ..., มาตรา 22.

ในเรื่องแหล่งที่มาของเงินกองทุนให้โอนเงิน ทรัพย์สิน สิทธิและหนี้สินของกองทุน
สิ่งแวดล้อมตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับปัจจุบันไปเป็นของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามร่างกฎหมาย
สิ่งแวดล้อมฉบับดังกล่าว¹⁷⁶ และให้เงินกองทุนมีแหล่งที่มาจากเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามอัตราที่
คณะรัฐมนตรีกำหนด¹⁷⁷ แตกต่างจากเดิมที่ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดจำนวนเงิน และนอกจากมี
แหล่งที่มาจากเงินค่าบริการระบบบำบัดหรือกำจัดมลพิษ¹⁷⁸ และเงินที่ได้จากการเปรียบเทียบปรับ¹⁷⁹
เช่นเดียวกับกองทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับปัจจุบันแล้ว ยังมีรายได้จากค่าธรรมเนียม
การพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม¹⁸⁰ ค่าธรรมเนียมการปล่อยมลพิษของโครงการ
หรือกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม¹⁸¹ และเงินเพิ่มในกรณีที่ไม่ชำระค่าธรรมเนียมการปล่อย
มลพิษ¹⁸² เงินที่ได้จากการจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาล¹⁸³ และจากค่าธรรมเนียม ค่าบริการ เงินเพิ่ม ค่าปรับ
หรือภาษีอากรที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นของกองทุนหรือส่งเข้ากองทุนด้วย¹⁸⁴ และจากเงินหรือ
ทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้¹⁸⁵ จากดอกผลและผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากการดำเนินการของกองทุนและ
จากเงินและทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของ
กองทุน¹⁸⁶ นอกนั้นก็มาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราว ๆ เช่นเดียวกันกับกองทุนสิ่งแวดล้อมตาม
กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับปัจจุบัน¹⁸⁷ แต่ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับปัจจุบันกำหนดให้กรมบัญชีกลาง

¹⁷⁶ แหล่งเดิม. มาตรา 23 (1) ประกอบมาตรา 124.

¹⁷⁷ แหล่งเดิม. มาตรา 23 (2).

¹⁷⁸ แหล่งเดิม. มาตรา 23 (4) ประกอบมาตรา 90 และ 91.

¹⁷⁹ แหล่งเดิม. มาตรา 23 (5) ประกอบมาตรา 121.

¹⁸⁰ แหล่งเดิม. มาตรา 23 (4) ประกอบมาตรา 63.

¹⁸¹ แหล่งเดิม. มาตรา 23 (4) ประกอบมาตรา 88.

¹⁸² แหล่งเดิม. มาตรา 23 (4) ประกอบมาตรา 88 และมาตรา 89.

¹⁸³ แหล่งเดิม. มาตรา 23 (3).

¹⁸⁴ แหล่งเดิม. มาตรา 23 (6).

¹⁸⁵ แหล่งเดิม. มาตรา 23 (10).

¹⁸⁶ แหล่งเดิม. มาตรา 23 (9) และ (10).

¹⁸⁷ แหล่งเดิม. มาตรา 23 (7)

กระทรวงการคลังเป็นผู้เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนฯ และดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนฯ¹⁸⁸ และนำไปหาดอกผลโดยการฝากออมทรัพย์หรือฝากประจำกับสถาบันการเงินที่เป็นของรัฐ และเงินรายได้ของกองทุนให้นำส่งเข้ากองทุนเพื่อใช้ในกิจการของกองทุนตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน¹⁸⁹ ส่วนร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ ระบุเพียงว่าเงินและทรัพย์สินของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน¹⁹⁰

ในเรื่องการบริหารจัดการกองทุน ร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนคณะหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการเช่นเดียวกับกองทุนสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน และมีผู้แทนคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ ผู้แทนกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการ นอกจากนี้ยังกำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นกรรมการด้วยคือผู้แทนกระทรวงพลังงาน ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม และกำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินห้าคนเป็นกรรมการเช่นเดียวกับกองทุนสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน แต่ได้เพิ่มเติมด้วยว่าให้แต่งตั้งผู้ซึ่งมีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการบริหารการเงิน เศรษฐศาสตร์ การลงทุน กฎหมาย หรือด้านสิ่งแวดล้อม ส่วนอธิบดีกรมการปกครองอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดให้บุคคลเหล่านี้เป็นกรรมการอีกต่อไป และร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ยังกำหนดให้ผู้บริหารกองทุนเป็นกรรมการและเลขานุการ ในขณะที่กองทุนสิ่งแวดล้อมปัจจุบันจะมีเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ

เนื่องจากตามร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่จะไม่มีผู้จัดการกองทุน ดังเช่นกองทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับปัจจุบัน แต่คณะกรรมการกองทุนตามร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในสังกัดสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมคนใดคนหนึ่งตามที่เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ ให้

¹⁸⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 22 วรรคท้าย.

¹⁸⁹ แห่งเดิม. มาตรา 31.

¹⁹⁰ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ..., มาตรา 23.

ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารกองทุน และกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารกองทุนนั้นด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารกองทุนอาจอ้างสถาบันการเงินของรัฐให้เป็นผู้บริหารสินทรัพย์ของกองทุน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกองทุนด้วย¹⁹¹ แต่ในส่วนที่จะให้กู้ยืม คณะกรรมการกองทุนอาจมอบหมายให้สถาบันการเงินของรัฐเป็นผู้บริหารกองทุนก็ได้¹⁹²

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนตามร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับดังกล่าว กำหนดให้คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ พิจารณานุมัติเงินกองทุนเพื่อใช้ในกิจการตามที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมกำหนด¹⁹³ ออกระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ระเบียบและวิธีการเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินกองทุน กำหนดระยะเวลาชำระคืนเงินที่กู้ยืม อัตราดอกเบี้ยและหลักประกัน¹⁹⁴ ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินและการเบิกจ่าย¹⁹⁵ กำหนดอัตราส่วนและหลักเกณฑ์สำหรับการหักเงินค่าบริการส่งเข้ากองทุน¹⁹⁶ จัดทำรายงานเกี่ยวกับสถานะของเงินกองทุนต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ¹⁹⁷ และมีหน้าที่ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ทำนองเดียวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน แต่ตามร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ยังกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายด้วย¹⁹⁸

นอกจากนี้ ร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ ยังกำหนดให้คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน¹⁹⁹ และให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการ แผนการใช้จ่ายเงินและงบประมาณประจำปีของกองทุน²⁰⁰ ออกระเบียบเกี่ยวกับการเก็บรักษาเงิน และการใช้จ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน การจัดหา

¹⁹¹ แหล่งเดิม. มาตรา 36.

¹⁹² แหล่งเดิม. มาตรา 37.

¹⁹³ แหล่งเดิม. มาตรา 24.

¹⁹⁴ แหล่งเดิม. มาตรา 29 (4), (5).

¹⁹⁵ แหล่งเดิม. มาตรา 29 (6).

¹⁹⁶ แหล่งเดิม. มาตรา 29 (8).

¹⁹⁷ แหล่งเดิม. มาตรา 29 (9).

¹⁹⁸ แหล่งเดิม. มาตรา 29 (10).

¹⁹⁹ แหล่งเดิม. มาตรา 29 (1).

²⁰⁰ แหล่งเดิม. มาตรา 29 (3).

ผลประโยชน์ของกองทุน และการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีของกองทุนเป็นสูญ²⁰¹ รวมทั้งระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การกำหนดค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการแก่พนักงานกองทุน²⁰² โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและจากกระทรวงการคลังด้วย และยังให้อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการได้ด้วย²⁰³

ในกรณีความเสียหายอันเกิดจากมลพิษซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชน ร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ได้กำหนดให้เงินกองทุนใช้เป็นเงินอุดหนุนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ในการช่วยเหลือชุมชนในพื้นที่ทางกฎหมายแก่ประชาชน ผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษที่เกิดจากการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ให้แก่ผู้ซึ่งได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้น เป็นกิจการของการใช้จ่ายเงินกองทุนโดยตรงด้วย²⁰⁴ ต่างจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมปัจจุบันที่ต้องมีคำร้องขอขององค์กรเอกชนซึ่งจดทะเบียนเป็นองค์กรด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คณะกรรมการกองทุนจึงอาจพิจารณาจัดสรรเงินทุนอุดหนุน หรือเงินให้กู้แก่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนนั้นเพื่อสนับสนุนกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควร²⁰⁵ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมหรือคำสั่งให้ช่วยเหลือ

อย่างไรก็ตาม แม้เงินกองทุนตามร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ จะได้กำหนดให้เงินกองทุนใช้เป็นเงินอุดหนุนแก่องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ในการช่วยเหลือชุมชนในพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษ ไว้เป็นกิจการของการใช้จ่ายเงินกองทุนโดยตรง แต่ก็ยังเป็นเพียงการให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายในการเรียกร้องค่าสินไหม

²⁰¹ แห่งเดิม. มาตรา 29 (6).

²⁰² แห่งเดิม. มาตรา 29 (6) และ (7).

²⁰³ แห่งเดิม. มาตรา 30.

²⁰⁴ แห่งเดิม. มาตรา 24 (6) ประกอบมาตรา 10.

²⁰⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 8 วรรคหนึ่ง (5) วรรคสอง และวรรคสาม.

ทดแทนโดยการฟ้องร้องคดีต่อศาล มิใช่เป็นการใช้เงินกองทุนเพื่อนำมาเยียวยา รักษาสุขภาพอนามัยแก่ผู้เจ็บป่วยจากมลพิษ อีกทั้งวัตถุประสงค์ของกองทุนที่กำหนดไว้โดยชัดเจนก็ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการเยียวยาความเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัยแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษแต่อย่างใด ดังนั้นไม่ว่ากองทุนสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน หรือกองทุนสิ่งแวดล้อมที่จะตั้งขึ้นตามร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ จึงยังคงไม่มีวัตถุประสงค์ในการเยียวยาความเสียหายด้านสุขภาพอนามัยแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งมลพิษอันเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม

3.2.5.2 กองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม

กองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมเป็นกองทุนที่ถูกเสนอให้จัดตั้งขึ้นตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... ซึ่งเสนอโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) และกรมโรงงานอุตสาหกรรม (กรอ.) ผ่านคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) แต่เดิมได้มีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2553 แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เป็นกฎหมายที่กว้างครอบคลุมไปทุกด้านเสมือนร่มใหญ่ ไม่มีความชัดเจน ว่างๆ ดังกล่าวจึงตกไป ณ ปัจจุบันต้องรอให้มีการนำเสนอร่างกฎหมายนี้ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง²⁰⁶

ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว แบ่งออกเป็น 7 หมวด มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

หมวดที่ 1 เรื่องคณะกรรมการกำกับนโยบายมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม ในหมวดนี้จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการ อำนาจหน้าที่คณะกรรมการอันได้แก่ การกำหนดนโยบายการใช้มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม กำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษ ผลิตภัณฑ์และกิจกรรมที่จะใช้มาตรการการคลังสิ่งแวดล้อม และให้คำแนะนำในการออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อดำเนินการตามมาตรการนั้นๆ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ การประชุมคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

หมวดที่ 2 เรื่องมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อมเป็นการใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้คือ

²⁰⁶ “รอ. รบ. ใหม่เคาะร่าง พ.ร.บ. ภาษีสิ่งแวดล้อม สรรพสามิตสู้เก็บเงิน “ดีเซล” เพิ่ม,” (2557, 10 สิงหาคม), *ประชาชาติธุรกิจ*, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 28 กันยายน 2559.

(1) ภาษีสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีสองประเภทคือ ภาษีการปล่อยมลพิษ และภาษีเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภาษีการปล่อยมลพิษซึ่งเก็บจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงานจำพวกที่ 3 ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน โดยกรมสรรพสามิต เงินภาษีที่จัดเก็บได้จะหักเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ ที่เหลือนำส่งเข้ากองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม ส่วนภาษีการปล่อยมลพิษซึ่งเก็บจากโรงงานอื่นที่มีใช้จำพวกที่ 3 โดยองค์กรส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ เงินรายได้จากภาษีที่จัดเก็บจะจัดสรรให้องค์กรส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ ที่เหลือให้นำไปใช้จ่ายเพื่อจัดการมลพิษ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรส่วนท้องถิ่นนั้น และอาจใช้เพื่อจัดให้มีและดำเนินการหรือบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือกำจัดของเสียรวมที่องค์กรส่วนท้องถิ่นนั้นรับผิดชอบ และจัดสรรให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบ ที่เหลือนำส่งกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม สำหรับภาษีเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เก็บจากผู้ประกอบการจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เงินรายได้จากการจัดเก็บภาษีจะถูกหักเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บของหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษี ที่เหลือจะนำส่งเข้ากองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

(2) ค่าธรรมเนียมการจัดการมลพิษ เก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ใช้หรือได้รับประโยชน์จากระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม หรือการบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานซึ่งรับผิดชอบในการจัดให้มีระบบหรือบริการดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตราซึ่งออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประกาศหรือข้อกำหนดของหน่วยงานผู้รับผิดชอบแล้วแต่กรณี และค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) ภาษีผลิตภัณฑ์และค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ สำหรับภาษีผลิตภัณฑ์เก็บจากผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้บริโภคผลิตภัณฑ์ เพื่อควบคุมและส่งเสริมให้ประชาชนลดการใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ส่วนค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์เก็บจากผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้บริโภคผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการ

จัดการหรือจัดระบบรวบรวมหรือรับคืนผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ผู้มีหน้าที่จัดเก็บภาษีผลิตภัณฑ์และค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์คือกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร และกรมสรรพากร โดยเงินภาษีและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้จะหักเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ที่เหลือนำส่งเข้ากองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม

(4) การวางประกันความเสี่ยงหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้แก่การวางพันธบัตร หรือเงินประกันความเสี่ยง หรือสัญญาค้ำประกันของธนาคารหรือสถาบันการเงิน ผู้มีหน้าที่วางหลักประกันดังกล่าวคือ ผู้ประกอบกิจการตามกฎหมายแล้ว ผู้ประกอบกิจการบำบัดหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือของเสียอันตราย กำจัดมูลฝอย ขุดดินและถมดิน ก่อนเริ่มประกอบกิจการนั้นๆ หากดำเนินการอยู่แล้วก่อนร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ใช้บังคับ ให้กระทำเมื่อต่อไปอนุญาตประกอบกิจการ ซึ่งผู้วางหลักประกันจะมีสิทธิได้รับหลักประกันคืนพร้อมดอกเบี้ยเมื่อการประกอบกิจการสิ้นสุดลง แต่หากผู้ประกอบกิจการดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการอนุญาตให้ประกอบกิจการ หรือฝ่าฝืนกฎหมายจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมหรือบุคคลอื่น ไม่ว่าจะกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม หน่วยงานที่รับผิดชอบจะมีอำนาจยึดหลักประกันที่วางไว้พร้อมดอกเบี้ยหรือเรียกร้องจากธนาคารหรือสถาบันการเงินผู้ค้ำประกันทั้งหมดหรือบางส่วน และให้นำหลักประกันที่ยึดหรือที่เรียกร้องได้มาใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการประกอบกิจการนั้น แต่ถ้าความเสียหายที่ได้รับมากกว่าหลักประกันที่ถูกยึดหรือสัญญาค้ำประกันที่ได้เรียกร้องแล้ว รัฐหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายยังคงมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายสำหรับส่วนที่เกินได้

(5) การซื้อขายสิทธิการใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิทธิการปล่อยมลพิษ โดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบอาจเสนอต่อคณะกรรมการกำกับนโยบายมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม เพื่อนำระบบการซื้อขายสิทธิการใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิทธิการปล่อยมลพิษมาใช้ได้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและจำกัดปริมาณมลพิษ

(6) มาตรการสนับสนุนและส่งเสริม โดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบอาจเสนอต่อคณะกรรมการกำกับนโยบายมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้มาตรการสนับสนุนและส่งเสริมกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้น โดยการให้มาตรการให้เงินอุดหนุน

หรือเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ เพื่อสนับสนุนกิจกรรมที่ลดการใช้ทรัพยากร ผลิตภัณฑ์ทดแทน ประหยัดพลังงาน การนำผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วกลับมาใช้ใหม่ มาตรการลดภาษีการปล่อยมลพิษให้แก่บุคคลที่บำบัดมลพิษก่อนปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมจนปริมาณมลพิษต่ำกว่าค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ให้ปล่อยมลพิษได้ ให้เงินช่วยเหลือในการทำเกษตรกรรมที่รักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมแก่เกษตรกร และมาตรการอื่นๆ เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เมื่อหน่วยงานของรัฐอัน ได้แก่ กระทรวงหรือทบวงในราชการบริหารส่วนกลาง หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประสงค์จะใช้มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อมอย่างใดอย่างหนึ่งตามร่างพระราชบัญญัติฯนี้ ต้องมีคำขอต่อคณะกรรมการกำกับนโยบายมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วจะเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจัดทำพระราชกฤษฎีกาซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อมตามร่างพระราชบัญญัติฯนี้ หน่วยงานของรัฐที่มีคำขอใช้มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม จึงจะนำมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อมตามคำขอไปใช้ได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนด และหากเป็นการใช้มาตรการภาษีหรือค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม เงินภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และให้กันเงินส่วนหนึ่งที่จัดเก็บได้นำส่งเข้ากองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม

หมวดที่ 3 เรื่องการจัดการเงินรายได้ เงินรายได้ที่ได้จากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมนี้ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และให้จัดตั้งกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมในกระทรวงการคลัง เป็นกองทุนนอกงบประมาณมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

กองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเงินทุนอุดหนุนหรือให้กู้ยืมแก่หน่วยงานรัฐและผู้ประกอบการภาคเอกชน ในโครงการควบคุมหรือลดการปล่อยมลพิษ โครงการวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับการจัดการมลพิษและการจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการของเสียและการจัดการผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว หรือการนำของเสียกลับมาใช้ซ้ำ การอนุรักษ์ฟื้นฟู

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และชดเชยผู้เสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ และเป็นเงินช่วยเหลือในการทำกิจกรรมที่ช่วยรักษาสิ่งแวดล้อม หรือกิจการที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการบริหารจัดการกองทุน

แหล่งที่มาของเงินกองทุนมาจากเงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ ดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน และเงินอื่นๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน และเงินรายได้จากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ ได้แก่ ภาษีมลพิษทางน้ำ ภาษีมลพิษทางอากาศ ภาษีนักท่องเที่ยว และภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ

การบริหารจัดการกองทุน มีคณะกรรมการกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน อธิบดีโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสิบคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งจากผู้แทนภาคอุตสาหกรรม ผู้แทนภาคบริการ ผู้แทนจากสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย ผู้แทนกรุงเทพมหานคร และผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมด้านการเงินและการจัดการ และผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการกองทุนจะแต่งตั้งสถาบันการเงินหรือบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตให้จัดการกองทุนส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นผู้จัดการกองทุน โดยเงินรายได้ของกองทุนจะแยกออกเป็นบัญชีตามที่มาของเงินรายได้ และเงินแต่ละบัญชีผู้จัดการกองทุนจะบริหารจัดการเงินในบัญชีให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และที่มาของเงินภาษีและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บและจัดสรรไว้ในบัญชี ซึ่งคณะกรรมการกองทุนจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดสรรเงินในแต่ละบัญชี รวมทั้งกำหนดสัดส่วนของการใช้จ่ายเงินเพื่อกิจการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของกองทุน และผู้จัดการกองทุนต้องจัดการเงินกองทุนในแต่ละบัญชีตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา และผลการดำเนินงานของกองทุนจะถูกประเมิน ติดตาม

ตรวจสอบ และประเมินผลด้านนโยบายและการกำหนดกิจกรรมของกองทุนโดยคณะกรรมการ ประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนจำนวน 7 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งตามการเสนอแนะ ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จากนักวิชาการด้านการเงินและการจัดการหรือส่งเสริมคุณภาพ สิ่งแวดล้อม และผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลไม่น้อยกว่า 2 คน

หมวดที่ 4 เรื่องพนักงานเจ้าหน้าที่ได้แก่ เจ้าพนักงานสรรพสามิต เจ้าพนักงานศุลกากร เจ้า พนักงานสรรพากร เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน พนักงานส่วนท้องถิ่น และผู้ซึ่งรัฐมนตรี ผู้รับผิดชอบแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามร่างพระราชบัญญัติฯนี้ ในหมวดนี้จะกล่าวถึงในส่วนที่เกี่ยวข้อง อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

หมวดที่ 5 เรื่องการอุทธรณ์ เป็นการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเรื่องผล การประเมินภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีผลิตภัณฑ์ และค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งผู้มี หน้าที่ชำระภาษีหรือค่าธรรมเนียมโต้แย้ง องค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ องค์ประชุม ของคณะกรรมการ มติของคณะกรรมการ อำนาจของคณะกรรมการ การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คณะกรรมการ การทูลเกล้าการชำระภาษีและการเพิกถอนการทูลเกล้าการชำระภาษี

หมวดที่ 6 เรื่องการบังคับชำระภาษีค้างได้แก่เรื่องเกี่ยวกับการอายัดสิทธิเรียกร้องของผู้ค้าง ชำระภาษีหรือค่าธรรมเนียม การยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระภาษี หรือค่าธรรมเนียมที่ค้าง

หมวดที่ 7 เรื่องบทกำหนดโทษกรณีไม่ชำระภาษีหรือค่าธรรมเนียม ไม่ยื่นแบบรายการภาษี หรือค่าธรรมเนียม การหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงภาษีหรือค่าธรรมเนียม ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือขัดขวางการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ กรณี ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล และการเปรียบเทียบปรับของคณะกรรมการเปรียบเทียบ

สำหรับอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมซึ่งกำหนดไว้ท้ายร่างพระราชบัญญัติ ได้แก่ภาษีมลพิษ ทางน้ำ ปีละ 10,000 บาทต่อตันของปริมาณมลพิษ ภาษีมลพิษทางอากาศ ปีละ 2,500 บาทต่อตันของ ปริมาณมลพิษ ภาษีนักท่องเที่ยว ร้อยละ 15 ของราคาค่าโดยสาร หรือ 1,000 บาทต่อคน ภาษีผลิตภัณฑ์

หรือค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ ร้อยละ 15 ของราคาผลิตภัณฑ์ หรือ 10,000 บาทต่อหน่วยผลิตภัณฑ์ และ
ภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ ร้อยละ 15 ของราคา หรือ 10,000 บาทต่อหน่วยของปริมาณผลิต²⁰⁷

ในเรื่องปัญหาการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม
ด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนนั้น มาตรการกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเหล่านี้มี
ประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ ผู้วิจัยจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 4 เรื่องวิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความ
เสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยมาตรการ
กองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม

3.3 แนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมายในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิต ของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม และความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมาย สิ่งแวดล้อม

ในการวิจัยนี้ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม
โดยกำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญและประเด็นสัมภาษณ์ดังนี้

3.3.1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้วิจัยได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญคือ เจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมายในการเยียวยาความเสียหาย
แก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม และความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมาย
สิ่งแวดล้อม จำนวนทั้งสิ้น 7 ราย ได้แก่ อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการกองส่งเสริม
เทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ ผู้อำนวยการกองนิติการ
กรมควบคุมมลพิษ และผู้อำนวยการกลุ่มงานนโยบายและแผนการบริหารงานกองทุนสำนักงานกองทุน
สิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตุลาการหัวหน้าคณะศาล
ปกครองชั้นต้น ประจำศาลปกครองสูงสุด รองอธิบดีศาลปกครองระยองและเจ้าหน้าที่สำนักงานศาล
ปกครองระยอง และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อาวุโสคณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มขก มหาวิทยาลัยธุรกิจ
บัณฑิต

²⁰⁷ ร่าง พระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ..., ท้ายพระราชบัญญัติ.

3.3.2 ประเด็นสัมภาษณ์

ผู้วิจัยได้ทำการเก็บข้อมูลโดยการลงพื้นที่ภาคสนาม (field survey) ทำการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมายในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมและนักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดประเด็นสัมภาษณ์ไว้ 4 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ความคิดเห็นในเรื่องปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมและสาเหตุของมลพิษ

ประเด็นที่ 2 ปัญหาด้านการชดเชยและเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

ประเด็นที่ 3 ความคิดเห็นในเรื่องความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

ประเด็นที่ 4 ความคิดเห็นด้านลักษณะโครงสร้างของกองทุนเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

3.3.2.1 ประเด็นที่ 1 ความคิดเห็นในเรื่องปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมและสาเหตุของมลพิษ

ในเรื่องปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมและการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษนั้น เห็นว่า หน่วยงานของรัฐบาลได้มีการแต่งตั้งผู้รับผิดชอบในการรับเรื่องร้องเรียนสำหรับความเดือดร้อนจากการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งผู้รับผิดชอบจะส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีระบบการติดตามที่สามารถตรวจสอบได้และรายงานผลให้ผู้ร้องเรียนทราบโดยตรง การร้องเรียนทำได้ทั้งโดยตรง ร้องเรียนเป็นหนังสือ และร้องเรียนทางโทรศัพท์²⁰⁸ ซึ่งการร้องเรียนในเรื่องปัญหาความเดือดร้อนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในแต่ละปีมีเป็นจำนวนมาก อาทิเรื่องร้องเรียนไปยังกรมโรงงานอุตสาหกรรมระหว่างปี พ.ศ. 2558 - 2560 เฉลี่ยปีละ 4,472 เรื่อง ประเภทของความเดือดร้อนที่ร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ ความเดือดร้อนจากเสียงดังรบกวน ความสั่นสะเทือน กลิ่นเหม็น ฝุ่นละออง เขม่าควัน น้ำเสีย ไอสารเคมี กากสารพิษ ขยะและสิ่งปฏิกูล คลื่นแม่เหล็ก และเรื่องอื่นๆ เช่น

²⁰⁸ ภาคผนวก ข แนวปฏิบัติของกรมควบคุมมลพิษ (น. 589).

ทำงานกลางคืน กีดขวางจราจร แต่ประเภทของความเดือดร้อนสูงสุดที่มีผู้ร้องเรียนไปยังกรมโรงงานอุตสาหกรรม 5 อันดับแรกคิดเฉลี่ยเป็นร้อยละของเรื่องร้องเรียนได้แก่ ความเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็น ร้อยละ 28.84 อันดับสองได้แก่ความเดือดร้อนจากเสียงดังร้อยละ 22 อันดับสามคือความเดือดร้อนจากฝุ่นละอองจำนวนร้อยละ 13.46 รองลงมาได้แก่ความเดือดร้อนจากไอสารเคมีจำนวนร้อยละ 9.88 และความเดือดร้อนจากน้ำเสียร้อยละ 7.39 ของเรื่องร้องเรียนโดยเฉลี่ย²⁰⁹ และเรื่องร้องเรียนไปยังกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคุมมลพิษ เป็นการร้องเรียนเรื่องปัญหามลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมเกินกว่าร้อยละ 50 ของแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทอื่นๆ โดยมีเรื่องร้องเรียนประมาณ 400-500 เรื่องต่อปี ซึ่งประเภทมลพิษที่ได้รับการร้องเรียนมากที่สุดคือ ปัญหากลิ่นเหม็นจากโรงงานอุตสาหกรรม ปัญหาฝุ่นละอองและเขม่าควัน ปัญหาเสียงดังและเสียงรบกวนจากโรงงานอุตสาหกรรม ปัญหาน้ำเสีย และปัญหาอื่นๆ ตามลำดับ²¹⁰

สำหรับสาเหตุของปัญหามลพิษจากกลิ่นเหม็นโดยส่วนใหญ่มักมาจากสารประกอบอินทรีย์ที่ระเหยง่ายซึ่งใช้ในอุตสาหกรรม และกลิ่นจากสารเคมีต่างๆ จากโรงงานจำพวก โรงงานพลาสติก โรงงานแก้ว²¹¹ โรงงานฟอกหนัง โรงงานปลาป่น โรงงานกระดูกป่น โรงงานผลิตเคมีภัณฑ์ต่างๆ โรงงานปิโตรเคมี เป็นต้น²¹²

ปัญหามลพิษทางเสียงส่วนใหญ่มาจากเสียงเครื่องจักร เครื่องยนต์ที่ใช้ในกระบวนการผลิต คอมพิวเตอร์ พัดลมขนาดใหญ่ในกระบวนการผลิตหรือกังหันไอน้ำเพื่อปั่นไฟ เสียงจากการขุดเจาะ การระเบิดหิน การเลื่อย และเสียงอื่นๆ จากโรงงานอุตสาหกรรมจำพวก โรงงานถลุงเหล็ก โรงงานทำเฟอร์นิเจอร์ โรงงานทอผ้า โรงงานไม้ บด หรือย่อยหิน และเสียงรบกวนจากโรงงานผลิตไฟฟ้า เสียงครางและเสียงหวีด โดยเฉพาะในเวลากลางคืน เป็นต้น²¹³

²⁰⁹ ภาคผนวก ก แนวปฏิบัติของกรมโรงงานอุตสาหกรรม (น. 582).

²¹⁰ ภาคผนวก ก (น. 581).; ภาคผนวก ข (น. 588, 593).

²¹¹ ภาคผนวก ข (น. 589).

²¹² ภาคผนวก ข (น. 589).

²¹³ ภาคผนวก ก (น. 589).; ภาคผนวก ก แนวปฏิบัติของสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (น. 599).

ปัญหามลพิษจากฝุ่นละออง พบจากการประกอบอุตสาหกรรมประเภทปูนซีเมนต์ โรงงานไม้ บด หรือย่อยหิน การร่อนหรือการคัดกรวด ทราย จากโรงงานอุตสาหกรรมที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับหิน กรวด ทราย หรือดินที่ใช้สำหรับการก่อสร้าง เขม่าควันจากโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาล ฝุ่นละอองจากโรงงานทอผ้า ฝุ่นผง ดินทราย ฝุ่นใยหิน จากอุตสาหกรรมที่ผลิตกระเบื้องปูพื้นหรือหลังคา ผลิตปูนซีเมนต์ ผลิตผ้าเบรก ผ้าคลัช เป็นต้น²¹⁴

ปัญหามลพิษจากไอสารเคมี เกิดจากการรั่วไหลของสารเคมีที่ใช้ในการอุตสาหกรรม หรือสารระเหยที่เป็นพิษซึ่งกระจายอยู่รอบโรงงาน จากอุบัติเหตุภายนอกโรงงาน เช่น ไฟไหม้ น้ำท่วม แผ่นดินไหว จากการเผาไหม้วัตถุดิบในกระบวนการผลิต การเผาไหม้ของสารทำละลาย การเผาไหม้ของเครื่องยนต์ การเชื่อมโลหะ การเผาถ่านหิน²¹⁵

ปัญหามลพิษจากน้ำเสีย เกิดจากการปล่อยน้ำทิ้งของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งปนเปื้อนสารเคมี และคุณภาพน้ำไม่เป็นไปตามค่ามาตรฐานน้ำทิ้ง เช่นการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานแปรรูปยางพาราอัดแท่ง โรงงานฟอกย้อม เป็นต้น²¹⁶

3.3.2.2 ประเด็นที่ 2 ปัญหาด้านการชดเชยและเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

สำหรับปัญหาด้านการชดเชยและเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ในส่วนของกรมโรงงานอุตสาหกรรมเห็นว่า กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีหน้าที่ดูแลเฉพาะ โรงงานในกรุงเทพมหานคร หากเป็นโรงงานในต่างจังหวัดจะอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรมจะมีมาตรการในการระงับความเดือดร้อนตามประเภทที่มีการร้องเรียน โดยสั่งให้ระงับ หรือหยุดการดำเนินการที่เป็นการละเมิด เพิกถอนใบอนุญาต หรือสั่งปิดโรงงาน เป็นต้น แต่ในเรื่องความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิต อันได้แก่การรักษาพยาบาล ค่าชดเชย ค่าปลงศพ หรือความเสียหายต่อพืชผลและสัตว์เลี้ยง กรมโรงงานอุตสาหกรรมไม่มีอำนาจสั่ง

²¹⁴ ภาคผนวก ก (น. 582).

²¹⁵ ภาคผนวก ก (น. 581).

²¹⁶ ภาคผนวก ก (น. 582).

ให้โรงงานอุตสาหกรรมชดเชยเยียวยาความเสียหายในส่วนนี้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย หากแต่เป็นเรื่องที่ผู้ได้รับความเสียหายต้องดำเนินการฟ้องร้องโรงงานอุตสาหกรรมผู้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษด้วยตนเอง²¹⁷

ในส่วนของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเป็นผู้ประสานจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และกำหนดมาตรการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม วิเคราะห์ผลกระทบของโครงการหรือกิจกรรมของภาครัฐหรือเอกชนที่มีต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีแนวโน้มจะเกิดผลเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม บริหารงานกองทุน

²¹⁷ ภาคผนวก ก (น. 583).; สำหรับ โรงงานที่ได้ดำเนินการแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงาน อาจใช้อำนาจตามมาตรา 37 แห่ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 สั่งให้โรงงานที่ไม่ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. โรงงาน หรือการประกอบกิจการ โรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงาน หรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน ระงับการฝ่าฝืนหรือแก้ไขปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาอันควรได้ และถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง และมีเหตุที่ทางราชการสมควรเข้าไปดำเนินการแทนปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อาจใช้อำนาจตามมาตรา 42 แห่ง พ.ร.บ. โรงงานฯ สั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือมอบหมายให้บุคคลใด ๆ เข้าจัดการแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นได้ และให้ผู้ประกอบกิจการ โรงงานต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดการนั้นตามจำนวนที่จ่ายจริงรวมกับเบี้ยปรับในอัตราร้อยละ 30 ต่อปีของเงินจำนวนดังกล่าว ซึ่งความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลนั้นกฎหมายมิได้จำกัดเฉพาะความเสียหายต่อทรัพย์สิน จึงน่าจะหมายรวมถึงความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมได้ด้วย เช่น ค่ารักษาพยาบาล รวมถึงค่าชดเชยกรณีเสียหายแก่ชีวิตได้ด้วย และในกรณีที่ทางราชการเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหามลพิษหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงาน มาตรา 42 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. โรงงานฯ ยังให้ขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินการได้ และเมื่อได้รับเงินจากผู้ประกอบกิจการ โรงงานแล้วให้ชดเชยเงินดังกล่าวคืนแก่กองทุนสิ่งแวดล้อมต่อไป อย่างไรก็ตาม ในกรณีการรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนสิ่งแวดล้อมนี้ คงต้องเป็นไปตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ซึ่งกำหนดให้เงินกองทุนใช้จ่ายเพื่อกิจการตามมาตรา 23 (1) – (5) ด้วย ซึ่งมาตราดังกล่าวมิได้กำหนดให้นำเงินกองทุนไปให้กู้ยืมสำหรับการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมไว้ด้วย นอกจากเป็นการให้กู้ยืมเพื่อดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

สิ่งแวดล้อมเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามแผนและนโยบายให้มีประสิทธิภาพ ป้องกันและขจัดมลพิษ²¹⁸

เมื่อมีการร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหามลพิษซึ่งส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานฯจะดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงหากพบปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมตามที่ได้รับเรื่องร้องเรียน สำนักงานฯจะเสนอมาตรการให้โรงงานนั้นดำเนินการเพื่อแก้ไข และรายงานผลต่อสำนักงานฯ และแจ้งผลให้ผู้ร้องเรียนทราบ ในกรณีที่มีการร้องเรียนปัญหาด้านสุขภาพอนามัย สำนักงานฯจะเสนอให้โรงงานหามาตรการหรือกลไกในการดูแลสุขภาพของประชาชนในพื้นที่บริเวณรอบโรงงาน หากโรงงานไม่ดำเนินการเสนอให้มีมาตรการแก้ไข สำนักงานฯอาจไม่ให้ความเห็นชอบกับรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA: Environmental Impact Assessment)²¹⁹ ของโรงงานนั้น และโรงงานอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตการทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะส่งผลให้โรงงานนั้นถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการจากหน่วยงานที่ให้อนุญาตต่อไป เมื่อสำนักงานฯดำเนินการประสานงานส่งเรื่องไปยังหน่วยงานผู้ให้อนุญาตทราบ และหากผู้ร้องเรียนต้องการฟ้องร้องโรงงานผู้ก่อมลพิษ สำนักงานฯจะมีมติกรให้ความช่วยเหลือในด้านกฎหมายและพยานหลักฐาน²²⁰

สำหรับกรมควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนด้านปัญหามลพิษ โดยกฎหมายให้อำนาจในการตรวจสอบ สั่งปรับปรุงแก้ไข และดำเนินการทางกฎหมายตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ.2535 กับแหล่งกำเนิดมลพิษเท่านั้น เช่น โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ หมู่บ้านจัดสรร คลังน้ำมันเชื้อเพลิง เต้าเผาศพ โดยสั่งให้มีระบบบำบัดมลพิษ หรือสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขระบบบำบัดมลพิษ และไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการเยียวยาความเสียหายด้านสุขภาพอนามัย หรือสั่งให้แหล่งกำเนิดมลพิษเยียวยาความเสียหายในด้านค่ารักษาพยาบาลหรือ

²¹⁸ ภาคผนวก ก (น. 600).

²¹⁹ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561, มาตรา 3 ให้แก้ไขเป็น “รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” และมาตรา 5 ให้ยกเลิกส่วนที่ 4 การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาตรา 46 มาตรา 47 มาตรา 48 มาตรา 49 มาตรา 50 และมาตรา 51 ของหมวดที่ 3 การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แห่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว แต่เนื่องจากการสัมภาษณ์นี้ได้กระทำก่อน ประกาศใช้ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) จึงยังเป็นไปตามกฎหมายเดิมอยู่

²²⁰ ภาคผนวก ก (น. 600-601).

ความเจ็บป่วยทางสุขภาพอนามัยแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษด้วย สำหรับปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นกับประชาชนจะดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและประสานงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงานเขตเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อสั่งการและแก้ไขปัญหาต่อไปเพื่อบรรเทาและระงับความเดือดร้อนจากมลพิษให้แก่ประชาชนโดยตรง²²¹

สำหรับปัญหาการเยียวยาความเสียหายในด้านสุขภาพอนามัย ส่วนใหญ่เห็นว่ามีความยากในการพิสูจน์ความเสียหายว่าเป็นผลมาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในกรณีที่มลพิษเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ในนิคมอุตสาหกรรมซึ่งมีโรงงานหลายโรงงานปล่อยมลพิษประเภทเดียวกัน หรือในกรณีที่โรงงานปล่อยมลพิษไม่เกินมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และปัจจัยอื่นๆ เช่น ประวัติของผู้ป่วย ถิ่นที่อยู่ที่เคยอยู่อาศัยมาก่อน อาชีพ การทำงาน ฯลฯ ซึ่งอาจเป็นเหตุให้ผู้ป่วยได้รับมลพิษมาจากแหล่งอื่นมาก่อน ทำให้ไม่สามารถระบุได้ว่าได้รับมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้นๆ แต่มิใช่ว่าจะพิสูจน์ไม่ได้เสียเลย และมีผู้เชี่ยวชาญด้านมลพิษที่สามารถพิสูจน์ได้เสมอว่าเจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนั้นๆ หรือไม่ เช่นการพิจารณาจากระยะเวลาที่ผู้นั้นอยู่อาศัยในพื้นที่เขตมลพิษ การบริโภคน้ำ และอาหาร อาทิ พืชและสัตว์ในเขตพื้นที่ที่ปนเปื้อนมลพิษ เป็นต้น²²²

3.3.2.3 ประเด็นที่ 3 ความคิดเห็นในเรื่องความเหมาะสมในการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

ในเรื่องความเหมาะสมในการจัดตั้ง กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมเห็นว่า จำเป็นต้องมีกองทุนดังกล่าว เพราะกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 ยังมีข้อจำกัดในการนำเงินมาใช้ตามมาตรา 26 และมาตรา 27 ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม และเนื่องจากกองทุนสิ่งแวดล้อมไม่เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายมาเรียกร้องค่าเสียหายจากกองทุนได้ ผู้ได้รับผลกระทบต้องดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลด้วยตนเอง ซึ่งการฟ้องร้องมีโอกาสได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายน้อย เพราะกฎหมายสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 96 และมาตรา 97 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการฟ้องร้องคดีสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ยังขาดประสิทธิภาพ

²²¹ ภาคผนวก ข (น. 589-590).

²²² ภาคผนวก ก (น. 583); ภาคผนวก ข (น. 591).

การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 96 ผู้ฟ้องคดีต้องเจาะจงโรงงานซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย และผู้เสียหายยังมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลว่าความเสียหายเป็นผลมาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่พิสูจน์ได้ยาก โดยเฉพาะในกรณีที่มีโรงงานหลายโรงงานอยู่เป็นกลุ่มในพื้นที่เดียวกัน และการฟ้องร้องตามมาตรา 97 ผู้ฟ้องร้องต้องเป็นหน่วยงานของรัฐเท่านั้น อีกทั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นกองทุนเพื่อให้ท้องถิ่นนำไปใช้จ่ายเพื่อการบำบัดมลพิษจากน้ำเสีย อากาศเสีย แต่ต้องคืนให้แก่กองทุน โดยเรียกเก็บจากประชาชนในท้องถิ่น หรือให้สถานประกอบการกู้ยืมเพื่อการบำบัดหรือกำจัดมลพิษ แต่ไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะนำเงินจากกองทุนไปใช้จ่ายเพื่อการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของผู้ได้รับความเจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมด้วย และ มลพิษจากน้ำเสียและอากาศเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง เงินกองทุนที่ใช้เพื่อดำเนินการกำจัดหรือบำบัดมลพิษก็ยังมีไม่เพียงพอ จึงไม่อาจขยายวัตถุประสงค์ของกองทุนให้นำไปใช้ในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนด้วยได้ นอกเสียจากการจัดตั้งกองทุนใหม่ขึ้นมาอีกกองทุนหนึ่งเพื่อใช้ในการเยียวยาความเสียหายดังกล่าวโดยเฉพาะ และเห็นว่ากองทุนที่จะตั้งขึ้นใหม่นี้ควรมีสภาพเป็นนิติบุคคลเพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการ แต่แยกออกเป็นอีกหมวดหนึ่งในกฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยไม่จำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติใหม่ เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสิ่งแวดล้อม ทำได้ง่ายกว่าการตราเป็นพระราชบัญญัติใหม่ แต่บางท่านมีความเห็นว่าในพระราชบัญญัตินี้ไม่ควรมีหลายกองทุน เนื่องจากมีความยุ่งยากในการบริหารจัดการ จึงควรตราเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุนดังกล่าวนี้ โดยเฉพาะ เพราะเป็นเรื่องเฉพาะด้านซึ่งควรอยู่ในความดูแลของกระทรวงสาธารณสุข หากรวมอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมอาจต้องอยู่ในความดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม²²³

²²³ ภาคผนวก ก (น. 584).; ภาคผนวก ข (น. 590, 594).; ภาคผนวก ค (น. 602).; ภาคผนวก ง ความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม (น. 606-607, 601-613).

3.3.2.4 ประเด็นที่ 4 ความคิดเห็นด้านลักษณะโครงสร้างของกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

ความคิดเห็นในเรื่องต่อไปนี้

(1) รูปแบบและโครงสร้างของกองทุน

ส่วนใหญ่เห็นว่ากองทุนทุกกองทุน โดยทั่วไปจะเป็นกองทุนนอกงบประมาณเพื่อความสะดวกและความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินจากกองทุน โดยเฉพาะปัญหาทางด้านสุขภาพอนามัยเหมาะสมที่จะเป็นกองทุนนอกงบประมาณมากกว่าการรออนุมัติจากงบประมาณแผ่นดินตามปีงบประมาณ เนื่องจากมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการไม่เกิดความล่าช้าในการเบิกจ่ายเงินกองทุน²²⁴

(2) แหล่งที่มาของเงินกองทุน

แหล่งที่มาของเงินกองทุนเห็นว่า กองทุนต้องมีทุนประเดิมมาจากรัฐบาล ดังเช่น กองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีทุนประเดิมมาจากกองทุนน้ำมันจำนวนห้าพันล้านบาท และมีลักษณะเป็นกองทุนหมุนเวียนที่สามารถแสวงหารายได้ และมีแหล่งเงินกองทุนมาจากผู้ก่อมลพิษหรือแหล่งกำเนิดมลพิษอันได้แก่โรงงาน 35 ประเภทตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายโรงงาน โรงงานที่อยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรมด้วยการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษตามขนาดและประเภทของโรงงาน โดยประเมินจากรายได้จากการประกอบกิจการต่อปีซึ่งกำหนดมูลค่าตามหลักทางเศรษฐศาสตร์ จำนวนมากน้อยในอัตราภาษีแบบก้าวหน้า คือโรงงานที่มีรายได้มากเสียภาษีมาก โรงงานที่มีรายได้น้อยเสียภาษีน้อย โดยในเขตพื้นที่ควบคุมมลพิษควรจัดเก็บในอัตราที่สูงกว่าพื้นที่นอกเขตควบคุมมลพิษ และในกรณีที่โรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนในปีใด ควรต้องถูกจัดเก็บภาษีเพื่อนำส่งเข้ากองทุนในอัตราที่สูงขึ้นสำหรับปีนั้น²²⁵

(3) ผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง

เห็นว่าควรกำหนดให้ผู้เจ็บป่วยเนื่องมาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม หรือผู้ที่อยู่ในรัศมีใกล้เคียง เป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากกองทุน ในลักษณะเป็นค่าเสียหายเบื้องต้นสำหรับ

²²⁴ ภาคผนวก ก (น. 585); ภาคผนวก ข (น. 590, 594); ภาคผนวก ง (น.607).

²²⁵ ภาคผนวก ก (น. 585); ภาคผนวก ข (น. 591, 595); ภาคผนวก ง (น. 606, 612).

ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลแก่ผู้ได้รับผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยในเขตพื้นที่ และพื้นที่ใกล้เคียง และผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษที่ยังไม่ปรากฏอาการ ต้องมีการติดตามอาการและได้รับค่ารักษาพยาบาลภายในระยะเวลาอย่างน้อยสิบปีตามหลักกฎหมายละเมิด ค่าเสียหายทางจิตใจและค่าเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน ค่าขาดประโยชน์หรือค่าขาดรายได้จากการทำงาน ค่ารักษาพยาบาลกรณีเป็นผู้ป่วยใน กรณีสูญเสียอวัยวะ ทูพพลภาพหรือเสียชีวิต ค่าขาดไร้อุปการะ และค่าปลงศพ รวมทั้งดอกเบี้ยด้วยนับแต่วันที่มีการแพร่กระจายของมลพิษ ตามเงื่อนไขและอัตราที่กำหนดจำนวนหนึ่ง และไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะดำเนินการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ก่อมลพิษในส่วนที่ได้รับความเสียหายเกินกว่าที่ได้รับชดเชยเยียวยาจากกองทุนแล้ว²²⁶ อย่างไรก็ตามบางท่านมีความเห็นว่าการเยียวยาความเสียหายเต็มตามจำนวนความเสียหายที่ได้รับ โดยผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีกับโรงงานอุตสาหกรรมอีก เพราะการฟ้องร้องคดีเป็นเรื่องยากที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหาย²²⁷

(4) ขอบเขตการเยียวยาความเสียหาย

สำหรับผู้เจ็บป่วยจากมลพิษที่มีสิทธิได้รับการชดเชยเยียวยาจากกองทุนควรเป็นผู้เจ็บป่วยจากมลพิษทั่วไปแม้มิได้อยู่ในเขตควบคุมมลพิษ และผู้เจ็บป่วยจากมลพิษซึ่งอาศัยอยู่ในบริเวณเขตพื้นที่รอบโรงงานอุตสาหกรรมและบริเวณใกล้เคียงด้วย โดยพิจารณาจากผลกระทบของผู้เสียหายว่าอยู่ในเขตพื้นที่หรือไม่จากความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และลักษณะของการแพร่กระจายของมลพิษว่าครอบคลุมขอบเขตพื้นที่เพียงใด เพราะความเสียหายหรือความเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นนอกเขตพื้นที่โรงงานอุตสาหกรรมนั้นยากที่จะหาผู้รับผิดชอบ แต่ต้องกำหนดขอบเขตพื้นที่ใกล้เคียงและต้องตรวจสอบประวัติของผู้เจ็บป่วยก่อนเข้ามาอยู่อาศัยหรือเข้าออกในพื้นที่ ทั้งประวัติการทำงาน ประวัติความเจ็บป่วยและการรักษา²²⁸

²²⁶ ภาคผนวก ข (น. 595, 608).; ภาคผนวก ง (น. 608-609).

²²⁷ ภาคผนวก ง (น. 611-612).

²²⁸ ภาคผนวก ก (น. 587).; ภาคผนวก ข (น. 591, 596).; ภาคผนวก ค (น. 604).; ภาคผนวก ง (น. 608, 611).

(5) การบริหารจัดการกองทุน

ส่วนใหญ่เห็นว่าหากมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนผู้เจ็บป่วยจากมลพิษขึ้น โดยเฉพาะ กองทุนนี้ควรอยู่ในความรับผิดชอบดูแลของกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะที่ไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 พ.ร.บ.โรงงานอุตสาหกรรมฯ และพ.ร.บ.วัตถุอันตรายฯ ดังเช่น กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมโรงงานอุตสาหกรรม และกรมควบคุมมลพิษ ในรูปของคณะกรรมการอาจประกอบด้วยอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และควรมีแพทย์กับตัวแทนภาคประชาชนอันได้แก่ผู้แทนชุมชนและผู้แทนจากโรงงานอุตสาหกรรมร่วมเป็นคณะกรรมการกองทุนด้วย และมีการแต่งตั้งผู้จัดการกองทุนขึ้นเพื่อดำเนินการ²²⁹ และควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการภาคเพื่อดำเนินการแบ่งตามเขตพื้นที่ต่างๆ กระจายทั่วประเทศอย่างทั่วถึง ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการโดยผู้ได้รับความเจ็บป่วยจากมลพิษอาจยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการได้ หากไม่ได้รับการพิจารณาให้ได้รับค่าเยียวยารักษาพยาบาลจากกองทุน²³⁰

²²⁹ ภาคผนวก ก (น. 587); ภาคผนวก ข (น. 592, 596-597); ภาคผนวก ค (น. 604); ภาคผนวก ง (น. 607).

²³⁰ ภาคผนวก ง (น. 612-613).

ตารางที่ 3.5 แนวปฏิบัติของกรมโรงงานอุตสาหกรรม

แนวปฏิบัติของกรมโรงงานอุตสาหกรรม	
ปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมและสาเหตุของมลพิษ	มีการแต่งตั้งผู้รับผิดชอบในการรับเรื่องร้องเรียนสำหรับความเดือดร้อนจากการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งผู้รับผิดชอบจะส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีระบบการติดตามที่สามารถตรวจสอบได้และรายงานผลให้ผู้ร้องเรียนทราบโดยตรง ปัญหาที่มีผู้ร้องเรียนสูงสุด คือกลิ่นเหม็น เสียงดัง ฝุ่นละออง ตามลำดับ
ปัญหาด้านการชดเชยและเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม	กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีหน้าที่ดูแลเฉพาะโรงงานในกรุงเทพมหานคร หากเป็นโรงงานในต่างจังหวัดจะอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรมจะมีมาตรการในการระงับความเดือดร้อนตามประเภทที่มีการร้องเรียน โดยสั่งให้ระงับ หรือหยุดการดำเนินการที่เป็นการละเมิด เพิกถอนใบอนุญาต หรือสั่งปิดโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรมไม่มีอำนาจสั่งให้โรงงานอุตสาหกรรมชดเชยเยียวยาความเสียหายด้านสุขภาพอนามัยแก่ผู้ได้รับความเสียหาย หากแต่เป็นเรื่องที่ผู้ได้รับความเสียหายต้องดำเนินการฟ้องร้องโรงงานอุตสาหกรรมผู้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษด้วยตนเอง
ความคิดเห็นในเรื่องความเหมาะสมในการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม	เห็นว่าไม่อาจขยายวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมให้นำไปใช้ในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนด้วยได้ นอกเสียจากการตั้งกองทุนใหม่ขึ้นมาอีกกองทุนหนึ่งเพื่อใช้ในการเยียวยาความเสียหายดังกล่าว โดยเฉพาะ
ความคิดเห็นด้านลักษณะโครงสร้างของกองทุนเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม	
รูปแบบและ โครงสร้างของกองทุน	เห็นว่าควรเป็นกองทุนนอกงบประมาณ
แหล่งที่มาของเงินกองทุน	ต้องมีทุนประเดิมมาจากรัฐบาล
ผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง	ผู้ที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเจ็บป่วยจากมลพิษจริงๆ
ขอบเขตการเยียวยาความเสียหาย	ต้องกำหนดขอบเขตพื้นที่ใกล้เคียงและต้องตรวจสอบประวัติของผู้เจ็บป่วยก่อนเข้ามาอยู่อาศัยหรือเข้าออกในพื้นที่
การบริหารจัดการกองทุน	ควรมีภาคประชาชน สาธารณสุข แต่ไม่ควรจะเป็นภาคสิ่งแวดล้อม

ตารางที่ 3.6 แนวปฏิบัติของกรมควบคุมมลพิษ

แนวปฏิบัติของกรมควบคุมมลพิษ	
ปัญหา มลพิษ จากโรงงานอุตสาหกรรมและสาเหตุของมลพิษ	การร้องเรียนทำได้ทั้งโดยตรง ร้องเรียนเป็นหนังสือ และร้องเรียนทางโทรศัพท์ มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมจะมีผู้ร้องเรียนประมาณ 400-500 เรื่องต่อปีโดยประเภทมลพิษที่ได้รับการร้องเรียนมากที่สุดคือ ปัญหากลิ่นเหม็นจากโรงงานอุตสาหกรรม ปัญหาฝุ่นละอองและเขม่าควัน ปัญหาเสียงดังและเสียงรบกวนจากโรงงานอุตสาหกรรม ปัญหาน้ำเสีย และเป็นการร้องเรียนเรื่องปัญหามลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมเกินกว่าร้อยละห้าสิบของแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทอื่นๆ
ปัญหาด้านการชดเชยและเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม	สำหรับกรมควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนด้านปัญหามลพิษ โดยกฎหมายให้อำนาจในการตรวจสอบ สั่งปรับปรุงแก้ไข และดำเนินการทางกฎหมายตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 กับแหล่งกำเนิดมลพิษเท่านั้น และไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการเยียวยาความเสียหายด้านสุขภาพอนามัยหรือสั่งให้แหล่งกำเนิดมลพิษเยียวยาความเสียหายในด้านค่ารักษาพยาบาลหรือความเจ็บป่วยทางสุขภาพอนามัยแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษด้วย สำหรับปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นกับประชาชนจะดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและประสานงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสั่งการและแก้ไขปัญหาต่อไป เพื่อบรรเทาและระงับความเดือดร้อนจากมลพิษให้แก่ประชาชนโดยตรง
ความคิดเห็นในเรื่องความเหมาะสมในการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม	เห็นว่า กองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 เป็นกองทุนเพื่อให้ท้องถิ่นนำไปใช้จ่ายเพื่อการบำบัดมลพิษจากน้ำเสีย อากาศเสีย ไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะนำเงินจากกองทุนไปใช้จ่ายเพื่อการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของผู้ได้รับความเจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมด้วย แต่การตั้งกองทุนใหม่ทำได้ยากเพราะนโยบายรัฐบาลไม่สนับสนุนให้ก่อตั้ง
ความคิดเห็นด้านลักษณะโครงสร้างของกองทุนเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม	
รูปแบบและโครงสร้างของกองทุน	เห็นว่าควรเป็นกองทุนนอกงบประมาณ
แหล่งที่มาของเงินกองทุน	ต้องมีลักษณะเป็นกองทุนหมุนเวียนที่สามารถแสวงหารายได้
ผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง	ผู้เจ็บป่วยจากมลพิษในลักษณะเป็นค่าเสียหายเบื้องต้น
ขอบเขตการเยียวยาความเสียหาย	ผู้เจ็บป่วยในพื้นที่บริเวณใกล้เคียงหรือรอบโรงงาน
การบริหารจัดการกองทุน	ควรจะมีหน่วยงานหนึ่งซึ่งรับผิดชอบโดยตรง แต่ต้องเป็นหน่วยงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เช่น สาธารณสุข

ตารางที่ 3.7 แนวปฏิบัติของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แนวปฏิบัติของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	
ปัญหา มลพิษ จากโรงงานอุตสาหกรรม และสาเหตุของมลพิษ	ปัญหามลพิษจะเป็นพวกซัลเฟอร์ที่เกินและส่งผลกระทบต่อสุขภาพเช่นที่แม่เฒ่า ในมาบตาพุด จะมีปัญหาสารอินทรีย์ระเหย VOC ค่าไอติดกับ ไดโคโรมีเทนและเบนซินที่เกินค่ามาตรฐาน ที่เหมือนอัครจะเป็นเรื่องชายาในดัดที่เกิดจากระบวนการผลิต การรั่วไหลและปนเปื้อนในน้ำของโลหะหนัก ทางแร่ เสี่ยงรบกวนจากโรงงานผลิตไฟฟ้า เสี่ยงครางและเสียงหวีด โดยเฉพาะในเวลากลางคืน
ปัญหาด้านการชดเชย และเยียวยา ความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม	ในกรณีที่มีการร้องเรียนปัญหาด้านสุขภาพ อนามัย สำนักงานฯจะเสนอให้โรงงานหามาตรการหรือกลไกในการดูแลสุขภาพของประชาชนในพื้นที่บริเวณรอบโรงงาน หากโรงงานไม่ดำเนินการเสนอให้มีมาตรการแก้ไข สำนักงานฯ อาจไม่ให้ความเห็นชอบกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA: Environmental Impact Assessment) (ปัจจุบันคือ รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม) ของโรงงานนั้น และโรงงานอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งสำนักงานฯ จะส่งเรื่องให้หน่วยงานผู้ให้อนุญาตทราบและจะส่งผลให้โรงงานนั้นถูกเพิกถอนใบอนุญาต
ความคิดเห็นในเรื่องความเหมาะสมในการจัดตั้งกองทุนเยียวยา ความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม	เห็นว่ามลพิษจากน้ำเสียและอากาศเสียจาก โรงงานอุตสาหกรรมยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง เงินกองทุนที่ใช้เพื่อดำเนินการกำจัดหรือบำบัดมลพิษก็ยังมีไม่เพียงพอ จึงไม่อาจขยายวัตถุประสงค์ของกองทุนให้นำไปใช้ในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนด้วยได้
ความคิดเห็นด้านลักษณะโครงสร้างของกองทุนเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม	
รูปแบบและ โครงสร้างของกองทุน	เห็นว่าควรเป็นกองทุนนอกงบประมาณ
แหล่งที่มาของเงินกองทุน	มีแหล่งเงินกองทุนมาจากผู้ก่อมลพิษหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ
ผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง	ผู้ที่พิสูจน์ได้ว่าเจ็บป่วยจากมลพิษ
ขอบเขตการเยียวยาความเสียหาย	ขอบเขตที่มลพิษกระจายไปถึง
การบริหารจัดการกองทุน	ควรให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้ดูแล

ตารางที่ 3.8 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

ความคิดเห็นของตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น ประจำศาลปกครองสูงสุด รองอธิบดีศาลปกครองระยองและเจ้าหน้าที่สำนักงานศาลปกครองระยอง	
ปัญหา มลพิษ จาก โรงงานอุตสาหกรรม และสาเหตุของมลพิษ	ความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมก่อให้เกิดผลกระทบในสองส่วนคือ ความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชน และความเสียหายต่อ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ปัญหาด้านการชดเชย และเยียวยา ความ เสียหายจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรม	พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังมีข้อจำกัดในการนำ เงินกองทุนตามมาตรา 26 และมาตรา 27 มาใช้เพื่อการเยียวยาความเสียหายแก่สุขภาพ อนามัย และชีวิตของผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้ไม่อาจนำ เงินกองทุนสิ่งแวดล้อมมาใช้เพื่อเป็นค่ารักษาพยาบาลแก่ผู้เจ็บป่วยจากมลพิษได้
ความคิดเห็นในเรื่อง ความเหมาะสมในการ จัดตั้งกองทุนเยียวยา ความเสียหายต่อ สุขภาพจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรม	เห็นว่ามลพิษจากน้ำเสียและอากาศเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง เงินกองทุนที่ใช้เพื่อดำเนินการกำจัดหรือบำบัดมลพิษก็ยังมีไม่เพียงพอ จึงไม่อาจขยาย วัตถุประสงค์ของกองทุนให้นำไปใช้ในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของ ประชาชนด้วยได้
ความคิดเห็นด้านลักษณะโครงสร้างของกองทุนเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม	
รูปแบบและ โครงสร้างของกองทุน	เห็นว่าควรเป็นกองทุนนอกงบประมาณ และมีสภาพเป็นนิติบุคคล
แหล่งที่มาของเงินกองทุน	มีแหล่งเงินกองทุนมาจากผู้ก่อมลพิษหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ
ผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง	ผู้ได้รับผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย
ขอบเขตการเยียวยาความเสียหาย	ขอบเขตพื้นที่ที่โรงงานอุตสาหกรรมอุตสาหกรรมตั้งอยู่ เขตนิคมอุตสาหกรรม และพื้นที่ซึ่งมลพิษอาจแพร่กระจายไปถึง
การบริหารจัดการกองทุน	ควรให้อยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการ และมีผู้จัดการกองทุนโดยเฉพาะ

ตารางที่ 3.9 ความคิดเห็นของนักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม

ความคิดเห็นของศาสตราจารย์ ดร. อาวุโส คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มขจ. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต	
ปัญหา มลพิษ จากโรงงานอุตสาหกรรม และสาเหตุของมลพิษ	ปัญหาความเจ็บป่วยเนื่องจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะผู้ที่เป็นลูกจ้างทำงานใน โรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งได้รับความเจ็บป่วยจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรม หรือญาติพี่น้อง บิดา มารดาซึ่ง ได้รับความเจ็บป่วยจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรม ผู้เป็นลูกจ้าง ไม่กล้าดำเนินคดีฟ้องร้องเจ้าของ โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็น นายจ้างหากไม่ได้รับการชดเชยเยียวยา ค่ารักษาพยาบาล เนื่องจากสภาพของสังคมไทย การฟ้องร้องคือการสร้างศัตรู
ปัญหาด้านการชดเชย และเยียวยา ความเสียหายจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรม	กฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมยังไม่มีประสิทธิภาพ การฟ้องร้องยังต้องพิสูจน์เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ในกรณีที่มีหลาย โรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่งยากที่จะพิสูจน์ แม้มกฎหมายจะบัญญัติให้ความ รับผิดของผู้ก่อมลพิษเป็นความรับผิดเด็ดขาดแต่ยังไม่ใช้ความรับผิดโดยสมบูรณ์ ซึ่งเป็น การยากที่จะพิสูจน์ได้ว่าความเจ็บป่วยมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษใด
ความคิดเห็นในเรื่อง ความเหมาะสมในการ จัดตั้งกองทุนเยียวยา ความเสียหายต่อ สุขภาพจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรม	ควรอย่างยิ่งที่จะมีการจัดตั้งกองทุนเยียวยาในด้านนี้ โดยเฉพาะ เพราะการพิสูจน์ว่าความ เจ็บป่วยมาจากมลพิษของ โรงงานเป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะในกรณีที่มี โรงงานหลายแห่ง รวมอยู่ในที่เดียวกัน ถ้ามีกองทุนสำหรับเยียวยาความเสียหายแก่ประชาชน ประชาชนก็ไม่ จำต้องฟ้องร้อง โรงงาน ซึ่งการฟ้องร้องทำได้ยาก และ โรงงานก็ได้รับประโยชน์ที่ไม่ต้อง ถูกฟ้องร้องดำเนินคดี
ความคิดเห็นด้านลักษณะโครงสร้างของกองทุนเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม	
รูปแบบและ โครงสร้างของกองทุน	ควรแยกออกมาจากกองทุนสิ่งแวดล้อม และควรเป็นกฎหมายเฉพาะ ใน กฎหมายหนึ่งไม่ควรมีหลายกองทุน เพราะยุ่งยากในการบริหารจัดการ และ กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องของสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในความดูแลของ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่กองทุนที่เกี่ยวกับสุขภาพ อนามัยควรแยกออกมาและอาจให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงสาธารณสุข
แหล่งที่มาของเงินกองทุน	ภาษีสิ่งแวดล้อมจาก โรงงานอุตสาหกรรม แหล่งกำเนิดมลพิษ และรถยนต์ และเงินประเดิมจากรัฐ
ผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง	ผู้เสียหายจากมลพิษ
ขอบเขตการเยียวยาความเสียหาย	ควรเยียวยาประชาชนในเขตพื้นที่ทั่วไปด้วยมิใช่เฉพาะแต่ประชาชนซึ่งอยู่ ในเขตควบคุมมลพิษ
การบริหารจัดการกองทุน	อาจให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงสาธารณสุข

3.4 การจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของต่างประเทศ

ในหัวข้อนี้ จะกล่าวถึงการจัดตั้งกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษ โดยกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทยและต่างประเทศ ดังจะกล่าวต่อไปในบทที่ 4 และข้อเสนอแนะในบทที่ 5

3.4.1. กองทุนสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงสภาพปัญหามลพิษในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นที่มาของการจัดตั้งกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม และกองทุน Superfund ของสหรัฐอเมริกา ดังนี้

3.4.1.1 สภาพปัญหามลพิษในสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาประสบปัญหาหายนะมลพิษและกากของเสียจากกระบวนการผลิต เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อเร่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในอดีตสหรัฐอเมริกาแก้ปัญหาด้วยการฝังกลบ เสา หรือนำไปทิ้งทะเล โดยมีได้คำนึงว่ามลพิษจากของเสียอันตรายและวัตถุอันตรายเหล่านั้นมิได้หายไปไหน และยังมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามกาลเวลา จนในที่สุดเกิดผลกระทบจากของเสียมลพิษที่ถูกทิ้งนั้นสะท้อนกลับ ก่อให้เกิดความเสียหายทำลายสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศและสุขภาพอนามัยของมนุษย์ เนื่องจากสารมลพิษจากของเสียมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้พื้นที่บริเวณที่ฝังกลบขยะซึ่งเป็นสารเคมีจากภาคอุตสาหกรรม และสารกัมมันตภาพรังสีซึ่งใช้ในกิจการของทหาร ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหลังจากระยะเวลาผ่านไป 4-5 ปีต่อมา น้ำซึ่งปนเปื้อนมลพิษ ทั้งผิวดินและใต้ดินไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ ดินซึ่งปนเปื้อนมลพิษส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ปนเปื้อนจนไม่สามารถอยู่อาศัย

ดังเช่นในปี ค.ศ.1960 เกิดกรณีภัยพิบัติลำคลองเลิฟ (Love Canal Disaster) เนื่องจากบริษัท Hooker Electrochemical and Plastic ได้ทิ้งขยะมลพิษ กากของเสียและสารเคมีจากการผลิตคลอรีนและโซดาไฟ ประกอบด้วยสารอินทรีย์ระเหย สารไดออกซิน คลอโรเบนซีน สารฮาโลเจน ยาปราบศัตรูพืช มากกว่า 21,000 ตัน ลงในลำคลองเลิฟ (Love Canal) และต่อมาได้มีการฝังกลบถมที่ดินและบริจาคพื้นที่ให้แก่เมืองไนแอการาฟอลส์ (Niagara Falls) มลรัฐนิวยอร์ก (New York) เพื่อนำไปปรับปรุงใช้เป็นที่อยู่อาศัยของประชาชน โดยไม่มีการป้องกันการปนเปื้อนในพื้นที่ฝังกลบ ทำให้สารเคมีอันตราย

จากพิษขยะที่ถูกฝังกลบอยู่ใต้พื้นดินและน้ำใต้ดิน ซึ่งปนปนเปื้อนสารเคมี ไหลลงไปในน้ำตกในแอ่งการา ซึ่งเป็นต้นน้ำของระบบน้ำประปา ส่งกลิ่นเหม็นและส่งผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย ของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่นั้น เป็นเหตุให้ประชาชนเจ็บป่วยด้วยโรคร้ายแรง เช่น มะเร็ง ภูมิแพ้อย่างรุนแรง แห้งบุตร ตลอดจนทำให้ทารกในครรภ์พิการ จนกระทั่งประชาชนอยู่อาศัยไม่ได้ต้องอพยพออกไปในปี 1980 และรัฐประกาศให้เป็นพื้นที่ภาวะฉุกเฉินระดับชาติ (national emergency) ที่ต้องดำเนินการบำบัดความเป็นพิษ (cleanup)²³¹

ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาจึงบัญญัติกฎหมายสำหรับการฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนสารอันตราย (The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act 1980: CERCLA) หรือเรียกโดยทั่วไปว่า Superfund Law ขึ้นเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1980 เพื่อคุ้มครองประชาชนและสิ่งแวดล้อมจากมลพิษที่ปนเปื้อนอยู่ในสิ่งแวดล้อมซึ่งก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย ของประชาชน และแก้ไขฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษด้วยการดำเนินการบำบัดความเป็นพิษ (cleanup) และกำหนดผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย โดยให้อำนาจรัฐบาลกลาง (federal government) ในการควบคุมและจัดการของเสียหรือกากขยะมลพิษที่เป็นอันตรายที่ถูกทิ้งโดยปราศจากการควบคุมดูแล รวมถึงการจัดตั้งกองทุนเพื่อการจัดการของเสียอันตราย (Hazardous Substance Response Trust Fund) หรือเรียกว่ากองทุน Superfund มีเงินกองทุน 1.6 พันล้านเหรียญสหรัฐ และมีแหล่งเงินทุนในการดำเนินการจากการเก็บภาษีจากผู้ประกอบการค้าน้ำมันและปิโตรเลียม โดยมีสำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency: U.S. EPA) เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการในส่วนที่ไม่สามารถหาผู้รับผิดชอบ เพื่อแก้ไขฟื้นฟูควบคุมและจัดการให้มีการทิ้งวัตถุเป็นพิษอย่างถูกต้อง รวมทั้งการบังคับการให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนเรียกร้องค่าใช้จ่ายในการบำบัดมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษตามกฎหมาย CERCLA หรือกฎหมายซูเปอร์ฟันด์ (Superfund Law)²³² ซึ่งกฎหมายนี้ได้มีการแก้ไขปรับปรุงต่อมาเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 1986 โดยกฎหมาย The Superfund Amendments and Reauthorization Act 1986: SARA โดย

²³¹ *Cleanup process*, by Environmental Protection Agency A, 2001, internet, retrieved August 1, 2015.

²³² “กองทุน Superfund ในอเมริกา: ผลพวงจากการละเลยการจัดการของเสีย,” โดย ชีระพงษ์สว่างปัญญางกูร, 2544, *วารสารวิศวกรรมสิ่งแวดล้อมไทย* 5(5), น. 1-8. ลิขสิทธิ์ 2544 โดยสมาคมวิศวกรรมสิ่งแวดล้อมไทย.; *Superfund cleanup figures*, by Environment Protection Agency B, 2001, internet, retrieved August 1, 2015.

Underground Storage Tanks) มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูความเสียหายจากมลพิษของน้ำมัน และทำความสะอาดพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษของน้ำมัน แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะกองทุน Superfund ซึ่งเป็นต้นแบบกองทุนสิ่งแวดล้อมของไทย

3.4.1.2 กองทุนความรับผิดชอบต่อสารที่เป็นอันตราย (Hazardous Substance Response Trust Fund: Superfund)

กองทุน Superfund นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการกำจัดหรือบำบัดความเป็นพิษออกจากพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษจากกากของเสียอันตราย หรือวัตถุมีพิษอันตราย และฟื้นฟูความเสียหายของแหล่งพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษ เฉพาะในกรณีที่ยังไม่สามารถกำหนดตัวผู้รับผิดชอบ หรือผู้ต้องรับผิดชอบไม่สามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ตกเป็นบุคคลล้มละลาย หรือปฏิเสธความรับผิดชอบ แต่หน่วยงาน U.S. EPA สามารถไต่เบี่ยเรียกคืนจากผู้เป็นเจ้าของโรงงานที่ปล่อยของเสียอันตราย หรือประกอบกิจการเกี่ยวกับการกำจัดวัตถุอันตราย หรือมีสัญญาหรือข้อตกลงรับกำจัดหรือบำบัดวัตถุอันตรายหรือกากของเสีย รวมทั้งผู้ขนส่งวัตถุอันตรายเพื่อการดังกล่าว ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของรัฐในการกำจัดหรือเยียวยาความเสียหายซึ่งมิได้กำหนดไว้ล่วงหน้า และค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพื่อบรรเทาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษของวัตถุอันตราย ยกเว้นกรณีมีเหตุสุดวิสัย เกิดการสงคราม หรือเป็นการกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ตัวแทนหรือลูกจ้างของเจ้าของโรงงานหรือผู้ประกอบการดังกล่าว²³⁵

แหล่งเงินกองทุนมาจากเงินทุนประเดิมและเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางเริ่มต้นที่จำนวน 1.6 พันล้านเหรียญสหรัฐ และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็น 8.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ และจากภาษีอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและน้ำมัน

การบริหารจัดการกองทุนดำเนินการโดยหน่วยงาน U.S. EPA มีหน้าที่กำหนดค่าปริมาณของการปล่อยมลพิษ เมื่อพบพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษ U.S. EPA จะใช้มาตรการดำเนินการ 2 มาตรการคือ มาตรการ Removal Action อันได้แก่การดำเนินการแก้ไขทันที หรือใช้มาตรการ Remedial Action คือ

²³⁵ Comprehensive environmental response compensation and liability act of 1980 (CERCLA), section 107, internet, retrieved February 16, 2014.

การแก้ไขฟื้นฟูในระยะยาวอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์มากำหนดมูลค่าของทรัพยากรเพื่อประเมินค่าความเสียหาย

การใช้มาตรการ Removal Action หรือการดำเนินการแก้ไขทันทีนั้น ผู้ดำเนินการจัดการแก้ไขฟื้นฟู อาจเป็นผู้ก่อมลพิษซึ่งเป็นเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐบาลกลางก็ได้ ด้วยการใช้เงินจากกองทุน Superfund ทดรองจ่ายไปก่อนและ U.S. EPA จะดำเนินการเรียกกลับคืน ในภายหลัง ในมาตรการนี้ การประเมินมูลค่าความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมพิจารณาจากปริมาณการปล่อยทิ้งของเสียซึ่งมีจำนวนไม่มาก หรือจากขนาดของแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมีขนาดเล็ก หรือจากช่วงระยะเวลาการปล่อยมลพิษหรือทิ้งของเสียซึ่งมีระยะจำกัดไม่ยาวนาน หรือจากความเสียหายซึ่งเกิดแก่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอันเนื่องมาจากมลพิษนั้น โดยจะพิจารณาถึงมูลค่าของความสูญเสียทางเศรษฐกิจ การลงทุน การใช้ประโยชน์ในทรัพยากร โดยใช้มาตรการว่าด้วยผลกระทบทางชีวภาพและหลักมูลค่าในการเยียวยาความเสียหายซึ่งเป็นมาตรการในการประเมินความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีผลเป็นมูลค่าความเสียหายในราคาตลาดต่อหน่วยของทรัพยากรที่ได้รับ ความเสียหาย หากมีมูลค่าความเสียหายสูงเกิน 100,000 เหรียญสหรัฐ ผู้รับผิดชอบอาจประเมินมูลค่าแห่งความเสียหายใหม่ตามมาตรการ Remedial Action แต่ถ้ามูลค่าแห่งความเสียหายไม่สูงมาก ก็จะทำกรแก้ไขฟื้นฟูในทันทีให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี ภายใต้วงเงินอันจำกัดไม่เกินสองล้านดอลลาร์

สำหรับการใช้มาตรการ Remedial Action หรือการแก้ไขฟื้นฟูในระยะยาว เป็นการแก้ไขปัญหาซึ่งต้องใช้เวลาในการศึกษาที่มีค่าใช้จ่ายสูง ภายใต้วงเงินอันจำกัดไม่เกิน 25 ล้านดอลลาร์สำหรับการแก้ไขฟื้นฟูอย่างยั่งยืนในแต่ละพื้นที่ โดยจะประเมินมูลค่าความเสียหายจากการปล่อยทิ้งของเสียซึ่งมีปริมาณมาก หรือขนาดของความเสียหายซึ่งมีผลกระทบในวงกว้าง หรือมีความเสียหายจำนวนมาก ผลแห่งความเสียหายมีความร้ายแรง และมูลค่าของค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูหรือการจัดการปนเปื้อนมลพิษมีมูลค่าสูง ซึ่งในการคำนวณจะใช้หลักว่าด้วยประสิทธิภาพของต้นทุนและต้นทุนที่เหมาะสมซึ่งเป็นหลักการทางเศรษฐศาสตร์อีกหลักการหนึ่ง

หลังจากหน่วยงาน U.S. EPA ได้รับแจ้งจากประชาชน หรือเจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบว่ามีพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษ กากของเสียอันตราย หรือวัตถุมีพิษอันตรายซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อ

ต่อสุขภาพ อนามัยของประชาชน หน่วยงาน U.S. EPA จะเข้าไปตรวจสอบสภาพของพื้นที่ปนเปื้อน เพื่อประเมินเบื้องต้นและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนว่า ควรจัดอันดับความสำคัญของพื้นที่ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นลงในรายการบัญชีลำดับความสำคัญของพื้นที่ปนเปื้อนสารพิษแห่งชาติ (National Priorities List: NPL) เพื่อจัดเตรียมแผนงานในการฟื้นฟูและกำจัดการปนเปื้อนในพื้นที่หรือไม่

ในการพิจารณาจัดอันดับพื้นที่ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษลงใน NPL นั้นจะต้องผ่านการประเมินจากระบบจัดอันดับอันตราย (The Hazard Ranking System: HRS) ซึ่งเป็นการประเมินจากการปล่อยมลพิษ ทั้งทางน้ำใต้ดิน น้ำผิวดิน การปนเปื้อนในดินและทางอากาศ หากมีคะแนนตั้งแต่ 28.50 หรือมากกว่า พื้นที่นั้นจะถูกบรรจุลงในรายการ NPL แต่หากพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ซึ่งมีความสำคัญต่อมลรัฐแบบเร่งด่วนที่สุดก็จะถูกจัดอันดับลงในรายการ NPL โดยอัตโนมัติ หรือในกรณีเป็นพื้นที่ซึ่งมีอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน หรือจำเป็นต้องมีการอพยพ ก็จะถูกจัดอันดับลงในรายการ NPL ด้วยเช่นกัน

หากพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษดังกล่าวถูกบรรจุลงในรายการ NPL ก็จะสามารถนำเงินจากกองทุนมาใช้ในการจัดเตรียมแผนงานในการดำเนินการฟื้นฟูและกำจัดการปนเปื้อนในพื้นที่ด้วยการบำบัดความเป็นพิษ (cleanup) ได้ และจะมีการกำหนดทรัพยากรที่ต้องฟื้นฟู กำหนดให้ใช้มาตรการแก้ไขฟื้นฟู หรือมาตรการสร้างใหม่ทดแทนให้กลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนที่จะได้รับความเสียหาย โดยในการประเมินมูลค่าของความเสียหายนี้จะรวมความเสียหายจากการขาดการใช้ประโยชน์ในขณะที่มีการฟื้นฟูความเสียหาย ต้นทุนในการฟื้นฟู ต้นทุนในการประเมินมูลค่าความเสียหายและต้นทุนในทรัพยากรที่ไม่อาจแก้ไขฟื้นฟู รวมเข้าเป็นความเสียหายด้วย²³⁶

อย่างไรก็ตาม ผู้ซึ่งต้องรับผิดชอบในการเยียวยาความเสียหาย จะเลือกใช้มาตรการ Removal Action หรือ Remedial Action ก็ได้ และในบางกรณีอาจจำเป็นต้องใช้ทั้งสองมาตรการ ซึ่งหน่วยงาน U.S. EPA ได้ประกาศกำหนดแนวทางและขั้นตอนในการใช้มาตรการดังกล่าวโดยแผนการจัดการสาร

²³⁶ “กองทุน Superfund ในอเมริกา: ผลพวงจากการละเลยการจัดการของเสีย.” (น.1-8). เล่มเดิม.; Superfund cleanup figure. Loc. cit.

(เสียง)อันตรายและน้ำมันแห่งชาติ (Nation Oil and Hazardous Substances Pollution Contingency Plan: NCP) และรายการ NPL นี้จะได้รับการปรับปรุงทุกระยะหนึ่งปีเป็นอย่างน้อย

แต่หากพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษดังกล่าวมิได้รับความเห็นชอบให้ถูกรวบรวมไว้ในรายการ NPL ก็จะใช้มาตรการ Removal Action ด้วยการดำเนินการขนย้ายสารพิษอันตรายหรือวัตถุมีพิษอันตราย ออกจากพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษ โดยมาตรการที่ใช้ในการดำเนินการมี 3 มาตรการคือ การเคลื่อนย้ายกรณีฉุกเฉิน (Emergency Removal Action) การเคลื่อนย้ายในกรณีคับขัน (Time-Critical Removal Action) และการเคลื่อนย้ายในกรณีไม่คับขัน (Non-Time-Critical Removal Action)²³⁷

สำหรับสิทธิประโยชน์ที่กองทุนให้ความคุ้มครองนั้น ผู้ขอความช่วยเหลือจากกองทุนต้องเรียกร้องให้ผู้ต้องรับผิดชอบความเสียหายก่อนแล้วจึงยื่นขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนได้ ซึ่งกองทุนจะจ่ายเงินช่วยเหลือในเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อการเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม การฟื้นฟูความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ การประเมินค่าความเสียหาย การศึกษาผลกระทบระยะยาวในความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการบังคับใช้กฎหมาย ค่าวัสดุอุปกรณ์ ค่าใช้จ่ายของคณะทำงาน และค่าประกันภัยสุขภาพของพนักงาน เป็นต้น²³⁸

3.4.2 กองทุนสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงสภาพปัญหามลพิษในญี่ปุ่น และกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (Pollution Related Health Damage Compensation Fund) ของญี่ปุ่น ดังนี้

3.4.2.1 สภาพปัญหามลพิษในญี่ปุ่น

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นได้รับความเสียหายอย่างมาก ญี่ปุ่นจึงต้องเร่งฟื้นฟูประเทศ ด้วยการส่งเสริมพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม จนมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่าง

²³⁷ “Superfund Law: กฎหมายบำบัดแหล่งปนเปื้อนขยะอันตรายของสหรัฐอเมริกา,” โดย เพ็ญภา พงษ์มานะวงศ์, 2550, วารสารวิชาการศาลปกครอง 7(2), น. 123-130. ลิขสิทธิ์ 2550 โดยสำนักงานศาลปกครอง.

²³⁸ “กองทุน Superfund ในอเมริกา: ผลพวงจากการละเลยการจัดการของเสีย.” หน้าเดิม.; สิทธิมนุษยชน (น. 398-399). เล่มเดิม.; *Superfund Cleanup Figures*. Loc. cit.; *Superfund*. Loc. Cit.

รวดเร็ว GDP (Gross Domestic Product) ในช่วง ค.ศ. 1960–1970 เพิ่มขึ้นถึง 2.5 เท่าต่อเดือน แต่ในขณะนั้นญี่ปุ่นยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษ จึงมีปริมาณก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ หรือ SO₂ ในอากาศเพิ่มขึ้นถึง 3.5 เท่า เนื่องจากการปล่อยก๊าซดังกล่าวจากโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้า ขยะอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น 2.6 เท่า และมีการสร้างโรงงานอุตสาหกรรมทางปิโตรเคมีในพื้นที่ต่างๆ ก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศ น้ำและดิน ประชาชนในพื้นที่ใกล้โรงงานอุตสาหกรรมเจ็บป่วย เป็นโรคหอบหืด จึงต้องอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ และจัดเขตก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม แต่เป็นเพียงการแก้ปัญหาปลายเหตุ เกิดประโยชน์เพียงเล็กน้อย ชาวญี่ปุ่นจึงต่อต้านและประท้วงการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม²³⁹ ซึ่งผลจากการพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าวทำให้ประเทศญี่ปุ่นเกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมากมาย และมีคดีด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ 4 คดี เกิดขึ้นดังนี้

คดีที่ 1 คดีมินามาตะ โรคมินามาตะ เป็นโรคที่เกิดจากสารปรอท มีผู้เสียชีวิตถึง 1,611 คน และมีอาการแผลงหลายหมื่นคน อีกทั้งถ่ายทอดสู่ทารกในครรภ์ โรคนี้เริ่มต้นในปี ค.ศ. 1952 เมืองมินามาตะซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดคุมาโมโตะ เกาะคิวชู มีประชากรประมาณ 20,000 คน เกิดปรากฏการณ์แปลก ๆ คือ แมวเดินสองขา เหมือนเดินระบำ และในปี ค.ศ. 1956 มีเด็กอายุ 2 ขวบ และ 5 ขวบ เดินไม่ตรงเหมือนแมว และพูดไม่ชัด เนื่องจากรับประทานปลาและหอย ซึ่งปนเปื้อนสารปรอทของโรงงานผลิตปุ๋ยไนโตรเจนที่ปล่อยลงสู่แม่น้ำและทะเล แต่โรงงานไม่ยอมรับ อ้างว่าเกิดจากระเบิดของสหรัฐอเมริกาในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งตกลงในแม่น้ำแต่ยังไม่ระเบิด แต่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลในโรงงานเกิดความสงสัย จึงทำการทดลองโดยนำปลามาฉีดสารปรอท และให้แมว 800 ตัวกิน ปรากฏว่าแมวหลายตัวเดินระบำเหมือนแมวในปี ค.ศ. 1952 จึงเปิดเผยข้อมูลนี้สู่สาธารณชน โรงงานจึงต้องยอมรับและจ่ายค่าทำขวัญให้ผู้ที่ได้รับความเสียหาย โดยจ่ายให้แก่ผู้ใหญ่ที่ป่วยเป็นโรคมินามาตะคนละ 100,000 เยน เด็กคนละ 30,000 เยน และผู้เสียชีวิตคนละ 300,000 เยน โดยมีข้อตกลงห้ามฟ้องเรียกค่าเสียหายจากโรงงานอีก หลังจากเหตุการณ์นี้ รัฐบาลญี่ปุ่นห้ามมิให้มีการวิจัยโรคมินามาตะในโรงงานอีก เพราะต้องการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หากโรงงานถูกวินิจฉัยว่าเป็นบ่อเกิดของ

²³⁹ ญี่ปุ่นกับการต่อสู้มลพิษสิ่งแวดล้อม, โดย เอช อี คะ โยจิ โคมาจิ (น. 45), 2553, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 13 กันยายน 2557.

โรคมินามาตะ จะส่งผลกระทบต่อรายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ แต่มีผู้ได้รับสารปรอทแสดงอาการปรากฏมากขึ้น จึงมีการฟ้องโรงงานที่เมืองมินามาตะให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียชีวิตคนละ 130 ล้านเยน แก่ผู้ป่วยโรคมินามาตะคนละ 6 ล้านเยนต่อปี อย่างไรก็ตามก็ดี ประชาชนบางส่วนที่ได้รับความเสียหายก็ได้ย้ายออกไปอยู่ที่อื่นแล้ว จึงมีการฟ้องคดีต่อเนื่องแพร่กระจายไปยังศาลญี่ปุ่นทั่วประเทศ อาทิ ผู้ป่วยจำนวน 112 คน ยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดคุมาโมโตะ ศาลพิพากษาให้โรงงานจ่ายค่าเสียหายแก่ผู้เสียชีวิตคนละ 180 ล้านเยน โดยเหตุผลว่าข้อสัญญาที่ตกลงห้ามฟ้องระหว่างโรงงานกับผู้เสียหายนั้นตกเป็นโมฆะ เพราะขัดต่อความสงบเรียบร้อย ค่าเสียหายซึ่งมีจำนวนมากดังกล่าว จึงอาจทำให้โรงงานล้มละลายได้ และผู้เสียหายอาจไม่ได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทน จังหวัดคุมาโมโตะจึงนำเงินที่รัฐบาลกลางให้แก่จังหวัดมาให้โรงงานกู้ยืมไปจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย²⁴⁰

คดีที่ 2 คดีนิอิกาทะ และคุมาโมโตะ มินามาตะ คดีนี้เกิดที่เมืองนิอิกาทะ มีสาเหตุมาจากสารปรอทเช่นกัน เรียกโรค “นิอิกาทะ มินามาตะ” มีผู้เสียชีวิต 443 คน²⁴¹ เนื่องจากโรงงานผลิตสารเคมีชื่อโรงงานชิสโซ (Chisso Corporation) ปล่อยสารปรอทลงสู่อ่าวมินามาตะ และโรงงานโชวะเดนโก (Showa Denko) ได้ปล่อยสารปรอทลงสู่แม่น้ำอะนาโน (Amano River) เมืองนิอิกาทะ ทำให้สัตว์น้ำได้รับสารปรอทสะสมอยู่จำนวนมาก เมื่อประชาชนบริโภคสัตว์น้ำเหล่านี้ จะทำให้สารปรอทสะสมในร่างกาย และทำลายระบบประสาท มีอาการชักกระตุก สั่น และเดินอย่างแรงอยู่ตลอดเวลา แขนขาลีบเล็กพิการ อีกทั้งส่งผลกระทบต่อทารกในครรภ์ ทำให้ตายหรือเกิดมาพิการทางระบบสมองและร่างกาย อีกทั้งมีอายุสั้น²⁴² เมื่อชาวบ้านเรียกร้องให้โรงงานชดเชยเยียวยาความเสียหาย โรงงานปฏิเสธความรับผิดชอบว่า

²⁴⁰ “การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ,” โดย ประกอบ สนิะเปสนันท์, 2550, *วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์*, 1(6), น. 35-37. ลิขสิทธิ์ 2550 โดยสำนักงานศาลยุติธรรม.; “การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ประสพการณ์ของศาลญี่ปุ่น,” โดย ลาจิต ไชยอนงค์, 2550, *วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์*, 1(6), น. 89-91. ลิขสิทธิ์ 2550 โดยสำนักงานศาลยุติธรรม.

²⁴¹ แหล่งเดิม. น.92.

²⁴² “การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.” (น.43). เล่มเดิม.; *การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ* (น.119-120). เล่มเดิม.

ความเสียหายมีสาเหตุมาจากบ๊วยและสารเคมีที่ไหลลงสู่ทะเล เนื่องจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวก่อนหน้านี้ ชาวบ้านจึงจำเป็นต้องพียงคืดต่อศาล ซึ่งศาลพิพากษาให้โรงงานทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย และทายาทของผู้เสียหายที่ถึงแก่ความตาย โดยศาลชั้นต้นในคดีนี้ได้ตั้งหลัก “การพิสูจน์ก่อนถึงประดู” ขึ้น คือ ผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ว่า โรงงานจงใจหรือประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดสารพิษหรือไม่ แต่เพียงพิสูจน์ถึงสารพิษที่เป็นเหตุและกระบวนการที่ได้รับสารพิษเท่านั้น²⁴³

คดีที่ 3 คดีโทยามา ในปี ค.ศ. 1972 เมืองโทยามา เกิดโรคจากสารพิษ เรียกรโรค “อิต-อิต” มีผู้เสียชีวิต 187 คน²⁴⁴ เนื่องจากสารเคมีแตกกระจายจากแผ่นดินไหว และมีการทำเหมืองแร่ดีบุกห่างจากแหล่งชุมชนประมาณ 100 กิโลเมตร ได้ปล่อยน้ำเสียโดยไม่ผ่านการปรับสภาพลงสู่แม่น้ำ ทำให้ชาวบ้านซึ่งรับประทานปลาในแม่น้ำ ป่วยเป็นโรค “อิต-อิต” ผู้ป่วยจึงฟ้องเรียกค่าเสียหายจากเหมืองแร่ ศาลให้เหมืองแร่ชดใช้ค่าเสียหาย แม้พิสูจน์ไม่ได้ว่าผลกระทบเกิดจากเหมืองแร่หรือไม่ แต่ถ้าพิสูจน์ได้ว่าป่วยเป็นโรค “อิต-อิต” และเหมืองแร่มีสารดีบุกจริงต้องรับผิดชอบ โดยไม่ต้องพิสูจน์ว่าเหมืองแร่ทำให้มีสารดีบุกในแม่น้ำด้วย เรียกว่าทฤษฎี “ม่งเซ็งโททสซี” หรือทฤษฎี “ก่อนถึงประดู”²⁴⁵

คดีที่ 4 คดียงไกจิ คดีนี้เกิดขึ้นที่เมืองยงไกจิ ซึ่งเดิมเป็นเมืองเกษตรกรรม ต่อมาเริ่มพัฒนาเป็นเมืองอุตสาหกรรม ในปี ค.ศ. 1957 มีโรงงานปิโตรเคมีหลายโรงงานตั้งอยู่ หลังจากดำเนินกิจการไปเพียง 3 ปี มีรายงานว่า พบปริมาณของสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในเขตอุตสาหกรรมสูงกว่าเขตอื่นในเมืองยงไกจิ ถึง 6 เท่า²⁴⁶ ซึ่งในบริเวณที่ตั้งของโรงงานเหล่านั้นติดทะเลและภูเขา มีกระแสลมพัดเอาควันพิษซึ่งปนเปื้อนสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์จาก โรงงานมากระแทกภูเขา และพัดกลับมาบริเวณที่มีชุมชนอาศัยอยู่ ทำให้ชาวบ้านในชุมชนเกิดอาการไอไม่หยุด เป็นโรคทางเดินหายใจ หืด หอบ อย่างรุนแรง เรียกว่าโรค “อชิมา” มีผู้เสียชีวิตถึง 858 คน นอกจากนี้ยังทำให้ปลาและสัตว์น้ำอื่นๆ ในเขตชายฝั่งทะเลมีกลิ่นเหม็น และจำหน่ายปลาที่จับมาไม่ได้ในปี ค.ศ. 1967 ผู้เสียหายในเมืองยงไกจิ จึงฟ้อง

²⁴³ “การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.” หน้าเดิม.

²⁴⁴ “การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมประสพการณ์ของศาลญี่ปุ่น.” (น. 92). เล่มเดิม.

²⁴⁵ แหล่งเดิม.; การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (น. 118). เล่มเดิม.

²⁴⁶ แหล่งเดิม. น. 120.

ให้โรงงานที่อยู่ในบริเวณดังกล่าวจำนวน 6 โรงงานร่วมกันรับผิดชอบ ศาลพิพากษาให้ทุกโรงงานชดใช้ค่าเสียหาย²⁴⁷ คดีนี้ศาลวางหลักว่าเมื่อมีโรงงานตั้งอยู่และโรงงานปล่อยสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และสารนั้นทำให้ประชาชนไอไม่หยุด ก็เพียงพอแล้วที่จะให้โรงงานรับผิดชอบ เนื่องจากชาวบ้านที่อยู่รอบโรงงานมีเปอร์เซ็นต์ที่จะไอไม่หยุดสูงกว่าชาวญี่ปุ่นซึ่งอาศัยอยู่ที่อื่นถึงสิบเปอร์เซ็นต์ ถือว่ามีความสัมพันธ์ของเหตุและผลเพียงพอแล้ว²⁴⁸

ในประมาณปี ค.ศ. 1965 มีผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษ ป่วยเป็นโรคหอบหืด จำนวน 9 คน ยื่นฟ้องรัฐบาลญี่ปุ่น ที่ศาลให้โจทก์ชนะคดีในปี ค.ศ. 1970 ซึ่งใช้เวลาดำเนินกระบวนการพิจารณาประมาณ 5 ปี หลังจากนั้นรัฐบาลจึงร่างกฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลพิษออกมาใช้บังคับ และออกมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการทางการเงิน เช่น ปล่อยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ และลดภาษีแก่ผู้ประกอบการที่มีมาตรการป้องกันและควบคุมมลพิษ และกฎหมายผลกระทบการพิสูจน์ไปยังผู้ก่อมลพิษ ให้มีหน้าที่ต้องพิสูจน์ว่า กิจกรรมของตนไม่มีความสัมพันธ์กับมลพิษในสิ่งแวดล้อมและโรค หรือความเจ็บป่วยของผู้เสียหาย จึงไม่ต้องรับผิดชอบ ถึงอย่างไรก็ตาม ผู้ก่อมลพิษเกินมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดต้องชดใช้ค่ารักษาพยาบาลในอัตราร้อยละ 80 ไม่ว่าจะมึเจตนาหรือไม่ก็ตาม ส่วนอีกร้อยละ 20 มาจากกองทุนภยันตราย ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1979 และมีรัฐบาลเป็นผู้บริหารกองทุน สำหรับในกรณีที่ผู้เสียหายเสียชีวิตหรือไม่สามารถทำงานได้ ทายาทหรือบุคคลในครอบครัวจะได้รับค่าชดเชยจากกองทุนด้วยเช่นกัน และบุตรของผู้เสียชีวิตมีสิทธิได้รับเงินเพื่อการศึกษาจากกองทุนด้วย

อนึ่ง ตามความเป็นจริงนั้นประเทศญี่ปุ่นได้ตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมและพยายามแก้ไขปัญหามลพิษมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1950 โดยทำข้อตกลงในการป้องกันการเกิดมลพิษในโตเกียว ค.ศ. 1949 และ โอซากา ค.ศ. 1954 และออกกฎหมายรักษาน้ำ ค.ศ. 1958 ซึ่งถือเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับแรกของญี่ปุ่น ต่อมาได้ออกกฎหมายควบคุมควันพิษและซีเมนต์ถ่านหิน ค.ศ. 1962 และกฎหมายควบคุมมลภาวะในสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1976 กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ ค.ศ. 1970 ซึ่งมี

²⁴⁷ “การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมประสบการณ์ของศาลญี่ปุ่น.” (น. 92-93). เล่มเดิม.; *การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ* (น.120 –121). เล่มเดิม.

²⁴⁸ “การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.” (น.42). เล่มเดิม.

วัตถุประสงค์คุ้มครองสุขภาพ และสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตของประชาชน ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ได้รับความเสียหายต่อสุขภาพเนื่องจากมลภาวะทางอากาศ ไม่ว่าจะเกิดจากความประมาทของผู้ก่อมลพิษหรือไม่ก็ตาม หรือจะกระทำให้เกิดความเสียหายโดยจงใจหรือไม่ก็ตาม และในปี ค.ศ. 1985 ได้ออกกฎหมายป้องกันการทำลายบรรยากาศชั้น โอโซน และได้ออกกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1993 นำมาใช้แทนกฎหมายควบคุมมลภาวะในสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1976 กฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนี้ถือเป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น เป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและแก้ไขปัญหามลพิษ โดยเฉพาะการทิ้งขยะโดยผิดกฎหมาย และวางบทกำหนดโทษไว้ด้วย กฎหมายป้องกันการมลภาวะในพื้นที่การเกษตรซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐออกมาตรการป้องกันล่วงหน้า หากพื้นที่การเกษตรจะเกิดอันตรายจากสารมลพิษของโรงงาน กฎหมายควบคุมน้ำเสีย กฎหมายป้องกันการมลภาวะทางเสียงและควบคุมการสิ้นเสเทือน กฎหมายกำจัดและการทำความสะอาดขยะ และกฎหมายว่าด้วยการชดเชยค่าเสียหายในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อสุขภาพจากปัญหามลพิษ (Pollution Related Health Damage Compensation Law)²⁴⁹ แต่ปัญหามลพิษก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ในที่สุดรัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้จัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (Pollution Related Health Damage Compensation Fund) ขึ้น ตามกฎหมายดังกล่าว

3.4.2.2 กองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (Pollution Related Health Damage Compensation Fund)

วัตถุประสงค์ของกองทุนฯ เพื่อจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยจากมลพิษที่เกิดจากน้ำและอากาศภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดและจัดโครงการเพื่อการฟื้นฟูสภาพของผู้ป่วยรวมทั้งการสังคมนาสมุทรศาสตร์ โดยมีโครงสร้างของกองทุนดังนี้

แหล่งที่มาของเงินกองทุน มาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และการจัดเก็บภาษีจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมตามอัตราส่วนของมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมคือ ในกรณี โรงงานตั้งอยู่ใน

²⁴⁹ “การจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม และคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น,” โดย ชาญวิทย์ ชัยกันย์, 2550, วารสารวิชาการศาลปกครอง, 7(2), น. 132-136. ลิขสิทธิ์ 2550 โดยสำนักงานศาลปกครอง.; ญี่ปุ่นกับการต่อสู้มลพิษสิ่งแวดล้อม. หน้าเดิม.

พื้นที่ที่เป็นเขตกำหนดซึ่งปล่อยปริมาณของซัลเฟอร์ไดออกไซด์เกินกว่า 5,000 NM³/h (Normal Cubic Meter Per Hour) และสำหรับ โรงงานที่ตั้งอยู่นอกเขตกำหนดมีปริมาณของซัลเฟอร์ไดออกไซด์ที่ปล่อยออกมาเกินกว่า 10,000 NM³/h ต้องจ่ายค่าทดแทนในอัตรา 80% ของอัตราที่เป็นค่าทดแทนสำหรับมลพิษทางอากาศ และจัดเก็บภาษีจากแหล่งก่อมลสารเคลื่อนที่สำหรับมลพิษจากท่อไอเสียรถยนต์และรถจักรยานยนต์ในอัตราส่วนของค่าทดแทนในอัตรา 20% โดยคำนวณจากขนาดของรถยนต์ที่จะต้องเสียภาษีการใช้รถยนต์ในแต่ละปี และจากแหล่งที่ปล่อยมลสารที่ทำให้เกิดโรคที่มีการระบุโดยเจาะจง ซึ่งกรณีนี้ส่วนใหญ่เป็นโรคที่เกิดจากภาวะมลพิษทางน้ำ การรวบรวมค่าทดแทนสำหรับมลพิษทางน้ำ กฎหมายกำหนดให้โรงงานซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษต้องจ่ายค่าทดแทนในอัตรา 50% และเก็บจากรัฐบาลกลาง 25% จากฝ่ายปกครองท้องถิ่น 25% และกำหนดเป็นเงื่อนไขพิเศษเพื่อใช้ในการฟื้นฟูสภาพและค่าใช้จ่ายในการบริการอื่น ทั้งนี้ เนื่องจากโรคที่เกิดจากมลพิษทางน้ำนั้นสามารถบ่งชี้ได้ว่ามาจากแหล่งกำเนิดมลพิษใดหรือโรงงานใดซึ่งเป็นที่มาของโรคนั้น ๆ²⁵⁰

การบริหารจัดการกองทุน ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ 4 หน่วยงาน²⁵¹ คือ

- (1) สำนักงานสิ่งแวดล้อม (The Environmental Agency) มีหน้าที่ควบคุมดูแลและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม และบำรุงรักษาสุขภาพของประชาชน วิจัยเพื่อหาความเชื่อมโยงของโรคที่เกิดจากมลพิษและชดเชยเยียวยาผู้เจ็บป่วยผ่านหน่วยงานของท้องถิ่น
- (2) สมาคมค่าทดแทนความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (The Pollution-Related Health Damage Compensation Association) มีหน้าที่ในการรวบรวมค่าทดแทนจากโรงงานและเจ้าของ

²⁵⁰ “การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมประสพการณ์ของศาลญี่ปุ่น.” (น. 42). เล่มเดิม.; *การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ* (น. 132). เล่มเดิม.; “ทฤษฎีสติพิชในสิ่งแวดล้อม,” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 8-15* (น. 198), โดย กมลทิพย์ คดีการ, 2539, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.; ญี่ปุ่นกับการต่อสู้มลพิษสิ่งแวดล้อม (น.41, 51-52). เล่มเดิม.; *Pollution related health damage compensation law, 1973*, internet, retrieved February 16, 2014.

²⁵¹ “ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ.” (น.109-110). เล่มเดิม.; *Compensation of pollution-related damage in Japan, 1973*, internet, retrieved October 23, 2014.

รถยนต์และรถจักรยานยนต์ในรูปของภาษีรถยนต์ รวมถึงการจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้เสียหายและดูแลรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการฟื้นฟูสภาพและสังคมสงเคราะห์แก่ผู้ป่วยในส่วนท้องถิ่น

(3) สภารับรองความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยอันเกิดจากมลพิษ (The Pollution-Related Health Damage Certification Council) ประกอบด้วยแพทย์ นักกฎหมาย และผู้เชี่ยวชาญสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการในเขตพื้นที่ที่เป็นเขตกำหนดตามกฎหมาย มีหน้าที่พิจารณาตรวจสอบและให้การรับรองผู้เสียหายว่ามีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนตามกฎหมาย

(4) คณะกรรมการอุทธรณ์ (The Pollution-Related Health Damage Compensation Grievance Board) มีหน้าที่ในการรับคำอุทธรณ์ในกรณีที่ยื่นตามความคิดเห็นเดิม และผู้เสียหายไม่พอใจการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์ ผู้เสียหายอาจฟ้องศาลได้โดยตรง

ขอบเขตพื้นที่ซึ่งกฎหมายให้ความคุ้มครองมี 41 แห่ง แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

(1) พื้นที่มลพิษทางอากาศ ซึ่งเกิดจากการประกอบโรงงานอุตสาหกรรม หรือกิจกรรมอื่น และพื้นที่ซึ่งปรากฏโรคอันเกิดจากมลพิษทางอากาศ โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นกับมลพิษทางอากาศโดยใช้วิธีทางระบาดวิทยา (Epidemiology) ซึ่งตามกฎหมายหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ควบคุมมลพิษจากสิ่งแวดล้อมกลางเป็นผู้กำหนดภายใต้ข้อกำหนดดังนี้

1) ระดับของความหนาแน่นของซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) แยกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับที่ 1 มากกว่า 0.02 ถึงต่ำกว่า 0.04 ppm (Part Per Million) ระดับที่ 2 มากกว่า 0.04 ถึงต่ำกว่า 0.05 ppm ระดับที่ 3 มากกว่า 0.05 ถึงต่ำกว่า 0.07 ppm ระดับของ SO₂ นี้ จะต้องอยู่ในระดับที่ 3 คือ มากกว่า 0.05 ppm

2) ระดับของอาการของโรคที่ได้รับมลพิษจากอากาศจนทำให้เกิดโรคได้เมื่อเทียบกับสภาวะปกติ แบ่งเป็น 3 ระดับคือ ระดับที่ 1 น้อยกว่า 2 เท่า ของระดับปกติ ระดับที่ 2 น้อยกว่า 2-3 เท่าของระดับปกติ ระดับที่ 3 น้อยกว่า 4-5 เท่าของระดับปกติ อาการของโรคจะต้องอยู่ในระดับ 2 นั่นคือ มากกว่า 2 เท่าของระดับปกติ

(2) พื้นที่ที่มีมลพิษทางอากาศ ทางน้ำ จากการประกอบธุรกิจหรือกิจกรรมของประชาชนและโรคที่เกิดขึ้น มีสาเหตุที่มาของมลพิษอย่างเห็นได้ชัดเจนและแน่นอน โดยพิจารณาจาก

ความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นกับสาเหตุที่ทำให้เกิดโรค ซึ่งกฎหมายกำหนดประเภทของโรคไว้ 3 โรคคือ โรคมินามาตะ โรคอิตะ-อิตะ โรคเรื้อรังที่เกิดจากพิษสารหนู โดยกำหนดพื้นที่ที่มีโรคนี้อุบัติขึ้นเป็นพื้นที่ที่กำหนดได้แก่เมืองนิอิกาคะ (Niigata) โทยามา (Toyama) ชิเมเน (Shimane) คุมาโมโตะ (Kumamoto) และมียาซากิ (Miyasaki)²⁵²

ผู้มีสิทธิได้รับค่าชดเชยเยียวยาความเสียหาย คือผู้ที่จดทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งต้องเป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่ได้อาศัย หรือเคยอาศัย หรือทำงาน หรือเคยทำงานในบริเวณเขตพื้นที่ที่กำหนด หรือในช่วงระยะเวลาที่กำหนดได้อยู่ในบริเวณดังกล่าว และแพทย์ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำรับรองว่าเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน²⁵³

เกณฑ์การพิจารณาให้การรับรองผู้เสียหายกำหนดตามประเภทของมลพิษคือ

(1) การรับรองผู้เสียหายจากมลพิษทางอากาศ กำหนดเกณฑ์การรับรองไว้ดังนี้

กรณีระยะเวลาที่ผู้เสียหายอยู่ในพื้นที่ที่กำหนด จะต้องมีความสัมพันธ์กับโรคและอายุของผู้ นั้น โดยจะเป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนด ดังตารางระยะเวลากับโรค และตารางระยะเวลาที่ทำงานหรือติดต่อในพื้นที่ที่กำหนด ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.10 ระยะเวลากับโรค

ประเภทของโรค	ระยะเวลา		
	ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3
โรคหลอดเลือดสมอง โรคเรื้อรังและโรคที่มีผลสืบเนื่อง	2 ปี (1 ปี สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 6 ปี)	4 ปี (2 ปี 6 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 6 ปี)	3 ปี (1 ปี 6 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 6 ปี)
โรคหืด และโรคที่มีผลสืบเนื่อง	1 ปี (6 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)	2 ปี 6 เดือน	1 ปี 6 เดือน (9 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)

²⁵² การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (น.126). เล่มเดิม.

²⁵³ แหล่งเดิม.; กองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 97), โดย อุไรวรรณ ประชุมจิตร, 2541, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.; *Environmental policies in Japan* (p. 42), by Organization for Economic Co-operation and Development, 1997, Paris: OECD Publication.

ตารางที่ 3.10 (ต่อ)

ประเภทของโรค	ระยะเวลา		
	ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3
โรคหอบหืดและโรคที่มีผลสืบเนื่อง	1 ปี (6 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)	2 ปี 6 เดือน	1 ปี 6 เดือน (9 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)
โรคเกี่ยวกับปอดและโรคที่มีผลสืบเนื่อง	3 ปี	5 ปี 6 เดือน	4 ปี 6 เดือน

ที่มา: การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (น. 126). เล่มเดิม.

กรณีระยะเวลาสำหรับผู้ที่มีได้อยู่อาศัยในพื้นที่ที่กำหนด แต่มีการติดต่อเข้าออกในพื้นที่นั้น ซึ่งโดยปกติจะใช้เวลา 8 ชั่วโมงต่อวัน และต่อเนื่องกันตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ดังนี้

ตารางที่ 3.11 ระยะเวลาที่ทำงานหรือติดต่อในพื้นที่ที่กำหนด

ประเภทของโรค	ระยะเวลา		
	ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3
โรคหลอดลมอักเสบเรื้อรังและโรคที่มีผลสืบเนื่อง	3 ปี (1 ปี สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 6 ปี)	5 ปี 6 เดือน (3 ปี 3 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 6 ปี)	4 ปี 6 เดือน (2 ปี สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 6 ปี)
โรคหืด และโรคที่มีผลสืบเนื่อง	1 ปี 6 เดือน (9 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)	3 ปี 3 เดือน	2 ปี 3 เดือน (11 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)
โรคหอบหืดและโรคที่มีผลสืบเนื่อง	1 ปี 6 เดือน (9 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)	3 ปี 3 เดือน	2 ปี 3 เดือน (11 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)
โรคเกี่ยวกับปอดและโรคที่มีผลสืบเนื่อง	4 ปี 6 เดือน	7 ปี 9 เดือน	6 ปี 9 เดือน

ที่มา: การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (น. 127-129). เล่มเดิม.

ในกรณีที่ผู้เสียหายมิได้อยู่อาศัยตามระยะเวลาที่ปรากฏในตารางที่ 3.10 หรือมิได้ทำงานหรือติดต่อในพื้นที่ตามระยะเวลาที่ปรากฏในตารางที่ 3.11 แต่อาศัยหรือเข้าออกในพื้นที่ดังกล่าวในชั่ว

ระยะเวลาที่เมื่อคำนวณแล้วจะเท่ากับครึ่งหนึ่งของระยะเวลาที่ปรากฏในระยะเวลาระดับ 2 และระดับ 3 ของตามตารางที่ 3.10 และตารางที่ 3.11 ตามลำดับ²⁵⁴

(2) โรคที่กฎหมายให้ความคุ้มครองได้แก่โรคที่เกิดจากมลพิษทางอากาศ และมลพิษทางน้ำ สำหรับโรคที่เกิดจากมลพิษทางอากาศนั้นกำหนดไว้ 4 ชนิด คือ ชนิดที่ 1 โรคหลอดลมอักเสบเรื้อรัง และโรคที่มีผลสืบเนื่อง ชนิดที่ 2 โรคหืด และโรคที่มีผลสืบเนื่อง ชนิดที่ 3 โรคหอบหืด และโรคที่มีผลสืบเนื่อง ชนิดที่ 4 โรคเกี่ยวกับปอดและโรคที่มีผลสืบเนื่อง ส่วนโรคที่เกิดจากมลพิษทางน้ำ กฎหมายกำหนดไว้ 3 ชนิด คือ ชนิดที่ 1 โรคมินามาตะ ชนิดที่ 2 โรคอิตะ-อิตะ ชนิดที่ 3 โรคเรื้อรังที่เกิดจากพิษสารหนู อย่างไรก็ดี เป็นการยากที่จะบ่งชี้ได้ชัดเจนว่าโรงงานอุตสาหกรรมใดเป็นที่มาของโรคซึ่งเกิดจากมลพิษทางอากาศหรือไม่ ต่างจากโรคที่เกิดจากมลพิษทางน้ำที่สามารถระบุสาเหตุได้ชัดเจน²⁵⁵

ค่าทดแทนความเสียหายที่ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับ ได้แก่²⁵⁶

(1) ค่ารักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายอื่นเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล หมายถึงค่าใช้จ่ายทั้งหลายทางการแพทย์ที่เกี่ยวข้องเนื่องกับโรคอันเกิดจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ โดยตรง เช่น การใช้เทคนิคการแพทย์ในบริเวณพื้นที่ของโรค การตรวจรักษาซึ่งกระทำต่อผู้ป่วย รวมถึงค่าใช้จ่ายทางการแพทย์อื่นๆ ซึ่งครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลในฐานะคนไข้ในหรือคนไข้นอกของโรงพยาบาล

(2) ค่าทดแทนกรณีพิการ หรือไร้ความสามารถที่จะทำงานหรือดำรงชีวิตอย่างปกติธรรมดา ผู้ได้รับประโยชน์จากค่าทดแทนประเภทนี้ต้องมีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป และได้รับการรับรองจากเจ้าหน้าที่แล้วว่าเป็นโรค ค่าทดแทนจะจ่ายเป็นรายเดือน จำนวนเงินที่จะจ่ายขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างอายุ-เพศ และชั้นของผู้เสียหาย (Class) โดยผู้เสียหายแบ่งออกได้เป็น 4 ชั้น แต่ละชั้นมีอัตราส่วนของชั้น (Coverage Rate) โดยเฉพาะของชั้นนั้น (เรียกว่า อัตราส่วนค่าทดแทนความพิการตาม

²⁵⁴ การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (น. 127-129). เล่มเดิม.

²⁵⁵ Compensation of pollution-related health damage in Japan, 1973. Loc.cit.

²⁵⁶ การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (น. 130-133). เล่มเดิม.

ชั้นของผู้เสียหาย) คือผู้เสียหายชั้นพิเศษ (Special Class) ได้แก่ผู้เสียหายที่พิการไม่สามารถทำงานได้ และสูญเสียการดำรงชีวิตประจำวันโดยปกติอย่างสิ้นเชิง อัตราส่วนของชั้นนี้เท่ากับ 100% ผู้เสียหายชั้นที่ 1 (Class I) ได้แก่ผู้เสียหายที่พิการจนไม่สามารถทำงานหรือประกอบวิชาชีพของตนอย่างปกติได้ อัตราส่วนของชั้นนี้เท่ากับ 80% ผู้เสียหายชั้นที่ 2 (Class II) ได้แก่ผู้เสียหายที่พิการบางส่วน และถูกจำกัดให้ทำงานได้เฉพาะอย่างและไม่สะดวกในการดำรงชีวิต อัตราส่วนของชั้นนี้เท่ากับ 50% และผู้เสียหายชั้นที่ 3 (Class III) ได้แก่ผู้เสียหายที่พิการมีอุปสรรคในการทำงานและในการดำรงชีวิตประจำวันบ้างบางอย่างอันเป็นการเล็กน้อย อัตราส่วนของชั้นนี้เท่ากับ 30% สำหรับการคำนวณค่าทดแทน กรณีผู้พิการยังมีชีวิตอยู่จะเท่ากับ 80 หรือ 100 คูณอัตราส่วนค่าทดแทนความพิการตามชั้นของผู้เสียหายซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ในแต่ละชั้นคูณอัตราค่าจ้างรายเดือนขั้นต่ำจําแนกตามอายุและเพศของผู้เสียหายที่พิการซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย

(3) ค่าทดแทนสำหรับบุคคลที่ขาดไร้ผู้อุปการะตามกฎหมาย กรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตายซึ่งจะจ่ายให้ในกำหนดเวลา 10 ปี โดยกำหนดลำดับของผู้ที่จะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนไว้ตามลำดับ คือ คู่สมรส บุตร บิดา มารดา หลาน ปู่ ย่า ตา ยาย หรือญาติ พี่น้อง ในกรณีที่ผู้ที่มีสิทธิจะได้รับค่าทดแทนมากกว่า 1 ราย ค่าทดแทนนี้จะนำมาเฉลี่ยให้กับผู้มีสิทธิทุกราย ทั้งนี้ การคำนวณค่าทดแทนในกรณีนี้จะเท่ากับ 70 หรือ 100 คูณอัตราส่วนค่าทดแทนความพิการตามชั้นของผู้เสียหายที่กฎหมายกำหนดไว้ในแต่ละชั้น คูณอัตราค่าจ้างรายเดือนขั้นต่ำจําแนกตามอายุและเพศของผู้เสียหายที่พิการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(4) ค่าทดแทนสำหรับทายาทที่จะช่วยเป็นเงินก้อน ในกรณีที่ผู้ที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนกรณีขาดไร้ผู้อุปการะตามกฎหมายร้องขอ เมื่อเห็นว่าค่าทดแทนที่ได้รับไม่เพียงพอ ซึ่งค่าทดแทนในส่วนนี้กฎหมายได้กำหนดให้คำนวณค่าทดแทนเท่ากับ 36 เดือน คูณเงินค่าทดแทนรายเดือนซึ่งทายาทจะพึงได้รับตามสิทธิที่ระบุไว้ในกรณีค่าทดแทนสำหรับบุคคลที่ขาดไร้ผู้อุปการะตามกฎหมาย

(5) ค่าเบี้ยเลี้ยงสำหรับ ผู้เสียหายที่เป็นเด็ก อายุต่ำกว่า 15 ปี ลงมา และได้รับการรับ

รองจากเจ้าหน้าที่แล้ว ในการพิจารณาคำนวณค่าทดแทนให้อยู่ในดุลพินิจของกรรมการ เจ้าหน้าที่ โดยพิจารณาจากความยากลำบากในการดำรงชีวิตของเด็ก อัตราการหยุดชะงักในการศึกษาเล่าเรียน และความเจริญเติบโต ความยุ่งยากในการเลี้ยงดู และข้อพิจารณาอื่น ๆ²⁵⁷

(6) ค่าเบี่ยงเบนกรณีเปลี่ยนสถานที่รักษาพยาบาล โดยพิจารณาจากระยะเวลาในการเดินทางหรือระยะเวลาที่รักษาพยาบาลในโรงพยาบาล

(7) ค่าทำศพ และค่าใช้จ่ายอื่นเกี่ยวกับการทำศพ²⁵⁸

นอกจากค่าทดแทนความเสียหายแล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้มีโครงการช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้เสียหายด้วยได้แก่ โครงการฟื้นฟูสภาพ โครงการเปลี่ยนสภาวะอากาศ โครงการจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้เฉพาะผู้ป่วยเป็นกรณีพิเศษ โครงการแนะนำเพื่อการรักษาพยาบาลที่บ้านเอง และโครงการอื่นๆ ที่ผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อมเห็นสมควร

อย่างไรก็ดี จากรายงานเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น โดยองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) ได้รายงานว่า กองทุนเพื่อลดและป้องกันมลพิษ จะมีผลทำให้ผู้ประกอบการมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น แต่ประชาชนจะซื้อสินค้าและใช้บริการเพิ่มมากขึ้นด้วย และทำให้ GNP (Gross National Product) ของประเทศมีอัตราเพิ่มขึ้น จึงไม่ส่งผลกระทบต่ออัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

อนึ่ง แม้กองทุนนี้ไม่ใช่กองทุนสำหรับการแก้ไขปัญหามลพิษหรือป้องกันมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อม หากแต่เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการเยียวยาความเสียหายแก่ประชาชน ผู้ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษของผู้ก่อมลพิษในรูปแบบของกองทุนทดแทน

²⁵⁷ International Affairs Division Environment Agency, 1978, pp. 211-212, (as cited in อุไรวรรณ ประชุมจิตร (น. 100-101). เล่มเดิม.); Compensation of pollution-related health damage in Japan, 1973. Loc.cit.; Organization for economic co-operation and development (p. 44). Op. cit.

²⁵⁸ การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (น. 127-129). เล่มเดิม.; Compensation of pollution-related health damage in Japan, 1973. Loc.cit.; *Environmental policies in Japan* (p. 44). Op.cit.

เพื่อจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายต่อชีวิตและสุขภาพอนามัย ในเขตพื้นที่ซึ่งกฎหมายกำหนด และรัฐบาลญี่ปุ่นต้องการใช้กฎหมายนี้เพื่อยับยั้งการเรียกร้องและการประท้วงต่อต้านการประกอบกิจการอุตสาหกรรม เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าให้ยุติโดยเร็ว รัฐบาลญี่ปุ่นจึงบัญญัติกฎหมายนี้ขึ้น เพื่อจ่ายค่าทดแทนเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษ แต่อัตราการจ่ายค่าทดแทนมลพิษตามกฎหมายฉบับนี้ เป็นผลให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ในแต่ละปีตามจำนวนของผู้ป่วยจากมลพิษซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น และกฎหมายระบุว่าต้นเหตุของมลพิษทางอากาศ คือซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) มาจากโรงงานอุตสาหกรรม 80% และจากควันเสียจากท่อไอเสียรถยนต์ 20% โรงงานอุตสาหกรรมจึงต้องรับผิดชอบจ่ายค่าทดแทนมลพิษถึง 8 ส่วน ขณะที่ผู้ใช้รถยนต์ต้องรับผิดชอบเพียง 2 ส่วนเท่านั้น ผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมจึงพยายามลดอัตราส่วนของซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในอากาศจนต่ำกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดโดยใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัยและปลอดมลพิษ จนกระทั่งไม่มีก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ถูกปล่อยออกสู่อากาศอีกต่อไป จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว²⁵⁹

3.5 สรุป

มาตรการทางกฎหมายและแนวปฏิบัติของประเทศไทยในการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมมีประเด็นสาระสำคัญ 8 ประการ ดังนี้

(1) มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมส่งผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนเป็นอันดับสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทอื่น และความเสียหายอันเกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนั้นมีตั้งแต่การเจ็บป่วยเล็กน้อยถึงรุนแรง เรื้อรังยากต่อการรักษา จนอาจเสียชีวิตด้วย อีกทั้งค่ารักษาพยาบาลโรครันเกิดจากมลพิษนั้นมีมูลค่าความเสียหายสูงเฉลี่ยหลายพันล้านบาทต่อปี และผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษมีจำนวนมาก ซึ่งประเภทมลพิษของโรงงาน

²⁵⁹ การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (น. 133-140). เล่มเดิม.; กองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ (น. 101). เล่มเดิม.; ญี่ปุ่นกับการต่อสู้มลพิษสิ่งแวดล้อม. หน้าเดิม.; *Japan's 1987 amendment to the 1973 pollution-related health damage compensation law, 1987*, internet, retrieved February 16, 2014.

อุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยมากที่สุดได้แก่ มลพิษทางอากาศ ทางเสียง และทางน้ำ โดยมีสาเหตุมาจากขั้นตอนกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม และความประมาทเลินเล่อของผู้ก่อมลพิษ จากอุบัติเหตุ หรือเหตุสุควิสัย

(2) การเยียวยาความเสียหายโดยอาศัยหลักความรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยังมีข้อจำกัดหลายประการที่ไม่อาจให้การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ได้รับความเสียหายหรือต้องเจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมจริง อาทิ การเรียกค่าเสียหายตามกฎหมายลักษณะละเมิดนั้น ผู้เสียหายไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายสำหรับความเจ็บป่วยที่ไม่แสดงอาการให้ปรากฏในขณะยื่นฟ้องคดี อีกทั้งยังมีปัญหาในเรื่องการคำนวณดอกเบี้ยสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการสะสมสารพิษยาวนาน และบางกรณียังมีข้อยกเว้นความรับผิดที่ทำให้ผู้ก่อมลพิษไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย การอาศัยความรับผิดตามหลักเหตุเดือร้อนรำคาญ ยังต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล อีกทั้ง เชื่อมมลพิษที่ไม่ใช่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่อาจได้รับการเยียวยาความเสียหาย เป็นต้น

(3) การเยียวยาความเสียหายโดยอาศัยหลักความรับผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น แม้ผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ความผิดของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษว่า ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ แต่ผู้เสียหายยังคงมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายและเหตุแห่งความเสียหายหรือพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (Causation) และหากผู้ก่อมลพิษพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายเกิดจากเหตุซึ่งเข้าข้อยกเว้นความรับผิดตามกฎหมาย ผู้ประสบภัยจากมลพิษดังกล่าวนี้ไม่ว่าจะมีจำนวนมากมายเพียงใดก็ไม่อาจเรียกร้องให้เยียวยาความเสียหายได้ กรณีความเสียหายจากมลพิษที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ แต่ไม่ถึงกับเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือทรัพย์สิน ไม่อาจเรียกร้องค่าทดแทนได้

(4) การเยียวยาความเสียหายโดยอาศัยหลักความรับผิดตามกฎหมายวัตถุอันตราย ให้สิทธิหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบเท่านั้น ที่จะเรียกร้องค่ารักษาพยาบาลซึ่งได้จ่ายให้แก่ผู้เจ็บป่วยจากมลพิษของวัตถุอันตรายจากเจ้าของวัตถุอันตรายได้ แต่หากหน่วยงานรัฐมิได้จ่ายค่ารักษาพยาบาลให้แก่ผู้เจ็บป่วยจากมลพิษ เชื่อมมลพิษเหล่านี้ก็ไม่อาจได้รับการเยียวยาความเสียหาย และไม่อาจอาศัยหลักกฎหมายนี้

เรียกเรื่องค่าเสียหายได้ อีกทั้งในกรณีที่ผู้เจ็บป่วยจากมลพิษได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยอาศัยกองทุนทดแทนต่างๆ ที่มีอยู่ตามกฎหมายนั้น ยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่าหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบจะอาศัยหลักกฎหมายนี้ฟ้องเจ้าของวัตถุอันตรายให้ชดเชยคืนแก่กองทุนต่างๆ โดยถือเป็นกรณีที่รัฐเป็นผู้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยตามกฎหมายนี้ด้วยได้ ดังนั้นผู้เป็นเจ้าของวัตถุอันตรายจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อเหยื่อมลพิษไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม

(5) มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่ตามกฎหมายปัจจุบัน โดยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลทั้งทางคดีแพ่งและทางคดีปกครอง การใช้มาตรการทางกฎหมายทางเลือกอื่นนอกจากการฟ้องคดี หรือการใช้วิธีการประกันภัยสิ่งแวดล้อม และการใช้มาตรการกองทุนทดแทนต่างๆ ที่มีอยู่ตามกฎหมาย ยังมีข้อจำกัดหลายประการที่ไม่อาจให้การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในด้านสุขภาพ อนามัย และชีวิตร่างกายได้อย่างเป็นธรรม และมาตรการกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่มีอยู่ไม่อาจนำมาใช้เพื่อเยียวยาความเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัยแก่เหยื่อมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมได้ เพราะไม่ใช่วัตถุประสงค์ของกองทุนดังกล่าวเหล่านี้

(6) แนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมายในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม มีข้อจำกัดในเรื่องอำนาจตามกฎหมายที่ไม่อาจให้การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษได้ ดังนั้น นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมเห็นว่าควรตั้งกองทุนสำหรับเยียวยาความเสียหายด้านสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมเป็นการเฉพาะ

(7) กองทุนสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา ชื่อกองทุนความรับผิดชอบต่อสารที่เป็นอันตราย (Superfund) กองทุนนี้มีที่มาจากปัญหาหายนะมลพิษในสหรัฐอเมริกาส่งผลกระทบต่อประชาชน รัฐบาลสหรัฐจึงออกกฎหมายสำหรับการฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนสารอันตราย เพื่อแก้ไขฟื้นฟูและกำหนดตัวผู้รับผิดชอบต่อค่าเสียหาย แต่ในส่วนที่ไม่สามารถหาผู้รับผิดชอบหรือในกรณีที่ผู้ต้องรับผิดชอบไม่สามารถเยียวยาความเสียหายนั้น รัฐบาลจะจัดเก็บภาษีจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมี และนำเงินภาษีที่จัดเก็บมาเก็บไว้เป็นเงินกองทุน Superfund เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูความ

เสียหายทางสิ่งแวดล้อม โดยมีสำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา (U.S. EPA) เป็นหน่วยงานผู้ทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุน ซึ่งผู้ที่ขอความช่วยเหลือจากกองทุนต้องเรียกร้องให้ผู้ต้องรับผิดชอบเยียวยาความเสียหายก่อน จึงจะยื่นขอความช่วยเหลือจากกองทุนได้ สำหรับการดำเนินการของกองทุนจะมี 2 มาตรการคือ มาตรการแก้ไขทันที (Removal Action) และมาตรการแก้ไขฟื้นฟูระยะยาว (Remedial Action) ซึ่งใช้กับความเสียหายที่มีมูลค่าสูง แต่ผู้ต้องรับผิดชอบในการเยียวยาความเสียหายจะเลือกใช้มาตรการใดก็ได้ และในบางกรณีอาจใช้ทั้งสองมาตรการ โดยจะใช้เงินจากกองทุน Superfund ทดรองจ่ายไปก่อน และ U.S. EPA จะดำเนินการเรียกกลับคืนจากผู้ต้องรับผิดชอบในภายหลัง

(8) กองทุนสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น ชื่อกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (Pollution Related Health Damage Compensation Fund) กองทุนนี้มีผลสืบเนื่องจากการส่งเสริมกิจการด้านอุตสาหกรรมในญี่ปุ่น ทำให้เกิดปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย มีประชาชนจำนวนมากเจ็บป่วยและตายด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษ ทำให้เกิดการประท้วงต่อต้านการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม และมีการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษทั่วประเทศญี่ปุ่น ในที่สุดรัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ออกกฎหมายว่าด้วยการชดเชยค่าเสียหายในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อสุขภาพจากปัญหามลพิษ และจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษขึ้นตามกฎหมายดังกล่าว โดยเงินกองทุนมาจากการจัดเก็บภาษีจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมตามอัตราส่วนของมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมในอัตราร้อยละ 80 ของค่าทดแทน และจากผู้ใช้รถยนต์และรถจักรยานยนต์ในอัตราร้อยละ 20 ของค่าทดแทน และจากแหล่งที่ปล่อยมลสารที่ทำให้เกิดโรคที่มีการระบุโดยเฉพาะในอัตราร้อยละ 50 ของค่าทดแทน ส่วนอีกร้อยละ 25 มาจากรัฐบาลกลาง และจากฝ่ายปกครองท้องถิ่นอีกร้อยละ 25 ของค่าทดแทนซึ่งจะกำหนดขอบเขตพื้นที่ซึ่งกฎหมายให้ความคุ้มครองแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ พื้นที่มลพิษทางอากาศและพื้นที่มลพิษทางน้ำ โดยพิจารณาจากการประกอบกิจการที่มีความสัมพันธ์ระหว่างโรคกับมลพิษของโรงงานหรือกิจกรรม และผู้มีสิทธิได้รับค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายต้องจดทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย สำหรับค่าทดแทนความเสียหายที่มีสิทธิได้รับ ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล ค่าทดแทนกรณีพิการ ค่าขาดรายได้การติดตาม

กฎหมาย ค่าทดแทนสำหรับทายาท ค่าเบี้ยเลี้ยงสำหรับผู้เสียหายที่เป็นเด็ก ค่าเบี้ยเลี้ยงกรณีเปลี่ยนสถานที่รักษาพยาบาล ค่าทำศพ และเนื่องจากอัตราการจ่ายค่าทดแทนตามกฎหมายฉบับนี้ทำให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากตามจำนวนของผู้ป่วยจากมลพิษ ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี ผู้ประกอบกิจการจึงพยายามลดอัตราส่วนของมลพิษจนต่ำกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนด จนกระทั่งไม่มีมลพิษถูกปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมอีกต่อไป²⁶⁰

²⁶⁰ การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (น.133-140). เล่มเดิม.

บทที่ 4

วิเคราะห์การจับเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุน

เยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน

จากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น

ในบทนี้ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ถึงปัญหาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน และแนวนโยบายในการจัดการปัญหามลพิษและการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษ วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมโดยใช้มาตรการทางกฎหมาย มาตรการประกันภัยสิ่งแวดล้อม มาตรการกองทุนทดแทน มาตรการกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม วิเคราะห์ลักษณะของกองทุนที่มีการจับเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงในประเทศไทย วิเคราะห์ปัญหาแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมายในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม และความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกักฎหมายสิ่งแวดล้อม วิเคราะห์เปรียบเทียบการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษ โดยกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทยและต่างประเทศ วิเคราะห์การจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม วิเคราะห์การจับเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น

เพื่อจะนำไปสู่บทสรุปและอภิปรายผลในเรื่อง ความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม และการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษ โดยกฎหมายสิ่งแวดล้อมว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่ และกองทุนที่จะตั้งขึ้น โดยกฎหมายด้วยการหารายได้จากการจับเก็บภาษีที่มีลักษณะ

เฉพาะเจาะจงจะช่วยทำให้การเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมมีประสิทธิภาพอย่างไร เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง เพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายจากมลพิษฯ ที่จะจัดตั้งขึ้นในบทที่ 5

4.1 วิเคราะห์ปัญหาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่า มลพิษมีลักษณะเป็นสารหรือพลังงาน ที่เจือปนอยู่ในสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหลายประเภทได้แก่ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษทางดิน และมลพิษทางเสียง มลพิษเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อเป็นความเสียหาย 2 ประการคือ ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศสิ่งมีชีวิต พืชและสัตว์ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม กระทบต่อการเจริญเติบโตของสิ่งมีชีวิต ทำให้เกิดการสูญพันธุ์และตายได้ อีกประการหนึ่งคือ ความเสียหายต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์ จากการบริโภคพืชและสัตว์ซึ่งได้รับสารพิษที่อยู่ในสิ่งแวดล้อม จากการใช้และบริโภคน้ำซึ่งปนเปื้อนสารมลพิษ จากการหายใจรับมลพิษซึ่งกระจายอยู่ในอากาศ หรือดำรงชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีเสียงมลพิษเป็นต้น¹

แม้ปัญหาอันเกิดจากมลพิษจะมีหลายประเภท แต่จากรายงานสถานการณ์มลพิษในเขตควบคุมมลพิษ และสถิติการร้องเรียนปัญหาด้านมลพิษของผู้ประสบภัยจากมลพิษ จะเห็นได้ว่า ปัญหาสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหามลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียง และมลพิษทางน้ำเป็นหลัก ซึ่งสาเหตุของมลพิษในสิ่งแวดล้อมโดยส่วนใหญ่เป็นผลจากการกระทำของมนุษย์ จากกระบวนการผลิตทางภาคอุตสาหกรรม จากภาคเกษตรกรรม และจากชุมชน แต่แหล่งกำเนิดมลพิษที่สำคัญที่สุดมาจากการบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม หรือจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งจากสถิติของกระทรวงอุตสาหกรรม ณ สิ้นปี 2562 พบว่า มีโรงงานอุตสาหกรรมเฉพาะที่ได้จดทะเบียนจำนวน 138,807 โรงงาน เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยปีละประมาณ 40-50 โรงงาน²

¹ คู่มือที่ 3 น. 106-125.

² คู่มือที่ 1 น. 1.

ปัญหาหมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม สืบเนื่องมาจากกระบวนการผลิตที่ก่อให้เกิดของเสีย และของเสียนี้จะถูกปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมในรูปของมลพิษ แม้สิ่งแวดล้อมในระบบนิเวศจะมีสมรรถนะในการดูดซับของเสียและมลพิษในรูปแบบต่าง ๆ ได้ แต่ก็มีขีดจำกัดเพียงในระดับหนึ่ง ยิ่งผลิตมากจึงยังมีของเสียหรือมลพิษที่ถูกปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมาก จนเลยระดับแห่งสมรรถนะของระบบนิเวศที่จะสามารถดูดซับไว้ได้

นอกจากกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมจะเป็นสาเหตุให้เกิดมลพิษแล้ว ปัญหาหมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมยังเกิดจากวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตผลิตภัณฑ์และสินค้า ซึ่งประกอบด้วย วัตถุมิพิษ วัตถุอันตราย สารเคมีอันตราย โลหะหนักที่มีสารพิษหลายชนิด การกำจัดเศษวัสดุเหลือทิ้งอันตราย ของเสียอันตราย หรือสารเคมีอันตรายต่าง ๆ ที่ผิดวิธี เช่น โดยการฝังกลบทำให้เกิดการไหลซึมของสารพิษลงสู่พื้นดินและการแพร่กระจายของมลพิษสู่ผิวดิน น้ำ และอากาศ³

อีกทั้ง ผลิตภัณฑ์และสินค้าซึ่งเป็นผลจากกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมหลายชนิดที่มีส่วนประกอบของสารเคมีที่เป็นอันตรายต่อมนุษย์ เมื่อเสื่อมโทรมจะกลายเป็นของเสียอันตราย และขยะมลพิษ ส่งผลกระทบต่อระบบเชื่อมอง ระบบทางเดินอาหาร ระบบทางเดินหายใจ สุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์⁴

ปัญหาหมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม นอกจากกระบวนการผลิตจะก่อให้เกิดมลพิษขึ้นโดยปกติแล้ว ยังอาจเกิดจากอุบัติเหตุ การรั่วไหล และการแพร่กระจายของวัตถุอันตราย สารพิษ หรือของเสียอันตราย จากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของลูกจ้างหรือผู้ประกอบการของโรงงานอุตสาหกรรม เช่น การลักลอบปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่คลองมอญ อำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ การแพร่กระจายของสารพิษอันเกิดจากความประมาทเลินเล่อของการจัดเก็บสารเคมีอันตรายไม่ถูกวิธีของการท่าเรือแห่งประเทศไทย หรือเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษจากเหตุสุควิสัยอื่น ๆ⁵

³ คู่มือที่ 3 น. 111, 113, 121-125.

⁴ คู่มือที่ 3 น. 106-125.

⁵ คู่มือที่ 3 น. 122.

ความเสียหายจากการแพร่กระจายของมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม สร้างความเสียหายมากมายแก่สิ่งแวดล้อมและมนุษย์เป็นวงกว้าง และเกิดความเสียหายแก่คนจำนวนมากไม่จำกัดเฉพาะกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น เช่น ในกรณีเกิดอุบัติเหตุท่อส่งน้ำมันดิบของเรือขนถ่ายน้ำมันดิบรั่ว เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2556 ทำให้มีผู้ได้รับผลกระทบประมาณ 400 ราย และในกรณีการแตกของถังเก็บกักสาร โซเดียม-ไฮโปคลอไรท์ จังหวัดระยอง มีผู้ได้รับบาดเจ็บและผลกระทบมากกว่าพันคน อุบัติภัยจากสารเคมีในปี พ.ศ. 2555 มีจำนวนถึง 51 ครั้ง มูลค่าความเสียหายรวม 18,000 ล้านบาท และอุบัติภัยระหว่างปี พ.ศ. 2557-2561 มีจำนวนถึง 587 ครั้ง เป็นต้น⁶ เมื่อพิจารณาแหล่งที่มาของปัญหามลพิษ ที่ได้รับการแจ้งเรื่องร้องเรียน ในปี พ.ศ. 2562 ยังพบว่า ส่วนใหญ่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมถึงร้อยละ 59⁷

นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อมทั้งในปัจจุบัน ตลอดจนถึงในอนาคตด้วย ดังที่เห็นได้จากรายงานขององค์การอนามัยโลกว่ามีคนไทยเสียชีวิตเนื่องจากมลพิษทางอากาศถึง 22,000 คนต่อปี และจากรายงานประเมินผลกระทบมลพิษทางอากาศขององค์การอนามัยโลก ยังชี้ว่าจะมีผู้เสียชีวิตจากมลพิษทางอากาศมากกว่า 7 ล้านคนทุกปี ปัญหาฝุ่นละอองในกรุงเทพฯ การรักษาและป้องกันเบื้องต้นคิดเป็นเงิน 1,600-3,100 ล้านบาท⁸ อีกทั้งปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมยังมีมูลค่าแห่งความเสียหายสูง อุบัติภัยที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษในแต่ละครั้ง ส่งผลกระทบมีมูลค่าแห่งความเสียหายมากกว่าพันล้านบาท และเฉพาะความเสียหายซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนที่เป็นค่ารักษาพยาบาล โรคอันเกิดจากมลพิษ มีจำนวนมูลค่าความเสียหายสูงเฉลี่ยปีละหลายพันล้านบาท อาทิ มูลค่าความเสียหายจากการรักษาพยาบาล โรคอันเกิดจากมลพิษทางน้ำเฉพาะ โรคท้องร่วง มีมูลค่าความเสียหายเฉลี่ยสูงถึง 1,095,250,524 บาทต่อปี⁹

นอกจากนี้หากความเสียหายเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ โดยเหตุสุดวิสัย ซึ่งเข้าข้อยกเว้นตามกฎหมายที่ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ ใน

⁶ ควบที่ 3 น. 123-124.

⁷ ควบที่ 3 น. 110, 120.

⁸ ควบที่ 3 น. 110.

⁹ ควบที่ 3 น. 107, 120.

ความเสียหายที่เกิดขึ้น รัฐบาลต้องใช้เงินรายได้จากการจัดเก็บภาษีมาแบกรับภาระในการชดเชยเยียวยาความเสียหายทั้งหมด ทั้งความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม และความเสียหายต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของประชาชนเต็มจำนวน ทั้งที่ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการประกอบกิจการอุตสาหกรรมหรือการผลิตผลิตภัณฑ์ทางอุตสาหกรรม คือผู้เป็นเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งเป็นต้นเหตุของมลพิษนั้น แต่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งต้องเจ็บป่วยทุกข์ทรมานต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรักษาเยียวยาด้วยตนเองโดยตรงหรือโดยอ้อม ในรูปแบบของภาษีผ่านทางภาษีให้บริการสาธารณสุขของรัฐ¹⁰

อุบัติเหตุที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม หรือโดยเหตุสุดวิสัย ย่อมแสดงให้เห็นว่า ระบบกลไกการควบคุมตามกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาและรองรับอุบัติเหตุจากสารเคมีและวัตถุอันตรายทั้งหลายได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งในเรื่องการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากผลกระทบของมลพิษในสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลนั้น มุ่งเน้นเฉพาะการเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ด้วยการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม บำบัดหรือกำจัดมลพิษเท่านั้น แต่ในด้านความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษ รัฐบาลยังไม่ปรากฏมาตรการใดในการให้ความช่วยเหลือหรือเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้อย่างชัดเจนเพียงพอ¹¹ นอกจากนี้ปล่อยให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีอยู่อย่างกระจัดกระจาย ด้วยการฟ้องร้องดำเนินคดีกันเองเป็นรายบุคคลระหว่างผู้เสียหายกับผู้ก่อมลพิษ โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั่วไป หรือกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง หรือมีมาตรการเฉพาะเรื่องเป็นกรณีๆ ไปเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น เช่น การจัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างโรงงานผลิตไฟฟ้ากับประชาชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า เป็นต้น¹² ซึ่งไม่

¹⁰ คูบทที่ 3 น. 125-129, 185-188, 192-197.

¹¹ คูบทที่ 3 น. 125-129.

¹² คูบทที่ 3 น. 132-156, 196-197.

สามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนผู้ซึ่งตกเป็นเหยื่อของมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างทันท่วงที ทำให้ความเสียหายขยายเพิ่มมากขึ้น และหลายกรณีที่ไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายอย่างเพียงพอกับความเสียหายที่ได้รับ¹³

นอกจากนี้ความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ยังมีปัญหาในเรื่องความเจ็บป่วยที่เกิดจากการสะสมสารพิษยาวนาน จึงปรากฏอาการแสดงของโรคจากมลพิษ หรือในกรณีปัญหาความเจ็บป่วยซึ่งเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษจากขยะอันตราย วัตถุอันตราย หรือสารพิษ เศษเหลือทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งทิ้งร้าง ในกรณีเหล่านี้เป็นการยากที่ผู้ประสบภัยจากมลพิษจะเรียกร้องให้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษรับผิดชอบ จึงตกเป็นภาระแก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ที่จะต้องจัดการเยียวยาความเสียหายหรือผลกระทบที่เกิดขึ้น ทั้งในเรื่องการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ หากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือผู้เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตรายไม่สามารถรับผิดชอบต่อความเสียหายได้ทั้งหมด ซึ่งภาระที่รัฐต้องแบกรับนี้ย่อมตกแก่ประชาชน ด้วยการที่รัฐต้องนำรายได้จากการจัดเก็บภาษีจากประชาชนไปจ่ายค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายในส่วนที่โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบ¹⁴

อีกทั้งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน จากการแพร่กระจายของมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ อันเกิดจากอุบัติเหตุในแต่ละครั้ง หรือผลกระทบจากมลพิษอันเกิดจากกระบวนการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมนั้น โรงพยาบาลในเขตพื้นที่ที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการรักษาผู้ป่วย ทำให้งบประมาณของโรงพยาบาลที่ถูกจัดสรรไว้ใช้เพื่อการส่งเสริมและรักษาสุขภาพทั่วไปของประชาชน ต้องถูกนำมารองรับความเสียหายจากความประมาทเลินเล่อของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ¹⁵

อย่างไรก็ตาม การผลิตทางอุตสาหกรรมก็ยังคงต้องดำเนินต่อไปพร้อมกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และควมมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อการบรรลุ

¹³ คูบทที่ 3 น.160-169.

¹⁴ คูบทที่ 3 น. 137-139, 145-147.

¹⁵ คูบทที่ 3 น. 192-197.

เป้าหมายของเศรษฐกิจมหภาค¹⁶ การจัดการกับปัญหามลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ จึงไม่ใช่เพียงแต่การจัดการแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อม การกำจัดหรือบำบัดการปนเปื้อนมลพิษในสิ่งแวดล้อม หรือการฟื้นฟูแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ปัญหาจากมลพิษซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนก็เป็นสิ่งที่ไม่ควรถูกละเลย โดยเฉพาะเมื่อมลพิษยังคงต้องเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจากกระบวนการผลิต และไม่อาจจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากมลพิษให้หมดสิ้นไปได้ อันตรายจากมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องเช่นกัน แต่แนวนโยบายในการจัดการปัญหามลพิษและการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ในระยะเริ่มต้นของปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม ระยะของแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม ระยะของการพัฒนาที่ยั่งยืน จนถึงระยะปัจจุบันนั้นยังไม่ปรากฏความชัดเจนเพียงพอ ดังนี้¹⁷

4.2 วิเคราะห์ปัญหาแนวนโยบายในการจัดการปัญหามลพิษและการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

ในระยะเริ่มต้นของปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมพบว่า รัฐบาลยังคงปราศจากมาตรการในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษในด้านสุขภาพ อนามัย และชีวิตอย่างชัดเจน นอกจากมาตรการให้บริการและส่งเสริมด้านการสาธารณสุขทั่วไป และการเยียวยาความเสียหายด้วยการฟ้องร้องเป็นคดีโดยผู้เสียหายผ่านกระบวนการยุติธรรมทางศาล โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องและกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจาย และแม้รัฐบาลจะได้มีมาตรการในการควบคุม กำจัด หรือบำบัดมลพิษ และการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม แต่ก็ไม่อาจลดมลพิษให้มีค่าเป็นศูนย์ได้ตราบเท่าที่ยังจำเป็นต้องมีการผลิตทางอุตสาหกรรม และมลพิษซึ่งไม่อาจถูกกำจัดให้หมดสิ้นดังกล่าวนี้ก็มิได้สูญหายไป แต่จะถูกสะสมอยู่ในสิ่งแวดล้อมและมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามกาลเวลาจนก่อให้เกิดผลกระทบได้ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ามลพิษที่เกิดจากกระบวนการผลิต

¹⁶ คูบทที่ 2 น. 50-51.

¹⁷ คูบทที่ 3 น. 125-131.

ซึ่งปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานที่กำหนด หรือจากอุบัติเหตุในแต่ละครั้ง และในขณะที่ยังไม่อาจกำจัดมลพิษให้หมดสิ้นไป ปัญหาอันเกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ จึงยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง การแก้ไขปัญหาอาจทำได้เพียงแต่การกำจัดหรือบำบัดมลพิษมลพิษให้ลดน้อยลง¹⁸

ในระยะของแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมพบว่า แม้รัฐบาลมองเห็นความสำคัญของปัญหามลพิษจากกระบวนการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมมากขึ้น แต่ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมคงทวีความรุนแรงมากขึ้นด้วยเช่นกัน ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็วเพราะถูกนำมาใช้ในภาคการผลิตทางอุตสาหกรรมในอัตราสูง โดยขาดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดปัญหามลพิษ ทั้งทางน้ำ ทางอากาศ ทางเสียง กากของเสียและปริมาณสารอันตรายเพิ่มขึ้น คุณภาพน้ำในแม่น้ำสายหลักเสื่อมโทรม ผลกระทบจากมลพิษต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะการตั้งเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงจุด เนื่องจากไม่ได้มุ่งเป้าหมายไปที่ต้นเหตุของปัญหา คือ โรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ จึงเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ แม้จะสามารถดำเนินการบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ทั้งหมด ปัญหามลพิษและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติก็ไม่หมดไป เพราะต้นเหตุแห่งปัญหาคือ โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ยังคงก่อมลพิษและปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมตลอดเวลา และทวีมากขึ้นตามจำนวนการผลิตและจำนวนอัตราการเพิ่มของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นๆ เนื่องจากการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษเป็นบทบาทและหน้าที่ของรัฐเท่านั้น เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษไม่ต้องรับผิดชอบในปัญหามลพิษที่ได้ก่อขึ้น อีกทั้งมาตรการทางการเงินและการคลังไม่กระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจแก่ผู้ก่อมลพิษเพื่อคิดค้นหาวิธีการลดมลพิษ ปัญหาผลกระทบจากมลพิษต่อประชาชนจึงยังไม่ได้รับการแก้ไขเช่นเดียวกัน¹⁹

ในระยะของการพัฒนาที่ยั่งยืนพบว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมยังคงเพิ่มมากขึ้นเพราะกระบวนการผลิตจากการส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรม เนื่องจาก “ยิ่งผลิต ยิ่งมีมลพิษ” และเมื่อมิได้มีการบังคับใช้มาตรการควบคุมมลพิษอย่างจริงจัง อีกทั้งการบูรณะฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ทันต่อ

¹⁸ คูบทที่ 3 น. 125-126.

¹⁹ คูบทที่ 3 น. 126-127.

ความเสื่อมโทรมและแนวโน้มของการเกิดมลพิษ เพราะการจัดทำแผนบริหารงานขาดประสิทธิภาพ ขาดมาตรการอันเป็นแรงจูงใจให้ปรับเปลี่ยนกรรมวิธีหรือระบบการผลิตให้ปราศจากมลพิษ ปัญหาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษจึงเพิ่มความรุนแรงมากขึ้น โดยไม่หยุดยั้ง และแม้รัฐบาลจะให้ความสำคัญกับปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมโดยเพิ่มมาตรการในการควบคุม กำจัด และบำบัดมลพิษ แต่ก็ยังคงละเลยปัญหาผลกระทบจากมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชน และยังคงปราศจากมาตรการเพื่อการรักษาเยียวยาผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษในด้านสุขภาพ อนามัย และชีวิตเป็นการเฉพาะอย่างชัดเจน²⁰

ในระบอบปัจจุบันพบว่า ความเสียหายซึ่งเกิดจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องและสร้างความเสียหายหลายประการต่อประชาชนผู้ได้รับผลกระทบด้านสุขภาพ อนามัย และชีวิต หรือตกเป็นเหยื่อของมลพิษดังกล่าว แต่จนกระทั่งบัดนี้ รัฐบาลก็ยังมิได้มีมาตรการใดๆ ที่จะเยียวยาความเสียหายทางด้านสุขภาพ อนามัย และชีวิตให้แก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษโดยตรง นอกจากการเยียวยาความเสียหายโดยอาศัยกระบวนการยุติธรรม ด้วยการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลตามหลักกฎหมายละเมิด และหลักกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นเรื่องยุ่งยากแก่ผู้เสียหาย²¹

อนึ่ง แม้รัฐบาลให้ความสำคัญกับปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม และวางแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ถึงฉบับปัจจุบัน แต่ปัญหามลพิษก็ยังคงเพิ่มขึ้น โดยลำดับ ซึ่งเป็นผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแบบทุนนิยมเสรี ประกอบกับพฤติกรรมการบริโภคแบบวัตถุนิยม ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกนำมาใช้อย่างฟุ่มเฟือยในกระบวนการผลิตทางด้านอุตสาหกรรม ซึ่งก่อให้เกิดมลพิษมากมายกลับเข้าสู่สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่จึงค่อยๆ หดไป และที่เหลืออยู่ก็เสื่อมโทรมลง เกิดความสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ การเน่าเสียของแม่น้ำ การเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ มลพิษทางทะเล และมลพิษในสิ่งแวดล้อมทั่วไป ส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งในด้านทรัพย์สิน ชีวิต และสุขภาพอนามัย

²⁰ คูบทที่ 3 น. 127-128.

²¹ คูบทที่ 3 น. 128-129.

อย่างไรก็ตาม ภายใต้อิทธิพลของโลกที่เน้นการผลิตซึ่งเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อการมุ่งสู่เศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 โดยให้ประเทศไทยสามารถแข่งขันในเวทีการค้าโลกได้ คงต้องแก้ไขที่เหตุเริ่มต้นของปัญหาคือ โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ กล่าวคือ เมื่อไม่สามารถยุติการผลิตทางอุตสาหกรรมได้ก็ต้องค้นหาวิธีการเพื่อลดมลพิษให้มากที่สุด และในขณะที่มาตรการการควบคุม กำจัด หรือบำบัดมลพิษยังไม่สามารถลดมลพิษจากกระบวนการผลิตให้เป็นศูนย์หรือให้หมดสิ้นไปได้ จึงต้องมีมาตรการเยียวยาความเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ควบคู่ไปด้วย ควบคู่กันที่ยังคงต้องมีการผลิต และไม่สามารถทำการกำจัดมลพิษอันเกิดจากกระบวนการผลิตให้หมดสิ้นไป

อนึ่ง ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 พบว่าหนึ่งใน 10 ยุทธศาสตร์ มีแผนเกี่ยวกับด้านสุขภาพอนามัยของประชาชนอยู่ในยุทธศาสตร์ที่ 1 คือการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ที่คำนึงถึงผลกระทบต่อสุขภาพ แต่เน้นไปที่เรื่องการทำให้อายุขัยเฉลี่ยระหว่าง 15-19 ปี ลดอัตราการคลอดบุตรลง ลดอัตราการฆ่าตัวตายและการตายจากอุบัติเหตุ ส่งเสริมให้ประชาชนเล่นกีฬา ลดน้ำหนัก และลดรายจ่ายด้านสุขภาพ ส่งเสริมให้มีสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีสุขภาพดี แต่ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ใดมุ่งเน้นในเรื่องเกี่ยวกับการเยียวยารักษาสุขภาพอนามัยของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

ในขณะที่ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืนมีแนวทางการพัฒนาเพื่อต่อยอดความเข้มแข็งของภาคอุตสาหกรรม โดยยกระดับไปสู่อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสูง เพื่อการเพิ่มมูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์ และเพิ่มอุปสงค์กับอำนาจซื้อของประชาชน มุ่งแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุน และใช้มาตรการส่งเสริมเพื่อจูงใจให้มีการลงทุนในประเทศเพิ่มมากขึ้น และในยุทธศาสตร์ที่ 10 การร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา นั้น ยังมุ่งส่งเสริมให้ไทยเป็นฐานของการประกอบธุรกิจ การบริการและการลงทุน เป็นฐานเศรษฐกิจการค้าและการลงทุนที่สำคัญของนานาประเทศ แต่ก็ไม่มียุทธศาสตร์ใดมุ่งเน้นในเรื่อง

เกี่ยวกับการป้องกันผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม และเชี่ยวชาญรักษาสุขภาพอนามัยของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมไว้โดยเฉพาะ

อย่างไรก็ดี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ได้กำหนดให้มียุทธศาสตร์ในเรื่องการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนกินสมดุลสู่ธรรมชาติเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 4 แต่ก็ยังเป็นเพียงแผนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านการพัฒนาหลักเกณฑ์การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ เพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ เร่งรัดให้มีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ...และแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ผลักดันกฎหมายและกลไกเพื่อการคัดแยกขยะ สนับสนุนการแปรรูปพลังงาน ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในทุกภาคส่วน ซึ่งล้วนแต่เป็นเพียงการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น²²

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 จึงเห็นได้ว่า ทิศทางการพัฒนาประเทศมุ่งสู่การเป็นประเทศที่มีรายได้สูง มุ่งสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืนด้วยการยกระดับไปสู่อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสูง เพื่อการเพิ่มมูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์ แก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุน และใช้มาตรการส่งเสริมเพื่อจูงใจให้มีการลงทุนในประเทศเพิ่มมากขึ้น การดำเนินการเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายดังกล่าวนี้ จึงอาจคาดหมายได้ว่า ในอนาคตต้องมีกระบวนการผลิตเพิ่มมากขึ้นและจะมีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น

อนึ่ง แม้หลายโครงการจะมีแผนกลยุทธ์การพัฒนาอย่างยั่งยืน เช่น ธุรกิจซีเมนต์และผลิตภัณฑ์ก่อสร้าง ได้ปรับปรุงกระบวนการผลิตตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน เพื่อสร้างความยั่งยืนให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในด้านสิ่งแวดล้อม ได้มีกลยุทธ์ในด้านความรับผิดชอบต่อสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีการบริหารจัดการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การจัดการพลังงานด้วยการนำพลังงานเหลือทิ้งในกระบวนการผลิตกลับมาใช้ประโยชน์ พัฒนาเทคโนโลยีการใช้พลังงานทดแทน มีการจัดการของเสียเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงพลังงานแทนวัตถุดิบทดแทน มีการบริหารจัดการใช้ทรัพยากรน้ำด้วยการติดตั้งระบบบำบัดน้ำ

²² คู่มือที่ 3 น. 128-129.

เทคโนโลยีสูงเพื่อนำน้ำกลับมาใช้ใหม่ มีการนำกากของเสียกลับมาใช้ใหม่ก็ตาม²³ แต่มีใช้ทุกกิจการหรือทุกโครงการจะสามารถกระทำได้เช่นเดียวกัน เพราะต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญ เทคโนโลยี ทุน และองค์ประกอบหลายประการ แต่สิ่งที่เหมือนกันคือทุกกระบวนการผลิตย่อมก่อให้เกิดมลพิษ เนื่องจากพลังงานส่วนหนึ่งเท่านั้นที่จะใช้การได้ แต่อีกส่วนหนึ่งจะใช้การไม่ได้เลย และกลายเป็นของเสียปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม²⁴ ยิ่งผลิตมากขึ้นเท่าใดมลพิษก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้น แม้จะมีแผนการส่งเสริมการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ก็เพียงแต่เป็นการลดการปล่อยมลพิษ แต่ไม่อาจกำจัดมลพิษให้มีค่าเป็นศูนย์ได้ อาทิการใช้ถ่านหินสะอาดในกระบวนการผลิตกระแสไฟฟ้า กระบวนการทำให้ถ่านหินสะอาดนั้นเองจะทำให้สารอันตรายต่าง ๆ เช่น กรด โลหะหนัก ปรอท แคดเมียม สารหนู ถูกปล่อยลงดินหรือไหลลงสู่แม่น้ำลำคลอง และการใช้ถ่านหินสะอาดนั้น แม้จะลดปริมาณการปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์แต่จะเกิดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เพิ่มสูงขึ้น²⁵ และมลสารซึ่งมีพิษอันเกิดจากกระบวนการผลิตเหล่านี้ไม่ว่าจะมีจำนวนเล็กน้อยเพียงใดก็ได้สูญหายไป แต่ยังคงถูกสะสมอยู่ในสิ่งแวดล้อม เพียงรอเวลาที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพเมื่อมีจำนวนมากขึ้นเท่านั้น²⁶

ดังนั้น ในขณะที่มีการส่งเสริมกระบวนการผลิต แต่การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมยังไม่ประสบผล มลพิษจากกระบวนการผลิตที่เพิ่มมากขึ้นก็ยังคงต้องปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมมากขึ้น สภาพปัญหา มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม อันได้แก่ ผลกระทบอันเกิดจากมลพิษต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนก็ยังคงต้องบังเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ปัญหาการรักษาเยียวยาผู้เจ็บป่วยอันเกิดจากมลพิษก็ยังคงเดิม มิได้รับการจัดการแก้ไข และยังไม่พบว่ามีการรองรับเพื่อจัดการบำบัดทุกข์ของประชาชนในเรื่องดังกล่าว และหากการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย ในอนาคตจึงย่อมต้องมีกระบวนการผลิตเพิ่มมากขึ้น มีโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่ม

²³ รายงานการพัฒนาอย่างยั่งยืน 2561 (รายงานผลการวิจัย) (น. 10-19), โดย เอสซีจี, 2561, กรุงเทพฯ: บริษัทปูนซีเมนต์ไทยอุตสาหกรรม (มหาชน) จำกัด.

²⁴ เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (น. 13-14, 37, 120-121). เล่มเดิม.

²⁵ “มายาคติของเทคโนโลยีถ่านหินสะอาด,” โดย กรีนพีชสากล, (2552, 18 มิถุนายน) อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 24 มีนาคม 2560.

²⁶ คู่มือที่ 2 น. 15, 21.

มากขึ้น และมีมลพิษเพิ่มขึ้น รัฐจึงควรมีแผนหรือมาตรการที่ชัดเจนเพื่อรองรับผลกระทบอันจะเกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะเกิดเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมากด้วย โดยเฉพาะผลกระทบด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชน

การใช้มาตรการการจัดตั้งกองทุนซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อเป็นเงินอุดหนุนสำหรับค่าใช้จ่ายในการเยียวยารักษาพยาบาลให้แก่ผู้เจ็บป่วยซึ่งต้องประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งมีได้ลดน้อยลงแต่มีแนวโน้มจะก่อมลพิษเพิ่มมากขึ้นนั้น จึงจะสามารถช่วยเหลือเยียวยารักษาประชาชนซึ่งมิได้เป็นผู้กระทำความผิด แต่ต้องรับผลจากการกระทำของกลุ่มทุน คือเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ และเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษอันนำมาซึ่งความเจ็บป่วยนั้น ด้วยการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษเหล่านี้ และนำเงินภาษีที่จัดเก็บได้มาทันทีเป็นเงินกองทุน สำหรับนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาเยียวยาผู้ต้องเจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ จึงจะเป็นการสร้างคุณธรรมให้บังเกิดขึ้นในสังคม และนำมาซึ่งความสุขแก่ประชาชนตามภารกิจของรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ในการบำบัดทุกข์และบำรุงสุขแก่ประชาชน และยังเป็นการสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ที่ต้องการส่งเสริมให้เกิดการลงทุนและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภคและการผลิต เนื่องจากการใช้มาตรการทางภาษีจะมีผลสะท้อนให้ผู้บริโภคเห็นต้นทุนแท้จริงของการผลิต เพราะค่าใช้จ่ายสิ่งแวดล้อมจะถูกบวกเข้าไปในราคาสินค้า ทำให้ผู้บริโภคเลือกใช้สินค้าที่ไม่ต้องใช้สิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษ เมื่อการบริโภคลดลงการผลิตก็ลดลง ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้น้อยลง สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติที่ต้องการให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างประหยัดและคุ้มค่ามากที่สุด และเมื่อผู้ผลิตต้องเสียภาษีการปล่อยมลพิษ ก็จะทำการลงทุนเพื่อลดมลพิษเพื่อให้เสียภาษีน้อยลง ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็จะน้อยลงสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ในการสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจสีเขียว และการพัฒนาอุตสาหกรรมเชิงนิเวศที่มุ่งเน้นความเป็นเมืองที่เติบโตอย่างต่อเนื่องโดยลดการปล่อยมลพิษและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และทำให้เป็นสังคมคาร์บอนต่ำ เมื่อสิ่งแวดล้อมดีขึ้นประชาชนก็จะมีสุขภาพ

อนามัยดีขึ้น จึงเป็นการเสริมสร้างยกระดับความสามารถในการป้องกันโรคอุบัติใหม่และโรคอุบัติซ้ำดังเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวในบทที่ 3²⁷

4.3 วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมโดยใช้มาตรการทางกฎหมาย

ในหัวข้อนี้จะวิเคราะห์ถึงปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมโดยการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนโดยใช้มาตรการทางกฎหมายทางเลือกอื่น วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน โดยมาตรการกองทุนทดแทน วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนโดยมาตรการกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อชี้ให้เห็นว่าการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมโดยมาตรการต่างๆทางกฎหมายที่มีอยู่ยังมีข้อจำกัดหลายประการ จึงยังไม่เพียงพอสำหรับการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม จึงควรมีมาตรการสำหรับการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนในด้านนี้ไว้เป็นการเฉพาะ

4.3.1 วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล

การใช้มาตรการยื่นฟ้องคดีต่อศาลไม่ว่าจะโดยการดำเนินคดีทางแพ่ง หรือคดีทางปกครองมีปัญหาคำคัญคล้ายคลึงกันที่ไม่อาจให้การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างเป็นธรรม รวดเร็ว เพียงพอ และเป็นผลตามหลักการเยียวยาความเสียหายหลายประการ กล่าวคือ

²⁷ คู่มือที่ 3 น. 129-131.

4.3.1.1 การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต้องอาศัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งมีอยู่กระจัดกระจาย ไม่มีประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ

เนื่องจากแนวนโยบายในการจัดการปัญหามลพิษ และการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษ ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึงปัจจุบัน พบว่า รัฐบาลยังมีได้มีมาตรการใดๆ โดยเฉพาะในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษในด้านสุขภาพอนามัยและชีวิต นอกจากการเยียวยาความเสียหายผ่านทางกระบวนการยุติธรรมทางศาล โดยการฟ้องเป็นคดีแพ่งหรือคดีปกครอง โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั่วไปและกฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งมีอยู่อย่างกระจัดกระจาย ยังไม่มีประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม และไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาความสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะ แม้จะมีความพยายามของหลายฝ่ายที่ผลักดันให้มีกฎหมายดังกล่าว โดยมีทั้งโครงการวิจัย มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความสิ่งแวดล้อมของฝ่ายต่าง ๆ ขึ้น แต่ก็ยังไม่มีร่างกฎหมายฉบับใดผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี การฟ้องคดีทางแพ่งหรือฟ้องคดีทางปกครอง จึงต้องใช้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองและหลักกฎหมายละเมิดหรือหลักกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง²⁸

แม้ในเรื่องการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิด หรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ อันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยหรือทรัพย์สินให้รับพิชชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้เสียหายจะสามารถใช้บทบัญญัติเฉพาะในกฎหมายสิ่งแวดล้อม มาตรา 96 เรียกเรื่องได้โดยไม่ต้องใช้บทบัญญัติกฎหมายละเมิดทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่ในเรื่องการพิจารณาคำหนดค่าเสียหายก็ยังคงต้องนำเรื่องค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิดมาใช้ และยังคงต้องพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลด้วย (causation)²⁹ ซึ่งในบางกรณีเป็นเรื่องยากที่ผู้เสียหายจะพิสูจน์ได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ก่อมลพิษมีการดำเนินงานที่สลับซับซ้อนเกินกว่าที่คนทั่วไปจะเข้าใจได้และต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญทางด้านระบาด

²⁸ คู่มือที่ 3 น. 132-133.

²⁹ คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ที่ 60-77/2552, 64/2548. (น. 55-56).; คำพิพากษาศาลจังหวัดกาญจนบุรีที่ 1565/2549. (น. 34-35).

วิทยา³⁰ หรือในกรณีที่ความเสียหายไม่ปรากฏชัดเจน เนื่องจากต้องใช้ระยะเวลาจากการสะสมสารพิษ ซึ่งผู้ก่อมลพิษปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมทีละเล็กละน้อยแต่ไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนด จึงไม่เป็นเหตุให้เป็นอันตรายต่อมนุษย์ สัตว์ พืช และสิ่งแวดล้อมทั้งหมดในทันที ทำให้ผู้ก่อมลพิษไม่ต้องมีความรับผิดชอบใด ๆ ในความเสียหายหรือความเจ็บป่วยที่ผู้ประสบภัยจากมลพิษได้รับ แต่การปล่อยสารพิษอย่างสม่ำเสมอทีละเล็กละน้อยนั้น ในที่สุดย่อมมีปริมาณมากจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนได้เช่นเดียวกัน

ในกรณีดังกล่าว ผู้ได้รับสารพิษจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมจะไม่สามารถได้รับการเยียวยาความเสียหายใด ๆ จนกว่าจะปรากฏความเสียหายชัดเจน ซึ่งอาจไม่ทันกาลและเป็นอันตรายถึงแก่ชีวิตได้ และหากขณะฟ้องคดีนั้น ความเสียหายยังไม่ปรากฏชัดเจน เช่น ผู้เสียหายเพียงเจ็บป่วยเล็กน้อยไม่รุนแรง แต่ภายหลังจากฟ้องคดีและมีคำพิพากษาถึงที่สุดไปแล้ว สารพิษที่สะสมในร่างกายจึงแสดงอาการปรากฏชัดรุนแรงขึ้น เช่นนี้ผู้เสียหายจะได้รับชดเชยเยียวยาเฉพาะความเสียหายที่มีอยู่ในขณะฟ้องคดีเท่านั้น แม้จะเรียกค่าเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ แต่การใช้สิทธิเรียกร้องโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น จะสามารถเรียกได้เพียงค่ารักษาพยาบาลตามมาตรา 443 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และค่าเสียหายที่เสียความสามารถประกอบการงานสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วนตามมาตรา 444 เท่านั้น แต่การเรียกค่าเสียหายทั้งสองกรณีเป็นเรื่องที่ต้องมีความเสียหายปรากฏขึ้นแล้ว³¹ เช่น โรงงานประมาทเดินเลื้อทำให้เกิดการแพร่กระจายของสารพิษ มีผู้ได้รับผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย เจ็บป่วยและตายจากการกระทำโดยประมาทเดินเลื้อครั้งนั้น ผู้ได้รับความเสียหายจำนวนหนึ่งจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลเรียกค่ารักษาพยาบาลและค่าเสียหาย แต่ถ้าในขณะที่ยื่นฟ้อง ผู้เสียหายบางรายมีเพียงบาดแผลที่ยังไม่ปรากฏอาการของโรคอื่น จึงฟ้องเรียกค่ารักษาพยาบาลเฉพาะการรักษาบาดแผล แต่หากสามารถพิสูจน์ได้ในขณะยื่นฟ้องว่า บาดแผลนั้นมีโอกาสกลายเป็นมะเร็ง และศาลกำหนดให้จ่ายค่าตรวจรักษาติดตามอาการ ค่ารักษาพยาบาลในอนาคตไว้ ทั้งได้สงวนสิทธิแก่ใจค่ารักษาพยาบาลในส่วนนี้ไว้ภายในเวลาไม่เกิน 2 ปี ตามมาตรา 444 วรรค

³⁰ ฎบทที่ 2 น. 24.; บทที่ 3 น. 137.

³¹ ฎบทที่ 3 น. 139.; คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1794/2517.

สอง ดังนี้ หากต่อมาตรวจพบว่าได้ป่วยเป็นมะเร็ง ศาลจึงสามารถแก้ไขค่ารักษาพยาบาลโรคมะเร็งให้
ได้ภายในเวลาที่ได้กำหนด

อย่างไรก็ตาม ถ้าในขณะที่ยื่นฟ้อง ผู้เสียหายไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าจะมีโอกาสเป็นโรคมะเร็ง
หรือศาลพิจารณาแล้วเห็นว่ามีโอกาสเป็นโรคมะเร็งหรือโรคใดโรคหนึ่งได้น้อย จึงไม่ได้กำหนดค่า
ติดตามตรวจรักษาอาการ และค่ารักษาพยาบาลในอนาคตในส่วนนี้ไว้ให้ แต่ต่อมาหลังจากมีคำพิพากษา
ไปแล้ว จึงปรากฏอาการเป็นโรคมะเร็งหรือโรคใดโรคหนึ่งอันเนื่องมาจากการที่ได้รับสารพิษนั้นสะสม
อยู่ในร่างกาย เช่นนี้ แม้ศาลจะสงวนสิทธิในการแก้ไขค่ารักษาพยาบาลไว้ภายในเวลาไม่เกิน 2 ปี ก็ไม่
สามารถแก้ไขกำหนดค่ารักษาพยาบาลใหม่นี้ให้ได้ เพราะมิใช่ค่าเสียหายที่ได้กำหนดไว้แต่เดิม และ
โดยเฉพาะผู้ที่มิได้ยื่นฟ้องคดีในวันนับแต่เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ เพราะมิได้รับบาดเจ็บ
หรือมีบาดเจ็บใดๆ จึงไม่มีความเสียหายที่จะฟ้องร้อง แต่เมื่อเวลาผ่านไปจึงเกิดความเจ็บป่วย แม้นำสืบ
ได้ว่าเจ็บป่วยเพราะสารพิษที่ถูกสะสมอยู่ในร่างกาย เช่นนี้ผู้ได้รับความเสียหายต้องฟ้องเรียกร้องภายใน
อายุความทั่วไป 10 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30³² นับแต่วันที่อาจบังคับ
สิทธิเรียกร้องได้ ก็คือนับแต่วันที่ก่อให้เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น แต่ถ้าอาการ
ปรากฏขึ้นภายหลังระยะเวลาสิบปี ผู้ได้รับความเจ็บป่วยจากมลพิษนั้นก็ไมอาจเรียกร้องการเยียวยาค่า
รักษาพยาบาลใดๆได้อีก

อีกทั้งในกรณีที่โรงงานมิได้มีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อให้สารพิษ
แพร่กระจาย เพียงแต่ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงไม่มีการ
ฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย หรือค่ารักษาพยาบาลใดๆจากโรงงาน แต่สารพิษที่ถูกปล่อยออกมาทีละเล็กละ
น้อยนั้นได้ถูกสะสมอยู่ในร่างกายของผู้เสียหายเป็นเวลายาวนาน เช่น ผ่านไปแล้ว 15 ปี นับแต่วันที่ตั้ง
โรงงาน จึงปรากฏอาการเจ็บป่วยเป็นโรคมะเร็งเนื่องมาจากสารพิษที่ถูกปล่อยออกจากโรงงานนั้น จะ
ฟ้องคดีโดยอาศัยอายุความตามกฎหมายละเมิดมาตรา 448 ซึ่งให้นับแต่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึง
ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน (แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด) คือนับแต่วันที่รู้ตัวว่าป่วยเป็น

³² คำพิพากษาศาลจังหวัดกาญจนบุรีที่ 725/2552.; คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 415/2550.; อุบตที่ 3
น. 145-146.

มะเร็งหรือโรคใดโรคหนึ่งอันเกิดจากการสะสมของสารพิษจากโรงงานคงไม่ได้ เพราะเป็นการฟ้องโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายสิ่งแวดล้อม เมื่อ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้บัญญัติอายุความไว้จึงต้องใช้อายุความทั่วไป 10 ปี ตามมาตรา 193/30³³ ซึ่งอายุความ 10 ปี นี้ ต้องนับแต่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องตามมาตรา 193/12 คือนับแต่วันที่ก่อให้เกิด หรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งโรงงานได้ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมที่ละเล็กละน้อยไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมาย จะถือวันที่ปล่อยมลพิษวันใดเป็นวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้อง ถ้านับแต่วันที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมก็เกิน 10 ปีแล้ว จากปัญหาดังกล่าว ถ้ามีกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ก็อาจกำหนดให้สิทธิผู้ที่อยู่ในพื้นที่บริเวณใกล้โรงงานเป็นระยะเวลาตามที่กำหนด และเจ็บป่วยด้วยโรคที่กฎหมายกำหนดไว้มีสิทธิรับค่ารักษาพยาบาลจากกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนฯ นี้ได้ ผู้ได้รับความเสียหายที่เจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษดังกล่าวก็จะได้รับการชดใช้เยียวยาการรักษาพยาบาลได้ทันเวลา โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล และเป็นการลดจำนวนคดีที่จะไปสู่ศาลด้วย

นอกจากนี้ ความเสียหายเนื่องจาก การสูญเสียความสามารถในการประกอบกิจการงาน ต้องเกี่ยวกับงานที่ผู้เสียหายกระทำเท่านั้น ดังนั้นหากผู้เสียหายไม่ได้ประกอบกิจการงานใดๆ จึงย่อมเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนนี้ไม่ได้ นอกจากนี้ ค่าสินไหมทดแทนที่จะเรียกร้องได้ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายลักษณะละเมิดบัญญัติให้เรียกร้องได้เท่านั้น เนื่องจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าเสียหายไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดมาใช้³⁴ ดังนั้น ค่าสินไหมทดแทนอย่างไรที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เรียกร้องได้ย่อมเรียกร้องไม่ได้³⁵

นอกจากนี้ ปัญหาในเรื่องการคิดดอกเบี้ยตามมาตรา 440 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งให้คิดตั้งแต่เวลาอันเป็นที่ตั้งแห่งการประมาณราคานั้น มีปัญหาว่าหมายถึงเวลาใด

³³ ฎบทที่ 3 น. 151.

³⁴ ฎบทที่ 3 น. 145.

³⁵ ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2816/2528 “ความเศร้าโศกเสียใจของโจทก์เป็นเพียงอารมณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อทราบข่าวร้าย ไม่มีบทกฎหมายใดที่บัญญัติให้สิทธิโจทก์เรียกค่าเสียหายในเรื่องนี้ได้”

โดยเฉพาะความเสียหายที่เกิดจากการสะสมสารพิษยาวนานจึงแสดงผลแห่งความเสียหายให้ปรากฏ ผู้เสียหายจะมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยได้ตั้งแต่วันที่ฟ้อง³⁶ ในเรื่องนี้มีแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาแตกต่างกัน เป็นสองแนวคือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1550/2518 ให้คิดในวันทำละเมิด หรือตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 143/2491 เห็นว่าควรคิดตั้งแต่วันที่ฟ้องคดี เพราะแม้ความเสียหายจะเกิดขึ้น และผู้ก่อมลพิษซึ่งเป็นผู้กระทำละเมิดมีหนี้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้เสียหายฟ้องคดีในวันใด ต้องถือว่าผู้เสียหายมีเจตนาเข้าใช้สิทธิตั้งแต่วันที่ฟ้อง จึงควรเรียกดอกเบี้ยได้ตั้งแต่วันที่ฟ้องคดีเป็นต้นไป

ในส่วนของผู้วิจัย เห็นด้วยกับแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาที่ 1550/2518 คือ ดอกเบี้ยควรคิดตั้งแต่วันที่ทำละเมิด เพราะถือว่าผู้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือผู้ก่อมลพิษในสิ่งแวดล้อมตกเป็นผู้ผิดนัด นับแต่เวลาที่ทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 206 ผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษ จึงควรมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยระหว่างผิดนัดได้ในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี นับแต่ผิดนัดตามมาตรา 224 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ในกรณีที่ไม่อาจทราบแน่ชัดว่าเหตุแห่งการละเมิดนั้นเกิดขึ้นวันใด เช่น ในกรณีที่มีความเสียหายเป็นผลจากการสะสมสารพิษยาวนานจึงแสดงผลแห่งความเสียหายให้ปรากฏขึ้น ผู้เสียหายจึงควรมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยได้นับแต่วันฟ้องคดี ทั้งนี้โดยเทียบเคียงกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3993/2533 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5082/2533 ซึ่งวินิจฉัยว่า โจทก์ชอบที่จะได้รับดอกเบี้ยนับแต่วันที่โจทก์ใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เอาประกันภัยเท่านั้น แต่เมื่อไม่มีหลักฐานว่าได้จ่ายไปในวันใด จึงมีสิทธิได้ดอกเบี้ยนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไป

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาอื่นๆ อีกหลายประการ เช่น การฟ้องคดีโดยอาศัยเหตุเดือดร้อนรำคาญตาม ป.พ.พ. มาตรา 1337 เนื่องจากการก่อให้เกิดมลพิษ หรือการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นไม่ถึงกับเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินของผู้ใด จึงไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องโดยอาศัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 96 ได้ นั่น การฟ้องโดยอาศัยเหตุเดือดร้อนรำคาญตาม ป.พ.พ. มาตรา 1337 นี้ ผู้ได้รับความเสียหายต้องเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ผู้ที่เพียงแต่มีสิทธิครอบครองเช่นผู้เช่า แม้ได้รับความเสียหายจริงก็ไม่อาจเรียกร้องให้ชดเชยเยียวยาได้ หรือในกรณีการฟ้องคดีโดยอาศัย ป.พ.พ. มาตรา 437 ซึ่งให้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษต้อง

³⁶ ดูบทที่ 3 น. 140.

รับผิดชอบ เนื่องจากเป็นผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตราย แต่หากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นพิสูจน์ได้ว่า เข้าข้อยกเว้นแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น ความเสียหายเกิดจากผู้เสียหายเองเป็นเหตุ เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นก็ไม่ต้องรับผิด จึงมีปัญหว่าผู้เสียหายคนอื่น ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษของผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายนั้น จะสามารถได้รับการชดใช้เยียวยาความเสียหายหรือไม่ และโดยเฉพาะในกรณีที่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมผู้เป็นแหล่งกำเนิดการแพร่กระจายของมลพิษ หรือเป็นผู้ครอบครองวัตถุอันตรายพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายเกิดจากเหตุสุดวิสัย จึงไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นตามข้อยกเว้นของกฎหมายสิ่งแวดล้อม มาตรา 96 บุคคลใดจะเป็นผู้รับผิดชอบชดใช้เยียวยาความเสียหายดังกล่าว³⁷

ในเรื่องนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า หากเป็นการฟ้องคดีโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 437 ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผู้เสียหายเองเป็นเหตุ ก็เฉพาะผู้เสียหายคนนั้นเท่านั้นที่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้เยียวยาความเสียหายให้ แต่สำหรับผู้เสียหายคนอื่น ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่กระจายของมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ควรจะยังคงฟ้องร้องเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษให้ชดใช้เยียวยาความเสียหายได้ เพราะเขามีใช้บุคคลผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย จึงไม่ควรที่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายหรือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ จะอาศัยเหตุแห่งข้อยกเว้นมาปฏิเสธความรับผิดชอบต่อบุคคลอื่นได้ด้วย

ในกรณีเช่นว่านี้ แม้ผู้ประสบภัยจากมลพิษอื่นที่มีใช้ผู้ก่อความเสียหายเอง จะสามารถฟ้องร้องผู้ก่อให้เกิดความเสียหายตามหลักกฎหมายละเมิดได้ก็ตาม แต่ก็ควรที่จะฟ้องร้องเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นด้วยได้ เพราะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการใช้วัตถุอันตราย หรือทรัพย์สินอันตราย หรือจากการปล่อยมลพิษ และผู้เป็นเจ้าของกิจการโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ น่าจะมีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย มิฉะนั้นผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษที่มีได้เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายจะกลายเป็นผู้ถูกกลโกงโดยปราศจากความผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีความเสียหายเกิดจากเหตุสุดวิสัย ซึ่งผู้ประสบภัยจากมลพิษไม่จะสามารถไล่เบี้ยฟ้องร้อง

³⁷ ดูบทที่ 3 น. 140-141.

เอาจากผู้ใดให้ชดใช้เยียวยาความเสียหายแก่ตนได้เลย ในกรณีเช่นนี้ จึงควรใช้ทฤษฎีเงื่อนไขเป็นหลัก ในการพิจารณาการเยียวยาความเสียหาย เพราะหากไม่มีโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ความเจ็บป่วยจากมลพิษก็คงไม่เกิดขึ้น³⁸ อย่างไรก็ตาม คงไม่ตัดสิทธิเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม ที่จะไล่เบียดเอาแก่ผู้ ก่อให้เกิดความเสียหาย จากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดอุบัติเหตุจากมลพิษขึ้นใน สิ่งแวดล้อมนั้น

อย่างไรก็ดี ก็ยังคงมีปัญหาในกรณีที่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ สามารถพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายเกิดจากเหตุสุดวิสัยตามมาตรา 96 แห่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 จึงไม่ต้องรับผิดชอบนั้นว่า ผู้ประสบภัยจากมลพิษจะได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างไร แม้ตามบทบัญญัติมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะบัญญัติให้ความรับผิดชอบ ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ต้องรับผิดชอบในลักษณะความรับผิดชอบเด็ดขาด กล่าวคือรับผิด แม้ไม่มีความผิด แต่ก็เพียงเป็นผลให้ผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ความผิดของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง แหล่งกำเนิดมลพิษว่าได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นเท่านั้น หากแต่ ยังมีใช้หลักความรับผิดโดยสมบูรณ์³⁹ กล่าวคือยังมีข้อยกเว้นตามที่กฎหมายบัญญัติทำให้ไม่ต้องรับผิด เนื่องจากเหตุผลตามหลักทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมที่ว่า เป็นความเสียหายที่ไกลเกินเหตุ การให้เจ้าของ โรงงานอุตสาหกรรมต้องรับผิดชอบจึงไม่ยุติธรรม⁴⁰

ในกรณีดังกล่าวนี้ แม้มีความเสียหายเกิดขึ้นจริง ผู้ประสบภัยจากมลพิษและต้องเจ็บป่วย ด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษซึ่งมิใช่ความผิดของตน ทั้งมิได้มีส่วนได้รับประโยชน์ใดๆ จากวัตถุอันตราย หรือทรัพย์สินอันตรายเหล่านั้น ดังเช่นเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง แหล่งกำเนิดมลพิษ แต่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่ารักษาเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยตนเอง อีกทั้ง บุคคลอื่นๆ ที่มีใช้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแต่ต้องร่วมรับผิดชอบในผลของความเสียหายดังกล่าวนี้ ผ่าน ทางบริการสาธารณะของรัฐ จากการใช้จ่ายเงินรายได้ภาษีของประชาชน จึงย่อมเป็นความยุติธรรม

³⁸ คุบทที่ 2 น. 23.

³⁹ คุบทที่ 2 น. 18-20.

⁴⁰ คุบทที่ 2 น. 23-24, 36-37.

มากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าในกรณีเช่นนี้ ควรนำหลักความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์มาใช้ โดยให้ผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมต้องรับผิดชอบ โดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด และโดยไม่มีข้อยกเว้น ด้วยการจ่ายค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายหรือค่ารักษาพยาบาลผู้เจ็บป่วยจากมลพิษผ่านกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น

4.3.1.2 การฟ้องคดีมีกระบวนการยุ่งยากและใช้เวลายาวนาน

การใช้มาตรการยื่นฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นมาตรการที่มีกระบวนการยุ่งยากและใช้เวลานาน การดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลบางคดีใช้เวลาพิจารณาคดียาวนานมากกว่าสิบปี ในขณะที่ความเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมมีลักษณะที่ต้องการการเยียวยารักษาแบบเร่งด่วน เนื่องจากความล่าช้าอาจทำให้ความเสียหายขยายวงกว้างมากขึ้นเรื่อย ๆ จนไม่สามารถเยียวยารักษาให้หายได้ และแม้ในที่สุดศาลจะพิพากษาให้จำเลยต้องชดเชยเยียวยาการรักษาพยาบาลให้แก่โจทก์ผู้ตกเป็นเหยื่อมลพิษ แต่ผู้เจ็บป่วยบางรายก็อาจถึงแก่ความตายไปแล้วก่อนที่จะได้รับการเยียวยารักษา⁴¹

ดังเช่น ในตัวอย่างคดีเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำ กรณีชาวกะเหรี่ยง คลิตี้ล่าง จำนวน 8 คน ยื่นฟ้องบริษัทตะกั่วคอนเซนเตรทส์ฯ ซึ่งทำสารตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้ ใช้เวลานานกว่า 13 ปี ผู้เสียหายจึงได้รับชดเชยเยียวยาตามคำพิพากษา⁴² และอีกคดีหนึ่งเป็นคดีทางปกครองซึ่งชาวบ้านคลิตี้ล่างจำนวน 22 คน ยื่นฟ้องกรมควบคุมมลพิษให้กำจัดมลพิษและฟื้นฟูสภาพนิเวศ ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดตามคำพิพากษาศาลปกครองเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2556 ซึ่งเหตุแห่งคดีเกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2541 จึงใช้เวลานานถึง 15 ปี⁴³ และ

ตัวอย่างคดีจากคำพิพากษาฎีกาที่ 1270/2555 เป็นคดีที่โจทก์กับพวกรวม 6 คน ฟ้องโรงงานผลิต สังก และจำหน่ายกระแสไฟฟ้าว่า ปลอ่ยสารเจือปนในอากาศเกินกว่ามาตรฐานของ

⁴¹ ฎีกาที่ 3 น. 165-169.

⁴² ฎีกาที่ 3 น. 162-164.

⁴³ ฎีกาที่ 3 น.164-165.

กระทรวงอุตสาหกรรม ในคดีนี้ แม่ศาลจะพิพากษาให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ แต่เหตุของการฟ้องคดีเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 โจทก์กับพวคนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2549 รวมระยะเวลาตั้งแต่เกิดเหตุ จนถึงวันที่โจทก์กับพวกได้รับการเยียวยาความเสียหายตามคำพิพากษาจึงใช้เวลานานถึง 8 ปี⁴⁴

จากคดีตามคำพิพากษาฎีกาที่ 518-5221/2535 ซึ่ง โจทก์กับพวกรวม 38 คน ฟ้องจำเลยซึ่งเป็นโรงงานทอผ้าและเป็นนายจ้างของโจทก์ต่อศาลแรงงานกลาง ในคดีนี้โจทก์กับพวกได้รับมลพิษต่อเนื่องเป็นเวลาประมาณ 10 ปี ความเสียหายจึงปรากฏชัด นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่คนจำนวนมาก และค่าเสียหายส่วนใหญ่จะมีมูลค่าสูง สำหรับผู้เสียหายในคดีนี้ เป็นลูกจ้างของผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมนั่นเอง จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน เพราะผู้ก่อมลพิษคือนายจ้างของผู้ได้รับความเสียหาย และแม่ศาลจะพิพากษาให้จำเลยคือนายจ้าง ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ลูกจ้างซึ่งได้รับความเสียหาย แต่เป็นการยากที่ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างจะดำเนินต่อไป ผู้ยื่นฟ้องคดีแต่ละคนส่วนใหญ่จึงเป็นผู้ที่ลาออกจากงานแล้ว และนับตั้งแต่วันฟ้องคดีในวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 จนถึงวันคดีถึงที่สุดในปี พ.ศ. 2553 ใช้เวลาในการดำเนินคดียาวนานประมาณ 15 ปี ผู้ได้รับความเสียหายจึงจะได้รับการเยียวยาความเสียหายตามคำพิพากษา ดังนั้น ผู้ได้รับความเสียหายแม้จะมีจำนวนมากถึงประมาณ 200 คน แต่ผู้เสียหายที่เลือกใช้วิธีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลจึงมีบางส่วนเพียง 38 คน เท่านั้น⁴⁵

คดีซึ่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จังหวัดลำปางถูกฟ้องเป็นคดีทางปกครอง 19 จำนวนคดี โดยผู้ฟ้องคดีรวม 131 คนต่อศาลปกครองเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2552 ว่าปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์เกินค่ามาตรฐาน ได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2558 โดยเหตุแห่งความเสียหายในคดีนี้เริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 จนคดีถึงที่สุดนั้น แท้จริงจึงเป็นระยะเวลายาวนานถึง 23 ปี และผู้ฟ้องคดีบางรายถึงแก่ความตายไปแล้วก่อนคดีถึงที่สุดมากกว่า 15 ราย⁴⁶

⁴⁴ ฎบทที่ 3 น. 165-166.

⁴⁵ ฎบทที่ 3 น. 165.

⁴⁶ ฎบทที่ 3 น. 165-169.

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 68 ว่า “รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร”

การดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยรวดเร็วนี้ มิใช่เพิ่งปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญปี 2560 แต่ได้เริ่มปรากฏตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ปี 2540 มาตรา 241 แต่บัญญัติเฉพาะในคดีอาญาว่า “ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยย่อมมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม”

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญปี 2540 ดังกล่าว จึงมีการตั้งศูนย์นัดความขึ้นในศาลยุติธรรม และเปลี่ยนระบบการนัดพิจารณาคดีแบบเดิม โดยให้คู่ความและผู้พิพากษาผู้พิจารณาคดีนัดวันเวลากับคู่ความในศาล ซึ่งวันเวลาที่คู่ความทั้งสองฝ่ายและผู้พิพากษาจะมีเวลาตรงกันได้นั้น ต้องเว้นระยะ ทำให้การสืบพยานและการพิจารณาคดีไม่ต่อเนื่อง ศาลจึงเปลี่ยนระบบการนัดพิจารณาใหม่ โดยให้ศูนย์นัดความเป็นผู้กำหนดวันนัด และสืบพยานต่อเนื่องทุกวันจนหมดพยาน ซึ่งการนัดพิจารณาแบบนี้แม้จะมีความต่อเนื่อง แต่ก็เกิดปัญหาบางประการ ประธานศาลฎีกาจึงให้คำแนะนำเกี่ยวกับการนัดพิจารณาคดีต่อเนื่องและครบองค์คณะ ซึ่งได้ให้ไว้ เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2549 เพื่อแก้ไขปัญหาขัดแย้งอันเนื่องจากระบบพิจารณาคดีต่อเนื่องดังกล่าว

นอกจากนี้ การนัดความโดยศูนย์นัดความนั้น คดีที่ยื่นฟ้องใหม่ต้องต่อท้ายคดีที่ยื่นฟ้องก่อนกว่าจะถึงวันนัดสืบพยานครั้งแรก จึงมีระยะเวลาานเพราะจำนวนคดีที่รอคิวมีจำนวนมาก บางครั้งระยะเวลายาวนานเป็นปีจึงจะถึงวันนัดสืบพยานครั้งแรก ทำให้พยานบางคนล้มเหตุการณ์ และพยานที่มีอายุมาก อาจถึงแก่ความตายไปก่อนวันนัดสืบพยานครั้งแรก แม้การพิจารณาคดีจะรวดเร็วขึ้นเพราะความต่อเนื่อง แต่ความเป็นธรรมก็หายไปพร้อมกับความทรงจำหรือความตายของพยาน

ดังนั้น รัฐธรรมนูญ ปี 2550 จึงตัดคำว่า “ต่อเนื่อง” ออก และบัญญัติไว้ในมาตรา 40 ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมดังนี้ (1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง และ (3) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว

และเป็นธรรม” แต่รัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันปี 2560 ได้เปลี่ยนจากสิทธิของประชาชนเป็นหน้าที่ของ รัฐที่ต้องจัดให้แก่ประชาชน โดยนำไปบัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 68 ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม แนวทางในการพิจารณาคดีอย่างรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม ซึ่งได้ถูก นำมาใช้โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นั้น ก็ยังคงเป็นการพิจารณาคดีอย่างรวดเร็วดังที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วย ดังนั้นการนัดพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม จึงยังคงใช้ระบบการนัดความ ตามคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการนัดพิจารณาคดีต่อเนื่องและครบองค์คณะ ซึ่งได้ให้ไว้ เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2549 เพื่อให้การพิจารณาของศาลยุติธรรมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว จึง ให้คำแนะนำเกี่ยวกับระบบการนัดความว่า “ให้ศาลกำหนดวันนัดสืบพยานจำเลยนัดแรก หลังจาก สืบพยานโจทก์ภายใน 15 วัน และหากมีความจำเป็นต้องเลื่อนคดี การเลื่อนคดีต้องอยู่ในกรอบของวัน นัดสืบพยานโจทก์ หรือวันนัดสืบพยานจำเลยที่ได้กำหนดวันนัดไว้แล้ว หากจำเป็นต้องเลื่อนคดี โดยไม่ สามารถสืบพยานให้เสร็จภายในกำหนดวันเวลาที่นัดสืบพยานไว้เดิม ให้เป็นดุลพินิจของผู้พิพากษา เจ้าของสำนวน หรือผู้บริหารศาล เป็นผู้กำหนดวันนัด โดยนัดเพิ่มในวันเวรสำรอง หรือนัดเพิ่มในช่วง ปายขององค์คณะเจ้าของสำนวน โดยจะไม่มี การนำคดีย้อนไปให้ศูนย์นัดความนัดคดีต่อท้ายเหมือนคดี ฟ้องใหม่”

แม้ระบบการนัดพิจารณาคดีต่อเนื่องดังกล่าว มีขึ้นเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่ง บัญญัติให้เป็นสิทธิของจำเลยในคดีอาญาเท่านั้นก็ตาม แต่เนื่องจากศาลชั้นต้นพิจารณาพิพากษาทั้งคดี แพ่งและคดีอาญา ระบบการนัดพิจารณาคดีต่อเนื่องจึงถูกนำมาใช้ในคดีแพ่งด้วย

ในคดีสิ่งแวดล้อม ก็ได้มีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ข้อ 15 ว่า “นอกจากที่ กำหนดไว้ในคำแนะนำนี้ ศาลพึงลดและเร่งรัดขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณา และงานธุรการคดี เพื่อให้คดีแล้วเสร็จโดยรวดเร็ว” ซึ่งได้ให้ไว้ตั้งแต่วันที่ 29 มิถุนายน 2554 และยังคงใช้ถึงปัจจุบัน แต่ใน คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ในปี 2554 นั้น มิได้มีข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยรวดเร็วดังเช่นคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด อาจ

เป็นเพราะได้มีคำแนะนำของประธานสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการนั่งพิจารณาคดีต่อเนื่องและครบองค์คณะ ซึ่งได้ให้ไว้ตั้งแต่ปี 2549 แล้ว

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ระบบการพิจารณาคดีอย่างรวดเร็วนั้น ได้มีอยู่แล้วทั้งในศาลยุติธรรมและศาลปกครองก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ปี 2560 ใช้อย่างคับ แต่ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีสิ่งแวดล้อมนั้น โดยลักษณะของคดี แม้ศาลจะพยายามให้รวดเร็วอย่างไร ก็ยังคงต้องใช้ระยะเวลา เพราะการพิจารณาคดีจะใช้แต่ความรวดเร็วโดยความเป็นธรรมหายไปไม่ได้ และการพิจารณาจะเป็นธรรมได้ก็ต้องให้ข้อเท็จจริงที่สมบูรณ์⁴⁷ ในการพิจารณาคดีศาลต้องให้ผู้เชี่ยวชาญหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การเก็บตัวอย่างของทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม การตรวจวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นเพื่อประกอบการพิจารณา⁴⁸ ซึ่งการดำเนินการต่างๆ เพื่อประกอบการพิจารณาเหล่านี้ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ

ดังเช่นตัวอย่างในกรณีข้อพิพาทเหมืองทองจังหวัดพิจิตร พิชณุโลก เพชรบูรณ์ ลพบุรี และสระบุรี ชาวบ้าน 5 จังหวัดซึ่งได้รับผลกระทบเจ็บป่วยจากมลพิษเนื่องจากการดำเนินกิจการของเหมืองทอง ได้ยื่นคำร้องไปยังสำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2557 ขอให้นักวิชาการลงพื้นที่ตรวจเจาะเลือดประชาชนรอบเหมืองทอง ผู้เชี่ยวชาญได้ลงพื้นที่ และรายงานผลตรวจเลือดชาวบ้านเพียง 3 จังหวัดคือ จังหวัดพิจิตร พิชณุโลก และเพชรบูรณ์ จำนวน 1,004 คน เมื่อเดือนสิงหาคม – พฤศจิกายน 2558 ว่าพบสารปนเปื้อนในร่างกายเกินมาตรฐาน และยื่นยื่นผลสรุปการสุ่มตรวจเลือดของชาวบ้านรอบเหมืองทองเมื่อเดือนมีนาคม 2559 พบว่า 657 คน มีสารโลหะหนักเกินมาตรฐาน แบ่งเป็นแมงกานีสเกินมาตรฐาน 420 คน ค่าสารหนูเกินมาตรฐาน 196 คน และพบสารไซยาไนด์เกินค่ามาตรฐาน 59 คน เด็กต่ำกว่า 15 ปี จำนวน 297 คน พบแมงกานีสเกินมาตรฐาน 53 คน มีค่าสารหนูเกินมาตรฐาน และมีไซยาไนด์เกินมาตรฐานจำนวน 2 คน⁴⁹ ตามตัวอย่างนี้ จะเห็นได้ว่า ชาวบ้านมีหนังสือร้องขอให้ทำการลงพื้นที่ตรวจเจาะเลือดตั้งแต่ปี 2557 แต่มีรายงานสรุปยื่นผลในปี 2559 จึงใช้เวลา

⁴⁷ คำแนะนำของประธานสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ข้อ 7. พ.ศ. 2554.

⁴⁸ แหล่งเดิม. ข้อ 9.

⁴⁹ “เปิดบันทึกเหมืองทองหมื่นล้าน เส้นทางอัคราไมนิ่ง” (2562, 5 พฤศจิกายน), *Ibusiness*, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 19 พฤษภาคม 2563.

ในการตรวจงานถึง 2 ปี เพราะในคดีสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้เสียหายมีจำนวนมาก เช่นในกรณีนี้มีจำนวนถึง 1,004 คน

อีกตัวอย่างหนึ่งคือ ในคดีเหมืองทองชาติ ซึ่งชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของเหมืองทอง ได้ยื่นฟ้องบริษัทอัครา รีซอร์สเซส จำกัด มหาชน ต่อศาลแพ่งคดีสิ่งแวดล้อม โดยได้ยื่นฟ้องตั้งแต่วันที่ 29 พฤศจิกายน 2559 และขอดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) เป็นคดีแรก เรียกค่าเสียหายค่ารักษาพยาบาล มีสารพิษในร่างกาย ค่าเสื่อมสุขภาพ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพ ค่าขาดประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และขอให้บริษัทฯ จ่ายเงินเข้ากองทุนเพื่อพัฒนาฟื้นฟูสภาพแวดล้อมด้วย ในคดีนี้ มีกลุ่มผู้เสียหายเป็นชาวบ้านนับหมื่นคนจาก 12 หมู่บ้าน แต่มีโจทก์เพียงคนเดียวเป็นตัวแทนกลุ่มในการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยทนายความของกลุ่ม แต่ผลของคำพิพากษาจะผูกพันถึงกลุ่มบุคคลที่ได้รับการดำเนินคดีแทนด้วย ศาลแพ่งรับคำฟ้องและนัดคู่ความตรวจพยานหลักฐานในวันที่ 16 ธันวาคม 2562 แต่จำเลยคือบริษัทอัคราฯ ได้อุทธรณ์คัดค้านการดำเนินคดีแบบกลุ่ม ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลชั้นต้นที่อนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม และศาลแพ่งนัดชี้สองสถานเพื่อตรวจพยานหลักฐานในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2563⁵⁰ จากตัวอย่างนี้จะเห็นได้ว่า นับจากวันที่โจทก์ยื่นฟ้องคดีคือวันที่ 29 พฤษภาคม 2559 จนถึงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2563 เป็นระยะเวลาานเกือบ 4 ปี คดีเพิ่งได้รับอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม และเพิ่งนัดชี้สองสถานเพื่อตรวจพยานหลักฐานเท่านั้น ทั้งที่มีระบบการดำเนินกระบวนการอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องใช้ปฏิบัติอยู่แล้วก่อนหน้ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันปี 2560 ใช้บังคับ

ตัวอย่างคดีทางปกครองอีกเรื่องหนึ่งคือ คดีชาวบ้านกลุ่มรักษ์บ้านแหงยื่นฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ต่อศาลปกครองเชียงใหม่ (ส.6/2558) ขอให้ศาลเพิกถอน

⁵⁰ “ศาลอุทธรณ์อนุญาตให้คดีชาวบ้านฟ้องเหมืองทองอัคราเป็นการดำเนินคดีแบบกลุ่ม” (2563, 11 กุมภาพันธ์), *ผู้จัดการออนไลน์*, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 19 พฤษภาคม 2563.; คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ที่ 12364/2562.; “เหยื่อเหมืองทองยื่นศาลเรียกค่าเสียหาย 1.58 ล้าน. “อัครา” ชดชาวบ้านถูกขูดด้วยเงิน – จ่อฟ้องกลับ” (2559, 29 พฤษภาคม), *Green News*, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 19 พฤษภาคม 2563.; “ศาลแพ่งรอชี้รับ – ไม่รับ เหมืองทองอุทธรณ์คดีถูกชาวบ้านฟ้อง” (2562, 31 ตุลาคม), *ThaiPBS NEWS*, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 19 พฤษภาคม 2563.

ประธานบัตรเหมืองแร่ถ่านหินลิกไนต์ เพิกถอนรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁵¹ และเพิกถอนรายงานประชาคมที่จัดทำขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในขั้นตอนการขออนุมัติอนุญาตประธานบัตร ขาดกระบวนการรับฟังความคิดเห็น การมีส่วนร่วมของประชาชน และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร โดยได้ยื่นฟ้องคดีนี้ตั้งแต่ปี 2558 และศาลได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนประธานบัตรเหมืองแร่ และรายงานการจัดทำประชาคม แต่มิได้เพิกถอนรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยอ่านคำพิพากษาในวันที่ 22 เมษายน 2563 ซึ่งใช้เวลาถึง 5 ปี แต่คดียังไม่ถึงที่สุดเพราะ โจทก์ยังจะอุทธรณ์คำพิพากษาต่อไป⁵²

นอกจากนี้ชาวบ้านกลุ่มรักษ์บ้านแหงยังดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเชียงใหม่อีก 2 คดีคือ คดีฟ้องเพิกถอนรายงานการได้สวนพื้นที่เหมืองแร่ โดยยื่นฟ้องในปี 2556 ศาลพิพากษายกฟ้องเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2561 (ส.2/2556) ใช้เวลานาน 5 ปี คดีอยู่ในระหว่างการอุทธรณ์เช่นเดียวกัน⁵³

คดีที่สาม ฟ้องเพิกถอนการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรืออยู่อาศัยในเขตสงวนแห่งชาติ เพื่อทำเหมืองแร่ถ่านหินลิกไนต์ โดยยื่นฟ้องในปี 2557 ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตป่าไม้ฯ เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2563 (ส.13/2557) ใช้เวลานานประมาณ 6 ปี⁵⁴

คดีสิ่งแวดล้อมตามตัวอย่างนั้น จะเห็นได้ว่าแม้จะใช้ระยะเวลาในการดำเนินคดีเร็วขึ้นไม่ยาวนานถึงสิบกว่าปีหรือยี่สิบปีดังแต่ก่อน แต่สำหรับความเสียหายที่เป็นความเจ็บป่วยนั้นไม่อาจรอได้ ยิ่งการเยียวยารักษาช้ามากเท่าใด ความเสียหายก็ยิ่งมากขึ้น และแม้ในที่สุดผู้ประสบภัยจากมลพิษจะได้รับชดใช้เยียวยาความเสียหายตามคำพิพากษา แต่การเยียวยาความเสียหายที่ล่าช้า ถือได้ว่าเป็นความยุติธรรมอย่างหนึ่ง และในบางกรณีผู้เสียหายหลายรายต้องถึงแก่ความตายไปก่อนที่จะได้รับการรักษา

⁵¹ หมายถึงรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน.

⁵² “ศาลสั่งเพิกถอนประธานบัตรเหมืองถ่านหินบ้านแหง หลังชุมชนคัดค้านยึดเชื้อกว่าสิบปี” โดย ปรัชญ์ รุจิวนารมย์, 2563, *Green News*, อินเทอร์เน็ต สืบค้น 19 พฤษภาคม 2563.

⁵³ แหล่งเดิม.

⁵⁴ แหล่งเดิม.

หรือได้รับเยียวยาความเสียหายในระหว่างการต่อสู้คดี⁵⁵ อีกทั้งในระหว่างคดียังไม่ถึงที่สุด ผู้เสียหายที่ยากจนอาจไม่มีเงินค่ารักษาพยาบาล หรือบางรายอาจต้องกู้ยืมเงินเพื่อนำมาเป็นค่ารักษาพยาบาล ทำให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ดังนั้น แม้จะชนะคดี จำนวนเงินที่ได้รับชดใช้ตามคำพิพากษา จึงอาจไม่เพียงพอกับค่ารักษาพยาบาลซึ่งถูกลามมากขึ้นตามกาลเวลา ทำให้มีค่ารักษาพยาบาลสูงขึ้น และการฟ้องร้องหลายคดีใช้เวลายาวนานกว่าสิบปี มูลค่าของเงินค่าเสียหายที่ได้รับชดใช้จึงลดลงตามอัตราเงินเฟ้อ จำนวนเงินที่ได้รับชดใช้ตามคำพิพากษาจึงไม่เพียงพอสำหรับค่ารักษาพยาบาลที่มีอยู่จริง ถึงกระนั้นจำนวนมูลค่าแห่งความเสียหายที่แหล่งกำเนิดมลพิษหรือโรงงานอุตสาหกรรมผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ ก็ยังคงมีมูลค่าสูงมากและอาจก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมาหากผู้ก่อมลพิษขาดกำลังทรัพย์ที่จะชดใช้เยียวยาความเสียหายได้ ในกรณีเช่นนี้ หากมีกองทุนเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในด้านสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชน ผู้เจ็บป่วยจากมลพิษก็จะสามารถได้รับการเยียวยารักษาในทันทีโดยไม่ต้องนำคดีไปสู่ศาล ส่งผลให้จำนวนคดีที่ไปสู่ศาลลดน้อยลงด้วย

4.3.1.3 ปัญหาค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของผู้เสียหายที่ยากจน

การยื่นฟ้องคดีต่อศาล มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ผู้เสียหายซึ่งยื่นฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล และความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม โดยส่วนใหญ่จะมีมูลค่าความเสียหายสูง จึงมีค่าใช้จ่ายหรือค่าธรรมเนียมศาลสูงตามมูลค่าของทุนทรัพย์ที่ฟ้องร้อง ซึ่งผู้เสียหายที่ยากจนไม่มีเงินเพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายนี้ ดังนั้น แม้ความเสียหายอันเกิดจากมลพิษในแต่ละครั้งจะส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก แต่ผู้ดำเนินการฟ้องคดีให้ผู้ก่อมลพิษชดใช้เยียวยาความเสียหายจะมีเพียงบางส่วนเท่านั้นและเป็นส่วนน้อย⁵⁶ ผู้ที่ไม่ได้ฟ้องร้องซึ่งมีเป็นจำนวนมากจึงไม่อาจได้รับการเยียวยารักษาใด ๆ ในปัจจุบันจึงมีการเปิดแผนคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลแพ่ง ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2554 และอนุญาตให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแก่ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษซึ่งยื่นฟ้องคดีเป็นกลุ่ม แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่ถือว่าเป็นคดีสิ่งแวดล้อมตามคำแนะนำของประธานศาลฎีกาด้วย และการดำเนินคดีแบบกลุ่มก็ยังคงพบปัญหาต่าง ๆ หลายประการดังได้กล่าวแล้วในบทที่ 3 ข้อ

⁵⁵ ฎบทที่ 3 น. 167-169.

⁵⁶ ฎบทที่ 3 น. 160-169.

(2) หลักความรับผิดชอบตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม⁵⁷ นอกจากนี้ ผู้เสียหายซึ่งไม่ได้ร่วมยื่นฟ้องคดีเป็นกลุ่ม ยังคงต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเองตามปกติ⁵⁸ และแม้ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้เสียหายจะสามารถขออนุญาตต่อศาลให้อนุญาตดำเนินคดีอย่างคนอนาถาได้ก็ตาม แต่กระบวนการขั้นตอนในการดำเนินคดีในส่วนของกรร้องขออนุญาตให้ดำเนินคดีอย่างคนอนาถานั้น ก็ย่อมต้องใช้ระยะเวลาเช่นกัน และเมื่อจบกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนนี้แล้ว จึงจะกลับมาสู่กระบวนการพิจารณาของการดำเนินคดีหลัก ซึ่งมีความล่าช้าอยู่แล้ว และแม้ในปัจจุบันเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแบบต่อเนื่อง แต่การพิจารณาต้องเป็นไปตามลำดับการยื่นฟ้องคดี ซึ่งใช้เวลานานกว่าจะได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณา จึงทำให้คดีล่าช้ายาวนานออกไปอีก กว่าที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหาย และการเยียวยาความเสียหายที่ล่าช้าไม่ทันกาล อาจถือได้ว่าเป็นการเยียวยาความเสียหายที่ไม่เป็นธรรมอย่างหนึ่งเช่นกัน อีกทั้งความยุติธรรมอาจหายไปพร้อมกับความทรงจำหรือความตายของพยาน ผู้เสียหายซึ่งได้รับผลกระทบจากมลพิษจำนวนมากจึงยังไม่อาจใช้มาตรการนี้เพื่อรับการเยียวยาความเสียหาย ต้องเลือกใช้มาตรการประนีประนอมยอมความกับผู้ก่อมลพิษ ซึ่งก็ประสบปัญหาหลายประการเช่นเดียวกัน ดังจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 4 เรื่องวิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยใช้มาตรการทางกฎหมายทางเลือกอื่น

4.3.1.4 คำพิพากษาของศาลไม่อาจเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง

คำพิพากษาของศาลมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในคดี แต่ลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมนั้น ความเสียหายจะส่งผลกระทบเป็นวงกว้างไปถึงบุคคลภายนอกคดีด้วย โดยเฉพาะความเสียหายซึ่งเกิดจากอุบัติเหตุในแต่ละครั้ง จะมีผลกระทบต่อผู้ประสบภัยจากมลพิษจำนวนมาก เช่น กรณีการแตกของถังเก็บกักสารโซเดียมไฮดรอกไซด์ของบริษัทอดิตยา เคมิคัลส์ฯ จังหวัดระยอง เมื่อ วันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2553 มีผู้บาดเจ็บและได้รับผลกระทบมากกว่า 1,434 คน⁵⁹ แต่คำพิพากษาของศาลไม่อาจ

⁵⁷ ดูบทที่ 3 น. 152-154.

⁵⁸ *กลุ่มประชาสัมพันธ์ สนย.สป.ทส.*, 2560, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 14 มีนาคม 2560; “ศาลแพ่งเปิด “แผนกคดีสิ่งแวดล้อม” ประเดิมคดีชาวบ้านสระบุรีฟ้องบ่อขยะ,” (2554, 25 พฤษภาคม), *ประชาไท*, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 14 มีนาคม 2560.

⁵⁹ ดูบทที่ 3 น. 122-123.

ครอบคลุมไปถึงบุคคลผู้ได้รับความเสียหายซึ่งมิใช่คู่ความในคดีที่ฟ้องร้อง จึงไม่อาจเยียวยาความเสียหายทั้งหมดที่เกิดขึ้นจริงได้ และดังตัวอย่างคดีต่างๆ หลายคดี เช่น กรณีท่อส่งน้ำมันดิบของเรือขนถ่ายน้ำมันรั่วที่จังหวัดระยอง มีผู้ได้รับผลกระทบประมาณ 400 ราย แต่ผู้ฟ้องคดีมีเพียง 223 ราย⁶⁰ คดีโรงงานทอผ้าก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศจากฝุ่นฝ้าย ทำให้ลูกจ้างของโรงงานเจ็บป่วยเป็นโรคบิสซิโนซิส ประมาณ 200 คน แต่มีลูกจ้างซึ่งเป็นโจทก์ฟ้องคดีเรียกให้โรงงานฯ ซึ่งเป็นนายจ้างรับผิดชอบเพียง 38 ราย⁶¹ และคดีที่โรงงานไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ทำให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกซึ่งพักอาศัยในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าและบริเวณใกล้เคียง ได้รับผลกระทบจากมลพิษ เจ็บป่วยเป็นโรคปอด โรคนิวมานิโอซิส โรคพิษซัลเฟอร์ไดออกไซด์ โรคทางเดินหายใจ และโรคอื่นๆ อันเกิดจากมลพิษ จนกระทั่งมีผู้ฟ้องคดีถึง 19 ล้านคนคดีและศาลให้รวมจำนวนเป็นคดีเดียวกัน แต่มีผู้ฟ้องคดีเพียง 131 คน จากจำนวนผู้ได้รับผลกระทบประมาณ 868 ราย⁶²

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่มีผู้ประสบภัยส่วนน้อยเท่านั้นยื่นฟ้องคดี เนื่องมาจากปัญหาค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่ก่อภาระแก่ผู้เสียหายส่วนใหญ่ซึ่งยากจน นอกจากนี้ผู้ที่ฟ้องคดีไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีทางแพ่งหรือคดีทางปกครอง แม้ศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ผู้ก่อมลพิษชดเชยเยียวยาความเสียหาย แต่โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีบางรายอาจถูกยกฟ้อง หรือจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ อีกทั้งผู้ประสบภัยจากมลพิษซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์หลายราย อาจถึงแก่ความตายก่อนคดีถึงที่สุด เช่น คดีมลพิษอันเกิดจากการเผาไหม้ถ่านหินลิกไนต์เพื่อเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่โรงไฟฟ้าอำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง มีผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตายก่อนคดีถึงที่สุดมากกว่า 15 ราย⁶³

อย่างไรก็ตาม ปัญหาในเรื่องนี้ในปัจจุบันอาจลดน้อยลงหากผู้แทนกลุ่มขอดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) แต่ก็ก็จะเกิดปัญหาด้านอื่นอันเนื่องจากการดำเนินคดีแบบกลุ่มดังกล่าวในบทที่

⁶⁰ คูบทที่ 3 น. 123.

⁶¹ คูบทที่ 3 น. 165.

⁶² คูบทที่ 3 น. 166.

⁶³ คูบทที่ 3 น. 166-169.

3⁶⁴ ซึ่งวิธีการหนึ่งที่จะสามารถช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ และที่จะเกิดขึ้น ก็คือการจัดตั้งกองทุน เยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมขึ้น โดยเฉพาะ ผู้ที่ได้รับความเจ็บป่วยจากมลพิษก็จะได้รับการเยียวยารักษาทันทีโดยใช้เงินจากกองทุน

4.3.1.5 ค่าเสียหายที่ได้รับไม่ครอบคลุมความเสียหายแท้จริง

การฟ้องคดีต่อศาลต้องดำเนินการตามขั้นตอนกระบวนการพิจารณาของกฎหมาย ในกรณีการ เรียกค่าเสียหาย โจทก์จึงต้องนำสืบพิสูจน์ความเสียหายให้ได้ มิฉะนั้นแม้ศาลจะวินิจฉัยว่าจำเลยต้อง รับผิดชอบแต่เมื่อนำสืบพิสูจน์ไม่ได้ว่าเสียหายอย่างไรเป็นจำนวนเท่าใด จำเลยก็ไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหาย เช่น ตัวอย่างจากคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ ซึ่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ถูกฟ้องว่าก่อให้เกิดมลพิษในอากาศจากกระบวนการผลิต ศาลปกครองเชียงใหม่พิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้อง คดีมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายตามกฎหมาย แต่ผู้ฟ้องคดีทั้ง 19 ส่วนวนมิได้นำหลักฐานค่าใช้จ่ายมา แสดงต่อศาล และมีได้แสดงให้เห็นว่าจะต้องมีค่าใช้จ่ายในอนาคตอย่างไร จึงไม่อาจเรียกค่าใช้จ่ายใน ส่วนนี้ได้⁶⁵

นอกจากนี้ยังเห็นว่า จากอาการของโรคและความผิดปกติของร่างกายไม่น่าจะเป็นอุปสรรค ในการประกอบอาชีพและความสูญเสียโอกาสที่จะดำรงชีวิตอย่างปกติสุข อีกทั้งอาการเจ็บป่วยจากกรด ซัลฟริก ไม่มีอาการเรื้อรัง จึงไม่ต้องชดใช้ค่าขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพ และค่าทดแทนความ สูญเสียโอกาสที่จะดำรงชีวิตอย่างปกติสุขเช่นกัน และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีนำสืบให้ศาลเห็นว่ามีพืชไร่ สัตว์เลี้ยงเสียหายอย่างไร ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องจ่ายค่าพืชไร่ สัตว์เลี้ยงดังกล่าว และเห็นว่าผู้ถูกฟ้องหยุด หรือระงับการกระทำละเมิด ตลอดจนป้องกันมิให้ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ฟุ้งกระจายไปในอากาศแล้ว จึงไม่ต้องสั่งให้ผู้ถูกฟ้องหยุดหรือระงับการกระทำอันเป็นละเมิดนั้น

ส่วนคำขอให้ผู้ถูกฟ้องฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและคุณภาพอากาศบริเวณอำเภอแม่เมะให้คืนสู่ สภาพเดิม ข้อเท็จจริงปรากฏเพียงว่าพืชผลและทรัพย์สินของชาวบ้านเสียหายเพียงครั้งเดียว ไม่ปรากฏ ต่อเนื่องจึงฟังไม่ได้ว่าสภาพแวดล้อมและคุณภาพอากาศได้รับผลกระทบอันจะต้องสั่งให้ฟื้นฟู สำหรับ

⁶⁴ คุบที่ 3 น. 152-154.

⁶⁵ คุบที่ 3 น. 166-169.

ค่าธรรมเนียมศาลและค่าทนายความไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองที่จะสั่งให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งชำระแทนคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้ และพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เฉพาะค่าเสียหายอันมิใช่ตัวเงินกรณีค่าทดแทนการเสื่อมสมรรถภาพ สุขภาพและอนามัย และความสูญเสียทางจิตใจ ตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด โดยกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษให้ผู้ฟ้องคดีรายละ 1,200 บาท ตามจำนวนครั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีปล่อยอากาศเสียจากปริมาณก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ที่เกินกว่ามาตรฐานที่ควรจะเป็นและเกินกำหนด⁶⁶

ตามตัวอย่างในคดีนี้จะเห็นได้ว่า แม้ศาลจะพิพากษาให้ผู้ก่อมลพิษต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบทั้ง 19 ส่วนวนคดี โดยเห็นว่า ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 มีความหมายรวมถึงความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือทรัพย์สินของผู้เสียหายด้วย และแม้ความรับผิดชอบตามบทบัญญัตินี้ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ความผิด หรือไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อมลพิษหรือไม่ ทั้งศาลยังให้ความเห็นว่า แม้ผู้ก่อมลพิษจะปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมไม่เกินค่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนด แต่หากมลพิษนั้นยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือรัฐ โดยไม่ปรากฏเหตุยกเว้นความรับผิดชอบ ผู้ก่อมลพิษก็ยังคงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษก็ตาม แต่การพิจารณาว่าผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบหรือไม่ ก็ยังคงต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลด้วย ซึ่งการนำสืบความเสียหายนั้นเป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะการดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีความลับซับซ้อน ยากเกินกว่าที่คนทั่วไปจะเข้าใจ นอกจากผู้เชี่ยวชาญรวมทั้งโรคอันเกิดจากมลพิษที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญทางด้านระบาดวิทยา⁶⁷

ในกรณีตามคำพิพากษาในคดีนี้ จึงมิใช่ความเสียหายทุกกรณีที่ได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน มีเพียงความเสียหายทางจิตใจอันมิใช่ตัวเงินที่ศาลพิพากษาให้ผู้ก่อมลพิษต้องชดใช้ให้แก่ผู้เสียหาย โดยกำหนดให้ตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด และมีผู้เสียหายทุกคนจะได้รับการชดใช้เยียวยาตามคำพิพากษา เพราะจำนวนผู้เสียหายมีจำนวนมากถึงประมาณ 868 ราย แต่ผู้เสียหาย

⁶⁶ คูบทที่ 3 น.167.

⁶⁷ คูบทที่ 2 น. 24.

ที่ยื่นฟ้องคดีมีเพียง 131 ราย อีกทั้งมิใช่ผู้เสียหายทุกคนที่ฟ้องคดีจะได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายโดยคำพิพากษา เพราะผู้เสียหายบางรายฟ้องคดีเมื่อขาดอายุความแล้ว บางรายถึงแก่ความตายก่อนศาลมีคำพิพากษา

นอกจากนี้ การฟ้องคดียังมีค่าธรรมเนียมศาล และศาลในคดีนี้ไม่มีอำนาจสั่งให้คู่กรณีชดเชยค่าธรรมเนียมและค่าทนายความแทนคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง อีกทั้ง หากนำสืบค่าเสียหายไม่ได้ก็จะไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายเลย แม้จะได้รับความเสียหายจริงและศาลพิพากษาว่าผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ ดังเช่นในคดีนี้ หากผู้เสียหายไม่ได้ขอให้ผู้ก่อมลพิษชดเชยค่าเสียหายอันมิใช่ตัวเงินมาด้วย แม้จะชนะคดี แต่ศาลก็ไม่อาจพิพากษาให้เกินค่าขอได้ จึงอาจไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายเลย

อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีบางรายและผู้ถูกฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าว และศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีบางรายมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนไม่เกินค่าขอของผู้ฟ้องคดีแต่ละราย ผู้ฟ้องคดีแต่ละรายจึงจะได้รับค่าสินไหมทดแทนไม่เท่ากัน ต่ำสุดได้รับชดเชยรายละ 10,000 บาท และสูงสุดได้รับชดเชย 240,000 บาท รวมจำนวนเงินที่โรงงานไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต้องชดเชยเป็นจำนวน 25 ล้านบาท ไม่รวมดอกเบี้ย 7.5 % ต่อปี⁶⁸ แต่ค่าสินไหมทดแทนที่ได้รับนั้นก็อาจไม่เพียงพอกับความเสียหายแท้จริงที่เกิดขึ้น ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของหนึ่งในผู้เสียหายคือนางปราณี อินปัญญา ที่กล่าวว่า ผลจากคำพิพากษาทำให้ได้รับชดเชยเงินเพียง 200,000 บาท ซึ่งไม่พอแม้สำหรับค่ารักษาพยาบาลพอในขณะที่มีชีวิตอยู่ จึงถือว่ายังไม่ได้รับความเป็นธรรม แต่ก็ไม่รู้ว่าจะสู้ต่อไปอย่างไรดี และเห็นว่าหลังจากนี้ชาวบ้านคงจะต้องตั้งกองทุนขึ้นมาดูแลกันเองภายในหมู่บ้าน เพื่อช่วยเหลือกันและกัน เนื่องจากบางรายได้รับเงินจำนวนเพียงหลักหมื่นเท่านั้น⁶⁹ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษส่วนใหญ่ จึงเลือกใช้วิธีประนีประนอมยอมความกับผู้ก่อมลพิษและยอมรับชดเชยค่าเสียหายเพียงบางส่วนทันที มากกว่าการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแม้จะเป็นจำนวนเพียงเล็กน้อยก็ตาม

⁶⁸ คูบทที่ 3 น. 166-169.; “11 ปี ที่รอกออย !! ศาลปค. สูงสุด สั่งกฟผ. จ่ายเหี้ยมแม่เหาะ 25 ล.,” (2558, 25 กุมภาพันธ์), *ไทยรัฐ*. หน้าเดิม.

⁶⁹ คูบทที่ 3 น. 168.

อย่างไรก็ดี เมื่อรวมค่าเสียหายที่ผู้ก่อมลพิษต้องชดใช้ตามคำพิพากษาทั้ง 19 ล้านคนคดีแล้ว ก็ยังคงมีมูลค่าความเสียหายสูง จึงเห็นได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมแต่ละครั้ง มีจำนวนมูลค่ามหาศาล หากคำนวณความเสียหายแท้จริงทั้งหมด และต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทุกคนที่ได้รับ ความเสียหาย ผู้ก่อมลพิษคงไม่อาจรับผิดชอบได้ทั้งหมด และภาระในการเยียวยาความเสียหายก็ต้องตกเป็นของรัฐ เนื่องจากรัฐบาลต้องนำเงินภาษีของประชาชนไปจัดสรรงบประมาณให้แก่สถานพยาบาลต่างๆ ของรัฐ เพื่อเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ได้รับผลกระทบ และเจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อม ทั้งๆ ที่แหล่งกำเนิดมลพิษหรือโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษนั้น ต่างก็ได้รับผลประโยชน์จากการประกอบกิจการของตน แต่เมื่อเกิดความเสียหายกลับรับผิดชอบเพียงบางส่วนของความเสียหายที่เกิดขึ้นเท่านั้น อีกส่วนหนึ่งตกเป็นภาระของสังคมซึ่งมิได้ร่วมรับผลประโยชน์ที่เป็นกำไรจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมนั้นด้วยแต่อย่างใด

4.3.1.6 ปัญหาไม่มีหลักประกันว่าจะชนะคดี

การใช้มาตรการยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายนั้น หลังจากเสียค่าใช้จ่าย และต้องรอเป็นเวลานานกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลแล้ว ผลสุดท้ายยังอาจไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายเลย หากศาลพิพากษายกฟ้อง ทั้งที่ผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งปนเปื้อนอยู่ในสิ่งแวดล้อมจริง เช่นในกรณีที่มีแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่ง และโจทก์ผู้ได้รับความเสียหายไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า ความเสียหายเกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษของจำเลย เป็นต้น ผู้เสียหายที่ยากจนจึงมักเลือกใช้มาตรการนี้เป็นมาตรการสุดท้าย เพราะไม่มีหลักประกันใดๆ ว่าจะชนะคดีและจะได้รับการเยียวยาความเสียหายตามคำฟ้อง แม้จะได้รับความเสียหายจริงก็ตาม

ดังตัวอย่างคดีตามคำพิพากษาฎีกาที่ 5785/2540 ซึ่งวินิจฉัยว่า “ไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่าความเจ็บป่วยของโจทก์อันเกิดจากสารอูมิโนนั้น เป็นผลมาจากสารอูมิโนซึ่งอยู่ในที่ทำงานอันเป็นสถานประกอบกิจการของจำเลย จึงพิพากษายกฟ้อง”⁷⁰ ดังนั้น แม้โจทก์ได้รับความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมจริง เจ็บป่วยจริง แต่นำสืบไม่ได้ว่า ความเจ็บป่วยนั้นเป็นผลมาจากมลพิษของจำเลย เนื่องจากจำเลยนำสืบได้ว่าในสถานที่ทำงานของโจทก์มีปริมาณฝุ่นต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน โจทก์จึงอาจ

⁷⁰ ฎีกาที่ 3 น. 165.

ป่วยจากสารอูมิที่น่าซึ่งมาจากสถานที่อื่น ศาลจึงตัดสินว่าโจทก์ไม่ได้เจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน จำเลยจึงไม่ต้องรับผิด ในกรณีเช่นนี้โจทก์จึงไม่อาจได้รับการเยียวยาความเสียหายแต่อย่างใด ทั้งที่โจทก์เจ็บป่วยจริงและได้รับความเสียหายจริง และจำเลยก็เป็นผู้ก่อมลพิษในสิ่งแวดล้อมจริงไม่ว่าจะมากหรือน้อยก็ตาม⁷¹

ตัวอย่างคดีอีกเรื่องหนึ่งคือ คดีเกี่ยวกับมลพิษทางเสียงซึ่งผู้พักอาศัยบริเวณใกล้เคียงสนามบินสุวรรณภูมิ จำนวน 23 คน พ้องขอให้ศาลมีคำสั่งระงับการขึ้นลงของเครื่องบิน เนื่องจากส่งเสียงรบกวน แต่คดีนี้ศาลปกครองเห็นว่าไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาดุลพินิจของฝ่ายบริหารได้จึงมีคำพิพากษายกฟ้อง นอกจากนี้ยังมีกรณีอื่น ๆ อีกหลายคดีที่ศาลพิพากษายกฟ้อง⁷²

จากกรณีต่าง ๆ เหล่านี้ จึงแสดงให้เห็นว่าแม้ผู้ประสบภัยจากมลพิษได้รับความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยจากมลพิษหรือต้องเจ็บป่วยจากมลพิษจริง แต่ก็ไม่สามารถเรียกร้องให้ผู้เป็นต้นเหตุแห่งมลพิษชดเชยค่ารักษาเยียวยาความเสียหายให้แก่ตนได้ ทั้งที่ผู้ได้รับประโยชน์จากกิจกรรมนั้นคือแหล่งกำเนิดมลพิษหรือโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ เหล่านั้น แต่เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น ผู้ที่ต้องรับผิดชอบเยียวยาความเสียหายกลับตกให้แก่ตัวผู้ประสบภัยจากมลพิษเอง ทั้งที่ตนมิได้เป็นผู้กระทำความผิดใด และมีได้รับผลประโยชน์อย่างใดจากกิจกรรมหรือการประกอบกิจการนั้นๆ แต่ต้องเป็นผู้รับผลจากการกระทำหรือกิจการดังกล่าวแทนบุคคลที่ได้รับผลประโยชน์นั้นโดยตรง

สำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยทางอ้อมซึ่งมิได้เป็นผู้ประสบภัย ก็คือประชาชนทุกคนจากการใช้จ่ายเงินรายได้ภาษีของรัฐบาล ผ่านบริการสาธารณะสุขซึ่งมิได้สำหรับผู้เจ็บป่วยทั่วไป ที่ต้องนำมาใช้จ่ายสำหรับเขี่ยวการรักษาผู้ประสบภัยจากมลพิษของแหล่งกำเนิดมลพิษหรือโรงงานอุตสาหกรรม จึงถือได้ว่าเป็นความยุติธรรมอย่างยิ่งในสังคม หากยังมีได้มีมาตรการใดที่จะให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษต้องร่วมรับผิดชอบชดเชยเขี่ยวค่ารักษาพยาบาลแก่ผู้ที่ต้องประสบภัยจากมลพิษ ซึ่งตนเป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้นในสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากกิจกรรมหรือการประกอบกิจการนั้น ๆ ด้วย

⁷¹ คู่มือที่ 3 น. 165.

⁷² คู่มือที่ 3 น. 161.

4.3.1.7 ปัญหาเรื่องการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผล

ผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมมักประสบปัญหาในเรื่องการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล แม้ในปัจจุบันจะมีการบัญญัติมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ทำให้โจทก์ไม่ต้องนำสืบว่า จำเลยกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดความเสียหายจากมลพิษซึ่งจำเลยเป็นเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นก็ตาม และแม้จะมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองเชียงใหม่ว่าความรับผิดตามมาตรา 96 นี้ หากพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายเป็นผลมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษก็ยังคงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ไม่ว่าจะมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมจะเกินมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือไม่ก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี ผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้ประสบภัยจากมลพิษก็ยังคงมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าความเสียหายนั้นมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษของผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ซึ่งยังคงเป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์ได้ ดังเช่นคดีตามคำพิพากษาฎีกาที่ 5785/2540⁷³ เมื่อผู้เสียหายจากมลพิษไม่สามารถพิสูจน์ว่าความเจ็บป่วยเป็นผลมาจากสารพิษอลูมิเนียมของจำเลยซึ่งแพร่กระจายอยู่ในสิ่งแวดล้อม ศาลก็ไม่สามารถกำหนดให้จำเลยชดเชยเยียวยาความเสียหายแก่โจทก์ได้ แม้โจทก์เจ็บป่วยจากสารพิษอลูมิเนียมจริงและได้รับความเสียหายจริงก็ตาม

อีกทั้ง ในกรณีที่มีผู้ก่อมลพิษหลายราย หรือมีแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่ง และผู้เสียหายไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นมาจากต้นกำเนิดมลพิษจากแห่งใด เพราะอาจเป็นไปได้ว่าความเสียหายเกิดจากการสะสมของมลพิษหรือสารพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษหลายๆ แห่งรวมกัน ศาลก็ไม่อาจพิพากษาให้โจทก์ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงนั้นได้ และโดยเฉพาะในกรณีที่แหล่งกำเนิดมลพิษทุกแห่งต่างก็พิสูจน์ได้ว่าปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนด หรือต่ำกว่าค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังเช่นในคดีตามคำพิพากษาฎีกาที่ 5785/2540 นี้ ในกรณีเช่นนี้ แม้แพทย์จะเบิกความยืนยันว่าโจทก์เจ็บป่วยเนื่องมาจากสารพิษนั้นจริง โจทก์ก็ไม่อาจพิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากมลพิษของจำเลยและไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายเลย

⁷³ ฎีกาที่ 3 น. 165.

ปัญหานี้ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรบัญญัติกฎหมายให้ผลัการะการพิสูจน์นี้ให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้พิสูจน์ว่า จำเลยมิได้เป็นผู้ก่อให้เกิดสารพิษอนุมานในสิ่งแวดล้อม และหากพิสูจน์ไม่ได้ก็ควรต้องชดใช้ค่าเสียหายรักษาพยาบาลให้แก่โจทก์ และใช้ทฤษฎี “มงเซ็งโททซ์ซี” หรือหลัก “การพิสูจน์ก่อนถึงประตู”⁷⁴ คือให้โจทก์พิสูจน์เพียงว่าได้มีความเจ็บป่วยจากสารพิษนั้นเท่านั้น แต่ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าความเจ็บป่วยนั้นมาจากสารพิษของโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษของจำเลย เพียงแต่จำเลยเป็นผู้มีสารพิษนั้นอยู่ในความครอบครองหรือได้เป็นผู้ปล่อยมลพิษนั้นออกสู่สิ่งแวดล้อมจริงเท่านั้น จำเลยก็ควรต้องรับผิดชอบ

เนื่องจากผู้ก่อมลพิษซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมหรือเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ โดยส่วนใหญ่จะมีฐานะทางการเงินดีกว่าผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้ประสบภัยจากมลพิษ ดังเช่นในคดีตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5785/2540 นี้ ผู้เสียหายเป็นเพียงลูกจ้างแรงงานของจำเลย เมื่อเจ็บป่วยจากสารพิษซึ่งจำเลยมีส่วนก่อให้เกิดมลพิษขึ้นในสิ่งแวดล้อม ผู้เป็นเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษหรือโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ก็ควรต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบตามทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายและตามหลักการเยียวยาความเสียหาย⁷⁵

ถ้าจำเลยหรือเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมจะโต้แย้งว่าลูกจ้างอื่นซึ่งทำงานอยู่ในที่ทำงานเดียวกับโจทก์นั้น ไม่มีบุคคลใดเจ็บป่วยนอกจากโจทก์ ความเจ็บป่วยของโจทก์จึงมิได้เกิดจากสารพิษอนุมานของจำเลยหรือจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ในเรื่องนี้ผู้วิจัยเห็นว่า การที่สิ่งแวดล้อมมีสารพิษอนุมานกระจายอยู่ทั่วไป มลพิษนั้นส่วนหนึ่งก็มาจากโรงงานของจำเลย แม้จะมีปริมาณเพียงเล็กน้อยต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานหรือไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่เมื่อปะปนกับมลพิษสารอนุมานจากแหล่งกำเนิดมลพิษอื่นๆ ที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมหลายแห่งรวมกันก็กลายเป็นมลพิษจำนวนมากพอที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยได้ เพราะมลพิษเหล่านี้ก็ได้สูญหายไปแต่ยังคงกระจายอยู่ในสิ่งแวดล้อมและถูกสะสมจนมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามกาลเวลาตามกลไกของ

⁷⁴ คุบทที่ 3 น. 237.

⁷⁵ คุบทที่ 3 น.165.

Thermodynamic⁷⁶ และที่ละเล็กละน้อยก็มีจำนวนมากเพียงพอที่จะก่อให้เกิดความเสียหายหรือความเจ็บป่วยได้ เพราะ“ยิ่งผลิตยิ่งมีมลพิษ” และในกรณีของพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งปล่อยมลพิษประเภทเดียวกัน แม้ทุกโรงงานพิสูจน์ได้ว่าปล่อยมลพิษไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่มลพิษที่ถูกปล่อยจากหลายๆ โรงงานอุตสาหกรรมรวมกัน ก็อาจทำให้สิ่งแวดล้อมมีมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและก่อให้เกิดความเสียหายได้

ความเจ็บป่วยของโจทก์ จึงอาจเกิดจากการได้รับสารพิษจากที่ทำงานเพียงเล็กน้อย ปนกับสารพิษจากสถานที่อื่น ๆ อีกเพียงเล็กน้อย เช่นจากแหล่งที่อยู่อาศัยของโจทก์อาจมีสารพิษนี้ปนเปื้อนอยู่ในอากาศ ระหว่างเดินทางไปทำงาน อาจต้องผ่านสถานที่ซึ่งมีมลพิษที่ปะปนอยู่ ขึ้นอยู่กับว่าในการดำรงชีวิตของโจทก์นั้นต้องเดินทางไปยังสถานที่ใดบ้าง หรืออาจเกิดจากการสะสมสารพิษยาวนานซึ่งอยู่ในที่ทำงานของโจทก์เองทีละเล็กละน้อย แม้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมพิสูจน์ได้ว่าในสถานประกอบการมีฝุ่นพิษจากการประกอบการไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่โจทก์ซึ่งทำงานอยู่ในสถานประกอบการเป็นเวลานานย่อมต้องได้รับสารพิษทีละเล็กละน้อยทุกวัน เมื่อติดต่อกันเป็นเวลานาน สารมลพิษที่ได้รับย่อมเข้าสู่ร่างกายจนก่อให้เกิดความเจ็บป่วยได้ แต่จำเลยกลับไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ ในการใช้สิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษ ซึ่งขัดแย้งกับทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่เห็นว่า ทุกคนควรมีสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพดี⁷⁷ และผู้ใช้สิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษไม่ควรใช้สิ่งแวดล้อมโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย แต่ต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้สิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษนั้นตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย⁷⁸

หากแต่ละโรงงานไม่ต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายเยียวยาแก่ผู้เจ็บป่วยจากมลพิษซึ่งตนเป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้นในสิ่งแวดล้อมเพียงเพราะพิสูจน์ได้ว่า ปล่อยมลพิษไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพ

⁷⁶ “ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ นั้น พลังงานจะไม่ถูกสร้างขึ้นมาใหม่ และไม่มีสารสูญหายไป แต่สามารถเปลี่ยนไปอยู่ในรูปอื่นได้” (จาก *เทอร์โมไดนามิกส์เคมี*, โดย รัชชาติ ไตรพล, 2557, อินเทอร์เน็ต สืบค้น 28 ธันวาคม 2558.); ดูบทที่ 2 น. 15, 20-21.

⁷⁷ ดูบทที่ 2 น. 15, 26-37.

⁷⁸ ดูบทที่ 2 น. 16-18.

สิ่งแวดล้อมแล้ว และถ้าผู้ประสบภัยจากมลพิษก็ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าความเจ็บป่วยนั้นมาจากมลพิษของโรงงานใด ในกรณีเช่นนี้จะเห็นได้ว่าไม่มีหนทางใดเลยที่ผู้ประสบภัยจากมลพิษจะได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากมาตรการที่กฎหมายมีอยู่โดยการฟ้องร้องคดีต่อศาลได้ อีกทั้งรัฐมิได้จัดให้มีมาตรการเฉพาะเพื่อเยียวยาความเสียหายนี้ จึงไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายซึ่งตนมิได้เป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้นนี้

ดังนั้น ในกรณีที่มีโรงงานหลายโรงงาน ไม่ว่าโรงงานเหล่านั้นจะปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ผู้วิจัยเห็นว่าทุกโรงงานยังควรต้องร่วมกันรับผิดชอบ โดยความรับผิดชอบนี้ควรเป็นไปตามหลักการเฉลี่ย กล่าวคือ โรงงานที่ปล่อยมลพิษมากย่อมต้องรับผิดชอบมาก และโรงงานที่ปล่อยมลพิษน้อยย่อมต้องรับผิดชอบน้อย และสำหรับการประเมินความเสียหายต่อมนุษย์จากการปนเปื้อนมลพิษในสิ่งแวดล้อมนั้นอาจใช้คู่มือการประเมินความเสียหายของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁷⁹

ในกรณีเช่นนี้หากพิจารณาตามหลักของความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์แล้ว แม้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมไม่มีความผิดก็ควรต้องรับผิดชอบโดยไม่มีข้อยกเว้น เพราะเป็นผู้ได้รับประโยชน์และผลกำไรจากการประกอบกิจการนี้ เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมก็ควรเป็นผู้รับผลแห่งความเสียหายนั้นด้วย⁸⁰ และการตั้งกองทุนเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เจ็บป่วยจากมลพิษ เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษต้องส่งเงินเข้ากองทุนในลักษณะของความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์ คือแม้ไม่มีความผิดก็ยังคงต้องส่งเงินเข้ากองทุน และโดยไม่มีข้อยกเว้นใดๆ ไม่ว่าจะปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือไม่ก็ควรต้องส่งเงินเข้ากองทุน เพราะเป็นผู้ใช้สิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษ จึงไม่ควรใช้สิ่งแวดล้อมโดยปราศจากค่าใช้จ่าย และต้องร่วมรับผิดชอบในความเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นจากมลพิษนั้น⁸¹

⁷⁹ ศึกษาการประเมินความเสียหายต่อมนุษย์ได้ใน คู่มือ การประเมินความเสียหายต่อมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากการปนเปื้อนของมลพิษ, (น. 1-67), โดย กรมควบคุมมลพิษ, ม.ป.ป., กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

⁸⁰ คูบทที่ 2 น. 18-20.

⁸¹ คูบทที่ 2 น. 26-37.

4.3.1.8 ปัญหาข้อยกเว้นความรับผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากการฟ้องร้องดำเนินคดีต้องอาศัยสิทธิซึ่งได้รับการรับรองไว้โดยกฎหมาย และกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายแม่บทที่สำคัญในการฟ้องร้องคดี ซึ่งความรับผิดของผู้ก่อมลพิษตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นความรับผิดแบบเด็ดขาด ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 96 ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ดังนั้น แม้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมิได้กระทำความผิดก็ยังคงต้องรับผิด และไม่ว่ามลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมจะเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดหรือไม่ หากพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายเป็นผลมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นก็ยังคงต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหาย เพราะผู้ประสบภัยจากมลพิษไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ความผิดของผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นว่า ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมหรือไม่⁸² แต่ก็ยังมีใช้หลักความรับผิดโดยสมบูรณ์ ที่ต้องรับผิดโดยไม่มีข้อยกเว้นความรับผิด

ดังกล่าววินิจฉัยของศาลปกครองเชียงใหม่ ในคดีที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยถูกฟ้องคดีด้วยเหตุก่อให้เกิดมลพิษในอากาศว่า “แม้ผู้ก่อมลพิษจะปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมไม่เกินค่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนด แต่หากมลพิษนั้นยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือรัฐ โดยไม่ปรากฏเหตุยกเว้นความรับผิด ผู้ก่อมลพิษก็ยังคงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ” การที่ผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดนี้จึงอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่า “...ไม่ปรากฏเหตุยกเว้นความรับผิด...”⁸³ และในคดีตามคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 1270/2555 ซึ่งวินิจฉัยว่า เมื่อจำเลยไม่ได้กล่าวอ้างและพิสูจน์ว่ามลพิษนั้นเกิดจากเหตุยกเว้นความรับผิดตามที่ระบุไว้ในมาตรา 96 (1) ถึง (3) แห่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ.2535 และเมื่อฟังได้ว่าจำเลยเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ จึงต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว⁸⁴

⁸² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. มาตรา 96.; “ศาลตัดสินให้ กฟผ. จ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนให้ชาวบ้านแม่เมาะ,” (2258, 26 กุมภาพันธ์), *เดลินิวส์*. หน้าเดิม.

⁸³ คู่มือที่ 3 น. 166.

⁸⁴ คู่มือที่ 3 น. 166.

ดังนั้น ถ้าจำเลยพิสูจน์ได้ว่ามลพิษนั้นเกิดจากเหตุยกเว้นความรับผิดจำเลยก็ไม่ต้องรับผิด แม้โจทก์จะได้รับความเสียหายจากมลพิษซึ่งมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษของจำเลยจริงก็ตาม⁸⁵ และในคดีที่บริษัทตะกั่วฯ ถูกฟ้องว่าปล่อยน้ำเสียลงในลำห้วยคลิตี้ จำเลยต่อสู้ว่าความเสียหายเกิดจากเหตุสุดวิสัย เพราะเกิดพายุดีเปรสชันในปี พ.ศ. 2540 ทำให้คันดินบ่อกักเก็บตะกอนแร่พังทลายจึงทำให้ตะกอนแร่ไหลลงลำห้วยคลิตี้ แต่ศาลเห็นว่าข้อโต้แย้งของจำเลยเป็นเพียงพยานบอกเล่าจึงไม่มีน้ำหนักให้รับฟังได้ จึงพิพากษาให้จำเลยชดเชยค่าเสียหายแก่โจทก์ทุกรายพร้อมดอกเบี้ย⁸⁶ ในคดีนี้หากพยานจำเลยมีน้ำหนักและทำให้รับฟังได้ว่าความเสียหายเกิดจากพายุดีเปรสชันซึ่งเป็นเหตุสุดวิสัยแล้ว ศาลคงต้องพิพากษายกฟ้อง และจำเลยจะไม่ต้องรับผิดเลย แม้โจทก์กับพวกเขาจะได้รับความเสียหายจริง ทั้งที่จำเลยเป็นผู้ประกอบการและได้รับประโยชน์จากกิจการนั้นมาตลอดเป็นเวลานานจากการนำมลพิษมาสู่สิ่งแวดล้อม และหากจำเลยไม่ตั้งโรงงานแต่แรก แม้เกิดพายุดีเปรสชันซึ่งเป็นเหตุสุดวิสัยก็จะมีสารพิษใด ๆ ปนเปื้อนเข้าสู่สิ่งแวดล้อมก็ตาม

จากตัวอย่างคดีต่าง ๆ ดังได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 นั้น จะเห็นได้ว่า ความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์อย่างร้ายแรง และเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังมีความเสียหายต่อทรัพย์สิน ความเสียหายจากการขาดการประกอบรายได้ ได้รับความทุกข์เวทนามากมาย⁸⁷

ดังนั้น หากระหว่างประกอบกิจการ จำเลยได้รับประโยชน์ ได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่ากับการลงทุน แต่เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นทำให้ผู้ที่อยู่อาศัยในถิ่นนั้น สัตว์ และพืชในท้องถิ่นต้องเสียหายเจ็บป่วยและตาย ทั้งยังมีผลกระทบไปถึงระบบนิเวศ ลูกหลานของมนุษย์ สัตว์และพืชจำนวนมากทั้งในปัจจุบันและอนาคต จำเลยกลับไม่ต้องรับผิดชอบในการเยียวยาความเสียหาย เพียงเพราะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายเกิดจากเหตุสุดวิสัย หรือเข้าข้อยกเว้นตามกฎหมายแล้ว ผู้เสียหายจึงไม่มีหนทางใดที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายได้

⁸⁵ ฎบที่ 3 น. 166.

⁸⁶ ฎบที่ 3 น. 163.

⁸⁷ ฎบที่ 3 น. 160-169.

อีกทั้งในกรณีที่จำเลยปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม ไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่โดยแท้จริงมลพิษที่ถูกปล่อยนั้นยังคงปนเปื้อนอยู่ในสิ่งแวดล้อมตลอดเวลา มิได้สูญหายไป มลพิษที่ถูกปล่อยออกมา แม้จำนวนไม่มากเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไป มลพิษนั้นย่อมถูกสะสมทีละเล็กละน้อย ทั้งในสิ่งแวดล้อม และในร่างกายของมนุษย์ สัตว์และพืชซึ่งเป็นห่วงโซ่อาหารของมนุษย์ จนก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของมนุษย์ได้เช่นเดียวกัน แม้ปราศจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อมลพิษและไม่ มีเหตุสุดวิสัยใดๆ เกิดขึ้นก็ตาม การที่แหล่งกำเนิดมลพิษหรือ โรงงานอุตสาหกรรมได้รับยกเว้นความรับผิดชอบตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม จึงเท่ากับทำให้ใช้สิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษโดยไม่เสียค่าตอบแทนใด ๆ และไม่ต้องรับผิดชอบในการละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมของผู้อื่นที่มีสิทธิอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพดีตามทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด⁸⁸

ดังนั้นในกรณีที่ผู้เป็นต้นกำเนิดของมลพิษไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบย้อนกลับของกฎหมาย จึงทำให้ผู้เสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม ไม่มีหนทางจะได้รับการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมได้ รัฐจึงควรจะกำหนดให้มีมาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหาย และให้ผู้เป็นต้นกำเนิดแห่งมลพิษต้องจ่ายค่าชดเชยความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลานั้น แม้ปราศจากความรับผิดชอบตามกฎหมายและต้องรับผิดชอบทุกกรณี โดยไม่มีข้อยกเว้นใดๆ เช่น โดยการตั้งกองทุนเพื่อการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม และให้ผู้เป็นต้นกำเนิดมลพิษเหล่านี้ต้องรับผิดชอบด้วยการจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนในรูปแบบของภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง เพื่อนำเงินภาษีที่จัดเก็บได้มาทันทีเป็นกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะ เพื่อเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการเยียวยารักษาแก่ผู้เจ็บป่วยจากมลพิษของแหล่งกำเนิดมลพิษหรือ โรงงานอุตสาหกรรมโดยเฉพาะ⁸⁹

⁸⁸ คูบทที่ 2 น. 26-37.

⁸⁹ คูบทที่ 2 น. 18-20, 67-69, 75-77.

4.3.2 วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยใช้มาตรการทางกฎหมายทางเลือกอื่น

การเยียวยาความเสียหายโดยใช้มาตรการกฎหมายทางเลือกอื่นนอกจากการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแพ่งหรือศาลปกครองในความเสียหายอันเกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้เสียหายซึ่งตกเป็นเหยื่อมลพิษอาจใช้วิธีการประนีประนอมยอมความกับผู้ก่อมลพิษ วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือประนอมข้อพิพาท หรือวิธีการอนุญาโตตุลาการ โดยไม่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาล หรือทั้งที่ได้มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้วก็อาจปรับมาใช้วิธีการอื่นๆ เหล่านี้ เพื่อให้ได้ชดเชยค่าเสียหายและการเยียวยารักษาได้ทันกาล อย่างไรก็ตาม วิธีการต่าง ๆ เหล่านี้ก็ยังคงมีข้อจำกัด ไม่อาจประสพผลให้การเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของผู้เสียหายได้อย่างที่ควรจะเป็น และยังคงมีข้อจำกัดบางประการดังจะกล่าวต่อไปนี้คือ

4.3.2.1 วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมโดยการประนีประนอมยอมความ

การใช้มาตรการประนีประนอมยอมความ เพื่อเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมทั้งในศาลและนอกศาลนั้น ไม่ว่าจะเป็นการตกลงประนีประนอมยอมความกันเองระหว่างคู่กรณีที่พิพาท หรือโดยใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือประนอมข้อพิพาท ยังคงมีปัญหาบางประการดังนี้

(1) ปัญหาไม่มีหลักประกันว่าผู้เสียหายทุกคนจะได้รับการเยียวยาความเสียหายตรงตามความเสียหายแท้จริง

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม ผู้เสียหายจะมีจำนวนมาก แต่ละคนมีความเสียหายแตกต่างกันไป การประนีประนอมยอมความกับแต่ละคนจึงเป็นเรื่องยุ่งยาก หากฝ่ายผู้เสียหายแต่งตั้งตัวแทนไปทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ก็ไม่มีหลักประกันว่าผู้เสียหายคนอื่น ๆ ที่ไม่ได้เข้าร่วมเจรจาตกลงจะพึงพอใจในข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นหรือไม่

(2) ผลสุดท้ายของการประนีประนอมยอมความนั้น ยากที่ผู้เสียหายจะได้รับการเยียวยาเต็มตามความเสียหายแท้จริง

เนื่องจากหลักการประนีประนอมยอมความเพื่อการระงับข้อพิพาทที่มีอยู่ขึ้นให้หมดสิ้นไปต่างต้องยอมผ่อนผันให้แก่กัน⁹⁰ จึงย่อมต้องมีการเจรจาต่อรองเพื่อให้ตนได้ประโยชน์มากที่สุดและเสียประโยชน์น้อยที่สุด ซึ่งฝ่ายผู้ก่อมลพิษจะได้รับประโยชน์จากการเจรจาต่อเมื่อต้องชดใช้ค่าเสียหายให้น้อยที่สุด ส่วนฝ่ายผู้เสียหายจะได้รับประโยชน์ต่อเมื่อได้รับการชดเชยและเยียวยาความเสียหายเต็มความเสียหาย หรือได้รับการเยียวยาความเสียหายใกล้เคียงกับความเสียหายแท้จริงมากที่สุด เมื่อมีการเจรจาต่อรองเพื่อระงับข้อพิพาท โดยต่างต้องยอมผ่อนผันให้แก่กัน จึงเป็นที่แน่นอนว่า เมื่อตกลงกันได้หรือเมื่อการเจรจาประสบผลสำเร็จ ฝ่ายผู้ก่อมลพิษต้องยอมรับผิดชดใช้ค่าเสียหายมากขึ้น และฝ่ายผู้เสียหายต้องยอมได้รับการชดเชยและเยียวยาความเสียหายน้อยกว่าที่เสียหายจริง

ในข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม การใช้มาตรการนี้จึงเอื้อประโยชน์ให้แก่ฝ่ายผู้ก่อมลพิษในสิ่งแวดล้อมมากกว่าผู้เสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมนั้น เพราะในผลสุดท้ายของการเจรจาต่อรองเพื่อประนีประนอมยอมความก็คือ ผู้ก่อมลพิษไม่ต้องรับผิดชอบเต็มตามความเสียหายแท้จริง ส่วนจะต้องรับผิดชอบมากหรือน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับการเจรจาต่อรองได้ แต่ยากที่ผู้เสียหายจะได้รับการเยียวยาความเสียหายเต็มตามความเสียหายแท้จริง

นอกจากนี้ ผู้เสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่เป็นบุคคลธรรมดา มิใช่ผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งมีเงินทุน ผู้เสียหายโดยทั่วไปจึงเป็นผู้มีฐานะปานกลางไปจนถึงยากจน แต่ผู้ก่อมลพิษโดยส่วนใหญ่คือเจ้าของกิจการหรือเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีฐานะทางการเงินดีกว่าผู้เสียหาย จึงทำให้อำนาจในการเจรจาต่อรองไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากผู้เสียหายมีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ มีความจำเป็นทางการเงิน ผู้เสียหายจากมลพิษจึงมักเสียเปรียบเมื่อมีการเจรจาเพื่อตกลงประนีประนอมยอมความ เพราะบางกรณีต้องยอมตกลงเนื่องจากความเดือดร้อนทางการเงิน แม้ได้รับการเยียวยาความเสียหายไม่เต็มตามความเสียหายแท้จริง หรือได้รับชดใช้เพียงเล็กน้อยก็ยังคงคิดว่าไม่ได้รับชดใช้เลยหรือได้รับการชดใช้เยียวยาความเสียหายที่ล่าช้า ในขณะที่ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลมีความต้องการทันที ผู้เจ็บป่วยจากมลพิษจึงต้องยอมตกลงด้วย เพื่อให้ได้รับการรักษาโดยเร็ว

⁹⁰ คุบทที่ 3 น. 169-170.

(3) หากผู้ก่อมลพิษบิดพลิ้วไม่ปฏิบัติตามสัญญา ผู้เสียหายต้องนำคดีไปฟ้องศาล ทำให้การที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายล่าช้าออกไปอีก

อนึ่ง แม้มาตรการนี้เป็นวิธีที่ทำให้ผู้ตกเป็นเหยื่อมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม มีโอกาสได้รับการเยียวยาความเสียหายได้รวดเร็วที่สุด แต่หากผู้ก่อมลพิษบิดพลิ้ว หรือเปลี่ยนใจภายหลัง โดยไม่ยอมปฏิบัติตามที่ได้ตกลงไว้ ผู้เสียหายก็ต้องนำคดีไปฟ้องศาลอีก ซึ่งมีผลให้การได้รับการเยียวยาความเสียหายยาวนานยิ่งขึ้นกว่านำคดีไปสู่ศาลโดยตรงตั้งแต่ต้น โดยไม่ผ่านการเจรจา⁹¹

(4) ผู้เสียหายอาจประสบปัญหาในเรื่องหลักฐานการฟ้องคดี ในกรณีทำความตกลง โดยไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือ

ในกรณีที่เป็นการตกลงประนีประนอมยอมความกันเอง และผู้เสียหายซึ่งเป็นคนยากจน อาจไม่รู้ข้อได้เปรียบเสียเปรียบ และอาจไม่ได้ทำหลักฐานเป็นหนังสือ เพียงแต่ตกลงด้วยวาจา จึงไม่สามารถฟ้องร้องบังคับเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษให้ปฏิบัติตามที่ตกลงได้ และเจ้าของกิจการหรือโรงงานอุตสาหกรรมอาจใช้มาตรการนี้ หลอกผู้เสียหายเพื่อประวิงเวลาไปเรื่อย ๆ⁹²

(5) ปัญหากรณีมีแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่ง อาจเป็นการยากที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหาย

ในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษมีหลายโรงงาน และไม่อาจรู้แน่ชัดว่า ความเสียหายมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษใด หรือเป็นมลพิษจากสถานที่ใด การเจรจาเพื่อการประนีประนอมยอมความก็ทำได้ยาก⁹³

4.3.2.2 วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยการไต่ถามข้อพิพาท หรือการประนีประนอมข้อพิพาท

การใช้มาตรการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมโดยกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทหรือการประนีประนอมข้อพิพาทนอกศาลนั้น แท้จริงก็คือการทำสัญญาประนีประนอม

⁹¹ คู่มือที่ 3 น. 169-170.

⁹² คู่มือที่ 3 น. 169-170.

⁹³ คู่มือที่ 3 น. 169-170.

ยอมความนอกศาล จึงประสบปัญหาเช่นเดียวกับที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อมด้วยกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือประนอมข้อพิพาทนั้น ยังคงประสบปัญหาในด้านอื่นๆ อาทิ

(1) ปัญหาเรื่องอายุความฟ้องคดีหลัก หรือคดีความเสียหายจากมลพิษ

การเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือการประนอมข้อพิพาทซึ่งได้กระทำก่อนฟ้องคดี อายุความไม่สะดุดหยุดลงตามมาตรา 193/14 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือการประนอมข้อพิพาทก่อนฟ้องใช้เวลานาน ผู้เสียหายอาจประสบปัญหาในเรื่องอายุความฟ้องคดีในความเสียหายจากมลพิษได้⁹⁴

(2) ปัญหาไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้เปิดเผยความลับหรือข้อมูล

ตามกฎหมายไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ข้อบังคับว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือการประนอมข้อพิพาทนอกศาล สำนักทะเบียนข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรมฯ ระเบียบศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสภานายความว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ และกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งฯ ล้วนแต่ไม่มีบทกำหนดโทษในกรณีมีผู้เปิดเผยความลับหรือข้อมูล เจ้าของกิจการหรือโรงงานอุตสาหกรรมจึงไม่ต้องการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาท เพราะอาจมีผลกระทบต่อธุรกิจหรือการประกอบกิจการของตน ผู้ที่ได้รับ ความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อม จึงอาจจะไม่สามารถใช้มาตรการนี้เพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ตนได้ทุกกรณี เพราะกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือประนอมข้อพิพาท จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อคู่พิพาททั้งสองฝ่ายสมัครใจเข้าสู่กระบวนการ⁹⁵

(3) ปัญหาขาดแรงจูงใจในการใช้มาตรการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือประนอมข้อพิพาท

⁹⁴ คู่มือที่ 3 น. 173-174.

⁹⁵ คู่มือที่ 3 น. 173-174.

เนื่องจากประชาชนทั่วไปขาดความรู้และความเข้าใจถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้มาตรการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือประนอมข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม และขาดความมั่นใจว่าจะสามารถได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหาย เพราะกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือประนอมข้อพิพาทไม่มีสภาพบังคับ โดยเฉพาะการไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาทนอกศาล ซึ่งไม่มีคำพิพากษาคตามยอม หากมีการละเมิดข้อตกลงอันเป็นผลมาจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือประนอมข้อพิพาทเกิดขึ้น ในที่สุดคู่พิพาทก็ยังคงต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลเพื่อให้บังคับตามข้อตกลงในสัญญาประนีประนอมยอมความที่ทำขึ้น ซึ่งเป็นการเสียเวลาและค่าใช้จ่ายทั้งในขั้นตอน กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือประนอมข้อพิพาท และค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีต่อศาล⁹⁶ และทำให้การเยียวยารักษาความเจ็บป่วยล่าช้าออกไปอีก หากผู้เจ็บป่วยไม่มีเงินค่ารักษาพยาบาล อาจถึงแก่ความตายก่อนได้รับการรักษา หรืออาจทำให้ความเจ็บป่วยรักษายากขึ้น ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงขึ้น และหากผู้เจ็บป่วยต้องกู้ยืมเงินเพื่อมาใช้จ่ายค่ารักษาพยาบาล ก็ต้องเสียดอกเบี้ยมากขึ้น เป็นเหตุให้มีความเสียหายมากขึ้นตามลำดับ

(4) ปัญหาเรื่องการจำกัดทุนทรัพย์ที่พิพาทซึ่งจะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือประนอมข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือประนอมข้อพิพาทโดยคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดินฯ นั้น หากผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมได้รับความเสียหายมากกว่าสองแสนบาท จะไม่สามารถอาศัยกระบวนการไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาทโดยคณะบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อเยียวยาความเสียหายได้ เนื่องจากจำกัดทุนทรัพย์ที่พิพาทซึ่งจะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือประนอมข้อพิพาทไว้ไม่เกินสองแสนบาท หรือตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา แม้ขณะนี้ก็ยังไม่มีการออกกฤษฎีกากำหนดจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทเป็นอย่างอื่นแต่อย่างใด แต่ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อม มักจะก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งมีมูลค่าความเสียหายจำนวนสูง⁹⁷

⁹⁶ คู่มือที่ 3 น. 173-174.

⁹⁷ คู่มือที่ 3 น. 171-172.

(5) ปัญหาตามข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรม เรื่องนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ได้รับความเสียหายกับผู้ก่อมลพิษ

การไต่ถามข้อพิพาท หรือประนอมข้อพิพาท ตามข้อบังคับกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการประนอมข้อพิพาท สถาบันอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรมนั้น หากผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อม มิได้มีนิติสัมพันธ์ใดๆ กับผู้ก่อมลพิษ หรือมีนิติสัมพันธ์กับผู้ก่อมลพิษ อาทิ เป็นนายจ้างและลูกจ้างในสัญญาจ้างแรงงาน แต่ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม มิใช่ข้อพิพาทอันเกิดจากสัญญาหรือนิติสัมพันธ์ที่มีต่อกัน ผู้เสียหายจากมลพิษก็ไม่อาจอาศัยมาตรการเยียวยาความเสียหายโดยกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทหรือประนอมข้อพิพาทตามข้อบังคับนี้ได้⁹⁸

(6) ปัญหาในเรื่องจำนวนผู้เสียหายที่มีจำนวนมาก

การไต่ถามข้อพิพาทหรือประนอมข้อพิพาทโดยสำนักกระบวนข้อพิพาทศาลยุติธรรมว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทนอกศาล ไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นแนวทางในการดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทหรือประนอมข้อพิพาทในกรณีมีผู้เสียหายจำนวนมาก โดยเฉพาะความเสียหายอันเกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อม ที่มักจะมีผู้เสียหายซึ่งได้รับผลกระทบจำนวนมาก ข้อเรียกร้องและความต้องการย่อมมีมากด้วยเช่นกัน จึงยากที่จะประนีประนอมยอมความหรือไต่ถาม และหาข้อยุติของปัญหาให้เป็นที่พอใจแก่คนจำนวนมากได้ในเวลาอันรวดเร็ว หรืออาจไม่ประสบผลสำเร็จในการไต่ถามข้อพิพาทหรือประนอมข้อพิพาทได้เลย⁹⁹

(7) ปัญหาเรื่องการประวิงเวลา

การประนีประนอมยอมความนอกศาล การไต่ถามข้อพิพาทหรือการประนอมข้อพิพาทนอกศาล จะประสบผลสำเร็จได้ต่อเมื่อคู่พิพาททั้งสองฝ่ายยินยอมหรือตกลงกันได้ด้วยความสมัครใจ กระบวนการดังกล่าวเหล่านี้จะยุติลงเมื่อใด จึงขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของคู่พิพาททั้งสองฝ่าย แม้ขั้นตอนของกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทหรือการประนอมข้อพิพาทจะกำหนดไว้เพียงสั้นๆ เพื่อให้มีความ

⁹⁸ คู่มือที่ 3 น. 172.

⁹⁹ คู่มือที่ 3 น. 172.

รวดเร็วเพียงใด แต่หากยังไม่ถึงจุดซึ่งเป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่าย ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ โดยเฉพาะกรณีที่มีผู้เสียหายจำนวนมาก ดังเช่นข้อพิพาทในคดีความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม การประนีประนอมยอมความก็ดี การไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาทก็ดี อาจใช้ระยะเวลายาวนาน โดยไม่มีกำหนดว่าจะสิ้นสุดลงเมื่อใด จึงเป็นช่องทางให้ฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม ถือโอกาสประวิงเวลา และเมื่อไม่สามารถตกลงประนีประนอมยอมความกัน หรือไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ ความรับผิดชอบซึ่งมีอยู่ตามข้อพิพาทนั้นก็อาจขาดอายุความแล้ว¹⁰⁰

สำหรับการประนีประนอมยอมความในศาลในปัจจุบัน เกิดขึ้นโดยกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แม้ศาลมีคำพิพากษาตามยอมซึ่งเป็นผลให้คู่ความสามารถขอให้ศาลบังคับตามยอมได้ โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องเป็นคดีขึ้นใหม่ก็ตาม แต่การใช้มาตรการของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็ยังคงมีปัญหาบางประการเช่นเดียวกับการประนีประนอมยอมความนอกศาล ดังเช่น ทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหายล่าช้าออกไปอีก เพราะเพียงขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาคดีในศาล ก็มีความยุ่งยากและล่าช้าอยู่แล้ว หากผู้เสียหายจากมลพิษ ยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ถ้าไกล่เกลี่ยสำเร็จ ผู้เสียหายก็จะได้รับการเยียวยาความเสียหายรวดเร็วขึ้น แต่หากไม่สำเร็จ ก็ต้องกลับเข้ามาสู่กระบวนการหลัก ทำให้คดีมีความล่าช้าออกไปกว่าเดิม จึงเพิ่มความเดือดร้อนทางการเงินแก่ผู้เสียหายเป็นอย่างยิ่ง¹⁰¹

สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลตามกฎหมายว่าด้วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้ขยายอายุความออกไปได้อีก 60 วัน นับแต่วันที่การไกล่เกลี่ยสิ้นสุด หรือนับแต่คำสั่งศาลที่ไม่บังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทถึงที่สุด ดังนั้นในศาลยุติธรรมและศาลปกครองในปัจจุบันจะไม่มีปัญหาในเรื่องการใช้มาตรการการไกล่เกลี่ยเพื่อประวิงเวลา และระเบียบในการไกล่เกลี่ยของศาลปกครองยังให้กระทำการไกล่เกลี่ยโดยรวดเร็ว ไม่มีปัญหาในเรื่องขาดหลักฐานแห่งการฟ้องร้องเพื่อบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความ เพราะสัญญาประนีประนอมยอมความได้ทำบันทึกข้อตกลงเป็นหนังสือลงลายมือชื่อคู่กรณีต่อหน้าผู้ไกล่เกลี่ย ไม่มีปัญหาในเรื่องคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง และต้องนำสัญญาประนีประนอมยอมความมาฟ้องคดีต่อศาลอีก เพราะเป็นการไกล่เกลี่ยในศาล และ

¹⁰⁰ ฎบที่ 4 น. 297.

¹⁰¹ ฎบที่ 3 น. 169-177.

หากฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงการ โกล่เกลี่ย ก็ไม่จำเป็นต้องขอให้ศาลบังคับตามคำพิพากษตามยอมอีก เพราะข้อตกลงที่โกล่เกลี่ยสำเร็จ ศาลจะพิจารณาพิพากษารวมไปในคดีหลัก จึงเป็นส่วนหนึ่งของคำพิพากษาคดีหลัก¹⁰² แต่คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีผู้เสียหายจำนวนมาก บางคดีมีผู้ฟ้องคดีเพียงคนเดียวเป็นตัวแทนกลุ่มซึ่งมีสมาชิกในกลุ่มจำนวนมาก เช่นในคดีเหมืองทองอัคราซึ่งได้รับอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม¹⁰³ ทำให้ผลของคำพิพากษามีผลผูกพันกลุ่มซึ่งมีจำนวนนับหมื่นคน หากมีการยื่นคำขอโกล่เกลี่ยและโกล่เกลี่ยสำเร็จ บันทึกข้อตกลงในการ โกล่เกลี่ยจะถูกนำมาพิจารณาพิพากษา และมีผลผูกพันทุกคนในกลุ่มที่มีลักษณะแห่งคดีภายใต้ข้อเท็จจริงและกฎหมายเดียวกัน¹⁰⁴ แต่การตกลงหรือการประนีประนอมยอมความด้วยการเข้าสู่กระบวนการโกล่เกลี่ย กระทำโดยผู้แทนกลุ่ม ซึ่งยากที่จะรู้ความต้องการทั้งหมดของคนในกลุ่มได้ บันทึกข้อตกลงการโกล่เกลี่ยจึงอาจเป็นประโยชน์สำหรับบางคนในกลุ่มเป็นส่วนใหญ่ แต่เป็นประโยชน์น้อยแก่คนส่วนใหญ่ในกลุ่มก็เป็นได้¹⁰⁵

¹⁰² ฎบที่ 3 น. 177.

¹⁰³ ฎบที่ 3 น. 152-154.

¹⁰⁴ ฎบที่ 3 น. 152-154.

¹⁰⁵ อนึ่ง วิจัยนี้ ผู้วิจัยมุ่งพิสูจน์เพียงว่ามาตรการในการเยียวยาความเสียหายต่าง ๆ นี้ยังคงมีข้อจำกัดบางประการที่ไม่อาจให้การเยียวยาแก่ผู้เจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษได้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม และทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อมเท่านั้น จึงควรต้องจัดตั้งกองทุนขึ้นเพื่อการเยียวยาความเสียหายแก่เหยื่อมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นการเฉพาะ มิได้มุ่งวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายและเสนอแนะให้แก้ไขกฎหมายที่ยังคงเป็นปัญหา จึงมิได้ศึกษาเปรียบเทียบปัญหาทางกฎหมายเหล่านี้กับประเทศอื่น ๆ เพื่อนำมาเสนอแนะว่าควรแก้ไขกฎหมายอย่างไร ดังนั้น ผู้ที่สนใจในเรื่องการใช้มาตรการทางกฎหมายทางเลือกและวิธีการโกล่เกลี่ยของต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศญี่ปุ่นอาจศึกษาเพิ่มเติมได้ในบทความเรื่อง “การพัฒนาระบบการระงับข้อพิพาททางเลือกในคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น” โดย ชาลววิทย์ ชัยกันย์, 2554, *Japan Watch Project* 4(1), น. 25-34. ลิขสิทธิ์ 2554 โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.; ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) (น. 71). เล่มเดิม.

4.3.2.3 วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน จากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยวิธีการอนุญาโตตุลาการ

การใช้มาตรการวิธีอนุญาโตตุลาการเพื่อการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงาน อุตสาหกรรม ยังมีข้อจำกัดบางประการในการเยียวยาความเสียหายแก่เหยื่อมลพิษทางด้านสุขภาพ อนามัย คือ

(1) การใช้วิธีการนี้อาจเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่าย และทำให้การเยียวยาความเสียหาย ล่าช้าออกไปอีก

ในกรณีที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ถ้าเป็นกระบวนการ อนุญาโตตุลาการนอกศาล คู่กรณีที่พิพาทต้องร้องขอต่อศาลให้บังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ นั้นอีกครั้งหนึ่ง เพราะอนุญาโตตุลาการไม่มีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามคำชี้ขาดได้ แต่ถ้าเป็น กระบวนการอนุญาโตตุลาการในศาล ต้องให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นพิพากษาตามคำชี้ขาดของ อนุญาโตตุลาการ แต่ศาลอาจปฏิเสธไม่พิพากษาตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในกรณีมีเหตุปฏิเสธ ตามกฎหมาย¹⁰⁶ จึงทำให้การเยียวยาความเสียหายล่าช้าออกไปยิ่งกว่าการดำเนินคดีในศาลโดยไม่ใช้ วิธีการอนุญาโตตุลาการ และยังเป็น การเพิ่มค่าใช้จ่ายให้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการใช้วิธีการ อนุญาโตตุลาการในศาลหรือนอกศาล เพราะต้องเสียค่าใช้จ่าย ทั้งในขั้นตอนของการพิจารณาของ อนุญาโตตุลาการ และในส่วนของการยื่นคำร้องต่อศาลให้บังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

การใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการ จึงยังไม่อาจให้การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจาก มลพิษด้านสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน ได้อย่างรวดเร็ว เพียงพอ และเป็นผลทันเวลา ตาม หลักของการเยียวยาความเสียหายอย่างเหมาะสม โดยเฉพาะความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตที่ ต้องการการรักษาเยียวยาโดยทันที¹⁰⁷

¹⁰⁶ ฎบที่ 3 น. 177-178.

¹⁰⁷ ฎบที่ 3 น. 177-180.

(2) คู่กรณีอาจถูกตัดสิทธิในการถ่วงดุลตามลำดับชั้นศาล

การใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการนอกศาลนั้น เมื่ออนุญาโตตุลาการมีคำชี้ขาดแล้ว คู่กรณีจะอุทธรณ์คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการไม่ได้ นอกจากการร้องขอให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดนั้น ต่อเมื่อสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายที่สามารถขอให้เพิกถอนได้¹⁰⁸ แต่ถ้าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ และอีกฝ่ายหนึ่งขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ แต่ศาลปฏิเสธไม่บังคับตามคำชี้ขาดนั้น คู่กรณีจะอุทธรณ์คำสั่งนั้นไม่ได้ หรือในกรณีการใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการในศาล เมื่อเสนอคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการต่อศาลที่พิจารณาคดีนั้นแล้ว ไม่ว่าจะศาลจะปฏิเสธหรือพิพากษาตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ คู่กรณีจะอุทธรณ์คำพิพากษานั้นไม่ได้¹⁰⁹ แม้คู่กรณีที่พิพากษาจะไม่เห็นด้วยกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามคำพิพากษาให้บังคับตามคำชี้ขาดนั้น หรือคำสั่งปฏิเสธไม่บังคับตามคำชี้ขาดนั้นก็ตาม ก็ต้องผูกพันตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น โดยไม่อาจอุทธรณ์ต่อศาลสูง การใช้วิธีการนี้จึงเป็นการตัดสิทธิผู้ประสบภัยจากมลพิษที่จะอุทธรณ์ ฎีกา จึงเท่ากับถูกตัดกระบวนการถ่วงดุลตามลำดับชั้นของศาล โดยปริยาย

(3) ปัญหาจากกฎหมายอนุญาโตตุลาการ

เนื่องจากกฎหมายอนุญาโตตุลาการมิได้มีบทบัญญัติพิเศษเพื่อพิจารณาข้อพิพาทในเรื่องความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนซึ่งเป็นชาวบ้านธรรมดาที่เจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งปนเปื้อนอยู่ในสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ แต่ออกแบบไว้สำหรับชี้ขาดข้อพิพาททั่วไป แม้จะใช้ได้ก็ตาม แต่ข้อพิพาทในเรื่องความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยอันเกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนั้น มีความสลับซับซ้อนทั้งในส่วนขั้นตอนกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม และโรคอันเกิดจากมลพิษยังต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญและนักระบาดวิทยา อีกทั้งมีความยากในการกำหนดจำนวนค่าเสียหาย แต่มิได้หมายความว่าข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม หรือข้อพิพาทเรื่องความเจ็บป่วยอันเกิดจากมลพิษไม่อาจใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาท แต่โดยส่วน

¹⁰⁸ ฎบทที่ 3 น. 179.; พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562, มาตรา 40.

¹⁰⁹ แหล่งเดิม. มาตรา 44 และมาตรา 45.; ฎบทที่ 3 น. 180.

ใหญ่แล้ว การใช้วิธีการอนุญาตตุลาการมักถูกใช้โดยคู่กรณีที่พิพาทกันทางธุรกิจการค้าหรือมีข้อสัญญาต่อกัน มากกว่าคดีความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่ปนเปื้อนอยู่ในสิ่งแวดล้อม ดังที่กฎหมายอนุญาตตุลาการได้บัญญัติว่า “คำชี้ขาดจะกำหนดหรือชี้ขาดการใดให้เกินขอบเขตแห่งสัญญาอนุญาตตุลาการ หรือคำขอของคู่พิพาทไม่ได้...”¹¹⁰

ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอนุญาตตุลาการดังกล่าวนี้ หากผู้ประสพภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อมซึ่งใช้วิธีการอนุญาตตุลาการ มิได้มีคำขอให้ชดเชยค่าเสียหายไว้เป็นจำนวนเท่าใด อนุญาตตุลาการจึงไม่สามารถกำหนดให้ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดโดยอาศัยหลักกฎหมายละเมิดทั่วไปได้ แต่ลักษณะของความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นการยากที่ผู้เสียหายจะสามารถกำหนดจำนวนค่าเสียหายไว้ได้อย่างถูกต้องตั้งแต่เริ่มต้นคดี การใช้วิธีการอนุญาตตุลาการจึงไม่เอื้อต่อการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

อีกทั้งวิธีการอนุญาตตุลาการนั้น มีกระบวนการที่มุ่งแก้ไขปัญหาทางด้านสัญญาและการประกอบธุรกิจการค้าของผู้ประกอบกิจการที่ต้องการความรวดเร็ว จึงได้บัญญัติว่า “...การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาตตุลาการต้องเป็นไปตามข้อสัญญา และหากเป็นข้อพิพาททางการค้า ให้คำนึงถึงธรรมเนียมปฏิบัติทางการค้าที่ใช้กับธุรกรรมนั้นด้วย”¹¹¹ ผู้ที่ใช้วิธีการอนุญาตตุลาการส่วนใหญ่ จึงเป็นคู่กรณีที่มีสัญญาอนุญาตตุลาการ หรือเป็นผู้ประกอบธุรกิจการค้าซึ่งมีทุนทรัพย์สำหรับค่าใช้จ่ายต่างๆ อัตราค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการวิธีการอนุญาตตุลาการตามข้อบังคับของกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอนุญาตตุลาการ พ.ศ. 2558 และข้อบังคับว่าด้วยอนุญาตตุลาการ ในคดีที่มีทุนทรัพย์ขนาดย่อม พ.ศ. 2560 จึงมีจำนวนสูงไม่น้อยไปกว่าการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล

¹¹⁰ พระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2), มาตรา 37.

¹¹¹ แห่งเดิม. มาตรา 34 วรรคท้าย.

ดังนั้น ผู้เรียกร้องในคดีความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อมจำนวนมากที่มีฐานะยากจน จึงไม่มีค่าใช้จ่ายเพียงพอสำหรับเข้าสู่กระบวนการในการใช้วิธีการนี้เพื่อรับการรักษาพยาบาลและค่าเสียหาย และกฎหมายอนุญาโตตุลาการไม่มีบทบัญญัติให้ขอดำเนินการเรียกร้องอย่างคนอานาถาดังเช่นในการดำเนินคดีต่อศาล และมีได้มีบทบัญญัติเป็นพิเศษอย่างไรสำหรับการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมดังเช่นข้อพิพาททางสัญญาหรือการค้า การใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการสำหรับข้อพิพาทในเรื่องความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม จึงไม่สามารถให้การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรมตามหลักของการเยียวยาความเสียหายได้¹¹²

จากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว เมื่อมีความเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตเกิดขึ้นเนื่องจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ผู้เจ็บป่วยจากมลพิษซึ่งยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว จึงต้องการให้ศาลเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดี มากกว่าใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการเพื่อรับการรักษาพยาบาล และในกรณีที่ยังไม่มีกรณียื่นฟ้องคดีต่อศาล ผู้เสียหายซึ่งเจ็บป่วยจากมลพิษที่จะใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการส่วนใหญ่ จึงมักจะเป็นคู่สัญญากับเจ้าของกิจการหรือโรงงานอุตสาหกรรม หรือมีนิติสัมพันธ์อย่างหนึ่งอย่างใดกับเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น และในสัญญาหรือข้อตกลงตามนิติสัมพันธ์ที่มีอยู่ต่อกันนั้นกำหนดให้ใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการ เมื่อมีข้อพิพาทที่เป็นความเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตเนื่องจากมลพิษซึ่งเกี่ยวเนื่องกับข้อตกลงตามสัญญานั้น หรือในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการเท่านั้น¹¹³

ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายทางเลือกอื่นในการระงับข้อพิพาทต่าง ๆ ดังกล่าว ซึ่งผู้เจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากมลพิษนำมาใช้เพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในแต่ละมาตรการนั้นยังคงมีข้อจำกัดบางประการ

¹¹² ฎบที่ 2 น. 22-24.; บทที่ 3 น. 177-180.

¹¹³ ฎบที่ 3 น. 179.

ทำให้ผู้เสียหายหรือผู้เจ็บป่วยจากมลพิษ ไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายหรือการรักษาอย่างเพียงพอทันที และเป็นผล ตามหลักของการเยียวยาความเสียหาย แม้จะเจ็บป่วยจริงจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่กระจายเจือปนอยู่ในสิ่งแวดล้อมก็ตาม และผู้เสียหายหรือผู้เจ็บป่วยจากมลพิษซึ่งเลือกใช้มาตรการทางกฎหมายทางเลือกอื่นเหล่านี้แทนการฟ้องคดี ก็เนื่องจากขาดทุนทรัพย์ในการฟ้องร้อง แต่จำนวนผู้เสียหายหรือผู้เจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยทั่วไปจะมีจำนวนมาก การประนีประนอมยอมความจึงยากที่จะเจรจาให้ผู้เสียหายหรือผู้เจ็บป่วยแต่ละคนได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสมตามที่ทุกคนต้องการได้ การใช้มาตรการการไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาท ก็จะประสบปัญหาทำนองเดียวกับการประนีประนอมยอมความ และโดยเฉพาะการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยโดยศาล หากผู้ก่อมลพิษขอเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและท้ายที่สุดไม่สามารถตกลงกันได้ หรือตกลงกันได้และระงับข้อพิพาทด้วยการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ แต่ต่อมาผู้ก่อมลพิษไม่ปฏิบัติตามสัญญา ก็อาจทำให้ผู้ประสบภัยไม่สามารถได้รับการเยียวยารักษาอย่างทันเวลา อีกทั้ง การเยียวยารักษาความเจ็บป่วยโดยใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการซึ่งมีค่าใช้จ่ายและขั้นตอนใกล้เคียงกับกระบวนการพิจารณาในศาลนั้น ผู้เสียหายหรือผู้เจ็บป่วยจากมลพิษซึ่งไม่มีทุนทรัพย์ในการฟ้องร้องดำเนินคดีจึงอาจไม่สามารถจะเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายทางเลือกเหล่านี้ได้¹¹⁴

ในปัญหาต่างๆ เหล่านี้ หากมีกองทุนเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในด้านสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน ก็จะเป็นหลักประกันแก่สังคม โดยเฉพาะแก่ผู้เสียหายหรือผู้เจ็บป่วยจากมลพิษที่ยากจนจะสามารถนำเงินจากกองทุนไปเป็นค่ารักษาพยาบาลได้ทันเวลาก่อนที่ความเจ็บป่วยจะลุกลาม หรือเรื้อรังจนยากแก่การรักษา จึงควรมีการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อนำเงินที่ได้จากการจัดเก็บภาษีมานั้นไว้เป็นกองทุนเฉพาะ เพื่อเป็นเงินอุดหนุนสำหรับค่าใช้จ่ายในการเยียวยารักษาแก่ผู้เจ็บป่วยหรือเยียวยาในกรณีเสียชีวิตจากมลพิษของแหล่งกำเนิดมลพิษหรือโรงงานอุตสาหกรรมที่ปนเปื้อนอยู่ในสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ

¹¹⁴ ดูบทที่ 3 น. 169-180.

4.4 วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยมาตรการประกันภัยสิ่งแวดล้อม

การประกันภัยสิ่งแวดล้อม เป็นมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ประการหนึ่งที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม และเป็นหลักประกันทางการเงินให้แก่ทั้งฝ่ายผู้ก่อมลพิษ ซึ่งเป็นผู้ประกอบการให้มีความมั่นคงทางการเงิน ด้วยเหตุที่ว่า แม้จะต้องประสบกับภัยจากอุบัติเหตุและทำให้ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายเป็นจำนวนมูลค่ามหาศาลอันเนื่องมาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อม ก็ไม่ทำให้ธุรกิจหรือกิจการมีผลกระทบเสียหายจากการที่ต้องรับผิดชอบในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายจำนวนมากซึ่งได้รับความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อม¹¹⁵ เพราะมีผู้รับประกันภัยเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเยียวยาความเสียหายแทนในนามของตน ส่วนผู้เสียหายหรือผู้เจ็บป่วยจากมลพิษก็มีหลักประกันทางการเงินที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายหรือค่ารักษาพยาบาล แม้ในกรณีที่ผู้เสียหายมีจำนวนมาก อีกทั้งความเสียหายมีมูลค่าสูง และผู้ประกอบการหรือเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษ หรือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ จะไม่มีกำลังทุนทรัพย์เพียงพอที่จะให้การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมดได้ก็ตามก็ยังมีผู้รับประกันภัยที่จะเข้ามารับผิดชอบค่าใช้จ่าย¹¹⁶

อย่างไรก็ดี การเยียวยาความเสียหายโดยใช้มาตรการประกันภัยสิ่งแวดล้อมซึ่งมีอยู่ตามบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบันนั้น ยังคงมีข้อจำกัดหลายประการทั้งทางด้านกฎหมายประกันภัย และปัญหาการจัดให้มีการประกันภัยสิ่งแวดล้อม จึงไม่อาจให้การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรมตามหลักการเยียวยาความเสียหายเช่นเดียวกันกับการใช้มาตรการทางกฎหมายทางเลือกอื่น ๆ ที่มีอยู่ในขณะนี้ ดังเช่นปัญหาต่าง ๆ ต่อไปนี้¹¹⁷

¹¹⁵ ควบที่ 3 น. 180-181.

¹¹⁶ ควบที่ 3 น. 180-185.

¹¹⁷ ควบที่ 3 น. 180-185.

4.4.1 ปัญหาในเรื่องจำนวนเงินเอาประกันภัย

เนื่องจาก ประเทศไทยมิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการประกันภัยสิ่งแวดล้อมไว้โดยเฉพาะ จึงต้องใช้หลักกฎหมายประกันภัยทั่วไปมาบังคับเพราะสัญญาประกันภัยสิ่งแวดล้อม ถือได้ว่าเป็นสัญญาประกันวินาศภัยอย่างหนึ่ง ซึ่งตามหลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของสัญญาประกันภัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 877 กำหนดให้ผู้รับประกันภัยต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนวินาศภัยอันแท้จริง หากแต่ต้องไม่เกินไปกว่าจำนวนเงินที่เอาประกันภัยไว้ ซึ่งจำนวนเงินที่เอาประกันภัยไว้นั้น จะมีความสัมพันธ์กับจำนวนเบี้ยประกันภัย กล่าวคือ ถ้าจำนวนเงินเอาประกันภัยสูง จำนวนเบี้ยประกันภัยก็ย่อมสูงตามไปด้วย และในทางกลับกัน หากจำนวนเงินเอาประกันภัยต่ำ จำนวนเบี้ยประกันภัยก็จะมีอัตราต่ำด้วยเช่นกัน

ดังนั้น หากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ซึ่งตกอยู่ในภาวะความเสียหายที่จะต้องรับผิดชอบอันเนื่องมาจากมลพิษนั้น ได้เอาประกันภัยสิ่งแวดล้อมไว้ ในจำนวนเงินเอาประกันภัยต่ำ และความเสียหายที่เกิดขึ้นมากกว่าจำนวนเงินซึ่งได้เอาประกันภัยไว้ ผู้รับประกันภัยจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายหรือผู้เจ็บป่วยจากมลพิษเพียงไม่เกินจำนวนเงินที่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมได้เอาประกันภัยไว้เท่านั้น ในกรณีเช่นนี้ผู้เสียหายก็ไม่อาจได้รับชดเชยและเยียวยาความเสียหายเต็มตามความเสียหายแท้จริง

อย่างไรก็ตาม หากยังมีความเสียหายที่ไม่ได้รับชดใช้เหลืออยู่อีกเท่าใด ผู้เสียหายชอบที่จะได้รับชดใช้จากผู้ก่อมลพิษ ถ้าคดีที่ผู้เสียหายฟ้องผู้รับประกันภัยนั้น ได้เรียกผู้ก่อมลพิษซึ่งเป็นผู้เอาประกันภัยเข้ามาสู่คดีด้วยดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 887 วรรคสอง และมาตรา 888 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งก็จะกลับไปสู่ปัญหาเดิมในเรื่องการยื่นฟ้องคดีต่อศาล และการเอาประกันภัยขึ้นอยู่กับความสมัครใจของเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมว่าจะเอาประกันภัยสิ่งแวดล้อมไว้หรือไม่ หรือจะเอาประกันภัยไว้เป็นจำนวนเท่าใด เพราะมิได้มีกฎหมายบังคับให้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษต้องเอาประกันภัยสิ่งแวดล้อม หรือบังคับว่าต้องมีจำนวนเงินเอาประกันภัยไม่ต่ำกว่าเท่าใด

4.4.2 ปัญหาเรื่องอายุความฟ้องคดี

อนึ่ง แม้กฎหมายลักษณะประกันภัยในเรื่องการประกันภัยความรับผิดหรือประกันภัยค้ำจุน จะให้สิทธิผู้เสียหายฟ้องผู้รับประกันภัยได้โดยตรง แต่การฟ้องคดีต้องกระทำภายในอายุความสองปีนับแต่วันวินาศภัย ซึ่งในบางกรณีความเสียหายเกิดจากการสะสมของสารพิษมีระยะเวลายาวนานกว่าความเสียหายจะปรากฏชัด เช่น ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุเพราะความประมาทเลินเล่อของผู้ก่อมลพิษ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน แต่เมื่อผ่านไปแล้วเกินสองปี จึงทราบว่ามิมีผลกระทบและเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยด้วย เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ อายุความสองปีนับแต่วันวินาศภัยจึงมีปัญหาว่า จะเริ่มนับตั้งแต่วันใด หากพ้นสองปีนับแต่วันที่เกิดอุบัติเหตุแล้ว จะถือว่าพ้นสองปีนับแต่วันวินาศภัยแล้วหรือไม่ และหากอาการของโรคที่เกิดจากมลพิษเพิ่งแสดงให้ปรากฏ ผู้เสียหายจะเรียกร้องให้ผู้รับประกันภัยรับผิดชอบได้หรือไม่

ในกรณีที่ ความเจ็บป่วยเกิดจากมลพิษซึ่งมาจากกระบวนการผลิต อายุความสองปีนับแต่วันวินาศภัยจะเริ่มนับตั้งแต่วันใดและ โรคอันเกิดจากมลพิษโดยส่วนใหญ่มิได้ปรากฏอาการขึ้นให้เห็นโดยทันทีที่มีการประกอบกิจการหรือตั้งโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะ โรคร้ายแรงเช่น โรคมะเร็ง มักเกิดจากการสะสมสารพิษยาวนาน หากผู้ประสบภัยจากมลพิษตรวจพบว่าเป็นโรคมะเร็งอันเนื่องมาจากมลพิษของผู้เอาประกันภัย และผู้รับประกันภัยไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลในกรณีเช่นนี้อายุความสองปีจะเริ่มนับตั้งแต่วันใด

ปัญหาต่าง ๆ ในเรื่องอายุความฟ้องคดีดังกล่าวนี้ จึงอาจทำให้ผู้เสียหายหรือผู้เจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมไม่อาจเรียกร้องให้ผู้รับประกันภัยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามสัญญาประกันภัยได้ แม้จะมีกฎหมายบังคับให้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษต้องเอาประกันภัยสิ่งแวดล้อม ก็ยังคงมีปัญหาทางกฎหมาย หากกฎหมายประกันภัยสิ่งแวดล้อมมิได้กำหนดเรื่องอายุความไว้โดยเฉพาะ ก็ยังคงต้องใช้อายุความตามกฎหมายประกันวินาศภัยทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือสองปีนับแต่วันวินาศภัย

4.4.3 ผู้รับประกันภัยอาจปฏิเสธความรับผิดชอบ

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งผู้ก่อมลพิษเป็นผู้เอาประกันภัย ผู้รับประกันภัยอาจปฏิเสธความรับผิดชอบ ทำให้ผู้เสียหายต้องนำคดีไปฟ้องศาล ซึ่งต้องมีค่าใช้จ่ายและใช้ระยะเวลายาวนาน ทำให้กลับไปสู่ปัญหาเช่นเดียวกันกับการเลือกใช้มาตรการเยียวยาความเสียหายด้วยการยื่นฟ้องคดีต่อศาล และในที่สุดอาจไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายเลยหากศาลพิพากษายกฟ้อง

โดยเฉพาะในกรณีที่มีแหล่งกำเนิดมลพิษหรือโรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่ง และไม่แน่ชัดว่าความเสียหายเกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษใด ผู้รับประกันภัยอาจปฏิเสธความรับผิดชอบตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายลักษณะประกันภัยว่า มิใช่วินาศภัยซึ่งผู้เอาประกันภัยจะต้องรับผิดชอบ หรือด้วยเหตุผลอื่นๆ เช่น สัญญาประกันภัยไม่ผูกพันคู่สัญญาเพราะผู้เอาประกันภัยไม่มีส่วนได้เสียในเหตุที่ประกันภัยไว้ หรือผู้เอาประกันภัยปกปิดข้อความจริงหรือแถลงข้อความเท็จซึ่งหากผู้รับประกันภัยทราบจะไม่รับประกันภัยหรือต้องเรียกเบี้ยประกันภัยสูงขึ้น ทำให้สัญญาประกันภัยตกเป็นโมฆะ และผู้รับประกันภัยอาจบอกล้างสัญญาประกันภัยได้ หรือเพราะผู้เอาประกันภัยไม่ชำระเบี้ยประกันภัย หรือประพฤติดิตินัยสัญญาข้อหนึ่งข้อใด หรือผู้รับประกันภัยกล่าวอ้างว่าคดีขาดอายุความ ฯลฯ และหากพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ก่อมลพิษซึ่งเป็นผู้เอาประกันภัย ตามกฎหมายลักษณะประกันภัยนั้นผู้รับประกันภัยก็ไม่ต้องรับผิดชอบ แม้ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 จะบัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายไหมทดแทนความเสียหายจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ โดยไม่ต้องพิสูจน์ว่าเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นหรือไม่ก็ตาม

นอกจากนี้ โดยทั่วไปเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น คดีที่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประกันภัยต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ผู้รับประกันภัยปฏิบัติตามสัญญาประกันภัย เพราะเหตุที่ผู้รับประกันภัยปฏิเสธการชดเชยค่าสินไหมทดแทน จะมีจำนวนมากกว่าคดีที่ผู้รับประกันภัยฟ้องผู้เอาประกันภัยให้ปฏิบัติตามสัญญาประกันภัย ดังนั้นจึงมีแนวโน้มว่า หากผู้ก่อมลพิษได้เอาประกันภัยสิ่งแวดล้อมไว้

แทนที่ผู้ประสบภัยจากมลพิษจะได้รับการชดเชยเยียวยาการรักษาพยาบาลความเจ็บป่วยหรือความเสียหายอย่างรวดเร็วขึ้นเพราะไม่ต้องฟ้องร้องเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ผู้ประสบภัยจากมลพิษก็จะต้องฟ้องร้องผู้รับประกันภัยเช่นกัน จึงย้อนกลับไปสู่ปัญหาอันเกิดจากการฟ้องร้องคดีต่อศาลเช่นเดิม อาทิ ปัญหาความล่าช้าจากกระบวนการพิจารณาคดี ปัญหาค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดี หรือปัญหาความไม่แน่นอนว่าจะชนะคดี เป็นต้น

4.4.4 ปัญหาในเรื่องอัตราเบี้ยประกันภัย

สำหรับในกรณีที่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษเอาประกันภัยในวงเงินจำนวนเอาประกันภัยสูง อัตราเบี้ยประกันภัยก็จะสูงตามไปด้วย ซึ่งเป็นภาระของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ที่จะต้องบวกเข้าเป็นต้นทุนในการดำเนินการของการประกอบกิจการ หรือการผลิตผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ จึงทำให้สินค้าหรือผลิตภัณฑ์มีราคาแพงขึ้น ยากต่อการแข่งขันกับผลิตภัณฑ์ซึ่งเป็นสินค้าของผู้ประกอบการรายอื่นที่ไม่ได้เอาประกันภัยสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ การประเมินความเสี่ยงต่อความรับผิดชอบในความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากมลพิษ ซึ่งต้องนำมาคำนวณเป็นอัตราเบี้ยประกันภัยนั้น มีความไม่แน่นอน และยากต่อการคำนวณ ผู้รับประกันภัยส่วนใหญ่จึงไม่สามารถจัดให้มีกรรมธรรม์ประกันภัยสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมที่ไม่อาจควบคุมได้ จึงไม่มีผู้ใดยอมรับประกันภัย

4.4.5 เงินกองทุนประกันภัยอาจไม่เพียงพอสำหรับการเยียวยาความเสียหาย

อีกปัญหาหนึ่งคือ เนื่องจากความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีต่อสิ่งแวดล้อม มีความเสียหายเป็นมูลค่ามหาศาล ผู้รับประกันภัยจึงต้องกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยสูงกว่าการประกันวินาศภัยโดยทั่วไปมาก ซึ่งการที่เบี้ยประกันภัยมีอัตราสูง ทำให้ผู้ประกอบการหรือเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมที่ต้องมีความรับผิดชอบจากมลพิษ ไม่สมัครใจทำสัญญาประกันภัย เป็นผลให้มีผู้เอาประกันภัยสิ่งแวดล้อมจำนวนน้อย การระดมเงินกองทุนจากการที่ผู้เอาประกันภัยส่งเบี้ยประกันภัยเข้ากองทุนจึงมีจำนวนน้อยตามไปด้วยเช่นเดียวกัน แต่เมื่อเกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อมขึ้น ความเสียหายดังกล่าวนั้นจะมีจำนวนมาก เป็นวงกว้าง และมีมูลค่าความเสียหายสูงซึ่งอาจมากกว่าจำนวนเงินในกองทุนที่มีอยู่ การประกันภัยสิ่งแวดล้อมจึงไม่

ประสบผลตามหลักของการประกันภัยที่ว่า “การประกันภัยนั้นจะประสบความสำเร็จได้ ต้องมีผู้เอาประกันภัยเป็นจำนวนมาก” (Meet the Law of Large Numbers)¹¹⁸ ผู้รับประกันภัยส่วนใหญ่ในประเทศไทย จึงไม่จัดให้มีการประกันภัยสิ่งแวดลอม และระบบการประกันภัยสิ่งแวดลอมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายลักษณะประกันภัยของไทยที่มีอยู่ เป็นการประกันภัยแบบสมัครใจ เว้นแต่จะมีการบัญญัติกฎหมายให้การประกันภัยสิ่งแวดลอมเป็นการประกันภัยภาคบังคับเท่านั้น คือให้ผู้ประกอบกิจการซึ่งตกอยู่ในภาวะที่อาจเป็นผู้สร้างความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดลอม ต้องเอาประกันภัยสิ่งแวดลอม การประกันภัยสิ่งแวดลอมจึงจะประสบผลสำเร็จเป็นหลักประกันทางการเงินให้แก่ทั้งผู้เสียหาย และผู้ก่อมลพิษในสิ่งแวดลอม และเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความมั่นคงให้แก่ภาคธุรกิจได้¹¹⁹

4.4.6 ปัญหาเรื่องข้อยกเว้นความรับผิดตามกฎหมายประกันภัย

ข้อยกเว้นความรับผิดซึ่งเป็นเหตุให้ผู้รับประกันภัยไม่ต้องรับผิดมีได้ 3 กรณีคือ ข้อยกเว้นความรับผิดตามกฎหมายประกันภัย หรือข้อยกเว้นความรับผิดตามกฎหมายประกันภัย และในกรณีที่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งเป็นผู้เอาประกันภัย ไม่ต้องรับผิดเพราะเข้าข้อยกเว้นความรับผิดตามกฎหมายอื่นๆ เช่นข้อยกเว้นตามกฎหมายสิ่งแวดลอมมาตรา 96¹²⁰ ในกรณีที่เข้าข้อยกเว้นซึ่งเป็นเหตุแห่งคดีดังกล่าวนี้ จะทำให้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งเป็นผู้เอาประกันภัยไม่ต้องรับผิด และเป็นผลให้ผู้รับประกันภัยไม่ต้องรับผิดด้วย เพราะการประกันภัยสิ่งแวดลอมนั้น โดยแท้จริงก็คือการประกันภัยความรับผิดหรือการประกันภัยค่าจูน ซึ่งผู้รับประกันภัยจะต้องรับผิดต่อบุคคลผู้ต้องเสียหายต่อเมื่อ เป็นวินาศภัยซึ่งผู้เอาประกันภัยจะต้องรับผิดชอบเท่านั้น จึงเท่ากับว่า ผู้เสียหายซึ่งเป็นเหยื่อมลพิษไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากทั้งผู้ก่อมลพิษและจากผู้รับประกันภัย ผู้ประสบภัยจากมลพิษจึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเยียวยาความเสียหายเอง เสมือนถูกลงโทษ โดยมีได้เป็นผู้กระทำความผิด และทั้งต้องเจ็บป่วยทุกข์ทรมานทางร่างกายโดยปราศจากความผิด และมีได้ร่วมรับผลประโยชน์ใด ๆ จากกิจการนั้น

¹¹⁸ ดูบทที่ 3 น. 180-185.

¹¹⁹ ดูบทที่ 3 น. 180-185.

¹²⁰ ดูบทที่ 3 น. 147.

นอกจากนี้ยังมีข้อยกเว้นตามที่ระบุไว้ในกรมธรรม์ประกันภัย ซึ่งผู้รับประกันภัยสามารถจำกัดความรับผิดได้โดยไม่มีขอบเขตตามหลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนาระหว่างคู่สัญญา ผู้เอาประกันภัยและผู้รับประกันภัยจึงจะตกลงไม่รับผิดในกรณีใด ๆ ก็ได้ หากผู้เอาประกันภัยยินยอมตกลงด้วย และอาจกำหนดเงื่อนไขบางอย่างใดอย่างหนึ่งให้ผู้เอาประกันภัยปฏิบัติ หากผู้เอาประกันภัยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วน ผู้รับประกันภัยจะไม่รับผิดก็เป็นไปตามที่ตกลงนั้น เช่นกำหนดให้แจ้งรายละเอียดแห่งความเสียหายมิฉะนั้นไม่รับผิด หากผู้เอาประกันภัยละเลยไม่แจ้งรายละเอียดแห่งความเสียหาย ผู้รับประกันภัยก็จะหลุดพ้นจากความรับผิดตามสัญญาประกันภัยนั้น ในกรณีเช่นนี้แม้มีการเอาประกันภัยสิ่งแวดล้อมไว้ก็มิได้ก่อให้เกิดประโยชน์ใด ๆ แก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษ

อีกทั้งยังมีข้อยกเว้นความรับผิดตามกฎหมายประกันภัยในสองกรณีคือ ประการแรกความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำโดยทุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้เอาประกันภัย ในกรณีเช่นนี้ ผู้รับประกันภัยก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้กฎหมายสิ่งแวดล้อมจะบัญญัติให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดโดยไม่ต้องพิสูจน์ว่าได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม แต่ถ้าผู้รับประกันภัยพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายเกิดจากความทุจริตหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้เอาประกันภัยซึ่งเป็นเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ผู้รับประกันภัยก็มีสิทธิปฏิเสธไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

ข้อยกเว้นอีกประการหนึ่งคือ ในกรณีที่ความเสียหายจากมลพิษหรือวินาศภัยตามสัญญา นั้นเกิดจากความไม่สมประกอบของเนื้อในแห่งวัตถุที่เอาประกันภัยเอง ในกรณีเช่นนี้ผู้รับประกันภัยก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้การประกันภัยความรับผิดนั้นวัตถุที่เอาประกันภัยคือความรับผิดก็ตาม แต่ในกรณีการประกันภัยค่าจุนความรับผิดอันเกิดจากทรัพย์สินสิ่งใด ทรัพย์สินนั้นย่อมถือว่าเป็นวัตถุที่เอาประกันภัยด้วย เช่นกรณีบริษัทขนน้ำมันเอาประกันภัยค่าจุนความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากการขนถ่ายน้ำมัน หรือเอาประกันภัยค่าจุนความเสียหายอันเกิดจากทรัพย์สินอันตราย และท่อส่งน้ำมันดิบของเรือขนถ่ายน้ำมันร่วกลางทะเล เป็นเหตุให้เกิดมลพิษทางน้ำเนื่องมาจากน้ำมันก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ในกรณีเช่นนี้ถือว่าท่อส่งน้ำมันดิบนั้นคือวัตถุที่เอาประกันภัยด้วย หากพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายเกิดจากความเก๋ารุคของตัวท่อซึ่งทำให้เกิดการแตกหัก เป็นผลให้มีความแหลมคมกรีดขาง

ชั้นในของท้องถิ่นและรื้อทำให้น้ำมันไหลออก ถือได้ว่าเป็นความเสียหายจากความไม่สมประกอบ
แห่งเนื้อในของวัตถุที่เอาประกันภัยนั่นเอง ในกรณีเช่นนี้ผู้รับประกันภัยจึงไม่ต้องรับผิดชอบ

ดังนั้น การแก้ไขปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิต
ของประชาชนนั้น จึงไม่อาจนำมาตรการประกันภัยสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสัญญาประกันวินาศภัยประเภท
หนึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้เป็นมาตรการในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ
อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมทุกรายและทุกกรณีได้ เนื่องจาก
บทบัญญัติของกฎหมายประกันวินาศภัยตามกฎหมายยังมีข้อขัดข้องหลายประการสำหรับการประกัน
วินาศภัยประเภทนี้¹²¹

การแก้ปัญหาค่าการเยียวยาผู้เจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมด้วยการจัดตั้ง
กองทุนเยียวยาความเสียหายด้านสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน จึงน่าจะช่วยเหลือประชาชน
ได้ดีกว่าการออกกฎหมายประกันภัยภาคบังคับให้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมเอาประกันภัย
สิ่งแวดล้อม

4.5 วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษ ของโรงงานอุตสาหกรรม โดยมาตรการกองทุนทดแทน

ในหัวข้อนี้จะวิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของ
ประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยมาตรการกองทุนทดแทนอันได้แก่ กองทุนเงิน
ทดแทน กองทุนประกันสังคม และกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งเป็นกองทุนหลักที่สำคัญ
เกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน เพื่อชี้ให้เห็นว่าการเยียวยา
ความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมโดยกองทุนทดแทนต่าง ๆ ซึ่งเป็นกองทุนหลักที่สำคัญที่มีอยู่นั้น
ยังไม่อาจให้การเยียวยาความเสียหายแก่เหยื่อมลพิษทุกราย หรือทุกกรณีได้ เนื่องจากข้อจำกัดที่แตกต่าง
กันไปตามแต่วัตถุประสงค์ของกองทุนนั้น ๆ ดังนี้

¹²¹ ดูบทที่ 3 น. 180-185.

4.5.1 วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยกองทุนเงินทดแทน

การเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมด้วยมาตรการกองทุนเงินทดแทนนั้น ผู้มีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายต้องเป็นลูกจ้างของ โรงงานอุตสาหกรรมผู้ก่อมลพิษเท่านั้น และมีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายเฉพาะกรณีความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตอันเนื่องมาจากการทำงานให้แก่ นายจ้างเท่านั้น ซึ่งก็คือ โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั่นเอง ลูกจ้างผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษจะไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแก่ทรัพย์สินหรือค่าเสียหายในความเสียหายอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ ลูกจ้างของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ จึงมีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายเฉพาะในกรณีประสบอันตรายถึงแก่ความตาย สูญหาย เจ็บป่วย หรือทุพพลภาพ อันเนื่องมาจากการทำงานให้ โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นนายจ้างเท่านั้น

ดังนั้น หากลูกจ้างไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า ความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยหรือชีวิตของตนนั้นเกิดขึ้นเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้างผู้ก่อมลพิษ ก็ไม่อาจได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนนี้ได้ ดังตัวอย่างคดีตามคำพิพากษาฎีกาที่ 5785/2540 ในกรณีที่ลูกจ้างมีอาการเจ็บป่วยจากสารเคมีซึ่งสะสมอยู่ในสมองมาก และแพทย์ระบุว่าลูกจ้างป่วยเป็นโรคสารพิษอลูมินา ซึ่งใช้เป็น ส่วนประกอบในการทำแผ่นวงจรอิเล็กทรอนิกส์ในโรงงานอุตสาหกรรมของนายจ้าง แต่นายจ้างพิสูจน์ได้ว่าปริมาณฝุ่นละอองในสถานที่ทำงานของลูกจ้าง ณ โรงงานอุตสาหกรรมนั้นมีปริมาณต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ศาลจึงตัดสินว่า การเจ็บป่วยของลูกจ้างไม่ได้เกิดจากสารอลูมินาอันเนื่องมาจากการทำงาน และพิพากษายกฟ้องนายจ้างผู้เป็นเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมนั้น¹²²

กรณีตามตัวอย่างในคดีดังกล่าวนี้ ลูกจ้างจึงไม่อาจรับการชดเชยเยียวยาความเสียหายโดยอาศัยมาตรการกองทุนเงินทดแทนนี้ได้ ทั้งที่ลูกจ้างเจ็บป่วยเนื่องมาจากมลพิษเดียวกันกับที่ โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมจริง แม้ปริมาณฝุ่นในสถานที่ทำงานคือ โรงงานอุตสาหกรรมนั้นจะต่ำกว่าค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่การที่ลูกจ้างได้รับสารพิษสะสมเข้าสู่ร่างกายทีละเล็กละ

¹²² ฎีกาที่ 3 น. 165.

น้อย ก็ย่อมเกิดความเจ็บป่วยและได้รับความเสียหายได้ อีกทั้งโรงงานอุตสาหกรรมของนายจ้างซึ่งลูกจ้างทำงานอยู่ด้วยนั้นก็เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษแห่งหนึ่ง เพราะโรงงานอุตสาหกรรมได้ใช้สิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษดังกล่าวจริง เพียงแต่ปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมนั้นไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนด อย่างไรก็ตาม มลพิษเหล่านั้นไม่ได้หายไป ยังคงดำรงอยู่ในสิ่งแวดล้อมนั้นตามกฎแห่งเทอร์โมไดนามิกส์ (Laws of Thermodynamics) และถูกสะสมมากขึ้นตามกาลเวลา จนทำให้มีปริมาณมากเพียงพอที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ชีวิตและทรัพย์สินของลูกจ้าง หรือบุคคลที่อยู่กับลูกจ้างและผู้อื่นได้¹²³

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีโรงงานอุตสาหกรรมใกล้เคียงกันหลายโรงงาน และแต่ละโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านั้นต่างก็ปล่อยมลพิษประเภทเดียวกันออกสู่สิ่งแวดล้อม แม้มลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมของแต่ละโรงงานไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ปริมาณมลพิษที่ถูกปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมของโรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่งรวมกัน ก็อาจมีปริมาณมากพอที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัย ชีวิตและทรัพย์สินของลูกจ้าง รวมทั้งผู้อื่นซึ่งมิใช่ลูกจ้างของโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านั้น ได้เช่นเดียวกัน แต่เป็นการยากที่ลูกจ้างของโรงงานอุตสาหกรรมใดจะพิสูจน์ได้ว่า ความเจ็บป่วยหรือความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากมลพิษอันเนื่องมาจากการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่ตนเป็นลูกจ้าง ดังคำวินิจฉัยของศาลดังกล่าว ลูกจ้างเหล่านี้จึงไม่มีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยอาศัยมาตรการกองทุนเงินทดแทนนี้เช่นกัน

นอกจากนี้ บุคคลในครอบครัวของลูกจ้างที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งลูกจ้างทำงานอยู่ หรือเป็นผู้อื่นที่มีใช้ลูกจ้างของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ย่อมไม่อาจใช้มาตรการกองทุนเงินทดแทนนี้เยียวยาความเสียหายได้ ไม่ว่าจะเป็ความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย ชีวิตหรือทรัพย์สินของผู้นั้นก็ตาม เพราะมิใช่บุคคลผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 นี้¹²⁴

¹²³ ฎบที่ 2 น. 15, 20-21.

¹²⁴ ฎบที่ 3 น. 185.

4.5.2 วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยกองทุนประกันสังคม

ผู้มีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อมจากกองทุนประกันสังคม ต้องเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 เท่านั้น

ในส่วนของลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนซึ่งประสบอันตราย เจ็บป่วยทุพพลภาพ หรือตาย อันเนื่องมาจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมและมีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายจากมาตรการกองทุนประกันสังคมนี้ ไม่จำเป็นต้องประสบอันตราย เจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือตาย เนื่องมาจากการทำานให้นายจ้าง แต่ต้องเป็นผู้ประกันตน

การรับการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษ โดยอาศัยมาตรการกองทุนประกันสังคมนี้ แม้เงินกองทุนส่วนหนึ่งจะมาจากนายจ้าง แต่อาจมีใช้นายจ้างซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษในสิ่งแวดล้อม หรือแม้แต่ในกรณีที่นายจ้างนั้นเป็นเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษด้วยก็ตาม เงินกองทุนอีกส่วนหนึ่งนั้นมาจากลูกจ้างซึ่งต้องจ่ายสมทบเข้ากองทุน ดังนั้นเงินส่วนหนึ่งที่นำมาใช้ในการเยียวยาความเสียหาย จึงเป็นเงินของลูกจ้างเอง ทั้งที่ผู้ได้รับประโยชน์จากการปล่อยมลพิษ คือเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมผู้ก่อมลพิษ จึงไม่เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย¹²⁵ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของกองทุนประกันสังคม มิได้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อมโดยตรง

ลูกจ้างซึ่งเป็นข้าราชการและลูกจ้างประจำของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิตหรือนักศึกษาซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน สถานพยาบาล วิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัย ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และกิจการหรือลูกจ้างอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ลูกจ้างเหล่านี้ หากมิได้สมัครเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ แม้ได้รับความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือ

¹²⁵ อนุบทที่ 2 น. 16-18.

แหล่งกำเนิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมต่อสุขภาพอนามัย ชีวิตและทรัพย์สินจริง ก็ไม่อาจได้รับการชดเชย เยียวความเสียหายโดยอาศัยมาตรการกองทุนประกันสังคมนี้ได้¹²⁶

4.5.3 วิเคราะห์ปัญหาการเยียวความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ หรือที่เรียกกันว่า “กองทุน 30 บาท” นั้นแม้จะมีวัตถุประสงค์ให้บริการสาธารณสุขแก่ผู้ที่ยังไม่ได้รับสิทธิสวัสดิการจากกองทุนอื่นๆ เช่นจากสวัสดิการข้าราชการ จากกองทุนเงินทดแทน หรือจากกองทุนประกันสังคม ก็จะสามารถใช้สิทธิในการรักษาพยาบาลโดยอาศัยเงินจากกองทุนหลักประกันสุขภาพนี้ก็ตาม แต่เงินจากกองทุนนี้กันมาจากเงินภาษีของประชาชนทั่วไป เพื่อการรักษาพยาบาลแก่ประชาชนที่เจ็บป่วยทั่วไป มิใช่สำหรับผู้ที่ได้รับมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งต้องการการรักษาโดยแพทย์เฉพาะทาง และในบางกรณีความเจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ มิได้ทำให้เกิดอาการเจ็บป่วยรุนแรงแก่ทุกคน แต่ก่อให้เกิดความเจ็บป่วยแก่คนจำนวนมากในพื้นที่รอบ ๆ โรงงานหรือบริเวณใกล้เคียง เช่น ควันพิษจากโรงงานทำให้ผู้ได้รับผลกระทบมีอาการเจ็บคอ ไอ หรือจาม จำนวน 5,000 ราย ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลแต่ละรายประมาณ 2,000 บาท ผู้เสียหายแต่ละรายย่อมไม่คุ้มที่จะฟ้องเรียกค่ารักษาพยาบาลซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีสูงกว่า เว้นแต่การฟ้องคดีเป็นกลุ่ม แต่ก็ไม่มีหลักประกันว่าจะชนะคดี และแม้จะชนะคดี ความเจ็บป่วยเหล่านี้เป็นเรื่องที่รอนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษามีได้ แม้กระบวนการพิจารณาในปัจจุบันจะรวดเร็วขึ้นกว่าแต่ก่อนเพียงใด ก็ยังต้องใช้เวลาเป็นเดือนหรือเป็นปี ผู้เจ็บป่วยจึงต้องเข้ารับการรักษาก่อนศาลตัดสินคดี หากผู้ป่วยมีสิทธิได้รับการรักษาจากรัฐหรือจากกองทุนทดแทนต่างๆ โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ เมื่อชนะคดีศาลก็ไม่สั่งให้โรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นต้องชดใช้ค่ารักษาพยาบาลให้ ดังนั้นผู้ป่วยที่ไม่มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากกองทุนทดแทนอื่น ๆ ก็จะใช้สิทธิการรักษาพยาบาลจากกองทุนหลักประกันสุขภาพนี้โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องศาล ในกรณีตามตัวอย่างนั้น ถ้ามีผู้เจ็บป่วย 5,000 ราย กองทุนฯ จึงต้องจ่ายเงินเป็นค่ารักษาพยาบาลเป็นเงินสูงถึงประมาณ 10 ล้านบาท จึงเท่ากับเป็นการใช้เงินภาษีของ

¹²⁶ ดูบทที่ 3 น. 188-192.

ประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งถูกกันไว้ใช้สำหรับการรักษาสุขภาพทั่วไปของประชาชนมาخذใช้ความเสียหายด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษของโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้สิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษ และได้รับผลกำไรจากการประกอบกิจการของตน อีกทั้งเงินจากกองทุนมิใช่เงินที่จัดเก็บมาจากผู้ก่อมลพิษ ซึ่งเป็นต้นเหตุของความเจ็บป่วยของผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษโดยตรง จึงไม่เป็นธรรมแก่สังคมส่วนรวมและไม่สอดคล้องกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์ สิ่งแวดล้อมในเรื่องหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการเยียวยาความเสียหาย และทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม¹²⁷

นอกจากนี้ การที่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษต้องมาอาศัยเงินจากกองทุนหลักประกันสุขภาพทั่วไป จึงทำให้เงินภาษีของประชาชนทั่วไปที่มีใช้เป็นผู้ก่อมลพิษต้องนำมาเยียวยาผู้ที่รับผลกระทบจากมลพิษด้วยทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลโรคอันเกิดจากมลพิษนั้นมีจำนวนสูงกว่าโรคทั่วไป แต่สถานภาพของเงินกองทุนหลักประกันสุขภาพนั้น งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ยังไม่เพียงพอต่อการเยียวยารักษาผู้ป่วยทั่วไป และยังคงขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปี โดยในปี 2560 งบประมาณที่ใช้เป็นจำนวน 1.6 แสนล้านบาท และในปี 2561 เพิ่มขึ้นเป็น 1.7 แสนล้านบาท จนก่อให้เกิดความกังวลเป็นอย่างยิ่งจากรัฐบาลว่าจะไม่มีงบประมาณเพียงพอสำหรับการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ¹²⁸ และในปี 2563 งบประมาณที่ใช้มีจำนวน 1.6 แสนล้านบาท และสำหรับปี 2564 ได้เสนอรอบงบประมาณเป็นจำนวนถึง 2.1 แสนล้านบาท¹²⁹

ทั้งนี้ เนื่องจากเงินกองทุนที่จัดสรรไว้สำหรับผู้เจ็บป่วยอื่นทั่วไปต้องนำมาใช้จ่ายเพื่อเยียวยาผู้ป่วยซึ่งเจ้าของกิจการหรือโรงงานอุตสาหกรรมเป็นต้นเหตุด้วย ทั้ง ๆ ที่เจ้าของกิจการเหล่านี้เป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ซึ่งตนได้ผลิตขึ้น แต่กลับไม่ต้องรับผิดชอบใดๆในความ

¹²⁷ คุปทที่ 2 น. 16-37.

¹²⁸ “บีกู่ ผ่าก่อดามปชช. งบประกันสุขภาพเพิ่มขึ้นแต่รายได้เท่าเดิม จะเอาที่ไหนไปพัฒนาปท.,” (2561, 6 มีนาคม), *มติชน*, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 19 เมษายน 2561.

¹²⁹ “สปสช. ชง ครม. เคาะงบปี 63-64 “2.1 แสนล้าน” เหม่าจ่ายรายหัว 3,975 บาท,” (2563, 23 มิถุนายน), *ฐานเศรษฐกิจ*, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 23 มิถุนายน 2563.

เสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ได้รับผลกระทบ ภาระที่รัฐบาลต้องแบกรับด้วยการจัดสรรเงินเข้าสู่กองทุนนี้ ย่อมตกแก่ประชาชนทั่วไปที่มีใช้ผู้ก่อให้เกิดความเจ็บป่วยแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษ โดยเฉพาะความเจ็บป่วยอันเกิดจากอุบัติเหตุด้านมลพิษในแต่ละครั้ง โรงพยาบาลในพื้นที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการรักษาผู้ป่วย ทำให้งบประมาณของโรงพยาบาลที่ถูกจัดสรรไว้ใช้เพื่อการส่งเสริมและรักษาสุขภาพทั่วไปของประชาชน ต้องถูกนำมารองรับความเสียหายจากความประมาทเลินเล่อของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย จึงไม่เป็นธรรมทั้งแก่ผู้ได้รับผลกระทบและแก่ประชาชนทั่วไปหากให้ใช้เงินจากกองทุนนี้เพื่อรักษาเยียวยาเหยื่อมลพิษ¹³⁰

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษโดยมาตรการกองทุนทดแทนต่าง ๆ ข้างต้น ในแต่ละกองทุนยังมีข้อจำกัดบางประการที่ไม่อาจให้การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษได้ทั้งหมดทุกภาคส่วน เช่นในกรณีที่ผู้ประสบภัยจากมลพิษมิใช่ลูกจ้างของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งก่อมลพิษก็จะไม่อาจใช้เงินจากกองทุนเงินทดแทนเพื่อการเยียวยารักษาพยาบาลได้ หากมิใช่ผู้ประกันตนก็ไม่อาจใช้เงินจากกองทุนประกันสังคม และในกรณีที่อาจใช้เงินจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติก็ไม่เพียงพอสำหรับการรักษาพยาบาลโรคอันเกิดจากมลพิษซึ่งต้องการการรักษาโดยแพทย์เฉพาะทาง เพราะกองทุนหลักประกันสุขภาพ เป็นกองทุนสำหรับการรักษาผู้ป่วยทั่วไป ดังนั้น หากมีการจัดตั้งกองทุนขึ้นอีกกองทุนหนึ่งเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเยียวยารักษาด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะ ด้วยการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษ และนำเงินภาษีที่จัดเก็บได้มาหักไว้เป็นเงินอุดหนุนสำหรับกองทุนนี้ ผู้ประสบภัยทุกรายซึ่งต้องเจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ก็จะสามารถได้รับการเยียวยารักษาอย่างทันเวลาไม่ทำให้ความเจ็บป่วยที่มีอยู่ส่งผลกระทบต่อลูกหลานหรือเรื้อรังจนยากแก่การเยียวยารักษา แต่ต้องกำหนดจำนวนเงินขั้นสูงสุดที่จะให้ความช่วยเหลือนี้ไว้ และชดใช้ให้ตามที่ได้รับความเสียหายจริง ไม่เกินจำนวนเงินขั้นสูงสุดที่กำหนด เพราะกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพฯ ที่จะตั้งขึ้นนี้ แตกต่างจากกองทุน

¹³⁰ คุปทที่ 3 น. 192-196.

ทดแทนทั่วไป คือไม่มีทุนประเดิมจากรัฐบาล และไม่มีเงินอุดหนุนจากรัฐบาล แต่มีลักษณะคล้ายการประกันภัยภาคบังคับ

4.6 วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยมาตรการกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม

ในหัวข้อนี้จะวิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และตามร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ... และกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมตามร่าง พ.ร.บ. มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ...

4.6.1 วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยกองทุนสิ่งแวดล้อมตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

กองทุนสิ่งแวดล้อมตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 ยังมีข้อจำกัดที่ทำให้ไม่อาจนำมาตราการกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติฯ นี้มาใช้ในการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนได้ ดังเหตุผลต่อไปนี้คือ

4.6.1.1 ปัญหาในเรื่องรายได้ของเงินกองทุนไม่เพียงพอ

ปัญหาในเรื่องรายได้ของเงินกองทุน เป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากโครงสร้างของกองทุนฯ ซึ่งมีแหล่งที่มาของรายได้เงินกองทุนจากเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่โอนมา เงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือจากภาคเอกชน ทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ เงินได้คอกผล และผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุนที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการของกองทุน และมีรายได้หลักจากค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กล่าวคือ

ค่าบริการ ซึ่งเป็นที่มาของแหล่งเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายปัจจุบันได้แก่ ค่าบริการระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม โดยกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ เป็นผู้พิจารณากำหนดอัตราค่าบริการที่จะประกาศใช้ในแต่ละเขตควบคุมมลพิษ หรือเขตท้องที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือกำจัดของเสียรวม ซึ่งอาจกำหนดให้มีอัตราแตกต่างกันได้ตามความเหมาะสม ดังตัวอย่างของอัตราค่าบริการของเทศบาลเมืองแม่สอด จังหวัดตาก ระหว่างปี พ.ศ. 2563 - 2572 โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานจะต้องเสียค่าบริการในอัตรา 3.00 – 4.00 บาทต่อลูกบาศก์เมตรของการใช้น้ำ¹³¹

ค่าปรับ เป็นการจัดเก็บจากผู้ลักลอบปล่อยน้ำเสียหรือของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม หรือจัดเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่หลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าบริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย โดยต้องถูกปรับในอัตราค่าปรับ 4 เท่าของค่าบริการที่กำหนด และเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย แต่ลักลอบปล่อยน้ำเสียหรือของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม หรือปล่อยลงสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ จะต้องเสียค่าปรับในอัตรา 4 เท่าของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันของการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียของตน¹³²

สำหรับค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บได้นั้นจะใช้เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการและบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของส่วนราชการส่วนท้องถิ่นหรือของส่วนราชการที่จัดเก็บ และนำหักส่งเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมบางส่วนเท่านั้นตามอัตราส่วนที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด¹³³ รายได้ของเงินกองทุนจากแหล่งนี้จึงมีจำนวนไม่มาก โดยเฉพาะในกรณีที่ไม่มีผู้ถูกปรับ ก็จะมีเพียงค่าบริการที่ถูกหักส่งเข้าเป็นเงินกองทุน และในกรณีที่เจ้าของหรือผู้

¹³¹ “ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่องกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียของระบบบำบัดน้ำเสียรวม เทศบาลเมืองแม่สอด จังหวัดตาก เทศบาลตำบลหัวขวาง จังหวัดมหาสารคาม เทศบาลเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร เทศบาลเมืองหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และเทศบาลเมืองป่าดอง จังหวัดภูเก็ต,” วันที่ 2 มิถุนายน 2553, *ราชกิจจานุเบกษา*, 127 (ตอนพิเศษ 69 ง), น. 53-57.

¹³² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 90, มาตรา 91 และมาตรา 92.

¹³³ แหล่งเดิม. มาตรา 93.

ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียเป็นของตนเอง ย่อมไม่จำเป็นต้องชำระค่าบริการ จึงไม่มีเงินรายได้ในส่วนนี้ส่งเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน

อนึ่ง ในขณะที่ความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นอุบัติเหตุจากมลพิษ หรือผลกระทบจากการรั่วไหลแพร่กระจายของมลพิษในกรณีอื่น ๆ มูลค่าของความเสียหายจะมีจำนวนมาก เช่น ความเสียหายจากการแพร่กระจายของสารเคมี เนื่องจากเพลิงไหม้โกดังของการท่าเรือแห่งประเทศไทยนั้น มีมูลค่าความเสียหายถึงพันล้านบาท หรือในกรณีท่อส่งน้ำมันดิบของบริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล (มหาชน) จำกั รั่ว มีมูลค่าความเสียหายมากกว่าพันล้านบาท¹³⁴ และยังมีอุบัติเหตุน้ำมันรั่วในประเทศไทยอีกหลายครั้ง ในระหว่างปี พ.ศ. 2540 - 2553 มีจำนวนถึง 124 ครั้ง และจากสถิติอุบัติเหตุจากสารเคมีของกรมควบคุมมลพิษในปี พ.ศ. 2555 มีจำนวนถึง 51 ครั้ง จำนวนเฉลี่ย 4 ครั้งต่อเดือน มีมูลค่าความเสียหายรวม 18,000 ล้านบาท และระหว่างปี พ.ศ. 2557-2561 มีอุบัติเหตุเกิดขึ้นถึง 587 ครั้ง¹³⁵

นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างจากคำพิพากษาของศาลอีกมากมาย เช่น คดีสารตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้ ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 1565/2549 มูลค่าความเสียหายที่ต้องชดใช้ตามคำพิพากษามีจำนวน 20,200,000 บาท และตามคำพิพากษาฎีกาที่ 2064/2554 มูลค่าความเสียหายที่ต้องชดใช้ตามคำพิพากษามีจำนวน 36,050,000 บาท คดีหมายเลขแดงที่ 1048/2554 มูลค่าความเสียหายที่ต้องชดใช้ตามคำพิพากษามีจำนวน 1,341,969.54 บาท คดีหมายเลขแดงที่ 637/2531 มูลค่าความเสียหายที่ต้องชดใช้มีจำนวน 3,898,390.1 บาท และคดีตามคำพิพากษาฎีกาที่ 5185-5221/2553 มูลค่าความเสียหายที่ต้องชดใช้มีจำนวน 4,690,000 บาท¹³⁶ และจากผลสำรวจของกรมควบคุมมลพิษระหว่างปี พ.ศ. 2558-2562 พบว่า ค่ารักษาพยาบาลโรคอันเกิดจากมลพิษทางน้ำ เฉพาะ โรคท้องร่วง มีมูลค่าความเสียหายเฉลี่ยสูงถึง 1,095,250,524 บาทต่อปี¹³⁷

¹³⁴ ฎบที่ 3 น. 123.

¹³⁵ ฎบที่ 3 น. 123-124.

¹³⁶ ฎบที่ 3 น. 162-165.

¹³⁷ ฎบที่ 3 น. 107.

ดังที่ได้กล่าวข้างต้นจึงเห็นได้ว่า มูลค่าความเสียหายจากมลพิษทั้งทางสิ่งแวดล้อมและความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยในแต่ละปีนั้นมีจำนวนสูงมาก ทำให้ไม่อาจนำเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมมาใช้สำหรับการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมได้ นอกจากนี้ใช้เพื่อการดำเนินการตามหลักการป้องกันล่วงหน้าตาม โครงสร้างวัตถุประสงค์ของกองทุนเท่านั้น

4.6.1.2 ปัญหาในด้านการบริหารจัดการกองทุน

กองทุนสิ่งแวดล้อมของไทยซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น พบว่ามีปัญหาในการบริหารจัดการกองทุนหลายประการ ทั้งในเรื่องเงื่อนไขการให้ทุน การขอรับทุนอุดหนุนจากหน่วยงานรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนและท้องถิ่น ยังขาดความชัดเจนเนื่องจากการอนุมัติและการจัดสรรเงินกองทุน ยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดกรอบและกำหนดระยะเวลาของการดำเนินการตามโครงการต่างๆ ทำให้หลายโครงการไม่ได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์

โดยเฉพาะ โครงการที่จ่ายงบประมาณผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการในสังกัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น โครงการกองทุนสิ่งแวดล้อมในปี พ.ศ. 2540 - 2542 จำนวน 1,900 ล้านบาท เพื่อนำเงินไปจัดซื้อที่ดินก่อสร้าง โครงการบำบัดน้ำเสียรวมจังหวัดสมุทรปราการ หรือคลองด่าน ซึ่งมีปัญหาการทุจริต ฟ้องร้องเป็นคดีจนถูกระงับโครงการในที่สุด¹³⁸

อีกทั้งเมื่อพิจารณาจากรายงานผลการดำเนินงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม ระหว่าง พ.ศ. 2535 - 2562 รวม 1,779 โครงการ สถานะกองทุนในปี 2562 ยอด ณ วันที่ 31 มีนาคม 2562 พบว่ามีรายจ่ายทั้งหมด 16,327.13 ล้านบาท แต่มีรายรับเพียง 16,709.09 ล้านบาท ซึ่งรายรับมีจำนวนสูงกว่ารายจ่ายเพียง 381.9 ล้านบาท¹³⁹ เงินกองทุนสิ่งแวดล้อมจึงไม่น่าจะเพียงพอสำหรับนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาผู้เจ็บป่วยจากมลพิษได้ ซึ่ง ผ.อ. สุขญา อัมราลิขิต (ผู้อำนวยการสำนักกองทุนสิ่งแวดล้อม สผ.) กล่าวว่า “การที่เงินจากกองทุนลดน้อยลงนี้ สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่รัฐบาลไม่ได้ตั้งงบอุดหนุน

¹³⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 254/2547 “ให้จำคุกจำเลยที่ 3 และจำเลยที่ 11 คนละ 6 ปี ฐานร่วมกันฉ้อโกงการซื้อที่ดิน 1.9 พันล้านบาท และฉ้อ โกงสัญญาจ้างก่อสร้าง โครงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย อ.คลองด่าน จ.สมุทรปราการ มูลค่า 2.3 หมื่นล้านบาท และจำคุกจำเลยที่ 13, 14, 15, 17 และ 19 คนละ 3 ปี”

¹³⁹ ดูปทที่ 3 น. 198.

ให้กับกองทุนตั้งแต่แรกแล้ว ซึ่งหลังจากมีการตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นในปี พ.ศ. 2535 มีงบประมาณจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงราว 4,500 ล้านบาท เงินทุนหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตอีก 500 ล้านบาท รวมทั้งเงินกู้จากธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (เจบิก) 2,718 ล้านบาท โดยมีเพียง 3 ปี คือ ระหว่างปีงบประมาณ ปี พ.ศ. 2535-2537 ที่รัฐตั้งงบประมาณเข้ากองทุนให้ รวมอีก 1,250 ล้านบาทเท่านั้น หลังจากนั้นไม่มีอีกเลย” จนกระทั่งปี 2552 จึงได้รับทุนอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มเติมอีก¹⁴⁰ ในปี 2535 – 2562 มีจำนวน 1,600 ล้านบาท¹⁴¹ แม้อัตราเงินอุดหนุนจะเพิ่มขึ้น แต่โครงการต่างๆก็เพิ่มขึ้นจำนวนมาก โดยพบว่ามีการอนุมัติเงินอุดหนุนโครงการเป็นจำนวน 1,779 โครงการ รวมวงเงินที่สนับสนุน 13,598.69 ล้านบาท¹⁴² ซึ่งมากกว่าการให้กู้ยืมถึง 11,190.85 ล้านบาท และมีอัตราเงินอุดหนุนถึงร้อยละ 80 ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยเป็นส่วนใหญ่¹⁴³ สถานภาพของกองทุนจึงมีความเสี่ยงและมีแนวโน้มว่าจะลดลงอย่างต่อเนื่อง และจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความเห็นว่า เงินกองทุนที่ใช้เพื่อดำเนินการกำจัดหรือบำบัดมลพิษก็ยังมีไม่เพียงพอ จึงไม่อาจขยายวัตถุประสงค์ของกองทุนให้นำไปใช้ในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนด้วยได้¹⁴⁴

ดังนั้นหากมีการขยายวัตถุประสงค์ของกองทุน เพื่อนำเงินกองทุนมาเป็นค่าใช้จ่ายในการเยียวยารักษาผู้ป่วยซึ่งประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมด้วย เงินกองทุนจึงไม่น่าจะมีเพียงพอสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการเยียวยาความเสียหายดังกล่าวนี้ จึงควรจัดเก็บเงินภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ เพื่อนำเงินมาหักไว้เป็นกองทุนเฉพาะสำหรับเป็นค่ารักษาพยาบาลผู้ป่วยจากมลพิษโดยตรง

¹⁴⁰ แหล่งเดิม.; “รวมทั้ง ‘กองทุนสิ่งแวดล้อม’ เกือบถึงแตก คาค 2 ปี หมด-เนนะ’ แก่ กม.-เก็บภาษีเพิ่ม,” โดย กฤษฎา สุภววรรณกุล, 2557, *ศูนย์ข่าว TCJ*, อินเทอร์เน็ต, สืบค้น 17 มิถุนายน 2557.

¹⁴¹ คูบที่ 3 น. 198.

¹⁴² คูบที่ 3 น. 198.

¹⁴³ คูบที่ 3 น. 198.

¹⁴⁴ คูบที่ 3 น. 225.

4.6.1.3 ปัญหาจากโครงสร้างวัตถุประสงค์ของกองทุน

เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของกองทุนสิ่งแวดล้อมตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 คือ การให้มีเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการกู้ยืม และหรือร่วมลงทุนสำหรับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปใช้ในการก่อสร้างของทางราชการในระดับท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการในระดับท้องถิ่น หรือส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่มีแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน ซึ่งเป็นการป้องกันคุณภาพสิ่งแวดล้อมมิให้ปนเปื้อนมลพิษ ด้วยการบำบัดหรือกำจัดมลพิษทางน้ำหรือมลพิษทางอากาศก่อนปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม แต่มิได้มุ่งให้การเยียวยาความเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตของเอกชนคนใดคนหนึ่ง ซึ่งได้รับผลกระทบจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น ในกรณีความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของประชาชนนั้น จึงไม่อาจใช้มาตรการกองทุนสิ่งแวดล้อมที่ตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 นี้ มาเป็นเครื่องมือในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อมได้ เนื่องจากรูปแบบของกองทุนนี้ มิได้ออกแบบมาเพื่อวัตถุประสงค์นี้ตั้งแต่เริ่มต้น

นอกจากนี้ ที่มาของแหล่งเงินกองทุนก็มิได้จัดเก็บจากค่าแห่งความเสียหายซึ่งผู้ก่อมลพิษสมควรต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายและตามหลักการชดเชยเยียวยาความเสียหาย¹⁴⁵ อีกทั้งสภาพของกองทุนยังคงอยู่ในความเล็งทางการเงิน จึงเป็นไปได้ที่จะนำเงินจากกองทุนมาใช้ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งมีลักษณะความเสียหายพิเศษ มูลค่าความเสียหายสูง และมีผู้เสียหายจำนวนมาก อีกทั้งความเสียหายบางกรณียังมีลักษณะรุนแรง นอกเสียจากจัดตั้งกองทุนขึ้นใหม่อีกกองทุนหนึ่ง

¹⁴⁵ คุปท์ที่ 2 น. 16-18, 22-24.; บทที่ 3 น. 197-198.

ต่างหาก ให้มีวัตถุประสงค์เพื่อการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของผู้ประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมขึ้น โดยเฉพาะ¹⁴⁶

4.6.2 วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยกองทุนสิ่งแวดล้อมตามร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ...

เนื่องจากกองทุนสิ่งแวดล้อมตามร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ... ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของกองทุนไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 22 ว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อให้เงินอุดหนุน หรือให้กู้ยืม ในการจัดระบบบำบัดหรือกำจัดมลพิษ หรือดำเนินการในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือภัยอันตรายต่อสาธารณสุขอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษที่เกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹⁴⁷

นอกจากนี้ มาตรา 24 แห่งร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ยังกำหนดให้เงินกองทุนใช้จ่ายเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในอนุมาตรา (1) ถึง (11) ซึ่งเป็นการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนกู้ยืม เพื่อลงทุนสำหรับมาตรการในการป้องกันความเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ก่อสร้าง หรือปรับปรุง ระบบบำบัดหรือกำจัดมลพิษ และการแก้ไขฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือเป็นทุนอุดหนุนหน่วยงานหรือ โครงการที่เกี่ยวกับการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่านั้น มิได้มีอนุมาตราใดบัญญัติให้นำเงินกองทุนไปใช้เพื่อการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนอันเนื่องมาจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมด้วยได้

อีกทั้งเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ จะเห็นได้ว่าต้องการให้เงินกองทุนใช้สำหรับการป้องกันและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเท่านั้น จึงกำหนดวัตถุประสงค์ไว้โดยชัดเจนว่าใช้เพื่อเป็นเงินอุดหนุนหรือให้กู้ยืมในการจัดระบบบำบัดหรือ

¹⁴⁶ ควบที่ 3 น. 106-125.

¹⁴⁷ ควบที่ 3 น. 201.

กำจัดมลพิษ ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้มลพิษถูกปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมจนเกิดความเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการป้องกันล่วงหน้า¹⁴⁸

อนึ่ง แมื่กองทุนสิ่งแวดล้อมตามร่างพระราชบัญญัติฯนี้ ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาความเสียหายด้วย โดยให้ใช้ดำเนินการในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือภัยอันตรายต่อสาธารณชน อันเนื่องมาจากภาวะมลพิษที่เกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ หรือดำเนินการอื่นใด เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ก็เป็นการเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ด้วยการนำเงินกองทุนไปใช้ในการแก้ไขฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เป็นภัยอันตรายต่อสาธารณชนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 24 แห่งร่างพระราชบัญญัติฯดังกล่าว มิใช่เพื่อนำมาใช้ในการเยียวยารักษาพยาบาลด้านสุขภาพอนามัยแก่สาธารณชนที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

ตามโครงสร้างวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามร่างพระราชบัญญัติฯนี้ จึงไม่อาจนำเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมนี้มาใช้จ่ายเพื่อการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมได้¹⁴⁹

4.6.3 วิเคราะห์ปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมตามร่าง พ.ร.บ. มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ...

อนึ่ง แมื่การชดเชยผู้เสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษจะเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งของกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม¹⁵⁰ แต่เงินรายได้ของกองทุนจะแยกออกเป็นบัญชีตามที่มาของเงินรายได้ และเงินแต่ละบัญชียุ่่น ผู้จัดการกองทุนจะต้องบริหารจัดการเงินในบัญชีให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และที่มาของเงินภาษีและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บและจัดสรรไว้ในบัญชิต่างนั้น¹⁵¹

¹⁴⁸ คูบทที่ 2 น. 20-22.; บทที่ 3 น. 201.

¹⁴⁹ คูบทที่ 3 น. 201.

¹⁵⁰ คูบทที่ 3 น. 209-210.

¹⁵¹ คูบทที่ 3 น. 210.

ในกรณีดังกล่าวข้างต้นนั้น ถ้าพิจารณาจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้แล้ว วัตถุประสงค์ของที่มาของเงินรายได้แต่ละประเภทรานั้น ไม่ปรากฏว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการเยียวยาพยาบาลผู้ป่วยหรือได้รับผลกระทบจากมลพิษแต่อย่างใด มีเพียงรายได้จากการจัดเก็บภาษีผลิตภัณฑ์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัย แต่ยังมีวัตถุประสงค์โดยตรงให้นำมาใช้จ่ายเพื่อการเยียวยาสุขภาพอนามัยของผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษ¹⁵²

ดังนั้น ผู้จัดการกองทุนจึงไม่อาจนำเงินภาษีที่จัดเก็บเข้ากองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมมาใช้จ่ายเพื่อการเยียวยาพยาบาลผู้ป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดเก็บภาษี และการจัดการเงินรายได้ภาษีหรือค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมซึ่งกำหนดไว้โดยพระราชกฤษฎีกาได้ ดังนี้

4.6.3.1 ภาษีสิ่งแวดล้อม

ภาษีสิ่งแวดล้อมตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้มีสองประเภทได้แก่ ภาษีการปล่อยมลพิษซึ่งเก็บจากโรงงานจำพวกที่ 3 และไม่ใช้จำพวกที่ 3 และภาษีเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำหรับภาษีการปล่อยมลพิษ ได้แก่ ภาษีมลพิษทางน้ำ และภาษีมลพิษทางอากาศ มีวัตถุประสงค์ให้นำไปใช้จ่ายเพื่อการจัดการมลพิษ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรส่วนท้องถิ่นนั้น และอาจใช้เพื่อจัดให้มีและดำเนินการหรือบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือกำจัดของเสียรวมที่องค์กรส่วนท้องถิ่นนั้นรับผิดชอบ แต่ภาษีการปล่อยมลพิษไม่มีวัตถุประสงค์ในการนำเงินภาษีที่จัดเก็บมาใช้จ่าย สำหรับการเยียวยาพยาบาลผู้ป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม¹⁵³

¹⁵² ควบที่ 3 น. 209-210.

¹⁵³ ควบที่ 3 น. 207.

ส่วนภาษีเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดเก็บจากผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ภาษีนักท่องเที่ยวเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมิได้มีวัตถุประสงค์ให้นำเงินภาษีที่จัดเก็บมาใช้จ่ายเพื่อการรักษาเยียวยาผู้เจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมเช่นกัน¹⁵⁴

ดังนั้น ผู้จัดการกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม จึงไม่อาจนำเงินภาษีจากบัญชีภาษีสิ่งแวดล้อมตามร่างพระราชบัญญัตินี้มาใช้จ่ายเพื่อเป็นค่าเยียวยารักษาผู้เจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมได้¹⁵⁵

4.6.3.2 ค่าธรรมเนียมการจัดการมลพิษ

ค่าธรรมเนียมการจัดการมลพิษ เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมหรือบริการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ที่จะจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ก่อมลพิษที่ได้รับประโยชน์หรือใช้บริการจากระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการให้มีบริการหรือระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมดังกล่าว¹⁵⁶

เงินกองทุนตามบัญชีค่าธรรมเนียมการจัดการมลพิษนี้ จึงไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะนำมาใช้สำหรับเยียวยาความเสียหายด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตของผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมแต่อย่างใด

ดังนั้น ผู้จัดการกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม จึงไม่อาจนำเงินภาษีจากบัญชีค่าธรรมเนียมการจัดการมลพิษตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้มาใช้จ่ายเพื่อเป็นค่าเยียวยารักษาผู้เจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมได้¹⁵⁷

¹⁵⁴ อนุบทที่ 3 น. 207.

¹⁵⁵ อนุบทที่ 3 น. 209-211.

¹⁵⁶ อนุบทที่ 3 น. 207.

¹⁵⁷ อนุบทที่ 3 น. 207-208, 210.

4.6.3.3 ภาษีผลิตภัณฑ์และค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์

สำหรับภาษีผลิตภัณฑ์เป็นภาษีที่จัดเก็บจากผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้บริโภครวมผลิตภัณฑ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและส่งเสริมให้ประชาชนลดการใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม¹⁵⁸ แต่ก็ยังมีใช้วัตถุประสงค์ในการนำมาใช้จ่ายเพื่อเป็นค่ารักษาพยาบาลผู้เจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมโดยตรง และจะนำมาใช้ได้ก็ต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเป็นเรื่องๆ ไป จึงยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องการนำเงินจากกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมตามบัญชีภาษีนี้ มาใช้จ่ายเพื่อการเยียวยารักษาพยาบาลผู้เจ็บป่วยจากมลพิษ ว่ามีเกณฑ์การพิจารณาอนุมัติอย่างไร บุคคลใดบ้างที่จะมีสิทธิได้รับอนุมัติเงินเพื่อการรักษาพยาบาล และจะมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายในการเยียวยาในเรื่องใดบ้าง และจะมีสิทธิได้รับการเยียวยารักษาเพียงใด รายละเอียดดังกล่าวนี้ต้องกำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกา¹⁵⁹

อีกทั้ง เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของประเภทบัญชีภาษีผลิตภัณฑ์นี้ ก็ยังไม่มีมีความชัดเจนว่าจะมีการตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดการเงินรายได้ตามบัญชีภาษีนี้ให้นำมาใช้เยียวยารักษาสุขภาพอนามัยแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการบริโภคผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตรายด้วยหรือไม่ และไม่ชัดเจนว่าพระราชกฤษฎีกาจะกำหนดให้นำมาใช้สำหรับชดเชยเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษอันเกิดจากกระบวนการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมได้ด้วยหรือไม่ เพราะไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักของการจัดเก็บภาษีตามประเภทของบัญชีภาษีนี้ และหากพระราชกฤษฎีกามีได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการจัดการเงินรายได้จากภาษีที่จัดเก็บไว้เพื่อการนี้ ผู้จัดการกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมตามบัญชีนี้ก็ไม่สามารถนำเงินภาษีที่จัดเก็บในบัญชีนี้มาใช้จ่ายเพื่อการดังกล่าวได้

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า ผู้จัดการกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมตามบัญชีภาษีผลิตภัณฑ์ ไม่น่าจะนำเงินภาษีที่จัดเก็บตามบัญชีภาษีนี้มาใช้จ่ายเพื่อการเยียวยารักษาผู้เจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมได้ และไม่อาจมีพระราชกฤษฎีกาให้นำมาใช้เพื่อการนี้ได้ เนื่องจากมิใช่

¹⁵⁸ อนุบทที่ 3 น. 207.

¹⁵⁹ อนุบทที่ 3 น. 210.

วัตถุประสงค์โดยตรงของการจัดเก็บเงินภาษีผลิตภัณฑ์ หากเพียงแต่การจัดเก็บภาษีผลิตภัณฑ์มีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัย คือเพื่อลดการใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเท่านั้น

สำหรับค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ เก็บจากผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้บริโภครวมกันที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการหรือจัดระบบรวบรวมหรือรับคืนผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว¹⁶⁰ แต่เงินกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมตามบัญชีค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์นี้ ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเชี่ยวชาญรักษาผู้เจ็บป่วยจากมลพิษอันเกิดจากกระบวนการผลิตผลิตภัณฑ์แต่อย่างใด ผู้จัดการกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมตามบัญชีค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ จึงไม่อาจนำเงินจากบัญชีค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์มาใช้จ่ายเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมได้¹⁶¹

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาอัตราภาษีที่จัดเก็บซึ่งได้กำหนดไว้ท้ายร่างพระราชบัญญัติฯ คือร้อยละ 15 ของราคาผลิตภัณฑ์ หรือ 10,000 บาทต่อหน่วยผลิตภัณฑ์ จึงมิใช่การจัดเก็บในลักษณะของการชดเชยเยียวยาความเสียหายของผู้ก่อมลพิษที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลพิษ เพราะไม่ได้คำนวณจากค่าแห่งความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นได้จากปริมาณมลพิษที่เกิดจากกระบวนการผลิตผลิตภัณฑ์นั้น¹⁶² อีกทั้งการจัดเก็บในลักษณะดังกล่าวนี้ ผู้มีความสามารถในการเสียภาษีที่แตกต่างกันก็ยังคงเสียภาษีเท่ากัน จึงไม่สนับสนุนให้เกิดการกระจายรายได้ครั้งใหม่ที่เป็นธรรมในแนวตั้ง ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ และเกิดความไม่เสมอภาคทางรายได้และความไม่เป็นธรรมในการเสียภาษี และเป็นการกระจายความรับผิดชอบที่ไม่เป็นธรรม¹⁶³

จากที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมด จึงจะเห็นได้ว่า กองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อมฯ นั้น แม้โครงสร้างของกองทุนนี้ จะมีวัตถุประสงค์ในการชดเชยผู้เสียหาย หรือผู้ได้รับผลกระทบจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษรวมอยู่เป็นวัตถุประสงค์หนึ่งของกองทุนด้วย แต่ก็มีใช้วัตถุประสงค์หลัก เพราะวัตถุประสงค์หลักใหญ่

¹⁶⁰ คู่มือที่ 3 น. 207.

¹⁶¹ คู่มือที่ 3 น. 207, 210.

¹⁶² คู่มือที่ 3 น. 211-212.

¹⁶³ คู่มือที่ 2 น.58.

คือการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ลักษณะของเงินภาษีและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บโดยส่วนใหญ่ จึงมุ่งที่จะบำบัดมลพิษในสิ่งแวดล้อม อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

อีกทั้งร่างกฎหมายฉบับนี้ยังไม่มีผลบังคับใช้ต้องรอเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง จึงต้องผ่านขั้นตอนกระบวนการนิติบัญญัติซึ่งใช้ระยะเวลาอีกยาวนานกว่าจะประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับได้

นอกจากนี้ เมื่อร่างพระราชบัญญัติฯ นี้มีผลใช้บังคับแล้ว ต้องมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบยื่นคำขอต่อคณะกรรมการกำกับนโยบายมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม ขออนุญาตใช้มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อมมาตรการใดมาตรการหนึ่ง เมื่อได้รับอนุมัติและกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมและการจัดการเงินรายได้ในการใช้มาตรการนั้นๆ เป็นพระราชกฤษฎีกาแล้ว หน่วยงานรัฐที่มีคำขอจึงจะนำมาตรการที่มีคำขอไปใช้ได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด¹⁶⁴

อย่างไรก็ดี ความเจ็บป่วยของประชาชนเป็นเรื่องที่ต้องได้รับการเยียวยาอย่างรวดเร็วที่สุด การจัดตั้งกองทุนขึ้นอีกกองทุนหนึ่งซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นโดยเฉพาะ จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาได้รวดเร็วกว่าการรอการใช้มาตรการเยียวยาความเสียหายตามร่าง พ.ร.บ. มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อมฯ นี้

อีกทั้งเงินรายได้จากภาษีหรือค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมที่จัดเก็บตามร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวนั้น ส่วนหนึ่งจะถูกกันส่งเข้ากองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม และถูกแยกไว้ใช้จ่ายตามบัญชีของประเภทการจัดเก็บเงินภาษีหรือค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม หากมาตรการที่ขอใช้ไม่มีวัตถุประสงค์ในการเยียวยารักษาพยาบาลผู้เจ็บป่วย ซึ่งประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมก็ไม่อาจนำเงินจากกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมดังกล่าวมาใช้จ่ายเพื่อการนี้ได้ และหากห้องที่ใด หน่วยงานรัฐมิได้มีคำขอใช้มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษก็ไม่อาจได้รับการเยียวยาความเสียหายใด ๆ

¹⁶⁴ คู่มือที่ 3 น. 209-211.

นอกจากนี้ กองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายด้านสิ่งแวดล้อมที่กว้าง เงินรายได้ของกองทุนต้องนำไปใช้จ่ายในหลายด้านตามวัตถุประสงค์ของบัญชีภาษีที่จัดเก็บ และเงินรายได้ซึ่งนำเข้าสู่กองทุนที่อาจนำมาใช้จ่ายในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษได้ อาจมีได้เพียงรายได้จากการจัดเก็บภาษีผลิตภัณฑ์ แต่ก็ยังไม่มี ความชัดเจนว่าจะนำมาใช้ได้ อีกทั้งรายได้จากบัญชีภาษีผลิตภัณฑ์นี้ก็มีวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเพื่อควบคุมและส่งเสริมให้ประชาชนลดการใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมนอกเหนือจากด้านสุขภาพอนามัยของประชาชนด้วย แม้สามารถตราพระราชกฤษฎีกาให้นำมาใช้เยียวยารักษาสุขภาพอนามัยของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษได้ด้วย เงินกองทุนก็อาจมีไม่เพียงพอที่จะนำมาเยียวยาผู้เจ็บป่วย เพราะหากเปรียบเทียบกับกองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมเพียงอย่างเดียว สภาพของกองทุนยังคงอยู่ในความเสี่ยงที่ทำให้สินทรัพย์ของกองทุนลดลงและมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง¹⁶⁵

กองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อมฯ ดังกล่าวนี้ จึงยังไม่มี ความชัดเจนว่าจะสามารถนำมาใช้เพื่อเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมได้ แม้เป็นกองทุนที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในลักษณะกรอบใหญ่ และดูเหมือนจะครอบคลุมทุกด้าน แต่ในเรื่องการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษ เป็นเพียงจุดเล็กในกรอบใหญ่ที่กว้างเกินไป ไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจนจนอาจกล่าวได้ว่ายังไม่ มีมาตรการที่ชัดเจนในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมแต่อย่างใด

ดังนั้น จากที่ได้วิเคราะห์มาแล้วดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามาตรการกองทุนสิ่งแวดล้อมทั้งตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และตามร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ... และกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม

¹⁶⁵ คุบที่ 3 น. 207-208.

ตามร่าง พ.ร.บ. มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... ยังคงมีปัญหาที่ไม่อาจใช้เพื่อการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมได้

แนวทางในการแก้ไขปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม จึงควรต้องมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในด้านสุขภาพ อนามัย และชีวิตขึ้น โดยเฉพาะหรือโดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ.2535 ให้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นอีกกองทุนหนึ่งซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเยียวยาความเสียหายอันเกิดขึ้นแก่สุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมด้วย โดยให้มีการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อนำเงินที่ได้จากการจัดเก็บภาษีมาเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของผู้ประสบภัย อันเกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมตามวัตถุประสงค์ของกองทุนเฉพาะนี้ ดังสมมติฐานของหัวข้อวิจัย¹⁶⁶

4.7 วิเคราะห์ลักษณะของกองทุนที่มีการจัดเก็บภาษีเฉพาะเจาะจงในประเทศไทย

ในหัวข้อนี้ จะวิเคราะห์ถึงการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ และการกักเงินเพื่อใช้ในกิจการขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.หรือไทยพีบีเอส) กองทุนสิ่งแวดล้อม ทั้งตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 และตามร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ... กองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมตามร่าง พ.ร.บ. มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... และกองทุนเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งจะจัดตั้งขึ้น ในเรื่อง ความมีลักษณะเป็นกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ตามเหตุผลความเชื่อมโยงของการจัดเก็บภาษีและการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนเท่านั้น

¹⁶⁶ ดูบทที่ 3 น. 206-212.

4.7.1 วิเคราะห์การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ และองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย

การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) เพื่อกันเงินเข้ากองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ และเพื่อใช้ในกิจการขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.หรือไทยพีบีเอส) ดังกล่าวนี้ หากพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนกับรายได้จากภาษีที่จัดเก็บแล้วจะเห็นได้ว่า จะมีลักษณะเช่นเดียวกับกองทุนเฉพาะเจาะจงประเภทที่ 6¹⁶⁷ คือไม่มีความเชื่อมโยงของประสิทธิภาพระหว่างรายได้กับรายจ่าย เพราะเป็นการกันเงินแบบ Symbolic Earmarking โดยภาษีหรือกลุ่มของรายได้ของกองทุนอันได้แก่ภาษีสุราและยาสูบ ถูกส่งไปยังกองทุนอื่นๆ ด้วย มีการจัดสรรเงินเพียงบางส่วนเท่านั้นสำหรับการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยจัดสรรเงินจากภาษีสุราและยาสูบที่จัดเก็บเพียงร้อยละ 2 เข้ากองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ และในอัตราร้อยละ 1.5 สำหรับองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) การเพิ่มขึ้นหรือลดลงของรายได้จากภาษีที่จัดเก็บจึงไม่มีผลกระทบต่อรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุน¹⁶⁸

นอกจากนี้รายได้จากภาษีที่จัดเก็บเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกองทุน เงินกองทุนส่วนอื่นๆ อาจมาจากกลุ่มเงินได้หรือภาษีประเภทอื่น เช่น เงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือเงินรายได้อื่นๆ จึงมีลักษณะเป็นกองทุนเฉพาะเจาะจงในรูปแบบ Soft Earmarked Fund¹⁶⁹

อีกทั้งเป็นการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงแบบ Broad End Use เพราะประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีสุราและยาสูบได้รับจากค่าใช้จ่ายไม่สอดคล้องกับรายได้จากภาษีที่จัดเก็บ จึงขาดเหตุผลของ

¹⁶⁷ อนุบทที่ 2 น. 85.

¹⁶⁸ อนุบทที่ 2 น. 88, 90-91.

¹⁶⁹ อนุบทที่ 2 น. 87-88, 90-92.

ประโยชน์ความเชื่อมโยงระหว่างรายได้ภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงที่จัดเก็บกับผลประโยชน์ของผู้เสียภาษีตามวัตถุประสงค์ของกองทุน¹⁷⁰

อย่างไรก็ดี ยังคงมีระดับของรายจ่ายที่มีความเฉพาะเจาะจงโดยมีการกักเงินเข้ากองทุนตามวัตถุประสงค์ของกองทุนเฉพาะนั้นๆ กล่าวคือมีการกักเงินจากกลุ่มเงินจำนวนหนึ่งซึ่งได้แก่ภาษีสุราและยาสูบหรือที่เรียกว่าภาษีบาป ไปใช้จ่ายตามโครงการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะตามขอบเขตของการใช้จ่ายที่กำหนดไว้¹⁷¹

4.7.2 วิเคราะห์การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนสิ่งแวดล้อมตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) เพื่อกักเงินเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมนั้น หากพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนกับรายได้จากภาษีที่จัดเก็บแล้วจะเห็นได้ว่าจะมีลักษณะเช่นเดียวกับกองทุนเฉพาะเจาะจงประเภทที่ 4¹⁷²

กล่าวคือ กองทุนสิ่งแวดล้อมตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 เป็นกองทุนที่มีระดับความเฉพาะเจาะจงของการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด หรือมีความเชื่อมโยงในระดับของการใช้จ่ายที่มีความเฉพาะเจาะจง เนื่องจากเงินรายได้ของกองทุนต้องนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยกฎหมายเท่านั้น และยังคงมีความเฉพาะเจาะจงของรายจ่ายจากค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บ ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์ถือว่าเป็นภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงอย่างหนึ่ง¹⁷³

อย่างไรก็ตามรายได้จากค่าบริการหรือค่าปรับที่จัดเก็บ ไม่ได้สัดส่วนกับรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงนี้ เนื่องจากค่าบริการหรือค่าปรับที่จัดเก็บเฉพาะบางส่วนเท่านั้นที่ถูกส่งเข้าเงินกองทุน ตามอัตราส่วนที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด อีกส่วนหนึ่งจะถูกส่งให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการที่จัดเก็บค่าบริการและค่าปรับ¹⁷⁴ รายได้ของกองทุนจึงไม่

¹⁷⁰ อนุบทที่ 3 น. 87.

¹⁷¹ อนุบทที่ 2 น. 86.

¹⁷² อนุบทที่ 2 น. 85.

¹⁷³ อนุบทที่ 2 น. 76.

¹⁷⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 93.

มีผลต่อค่าใช้จ่าย ซึ่งเป็นการกั้นเงินแบบ Symbolic Earmarking จึงไม่มีความเชื่อมโยงของประสิทธิภาพระหว่างรายได้กับรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุน¹⁷⁵

อย่างไรก็ดี กองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติฯ นี้ ยังคงมีเหตุผลของประโยชน์จากการเชื่อมโยงระหว่างรายได้และประโยชน์จากรายจ่ายในรูปแบบของ Specific End Use ซึ่งมีความเชื่อมโยงระหว่างรายได้ของกองทุนจากค่าบริการหรือค่าปรับ กับการใช้ประโยชน์จากระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม ที่จัดสรรผ่านค่าบริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสีย¹⁷⁶

อนึ่ง เมื่อพิจารณาลักษณะการกั้นเงินเข้าสู่กองทุน จึงเห็นได้ว่า กองทุนสิ่งแวดล้อมตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 นี้ นั้น เงินรายได้จากค่าบริการและค่าปรับซึ่งถูกจัดเก็บจะเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเงินกองทุนเท่านั้น เงินกองทุนส่วนอื่น ๆ มาจากกลุ่มรายได้อื่น อันได้แก่ เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต เงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ เงินได้ ดอกผล และผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุน และเงินอื่นๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการของกองทุน จึงมีลักษณะเป็นกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงในรูปแบบ Soft Earmarked Fund¹⁷⁷

4.7.3 วิเคราะห์การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนสิ่งแวดล้อมตามร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ...

การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) เพื่อกั้นเงินเข้าสู่กองทุนสิ่งแวดล้อมตามร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. ... นี้ หากพิจารณาจากเหตุผลของประโยชน์จากความเชื่อมโยงระหว่างผู้เสียภาษีกับรายจ่ายของกองทุนจะคล้ายกับกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงประเภทที่ 1¹⁷⁸ อาทิ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากเจ้าของโครงการหรือกิจการ ที่ต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบ

¹⁷⁵ ควบที่ 2 น. 86-87.

¹⁷⁶ ควบที่ 2 น. 87.; บทที่ 3 น. 198.

¹⁷⁷ ควบที่ 2 น. 87.; บทที่ 3 น. 198.

¹⁷⁸ ควบที่ 2 น. 84.

สิ่งแวดล้อม¹⁷⁹ เพื่อเป็นเงินอุดหนุนการดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม¹⁸⁰ และการจัดเก็บค่าบริการบำบัดหรือกำจัดมลพิษจากผู้ใช้บริการบำบัดหรือกำจัดมลพิษ¹⁸¹ เพื่ออุดหนุนการก่อสร้าง ปรับปรุง หรือดำเนินการเกี่ยวกับระบบบำบัดหรือกำจัดมลพิษรวม¹⁸²

อย่างไรก็ดี ระบบความเฉพาะเจาะจงของรายจ่าย ถูกกำหนดวัตถุประสงค์ให้แคบลงมากกว่า กองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงประเภทที่ 1 กล่าวคือ เป็นการจัดสรรประโยชน์ผ่านทางรายจ่ายตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 24 เท่านั้น แต่รายจ่ายอาจไม่สัมพันธ์กับรายได้ที่ได้รับ เช่น การจัดสรรประโยชน์ผ่านทางรายจ่ายเพื่ออุดหนุนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹⁸³

อย่างไรก็ตาม ยังคงมีความเชื่อมโยงระหว่างรายได้กับรายจ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ หากรายได้จากการจัดเก็บภาษีมาก รายจ่ายตามวัตถุประสงค์ของการกักเงินเข้าสู่กองทุนก็จะมากขึ้นตามไปด้วย แต่การกักเงินเข้าสู่กองทุนสิ่งแวดล้อมตามร่างพระราชบัญญัตินี้ มีทั้งในรูปแบบ Substantive Earmarking และการกักเงินแบบ Symbolic Earmarking¹⁸⁴

อาทิ ค่าธรรมเนียมการพิจารณาการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และเงินเพิ่ม ซึ่งถูกจัดเก็บในกรณีที่เจ้าของโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่ชำระค่าธรรมเนียมในการปล่อยมลพิษ จะถูกนำส่งเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมตามร่างพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมด¹⁸⁵ ซึ่งเป็นการกักเงินแบบ Substantive Earmarking รายได้จึงมีผลโดยตรงต่อรายจ่าย¹⁸⁶

อย่างไรก็ดี ค่าธรรมเนียมการปล่อยมลพิษ และค่าบริการบำบัดหรือกำจัดมลพิษ จะถูกกักเงินเข้าสู่กองทุนสิ่งแวดล้อมตามร่างพระราชบัญญัตินี้แบบ Symbolic Earmarking ตามอัตราส่วนที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือคณะกรรมการกองทุนแล้วแต่กรณีกำหนดเท่านั้น อีกส่วนหนึ่ง

¹⁷⁹ ร่าง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ..., มาตรา 63.

¹⁸⁰ แห่งเดิม. มาตรา 24 (10).

¹⁸¹ แห่งเดิม. มาตรา 91.

¹⁸² แห่งเดิม. มาตรา 24 (1), (2), (3) หรือ (4).

¹⁸³ แห่งเดิม. มาตรา 25 (5) -(10) หรือ (11).

¹⁸⁴ ควบที่ 2 น. 86-87.

¹⁸⁵ ร่าง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ..., มาตรา 63 และมาตรา 89.

¹⁸⁶ ควบที่ 2 น. 86.

จะถูกจัดสรรให้องค์กรหรือหน่วยงานที่กฎหมายกำหนดไว้¹⁸⁷ รายได้ของกองทุนในส่วนนี้จึงไม่มีผลต่อค่าใช้จ่ายเพราะไม่มีความเชื่อมโยงระหว่างกัน¹⁸⁸

การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อกองทุนสิ่งแวดล้อมตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ จึงเห็นได้ว่า จะมีลักษณะเช่นเดียวกับกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงประเภทที่ 3 และเงินรายได้หรือภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงที่ถูกจัดเก็บนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเงินกองทุนเท่านั้น เงินกองทุนส่วนอื่นๆ มาจากกลุ่มเงินรายได้อื่น ได้แก่ เงินที่โอนมาจากกองทุนสิ่งแวดล้อมตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เงินค่าน้ำบาดาล เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงิน และทรัพย์สิน ที่ได้รับมาเป็นของกองทุน กองทุนสิ่งแวดล้อมตามร่างกฎหมาย นี้ จึงมีลักษณะเป็นกองทุนเฉพาะเจาะจงในรูปแบบของ Soft Earmarked Fund¹⁸⁹

4.7.4 วิเคราะห์การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมตามร่าง พ.ร.บ. มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ...

การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) เพื่อกันเงินเข้ากองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมตามร่าง พ.ร.บ. มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... นั้น แหล่งรายได้ของกองทุนดังกล่าวนี้ จะถูกกันไว้สำหรับการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจงที่กำหนดไว้ตามประเภทบัญชีภาษีที่จัดเก็บ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ภาษีการปล่อยมลพิษ ถูกใช้เพื่ออุดหนุนหรือให้กู้ยืมแก่โครงการควบคุมหรือลดการปล่อยมลพิษ อุดหนุนโครงการวิจัยและพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษ

ภาษีอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถูกใช้เพื่ออุดหนุนกิจกรรมทั้งโครงการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ภาษีผลิตภัณฑ์และค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ ถูกใช้เป็นเงินช่วยเหลือหรือให้กู้ยืมแก่กิจการนำของเสียกลับมาใช้ หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ หรือนำกลับมาใช้ซ้ำอีก เป็นต้น

¹⁸⁷ ร่าง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ..., มาตรา 88 และมาตรา 91.

¹⁸⁸ คู่มือที่ 2 น. 86-87.

¹⁸⁹ คู่มือที่ 2 น. 87.; บทที่ 3 น. 198.

อย่างไรก็ดี ไม่ปรากฏความเชื่อมโยงอย่างชัดเจนของประสิทธิภาพระหว่างรายได้หรือภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงที่จัดเก็บกับรายจ่ายของกองทุน เพราะเงินรายได้หรือภาษีที่ถูกจัดเก็บเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกองทุนเท่านั้น ในรูปแบบ Soft Earmarked Fund เงินกองทุนส่วนอื่น ๆ มาจากกลุ่มเงินรายได้อื่น ได้แก่ เงินทุนประเดิมจากรัฐบาล เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ หรือได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุน ดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน¹⁹⁰

อย่างไรก็ตาม ยังคงมีเหตุผลของประโยชน์จากความเชื่อมโยงระหว่างผู้เสียภาษีกับรายจ่ายของกองทุนในรูปแบบ Specific End Use อาทิ ภาษีการปล่อยมลพิษ ซึ่งจัดเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม นำมาใช้สร้างระบบบำบัดหรือกำจัดของเสียรวม ภาษีอนุรักษทรัพย์ากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัดเก็บจากผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภาษีผลิตภัณฑ์และค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ซึ่งจัดเก็บจากผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ใช้ผลิตภัณฑ์ เพื่อใช้เป็นเงินช่วยเหลือหรือให้กู้ยืมแก่กิจการนำของเสียกลับมาใช้ หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ หรือนำกลับมาใช้อีก เป็นต้น¹⁹¹

การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ จึงมีลักษณะสอดคล้องกับกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงประเภทที่ 2 และเป็นกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงในรูปแบบ Soft Earmarked Fund¹⁹²

4.8 วิเคราะห์ปัญหาแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมายในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม และความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ในหัวข้อนี้ จะทำการวิเคราะห์แนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมาย ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม จากการเก็บข้อมูล โดยการลงพื้นที่

¹⁹⁰ คู่มือที่ 2 น. 87.; บทที่ 3 น. 209-210.

¹⁹¹ คู่มือที่ 2 น. 87.; บทที่ 3 น. 207-208.

¹⁹² คู่มือที่ 2 น. 87.

ภาคสนาม (field survey) ทำการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมาย ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม 3 หน่วยงาน คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมควบคุมมลพิษ และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม และนักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม

แนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมาย ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมพบว่า ปัญหามลพิษอันเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมยังคงเป็นปัญหาที่มีการร้องเรียนจากประชาชนมายังหน่วยงานต่างๆ สูงที่สุด และปัญหามลพิษที่สำคัญที่มีการร้องเรียนสูงที่สุดสามอันดับแรกคือ ปัญหามลพิษทางอากาศ อันได้แก่ กลิ่นเหม็น ฝุ่นละออง และไอสารเคมี อันดับสองคือปัญหามลพิษทางเสียง อันได้แก่ เสียงดังรบกวน และอันดับสามคือปัญหามลพิษทางน้ำ อันได้แก่ การระบายน้ำเสียลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง

ประเภทของปัญหาที่ร้องเรียนจะเป็นเรื่องผลกระทบจากมลพิษต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับผลกระทบจากมลพิษต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชน เนื่องจากหน่วยงานของรัฐที่รับเรื่องร้องเรียนและเป็นผู้บังคับกฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อมตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ปลอดผลกระทบจากมลพิษ โดยการประสานงานกับผู้เกี่ยวข้องหรือเสนอผู้ก่อมลพิษให้มีมาตรการในการแก้ไข กำจัด หรือบำบัดมลพิษเท่านั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่สั่งให้ผู้ก่อมลพิษชดใช้เยียวยาความเสียหายในเรื่องสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนด้วย ปัญหาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในด้านสุขภาพอนามัยและชีวิต จึงยังคงเป็นเรื่องที่เหยื่อมลพิษผู้ได้รับผลกระทบจะต้องดำเนินการฟ้องร้องผู้ก่อมลพิษเป็นคดีต่อศาลด้วยตนเอง

แนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมายในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม จึงเป็นการเยียวยาความเสียหายด้วยการทำให้สิ่งแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิมหรือใกล้เคียงสภาพเดิม เหมือนดังเช่นก่อนที่จะได้รับผลกระทบจากมลพิษเท่านั้น ในเรื่อง

ความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัยและชีวิตของประชาชนจึงยังคงเป็นปัญหาที่ยังไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในขณะนี้¹⁹³

จากความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม 2 ท่านคือ ตุลาการหัวหน้าศาลปกครองชั้นต้น ประจำศาลปกครองสูงสุด รองอธิบดีศาลปกครองระยองและเจ้าหน้าที่สำนักงานศาลปกครอง กับศาสตราจารย์ ดร. อาวุโส คณะนิติศาสตร์ปริดิพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต พบว่าควรมีการจัดตั้งกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเยียวยารักษาผู้เจ็บป่วยหรือต้องเสียชีวิตจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม เพราะกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ยังขาดประสิทธิภาพ โดยให้กองทุนดังกล่าวนี้มีสภาพเป็น นิติบุคคล และเป็นกองทุนนอกงบประมาณ รายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการใช้จ่ายเพื่อรักษาพยาบาลผู้เจ็บป่วย

สำหรับการจัดตั้งกองทุนมีสองแนวทางคือ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นอีกกองทุนหนึ่งในพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่แยกออกมาเป็นอีกหมวดหนึ่งต่างหากเป็นกองทุนที่สอง โดยไม่ต้องร่างเป็นพระราชบัญญัติใหม่ เพราะการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้วจะสามารถทำได้ง่ายกว่า แต่ไม่ควรรวมไว้กับกองทุนสิ่งแวดล้อมเดิม แต่อีกแนวทางหนึ่งเห็นว่าควรร่างพระราชบัญญัติจัดกองทุนขึ้นมาใหม่ การรวมอยู่ในพระราชบัญญัติเดิม แม้แยกต่างหากจากกันก็จะยังเป็นการยุ่งยาก เพราะทั้งสองกองทุนมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็แตกต่างกัน กองทุนที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่นี้ควรอยู่ในความดูแลของกระทรวงสาธารณสุข เพราะมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนซึ่งเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษ จึงควรอยู่ในความดูแลของกระทรวงสาธารณสุข หากรวมไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมเดิม กองทุนใหม่นี้ก็จะตกไปอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผู้รักษาการณ์ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น

สำหรับผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวทางที่สองคือ ร่างเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุนขึ้นมาใหม่ และให้อยู่ในความดูแลของหน่วยงานที่เป็นกลางมิใช่กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานนโยบายและ

¹⁹³ ดูบทที่ 3 น. 212-227.

แผนงานสิ่งแวดล้อม กรมโรงงานหรือกระทรวงอุตสาหกรรม แต่ควรเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นกลาง ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องการจัดการด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อม ซึ่งก็ได้แก่กระทรวงสาธารณสุข อีกทั้งการจัดตั้งกองทุนขึ้นอีกกองทุนหนึ่งด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น ในเรื่องเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย และชีวิตไม่ควรให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หากแก้ไขเพิ่มเติมให้ตั้งกองทุนขึ้นในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ก็ต้องเพิ่มผู้รับผิดชอบคือกระทรวงสาธารณสุข ซ้อนขึ้นในกฎหมายสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดความวุ่นวายสับสน¹⁹⁴

4.9 วิเคราะห์เปรียบเทียบการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษโดยกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของ ไทยและต่างประเทศ

ในหัวข้อนี้จะทำการวิเคราะห์กองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ เฉพาะกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา อันได้แก่ กองทุนความรับผิดชอบต่อสารที่เป็นอันตรายหรือกองทุน Superfund (Hazardous Substance Response Trust Fund) และกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (Pollution Related Health Damage Compensation Fund) ของประเทศญี่ปุ่นเท่านั้น และจะทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษโดยกองทุนทั้งสองดังกล่าวกับกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย โดยแบ่งเป็น 3 หัวข้อย่อย ดังนี้

4.9.1 วิเคราะห์กองทุนสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา

4.9.2 วิเคราะห์กองทุนสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น

4.9.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทยและต่างประเทศ

4.9.1 วิเคราะห์กองทุนสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา

ในหัวข้อนี้ จะวิเคราะห์ ลักษณะของกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา อันได้แก่ กองทุนความรับผิดชอบต่อสารที่เป็นอันตราย หรือกองทุน Superfund (Hazardous Substance

¹⁹⁴ ดูบทที่ 3 น. 212-227.

Response Trust Fund) ในเรื่องความสอดคล้องกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม และทฤษฎีสติพิชิตในสิ่งแวดล้อม

4.9.1.1 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ในหัวข้อนี้จะวิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักความรับผิดชอบ สมบูรณ์ หลักการป้องกันล่วงหน้า และ หลักการเยียวยาความเสียหาย ดังนี้

(1) วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

กองทุนสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา อันได้แก่ กองทุนความรับผิดชอบต่อสารที่เป็นอันตราย หรือกองทุน Superfund นี้ โครงสร้างกองทุนมีแหล่งเงินกองทุนมาจากการจัดเก็บภาษีอุตสาหกรรมปิโตรเคมี และจากผู้เป็นเจ้าของโรงงานหรือกิจการ และผู้ขนส่งเกี่ยวกับวัตถุอันตราย หรือการปล่อยของเสียอันตรายซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษในสิ่งแวดล้อมโดยตรง จึงมีความสอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย¹⁹⁵ และส่งผลกระทบในด้านบวกต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้มีคุณภาพดีขึ้นหรือมีมลพิษลดน้อยลง

(2) วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบสมบูรณ์

อนึ่ง แม้กองทุน Superfund ของสหรัฐอเมริกาจะมีความสอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย แต่ในกรณีที่มูลค่าแห่งความเสียหายไม่สูงมาก ผู้ต้องรับผิดชอบอาจเลือกใช้มาตรการดำเนินการแก้ไขทันทีหรือมาตรการ Removal Action ภายใต้วงเงินจำกัดไม่เกินที่กฎหมายกำหนด และในกรณีที่ความเสียหายจากมลพิษเกิดขึ้นโดยเหตุสุดวิสัย การสงคราม หรือจากการกระทำหรือละเว้นกระทำโดยบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ตัวแทน หรือลูกจ้างของเจ้าของโรงงานหรือผู้ประกอบการ ผู้ก่อมลพิษไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบ กรณีดังกล่าวนี้จึงไม่สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบสมบูรณ์ ที่ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบในทุกกรณีแม้ปราศจากความผิดและต้องรับผิดชอบโดยไม่มีข้อยกเว้นใดๆ และในการที่ผู้ก่อมลพิษได้รับยกเว้นไม่ต้องรับผิดชอบ หรือรับผิดชอบไม่เกินวงเงินที่กฎหมายกำหนด จึงส่งผลกระทบในด้านลบต่อ

¹⁹⁵ ดูบทที่ 2 น. 16-18.

สิ่งแวดล้อม ในส่วนที่ได้รับความเสียหายเกินวงเงินจำกัดของกฎหมาย และความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่ได้รับยกเว้นต้องปราศจากผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการแก้ไขฟื้นฟูเยียวยาความเสียหาย¹⁹⁶

(3) วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักการป้องกันล่วงหน้า

อนึ่ง แมื่อกองทุน Superfund จะกำหนดให้มีมาตรการจัดอันดับฟื้นฟูที่ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษลงใน NPL (National Priorities List) เพื่อกำหนดให้เป็นพื้นที่ซึ่งจะได้รับการแก้ไขฟื้นฟูโดยกองทุน และอาจมีมาตรการสร้างใหม่ทดแทนให้กลับคืนสู่สภาพเดิมดังเช่นก่อนที่จะได้รับความเสียหายด้วยก็ตาม แต่มิใช่เป็นการป้องกันมิให้เกิดมลพิษตั้งแต่เริ่มแรก หากแต่เป็นการเยียวยาความเสียหายในสิ่งแวดล้อมที่ได้เกิดขึ้นแล้ว ด้วยการฟื้นฟู และทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมโดยการสร้างใหม่ทดแทน จึงไม่สอดคล้องกับหลักการป้องกันล่วงหน้า และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเมื่อมีการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่สะอาดและปนเปื้อนมลพิษ¹⁹⁷

(4) วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักการเยียวยาความเสียหาย

กองทุน Superfund นี้ เป็นกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูความเสียหายของสิ่งแวดล้อมระหว่างดำเนินการเรียกร้องเพื่อการชดเชยและเยียวยาความเสียหาย หรือกรณีที่ยังไม่อาจกำหนดตัวผู้รับผิดชอบ หรือผู้ต้องรับผิดชอบไม่สามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น¹⁹⁸ จึงสอดคล้องกับหลักการเยียวยาความเสียหายในเรื่องการฟื้นฟูความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นการทำให้สิ่งแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิมหรือใกล้เคียงสภาพเดิม ด้วยการฟื้นฟู บำบัด หรือกำจัดมลพิษในสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ กองทุน Superfund ยังมีวัตถุประสงค์ในเรื่องการศึกษาถึงผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ค่าใช้จ่ายและค่าประกันภัยสุขภาพของพนักงานด้วย จึงส่งผลกระทบต่อด้านบวกต่อการดำรงชีวิตและสุขภาพอนามัยของประชาชน ให้มีสุขภาพดีเมื่อได้ดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพดี¹⁹⁹

¹⁹⁶ คุบบทที่ 2 น. 18-20.; บทที่ 3 น. 231-234.

¹⁹⁷ คุบบทที่ 2 น. 20-22.; บทที่ 3 น. 232-233.

¹⁹⁸ คุบบทที่ 3 น. 231.

¹⁹⁹ คุบบทที่ 2 น. 22-24.; บทที่ 3 น. 234.

4.9.1.2 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

กองทุน Superfund นี้มีลักษณะสอดคล้องกับการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านเครื่องมือทางการเงินการคลัง ด้วยการจัดเก็บภาษีมลพิษ แต่ไม่สอดคล้องกับเครื่องมือทางการตลาด เพราะไม่มีการกำหนดมาตรการให้ผู้ประกอบการหรือเจ้าของโรงงานปฏิบัติเพื่อการควบคุมและตรวจสอบมลพิษด้วยการใช้กลไกทางการตลาด อาทิ ไม่มีการใช้ระบบมัดจำ-คืนเงินใบอนุญาตปล่อยมลพิษ หรือการใช้มาตรการการประกันความเสี่ยงเสียหายเข้ามาดำเนินการ

อีกทั้งไม่มีความสอดคล้องกับการใช้เครื่องมือเสริมสร้างแรงจูงใจ แม้จะมีการใช้เงินจากกองทุนตรงจ่ายไปก่อน สำหรับการจัดการแก้ไขฟื้นฟูมลพิษในสิ่งแวดล้อมและดำเนินการเรียกคืนจากผู้ต้องรับผิดชอบในภายหลัง แต่ยังมีใช้มาตรการอุดหนุนที่เป็นเครื่องมือเสริมสร้างแรงจูงใจ เพราะมิได้ส่งผลกระทบต่อด้านบวกให้ผู้ประกอบการหันมาใช้กระบวนการผลิตที่สะอาดไร้มลพิษ²⁰⁰

4.9.1.3 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อม

กองทุน Superfund มีความสอดคล้องกับทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อมที่เห็นว่า การใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมต้องไม่ทำให้สิ่งแวดล้อมเสียหาย และผู้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพดีดั้งเดิม เมื่อผู้ก่อมลพิษใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมด้วยการใช้เป็นสถานที่ปล่อยมลพิษ จึงต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายความเสียหายที่เกิดขึ้น

การที่แหล่งเงินรายได้กองทุนมาจากการจัดเก็บภาษีจากผู้ก่อมลพิษซึ่งเป็นเจ้าของโรงงาน ผู้ประกอบกิจการ หรือผู้ขนส่งวัตถุดิบราย เพื่อนำเงินมาไว้ในกองทุนสำหรับแก้ไขฟื้นฟู สิ่งแวดล้อมให้กลับคืนดี จึงเป็นการที่ผู้กระทำให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายความเสียหายผ่านทางกองทุนแล้ว จึงมีความสอดคล้องกับทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม²⁰¹

²⁰⁰ คู่มือที่ 2 น. 25-26.; บทที่ 3 น. 231.

²⁰¹ คู่มือที่ 2 น. 26-37.; บทที่ 3 น. 231.

อย่างไรก็ดี ความเสียหายจากการก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อม มิได้มีเฉพาะความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ยังมีความเสียหายต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้กระทำให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายความเสียหายด้วยเช่นเดียวกัน กองทุน Superfund จึงมีวัตถุประสงค์ในเรื่องการศึกษาถึงผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ค่าใช้จ่าย และค่าประกันภัยสุขภาพของพนักงานด้วย จึงส่งผลกระทบในด้านบวกต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน

4.9.2 วิเคราะห์กองทุนสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น

ในหัวข้อนี้ จะวิเคราะห์กองทุนสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น เฉพาะกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (Pollution Related Health Damage Compensation Fund) ในเรื่องความสอดคล้องกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม และทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม

4.9.2.1 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ในหัวข้อนี้ จะทำการวิเคราะห์ความสอดคล้องของกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของญี่ปุ่น ในเรื่องความสอดคล้องกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ความสอดคล้องกับ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์ หลักการป้องกันล่วงหน้า และหลักการเยียวยาความเสียหาย ดังนี้

(1) วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

เนื่องจากแหล่งเงินกองทุนของกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของญี่ปุ่น นี้ แม้มีบางส่วนที่มาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลซึ่งเป็นเงินของประชาชน โดยทั่วไปที่อาจมิใช่ผู้ก่อมลพิษ แต่เงินกองทุนส่วนใหญ่มาจากการเก็บภาษีจากแหล่งมลสารเคลื่อนที่ร้อยละ 20 ของค่าทดแทนสำหรับมลพิษ และอีกส่วนหนึ่งมาจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมร้อยละ 80 ของอัตราค่าทดแทนสำหรับมลพิษ ซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษอันเป็นสาเหตุของโรคส่วนใหญ่ที่เกิดจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม โครงสร้างของเงินกองทุนส่วนใหญ่จึงมีความสอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ทำให้ส่งผล

กระทบในด้านบวกต่อปริมาณมลพิษในสิ่งแวดล้อม เนื่องจากทำให้ผู้ก่อมลพิษที่ไม่ต้องการเสียภาษี ทำการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อลดมลพิษ²⁰²

(2) วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์

อนึ่ง แม้โครงสร้างของกองทุนนี้ จะมีแหล่งที่มาส่วนใหญ่ของเงินกองทุนจากโรงงานอุตสาหกรรมและแหล่งมลสารเคลื่อนที่ซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษก็ตาม แต่โรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษไม่เกินปริมาณที่กฎหมายกำหนด จะได้รับยกเว้นไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนสำหรับมลพิษ

ดังนั้น แม้ผู้ก่อมลพิษต้องจ่ายค่าทดแทนสำหรับมลพิษ โดยไม่ต้องพิสูจน์ว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษของผู้นั้นหรือไม่ แต่ยังมีข้อยกเว้นไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนสำหรับมลพิษ จึงไม่สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบที่เห็นว่า ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิดและโดยไม่มีข้อยกเว้น และส่งผลกระทบต่อการเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมในส่วนของปริมาณมลพิษที่ได้รับยกเว้นค่าทดแทนมลพิษ เนื่องจากมลพิษดังกล่าวมิได้สูญหายไป แต่ยังคงถูกสะสมจนมีจำนวนปริมาณมากขึ้นและก่อให้เกิดความเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยหรือชีวิตของประชาชนได้ แต่ผู้ก่อมลพิษไม่ต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการเยียวยาความเสียหายในส่วนนี้²⁰³

(3) วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักการป้องกันล่วงหน้า

อนึ่ง แม้กองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษนี้ จะมีใช้กองทุนสำหรับแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อม แต่การที่กฎหมายกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมต้องรับผิดชอบต่อจ่ายค่าทดแทนมลพิษถึง 8 ส่วนใน 10 ของค่าทดแทน และกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษจากแหล่งมลสารเคลื่อนที่รับผิดชอบต่อ 2 ส่วนของค่าทดแทนนั้น เป็นเหตุให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมพยายามลดการปล่อยมลพิษ จนกระทั่งปริมาณการปล่อยมลพิษต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด โดยผู้ประกอบกิจการได้ปรับเปลี่ยนใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย หรือใช้วัตถุดิบที่สะอาดปราศจากมลพิษ ทำให้กระบวนการผลิตไร้มลพิษที่จะปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมอีกต่อไป โครงสร้างกองทุนจึง

²⁰² คู่มือที่ 2 น. 16-18.; บทที่ 3 น. 239-240.

²⁰³ คู่มือที่ 2 น. 18-20.; บทที่ 3 น. 239-240.

ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับหลักการป้องกันล่วงหน้าโดยทางอ้อม โดยไม่ต้องรอให้เกิดความเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนจึงทำการแก้ไขฟื้นฟู²⁰⁴

(4) วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักการเยียวยาความเสียหาย

เนื่องจากโครงสร้างกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยที่เกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมและแหล่งมลสารเคลื่อนที่ จึงสอดคล้องกับหลักการเยียวยาความเสียหายเพราะทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษได้รับการเยียวยารักษาให้กลับมีสุขภาพดีดั้งเดิม หรือใกล้เคียงสภาพเดิม แต่มิได้มีวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนดีหรือให้สะอาดปราศจากมลพิษด้วย จึงไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่เนื่องจากโครงสร้างแหล่งที่มาของกองทุนมาจากผู้ก่อมลพิษซึ่งต้องรับผิดชอบมากกว่าต้นทุนในการลดมลพิษ จึงส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมปรับเปลี่ยนพฤติกรรมลดปริมาณมลพิษ จนกระทั่งปราศจากมลพิษปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมอีกต่อไป โครงสร้างกองทุนนี้จึงส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทำให้สิ่งแวดล้อมสะอาดปราศจากมลพิษ²⁰⁵

4.9.2.2 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

โครงสร้างกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของญี่ปุ่นนี้ มีลักษณะสอดคล้องกับเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านเครื่องมือทางการเงินการคลัง โดยเป็นการเรียกเก็บค่าทดแทนจากกิจกรรมที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อม คือการปล่อยมลพิษในรูปแบบของภาษีการปล่อยมลพิษซึ่งเรียกว่าค่าทดแทนมลพิษ²⁰⁶

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างกองทุนนี้ ไม่สอดคล้องกับเครื่องมือทางการตลาด อาทิ ระบบมัดจำ-คืนเงิน ใบอนุญาตปล่อยมลพิษ หรือการประกันความเสี่ยงเสียหาย เพราะไม่มีการกำหนดมาตรการให้โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งมลสารเคลื่อนที่ที่ต้องปฏิบัติ เพื่อการควบคุมและตรวจสอบมลพิษโดย

²⁰⁴ คู่มือที่ 2 น. 20-21.; บทที่ 3 น. 247.

²⁰⁵ คู่มือที่ 2 น. 22-24.; บทที่ 3 น. 240, 247.

²⁰⁶ คู่มือที่ 2 น. 25-26.; บทที่ 3 น. 239-240.

ใช้กลไกทางการตลาดดังกล่าวเข้ามาดำเนินการ

อย่างไรก็ดี แหล่งที่มาของกองทุน มีความสอดคล้องกับการใช้เครื่องมือเสริมสร้างแรงจูงใจ โดยการบังคับทางกฎหมายทางอ้อม จากค่าทดแทนมลพิษที่ผู้ประกอบการหรือโรงงานอุตสาหกรรม ต้องรับผิดชอบถึง 8 ส่วนใน 10 ส่วน จึงส่งผลกระทบในด้านบวกทำให้ผู้ประกอบการและโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษทำการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีที่ใช้ในกระบวนการผลิตให้ทันสมัยและมีกระบวนการผลิตที่สะอาดไร้มลพิษ²⁰⁷

เมื่อมลพิษลดลง ค่าทดแทนมลพิษก็ย่อมลดลง จนกระทั่งไม่มีมลพิษปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมในเวลาต่อมา และส่งผลกระทบในด้านบวกให้สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพดี จึงย่อมส่งผลกระทบในด้านบวกต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนให้มีสุขภาพที่ดีขึ้นด้วยเช่นกันทำให้ไม่ต้องเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษ²⁰⁸

4.9.2.3 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากโครงสร้างของกองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายต่อชีวิตและสุขภาพอนามัย จากมลพิษที่เกิดจากน้ำและอากาศในเขตพื้นที่ที่กำหนด และจัดโครงการเพื่อการฟื้นฟูสภาพของผู้ป่วย รวมทั้งการสังคมสงเคราะห์ ซึ่งเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม โดยผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการเยียวยาความเสียหายคือ โรงงานอุตสาหกรรมและแหล่งมลสารเคลื่อนที่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้ก่อมลพิษในสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และความเจ็บป่วยของผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมนั้น ก็ถือได้ว่าเป็นความเสียหายที่เกิดจากการล่วงละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมของผู้อื่นที่มีสิทธิดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพดี เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งมลสารเคลื่อนที่ จึงต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายความเสียหายนั้น ด้วยการจ่ายค่าทดแทนมลพิษเข้ากองทุนนี้ เพื่อนำเงินรายได้ของกองทุนมาใช้จ่ายในการเยียวยาผู้เจ็บป่วยจากมลพิษ สอดคล้องกับทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อม และส่งผลกระทบในด้านบวก

²⁰⁷ คู่มือที่ 2 น. 26.; บทที่ 3 น. 247.

²⁰⁸ คู่มือที่ 2 น. 26.; บทที่ 3 น. 247.

ต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม ให้มีค่าใช้จ่ายในการรักษาเยียวยา และมีสุขภาพกลับคืนดี²⁰⁹

อย่างไรก็ตาม การใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม ด้วยการปล่อยมลพิษจากระบวนการผลิตของตนออกสู่สิ่งแวดล้อมนั้น แม้มีปริมาณมลพิษไม่เกินไปกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กฎหมายกำหนด แต่มลพิษดังกล่าวก็มิได้สูญหายไป หากแต่ยังคงถูกสะสมอยู่ในสิ่งแวดล้อมและมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นตามกาลเวลา จนส่งผลกระทบในด้านลบต่อการดำรงชีวิตและสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ แต่ตามโครงสร้างแหล่งที่มาของเงินรายได้กองทุนนั้น ผู้ประกอบกิจการหรือโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษไม่เกินปริมาณที่กำหนด จะได้รับยกเว้นไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนมลพิษที่จะถูกนำมาใช้เป็นค่าชดเชยเยียวยารักษาผู้เจ็บป่วยที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ในส่วนนี้ของกองทุนจึงไม่สอดคล้องกับทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่เห็นว่า ผู้ล่วงละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมด้วยการกระทำใด ๆ ที่ส่งผลกระทบในด้านลบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องรับผิดชอบเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น²¹⁰ และส่งผลกระทบในด้านลบต่อค่าใช้จ่ายในการเยียวยาความเสียหายผู้เจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อม ทำให้ปราศจากผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในส่วนของความเสียหายซึ่งเกิดจากมลพิษที่ได้รับยกเว้นค่าทดแทนมลพิษ

4.9.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทยและต่างประเทศ

ในหัวข้อนี้ จะวิเคราะห์ถึงการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษโดยกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทยเปรียบเทียบกับกองทุนเพื่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ อันได้แก่ กองทุนความรับผิดชอบต่อสารที่เป็นอันตราย หรือกองทุน Superfund (Hazardous Substance Response Trust Fund) ซึ่งเป็นกองทุนด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา กับกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (Pollution Related Health Damage Compensation Fund) ของประเทศญี่ปุ่นเท่านั้น

²⁰⁹ อนุบทที่ 2 น. 26-37.

²¹⁰ อนุบทที่ 2 น. 26-37.

กองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย อาทิ กองทุนสิ่งแวดล้อม ทั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน และกองทุนสิ่งแวดล้อมตามร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ... ต่างมีลักษณะเป็นกองทุนเฉพาะสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อม

โดยกองทุนสิ่งแวดล้อมปัจจุบันตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 มีลักษณะเป็นการป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อมล่วงหน้า ด้วยการบำบัดน้ำเสีย บำบัดอากาศเสีย หรือกำจัดของเสีย ให้ปราศจากมลพิษ หรือให้มีมลพิษปนเปื้อนน้อยที่สุด หรือไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนด ก่อนปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม²¹¹

ส่วนกองทุนสิ่งแวดล้อมตามร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับใหม่ เป็นการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งในลักษณะป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อมล่วงหน้า ด้วยการบำบัดน้ำเสีย บำบัดอากาศเสีย หรือกำจัดของเสีย ก่อนปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับกับกองทุนสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน นอกจากนี้ยังมีลักษณะเป็นการเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมด้วยการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม²¹²

อย่างไรก็ดี กองทุนสิ่งแวดล้อมของไทยทั้งสองกองทุน ไม่ว่าจะเป็กองทุนสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน หรือกองทุนสิ่งแวดล้อมตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ... ดังกล่าว ล้วนไม่มีวัตถุประสงค์ในด้านการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อม แต่อย่างใด

สำหรับกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมตามร่าง พ.ร.บ. มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... มีวัตถุประสงค์หลักเป็นการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนใหญ่ แม้จะมีวัตถุประสงค์ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษรวมอยู่ด้วย แต่การใช้เงินกองทุนนั้น ผู้จัดการกองทุนต้องใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของประเภทบัญชีที่จัดเก็บภาษีเท่านั้น²¹³

²¹¹ คูบทที่ 3 น. 197.

²¹² คูบทที่ 3 น. 201.

²¹³ คูบทที่ 3 น. 209-210.

อนึ่ง ประเภทของบัญชีภาษีแต่ละประเภทที่เป็นแหล่งที่มาของเงินรายได้กองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมนั้น ส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์ในการเยียวยาความเสียหายเฉพาะทางสิ่งแวดล้อมเท่านั้น มีเพียงภาษีผลิตภัณฑ์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและส่งเสริมให้ประชาชนลดการใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่ก็ยังมีใช้วัตถุประสงค์ในการนำมาใช้จ่ายเพื่อเป็นค่ารักษาเยียวยาให้แก่ผู้เจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษโดยตรง จึงยังไม่มี ความชัดเจนจนกว่าจะได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินกองทุนแล้ว แต่เห็นว่า น่าจะมีความเป็นไปได้ยากที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้นำเงินจากบัญชีภาษีนี้มาใช้จ่ายเพื่อการดังกล่าว เพราะมิใช่วัตถุประสงค์โดยตรงของการจัดเก็บเงินรายได้ตามบัญชีภาษีนี้²¹⁴

กองทุนสิ่งแวดล้อมของไทยตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับกองทุน Superfund ของสหรัฐอเมริกามากที่สุด เพราะมีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากที่มาของกองทุนสิ่งแวดล้อมของไทยได้ใช้แนวความคิดจากกองทุน Superfund ของสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบ แต่กองทุน Superfund มีลักษณะเป็นการเยียวยาความเสียหายอันเกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อม หรือทำให้สิ่งแวดล้อมกลับคืนสภาพดีด้วยการบำบัดหรือกำจัดมลพิษที่ปนเปื้อนอยู่ในสิ่งแวดล้อมแล้ว มิใช่ในลักษณะของการป้องกันล่วงหน้ามิให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อม หรือให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดด้วยการบำบัดหรือกำจัดมลพิษก่อนปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมดังเช่นกองทุนสิ่งแวดล้อมปัจจุบันของไทย ส่วนกองทุนสิ่งแวดล้อมตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. ... มีลักษณะเป็นทั้งมาตรการป้องกันมิให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมและการเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมหลังจากคุณภาพสิ่งแวดล้อมปนเปื้อนมลพิษแล้ว²¹⁵

อนึ่ง เนื่องจากงานวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยได้เริ่มศึกษาค้นคว้าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 ซึ่งในขณะนั้นร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับ...) พ.ศ. ... ยังมิได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย แต่ ณ ปัจจุบัน ได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

²¹⁴ ควบที่ 3 น. 208.

²¹⁵ ควบที่ 2 น. 20-24.; บทที่ 3 น. 197, 201, 231.

(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 135 ตอนที่ 27 ก หน้า 29-43 เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2561 แล้ว แต่ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ (ฉบับที่ 2) นี้ มิได้มีบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องกองทุนสิ่งแวดล้อมเดิมแต่ประการใด

อย่างไรก็ตาม กองทุน Superfund ของสหรัฐอเมริกายังมีวัตถุประสงค์ในเรื่องการศึกษาถึงผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ค่าใช้จ่าย และค่าประกันภัยสุขภาพของพนักงานด้วย มิใช่เป็นการเยียวยาความเสียหายในสิ่งแวดล้อมด้วยการบำบัดหรือกำจัดของเสีย หรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อม คุณภาพน้ำ คุณภาพอากาศ หรือคุณภาพดินเท่านั้น²¹⁶ ซึ่งคล้ายกับกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมตามร่าง พ.ร.บ.มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อมฯ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยผู้เสียหาย หรือได้รับผลกระทบจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษด้วย โดยมิได้จำกัดว่าต้องเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สินหรือสุขภาพอนามัยเท่านั้น²¹⁷ แต่ด้วยโครงสร้างของแหล่งเงินรายได้ซึ่งเป็นที่มาของเงินกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมนั้น ยังไม่มีความชัดเจนว่าจะนำเงินกองทุนมาใช้เป็นค่ารักษาเยียวยาผู้เจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษได้หรือไม่ จนกว่าจะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการนำเงินกองทุนมาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของประเภทบัญชีรายได้แล้ว²¹⁸

สำหรับกองทุนสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศที่แตกต่างจากกองทุนในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย ได้แก่ กองทุนสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น ซึ่งมีลักษณะเป็นกองทุนทดแทนเพื่อสุขภาพอนามัย หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะ มิได้มุ่งที่จะแก้ไขเยียวยาความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่กลับปรากฏผลว่าจากการที่มีการจัดตั้งกองทุนนี้ขึ้น ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมในประเทศญี่ปุ่นปรับเปลี่ยนวิธีการเทคโนโลยีหรือกระบวนการผลิต ให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและไม่ก่อให้เกิดมลพิษ จนในที่สุดโรงงานอุตสาหกรรมไม่มีมลพิษปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมอีกต่อไป และไม่ต้องส่งเงินภาษีเฉพาะเจาะจงกันเข้ากองทุนนี้อีก²¹⁹

²¹⁶ คู่มือที่ 3 น. 234.

²¹⁷ คู่มือที่ 3 น. 209-211.

²¹⁸ คู่มือที่ 3 น. 210.

²¹⁹ คู่มือที่ 2 น. 96.; บทที่ 3 น. 247.

ดังที่ได้กล่าวข้างต้น จึงจะเห็นได้ว่า กองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของญี่ปุ่นจะมีลักษณะแตกต่างจากกองทุน Superfund ของสหรัฐอเมริกาในเรื่องวัตถุประสงค์ของกองทุน คือ กองทุน Superfund นั้นมุ่งจัดการด้านสิ่งแวดล้อม โดยมองว่าหากสิ่งแวดล้อมอยู่ในสภาพดี ปราศจากมลพิษประชาชนก็จะไม่เจ็บป่วย จึงไม่มุ่งเน้นที่การรักษาเยียวยาผู้เจ็บป่วย แต่ทั้งกองทุน Superfund ของสหรัฐอเมริกา และกองทุนสิ่งแวดล้อมของไทยก็ยังไม่อาจจัดหรือกำจัดมลพิษให้เหลือค่าเป็นศูนย์ได้ และไม่มีทางเป็นไปได้²²⁰ ดังนั้น ผลกระทบจากมลพิษอันเกิดขึ้นต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนจึงยังคงต้องมียู่ต่อไปโดยปราศจากมาตรการเยียวยาความเสียหายเป็นการเฉพาะ

ในขณะที่กองทุนสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นกองทุนทดแทนที่มุ่งเยียวยาผู้ประสบภัยจากมลพิษในด้านสุขภาพอนามัยเป็นหลัก ภายใต้อีกชื่อกองทุนว่า “กองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ” แต่ผลของการจัดตั้งกองทุนนี้ก็กลับเป็นเหตุให้โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นต้นเหตุของปัญหา ได้ยุติหรือหยุดการปล่อยมลพิษ เมื่อไม่มีมลพิษถูกปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม และมลพิษที่สะสมอยู่ในสิ่งแวดล้อม ถูกกำจัดด้วยการบำบัดน้ำเสีย บำบัดอากาศเสีย หรือโดยการดูดซึมของระบบนิเวศ ที่ละเอียดละน้อย มลพิษในประเทศญี่ปุ่นจึงค่อยๆ หดสั้นไปจนกระทั่งไม่มีมลพิษ เมื่อญี่ปุ่นตกอยู่ในสภาพไร้มลพิษ สุขภาพอนามัยที่ดีขึ้นของประชาชนชาวญี่ปุ่นก็ถูกกู่กลับคืนสภาพเดิมได้²²¹ และในขณะที่สิ่งแวดล้อมยังปนเปื้อนมลพิษ ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษต่อสุขภาพอนามัยหรือชีวิต ก็ยังได้รับการดูแลรักษาเยียวยาชดเชยความเสียหายที่บังเกิดขึ้น

จากสภาพปัญหามลพิษในประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกานั้น แม้จะประสบปัญหาจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากกระบวนการผลิตเช่นเดียวกัน แต่ประชาชนของญี่ปุ่นไม่นิยมใช้สิทธิเรียกร้องโดยการฟ้องคดีต่อศาลเช่นเดียวกับประชาชนชาวไทย²²² แม้จะมีตัวอย่างการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษมากมาย แต่ก็เป็นการฟ้องร้องโดยผู้ได้รับความเสียหายส่วนน้อยจากจำนวนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทั้งหมด ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ประชาชนมักใช้สิทธิในการ

²²⁰ คูบทที่ 2 น. 20-22.; บทที่ 3 น. 197, 231, 239.

²²¹ คูบทที่ 2 น. 96.; บทที่ 3 น. 239, 247.

²²² กองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ (น.103). เล่มเดิม.

ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกค่าชดเชยเยียวยาความเสียหาย กฎหมายสหรัฐอเมริกาจึงมุ่งแก้ไขปัญหามลพิษด้วยการกำจัดมลพิษของเสีย หรือวัตถุอันตรายซึ่งแพร่กระจายอยู่ในสิ่งแวดล้อมมากกว่ามุ่งให้การชดเชยเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม

สำหรับปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทย มีสภาพปัญหาใกล้เคียงกับปัญหามลพิษในประเทศญี่ปุ่น คือปล่อยให้เป็นเรื่องระหว่างผู้เสียหายกับผู้ก่อมลพิษที่จะดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้อง โดยการฟ้องคดีต่อศาลด้วยตนเอง และผู้เสียหายจากมลพิษในประเทศไทยส่วนใหญ่อาจไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหาย เพราะการนำคดีไปสู่ศาลนั้นมีอุปสรรคหลายประการ แม้ในที่สุดศาลจะตัดสินให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบชดเชยเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายก็ตาม ผู้เสียหายก็ไม่นิยมใช้วิธีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลเช่นเดียวกับประชาชนชาวญี่ปุ่น²²³

อาทิเช่น ในกรณีที่ผู้เสียหายมีความสัมพันธ์กับผู้ก่อมลพิษตามสัญญาจ้างแรงงาน ผู้เสียหายซึ่งเป็นลูกจ้างของผู้ก่อมลพิษ จึงไม่ประสงค์จะฟ้องนายจ้างของตน เป็นต้น จึงอาจไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เป็นธรรม นอกเสียจากรัฐบาลจะเข้าดำเนินการจัดการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายในรูปแบบของกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรง

อนึ่ง จากรายงานวิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ (2531) พบว่า จากการใช้กฎหมายค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (Pollution Related Health Damage Compensation Law) นั้น นอกจากจะทำให้ประชาชนผู้เสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหาย โดยการรับค่าทดแทนจากกองทุนทดแทนซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว ผลพลอยได้ในเวลา 14 ปีต่อมาคือ เป็นผลให้

²²³ กองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ. หน้าเดิม.

โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษในปริมาณที่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนด จนกระทั่งไม่มีมลพิษที่ถูกปล่อยจากโรงงานอีกต่อไป²²⁴

การเสนอให้รัฐบาลไทยใช้มาตรการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนี้ มุ่งจะให้ผู้ประสบภัยจากมลพิษได้รับการรักษาเยียวยารักษาทางด้านสุขภาพอนามัย จากความเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากมลพิษโดยเฉพาะ จึงสมควรใช้ “กองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ” ของประเทศญี่ปุ่นเป็นต้นแบบในการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในเรื่องโครงสร้างของกองทุน อันได้แก่ แหล่งที่มาของเงินกองทุน การบริหารจัดการกองทุน กลุ่มเป้าหมายของผู้ที่ได้รับความคุ้มครองเยียวยาความเสียหายจากกองทุน ขอบเขตพื้นที่ซึ่งกองทุนให้ความคุ้มครองเยียวยาความเสียหาย และขอบเขตของโรคที่ให้การรักษาเยียวยาความเสียหาย เป็นต้น

4.10 โครงสร้างของกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

เพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม จึงควรมีการจัดตั้งกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนขึ้น โดยเฉพาะ เพื่อให้ประชาชนผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมมีหลักประกันที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายและมีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลโรคอันเกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมได้ทันเวลา โดยกองทุนที่จะจัดตั้งขึ้นควรมีโครงสร้างของกองทุนในเรื่องดังต่อไปนี้

4.10.1 วัตถุประสงค์ของกองทุน

กองทุนนี้มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ และเงินภาษีที่จัดเก็บเพื่อหารายได้นำส่งเข้ากองทุนดังกล่าว ต้องกำหนดเป้าหมายไว้โดยเฉพาะเจาะจง (Earmarked

²²⁴ คุบที่ 2 น. 96.

Tax) สำหรับใช้จ่ายเพื่อเป็นค่ารักษาพยาบาลและเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ในด้านความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และสุขภาพอนามัยของประชาชนเท่านั้น โดยกันไว้เป็นกองทุนนอกงบประมาณไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน และให้กองทุนมีสถานภาพเป็นนิติบุคคล เพื่อให้กองทุนสามารถดำเนินงานได้โดยรวดเร็วและคล่องตัวทันต่อเวลาตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ไม่ต้องอาศัยงบประมาณหรือบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ สามารถตัดสินใจก่อตั้งนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่นได้โดยอิสระ และบริหารจัดการทรัพย์สินของกองทุนได้อย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับหลักการของกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง และกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ²²⁵

เนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการหรืออนุญาตให้บุคคลใดดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนให้ได้รับความเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 58 แต่รัฐยังไม่มีมาตรการใดในการเยียวยาความเสียหายทางด้านนี้ จึงต้องบัญญัติกฎหมายกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมขึ้น²²⁶

กองทุนนี้จะไม่มียกเว้นวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายต่อทรัพย์สินของผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมด้วย เนื่องจากมลพิษที่ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งต่อสุขภาพ อนามัย ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนนั้น มิได้มีที่มาจากภาคอุตสาหกรรมเสมอไป อาจเป็นมลพิษจากภาคการเกษตร หรือภาคชุมชน หรือจากแหล่งมลพิษอื่น เช่นมลพิษจากขยะที่ถูกฝังกลบในดินก่อนมีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ส่งผลกระทบต่อสัตว์เลี้ยงล้มตาย และพืชผลเสียหาย ซึ่งต้องอาศัยการนำสืบพิสูจน์โดยใช้ผู้เชี่ยวชาญด้านมลพิษ และพิจารณาโดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้มีความเที่ยงตรงและยุติธรรมในการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทต่างๆ มิใช่โดยคณะกรรมการกองทุนซึ่งมิได้มี

²²⁵ ดูบทที่ 2 น. 41, 44-50, 81-84.

²²⁶ ดูบทที่ 2 น. 36.

ความรู้เชี่ยวชาญในด้านมลพิษ และมีผู้เชี่ยวชาญที่มีคุณสมบัติในการเป็นผู้พิจารณาตัดสินข้อพิพาทใดๆ แตกต่างจากผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัยและชีวิตของประชาชนที่ต้องการความรวดเร็วในการเยียวยา รักษา และสามารถให้ผู้เชี่ยวชาญพิจารณากำหนดล่วงหน้าได้ว่า ความเจ็บป่วยด้วยโรคใดที่ควรมียุติสิทธิ์ได้รับการชดใช้เยียวยาการรักษาพยาบาล เช่น โรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่นั้น เป็นโรงงานที่ปล่อยสารพิษออกมามีค่า หากมีผู้เจ็บป่วยเป็น โรคมะเร็งกระเพาะปัสสาวะ²²⁷ อาจใช้หลักความเป็นไปได้พิจารณาว่า ประชาชนควรเจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนั้น และประกาศให้สิทธิ์ได้รับการรักษาพยาบาลสำหรับผู้อยู่ในพื้นที่ซึ่งเจ็บป่วยด้วยโรคนั้นแล้ว แต่ถ้าเจ็บป่วยด้วยโรคอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับสารพิษออกมามีค่า เช่นป่วยเป็นโรคไต ก็ไม่ควรมียุติสิทธิ์ได้รับการชดใช้การรักษาพยาบาล เป็นต้น และเนื่องจากผลกระทบอันเกิดจากมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมนั้นมีกองทุนสิ่งแวดล้อม และกองทุนอื่นๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมดำเนินการอยู่แล้ว เช่น กองทุนพัฒนาน้ำบาดาล กองทุนเหมืองแร่ กองทุนพัฒนาไฟฟ้า และกองทุนอุดหนุนจากสัญญาโรงกลั่นปิโตรเลียม เป็นต้น²²⁸ การตั้งกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมจึงเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของรัฐที่มีการดำเนินการอยู่แล้วขัดกับหลักการงบประมาณในเรื่องเงินนอกงบประมาณ²²⁹

4.10.2 แหล่งที่มาของเงินกองทุน

แหล่งที่มาของเงินกองทุนมาจากเงินประกันความเสียหายของเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งอาจก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัยและชีวิตของมนุษย์ จำนวนร้อยละ 30 ของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพ อนามัยของมนุษย์จากมลพิษที่ก่อให้เกิดหรือปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม ตามประเภท ชนิด และขนาดของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น

²²⁷ คู่มือที่ 3 น. 148-149.

²²⁸ คู่มือที่ 3 น. 196-197.

²²⁹ คู่มือที่ 2 น. 41-43, 48-49.

เงินภาษีสรรพสามิตรถยนต์และรถจักรยานยนต์ที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 และเงินภาษีประจำปีรถยนต์ที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 จำนวนร้อยละ 20 ของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจส่งผลกระทบต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากมลพิษที่เกิดจากท่อไอเสียรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ตามขนาดหรือประเภทของรถยนต์และรถจักรยานยนต์ และจากการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งอาจก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์ โดยใช้อัตราภาษีแบบก้าวหน้าซึ่งมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดไม่สูงถึงร้อยละ 50 ของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม หรือแหล่งกำเนิดมลพิษ จากปริมาณการปล่อยมลพิษหรือก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมต่อหน่วย เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากกำไรซึ่งเกิดจากการขายสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ตนผลิต จึงสมควรเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบในผลกระทบจากมลพิษที่ก่อความเสียหายแก่ผู้อื่นตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย²³⁰ ทั้งนี้ เพื่อให้กองทุนมีรายได้เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนดังกล่าว กองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้กำหนดให้โรงงานต้องจ่ายค่าทดแทนในอัตราร้อยละ 80 ของค่าทดแทนมลพิษ และอีกร้อยละ 20 จะมาจากการจัดเก็บภาษีจากแหล่งมลสารเคลื่อนที่จากท่อไอเสียรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ซึ่งงานวิจัยนี้เห็นว่ามีความเหมาะสมที่จะนำมาเป็นต้นแบบในการจัดตั้งกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนี้ดังที่ได้กล่าวไว้ในหน้า 357-359

นอกจากนี้ แหล่งเงินกองทุนยังได้แก่ เงินได้จากดอกเบี้ยจากการนำเงินกองทุนฝากธนาคาร และดอกเบี้ยจากการให้ผู้ประกอบกิจการหรือโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมกู้ยืมเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษ ดอกผลและผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากกองทุน และเงินอื่นๆ ที่ได้รับมาเพื่อการดำเนินการกองทุน ทั้งนี้ โดยการกำหนดในกฎหมายมิให้ต้องนำเงินกองทุนดังกล่าวเป็นรายได้ของแผ่นดิน และไม่ต้องนำเงินกองทุนฝากไว้ที่กระทรวงการคลังตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ และเพื่อให้เงินกองทุนมีความเชื่อมโยงของประสิทธิภาพระหว่าง

²³⁰ ดูบทที่ 2 น. 16-18.

รายได้กับรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ซึ่งจะทำให้ไม่จำเป็นต้องมีเงินทุนประเดิมจากรัฐบาล และไม่จำเป็นต้องมีเงินอุดหนุนจากรัฐบาล²³¹

4.10.3 การบริหารจัดการกองทุน

เนื่องจากกองทุนนี้มีวัตถุประสงค์ในการเยียวยาความเสียหายด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะ การบริหารจัดการกองทุนควรให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงสาธารณสุข คณะกรรมการกองทุนจึงประกอบด้วย ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้ว่ากรมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย อธิบดีกรมควบคุมโรค อธิบดีกรมอนามัย อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนองค์กรชุมชน ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากองค์กรชุมชนที่มีวัตถุประสงค์สนับสนุนชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษและหรือสารอันตรายให้ได้รับความเป็นธรรม จำนวนหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคนซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านประกันภัย นักระบาดวิทยา และผู้เชี่ยวชาญด้านมลพิษ โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ²³² โดยคณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรมให้ดำเนินการตามที่มอบหมาย และให้มีผู้จัดการกองทุนบริหารจัดการกองทุนให้ เป็นไปตามที่หลักเกณฑ์ เงื่อนไข ระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดหรือมอบหมาย หรือตามที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย²³³ นอกจากนี้ ให้กองทุนมีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานครและหรือในจังหวัดอื่น เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนกระจายไปทั่วทุกพื้นที่ซึ่งมีความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม²³⁴

สำหรับกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งนั้น มิใช่บุคคลซึ่งเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง จึงต้องกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่ง

²³¹ คู่มือที่ 2 น. 44-50.

²³² คู่มือที่ 3 น. 223-225, 227.

²³³ คู่มือที่ 3 น. 226.

²³⁴ คู่มือที่ 3 น. 222.

ไว้ด้วยโดยให้มีวาระคราวละสองปี และให้ต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย ลาออก เป็นบุคคลล้มละลาย หรือเป็นคนที่ไร้ความสามารถ หรือต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุก หรือคณะกรรมการมีมติเสียงข้างมากให้ออกจากตำแหน่ง อย่างไรก็ดี แม้จะมีได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็น กรรมการไว้ แต่หากเป็นผู้ที่การแต่งตั้งเป็นกรรมการต้องพ้นจากตำแหน่งจึงเท่ากับผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็น กรรมการต้องเป็นผู้ที่ไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งโดยปริยาย

การที่กองทุนนี้กำหนดให้มีประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและผู้ว่าการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการ เนื่องจากเป็นผู้แทนของฝ่ายผู้ก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชน ซึ่งมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษ และการที่กำหนดให้มีผู้แทนจากองค์กรชุมชนที่มีวัตถุประสงค์สนับสนุนชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษและหรือจากสารอันตรายให้ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากเป็นผู้แทนของกลุ่มบุคคลที่ได้รับความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ และเนื่องจากแหล่งที่มาของเงินรายได้กองทุนมาจากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ซึ่งหน้าที่ในการเสียภาษีของเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษจะกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น และการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวนี้ก็ต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญคือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของภาษี หรือ No Taxation Without Representation กล่าวคือ ไม่มีการจัดเก็บภาษีหากปราศจากผู้แทน²³⁵ หรือหลักความยินยอมของประชาชนนั่นเอง การบริหารจัดการกองทุนจึงควรต้องมีผู้แทนจากประชาชนทั้งสองฝ่ายดังกล่าว คือ จากฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ และจากฝ่ายชุมชนซึ่งเป็นผู้ที่รับผลกระทบจากมลพิษนั้นร่วมกันบริหารจัดการกองทุน

นอกจากนี้ กองทุนนี้จะกำหนดให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงสาธารณสุข เนื่องจากเป็นกระทรวงซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างสุขภาพอนามัย การป้องกัน ควบคุม และรักษาโรคภัย การฟื้นฟูสมรรถภาพของประชาชนและราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ

²³⁵ ดูบทที่ 2 น. 54-55.

กระทรวงสาธารณสุข หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข²³⁶ จึงไม่ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีกองทุนเพิ่มขึ้นอีกกองทุนหนึ่ง เพราะกองทุนสิ่งแวดล้อมอยู่ในความดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสงวนอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม²³⁷ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องสุขภาพอนามัย จึงควรร่างกฎหมายให้มีการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายจากมลพิษในด้านสุขภาพอนามัยนี้ขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะ ดังความเห็นของนักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมและเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เห็นว่า “ควรมีหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบโดยตรงแต่ต้องเป็นหน่วยงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อม แต่เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัย เช่นกระทรวงสาธารณสุข”²³⁸ อีกทั้งยังเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในด้านการบริการสาธารณสุขในระหว่างกองทุนต่างๆ สำหรับประเทศที่มีโครงสร้างในการบริหารจัดการระบบประกันสุขภาพแบบหลายกองทุน ดังตัวอย่างของต่างประเทศในหลายๆประเทศ ไม่ว่าจะเป็นระบบกองทุนเดียวหรือหลายกองทุนดังเช่นประเทศไทย การบริหารจัดการกองทุนเพื่อสุขภาพส่วนใหญ่จะกำหนดให้อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงสาธารณสุขของประเทศองค์กรเดียว เช่น Department of Health ของอังกฤษ Department of Health and Ageing ของออสเตรเลีย Ministry of Health ของฝรั่งเศส Federal Ministry of Health ของเยอรมัน และ Ministry of Health and Social Affairs ของสวีเดน เป็นต้น²³⁹

4.10.4 บุคคลผู้มีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหาย

บุคคลผู้มีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหาย ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายต่อชีวิตและสุขภาพ อนามัยจากมลพิษ หรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ และเป็นโรคอันเกิดจากมลพิษที่ได้กำหนดไว้เท่านั้น ดังต่อไปนี้

²³⁶ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545, มาตรา 42.

²³⁷ แหล่งเดิม, มาตรา 22.

²³⁸ คู่มือที่ 3 น. 223-227; บทที่ 4 น. 359-361.

²³⁹ คู่มือที่ 2 น. 95.

(1) สำหรับบุคคลผู้เจ็บป่วยหรือเสียชีวิตด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษที่คณะกรรมการกองทุนประกาศให้มีสิทธิได้รับค่าชดเชยเยียวยาความเสียหาย ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษตั้งอยู่ แต่มิได้อยู่ในเขตควบคุมมลพิษ หรือพื้นที่ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ และพื้นที่ซึ่งมลพิษอาจกระจายไปถึงตามที่คณะกรรมการกองทุนได้ประกาศกำหนด และเป็นบุคคลที่ได้อยู่อาศัย ทำงาน หรือเข้าออกในพื้นที่ หรือบริเวณเขตกำหนด ในช่วงระยะเวลาที่มีความสัมพันธ์กับโรคและอายุของบุคคลดังกล่าวตามที่คณะกรรมการกองทุนได้ประกาศกำหนด โดยได้ลงทะเบียนให้ประวัติที่อยู่ การย้ายถิ่นที่อยู่ ประวัติความเจ็บป่วยและการรักษา ประวัติการทำงาน อาชีพ รายได้ ตามรายละเอียดที่กำหนดไว้กับกองทุน และมีคำรับรองของแพทย์และเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า เป็นผู้อยู่ในขอบเขตที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากกองทุนตามกฎหมาย เว้นแต่ได้ปกปิดข้อเท็จจริงใดที่ตนได้รู้อยู่แล้ว หรือแถลงข้อความอันเป็นเท็จ ผู้นั้นจะไม่มีสิทธิได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากกองทุน

ทั้งนี้เนื่องจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมมิได้มีแหล่งกำเนิดมาจากภาคอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่ยังมีที่มาจากภาคเกษตรกรรมหรือภาคชุมชน ความเจ็บป่วยอันเกิดจากมลพิษจึงอาจมิได้มาจากภาคอุตสาหกรรมเสมอไปและโดยปกติเป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์ได้ ดังเช่นในกรณีที่ศาลพิพากษายกฟ้องทั้งที่เจ็บป่วยจากมลพิษชนิดเดียวกันกับที่โรงงานอุตสาหกรรมนั้นปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม จึงต้องกำหนดให้ผู้ที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่หรือในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตพื้นที่ใกล้เคียงต้องลงทะเบียนให้ประวัติการเข้าออก พักอาศัย หรือทำงานในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวนี้ เช่นเดียวกับกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของญี่ปุ่น²⁴⁰ เพื่อแพทย์จะสามารถพิจารณาว่าความเจ็บป่วยนั้นเป็นผลมาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม หรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ๆ หรือไม่ เพราะความเจ็บป่วยสำหรับโรคชนิดเดียวกันอาจมิได้หลายสาเหตุ จึงต้องพิจารณาว่ามลพิษของโรงงานมีความสัมพันธ์กับโรคของผู้เจ็บป่วยหรือไม่ หากเห็นชัดเจนว่าเจ็บป่วยมาจากแหล่งมลพิษอื่นอยู่ก่อนที่จะเข้ามาพักอาศัยหรือเข้าออกในบริเวณดังกล่าว ก็จะไม่ได้รับการรับรองให้ได้รับค่าชดเชยเยียวยาความเสียหาย เป็นต้น

²⁴⁰ ดูบทที่ 3 น. 242-244.

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาควรเป็นไปตามหลักความน่าจะเป็นและตามหลัก “การพิสูจน์ก่อนถึงประตู” ของประเทศญี่ปุ่น²⁴¹ คือหากเห็นว่าความเจ็บป่วยนั้นเกิดจากมลพิษประเภทเดียวกันกับที่โรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม ก็ควรถือว่าเป็นผู้ประสบภัยจากมลพิษที่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายจากกองทุนแล้ว เว้นแต่จะเป็นที่แน่ชัดว่าความเจ็บป่วยนั้นมิได้เกิดจากมลพิษของโรงงาน หรือเจ็บป่วยมาก่อนที่จะเข้ามาพักอาศัยหรือเข้าออกในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว เป็นต้น

(2) สำหรับบุคคลซึ่งเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากมลพิษในเขตพื้นที่ซึ่งเกิดอุบัติเหตุจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ และพื้นที่ซึ่งมลพิษอาจกระจายไปถึงตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร และมีได้เจ็บป่วยหรือเสียชีวิตด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษซึ่งคณะกรรมการกองทุนได้ประกาศกำหนดให้มีสิทธิได้รับค่าชดเชยเยียวยาความเสียหาย

ในกรณีที่มีผู้เจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากมลพิษของโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมิได้อยู่ในเขตพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ หรือในเขตควบคุมมลพิษ หรือในเขตพื้นที่ซึ่งมลพิษอาจกระจายไปถึง และมีไข้โรคอันเกิดจากมลพิษที่คณะกรรมการกองทุนได้ประกาศให้มีสิทธิได้รับค่าชดเชยไว้ในเขตพื้นที่ทั่วไป ก็ให้มีสิทธิได้รับค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายได้ด้วย เช่น ในขณะขนส่งวัตถุดิบทรายไปตามท้องถนนแล้วเกิดอุบัติเหตุจากมลพิษขึ้นทำให้มลพิษแพร่กระจาย หรือเกิดการระเบิดของวัตถุดิบทรายทำให้ผู้ที่อยู่ในเขตท้องที่นั้นต้องประสบภัยจากมลพิษ หรือจากการระเบิดของวัตถุดิบทรายนั้น และอันตรายหรือผลกระทบจากมลพิษนั้นมีไข้โรคที่มีการประกาศให้ขอรับค่าชดเชยเยียวยาได้ ทั้งมิใช่ผู้อยู่ในเขตพื้นที่ตามข้อ (1) บุคคลเหล่านี้ก็จะมีสิทธิได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายตามข้อ (2) นี้ได้เช่นกัน

(3) สำหรับบุคคลทั่วไป ซึ่งมีได้พักอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษหรือพื้นที่ซึ่งมีโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษตั้งอยู่ และมีได้อยู่ในเขตพื้นที่ที่มลพิษอาจกระจายไปถึงตามประกาศของคณะกรรมการกองทุน แต่เป็นผู้เจ็บป่วยหรือเสียชีวิตด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษตามที่คณะกรรมการกองทุนได้ประกาศกำหนด

²⁴¹ ดูบทที่ 3 น. 237.

ในกรณีนี้ กำหนดไว้สำหรับผู้ที่พักอาศัยในเขตพื้นที่ทั่วไป ซึ่งอาจมีหรือมิได้มีโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษตั้งอยู่ อาจอยู่หรือมิได้อยู่ในเขตพื้นที่ควบคุมมลพิษ หรืออยู่หรือมิได้อยู่ในเขตพื้นที่ที่มลพิษอาจกระจายไปถึง ซึ่งหากมิใช่บุคคลซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ตามข้อ (1) ก็จะมีได้มีการลงทะเบียนประวัติไว้ จึงไม่อาจทราบได้ว่าเคยได้รับมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษมาจากที่ใดบ้าง หรืออาจเจ็บป่วยจากสาเหตุอื่นเช่นกรรมพันธุ์ หรือเหตุใดๆซึ่งไม่จำเป็นต้องเจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษเสมอไป แม้จะเจ็บป่วยด้วยโรคชนิดเดียวกับที่เกิดจากมลพิษซึ่งคณะกรรมการประกาศให้มีสิทธิได้รับค่าชดเชยเยียวยารักษาก็ตาม ดังนั้นบุคคลเหล่านี้จึงกำหนดให้มีสิทธิได้รับค่าชดเชยเยียวยาต่อเมื่อมีประกาศจากคณะกรรมการให้มีสิทธิได้รับ ซึ่งโรคที่คณะกรรมการประกาศนั้นก็ควรเป็นโรคที่มีความชัดเจนว่าโดยทั่วไปน่าจะเกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นส่วนใหญ่ไม่ว่าจะพักอาศัยอยู่ ณ สถานที่ใด แม้จะมีสาเหตุมาจากมลพิษของแหล่งกำเนิดมลพิษอื่นได้ด้วยก็ตาม และคณะกรรมการก็ไม่จำเป็นต้องประกาศชนิดของโรคที่จะมีสิทธิได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายตามข้อ (3) นี้เสมอไป หากยังไม่เห็นสมควรประกาศ และไม่มีการประกาศไว้เลย ก็มิอาจขอรับเงินช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายจากกองทุนได้

(4) สำหรับบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากมลพิษต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิต ซึ่งพักอาศัย ทำงาน หรือเข้าออกในพื้นที่ หรือบริเวณเขตกำหนด ในช่วงระยะเวลาที่มีความสัมพันธ์กับโรค และอายุของบุคคลดังกล่าวในเขตพื้นที่ที่มีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขึ้นใหม่ หรือบริเวณพื้นที่ที่มลพิษอาจกระจายไปถึงตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร และมีได้เจ็บป่วยหรือเสียชีวิตด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษซึ่งคณะกรรมการกองทุนได้ประกาศกำหนดให้มีสิทธิได้รับค่าชดเชยเยียวยาความเสียหาย ตาม (1) และ (3)

ในกรณีที่มีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขึ้นใหม่ ถ้าโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อสร้างขึ้นนั้นอยู่ในเขตควบคุมมลพิษ หรืออยู่ในเขตพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ และมลพิษที่ปล่อยจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อสร้างขึ้นใหม่นั้น เป็นมลพิษชนิดเดียวกับที่คณะกรรมการได้ประกาศให้ผู้เจ็บป่วยมีสิทธิได้รับค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายอยู่แล้วตามข้อ (1) ผู้เจ็บป่วยก็สามารถขอรับค่ารักษาพยาบาลหรือขอรับ

การชดเชยเยียวยาความเสียหายจากกองทุน ได้อยู่แล้วหากเป็นไปตามเงื่อนไขอื่น ๆ ของกองทุน แต่ถ้ามลพิษที่เกิดจากโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อสร้างใหม่นั้น เป็นมลพิษที่ไม่เคยมีการประกาศให้ผู้เจ็บป่วยหรือได้รับผลกระทบจากมลพิษมีสิทธิได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายไว้ก่อนแล้ว หรือการก่อสร้างโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษใหม่นั้น มิได้อยู่ในเขตพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษตั้งอยู่ หรือเขตพื้นที่ที่ควบคุมมลพิษ หรือเขตพื้นที่ซึ่งมลพิษอาจกระจายไปถึง ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษที่เกิดจากการก่อสร้างนั้น ก็ให้มีสิทธิได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากกองทุนนี้ได้หากเข้าเงื่อนไขอื่น ๆ ของกองทุนเช่นกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการก่อสร้างโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขึ้นแล้ว ก็ย่อมเป็นพื้นที่ที่มีโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษตั้งอยู่ ผู้ที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่หรือเข้าออกในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวจึงต้องลงทะเบียนประวัติความเจ็บป่วย การเข้าออก การทำงาน ระยะเวลาที่พักอาศัยไว้เช่นเดียวกัน เพราะอาจเจ็บป่วยด้วยมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษอื่นก่อนเข้ามาอยู่ในเขตพื้นที่นั้น หรืออาจเจ็บป่วยด้วยสาเหตุอื่นที่มีสาเหตุจากมลพิษของโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น จึงต้องให้แพทย์และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีข้อมูลสำหรับการพิจารณา ด้วยการให้บุคคลเหล่านี้ลงทะเบียนประวัติไว้เช่นเดียวกัน

4.10.5 ขอบเขตพื้นที่ซึ่งกองทุนให้ความคุ้มครอง

สำหรับเขตพื้นที่ซึ่งกองทุนให้ความคุ้มครองคือพื้นที่ดังต่อไปนี้

- (1) พื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษตั้งอยู่แต่มิได้อยู่ในเขตควบคุมมลพิษ หรือพื้นที่ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ และพื้นที่ซึ่งมลพิษอาจกระจายไปถึงตามที่คณะกรรมการกองทุนได้ประกาศกำหนด
- (2) พื้นที่ทั่วไปซึ่งอยู่นอกเขตควบคุมมลพิษ และมีได้มีโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษตั้งอยู่ และมีใช้พื้นที่ซึ่งมลพิษอาจกระจายไปถึงตามประกาศของคณะกรรมการกองทุน
- (3) พื้นที่ซึ่งเกิดอุบัติเหตุจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ และพื้นที่ซึ่งมลพิษอาจกระจายไปถึงตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร
- (4) พื้นที่ที่มีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขึ้นใหม่ หรือบริเวณพื้นที่ที่มลพิษอาจกระจายไปถึงตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร

ในกฎหมายกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดเขตพื้นที่ซึ่งกฎหมายให้ความคุ้มครองไว้เช่นกัน²⁴² ซึ่งเป็นการแบ่งเขตพื้นที่ให้ความคุ้มครองตามลักษณะของมลพิษ อันได้แก่ พื้นที่มลพิษทางอากาศ และพื้นที่มลพิษทางน้ำ และแม้มลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีการร้องเรียนอันดับต้นๆ ตามที่พบจากการศึกษาวิจัยนี้จะได้แก่มลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียง และมลพิษทางน้ำ แต่กองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงซึ่งจะเสนอให้จัดตั้งนี้ จะไม่จำกัดเฉพาะประเภทของมลพิษดังกล่าว เพียงแต่มลพิษทั้งสามประเภทนี้ เป็นเรื่องที่คณะกรรมการควรพิจารณาประกาศให้ค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายเท่านั้น และให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการที่จะพิจารณาประกาศให้ค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายหรือไม่ก็ได้ การแบ่งเขตพื้นที่ของกองทุนที่เสนอนี้ จึงมิได้แบ่งตามประเภทของมลพิษดังเช่นกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของประเทศญี่ปุ่นซึ่งได้นำมาเป็นต้นแบบของกองทุนนี้ เนื่องจากเขตพื้นที่ซึ่งมีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ หรือเขตควบคุมมลพิษนั้น อาจมีมลพิษหลายประเภทปนอยู่ด้วยกัน และการแบ่งเขตพื้นที่ดังกล่าวนี้ ไม่จำเป็นต้องเป็นเขตพื้นที่ตามกฎหมายการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เนื่องจากในปัจจุบันมีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ทั่วไปมิใช่เฉพาะในเขตอุตสาหกรรมตามกฎหมายการนิคมอุตสาหกรรมหรือเฉพาะในเขตควบคุมมลพิษเท่านั้น แต่โรงงานที่อยู่ในเขตอุตสาหกรรมตามกฎหมายการนิคมอุตสาหกรรมก็ย่อมเป็นพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ตามร่างกฎหมายกองทุนที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ด้วยอยู่แล้ว

4.10.6 ขอบเขตของการเยียวยาความเสียหาย

ในด้านขอบเขตของการเยียวยาความเสียหายสำหรับการใช้เงินจากกองทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล และค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายอื่นให้แก่ประชาชนในเขตของพื้นที่ซึ่งกองทุนให้ความคุ้มครองตามข้อ (5) ดังนี้

(1) ชนิดของโรคที่เกิดจากมลพิษซึ่งให้ความคุ้มครอง

ควรให้คณะกรรมการควบคุมมลพิษ แพทย์ของรัฐซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญโรคอันเกิดจากมลพิษ และนักระบาดวิทยา เป็นผู้กำหนดชนิดของโรคที่เกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่ที่

²⁴² ดูบทที่ 3 น. 241-242.

กำหนดและบริเวณใกล้เคียง ที่สัมพันธ์กับประเภทของมลพิษที่อาจกระจายไปถึง สำหรับโรคที่อาจเกิดจากมลพิษ โดยเฉพาะโรคอันเกิดจากมลพิษทางเสียง มลพิษทางอากาศ และมลพิษทางน้ำ เพราะเป็นเรื่องที่มีการร้องเรียนด้านมลพิษสูงสุดสามอันดับแรก

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า แหล่งกำเนิดมลพิษไม่จำเป็นต้องมาจาก โรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น และ ความเจ็บป่วยก็ไม่จำเป็นต้องมีสาเหตุมาจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น โรคที่จะได้รับความคุ้มครองจึงต้องกำหนดโดยแพทย์และผู้เชี่ยวชาญ ดังเช่นในกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของประเทศญี่ปุ่นซึ่งใช้เป็นต้นแบบก็กำหนดให้มีสิทธิรับรองความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยอันเกิดจากมลพิษอันประกอบด้วยแพทย์และผู้เชี่ยวชาญเช่นเดียวกัน²⁴³

(2) ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่มีสิทธิได้รับ

ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่ผู้เจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากมลพิษมีสิทธิได้รับแยกตามกลุ่มบุคคลซึ่งมีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหาย และขอบเขตพื้นที่ซึ่งกองทุนให้ความคุ้มครอง ดังนี้

1) ค่าสินไหมทดแทนสำหรับบุคคลซึ่งเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษในพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษตั้งอยู่ แต่มิได้อยู่ในเขตควบคุมมลพิษหรือพื้นที่ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ และพื้นที่ซึ่งมลพิษอาจกระจายไปถึงตามที่คณะกรรมการกองทุนได้ประกาศกำหนด ให้มีสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาลและค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายตามที่เสียหายจริง แต่ไม่เกินจำนวนเงินและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกองทุนได้ประกาศกำหนด ทั้งนี้เนื่องจากกองทุนนี้มีความแตกต่างจากกองทุนทดแทนทั่วไปคือกองทุนนี้ไม่มีเงินประเดิมจากรัฐบาล และไม่มีเงินอุดหนุนจากเงินงบประมาณประจำปีดังเช่นกองทุนทดแทนทั่วไป จึงต้องกำหนดอัตราค่าสินไหมทดแทนสูงสุดไว้

ในกรณีที่ความเสียหายมีมากกว่าจำนวนที่กำหนดให้ได้รับชดใช้จากกองทุน ให้กองทุนจ่ายค่ารักษาพยาบาล และค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายสำหรับเศษแห่งความเสียหายซึ่งเกินจากที่ผู้นั้นได้รับชดใช้จากกองทุน และให้กองทุนมีอำนาจเรียกคืนจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ต้องรับผิดชอบได้ พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ได้จ่ายค่าชดเชยเยียวยา

²⁴³ ดูบทที่ 3 น. 241-244.

ความเสียหายให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหาย แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือไปยังโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้จ่ายเงินให้แก่ผู้ยื่นคำขอดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล แต่เพื่อความยุติธรรมและมีให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ ในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษใดไม่เห็นด้วยกับการใช้อำนาจเรียกคืนเงินดังกล่าว จึงควรให้โรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านได้ด้วยการยื่นฟ้องอุทธรณ์ต่อศาลภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ชำระเงินดังกล่าวนี้

ในเรื่องค่าสินไหมทดแทนนี้ กองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของประเทศญี่ปุ่นมิได้มีขั้นสูงสุดของการจ่ายค่าทดแทนไว้เช่นกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงที่จะตั้งขึ้นนี้²⁴⁴ เนื่องจากกองทุนของญี่ปุ่นจะมีแหล่งที่มาของเงินกองทุนจากรัฐบาลกลางร้อยละ 25 และจากฝ่ายปกครองท้องถิ่นร้อยละ 25 เท่ากับได้รับการอุดหนุนจากรัฐครั้งหนึ่ง จึงมีรายได้เพียงพอสำหรับจ่ายค่าทดแทนทั้งหมด แต่กองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงที่จะตั้งขึ้นนี้ กำหนดให้มีแหล่งเงินกองทุนมาจากผู้ก่อมลพิษโดยตรงทั้งหมด คล้ายลักษณะการประกันภัยซึ่งกันและกัน²⁴⁵ อีกทั้งไม่มีทุนประเดิมจากรัฐบาล และไม่มีเงินอุดหนุนจากรัฐบาล จึงต้องกำหนดอัตราขั้นสูงสุดในการจ่ายค่าชดเชยไว้ และต้องให้ได้รับชดเชยเพียงตามความเสียหายจริงไม่เกินจำนวนดังกล่าวเท่านั้น เพื่อให้เงินกองทุนมีเพียงพอใช้จ่าย

อย่างไรก็ดี ในส่วนที่เสียหายเกินจากที่ได้รับชดเชยจากกองทุนนั้นก็ควรให้ผู้เสียหายได้รับชดเชยทั้งหมดโดยไม่ต้องฟ้องร้องต่อศาล เนื่องจากการฟ้องร้องคดีประสบปัญหาต่างๆมากมายและทำได้ยากดังเช่นที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 4 หน้า 265-294 จึงให้กองทุนตรงจ่ายไปก่อนแล้วมีอำนาจเรียกคืนจากโรงงานได้พร้อมดอกเบี้ยโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล แต่เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรม จึงกำหนดให้สิทธิโรงงานยื่นฟ้องอุทธรณ์ต่อศาลได้หากมีข้อโต้แย้งคัดค้าน

ในกรณีที่ไม่สามารถหาผู้รับผิดชอบให้คณะกรรมการกองทุนมีสิทธิเรียกคืนจากทุกโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษในเขตพื้นที่ซึ่งมีผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษตามหลักความเป็นไปได้และ

²⁴⁴ ดูบทที่ 3 น. 244-246.

²⁴⁵ ดูบทที่ 3 น. 184-185.

หลักการเฉลี่ย โดยคำนวณจากปริมาณมลพิษที่แต่ละโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่กองทุนได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหาย

ในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษใดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายไปแล้วเท่าใด ให้หักออกจากส่วนที่โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นต้องเฉลี่ยรับผิดชอบ ถ้ายังขาดอยู่อีกเท่าใดให้กองทุนเรียกในส่วนที่ยังขาดจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นได้ พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี นับแต่วันที่กองทุนได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหาย ถ้าโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษใดชดใช้เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายมากกว่าส่วนเฉลี่ยที่ตนต้องรับผิดชอบไปแล้วเท่าใดก็ตาม ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงความรับผิดชอบของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษอื่น

สำหรับในเรื่องค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ได้รับความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัยและชีวิตจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษควรมีสิทธิได้รับชดใช้จากกองทุน ได้แก่²⁴⁶

1. ค่ารักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามที่จ่ายจริงไม่เกินจำนวนเงินที่กฎหมายกำหนด
2. ค่าทดแทนกรณีพิการ หรือไร้ความสามารถที่จะทำงานหรือดำรงชีวิตอย่างปกติธรรมดา ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด
3. ค่าทดแทนสำหรับทายาทหรือบุคคลที่ขาดไร้ผู้อุปการะตามกฎหมาย เนื่องจากความตายของผู้ประสบภัยเพราะ โรคที่เกิดจากมลพิษ หรือเพราะอุบัติเหตุจากมลพิษไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด
4. ค่าปลงศพ และค่าใช้จ่ายอื่นเกี่ยวด้วยการปลงศพไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด

²⁴⁶ ดูบทที่ 3 น. 244-246.

5. ค่าตรวจรักษาติดตามอาการ และเงินค่ารักษาพยาบาลเพิ่มเติมสำหรับความเจ็บป่วยหรือความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตจากมลพิษ ซึ่งยังไม่แสดงอาการให้ปรากฏในขณะที่ได้รับอนุมัติเงินช่วยเหลือจากกองทุนครั้งแรก ภายในเวลา 10 ปี นับแต่ได้รับอนุมัติเงินช่วยเหลือครั้งแรก

สำหรับค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ประสบภัยจากมลพิษควรมีสติที่ได้รับชดใช้จากกองทุนดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นและสำคัญดังเช่นกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของญี่ปุ่น แต่นอกเหนือจากนั้นควรให้ค่าตรวจรักษาติดตามอาการและค่ารักษาพยาบาลเพิ่มเติมสำหรับความเจ็บป่วยที่ยังไม่แสดงอาการด้วย จึงได้กำหนดเพิ่มเติมไว้ในข้อ 5 นี้ เนื่องจากความเจ็บป่วยจากมลพิษในบางกรณีเกิดจากการสะสมสารพิษยาวนาน เช่นในขณะที่ประสบอุบัติเหตุจากมลพิษอาจมีเพียงบาดแผลเล็กน้อย แต่เมื่อเวลาผ่านไป บาดแผลนั้นอาจมีพิษซึ่งทำให้กลายเป็นโรคร้ายแรงในอนาคต เป็นต้น

2) ค่าสินไหมทดแทนสำหรับบุคคลซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ทั่วไปนอกเขตควบคุมมลพิษ และมีได้มีโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษตั้งอยู่ และมีใช้เขตพื้นที่ซึ่งมลพิษอาจกระจายไปถึงตามประกาศของคณะกรรมการกองทุน ซึ่งเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษตามที่คณะกรรมการกองทุนได้ประกาศกำหนด ให้มีสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาลไม่เกินจำนวนสูงสุดของแต่ละโรคที่คณะกรรมการกองทุนได้ประกาศกำหนด โดยคณะกรรมการกองทุนอาจกำหนดให้จ่ายค่ารักษาพยาบาลทั้งหมดสำหรับโรคอันเกิดจากมลพิษบางประเภท และกำหนดค่ารักษาพยาบาลขั้นสูงสุดสำหรับโรคอันเกิดจากมลพิษบางประเภทไว้แตกต่างกัน โดยคณะกรรมการจะประกาศกำหนดให้ค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตในกรณีอื่นๆตามที่เห็นสมควรด้วยหรือไม่ก็ได้ และคณะกรรมการกองทุนสามารถประกาศแก้ไขเปลี่ยนแปลงอัตราค่ารักษาพยาบาล และค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายอื่นๆได้เมื่อเห็นสมควร

สำหรับค่าสินไหมทดแทนในกรณีดังกล่าวนี้ เหตุที่ผู้วิจัยเห็นว่าไม่ควรกำหนดให้กองทุนจ่ายค่ารักษาพยาบาลทั้งหมดให้แก่บุคคลซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ทั่วไปนอกเขตควบคุมมลพิษโดยทันที เนื่องจากผู้ที่เจ็บป่วยซึ่งอยู่นอกเขตควบคุมมลพิษ และอยู่นอกเขตพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมหรือ

แหล่งกำเนิดมลพิษตั้งอยู่นั้น หากที่จะพิสูจน์ได้ว่าความเจ็บป่วยนั้นเป็นผลมาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม เช่นการป่วยเป็นโรคมะเร็งกระเพาะปัสสาวะ มิได้หลายสาเหตุ ไม่จำเป็นต้องเกิดจากสารพิษอลูมินาจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่ปล่อยสารพิษอลูมินาเท่านั้น หรือผู้เจ็บป่วยเป็นโรคไต ก็ไม่จำเป็นต้องเกิดจากมลพิษของสารตะกั่วเท่านั้น บางรายอาจเกิดจากกรรมพันธุ์²⁴⁷ เป็นต้น การให้โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบทั้งหมดจึงไม่เป็นการยุติธรรม ในกรณีเช่นนี้จึงไม่ควรใช้เงินกองทุนเยียวยา รักษาผู้เจ็บป่วยหรือจ่ายค่าชดเชยความเสียหายให้ทั้งหมด และไม่กำหนดให้กองทุนต้องชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้เสียหายไปก่อน โดยไปเรียกคืนเอาจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม หรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ดังเช่นกรณีผู้เสียหายเป็นบุคคลซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ หรืออยู่ในพื้นที่ซึ่งถูกประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ ซึ่งอาจใช้หลักความเป็นไปได้ในการวินิจฉัยว่าความเสียหายอาจมาจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษในเขตพื้นที่นั้นๆ ได้

3) ค่าสินไหมทดแทนสำหรับสำหรับบุคคลซึ่งเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากมลพิษในเขตพื้นที่ซึ่งเกิดอุบัติเหตุจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือในเขตพื้นที่ที่มีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขึ้นใหม่ หรือพื้นที่ซึ่งมลพิษอาจกระจายไปถึงเนื่องจากการเกิดอุบัติเหตุหรือการก่อสร้างนั้นตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร ให้มีสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล และค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายอื่นๆ ที่เกี่ยวกับสุขภาพ อนามัย และชีวิตจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรสำหรับอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในครั้งนั้นๆ รวมทั้งค่าตรวจรักษาติดตามอาการและค่ารักษาพยาบาลเพิ่มเติมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรภายในเวลา 10 ปี นับแต่ได้รับอนุมัติเงินช่วยเหลือครั้งแรก

ถ้าผู้ได้รับความเสียหายเห็นว่ามีความเสียหายมากกว่าที่ได้รับชดใช้จากกองทุน ผู้เสียหายยังคงมีสิทธิฟ้องร้องจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นสำหรับจำนวนเศษแห่งความ

²⁴⁷ “โรคไตกับกรรมพันธุ์,” โดย แพทย์ผู้เชี่ยวชาญโรคไต, 2562, *Praram 9 Hospital*, 3(2), น. 1, ลิขสิทธิ์ 2562 โดย โรงพยาบาลพระราม 9.

เสียหายที่ยังไม่ได้รับค่าใช้จ่ายจากกองทุนได้ และให้โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษมีสิทธิกู้ยืมเงินจากกองทุนเพื่อใช้สำหรับชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากมลพิษได้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรในอัตราดอกเบี้ยต่ำ

ในกรณีนี้ เนื่องจากหากเป็นอุบัติเหตุหรือการก่อสร้างที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ หรืออยู่ในเขตควบคุมมลพิษ หรือในเขตพื้นที่ซึ่งมลพิษอาจกระจายไปถึง และเป็นความเจ็บป่วยหรือความเสียหายจากโรคอันเกิดจากมลพิษที่คณะกรรมการประกาศไว้ ก็มีสิทธิได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายตามข้อ 1) อยู่แล้ว แต่หากอุบัติเหตุจากมลพิษหรือการก่อสร้างขึ้นใหม่นั้นก่อให้เกิดมลพิษใหม่ซึ่งยังไม่เคยมีการประกาศให้ผู้เจ็บป่วยด้วยโรคที่เกี่ยวกับมลพิษนั้นได้รับค่าชดเชยหรือเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ทั่วไปที่ไม่มีได้อยู่ในเขตพื้นที่ที่มีโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษตั้งอยู่ หรือในเขตควบคุมมลพิษ หรือเขตพื้นที่ที่มลพิษอาจกระจายไปถึง และมีใช้ความเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษที่ประกาศให้มีสิทธิได้รับค่าชดเชยในเขตพื้นที่ทั่วไป ในกรณีเช่นนี้จึงไม่มีอัตราขั้นสูงสุดกำหนดไว้ว่าให้มีสิทธิได้รับค่าชดเชยไม่เกินเท่าใด จึงต้องให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดให้ตามสมควร และถ้าเสียหายมากกว่าที่กำหนดไว้ ในกรณีเช่นนี้ จึงให้ผู้ประสบภัยจากมลพิษไปฟ้องร้องเอาจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั่นเอง เพราะมิใช่ความเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้แต่ต้น

อีกทั้ง ในกรณีอุบัติเหตุซึ่งเกิดนอกเขตพื้นที่ตามข้อ 1) คณะกรรมการจะไม่มีประวัติของผู้เจ็บป่วย จึงยากจะพิสูจน์หรือพิจารณาว่าเจ็บป่วยมาก่อนหรือเจ็บป่วยจากมลพิษอื่นหรือไม่ แต่หากได้พิจารณาอนุมัติช่วยเหลือแล้ว ก็ถือว่ามีความแน่ใจในระดับหนึ่งว่า เป็นผู้เจ็บป่วยจากอุบัติเหตุหรือการก่อสร้างนั้น จึงให้ค่าตรวจติดตามอาการ และค่ารักษาพยาบาลในอนาคตได้ภายในเวลา 10 ปีนับแต่ได้รับอนุมัติเงินช่วยเหลือครั้งแรกได้หากเป็นผู้มีสิทธิซึ่งมีลักษณะตามเงื่อนไขที่กองทุนหนดไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้เพียงแต่กำหนดให้เป็นผู้มีสิทธิยื่นคำขอได้ แต่ไม่หมายความว่าคณะกรรมการต้องอนุมัติ เพราะหากพิจารณาจากพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้ว เห็นว่ามีได้เจ็บป่วยเนื่องจากมลพิษที่เกิดจากอุบัติเหตุ หรือจากการก่อสร้างนั้น ก็ไม่จำเป็นต้องอนุมัติ แม้จะเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษชนิดเดียวกับที่เกิดอุบัติเหตุหรือการก่อสร้างนั้นก็ตาม

4.11 วิเคราะห์การจัดตั้งกองทุนจากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

ในหัวข้อนี้จะวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องของกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นตาม โครงสร้างของ กองทุนในข้อ 4.10 ในเรื่องความสอดคล้องกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์และเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม และทฤษฎี สิทธิในสิ่งแวดล้อม ดังนี้

4.11.1 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ในหัวข้อนี้จะวิเคราะห์ความสอดคล้องของกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิต ของประชาชนจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น กับหลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการ จัดการสิ่งแวดล้อม ในเรื่องความสอดคล้องกับ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์ หลักการป้องกันล่วงหน้า และหลักการเยียวยาความเสียหาย ดังนี้

4.11.1.1 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

เนื่องจากกระบวนการผลิตส่วนใหญ่มาจาก โรงงานอุตสาหกรรม เจ้าของโรงงาน อุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษจึงเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจาก กระบวนการผลิตของตน และเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการก่อให้เกิดความเสียหายด้วยการใช้ สิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษจากกระบวนการผลิตของตน เมื่อมลพิษนั้นก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน จึงไม่ควรให้ผู้อื่นต้องรับผลแห่งความเสียหายจากมลพิษนั้น แต่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าว นั้นสมควรที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบใน ความเสียหายที่เกิดขึ้นตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย แต่การรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากมลพิษ ของเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม และการจ่ายค่าใช้สอยสิ่งแวดล้อมนั้น ไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ เหยื่อมลพิษโดยตรง แต่อาจจ่ายผ่านหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในรูปแบบของภาษีสิ่งแวดล้อมที่ เรียกว่า ภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงหรือ Earmarked Tax และนำเงินภาษีที่จัดเก็บได้นั้นมาจัดไว้เป็น กองทุนซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเป็นเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการเยียวยารักษาพยาบาลผู้ป่วยซึ่ง

ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม²⁴⁸ โดยใช้เกณฑ์การจัดเก็บภาษีแบบขยายมาตรฐาน คือการจัดเก็บภาษีตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการผลิต เพราะมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมนั้น แม้จะไม่เกินค่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดก็ตาม มลพิษเหล่านั้นมิได้สูญหายไป แต่ยังคงถูกสะสมในสิ่งแวดล้อมและมีจำนวนมากขึ้นตามกาลเวลาจนก่อให้เกิดความเสียหายได้ อีกทั้งมลพิษที่ถูกปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่งรวมกัน ก็ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของผู้คนได้ไม่ต่างไปจากมลพิษที่ถูกปล่อยเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม²⁴⁹

การที่กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัยและชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม มีแหล่งที่มาของเงินกองทุนจากเงินประกันความเสียหายของเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ จำนวนร้อยละ 30 ของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์ และจากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมและแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยมีอัตราภาษีเป็นจำนวนร้อยละของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของมนุษย์จากปริมาณการปล่อยมลพิษหรือก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อม จึงเป็นการที่เจ้าของ โรงงานอุตสาหกรรมและแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น และจ่ายค่าใช้จ่ายสิ่งแวดล้อมสอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายแล้ว และทำให้ต้นทุนการใช้สิ่งแวดล้อมถูกบวกเข้าเป็นต้นทุนการผลิต ทำให้ราคาสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ผลิตสะท้อนให้ผู้บริโภคเห็นต้นทุนแท้จริงของการผลิต²⁵⁰ จึงส่งผลในด้านบวกทำให้ประชาชนปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบริโภค โดยลดการใช้สินค้าที่มีต้นทุนการผลิตซึ่งก่อให้เกิดมลพิษและใช้สอยสิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษ และเป็นผลให้โรงงานอุตสาหกรรมต้องลดการผลิตลง เมื่อการผลิตลดน้อยลง มลพิษก็ย่อมลดลง จึงส่งผลในด้านบวกทำให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดีขึ้น²⁵¹ และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในด้านสิ่งแวดล้อมที่ต้องการให้มีการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติอย่างประหยัดไม่เกินความจำเป็น

²⁴⁸ คูบทที่ 2 น. 18.

²⁴⁹ คูบทที่ 2 น. 17.

²⁵⁰ คูบทที่ 2 น. 17.

²⁵¹ คูบทที่ 2 น. 15-16.

อย่างไรก็ตาม โรงงานอุตสาหกรรมเพียงแต่เป็นผู้ก่อมลพิษส่วนใหญ่ในสิ่งแวดล้อม แต่มีใช้มีเพียงโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้นที่เป็นผู้ก่อมลพิษในสิ่งแวดล้อม แหล่งมลสารเคลื่อนที่ เช่นรถยนต์และรถจักรยานยนต์ก็เป็นผู้ก่อมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่สำคัญอีกประเภทหนึ่ง จึงควรต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของท่อไอเสียรถยนต์และรถจักรยานยนต์ที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม และใช้สิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษเช่นเดียวกับโรงงานอุตสาหกรรมและแหล่งกำเนิดมลพิษตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายด้วย การที่กองทุนที่จะจัดตั้งขึ้นนี้มีแหล่งที่มาของเงินกองทุนจากเงินภาษีสรรพสามิตรรถยนต์และรถจักรยานยนต์ และเงินภาษีประจำปีรถยนต์ในจำนวนร้อยละ 20 ของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของมนุษย์จากปริมาณการปล่อยมลพิษจากท่อไอเสียรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ตามขนาดหรือประเภทของรถยนต์และรถจักรยานยนต์ จึงสอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายแล้ว

4.11.1.2 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์

ในกรณีที่ความเสียหายจากมลพิษเกิดขึ้น โดยเหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม หรือเกิดจากการกระทำตามคำสั่งของรัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐ จากการกระทำหรือละเว้นกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเอง หรือของบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น กฎหมายบัญญัติข้อยกเว้นมิให้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ด้วยเห็นว่ามิใช่ความผิดของเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม อีกทั้งเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมไม่อาจจะป้องกันได้ หากบัญญัติให้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบแล้ว จะเป็นการยุติธรรมแก่บุคคลเหล่านี้ ทั้งที่โรงงานอุตสาหกรรมนั้นเป็นต้นเหตุแห่งมลพิษอันนำมาซึ่งความเสียหาย และเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการประกอบกิจการของตนก็ตาม²⁵²

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยเห็นว่าข้อยกเว้นเป็นการไม่ยุติธรรมยิ่งกว่า ที่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ต้องรับผลแห่งความเสียหายอันเกิดจากมลพิษซึ่งมิใช่ความผิดของตน และตนมิได้เป็นต้นเหตุแห่งมลพิษทั้งมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับประโยชน์ใด ๆ จากการ

²⁵² ดูบทที่ 2 น. 18-20.

ประกอบกิจการหรือกระบวนการผลิตซึ่งก่อให้เกิดมลพิษนั้น แต่ต้องเป็นผู้รับผลแห่งความเสียหาย ความเจ็บป่วย ความทุกข์ทรมาน ทั้งผู้ได้รับผลกระทบบางรายยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเยียวยา รักษาเองโดยไม่มีสิทธิเรียกร้องให้ผู้เป็นเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษชดเชยเยียวยา รักษาใดๆ ตามกฎหมาย เนื่องจากปัญหาอุปสรรคหลายประการดังที่ได้กล่าวแล้ว อีกทั้งรัฐบาลก็มิได้มี มาตรการรองรับเพื่อการเยียวยาพยาบาลผู้เจ็บป่วยจากมลพิษที่ชัดเจน

ดังนั้น เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบการแหล่งกำเนิดมลพิษ จึงควรจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อการแพร่กระจายของมลพิษนั้นต่อผู้ที่ได้รับความเสียหาย ในรูปของการจ่ายเงิน ภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง เพื่อนำเงินภาษีที่จัดเก็บส่งเข้ากองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าว แม้เจ้าของโรงงาน อุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษจะปราศจากความผิดและเข้าข้อยกเว้นความรับผิด ก็ไม่เป็นเหตุ ยกเว้นไม่ต้องจ่ายเงินภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อนำเงินส่งเข้าสู่กองทุนนี้ และไม่ว่าความเจ็บป่วย จากมลพิษนั้น จะเป็นมลพิษที่เกิดขึ้นเพราะเหตุสุดวิสัย การสงคราม หรือเพราะได้กระทำตามคำสั่งของ รัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ ก็ไม่เป็นเหตุให้ผู้ประสบภัยจากมลพิษไม่มีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายจากกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรมนี้เช่นเดียวกัน

เนื่องจากมลพิษที่แพร่กระจายหรือถูกปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมมิได้สูญหายไป และยังคงถูก สะสมมากขึ้นตามกาลเวลาจนก่อให้เกิดความเสียหายได้ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ามลพิษที่ถูกปล่อยเกินค่า มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือที่เกิดจากอุบัติเหตุเช่นกัน อีกทั้งความเสียหายจากมลพิษที่ถูกปล่อย ออกสู่สิ่งแวดล้อมนั้น ยังมีลักษณะเป็นวงกว้างกระจายไปทั่ว มิได้ก่อให้เกิดความเสียหายเพียงกับคนใด คนหนึ่งเท่านั้น แต่เกิดขึ้นกับทุกคนทั้งในปัจจุบันรวมถึงมนุษย์ สัตว์ พืช ระบบนิเวศ และสิ่งแวดล้อม ในอนาคตด้วย และมลพิษยังคงสะสมอยู่ในสภาพแวดล้อมอย่างพร้อมที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ ผู้อื่นได้ตลอดเวลา แม้กระทั่งเป็นความเสียหายซึ่งเกิดจากเหตุสุดวิสัยก็ตาม²⁵³

²⁵³ คุบที่ 2 น. 21.

การที่กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม มีแหล่งที่มาของเงินกองทุนจากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ทั้งนี้ไม่ว่าเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษจะปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือไม่ก็ตาม ก็ยังต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยการจ่ายภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงนี้ เพื่อนำเงินจากภาษีที่จัดเก็บกันเข้ากองทุนเฉพาะ การจัดเก็บภาษีจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมและแหล่งกำเนิดมลพิษเช่นนี้ จึงสอดคล้องตามหลักความรับผิดโดยสมบูรณ์ (Absolute Liability) ซึ่งมีหลักว่าผู้ก่อความเสียหายต้องรับผิดชอบแม้ปราศจากความผิดและต้องรับผิดชอบทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น²⁵⁴ และส่งผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายในการเขียวยารักษาผู้ป่วยด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษ และทำให้สุขภาพอนามัยของผู้ประสบภัยจากมลพิษกลับคืนดี

4.11.1.3 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักการป้องกันล่วงหน้า

หลักการป้องกันล่วงหน้า คือ การวางมาตรการใดๆ ซึ่งมีผลให้ผู้ประกอบกิจการหรือผู้ผลิตปรับเปลี่ยนกรรมวิธี หรือใช้กระบวนการที่ไม่ทำให้เกิดมลพิษตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการผลิตของตน โดยไม่ต้องรอให้เกิดความเสียหายขึ้นก่อนแล้วจึงทำการแก้ไข ฟื้นฟู บำบัด หรือกำจัดมลพิษ²⁵⁵

กล่าวคือเป็นการกระทำใดๆ เพื่อให้ผลกระทบหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งอาจคาดหมายได้นั้นบังเกิดขึ้นน้อยที่สุดหรือไม่เกิดขึ้นเลย อาจโดยการใช้เทคโนโลยีในการผลิตที่จำเป็นหรือปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิต เปลี่ยนสารหรือวัตถุดิบในการผลิต

โดยเฉพาะความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตอันเกิดจากมลพิษนั้น ต้องถือเป็นปัญหาสำคัญที่สุดมากกว่าความเสียหายใดๆ ซึ่งเป็นผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ การนำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาใช้เพื่อป้องกันมิให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อม จึงเป็นสิ่งที่ดียิ่งกว่าการปล่อยให้มีผู้ป่วยจากมลพิษเกิดขึ้นแล้วจึงทำการเขียวยารักษา

²⁵⁴ อนุบทที่ 2 น. 18.

²⁵⁵ อนุบทที่ 2 น. 20-22.

อนึ่ง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 ก็ได้นำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาบัญญัติไว้ในหลายมาตรา เช่นในมาตรา 73 มาตรา 80 และมาตรา 82 (2) ซึ่งเป็นการนำมาใช้ในลักษณะของการควบคุม ระบบการกำจัด หรือการบำบัดของเสีย จากแนวคิดที่ว่าหากสิ่งแวดล้อมสะอาดปราศจากมลพิษ หรือมลพิษลดน้อยลง สุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนก็จะดีขึ้น ซึ่งเป็นการป้องกันล่วงหน้าโดยการใช้อำนาจหน้าที่โดยเจ้าหน้าที่รัฐ²⁵⁶

อย่างไรก็ดี เมื่อต้นเหตุของมลพิษมาจากโรงงานอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ การใช้หลักการป้องกันล่วงหน้าโดยอาศัยการควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอกับจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งมีจำนวนถึง 138,807 โรงงาน และมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี²⁵⁷ จึงยากที่จะควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง ดังที่มีข่าวการลักลอบปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมออกสู่น้ำลำคลองโดยปราศจากการบำบัดอยู่เป็นระยะๆ เช่น การลักลอบปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่บางเสาธง ลงสู่คลองลำโรง การลักลอบปล่อยน้ำเสียดังกล่าวแม่กลองเป็นเหตุให้ปลากระเบนราหูตายเป็นจำนวนมาก²⁵⁸

การใช้หลักการป้องกันล่วงหน้าโดยให้ผู้เป็นต้นกำเนิดของมลพิษสมัครใจที่จะกระทำการป้องกันด้วยตนเอง จึงเป็นการป้องกันที่ทำได้ทั่วถึงมากกว่า การที่กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัยและชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม จัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ เพื่อนำเงินภาษีที่จัดเก็บมาเก็บไว้เป็นกองทุนเฉพาะสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการเยียวยารักษาผู้เจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยมีอัตราร้อยละของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้จากปริมาณมลพิษที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม²⁵⁹ ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมจำนวนมากย่อมต้องเสียภาษีมาก ส่งผลให้ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตมีต้นทุนสูงขึ้นเป็นเหตุให้กำไรลดลง ถ้าหากโรงงานต้องการกำไรเท่าเดิม สินค้าที่ออกสู่ตลาดก็จะมีราคาแพงขึ้นยากที่จะแข่งขันกับผู้

²⁵⁶ คู่มือที่ 2 น. 20-22.

²⁵⁷ คู่มือที่ 1 น. 1.

²⁵⁸ คู่มือที่ 3 น. 106-107.

²⁵⁹ คู่มือที่ 2 น. 23, 68.

ประกอบกิจการรายอื่น จึงมีผลจูงใจให้โรงงานอุตสาหกรรมต้องกระทำการลงทุนเพื่อลดมลพิษ ด้วยการบำบัดหรือกำจัดมลพิษก่อนปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อจะได้เสียภาษีในจำนวนที่น้อยลง โดยไม่ต้องใช้เจ้าหน้าที่ควบคุม จึงเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษเองด้วยความสมัครใจ และการป้องกันมิให้เกิดมลพิษตั้งแต่ต้นทางสอดคล้องกับหลักการป้องกันล่วงหน้า (Principle of Precaution) แทนการบำบัดและควบคุมมลพิษที่ปลายท่อ (End-of-Pipe Treatment Methods) สอดคล้องกับงานวิจัยของกรีนพีซสากล²⁶⁰ จึงส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน

4.11.1.4 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักการเยียวยาความเสียหาย

การที่กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อนำเงินภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงซึ่งจัดเก็บจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมและแหล่งกำเนิดมลพิษ มากันไว้เป็นกองทุนนอกงบประมาณ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้ผู้เจ็บป่วยจากมลพิษ ได้รับการเยียวยารักษาโดยทันทีไม่ต้องรออนุมัติจากเงินงบประมาณประจำปี และไม่ว่าผลกระทบจากมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ แม้การแพร่กระจายของมลพิษเกิดขึ้นโดยเหตุสุดวิสัยก็ตาม เข็อมมลพิษก็มีสิทธิได้รับชดใช้ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล และค่าชดใช้เยียวยาความเสียหายจากกองทุนดังกล่าวนี้ ทำให้ผู้เสียหายซึ่งได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมได้กลับคืนสู่สภาพเดิม คือมีสุขภาพดีดังเดิมหรือใกล้เคียงสภาพเดิมมากที่สุดได้โดยทันที อย่างเพียงพอ และเป็นผล สอดคล้องกับหลักการเยียวยาความเสียหายแล้ว ทั้งนี้เพราะความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยนั้น การเยียวยารักษา ยิ่งล่าช้าเพียงใด ความเสียหายจะยิ่งมากขึ้นยากต่อการรักษา อาจลุกลาม เรื้อรัง หรืออาจเสียชีวิตได้²⁶¹

สำหรับความเสียหายในส่วนที่เกิดจากที่คณะกรรมการกองทุนกำหนดให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษตั้งอยู่ แต่มิได้อยู่ใน

²⁶⁰ ดูบทที่ 2 น. 98.

²⁶¹ ดูบทที่ 2 น. 22-24.

เขตควบคุมมลพิษ หรือพื้นที่ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ และพื้นที่ซึ่งมลพิษอาจกระจายไปถึงตามที่คณะกรรมการกองทุนได้ประกาศกำหนด กองทุนยังจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้แก่ผู้เจ็บป่วยที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษไปก่อน โดยกองทุนจะทำการเรียกคืนจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษในภายหลัง ผู้ได้รับความเสียหายจึงไม่จำเป็นต้องฟ้องร้องเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ

นอกจากนี้ยังกำหนดให้ได้รับค่าตรวจรักษาติดตามอาการ และขอรับเงินช่วยเหลือเพิ่มได้ สำหรับบุคคลซึ่งเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากมลพิษภายในเวลาสิบปี นับแต่ได้รับอนุมัติเงินช่วยเหลือครั้งแรก และสำหรับบุคคลซึ่งเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตในเขตพื้นที่ซึ่งเกิดอุบัติเหตุจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือในพื้นที่ที่มีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขึ้นใหม่ หรือบริเวณพื้นที่ที่มลพิษอาจกระจายไปถึงเนื่องจากอุบัติเหตุจากมลพิษหรือจากการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขึ้นใหม่นั้น ซึ่งขณะเกิดอุบัติเหตุจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือระหว่างก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ยังไม่ปรากฏอาการ แต่หลังจากเกิดอุบัติเหตุหรือหลังจากการก่อสร้างสิ้นสุด ปรากฏอาการแสดงของโรคอันเกิดจากมลพิษภายในเวลาสิบปีนับแต่วันที่ได้รับอนุมัติเงินช่วยเหลือครั้งแรก หากยังไม่เคยได้รับอนุมัติเงินช่วยเหลือให้ยื่นคำขอได้ภายในเวลาสามปีนับแต่วันที่เกิดอุบัติเหตุจากมลพิษหรือนับแต่วันที่การก่อสร้างสิ้นสุดลง กองทุนนี้จึงส่งผลกระทบในด้านบวกต่อค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลผู้เจ็บป่วย ให้มีค่ารักษาพยาบาลเพียงพอ และส่งผลกระทบในด้านบวกต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนทำให้ผู้เจ็บป่วยได้รับการรักษาพยาบาลในทันที และเต็มตามความเสียหายแท้จริงอย่างเพียงพอ และเป็นผล สอดคล้องกับหลักการเยียวยาความเสียหายเช่นกัน

ถ้าผู้ได้รับความเสียหายเห็นว่ามีความเสียหายมากกว่าที่ได้รับชดใช้จากกองทุน ผู้เสียหายยังคงมีสิทธิฟ้องร้องจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นสำหรับจำนวนเศษแห่งความเสียหายที่ยังไม่ได้รับชดใช้จากกองทุนได้ จึงทำให้ผู้เสียหายสามารถได้รับชดใช้เยียวยาเต็มตามความเสียหายแท้จริง สอดคล้องกับหลักการเยียวยาความเสียหาย นอกจากนี้ยังกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษมีสิทธิกู้ยืมเงินจากกองทุนเพื่อใช้สำหรับชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากมลพิษได้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรใน

การบริโภคหรือใช้ในการผลิตได้ การกำหนดปริมาณและราคาจึงไม่อาจทำได้ จึงควรกำหนดความเป็นเจ้าของโดยการให้สิทธิในทรัพย์สิน (Property Right) กล่าวคือให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นของทุกคน²⁶²

อย่างไรก็ดี การกำจัดมลพิษทำให้เกิดต้นทุน ซึ่งแรงจูงใจในการลงทุนทางเศรษฐศาสตร์จะเกิดขึ้นต่อเมื่อประโยชน์ที่ได้รับสูงกว่าต้นทุน หรือประโยชน์จากคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้นมีมากกว่าต้นทุนในการลดมลพิษ²⁶³

ดังนั้นเมื่อผู้ก่อมลพิษกับผู้ได้รับผลกระทบไม่สามารถตกลงกันเองในเรื่องการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ รัฐจึงต้องเป็นผู้เข้ามาแทรกแซงเพื่อให้ต้นทุนภายนอกเป็นต้นทุนภายใน คือการรวมต้นทุนผลกระทบอันเกิดจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมเข้าเป็นต้นทุนของการผลิต ด้วยการเก็บภาษีการปล่อยมลพิษเพื่อให้ราคาสินค้าที่ผลิตสะท้อนต้นทุนแท้จริง จึงเป็นผลให้มีการผลิตและการบริโภคสินค้าในระดับที่เหมาะสม²⁶⁴

เมื่อการบริโภคลดลง การผลิตก็ย่อมลดลงเป็นผลให้มลพิษลดลงตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม การกำจัดมลพิษให้เป็นศูนย์เป็นไปได้ เพราะต้นทุนในการกำจัดมลพิษให้เป็นศูนย์สูงเกินกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ²⁶⁵ ดังนั้นตราใบที่บังคับให้มีการผลิตก็ยังคงต้องเกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อม และไม่ว่ามลพิษที่เกิดขึ้นจะมีมากหรือน้อยก็ยังคงส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนได้ตลอดเวลา

ปัญหาในเรื่องการรักษาเยียวยาผู้เจ็บป่วยจากมลพิษก็ยังคงบังเกิดขึ้นและยังไม่ได้รับการแก้ไข นอกจากการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคเพื่อลดมลพิษซึ่งเกิดจากกระบวนการผลิตโดยอาศัยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ดังกล่าวแล้ว การจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นการแทรกแซงโดยรัฐ ด้วยการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษตามมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้จากการปล่อยมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อให้ราคาสินค้าที่ผลิตสะท้อนต้นทุนแท้จริงที่โรงงานอุตสาหกรรมใช้

²⁶² คุบทที่ 2 น. 16-18, 26-37.

²⁶³ คุบทที่ 2 น. 26.

²⁶⁴ คุบทที่ 2 น. 16-18.

²⁶⁵ คุบทที่ 2 น. 20.

สิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษ การจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายนี้ จึงสอดคล้องกับแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมดังกล่าว และส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภค ตลอดจนคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทำให้ผู้บริโภคลดการบริโภค และผู้ผลิตลดการผลิต ส่งผลให้มลพิษลดลง และทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมดีขึ้น²⁶⁶

4.11.2.2 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม อาจนำมาประยุกต์ใช้ในรูปแบบของการจัดตั้งกองทุนเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมได้โดยการใช้มาตรการทางด้านภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) ซึ่งเป็นเครื่องมือทางการเงินการคลังในรูปแบบของภาษีสิ่งแวดล้อม (Environment Tax) เพื่อการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) ในรูปแบบของกองทุน ทำนองเดียวกับเบี้ยประกันความเสียหาย (Liability Insurance) ซึ่งเป็นเครื่องมือเศรษฐศาสตร์ทางการตลาด และนำเงินภาษีที่จัดเก็บมาگانไว้เป็นกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อเป็นเงินอุดหนุนสำหรับค่าใช้จ่ายในการเยียวยาผู้เสียชีวิตหรือเจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนั้น และเงินภาษีที่จัดเก็บจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งถูกส่งเข้าสะสมในกองทุนนี้ ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ด้านการเงินการคลัง ในทำนองเดียวกับค่าปล่อยมลพิษ (Charge System) และค่าใช้จ่ายบริการ (User Charge หรือ User Fees) อันได้แก่ค่าใช้จ่ายสิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษ²⁶⁷

การจัดเก็บภาษีนี้อาจส่งผลให้เจ้าของโรงงานต้องลงทุนเพื่อลดการก่อมลพิษ เพื่อจะได้เสียภาษีน้อยลง เนื่องจากหากต้องเสียภาษีสูงต้นทุนการผลิตผลิตภัณฑ์หรือสินค้าก็ย่อมมีจำนวนสูงขึ้น จึงเป็นการใช้เครื่องมือเสริมสร้างแรงจูงใจในทำนองเดียวกับการใช้อัตรารภาษีที่แตกต่าง ทำให้ผู้บริโภคปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ลดการบริโภคหรือเลือกบริโภคสินค้าของผู้ประกอบการรายอื่นที่ไม่ก่อให้เกิด

²⁶⁶ คู่มือที่ 2 น. 15-18.

²⁶⁷ คู่มือที่ 2 น. 25.

มลพิษซึ่งมีราคาถูกลงกว่า เป็นผลให้ผู้ประกอบการต้องลดจำนวนการผลิตลง หรือปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีกระบวนการผลิต หรือวัตถุดิบในการผลิต ที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษ หรือเกิดมลพิษน้อยลง²⁶⁸

เมื่อการผลิตลดลง มลพิษก็ย่อมลดลงตามไปด้วย และในการนี้ อาจกำหนดให้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งทำการลงทุนเพื่อลดมลพิษได้ลดหย่อนภาษี และถ้าพิสูจน์ได้ว่ากิจการหรือกระบวนการผลิตนั้นๆ ไม่อาจก่อให้เกิดมลพิษอีกต่อไป ก็จะได้รับยกเว้นไม่จำเป็นต้องจ่ายภาษีการปล่อยมลพิษเพื่อนำเงินเข้ากองทุนเฉพาะนี้อีก แต่มิใช่เป็นความรับผิดชอบโดยมีช้อยยกเว้น หากแต่เป็นเรื่องที่มีผู้ก่อมลพิษอีกต่อไป จึงยังคงสอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบ²⁶⁹

อีกทั้งกองทุนนี้จะใช้อัตรากำหนดแบบก้าวหน้า²⁷⁰ จึงทำให้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่นปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนด ก็จะต้องเสียภาษีการปล่อยมลพิษในอัตราที่สูงขึ้น ทำนองเดียวกับการจ่ายค่าปรับ ซึ่งเป็นมาตรการแรงจูงใจโดยการบังคับทางกฎหมาย²⁷¹

นอกจากนี้เงินภาษีที่จัดเก็บและนำส่งเข้ามาสะสมไว้ในกองทุน ยังมีลักษณะเป็นการระดมเงินทุนเช่นเดียวกับสถาบันการเงิน จึงสามารถนำมาใช้เป็นมาตรการอุดหนุน (Subsidy) หรือให้กู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ในกรณีที่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นประสบปัญหาทางการเงินเพื่อใช้ในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม²⁷² และยังเป็นหลักประกันความมั่นคงให้แก่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเยียวยาความเสียหายจำนวนสูงที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งให้แก่ผู้ประสบภัยจำนวนมาก ทำนองเดียวกับการประกันความเสี่ยงเสียหาย (Liability Insurance) ซึ่งเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ทางการตลาด²⁷³

²⁶⁸ คู่มือที่ 2 น. 26.

²⁶⁹ คู่มือที่ 2 น. 18-20.

²⁷⁰ การใช้อัตราภาษีแบบก้าวหน้าจะกล่าวต่อไปในข้อ 4.12

²⁷¹ คู่มือที่ 2 น. 26.

²⁷² คู่มือที่ 2 น. 26.; บทที่ 3 น. 236.

²⁷³ คู่มือที่ 2 น. 25.

การที่กองทุนนี้มีที่มาจากเงินประกันความเสียหายของเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ เป็นการใช้เครื่องมือมาตรการแรงจูงใจโดยการบังคับทางกฎหมายโดยการวางเงินประกันความเสียหาย (Performance Bond)²⁷⁴ จึงเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนซึ่งอาจตกเป็นเหยื่อมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมว่าจะมีค่าใช้จ่ายในการรักษาเยียวยาความเจ็บป่วยเมื่อประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่

กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จึงมีความสอดคล้องกับเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมดัง ได้กล่าวข้างต้น และส่งผลกระทบในด้านบวกต่อค่าใช้จ่ายในการเขียวยารักษาสุขภาพ อนามัยของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม²⁷⁵ ทำให้เหยื่อมลพิษมีค่าใช้จ่ายสำหรับการเขียวยารักษาได้ทันที และหายเจ็บป่วยเร็วขึ้นสอดคล้องกับหลักการเยียวยาความเสียหาย²⁷⁶

4.11.3 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม

เพื่อการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งโดยส่วนใหญ่มีที่มาจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ กองทุนนี้จึงกำหนดให้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งแหล่งมลสารเคลื่อนที่ซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อม ต้องจ่ายค่าใช้จ่ายสิ่งแวดล้อมตามทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม ที่เห็นว่าสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิของทุกคน²⁷⁷ โดยการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการเยียวยาความเสียหายดังกล่าว

อนึ่ง การที่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ใช้สิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษและเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ผลิตซึ่งก่อให้เกิดมลพิษจากกระบวนการผลิต ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยหรือชีวิตของผู้อื่น จึงเป็น

²⁷⁴ อนุบทที่ 2 น. 26.

²⁷⁵ อนุบทที่ 2 น. 25-26.

²⁷⁶ อนุบทที่ 2 น. 22-24.

²⁷⁷ อนุบทที่ 2 น. 26-37.

การล่วงสิทธิในสิ่งแวดล้อมของผู้อื่นซึ่งมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาด ไร้มลพิษ และมีความปลอดภัยไม่เป็นอันตรายต่อชีวิต สุขภาพ อนามัย และทรัพย์สินของตน ผู้กระทำการใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เสื่อมโทรมเสียหาย จึงต้องรับผิดชอบชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นในสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนดี รวมทั้งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษที่ปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อมนั้นด้วย²⁷⁸ เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษจึงมีหน้าที่ต้องออกค่าใช้จ่ายในการแก้ไขฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้มีคุณภาพดีดังเดิม และมีหน้าที่ต้องชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายและจ่ายค่าเยียวยารักษาความเจ็บป่วยอันเกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งปนเปื้อนอยู่ในสิ่งแวดล้อม แต่การจ่ายค่าใช้สอยสิ่งแวดล้อม และจ่ายค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายซึ่งตนได้ก่อให้เกิดขึ้นในสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการปล่อยมลพิษนั้น อาจกระทำการเสียภาษีการปล่อยมลพิษ และนำเงินภาษีการปล่อยมลพิษมากันไว้เป็นกองทุนเพื่อรักษาเยียวยาผู้เสียชีวิตหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากมลพิษที่ โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมก็ได้

ดังนั้น การที่กองทุนนี้กำหนดให้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษต้องเป็นผู้จ่ายภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อนำเงินภาษีที่จัดเก็บได้มากันไว้เป็นกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะสำหรับเป็นเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการเยียวยารักษาพยาบาลและค่าชดเชยเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ จึงย่อมสอดคล้องกับหลักการของทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ และส่งผลกระทบในด้านบวกต่อค่าใช้จ่ายในการรักษาผู้เจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม²⁷⁹ ทำให้ผู้เจ็บป่วยมีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลอย่างเพียงพอและประสบผลตามหลักการเยียวยาความเสียหาย และสอดคล้องกับทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม²⁸⁰

²⁷⁸ อนุบทที่ 2 น. 26-37.

²⁷⁹ อนุบทที่ 2 น. 26-37.

²⁸⁰ อนุบทที่ 2 น. 22-24.; 26-37.

4.12 วิเคราะห์การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น

ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะกล่าวถึงโครงสร้างของการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น และวิเคราะห์ความสอดคล้องของโครงสร้างภาษีกับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดี ความสอดคล้องกับแนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ความสอดคล้องกับทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษี และลักษณะของกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นด้วยการหารายได้จากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง

4.12.1 โครงสร้างของภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น

จากหลักการจัดเก็บภาษีที่ดีของ อาคัม สมิธ และหลักการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง โครงสร้างของภาษีที่ควรจัดเก็บ จึงควรมีโครงสร้างภาษี ดังต่อไปนี้

4.12.1.1 ฐานภาษี

แหล่งที่มาของสิ่งทีนำมาเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษีคือ มูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์จากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม จากปริมาณการปล่อยมลพิษหรือก่อให้เกิดมลพิษต่อหน่วย ตามหลักการเยียวยาความเสียหายที่ว่า การประเมินมูลค่าความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมต้องประเมินจาก “มลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ปล่อยทิ้งสู่สิ่งแวดล้อม และสร้างความเสียหายขึ้น การคิดคำนวณความเสียหายจะขึ้นอยู่กับประเภท ชนิด และปริมาณของมลพิษที่ปล่อยทิ้งสู่สิ่งแวดล้อม ภายใต้ข้อสมมติฐานที่ว่า มลพิษแต่ละหน่วยที่ปล่อยทิ้งออกมานั้นสามารถสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้ในจำนวนที่แน่นอน”²⁸¹ แม้หลักการดังกล่าวจะใช้กับการคิดคำนวณความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม แต่ในความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนี้ก็สามารถใช้หลักการเดียวกันนี้ได้เพราะเป็นมลพิษจาก

²⁸¹ ดูบทที่ 2 น. 23.

แหล่งกำเนิดที่ปล่อยทิ้งสู่สิ่งแวดล้อมและสร้างความเสียหายขึ้นเช่นเดียวกันเพียงแต่เป็นความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน การประเมินมูลค่าความเสียหายจึงอยู่ภายใต้ข้อสันนิษฐานว่า มลพิษแต่ละหน่วยที่ปล่อยทิ้งออกมานั้นสร้างความเสียหายได้ในจำนวนที่แน่นอน หรือตามมูลค่าความเสียหายซึ่งเป็นต้นทุนทางสังคม (Social Cost) ในกรณีที่เป็นการนำเงินภาษีที่จัดเก็บมาชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตามหลักการเยียวยาความเสียหาย²⁸² และการที่อัตราภาษีที่ต้องชำระถูกกำหนดจากฐานภาษีของมูลค่าแห่งความเสียหายซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์จากปริมาณการปล่อยมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม อัตราภาษีจึงสามารถถูกปรับเปลี่ยนโดยง่ายตามมูลค่าของอัตราเงินที่สูงขึ้นหรือลดลงตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจทำให้ภาษีมียความยืดหยุ่น²⁸³ และมีความพอเพียงสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด อีกทั้งจำนวนภาษีที่จัดเก็บได้จะมีจำนวนมากกว่าค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีในสัดส่วนที่สูงเป็นอย่างมาก การจัดเก็บภาษีจึงมีความสอดคล้องกับหลักความพอเพียง²⁸⁴ ระดับของการใช้จ่ายเงินภาษีจึงมีความเฉพาะเจาะจง²⁸⁵ มีความเชื่อมโยงระหว่างรายได้และผลประโยชน์จากรายจ่าย²⁸⁶ สอดคล้องกับหลักผลประโยชน์²⁸⁷ ทำให้การจัดเก็บภาษีมียความเป็นธรรมในการเสียภาษี เพราะผู้ที่อยู่ในสถานการณ์แตกต่างกันควรเสียภาษีสนับสนุนรัฐบาลแตกต่างกัน²⁸⁸ เมื่อมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อปริมาณมลพิษต่อหน่วยที่ผู้เสียภาษีปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมแตกต่างกัน จึงต้องเสียภาษีแตกต่างกัน ทำให้เกิดการกระจายความรับผิดชอบที่เป็นธรรม ผู้เสียภาษีจึงมีความเต็มใจในการเสียภาษี²⁸⁹ ทำให้ลดค่าใช้จ่ายของรัฐในการสร้างกลไกเพื่อป้องกันการหลบหลีกภาษีหรือหลีกเลี่ยงภาษี จำนวนภาษีที่จัดเก็บได้จึงมากกว่าค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีเป็นจำนวนมาก การจัดเก็บภาษีจึงมีประสิทธิภาพ และ

²⁸² คูบทที่ 2 น. 67-68.

²⁸³ คูบทที่ 2 น. 59.

²⁸⁴ คูบทที่ 2 น. 57.

²⁸⁵ คูบทที่ 2 น. 86.

²⁸⁶ คูบทที่ 2 น. 86.

²⁸⁷ คูบทที่ 2 น. 82-84.

²⁸⁸ คูบทที่ 2 น. 55, 58.

²⁸⁹ คูบทที่ 2 น. 58.

สอดคล้องกับหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและในการให้ความร่วมมือในการเสียภาษี²⁹⁰ การจัดเก็บภาษีจึงมีความชัดเจนในเรื่องฐานภาษี สอดคล้องกับหลักความแน่นอนชัดเจน²⁹¹ และเนื่องจากเงินภาษีที่จัดเก็บจะถูกกันไว้ใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยกฎหมายเท่านั้นไม่สามารถนำไปใช้เพื่อการอื่น จึงสอดคล้องกับแนวความคิดเกี่ยวกับภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง

4.12.1.2 อัตราภาษี

อัตราร้อยละที่เรียกเก็บจากฐานภาษีเพื่อนำรายได้จากภาษีที่จัดเก็บมาเป็นทุนอุดหนุนค่าใช้จ่ายสำหรับกองทุนเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ในด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จะถูกกำหนดให้ใช้โครงสร้างอัตราภาษีแบบสามตารางอัตราภาษี ซึ่งคัดแปลงมาจากทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษิดังนี้

ตารางอัตราภาษีที่ 1 จะมีอัตราภาษีต่ำที่สุด ใช้กับโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขนาดเล็ก ซึ่งมีความสามารถในการหารายได้น้อยที่สุด

ตารางอัตราภาษีที่ 2 จะมีอัตราภาษีสูงกว่าตารางอัตราภาษีที่ 1 แต่ต่ำกว่าตารางอัตราภาษีที่ 3 ใช้กับโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขนาดกลาง ซึ่งมีความสามารถในการหารายได้มากกว่าโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขนาดเล็ก แต่น้อยกว่าโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขนาดใหญ่

ตารางอัตราภาษีที่ 3 จะมีอัตราภาษีสูงที่สุดแต่ไม่สูงถึงร้อยละ 50 ของฐานภาษี ใช้กับโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขนาดใหญ่ ซึ่งมีความสามารถในการหารายได้มากที่สุด²⁹²

โดยแต่ละตารางอัตราภาษี จะมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มแบบก้าวหน้าที่ไม่ซับซ้อนเพียง 2 อัตราในช่วงของฐานภาษีที่กว้างแตกต่างกัน ดังนี้

ตารางอัตราภาษีที่ 1 กำหนดให้จัดเก็บในอัตราร้อยละของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของมนุษย์จากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิด

²⁹⁰ คู่มือที่ 2 น. 58.

²⁹¹ คู่มือที่ 2 น. 56.

²⁹² ทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษี เป็นแนวคิดทฤษฎีใหม่ของ รศ. ดร. จิรศักดิ์ รอดจันทร์ ซึ่งใช้สำหรับการจัดเก็บภาษีเงินได้ คู่มือที่ 2 น. 72-75.

มลพิษในสิ่งแวดล้อม จากปริมาณการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ 1 หน่วย ถึงจำนวนปริมาณไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นอัตราภาษีที่ 1 ของตารางอัตราภาษีที่ 1 และกำหนดให้จัดเก็บภาษีโดยใช้อัตราภาษีแบบก้าวหน้าที่สูงขึ้นในจำนวนร้อยละของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ดังกล่าว จากปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นอัตราภาษีที่ 2 ของตารางอัตราภาษีที่ 1

ตารางอัตราภาษีที่ 2 กำหนดให้จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของมนุษย์จากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ จากปริมาณการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ 1 หน่วย ถึงจำนวนปริมาณไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในจำนวนอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงขึ้นกว่าอัตราภาษีที่ 1 ของตารางอัตราภาษีที่ 1 ให้เป็นอัตราภาษีที่ 1 ของตารางอัตราภาษีที่ 2 และกำหนดให้จัดเก็บภาษีโดยใช้อัตราภาษีส่วนเพิ่มแบบก้าวหน้าที่สูงขึ้นในจำนวนร้อยละของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ดังกล่าว จากปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นอัตราภาษีที่ 2 ของตารางอัตราภาษีที่ 2

ตารางอัตราภาษีที่ 3 กำหนดให้จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของมนุษย์จากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษในสิ่งแวดล้อม จากปริมาณการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ 1 หน่วย ถึงจำนวนปริมาณไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในจำนวนอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงขึ้นกว่าอัตราภาษีที่ 1 ของตารางอัตราภาษีที่ 2 ให้เป็นอัตราภาษีที่ 1 ของตารางอัตราภาษีที่ 3 และกำหนดให้จัดเก็บภาษีโดยใช้อัตราภาษีส่วนเพิ่มแบบก้าวหน้าที่สูงขึ้น แต่ไม่สูงถึงร้อยละ 50 ของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ดังกล่าวจากปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นอัตราภาษีที่ 2 ของตารางอัตราภาษีที่ 3

ตัวอย่างของอัตราภาษีที่จะจัดเก็บดังกล่าวแบบสามตารางอัตราภาษีมี่ดังนี้ หากสมมุติให้มูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์จากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ต่อ 1 หน่วยคือ 100 บาท และสมมุติให้ค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมกำหนดให้ปล่อยมลพิษได้สูงสุดไม่เกิน 10,000 หน่วย และสมมุติให้โรงงานอุตสาหกรรมที่มีความสามารถในการหารายได้แตกต่างกันแบ่งออกเป็น 3 ขนาด ดังนี้

โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีความสามารถในการหารายได้สูงสุดไม่เกิน 50 ล้านบาท สมมุติให้เป็นขนาดเล็ก

โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีความสามารถในการหารายได้สูงกว่า 50 ล้านบาท แต่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท สมมุติให้เป็นขนาดกลาง

โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีความสามารถในการหารายได้ตั้งแต่ 200 ล้านบาทขึ้นไป สมมุติให้เป็นขนาดใหญ่

อัตราภาษีที่จะจัดเก็บ จะแบ่งเป็นสามตารางอัตราภาษี ดังนี้

ตารางที่ 4.1 ตารางอัตราภาษีที่ 1 ใช้กับโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขนาดเล็ก (รายได้ไม่เกิน 50 ล้านบาท)

จำนวนปริมาณมลพิษ	ร้อยละของอัตราภาษีส่วนเพิ่มของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้จากปริมาณการปล่อยมลพิษ
1-10,000 หน่วย	3.00
ส่วนที่เกิน 10,000 หน่วยขึ้นไป	12.00

ตารางที่ 4.2 ตารางอัตราภาษีที่ 2 ใช้กับโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขนาดกลาง (>50 ล. <200 ล.)

จำนวนปริมาณมลพิษ	ร้อยละของอัตราภาษีส่วนเพิ่มของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้จากปริมาณการปล่อยมลพิษ
1-10,000 หน่วย	9.00
ส่วนที่เกิน 10,000 หน่วยขึ้นไป	24.00

ตารางที่ 4.3 ตารางอัตราภาษีที่ 3 ใช้กับโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขนาดใหญ่ (≥ 200 ล.)

จำนวนปริมาณมลพิษ	ร้อยละของอัตราภาษีส่วนเพิ่ม ของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้จากปริมาณการปล่อยมลพิษ
1-10,000 หน่วย	24.00
ส่วนที่เกิน 10,000 หน่วยขึ้นไป	49.00

ดังนั้น แต่ละ โรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องเสียภาษีตามตัวอย่างตารางอัตราภาษีทั้ง 3 ตารางอัตราภาษี ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4.4 จำนวนภาษีที่จัดเก็บในกรณีปล่อยมลพิษไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ขนาดของ โรงงานหรือ แหล่งกำเนิด มลพิษ	รายได้ของโรงงาน หรือแหล่งกำเนิด มลพิษ (ล้านบาท)	ปริมาณมลพิษที่ ปล่อยหรือ ก่อให้เกิดขึ้น (หน่วย)	มูลค่าแห่งความ เสียหายที่อาจ เกิดขึ้นได้ (บาท)	อัตราภาษี ส่วนเพิ่ม (ร้อยละ)	จำนวนภาษี ที่จัดเก็บ (บาท)	อัตราภาษี เฉลี่ย (ร้อยละ)
เล็ก	50	10,000	1,000,000	3.000	30,000	0.06
กลาง	100	10,000	1,000,000	9.00	90,000	0.09
ใหญ่	200	10,000	1,000,000	24.00	240,000	0.12

ตารางที่ 4.5 จำนวนภาษีที่จัดเก็บในกรณีปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ขนาดของ โรงงานหรือ แหล่งกำเนิด มลพิษ	รายได้ของโรงงาน หรือแหล่งกำเนิด มลพิษ (ล้านบาท)	ปริมาณมลพิษที่ ปล่อยหรือ ก่อให้เกิดขึ้น (หน่วย)	มูลค่าแห่งความ เสียหายที่อาจ เกิดขึ้นได้ (บาท)	อัตราภาษี ส่วนเพิ่ม (ร้อยละ)	จำนวนภาษี ที่จัดเก็บ (บาท)	อัตราภาษี เฉลี่ย (ร้อยละ)
เล็ก	50	15,000	1,500,000	12.00	90,000	0.18
กลาง	100	15,000	1,500,000	24.00	210,000	0.21
ใหญ่	200	15,000	1,500,000	49.00	485,000	0.24

การกำหนดให้ตารางอัตราภาษีที่ 1 มีอัตราภาษีต่ำที่สุด และตารางอัตราภาษีที่ 2 มีอัตราภาษีสูงขึ้นไป แต่ต่ำกว่าตารางอัตราภาษีที่ 3 และตารางอัตราภาษีที่ 3 มีอัตราภาษีสูงที่สุด ตามขนาดและความสามารถในการหารายได้ของโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ จึงทำให้โรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีความสามารถในการหารายมากกว่าต้องเสียภาษีมากกว่าโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีความสามารถในการหารายได้น้อยกว่า แม้จะมีปริมาณการปล่อยมลพิษเท่ากัน แต่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้แตกต่างกัน การจัดเก็บภาษีจึงเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของ อาดัม สมิธ²⁹³ และทำให้เกิดการกระจายความรับผิดชอบที่เป็นธรรมสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี²⁹⁴ ภายใต้หลักความสามารถ และการที่แต่ละตารางอัตราภาษี มีอัตราภาษีส่วนเพิ่มแบบก้าวหน้าเพียง 2 อัตรา จึงสนับสนุนให้มีการกระจายความรับผิดชอบที่เป็นธรรมในแนวตั้งมากยิ่งขึ้น อัตราภาษีที่จัดเก็บจึงมีความเป็นธรรมและความเสมอภาคในการกระจายความรับผิดชอบในแนวตั้ง²⁹⁵

รศ. ดร. จิรศักดิ์ รอดจันทร์ กล่าวว่า “การลดผลบิดเบือนของภาษีต่อการตัดสินใจในการกระทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจทำได้ผ่านการใช้อัตราประกอบของกฎหมายภาษีที่เหมาะสม คือความเหมาะสมในเรื่องอัตราภาษี หน่วยภาษี ฐานภาษี กฎหมายภาษีและวิธีการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพ²⁹⁶

การที่กำหนดให้แต่ละตารางอัตราภาษี มีอัตราภาษีส่วนเพิ่มแบบก้าวหน้าที่ไม่ซับซ้อนเพียง 2 อัตรา ทำให้ผู้เสียภาษีเข้าใจง่าย สอดคล้องกับหลักความสะดวกในการจ่ายภาษีของ อาดัม สมิธ²⁹⁷ และมีความแน่นอนชัดเจนในเรื่องอัตราภาษี และจำนวนภาษีที่ถูกจัดเก็บ ไม่มีการใช้อำนาจตามใจชอบ สอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดีของ อาดัม สมิธ ในเรื่องความแน่นอนชัดเจน²⁹⁸ ยกต่อการหลบหลีกภาษีหรือหลีกหนีภาษี รัฐจึงไม่ต้องสร้างกฎระเบียบหรือกฎเกณฑ์ที่ซับซ้อนเพื่อป้องกันการหลบหลีกภาษีหรือหลีกหนีภาษี และมีความง่ายในการตรวจสอบความถูกต้องของการเสียภาษี จึงลด

²⁹³ คู่มือที่ 2 น. 55.

²⁹⁴ คู่มือที่ 2 น. 57.

²⁹⁵ คู่มือที่ 2 น. 58.

²⁹⁶ คู่มือที่ 2 น. 59.

²⁹⁷ คู่มือที่ 2 น. 56.

²⁹⁸ คู่มือที่ 2 น.56.

ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษี จำนวนภาษีที่จัดเก็บได้ จึงมีจำนวนมากกว่าค่าใช้จ่ายในการเสียภาษีและในการจัดเก็บภาษี การจัดเก็บภาษีจึงมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักความประหยัด²⁹⁹ ซึ่งเป็นหลักการจัดเก็บภาษีที่ดีอีกประการหนึ่งของ อาตัม สมิต และมีความพอเพียง³⁰⁰ อัตราภาษีที่จัดเก็บทั้ง 3 ตารางอัตราภาษี จึงสอดคล้องกับหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี และในการให้ความร่วมมือในการเสียภาษี³⁰¹ นอกจากนี้ การที่กำหนดให้ตารางอัตราภาษีที่ 3 มีอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดไม่สูงถึงร้อยละ 50 ของฐานภาษี อัตราภาษีของแต่ละตารางอัตราภาษีทั้ง 3 ตารางอัตราภาษี จึงไม่ส่งผลกระทบต่อให้ผู้เสียภาษีไม่ทำงาน³⁰² อัตราภาษีจึงไม่มีผลเป็นการบิดเบือนการตัดสินใจในการกระทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษี การจัดเก็บภาษีจึงมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจ และมีความเป็นกลางทางภาษี³⁰³

ดังนั้น อัตราภาษีทั้ง 3 ตารางอัตราภาษี จึงลดความขัดแย้ง และก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างความเป็นธรรมในการกระจายความรับผิดชอบ หรือมีความเสมอภาคในการกระจายรายได้ครั้งใหม่ในแนวดิ่ง กับหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและในการให้ความร่วมมือในการเสียภาษีและหลักความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจหรือมีความเป็นกลางทางภาษี³⁰⁴ สอดคล้องกับทฤษฎี

²⁹⁹ อนุบทที่ 2 น. 56-57.

³⁰⁰ อนุบทที่ 2 น. 57.

³⁰¹ อนุบทที่ 2 น. 58.

³⁰² แม้การผลิตที่เพิ่มขึ้นอาจทำให้โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษมากขึ้น ส่งผลให้ฐานภาษีสูงขึ้นจึงต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้น และอาจทำให้ถูกจัดเก็บภาษีในอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงขึ้น และการลงทุนเพิ่มขึ้นจะทำให้มีรายได้สูงขึ้นจึงต้องเสียภาษีในตารางอัตราภาษีที่สูงขึ้น ส่งผลให้โรงงานอุตสาหกรรมมีเงินได้ที่ใช้จ่ายได้ลดลงผู้ประกอบการจึงอาจเลือกกระทำกิจกรรมอื่นแทนการลงทุนเพิ่ม เพื่อจะไม่ต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่อัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงไม่ถึงร้อยละ 50 ของฐานภาษีจะไม่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจดังกล่าว หรือมีผลกระทบน้อยมาก (ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์ (น. 100) เล่มเดิม.)

³⁰³ อนุบทที่ 2 น. 58-59.

³⁰⁴ อนุบทที่ 2 น. 57-59.

ระบบ 2 ตารางอัตราภาษี³⁰⁵ และลดความขัดแย้งของหลักผลประโยชน์ ที่ทำให้ผู้มีรายได้น้อยต้องเสียภาษีมากกว่าผู้มีรายได้สูงเพราะได้รับผลประโยชน์มากกว่าผู้มีรายได้สูง³⁰⁶

การที่กำหนดให้ทั้ง 3 ตารางอัตราภาษี ถูกจัดเก็บภาษีตั้งแต่ปริมาณการปล่อยมลพิษหรือก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมจำนวน 1 หน่วย จนถึงจำนวนปริมาณไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทำให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายความเสียหายจากมลพิษอันได้แก่ความเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตที่ตนเป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้นในสิ่งแวดล้อมตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย³⁰⁷ และต้องเสียค่าใช้จ่ายสิ่งแวดล้อมตามทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม³⁰⁸ และเป็นการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้สอยสิ่งแวดล้อมตามหลักการเยียวยาความเสียหาย³⁰⁹ อีกทั้งเป็นความรับผิดชอบโดยไม่จำเป็นต้องมีความผิดหรือมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว และทำให้ต้องรับผิดชอบโดยไม่มีข้อยกเว้นตามหลักความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์³¹⁰

การจัดเก็บภาษีแบบอัตราเดียว หรือการใช้อัตราภาษีแบบก้าวหน้าในตารางอัตราภาษีเดียว จะทำให้โรงงานที่มีความสามารถในการหารายได้สูง มีอัตราภาษีเฉลี่ยลดลง ถ้าปล่อยมลพิษเท่ากับโรงงานขนาดกลางหรือขนาดเล็ก เท่ากับยังมีความสามารถในการหารายได้สูงซึ่งยังรับผิดชอบน้อยลง จึงเป็นการกระจายความรับผิดชอบที่ไม่เป็นธรรม แต่การจัดเก็บภาษีแบบสามตารางอัตราภาษี จะทำให้โรงงานที่มีความสามารถในการหารายได้เท่ากัน ไม่จำเป็นต้องเสียภาษีเท่ากัน หากปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมในปริมาณที่แตกต่างกัน เพราะต้องเสียภาษีในอัตราภาษีก้าวหน้าที่สูงขึ้น และโรงงานที่มีความสามารถในการหารายได้มากกว่าแต่ปล่อยมลพิษในปริมาณที่เท่ากับโรงงานที่มีความสามารถในการหารายได้น้อยกว่าจะต้องเสียภาษีในตารางอัตราภาษีที่สูงขึ้น อัตราภาษีเฉลี่ยจึงสูงขึ้น อัตราภาษีจึงมีความก้าวหน้าสูงขึ้น ทำให้เกิดการกระจายรายได้ครั้งใหม่ในแนวตั้งมากยิ่งขึ้น และเป็นการกระจายความรับผิดชอบ

³⁰⁵ ควบที่ 2 น. 72-75.

³⁰⁶ ควบที่ 2 น. 81.

³⁰⁷ ควบที่ 2 น. 16-18.

³⁰⁸ ควบที่ 2 น. 26-37.

³⁰⁹ ควบที่ 2 น. 22-24.

³¹⁰ ควบที่ 2 น. 18-20.

แนวตั้งมากยิ่งขึ้น จึงมีความสมดุลกับหลักความเป็นธรรมชาติให้หลักความเสมอภาคในการกระจายรายได้ครั้งใหม่

ตารางที่ 4.6 ตัวอย่างการจัดเก็บภาษีในอัตราเดียวเท่ากันหมด เช่นเก็บจากปริมาณการปล่อยมลพิษ 10,000 บาทต่อตันของปริมาณมลพิษ ในกรณีปล่อยมลพิษไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ขนาดของโรงงาน	รายได้ของโรงงาน (ล้านบาท)	ปริมาณมลพิษที่ปล่อย (ตัน)	จำนวนภาษีที่ต้องเสีย	อัตรากาซีเฉลี่ยร้อยละ
เล็ก	50	10,000	100,000,000	200
กลาง	100	10,000	100,000,000	100
ใหญ่	200	10,000	100,000,000	50

การจัดเก็บภาษีจากปริมาณการปล่อยมลพิษในอัตราเดียวจะเห็นได้ว่าโรงงานที่มีขนาดใหญ่จะมีอัตรากาซีเฉลี่ยที่ลดลง และโรงงานที่มีขนาดเล็ก แม้ปล่อยมลพิษไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็ต้องถูกจัดเก็บภาษีเท่ากับโรงงานขนาดกลางและขนาดใหญ่ ทำให้มีอัตรากาซีเฉลี่ยสูงกว่าโรงงานขนาดกลางและขนาดใหญ่ เท่ากับยังมีรายได้น้อย ยังต้องมีความรับผิดชอบ

ตารางที่ 4.7 ตัวอย่างการจัดเก็บภาษีในอัตราเดียวเท่ากันหมด เช่นเก็บจากปริมาณการปล่อยมลพิษ 10,000 บาทต่อตันของปริมาณมลพิษ ในกรณีปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ขนาดของโรงงาน	รายได้ของโรงงาน (ล้านบาท)	ปริมาณมลพิษที่ปล่อย (ตัน)	จำนวนภาษีที่ต้องเสีย	อัตรากาซีเฉลี่ยร้อยละ
เล็ก	50	15,000	150,000,000	300
กลาง	100	15,000	150,000,000	150
ใหญ่	200	15,000	150,000,000	75

การจัดเก็บภาษีในอัตราเดียวจากปริมาณการปล่อยมลพิษ แม้ว่าจะจัดเก็บเฉพาะในกรณีปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก็จะเกิดผลเช่นเดียวกันคือโรงงานที่มีความสามารถ

ในการหารายได้มากกว่าจะมีอัตราภาษีเฉลี่ยลดลง ถ้าปล่อยมลพิษเท่ากับโรงงานที่มีความสามารถในการหารายได้น้อยกว่า เท่ากับยังมีความสามารถในการหารายได้สูง ยังมีความรับผิดชอบ

ตารางที่ 4.8 ตัวอย่างการจัดเก็บภาษีแบบก้าวหน้าหลายอัตราในตารางอัตราภาษีเดียว

จำนวนปริมาณมลพิษ / หน่วย	ร้อยละของอัตราภาษีส่วนเพิ่มของฐานภาษี
1 – 10,000	3.00
> 10,000 ≤ 20,000	9.00
> 20,000 ≤ 30,000	12.00
> 30,000 ≤ 40,000	24.00
> 40,000	49

จากตัวอย่างการจัดเก็บภาษีแบบก้าวหน้าหลายอัตรา จัดเก็บจากร้อยละของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ โรงงานที่มีขนาดใหญ่ หรือมีความสามารถในการหารายได้สูง ก็จะมีอัตราภาษีเฉลี่ยที่ลดลงกว่าโรงงานที่มีความสามารถในการหารายได้ต่ำกว่าดังตัวอย่างในตารางที่ 4.9 ดังนี้

ตารางที่ 4.9 โรงงานที่มีความสามารถในการหารายได้แตกต่างกันแต่ปล่อยมลพิษเท่ากันไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ขนาดของโรงงาน	รายได้ของโรงงาน ล้านบาท	ปริมาณการปล่อยมลพิษ หน่วย	มูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ บาท	อัตราภาษีส่วนเพิ่ม ร้อยละ	จำนวนภาษีที่จัดเก็บ บาท	อัตราภาษีเฉลี่ย ร้อยละ
เล็ก	50	10,000	1,000,000	3.00	30,000	0.06
กลาง	100	10,000	1,000,000	3.00	30,000	0.03
ใหญ่	200	10,000	1,000,000	3.00	30,000	0.015

ตารางที่ 4.10 โรงงานที่มีความสามารถในการหารายได้แตกต่างกันแต่ปล่อยมลพิษเท่ากัน โดยเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ขนาดของโรงงาน	รายได้ของโรงงาน ล้านบาท	ปริมาณการปล่อยมลพิษ หน่วย	มูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ บาท	อัตราภาษีส่วนเพิ่ม ร้อยละ	จำนวนภาษีที่จัดเก็บ บาท	อัตราภาษีเฉลี่ย ร้อยละ
เล็ก	50	40,000	4,000,000	24.00	480,000	0.96
กลาง	100	40,000	4,000,000	24.00	480,000	0.48
ใหญ่	200	40,000	4,000,000	24.00	480,000	0.24

ตามตัวอย่างจากตารางที่ 4.9 และตารางที่ 4.10 จะเห็นได้ว่า แม้ในกรณีที่โรงงานซึ่งมีความสามารถในการหารายได้เท่ากัน แต่ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมแตกต่างกันจะเสียภาษีแตกต่างกัน คือโรงงานที่ปล่อยมลพิษมากกว่าจะเสียภาษีมากกว่าเพราะต้องเสียภาษีในอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงขึ้น ทำให้มีอัตราภาษีเฉลี่ยสูงขึ้น และมีความสอดคล้องกับหลักผลประโยชน์ เนื่องจากอาจถือได้ว่าได้ใช้สิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษมากกว่าจึงได้รับประโยชน์มากกว่า โรงงานนั้นจึงสมควรต้องเสียภาษีมากกว่า เช่น โรงงานที่มีรายได้ 50 ล้านบาท แต่ปล่อยมลพิษเพียงไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะเสียภาษีเพียง 30,000 บาท อัตราภาษีเฉลี่ยจึงอยู่ที่ร้อยละ 0.06 และในกรณีที่โรงงานขนาดเล็กซึ่งมีรายได้ไม่เกิน 50 ล้านบาทเช่นเดียวกัน แต่ปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามตัวอย่างในตารางที่ 4.10 จะต้องเสียภาษีเป็นจำนวน 48,000 บาท³¹¹ และมีอัตราภาษีเฉลี่ยสูงขึ้นเป็นร้อยละ 0.96 อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับโรงงานที่มีขนาดกลาง และขนาดใหญ่ซึ่งปล่อยมลพิษเท่ากับโรงงานขนาดเล็ก ไม่ว่าจะกรณีปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือไม่ โรงงานขนาดกลางและขนาดใหญ่จะมีอัตราภาษีเฉลี่ยที่ลดลง แม้จะเสียภาษีเป็นจำนวน 30,000 บาท ในกรณีปล่อยไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่ากับโรงงานขนาดเล็ก หรือเสียภาษีเป็นจำนวน 480,000 บาทเท่ากับโรงงานขนาดเล็กในกรณีปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

³¹¹ $(3 \times 1,000,000 \div 100) + (9 \times 1,000,000 \div 100) + (12 \times 1,000,000 \div 100) + (24 \times 1,000,000 \div 100) = 480,000$

การใช้อัตราภาษีแบบสามตารางอัตราภาษีจะทำให้โรงงานที่มีความสามารถในการหารายได้เท่ากันต้องเสียภาษีแตกต่างกันหากปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมในปริมาณที่แตกต่างกันตามหลักผลประโยชน์ และทำให้โรงงานที่มีความสามารถในการหารายได้แตกต่างกันแต่ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมในปริมาณที่เท่ากันต้องเสียภาษีแตกต่างกัน เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมแต่ละรายจึงต้องเสียภาษีตามสัดส่วนแห่งความสามารถในการหารายได้ของตนตามหลักความเสมอภาค³¹²หรือหลักความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ครั้งใหม่ในแนวตั้งภายใต้หลักความสามารถในการจ่าย หรือเป็นการกระจายความรับผิดชอบตามหลักความเสมอภาคอย่างเป็นธรรม

การแบ่งขนาดของโรงงานอุตสาหกรรมออกเป็นสามขนาดคือโรงงานขนาดเล็ก โรงงานขนาดกลาง และโรงงานขนาดใหญ่ และกำหนดให้โรงงานขนาดเล็กเสียภาษีในอัตราและสัดส่วนที่ต่ำกว่าโรงงานขนาดกลางและขนาดใหญ่ และให้โรงงานขนาดใหญ่เสียภาษีในอัตราและสัดส่วนที่สูงกว่าโรงงานขนาดกลางและขนาดเล็ก และโรงงานขนาดกลางเสียภาษีในอัตราและสัดส่วนที่สูงกว่าโรงงานขนาดเล็กแต่ต่ำกว่าโรงงานขนาดใหญ่ ทำให้โครงสร้างการจัดเก็บภาษีสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคและหลักความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ครั้งใหม่ ตามหลักความสามารถในการเสียภาษี และการจัดเก็บภาษีในแนวตั้งตามโครงสร้างภาษีแบบก้าวหน้า เพื่อให้เกิดการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมและเสมอภาคมากขึ้น³¹³

อนึ่ง การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงโดยใช้อัตราภาษีแบบสามตารางอัตราภาษีนี้มิได้กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ในเขตควบคุมมลพิษต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งมิได้อยู่ในเขตควบคุมมลพิษ เนื่องจากการกำหนดอัตราภาษีที่แตกต่างกันไม่เป็นไปตามหลักความเสมอภาคในการเสียภาษี³¹⁴ เช่น โรงงานนอกเขตควบคุมมลพิษซึ่งมีรายได้เท่ากับโรงงานในเขตควบคุมมลพิษ และปล่อยมลพิษเท่ากัน ก็ควรเรียกเก็บภาษีเท่ากับโรงงานในเขตควบคุมมลพิษ หากเรียกเก็บภาษีจากโรงงานที่อยู่ในเขตควบคุมมลพิษในจำนวนที่สูงกว่า การจัดเก็บภาษีนั่นก็ไม่มีควม

³¹² อนุบทที่ 2 น. 55.

³¹³ อนุบทที่ 2 น. 58.

³¹⁴ อนุบทที่ 2 น. 55.

เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่โรงงานซึ่งอยู่ในเขตควบคุมมลพิษปล่อยมลพิษไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่โรงงานที่อยู่นอกเขตควบคุมมลพิษปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม หากจัดเก็บภาษีจากโรงงานที่อยู่ในเขตควบคุมมลพิษสูงกว่าจะเห็นถึงความไม่เป็นธรรมโดยชัดเจน แม้จะกล่าวว่าประชาชนที่อยู่ในเขตควบคุมมลพิษมีแนวโน้มที่จะได้รับผลกระทบจากมลพิษมากกว่าประชาชนที่อยู่นอกเขตควบคุมมลพิษ แต่เมื่อประชาชนเข้าไปอยู่ในเขตควบคุมมลพิษก็เท่ากับยอมรับความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบนั้นด้วย นอกจากนี้ ยังจะทำให้โรงงานไม่รวมตัวกันอยู่ในเขตอุตสาหกรรมของการนิคมอุตสาหกรรม เพราะอาจทำให้มลพิษจากหลายๆ โรงงานที่รวมกันนั้นมีมลพิษสูงจนถูกกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ โรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษก็จะยิ่งกระจัดกระจายไปทั่ว อีกทั้งการที่ตารางอัตราภาษีแบบสามตารางอัตราภาษีที่เสนอนี้ ทำให้โรงงานที่ปล่อยมลพิษมากขึ้นต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นตามอัตราภาษีส่วนเพิ่มแบบก้าวหน้าอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดให้โรงงานซึ่งอยู่ในเขตควบคุมมลพิษต้องเสียภาษีสูงกว่าโรงงานซึ่งอยู่นอกเขตควบคุมมลพิษ

นอกจากนี้ การที่โรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษใดเกิดอุบัติเหตุจากมลพิษ กองทุนนี้มิได้กำหนดให้ต้องจัดเก็บภาษีในอัตราภาษีที่สูงขึ้น เนื่องจากการตั้งกองทุนนี้มีลักษณะคล้ายการประกันภัยซึ่งกันและกันซึ่งเป็นการประกันภัยแบบกลุ่มโดยสมัครใจที่สมาชิกสละเงินมารวมเป็นกองทุนเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มิใช่เพื่อแสวงหากำไรจากสมาชิกเช่นการประกันภัยสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป แต่การประกันภัยแบบกลุ่มหรือแบบสหกรณ์นี้ กฎหมายไทยไม่อนุญาตให้มีได้³¹⁵ การจัดตั้งกองทุนด้วยการใช้วิธีการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นการบังคับจัดเก็บภาษีจึงมีลักษณะคล้ายการประกันภัยภาคบังคับ เพราะการเสียภาษีเป็นหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่เงินกองทุนทั้งหมดในกองทุนนี้เป็นเงินจากผู้ตกอยู่ในภาวะความเสี่ยงภัยร่วมกันที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทั้งสิ้น มิได้มีเงินทุนประเดิมจากรัฐบาล หรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาลซึ่งมาจากภาษีของประชาชนทั่วไป และการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงนี้ต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของผู้เสียภาษีตามหลักผลประโยชน์และหลักเหตุผลตามสัญญา³¹⁶ และความเจ็บป่วยของผู้มีสิทธิได้รับ

³¹⁵ ควบที่ 3 น. 184-185.

³¹⁶ ควบที่ 2 น. 81-84.

ชดใช้เยียวยาจากเงินกองทุน ก็อาจมิได้มาจากอุปถัมภ์จากมลพิษเสมอไป บางกรณีอาจเกิดจากการสะสมสารพิษยาวนานซึ่งยากที่จะกำหนดว่าควรเรียกเก็บภาษีเพิ่มจากโรงงานเมื่อใดและอย่างไร อีกทั้งบางกรณีมลพิษก็มีได้มาจากโรงงานเดียว เช่นในกรณีที่มีหลายโรงงานซึ่งตั้งอยู่ในเขตอุตสาหกรรมตามกฎหมายการนิคมอุตสาหกรรม และโรงงานเหล่านั้นต่างก็ปล่อยมลพิษไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อมีหลายโรงงานมลพิษที่ถูกปล่อยออกมาก็จะสะสมในสิ่งแวดล้อมทำให้มีจำนวนมากจนอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนได้ ในกรณีเช่นนี้การเรียกเก็บภาษีการปล่อยมลพิษเพิ่มเติมจากโรงงานใดโดยถือว่าเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายทำให้กองทุนต้องชดใช้เยียวยานั้นจึงเป็นไปได้ยาก อีกทั้งแต่ละโรงงานในแต่ละตารางอัตราภาษีถูกกำหนดให้ต้องเสียภาษีสูงขึ้นเมื่อปล่อยมลพิษมากขึ้นตามอัตราภาษีส่วนเพิ่มแบบก้าวหน้าอยู่แล้ว จึงมิได้กำหนดให้มีอัตราภาษีที่สูงขึ้นสำหรับโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษในกรณีที่มีผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานใดโรงงานหนึ่งโดยเฉพาะไว้ด้วย

อย่างไรก็ตาม โรงงานอุตสาหกรรมมิใช่ผู้ก่อมลพิษในสิ่งแวดล้อมแต่ผู้เดียว เพียงแต่เป็นผู้ก่อมลพิษส่วนใหญ่ในสิ่งแวดล้อม และการเรียกเก็บภาษีการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นการจัดเก็บในอัตราไม่สูงถึงร้อยละ 50 ของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์ มูลค่าแห่งความเสียหายอีกครั้งหนึ่งจึงต้องมีผู้รับผิดชอบ ด้วยการวางเงินประกันความเสียหายในอัตราร้อยละ 30 ของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ตามขนาดและประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ส่วนอีกร้อยละ 20 ที่ยังเหลืออยู่จะเป็นการกันเงินจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์และรถจักรยานยนต์ และภาษีประจำปีรถยนต์ตามมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์จากปริมาณการปล่อยมลพิษของท่อไอเสียรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ตามขนาดหรือประเภทของรถยนต์และรถจักรยานยนต์นั้น ซึ่งเป็นแหล่งมลสารเคลื่อนที่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่สำคัญอีกประเภทหนึ่ง การกันเงินภาษีสรรพสามิตรถยนต์และรถจักรยานยนต์และเงินภาษีประจำปีรถยนต์ที่จัดเก็บดังกล่าวเข้าสู่กองทุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเยียวยารักษาผู้เจ็บป่วยจากมลพิษ จึงถือว่าผู้จ่ายภาษีสรรพสามิตรถยนต์และรถจักรยานยนต์ และภาษีประจำปีรถยนต์ได้รับผลประโยชน์จากการใช้จ่ายเงิน

ภาษีตามหลักผลประโยชน์แล้วเช่นเดียวกัน เพราะเป็นผู้มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าชดใช้เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย³¹⁷ และตามทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน³¹⁸ ทั้งยังสอดคล้องกับแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย³¹⁹

4.12.1.3 หน่วยภาษี

เพื่อให้เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงดังกล่าวนี้จึงกำหนดให้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ เป็นผู้มีหน้าที่ในการเสียภาษี เนื่องจากเป็นผู้ได้รับผลกำไรจากการผลิตหรือการประกอบกิจการของตน ซึ่งการผลิตดังกล่าวก่อให้เกิดมลพิษ และโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษได้ใช้สิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษหรือก่อให้เกิดมลพิษ จึงควรต้องจ่ายค่าใช้สอยสิ่งแวดล้อมเป็นการตอบแทน เพราะสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิของพลเมืองทุกคนร่วมกัน ตามทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อม มิใช่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง จึงต้องให้ค่าใช้จ่ายในการใช้สิ่งแวดล้อมถูกบวกเข้าเป็นต้นทุนของกระบวนการผลิต เพื่อให้ราคาของสินค้าสะท้อนให้เห็นต้นทุนแท้จริงโดยการจัดเก็บภาษีจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ผู้บริโภคจึงจะปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ไม่ใช่สินค้าเกินความต้องการแท้จริง และส่งผลกระทบต่อบวกต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ทำให้ไม่ถูกใช้สอยเกินความต้องการแท้จริง³²⁰

อีกทั้งตามหลักการเยียวยาความเสียหายนั้น แนวความคิดของการจ่ายค่าชดใช้ความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบ ต้องจัดเก็บตามค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้จากการปล่อยมลพิษ³²¹ และไม่ว่าโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ จะปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือไม่ก็ตาม ก็ยังคงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ตามหลักความรับผิดชอบ โดยสมบูรณ์ ซึ่งมีหลักว่าผู้ก่อความเสียหายต้องรับผิดชอบ แม้ปราศจากความผิด และต้องรับผิดชอบทุกกรณี โดยไม่มีข้อยกเว้น เนื่องจาก

³¹⁷ คุบที่ 2 น. 16-18.

³¹⁸ คุบที่ 2 น. 26-37.

³¹⁹ คุบที่ 2 น. 15-16.

³²⁰ คุบที่ 2 น. 16-18, 61.

³²¹ คุบที่ 2 น. 22-24.

มลพิษที่ถูกปล่อยออกมา จะถูกสะสมมากขึ้นจนก่อให้เกิดความเสียหายได้ไม่น้อยไปกว่ามลพิษที่ถูกปล่อยเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือที่เกิดจากอุบัติเหตุเช่นกัน³²²

อย่างไรก็ดี โรงงานอุตสาหกรรมก็อาจผลักภาระภาษีนี้ เข้าในราคาสินค้าเพื่อให้ผู้บริโภคเป็นผู้จ่ายตามหลักผู้ใช่เป็นผู้จ่าย ซึ่งแปรมาจากหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เพราะการผลิตเกิดขึ้นเนื่องจากมีการบริโภค³²³ ผู้บริโภคจึงสมควรเป็นผู้จ่ายค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดจากมลพิษของกระบวนการผลิต หากผู้บริโภคไม่ต้องการจ่ายภาษีดังกล่าว ก็อาจปรับเปลี่ยนพฤติกรรม โดยเลือกใช้สินค้าที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษ ซึ่งจะเป็นผลให้โรงงานอุตสาหกรรมต้องลดจำนวนการผลิตลง เมื่อการผลิตลดลงมลพิษก็ย่อมลดลงตามไปด้วย จึงสอดคล้องกับหลักการยับยั้งสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสังคม³²⁴ และถ้าเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมไม่ต้องการจ่ายภาษี เพราะทำให้สินค้ามีราคาสูงขึ้น เป็นเหตุให้ยากที่จะแข่งขันกับโรงงานอื่น ก็อาจลงทุนเพื่อลดมลพิษ เช่น ใช้เทคโนโลยีหรือใช้วัตถุดิบในการผลิตที่ไร้มลพิษ จึงเป็นการป้องกันมิให้เกิดมลพิษตั้งแต่ต้นทางตามหลักการป้องกันไว้ก่อน³²⁵

4.12.1.4 วิธีการชำระภาษี

เนื่องจากมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษมีหลายประเภทแตกต่างกัน แม้อัตราภาษีที่ใช้จัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษจะเป็นอัตราภาษีที่ง่าย ไม่ซับซ้อน แต่ก็มีความยุ่งยากอยู่บ้าง โดยเฉพาะในกรณีที่ทำให้ผู้เสียภาษีประเมินตนเองและเจ้าพนักงานทำการประเมินตรวจสอบภายหลังจากที่ผู้เสียภาษียื่นแบบแสดงรายการนั้น ทำให้ต้องใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบ และส่งผลให้เกิดปัญหาการชำระภาษีก้างเป็นจำนวนมาก วิธีการจัดเก็บภาษีที่เหมาะสม จึงควรใช้วิธีประเมินโดยเจ้าพนักงาน ซึ่งการประเมินโดยเจ้าพนักงานมี 3 วิธีคือ ประเมินก่อนถึงกำหนดยื่นรายการประเมินจากการยื่นแบบแสดงรายการ และประเมินจากการตรวจสอบ แต่อัตราภาษีที่จะจัดเก็บเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับกองทุนที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จะเป็นอัตราภาษีซึ่งมีช่วงของฐานภาษีที่กว้าง และไม่ซับซ้อนยุ่งยาก สามารถเข้าใจได้โดยง่าย และมีช่องโหว่น้อย ยากที่จะหลบหลีกภาษีหรือหลีกเลี่ยงภาษี

³²² คู่มือที่ 2 น. 18-20.

³²³ คู่มือที่ 2 น. 16-18.

³²⁴ คู่มือที่ 2 น. 57.

³²⁵ คู่มือที่ 2 น. 20-22.

ง่ายต่อการประเมิน การประเมิน โดยเจ้าพนักงาน ในกรณีนี้ จึงควรใช้วิธีการประเมิน โดยเจ้าพนักงานทำการประเมินตามที่กำหนดในหมวดของอัตราภาษีการปล่อยมลพิษที่ต้องเสีย และแจ้งจำนวนภาษีที่ต้องชำระให้แก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีทราบ ถ้าผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่เห็นด้วยกับการประเมินของเจ้าพนักงาน ก็อาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ได้ภายในเวลา 30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากเจ้าพนักงานประเมินภาษี³²⁶ อย่างไรก็ตาม ผู้มีหน้าที่เสียภาษียังคงต้องชำระภาษีภายในเวลาที่กำหนดนับแต่ได้รับหนังสือแจ้งการประเมินจากเจ้าพนักงานประเมิน หากชำระล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนดให้ชำระก็จะถูกมาตรการบังคับทางภาษีในการเรียกเบี้ยปรับหรือเงินเพิ่ม หากชำระภาษีไม่ครบถ้วน หรือไม่ชำระภาษี อีกทั้งยังมีโทษทางอาญาทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ จึงเป็นการข่มขู่มิให้ผู้เสียภาษีหลีกเลี่ยงหนีภาษีหรือพยายามหลีกเลี่ยงหนี นอกจากนี้ การประเมิน โดยเจ้าพนักงานยังทำให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่สามารถอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายภาษีกระทำการหลบหลีกภาษีได้ด้วย

4.12.1.5 วิหาข้อยุติทางภาษี

ในกรณีมีปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างผู้เสียภาษีกับเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดเก็บภาษี อาจอุทธรณ์การประเมินหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยอุทธรณ์ของฝ่ายบริหารภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งหรือหนังสือแจ้งเตือนให้ชำระภาษีค้าง หรือในกรณีที่ผู้เสียภาษีไม่เสียภาษี หรือไม่ชำระภาษีค้างภายในเวลาที่เจ้าพนักงานกำหนด และถูกยึดทรัพย์เพื่อขายทอดตลาดชำระหนี้ภาษีค้าง ผู้เสียภาษีอาจอุทธรณ์คำสั่งยึดทรัพย์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายใน 30 วันนับแต่วันมีคำสั่งให้ยึดทรัพย์เช่นเดียวกัน

ในกรณีที่ผู้เสียภาษีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ให้ผู้เสียภาษียื่นฟ้องอุทธรณ์ต่อศาลได้ภายใน 30 วันนับแต่วันมีคำวินิจฉัย³²⁷

4.12.1.6 โทษทางภาษี

ได้แก่การเรียกเบี้ยปรับ เงินเพิ่ม หรือยึด และอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรไปขายทอดตลาด และโทษทางอาญาอันได้แก่โทษจำคุก และปรับ ตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกัน

³²⁶ ดูบทที่ 2 น. 62-64.

³²⁷ ดูบทที่ 2 น. 64.

ในกรณีที่ผู้มีหน้าที่จ่ายเงินประกันความเสียหาย ไม่ชำระเงินประกันความเสียหายตามที่เจ้าพนักงานแจ้งการประเมินเป็นหนังสือ ให้ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีการปล่อยมลพิษ ซึ่งชำระภาษีล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนดให้ชำระ หรือหลบหลีกเลี่ยงภาษี ต้องเสียเบี้ยปรับสองเท่าของจำนวนที่ต้องชำระ

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีการปล่อยมลพิษซึ่งกระทำการใดๆ เพื่อจะไม่ต้องเสียภาษี หรือเพื่อเสียภาษีน้อยกว่าที่ต้องเสีย หลีกเลี่ยงภาษีหรือพยายามหลีกเลี่ยงภาษี ต้องเสียเงินเพิ่มร้อยละสองของเงินภาษีที่ต้องเสีย และต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ทั้งนี้ เพื่อเป็นมาตรการบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกัน เนื่องจากการลงโทษจำคุกกระยะสั้น หรือจำนวนค่าปรับที่ต่ำ จะทำให้ผู้มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินประกันความเสียหาย หรือมีหน้าที่เสียภาษีการปล่อยมลพิษไม่เกรงกลัว หรือเลือกที่จะถูกจำคุก หรือยอมชำระค่าปรับมากกว่าการปฏิบัติตามกฎหมาย³²⁸

4.12.2 วิเคราะห์ความสอดคล้อง กับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดี

ในหัวข้อนี้จะวิเคราะห์โครงสร้างของภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในข้อ 4.12.1 ในเรื่องความสอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดี 4 ประการของอาดัม สมิท ดังนี้

4.12.2.1 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักความเสมอภาค

เนื่องจากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงตามโครงสร้างภาษีในข้อ 4.12.1 ดังกล่าว จะเป็นการจัดเก็บภาษีจากเจ้าของ โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษ เพื่อนำเงินภาษีที่จัดเก็บมาผันไว้เป็นกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมอันถือได้ว่าเป็นประโยชน์ประการหนึ่งที่ผู้เป็นเจ้าของ โรงงานอุตสาหกรรมได้รับจากรัฐ เพราะ โดยแท้จริงแล้วการชดเชยเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษเป็นหน้าที่ของเจ้าของ โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษ และมูลค่าแห่งความเสียหายจาก

³²⁸ ดูบทที่ 2 น. 64-67.

มลพิษโดยส่วนใหญ่จะมีมูลค่าแห่งความเสียหายสูงทำให้มีผลกระทบต่อการค้าเนติกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมรายนั้น ๆ ได้³²⁹

การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมแต่ละราย และนำเงินภาษีที่จัดเก็บได้มาหักไว้เป็นกองทุน จึงทำให้เงินกองทุนมีจำนวนมากเพียงพอ สำหรับการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในเขตท้องที่ซึ่งเกิดอุบัติเหตุจากมลพิษในขณะหนึ่งนั้น เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมแต่ละรายจึงได้รับประโยชน์จากการกระจายความรับผิดชอบดังกล่าวไปยังโรงงานอุตสาหกรรมอื่น ซึ่งยังไม่มีความรับผิดชอบจากอุบัติเหตุของมลพิษในขณะเดียวกัน³³⁰

ดังนั้น จึงถือได้ว่า การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงนี้เป็นประโยชน์แก่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมทุกโรงงานภายใต้การคุ้มครองของรัฐ ผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมทุกโรงงานซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษ จึงมีหน้าที่ต้องสนับสนุนรัฐบาลตามสัดส่วนความสามารถในการหารายได้ของตน ด้วยการจ่ายภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง เพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษตามสัดส่วนความสามารถของตน กล่าวคือ โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ซึ่งมีความสามารถในการหารายได้มากต้องเสียภาษีการปล่อยมลพิษมากกว่าโรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็กซึ่งมีความสามารถในการหารายได้น้อยกว่า และโรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางต้องเสียภาษีการปล่อยมลพิษน้อยกว่าโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ แต่มากกว่าโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก และโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กซึ่งมีความสามารถในการหารายได้น้อยกว่าโรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดใหญ่ จึงต้องเสียภาษีการปล่อยมลพิษน้อยกว่าโรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดใหญ่ จึงมีความสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคตามหลักการจัดเก็บภาษีที่ดี³³¹

³²⁹ ดูบทที่ 3 น. 162-168.

³³⁰ ดูบทที่ 3 น. 181.

³³¹ ดูบทที่ 2 น. 55.

ดังนั้น การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จึงมีความสอดคล้องกับหลักความเสมอภาค

4.12.2.2 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักความแน่นอนชัดเจน

การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จะกำหนดให้ผู้เป็นเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษ มีหน้าที่เสียภาษี โดยเจ้าพนักงานจะทำการประเมินภาษี และแจ้งให้ผู้เสียภาษีทราบเป็นหนังสือว่าต้องจ่ายภาษีเป็นจำนวนเท่าใด ภายในกำหนดเวลาเท่าใด การจัดเก็บภาษีจึงมีความแน่นอนชัดเจนในเรื่องหน่วยภาษี ฐานภาษี อัตราภาษี เวลาชำระภาษี วิธีการจัดเก็บภาษี และจำนวนภาษีที่ถูกจัดเก็บ ไม่มีการใช้อำนาจตามใจชอบ และง่ายต่อผู้เสียภาษี สอดคล้องกับหลักความแน่นอนชัดเจนตามหลักการจัดเก็บภาษีที่ดี³³²

ดังนั้น การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จึงมีความสอดคล้องกับหลักความแน่นอนชัดเจน

4.12.2.3 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักความสะดวกในการจ่ายภาษี

การกำหนดให้การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ถูกกำหนดให้ใช้อัตราภาษีแบบสามตารางอัตราภาษีซึ่งแปลงมาจากทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษี³³³ และให้เจ้าพนักงานภาษีเป็นผู้ประเมินว่าผู้มีหน้าที่เสียภาษีจะต้องชำระภาษีเป็นจำนวนเท่าใด และแจ้งให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีชำระภาษีภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งอัตราภาษีแบบสามตารางอัตราภาษีเป็นตารางอัตราภาษีที่มีความง่ายไม่ซับซ้อน ทำให้เข้าใจง่าย และไม่ต้องสร้างกฎระเบียบที่ซับซ้อนเพื่อป้องกันการหลบหลีกภาษีหรือหลีกเลี่ยงภาษี จึงไม่ยุ่งยากและง่ายต่อการประเมิน จึงถือได้ว่าเป็นการจัดเก็บภาษีตามเวลาและ

³³² คุบที่ 2 น. 56.

³³³ คุบที่ 2 น. 72-75.

วิธีการที่สะดวกที่สุดแก่ผู้เสียภาษีสอดคล้องกับหลักความสะดวกในการจ่ายภาษีตามหลักการจัดเก็บภาษีที่ดี³³⁴

ดังนั้น การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จึงมีความสอดคล้องกับหลักความความสะดวกในการจ่ายภาษี

4.12.2.4 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักความประหยัด

เนื่องจากโครงสร้างภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จะกำหนดให้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามอัตราภาษีแบบสามตารางอัตราภาษี ซึ่งในแต่ละตารางอัตราภาษีจะมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มแบบก้าวหน้าเพียงสองอัตรา ไม่ซับซ้อน การที่ระบบภาษีมักง่ายไม่ซับซ้อนจึงยากต่อการหลีกเลี่ยงภาษี และผู้เสียภาษีมักใช้จ่ายน้อยในการทำความเข้าใจระบบวิธีการชำระภาษี และประหยัดค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้เสียภาษีในการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีเพื่อชำระภาษี ทั้งง่ายต่อเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีหน้าที่จัดเก็บภาษีที่จะทำความเข้าใจและประเมินภาษี เพื่อจัดเก็บภาษีจากผู้เสียภาษี รัฐจึงมีค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีน้อยเช่นกัน เพราะไม่ต้องสร้างระบบกลไกเพื่อป้องกันการหลบหลีกเลี่ยงภาษีหรือหลีกเลี่ยงภาษี และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการป้องกันการหลบหลีกเลี่ยงภาษีหรือหลีกเลี่ยงภาษี และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการอบรมทำความเข้าใจในระบบการจัดเก็บภาษี จึงทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีได้ในจำนวนและสัดส่วนที่สูงกว่าค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีเป็นจำนวนมาก การจัดเก็บภาษีจึงเป็นไปตามหลักความประหยัดทั้งฝ่ายผู้เสียภาษีและผู้จัดเก็บภาษีสอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดี³³⁵

ดังนั้น การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จึงมีความสอดคล้องกับหลักความประหยัด

³³⁴ ดูบทที่ 2 น. 56.

³³⁵ ดูบทที่ 2 น. 56-57.

4.12.3 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักการภาษีที่สำคัญ

ในหัวข้อนี้จะวิเคราะห์ความสอดคล้องของโครงสร้างภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ดังที่กล่าวไว้ในข้อ 4.12.1 ในเรื่องความสอดคล้องกับหลักการภาษีที่สำคัญ 3 ประการคือ หลักความเป็นธรรมและหลักความเสมอภาคในการกระจายรายได้ครั้งใหม่ หลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและในการให้ความร่วมมือในการเสียภาษี และหลักความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจหรือความเป็นกลางทางภาษี ดังนี้

4.12.3.1 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมและหลักความเสมอภาคในการกระจายรายได้ครั้งใหม่

เนื่องจาก โครงสร้างของภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้จะถูกกำหนดให้ใช้อัตราภาษีแบบสามตารางอัตราภาษี³³⁶ คือ โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กจะเสียภาษีในอัตราภาษีตามตารางอัตราภาษีที่ 1 ซึ่งจะมีอัตราภาษีที่ต่ำกว่าการเสียภาษีของโรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดใหญ่ และโรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางจะเสียภาษีในอัตราภาษีตามตารางอัตราภาษีที่ 2 ซึ่งจะมีอัตราภาษีที่สูงกว่าโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก แต่ต่ำกว่าอัตราภาษีของโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่จะเสียภาษีในอัตราภาษีตามตารางอัตราภาษีที่ 3 ซึ่งมีอัตราภาษีที่สูงกว่าโรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็ก การจัดเก็บภาษีจึงมีความสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคในการเสียภาษีที่ว่าทุกคนควรต้องเสียภาษีให้รัฐบาลตามสัดส่วนความสามารถของตน³³⁷

อย่างไรก็ตาม เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งมีความสามารถในการหารายได้เท่ากัน แต่มีปริมาณการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมแตกต่างกัน จึงต้องเสียภาษีแตกต่างกัน จึงใช้อัตราภาษีแบบก้าวหน้าในการจัดเก็บภาษี โดยกำหนดให้แต่ละตารางอัตราภาษี มีอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงขึ้น เมื่อมี

³³⁶ ดูบทที่ 2 น. 72-75.

³³⁷ ดูบทที่ 2 น. 55.

ปริมาณการปล่อยมลพิษมากขึ้น เพื่อกระจายความรับผิดชอบตามสัดส่วนของปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมตามหลักความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีในแนวดิ่ง³³⁸

ดังนั้น การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น จึงมีความสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคหรือหลักความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีในแนวดิ่ง³³⁹

4.12.3.2 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและในการให้ความร่วมมือในการเสียภาษี

เนื่องจากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นตามโครงสร้างภาษีดังกล่าวในข้อ 4.12.1 นี้ จะถูกกำหนดให้ใช้อัตรากำหนดให้ใช้อัตรากำหนดแบบสามตารางอัตราภาษี³⁴⁰ อัตรากำหนดแบบสามตารางอัตราภาษีดังกล่าว จะทำให้โครงสร้างภาษีมีความง่ายไม่ซับซ้อน การแบ่งเป็นตารางอัตราภาษีสำหรับโรงงานขนาดเล็กเป็นตารางอัตราภาษีหนึ่ง โรงงานขนาดกลางเป็นอีกตารางอัตราภาษีหนึ่ง และอัตราภาษีสำหรับโรงงานขนาดใหญ่เป็นอีกตารางอัตราภาษีหนึ่ง ซึ่งแต่ละตารางอัตราภาษีจะมีสัดส่วนอัตราภาษีส่วนเพิ่มแบบก้าวหน้าแต่ไม่ซับซ้อนเพียงสองอัตรา จึงทำให้ค่าใช้จ่ายในการเสียภาษีของผู้เสียภาษีมียกเว้นเพียงเล็กน้อย เพราะมีความเข้าใจง่าย จึงลดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของผู้เสียภาษีในการศึกษาทำความเข้าใจและขาดต่อการหลบหลีกภาษีหรือหลีกเลี่ยงภาษี ทำให้เก็บเงินภาษีได้มากเพียงพอสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับเยียวยาความเสียหายแก่เหยื่อมลพิษ ตามวัตถุประสงค์ของกองทุน และทำให้ผู้เสียภาษีไม่มีแรงจูงใจในการหลบหลีกภาษีหรือหลีกเลี่ยงภาษี แต่เต็มใจให้ความร่วมมือในการเสียภาษีสอดคล้องกับหลักการในการให้ความร่วมมือในการเสียภาษี³⁴¹

เมื่อผู้เสียภาษีให้ความร่วมมือในการเสียภาษี จึงเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่รัฐลดค่าใช้จ่ายในการสร้างกฎระเบียบที่ซับซ้อนเพื่อป้องกันการหลบหนีภาษี และการที่อัตราภาษีที่มีความง่ายจึงย่อมลด

³³⁸ คู่มือที่ 2 น. 58.

³³⁹ คู่มือที่ 2 น. 58.

³⁴⁰ คู่มือที่ 2 น. 72-75.

³⁴¹ คู่มือที่ 2 น. 58.

ค่าใช้จ่ายของรัฐในการศึกษาอบรมเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จัดเก็บภาษี และวิธีการตรวจสอบการชำระภาษี ทำให้ได้ง่าย ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีของรัฐจึงมีจำนวนน้อยกว่าจำนวนเงินภาษีที่จัดเก็บได้เป็นอย่างมากทำให้การจัดเก็บภาษีมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น จึงมีความสอดคล้องกับหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและในการให้ความร่วมมือในการเสียภาษี³⁴²

4.12.3.3 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจหรือความเป็นกลางทางภาษี

การจัดเก็บภาษี จะบิดเบือนการตัดสินใจในการกระทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรือไม่มีความเป็นกลางทางภาษี หากการจัดเก็บภาษีนั้น มีผลบิดเบือนแรงจูงใจในเรื่อง ต้นทุนแท้จริงของสินค้า กล่าวคือทำให้ต้นทุนที่ต้องจ่ายและประโยชน์ที่ได้รับ สูงต่ำกว่าที่เป็นจริง และทำให้เกิดความสูญเปล่าในทางเศรษฐกิจ หากสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ผลิตนั้นเป็นสินค้าที่ดีมีประโยชน์ต่อประชาชน แต่การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษตามโครงสร้างภาษีดังกล่าวในข้อ 4.12.1 นี้ จะเป็นการจัดเก็บภาษี จากการที่ผู้ก่อมลพิษใช้สิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษ เพื่อให้ภาษีสะท้อนให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคมองเห็นต้นทุนแท้จริงของการผลิต จึงมิใช่เป็นการบิดเบือนต้นทุนแท้จริงของการผลิต ภาษีที่ต้องชำระ จึงมิได้ส่งผลเป็นการบิดเบือนการตัดสินใจในการกระทำทางเศรษฐกิจ และการที่ผู้ผลิตเลิกผลิตหรือผู้บริโภคเลิกบริโภคสินค้า หรือผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของประชาชนนั้น มิใช่สินค้าที่ดีมีประโยชน์ต่อประชาชน จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นความสูญเปล่าในทางเศรษฐกิจ³⁴³ อัตราภาษีจึงมีความเป็นกลางทางภาษี

อีกทั้งการกำหนดให้แต่ละตารางอัตราภาษีมียอดภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดไม่สูงถึงร้อยละ 50 ของฐานภาษี ทำให้อัตราภาษีไม่ส่งผลกระทบต่อผู้เสียภาษีไม่ทำงาน เพราะการผลิตที่เพิ่มขึ้นอาจทำให้

³⁴² คุบที่ 2 น. 58.

³⁴³ คุบที่ 2 น. 16-18, 58-59.

ปล่อยมลพิษมากขึ้น และต้องเสียภาษีมากขึ้น หรือการลงทุนเพิ่มขึ้นอาจทำให้มีรายได้มากขึ้น และต้องเสียภาษีในตารางอัตราภาษีที่สูงขึ้น ทำให้เงินได้ที่ใช้จ่ายได้ลดลง แต่อัตราภาษีเฉลี่ยที่ไม่สูงถึงร้อยละ 50 ของฐานภาษีจะไม่ส่งผลกระทบต่อดังกล่าวตามที่ Vito tanzi & Ludger Schuknecht ได้กล่าวไว้ว่า “อัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูง โดยเฉพาะในอัตราร้อยละ 50 หรือสูงกว่า ไม่จูงใจให้บุคคลทำงานและลงทุน” นอกจากนี้การที่แต่ละตารางอัตราภาษีมียอดอัตราภาษีที่สูงขึ้น จึงทำให้อัตราภาษีเฉลี่ยสูงขึ้น ซึ่งอัตราภาษีเฉลี่ยที่สูงขึ้นจะส่งผลกระทบต่อรายได้ ทำให้ผู้เสียภาษีทำงานและลงทุน อัตราภาษีจึงบิดเบือนการตัดสินใจในการกระทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีน้อย สอดคล้องกับหลักความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจที่ภาษีต้องไม่บิดเบือนการตัดสินใจการกระทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษี หรือมีผลบิดเบือนน้อยที่สุด อัตราภาษีจึงสอดคล้องกับหลักความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจหรือมีความเป็นกลางทางภาษี³⁴⁴

ดังนั้น การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น จึงมีความสอดคล้องกับหลักความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจหรือความเป็นกลางทางภาษี

4.12.4 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดีตามความเห็นของนักวิชาการอื่น ๆ

ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ความสอดคล้องของ โครงสร้างภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง เพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น ดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 4.12.1 กับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดีตามความเห็นของนักวิชาการอื่น ๆ ในเรื่องความสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม ความสอดคล้องกับหลักความแน่นอนชัดเจน ความสอดคล้องกับหลักความสะดวกในการเสียภาษีและควมมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี หลักความยืดหยุ่นทางภาษี ความสอดคล้องกับหลักการยับยั้งสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสังคม และความสอดคล้องกับหลักความพอเพียง ดังนี้

³⁴⁴ ดูบทที่ 2 น. 58-59.

4.12.4.1 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม

การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จะกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งมีความสามารถในการหารายได้เท่ากันแต่ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมในจำนวนที่ต่างกันต้องเสียภาษีแตกต่างกัน จึงสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีที่ว่าผู้อยู่ในสถานการณ์แตกต่างกันควรจ่ายเงินภาษีสนับสนุนรัฐบาลแตกต่างกัน และผู้ที่อยู่ในสถานการณ์เดียวกันควรจ่ายเงินภาษีเท่ากัน³⁴⁵

ดังนั้น การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จึงมีความสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม

4.12.4.2 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับความแน่นอนชัดเจน

การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จะมีความแน่นอนชัดเจนในเรื่องความรับผิดชอบภาษี ไม่มีการใช้อำนาจตามใจชอบ เนื่องจากอัตราภาษีแบบสามตารางอัตราภาษี มีอัตราภาษีส่วนเพิ่มเพียง 2 อัตรา ในแต่ละตารางอัตราภาษี จึงมีอัตราภาษีที่ไม่ซับซ้อน มีความชัดเจน และง่ายต่อทั้งผู้มีหน้าที่เสียภาษีและเจ้าพนักงานผู้ทำการประเมินภาษีที่จะทำความเข้าใจอัตราภาษีจึงมีความชัดเจน ไม่มีการใช้อำนาจตามใจชอบ³⁴⁶

ดังนั้น การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จึงมีความสอดคล้องกับหลักความแน่นอนชัดเจน

³⁴⁵ คุบที่ 2 น. 57.

³⁴⁶ คุบที่ 2 น. 57.

4.12.4.3 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับความสะดวกในการเสี่ยภาษีและควมมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี ไม่บิดเบือนพฤติกรรมของผู้เสี่ยภาษี หรือมีความเป็นกลางทางภาษี หรือส่งเสริมควมมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจ

เนื่องจากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จะถูกกำหนดให้จัดเก็บภาษีโดยใช้ระบบสามตารางอัตราภาษี ซึ่งตารางอัตราภาษีที่ 1 ใช้กับโรงงานขนาดเล็ก ตารางอัตราภาษีที่ 2 ใช้กับโรงงานขนาดกลาง และตารางอัตราภาษีที่ 3 ใช้กับโรงงานขนาดใหญ่ โดยแต่ละตารางอัตราภาษีจะมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มแบบก้าวหน้า 2 อัตรา และมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดไม่สูงถึงร้อยละ 50 ของฐานภาษี คือ

ตารางอัตราภาษีที่ 1 จะมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดน้อยกว่าอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดของตารางอัตราภาษีที่ 2 และตารางอัตราภาษีที่ 3

ตารางอัตราภาษีที่ 2 จะมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดสูงกว่าตารางอัตราภาษีที่ 1 แต่ต่ำกว่าอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดของตารางอัตราภาษีที่ 3 และ

ตารางอัตราภาษีที่ 3 จะมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดสูงกว่าอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดของตารางอัตราภาษีที่ 1 และตารางอัตราภาษีที่ 2

การที่ตารางอัตราภาษีทั้ง 3 ตารางอัตราภาษี มีอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงขึ้น จะทำให้อัตราภาษีเฉลี่ยสูงขึ้น อัตราภาษีเฉลี่ยที่สูงขึ้น จะก่อให้เกิดผลทางรายได้ เนื่องจากเมื่อเสี่ยภาษีไปแล้ว เงินได้ที่ใช้จ่ายได้จะลดลง เพื่อมิให้เงินได้ที่ใช้จ่ายได้ลดลง หรือเพื่อให้มีเงินได้ที่ใช้จ่ายได้เพิ่มมากขึ้น ผู้เสี่ยภาษีก็ต้องทำงานมากขึ้น หรือลงทุนเพิ่มขึ้น และการที่อัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดไม่สูงถึงร้อยละ 50 ของฐานภาษี จึงไม่ส่งผลทดแทนให้ผู้เสี่ยภาษีไม่ทำงาน เพราะแม้การผลิตที่เพิ่มขึ้นอาจทำให้โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษมากขึ้น ส่งผลให้ฐานภาษีสูงขึ้นจึงต้องเสี่ยภาษีเพิ่มขึ้น และอาจทำให้ถูกจัดเก็บภาษีในอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงขึ้น และการลงทุนเพิ่มขึ้นจะทำให้มีรายได้สูงขึ้นจึงต้องเสี่ยภาษีในตารางอัตราภาษีที่สูงขึ้น ส่งผลให้โรงงานอุตสาหกรรมมีเงินได้ที่ใช้จ่ายได้ลดลง ผู้ประกอบการจึงอาจเลือกกระทำกิจกรรมอื่นแทนการลงทุนเพิ่ม เพื่อจะไม่ต้องเสี่ยภาษีเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่อัตราภาษีส่วน

เพิ่มที่สูงไม่ถึงร้อยละ 50 ของฐานภาษีจะไม่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจดังกล่าว หรือมีผลกระทบน้อยมาก³⁴⁷ และกรณีที่แต่ละตารางอัตราภาษีมีย้อตราภาษีที่สูงขึ้น จะทำให้อัตราภาษีเฉลี่ยสูงขึ้น ซึ่งอัตราภาษีเฉลี่ยมีผลทางรายได้ เนื่องจากเมื่อชำระภาษีไปแล้ว เงินได้ที่ใช้จ่ายได้จะลดลง เพื่อให้มีเงินได้ที่ใช้จ่ายได้มากขึ้น ผู้เสียภาษีจึงต้องทำงานเพิ่มขึ้น หรือลงทุนเพิ่มขึ้น เพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้น จึงเป็นการลดผลกระทบจากการตัดสินใจไม่ทำงานและไม่ลงทุน

ดังนั้น ตารางอัตราภาษีทั้ง 3 ตารางอัตราภาษี จึงไม่ส่งผลทดแทนให้ผู้เสียภาษีไม่ทำงาน หรือไม่มีผลเป็นการบิดเบือนการตัดสินใจในการกระทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษี จึงมีความสอดคล้องกับหลักความเป็นกลางทางภาษี หรือส่งเสริมความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจ³⁴⁸ ดังเช่น ตัวอย่างของการเสียภาษีการปล่อยมลพิษของโรงงาน 3 ขนาด ตามอัตราภาษีแบบสามตารางอัตราภาษีที่สมมติขึ้นในบทที่ 4 หน้า 396-397 จะเห็นได้ว่า โรงงานขนาดเดียวกัน แต่ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมแตกต่างกัน ก็จะเสียภาษีแตกต่างกัน เช่น โรงงานขนาดเล็กที่ปล่อยมลพิษไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในปริมาณ 10,000 หน่วย จะเสียภาษีในอัตราภาษีส่วนเพิ่มร้อยละ 3 ของฐานภาษี จึงต้องเสียภาษีเป็นจำนวนเท่ากับ 30,000 บาท แต่ถ้าโรงงานขนาดเดียวกันนี้ปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในปริมาณ 15,000 หน่วย ก็จะต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นในอัตราภาษีส่วนเพิ่มร้อยละ 12 ของฐานภาษี จึงต้องเสียภาษีเป็นจำนวนเท่ากับ 90,000 บาท³⁴⁹ อัตราภาษีจึงส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจของผู้ประกอบการที่อาจเลือกใช้วัตถุดิบในการผลิตซึ่งไม่ต้องถูกเก็บภาษีการปล่อยมลพิษ หรือเลือกใช้วัตถุดิบที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษเพิ่มขึ้น หรือก่อให้เกิดมลพิษน้อย เพื่อจะได้ไม่ต้องปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และถูกเก็บภาษีการปล่อยมลพิษสูงขึ้นในอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงขึ้น ทั้ง ๆ ที่อาจไม่ต้องการใช้วัตถุดิบนั้นในการผลิต แต่ถูกนำมาใช้แทนวัตถุดิบในการผลิตที่ทำให้อาจถูกเก็บภาษีการปล่อยมลพิษสูงขึ้น การที่อัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงขึ้นมีผลกระทบต่อการตัดสินใจของผู้ประกอบการดังกล่าวนี้เรียกว่า “ผลทดแทน”

³⁴⁷ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์ (น. 100). เล่มเดิม.

³⁴⁸ คุบท์ที่ 2 น. 58-59.; หลักความเป็นกลางทางภาษีคือต้องไม่มีผลเป็นการบิดเบือนการตัดสินใจในการกระทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษี หรือมีผลบิดเบือนน้อยที่สุด

³⁴⁹ $(3 \times 1,000,000 \div 100) + (12 \times 500,000 \div 100) = 90,000$ บาท

อีกตัวอย่างหนึ่งคือ ในกรณีที่โรงงานที่มีความสามารถในการหารายได้แตกต่างกันแต่ปล่อยมลพิษเท่ากัน ก็จะต้องถูกเก็บภาษีการปล่อยมลพิษแตกต่างกัน ดังเช่น ตัวอย่างของอัตราภาษีที่สมมติดังกล่าว เมื่อโรงงานขนาดกลางปล่อยมลพิษเท่ากับโรงงานขนาดเล็กในจำนวน 15,000 หน่วย จะต้องเสียภาษีในตารางอัตราภาษีที่ 2 ซึ่งมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มร้อยละ 24 ของฐานภาษี จึงต้องเสียภาษีในจำนวนเท่ากับ 210,000 บาท (90,000+120,000) ในขณะที่โรงงานขนาดเล็กเสียภาษีเพียงจำนวนเท่ากับ 90,000 บาท (30,000+60,000) และถ้าโรงงานที่มีรายได้สูงเป็น โรงงานขนาดใหญ่ แม้ปล่อยมลพิษเท่ากับโรงงานขนาดกลางและขนาดเล็กในจำนวน 15,000 หน่วย ก็จะต้องเสียภาษีในตารางอัตราภาษีที่ 3 ซึ่งมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มร้อยละ 49 ของฐานภาษี จึงต้องเสียภาษีเป็นจำนวนเท่ากับ 485,000 บาท (240,000+245,000) ในกรณีเช่นนี้จึงเห็นได้ว่า ยิ่งโรงงานมีความสามารถในการหารายได้สูงขึ้น ก็ยิ่งต้องเสียภาษีการปล่อยมลพิษในจำนวนที่สูงขึ้น อัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงขึ้นจึงส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจของผู้ประกอบการที่อาจเลือกกระทำกิจกรรมอื่นแทนการลงทุนเพิ่มขึ้น เพื่อจะไม่ต้องมีรายได้สูงขึ้นจนต้องเสียภาษีในตารางอัตราภาษีที่สูงขึ้น อัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงขึ้นและมีผลกระทบต่อตัดสินใจของผู้ประกอบการมิให้ลงทุนเพิ่มขึ้นหรือไม่ทำงานเพิ่มขึ้นดังกล่าวนี้ เรียกว่า “ผลทดแทน” เช่นกัน

อัตราภาษีส่วนเพิ่มที่ส่งผลทดแทนดังกล่าวจึงทำให้เกิดความสูญเปล่าในทางเศรษฐกิจ³⁵⁰ เพราะมีผลยับยั้งการลงทุนที่จะทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น และทำให้รัฐสูญเสียประโยชน์ที่จะได้จัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น อัตราภาษีที่ดีจึงต้องลดผลกระทบในการบิดเบือนการตัดสินใจของผู้ประกอบการดังกล่าวนี้ให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด หรือต้องเป็นอัตราภาษีที่บิดเบือนการตัดสินใจที่จะไม่ลงทุนหรือไม่ทำงานเพิ่มในจำนวนที่ไม่สูง ซึ่งการลดผลกระทบของอัตราภาษีที่มีผลแทรกแซงหรือบิดเบือนการตัดสินใจในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีนั้น กระทำได้โดยการใช้อัตรากำไรที่เหมาะสม³⁵¹ แต่อัตราภาษีส่วนเพิ่มนั้น ถ้ายังมีหลายอัตราก็จะยิ่งส่ง “ผลทดแทน” ดังนั้น การที่กำหนดให้การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะที่จะจัดตั้งขึ้น

³⁵⁰ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์ (น. 47). เล่มเดิม.

³⁵¹ แหล่งเดิม. น. 59.

นี้มีอัตราภาษีแบบสามตารางอัตราภาษี และกำหนดให้ในแต่ละตารางอัตราภาษีมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มเพียงสองอัตรา จึงเป็นการลดผลกระทบของ “ผลทดแทน” ดังกล่าว หรือทำให้ส่ง “ผลทดแทน” น้อยลงจากช่วงของฐานภาษีที่กว้าง เพราะแม้จะมีการลงทุนเพิ่มก็จะไม่ปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และยังเป็น การควบคุมมิให้โรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย และอัตราภาษีส่วนเพิ่มยิ่งสูงมากเท่าใด ก็จะยิ่งส่ง “ผลทดแทน” มากขึ้นเท่านั้น เพราะจะลดผลตอบแทนส่วนที่เพิ่มขึ้นจากการลงทุนเพิ่มขึ้นหรือการทำงานเพิ่มขึ้น ซึ่งตามแนวคิดของทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษีเห็นว่า “อัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดที่ไม่สูงมากเกินไปหรืออยู่ในระหว่างร้อยละ 50-56 ของฐานภาษีจะส่งผลกระทบต่อการบิดเบือนการตัดสินใจของผู้ประกอบกิจการน้อย”³⁵² นอกจากนี้ Tanzi & Schuknecht ยังเห็นว่า อัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงร้อยละ 50 หรือกว่านั้นขึ้นไปจะมีผลจูงใจให้บุคคลไม่ออมเงินและไม่ลงทุน³⁵³ ดังนั้น การที่กำหนดให้แต่ละตารางอัตราภาษีมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่ไม่สูงถึงร้อยละ 50 ของฐานภาษี จึงย่อมส่ง “ผลทดแทน” น้อย

อีกทั้งการที่แต่ละตารางอัตราภาษีมีอัตราภาษีสูงขึ้นจะทำให้อัตราภาษีเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งอัตราภาษีเฉลี่ยที่เพิ่มสูงขึ้น จะส่ง “ผลทางรายได้” ทำให้มีการลงทุนและทำงานเพิ่มขึ้น จึงเป็นการลดผลกระทบต่อการบิดเบือนในการตัดสินใจไม่ลงทุนหรือไม่ทำงาน อัตราภาษีจึงมีความเป็นกลางทางภาษี หรือมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจ เนื่องจาก “ผลทางรายได้” คือผลกระทบจากการที่โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษได้เสียภาษีการปล่อยมลพิษไปแล้ว จะทำให้โรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีรายได้แท้จริงหลังการเสียภาษีที่จะนำไปใช้จ่ายได้เพิ่มขึ้นเมื่ออัตราภาษีเฉลี่ยลดลง หรือมีรายได้แท้จริงหลังการเสียภาษีการปล่อยมลพิษลดลง เมื่ออัตราภาษีเฉลี่ยสูงขึ้น

ดังเช่นตัวอย่างของการเสียภาษีการปล่อยมลพิษของโรงงาน 3 ขนาดตามตารางอัตราภาษีแบบสามตารางอัตราภาษีในหน้า 395-396 ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ในกรณีที่โรงงานแต่ละขนาดซึ่งมีความสามารถในการหารายได้เท่ากัน แต่ปล่อยมลพิษแตกต่างกัน ก็จะต้องเสียภาษีในอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่แตกต่างกัน และทำให้มีอัตราภาษีเฉลี่ยที่สูงขึ้น เช่น โรงงานขนาดเล็กที่ปล่อยมลพิษจำนวน

³⁵² แหล่งเดิม. น. 100.

³⁵³ ดูบทที่ 2 น. 74-75.

10,000 หน่วย จะเสียภาษีในตารางอัตราภาษีที่ 1 ในอัตราภาษีส่วนเพิ่มร้อยละ 3 ของฐานภาษี และมีอัตราภาษีเฉลี่ยที่ร้อยละ 0.06 ของรายได้ แต่หากปล่อยมลพิษจำนวนมากขึ้นจนเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในจำนวน 15,000 หน่วย ก็จะเสียภาษีในอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่ร้อยละ 12 ของฐานภาษี ทำให้อัตราภาษีเฉลี่ยสูงขึ้นเป็นร้อยละ 0.18 ของรายได้ ซึ่งอัตราภาษีเฉลี่ยที่สูงขึ้นนี้จะทำให้เงินได้ของโรงงานหลังจากการเสียภาษีน้อยลง หากโรงงานต้องการให้มีเงินได้ที่ใช้จ่ายได้หลังการชำระภาษีเท่าเดิมหรือมากขึ้น ก็ต้องทำการลงทุนเพิ่มขึ้น หรือทำงานเพิ่มขึ้น และการลงทุนหรือการทำงานเพิ่มขึ้นก็อาจจะยังไม่ทำให้ต้องมีรายได้สูงขึ้นจนต้องเสียภาษีในตารางอัตราภาษีที่สูงขึ้น และแม้การลงทุนเพิ่มขึ้นจะทำให้มีการผลิตเพิ่มขึ้น และการผลิตที่เพิ่มขึ้นจะทำให้ต้องปล่อยมลพิษเพิ่มมากขึ้น แต่ช่วงของฐานภาษีของการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเฉพาะที่จะตั้งขึ้นนี้จะมีช่วงของฐานภาษีที่กว้าง จึงอาจยังไม่ถึงขั้นทำให้ต้องปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมจนต้องเสียภาษีในอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงขึ้น หรือแม้จะต้องทำให้ปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและต้องเสียภาษีในอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงขึ้น แต่อัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงขึ้นไม่สูงถึงร้อยละ 50 ของฐานภาษี จึงยังคงคุ้มค่ากับการลงทุนเพิ่มเพื่อให้มีจำนวนเงินได้ที่ใช้จ่ายได้แท้จริงหลังการเสียภาษีการปล่อยมลพิษเพิ่มมากขึ้น อัตราภาษีเฉลี่ยที่สูงขึ้นจึงส่งผลกระทบต่อผลทางรายได้ที่ลดผลกระทบของ “ผลทดแทน” จากอัตราภาษีส่วนเพิ่ม และเมื่อแต่ละตารางอัตราภาษีมียุทธศาสตร์ที่สูงขึ้น ก็จะยิ่งทำให้อัตราภาษีเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้น จึงส่ง “ผลทางรายได้” ให้มีการลงทุนและทำงานมากยิ่งขึ้น อัตราภาษีทั้งสามตารางอัตราภาษีจึงมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจหรือมีความเป็นกลางทางภาษี

อนึ่ง การกำหนดให้เสียภาษีโดยใช้อัตราภาษีแบบสามตารางอัตราภาษีนั้น เป็นอัตราภาษีที่สามารถเข้าใจได้ง่ายไม่ซับซ้อนจึงมีความสะดวกแก่ผู้เสียภาษีในการชำระภาษี และยากต่อการหลบหลีกภาษีหรือหลีกหนีภาษี ผู้มีหน้าที่เสียภาษีจึงให้ความร่วมมือในการเสียภาษี ไม่หลีกหนีภาษี เจ้าหน้าที่รัฐผู้มีหน้าที่จัดเก็บภาษีก็สามารถจัดเก็บภาษีได้โดยง่าย ไม่ต้องสร้างกลไกหรือกฎระเบียบที่ซับซ้อนเพื่อป้องกันการหลีกหนีภาษี ทำให้รัฐมีค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีน้อยกว่าจำนวนเงินภาษีที่จัดเก็บได้เป็นจำนวนมาก สอดคล้องกับหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี³⁵⁴

³⁵⁴ ดูบทที่ 2 น. 58-59.

ดังนั้น การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จึงมีความสอดคล้องกับหลักความสะดวกในการเสียภาษีและมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี

4.12.4.4 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักความยืดหยุ่นทางภาษี

เนื่องจากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมตามโครงสร้างภาษีในข้อ 4.12.1 นี้ จะถูกกำหนดให้จัดเก็บจากร้อยละของมูลค่าแห่งความเสียหายซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากปริมาณการปล่อยมลพิษ³⁵⁵ อัตราภาษีที่ต้องชำระจึงสามารถถูกปรับเปลี่ยนโดยง่ายตามมูลค่าของอัตราเงินที่สูงขึ้นหรือลดลงตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ และจำนวนเงินภาษีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องจ่ายจึงเปลี่ยนแปลงไปตามจำนวนร้อยละของมูลค่าแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับหลักความยืดหยุ่นทางภาษี³⁵⁶

ดังนั้น การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จึงมีความสอดคล้องกับหลักความยืดหยุ่นทางภาษี

4.12.4.5 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับความสอดคล้องกับหลักการยับยั้งสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสังคม

เนื่องจากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมตามโครงสร้างภาษีในข้อ 4.12.1 นี้ จะทำให้ผู้ประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งมีหน้าที่เสียภาษีต้องบวกจำนวนเงินภาษีที่ต้องเสียเข้าเป็นต้นทุนของการผลิต ภาระภาษีที่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมต้องจ่ายจึงสะท้อนให้เห็นต้นทุนแท้จริงของการผลิต คือต้นทุนจากการใช้สิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษ ทำให้สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ผลิตมีราคาสูงขึ้น จึงเป็นเหตุให้ผู้บริโภคลดการบริโภค หรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเล็ก

³⁵⁵ อนุบทที่ 2 น. 23, 68.

³⁵⁶ อนุบทที่ 3 น. 57.

บริโภค และเลือกใช้สินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งมีราคาถูกกว่า เพราะไม่ถูกบวกค่าใช้สอยสิ่งแวดล้อมเข้าในราคาสินค้า เมื่อการบริโภคลดลงการผลิตก็ย่อมลดลงตามไปด้วย เมื่อการผลิตลดลงมากเท่าใดก็ส่งผลกระทบต่อในด้านบวกทำให้มลพิษอันเกิดจากกระบวนการผลิตลงน้อยลงเท่านั้น³⁵⁷

นอกจากนี้ ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมอาจใช้วิธีปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตโดยใช้เทคโนโลยีหรือวัตถุดิบในการผลิตที่สะอาดปราศจากมลพิษหรือมีความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อไม่ต้องแบกรับภาระภาษีซึ่งเป็นเหตุให้สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ผลิตต้องมีราคาสูงขึ้น จึงเป็นผลให้มลพิษอันเกิดจากกระบวนการผลิตลดลงหรือปราศจากมลพิษอันเกิดจากกระบวนการผลิต

ดังนั้น การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จึงมีความสอดคล้องกับหลักการยับยั้งสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสังคม³⁵⁸

4.12.4.6 วิเคราะห์กับความสอดคล้องกับหลักความพอเพียง

การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมตามโครงสร้างภาษีในข้อ 4.12.1 นี้ มีความสอดคล้องกับหลักความประหยัด หลักความสะดวกในการเสียภาษี ทำให้ผู้เสียภาษีให้ความร่วมมือในการเสียภาษี ไม่หลบหลีกภาษีหรือหลีกเลี่ยงภาษี มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีเนื่องจากความง่ายและไม่ซับซ้อนของอัตราภาษีแบบสามตารางอัตราภาษี ทำให้รัฐเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีในสัดส่วนที่น้อยกว่าภาษีที่จัดเก็บได้เป็นจำนวนมาก³⁵⁹

อีกทั้งฐานภาษีจะถูกกำหนดจากร้อยละของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากปริมาณการปล่อยมลพิษ³⁶⁰ และนำเงินภาษีที่จัดเก็บได้มาทันทีเป็นกองทุนนอกงบประมาณ เพื่อใช้ในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมตามที่กำหนดไว้โดยกฎหมายเท่านั้น ไม่อาจนำไปใช้จ่ายเพื่อ

³⁵⁷ คู่มือที่ 2 น. 15, 17.

³⁵⁸ คู่มือที่ 2 น. 57.

³⁵⁹ คู่มือที่ 2 น. 56-57.

³⁶⁰ คู่มือที่ 2 น. 23, 68.

วัตถุประสงค์อื่น³⁶¹ จำนวนเงินภาษีที่จัดเก็บจึงมีจำนวนมากเพียงพอกับค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ดังกล่าวจากการปล่อยมลพิษสอดคล้องกับหลักความพอเพียง³⁶²

ดังนั้น การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จึงมีความสอดคล้องกับหลักความพอเพียง

4.12.5 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษี

การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ มีความสอดคล้องกับทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษี คือการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงนี้ จะถูกกำหนดให้มีโครงสร้างอัตราภาษีแบบสามตารางอัตราภาษีโดยการนำทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษี ซึ่งใช้สำหรับการจัดเก็บภาษีเงินได้ ตามแนวคิดของ รศ.ดร.จรัสศักดิ์ รอดจันทร์ มาประยุกต์ใช้ คือ กำหนดให้แต่ละตารางอัตราภาษีมีอัตราภาษีแบบก้าวหน้าเพียง 2 อัตราภาษี ในช่วงของฐานภาษีที่กว้างแตกต่างกัน และอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดของทุกตารางอัตราภาษีจะไม่สูงถึงร้อยละ 50 ของฐานภาษี และแต่ละตารางอัตราภาษีจะใช้กับโรงงานอุตสาหกรรมที่มีความสามารถในการหารายได้แตกต่างกัน 3 ตารางอัตราภาษี ดังนี้

ตารางอัตราภาษีที่ 1 จะมีอัตราภาษีต่ำที่สุด ใช้กับโรงงานขนาดเล็กซึ่งมีความสามารถในการหารายได้น้อยที่สุด

ตารางอัตราภาษีที่ 2 จะมีอัตราภาษีสูงกว่าตารางอัตราภาษีที่ 1 แต่ต่ำกว่าตารางอัตราภาษีที่ 3 ใช้กับโรงงานขนาดกลางซึ่งมีความสามารถในการหารายได้มากกว่าโรงงานขนาดเล็ก แต่น้อยกว่าโรงงานขนาดใหญ่

ตารางอัตราภาษีที่ 3 จะมีอัตราภาษีสูงที่สุด ใช้กับโรงงานขนาดใหญ่ซึ่งมีความสามารถในการหารายได้มากที่สุด

³⁶¹ คุบพที่ 2 น. 67-68.

³⁶² คุบพที่ 2 น. 57.

การจัดเก็บภาษีจึงเป็นไปตามสัดส่วนความสามารถในการหารายได้ แต่โรงงานที่มีความสามารถในการหารายได้เท่ากัน ไม่จำเป็นต้องเสียภาษีเท่ากัน หากการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมมีปริมาณที่แตกต่างกัน และแต่ละตารางอัตราภาษีจะมีช่วงของฐานภาษีที่กว้าง โรงงานที่มีขนาดเท่ากัน แต่ปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะถูกจัดเก็บภาษีในอัตราภาษีส่วนเพิ่มแบบก้าวหน้าที่สูงขึ้น ทำให้มีอัตราภาษีเฉลี่ยสูงกว่าโรงงานที่มีขนาดเดียวกันแต่ปล่อยมลพิษไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงมีความเป็นธรรมในการกระจายความรับผิดชอบในแนวดิ่ง

การใช้อัตราภาษีแบบก้าวหน้าในการจัดเก็บภาษีแบบตารางอัตราภาษีเดียว ทำให้โรงงานซึ่งมีความสามารถในการหารายได้สูง มีอัตราภาษีเฉลี่ยลดลง แม้จะปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมเท่ากับโรงงานขนาดเล็กกว่าและมีความสามารถในการหารายได้น้อยกว่า จึงเท่ากับว่ายังมีความสามารถหารายได้สูงขึ้นยังมีความรับผิดชอบน้อยลง และโรงงานขนาดเล็กกว่าจะมีอัตราภาษีเฉลี่ยที่สูงขึ้นมากกว่าโรงงานขนาดใหญ่กว่าและมีความสามารถในการหารายได้มากกว่า ทำให้เกิดการกระจายความรับผิดชอบที่ไม่เป็นธรรม และเป็นข้อเสียของการจัดเก็บตามหลักผลประโยชน์ที่ทำให้โรงงานขนาดเล็กกว่าซึ่งมีความสามารถในการหารายได้น้อยกว่าต้องเสียภาษีในอัตราภาษีเฉลี่ยที่สูงกว่าโรงงานขนาดใหญ่กว่า เพราะได้รับผลประโยชน์มากกว่า

การที่การจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษนี้กำหนดให้แต่ละโรงงานเสียภาษีตามตารางอัตราภาษีแบบก้าวหน้าที่แตกต่างกัน และมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงขึ้นแตกต่างกัน จะทำให้อัตราภาษีเฉลี่ยของโรงงานขนาดเล็กต่ำกว่าโรงงานขนาดกลางและโรงงานขนาดใหญ่ และทำให้อัตราภาษีเฉลี่ยของโรงงานขนาดกลางสูงกว่าโรงงานขนาดเล็กแต่ต่ำกว่าโรงงานขนาดใหญ่ และโรงงานขนาดใหญ่จะมีอัตราภาษีเฉลี่ยสูงกว่าโรงงานขนาดกลางและโรงงานขนาดเล็ก ในกรณีที่ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมเท่ากัน

อีกทั้งโรงงานที่มีความสามารถในการหารายได้สูงขึ้น จะต้องเสียภาษีในตารางอัตราภาษีขั้นที่สูงขึ้น อัตราภาษีเฉลี่ยของโรงงานที่มีความสามารถในการหารายได้ที่สูงขึ้นจึงเพิ่มสูงขึ้นอีก อัตราภาษีจึงมีความก้าวหน้าสูงทำให้เกิดการกระจายรายได้ครั้งใหม่ในแนวดิ่งมากยิ่งขึ้น และเป็นการกระจายความรับผิดชอบในแนวดิ่งมากยิ่งขึ้น จึงเป็นการกระจายรายได้และกระจายความรับผิดชอบในแนวดิ่งมากขึ้น

ตามสัดส่วนปริมาณการปล่อยมลพิษและมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จึงมีความสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคในการกระจายรายได้ครั้งใหม่³⁶³

อนึ่ง การจัดเก็บภาษีโดยทั่วไป รัฐต้องสร้างระบบกลไกที่ซับซ้อนเพื่อป้องกันการหลบหลีกภาษี หรือหลีกเลี่ยงภาษี ผู้เสียภาษีจึงจะให้ความร่วมมือในการเสียภาษี แต่การสร้างระบบกลไกที่ซับซ้อนทำให้รัฐมีค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้จำนวนเงินที่จัดเก็บภาษีได้มีจำนวนมากกว่าค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีน้อย การจัดเก็บภาษีจึงขาดประสิทธิภาพ แต่หากรัฐไม่สร้างระบบกลไกที่ซับซ้อน ผู้มีหน้าที่เสียภาษีก็น่าจะหลบหลีกภาษีหรือหลีกเลี่ยงภาษี หรือไม่ให้ความร่วมมือในการเสียภาษี

ดังนั้น การที่การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ได้กำหนดให้แต่ละตารางอัตราภาษีมียอดอัตราภาษีส่วนเพิ่มแบบก้าวหน้าเพียง 2 อัตรา ตารางอัตราภาษีแต่ละตาราง จึงมีความง่ายไม่ ซับซ้อน การจัดเก็บภาษีจึงก่อภาระให้แก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีน้อย ทั้งยากต่อการหลบหลีกภาษี และไม่จูงใจให้หลีกเลี่ยงภาษี ผู้มีหน้าที่เสียภาษีจึงให้ความร่วมมือในการเสียภาษี โดยรัฐไม่จำเป็นต้องสร้างระบบกลไกที่ซับซ้อนเพื่อป้องกันการหลบหลีกภาษีหรือหลีกเลี่ยงภาษี ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีจึงมีจำนวนน้อยกว่าจำนวนเงินภาษีที่จัดเก็บได้เป็นจำนวนมาก ทำให้การจัดเก็บภาษีมีประสิทธิภาพ การจัดเก็บภาษีโดยใช้แบบสามตารางอัตราภาษีนี้นี้ จึงมีความสอดคล้องกับหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและในการให้ความร่วมมือในการเสียภาษี³⁶⁴

นอกจากนี้ อัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงตั้งแต่ร้อยละ 50 ขึ้นไปหรือมากกว่า จะส่งผลกระทบต่อผู้เสียภาษีไม่ทำงาน ไม่ออมเงินหรือลงทุน อัตราภาษีจึงบิดเบือนการตัดสินใจในการกระทำกิจกรรมทาง

³⁶³ คุบท์ที่ 2 น. 58, 73-74.

³⁶⁴ คุบท์ที่ 2 น. 58, 74.

เศรษฐกิจของผู้เสียภาษี หรือขาดความเป็นกลางทางภาษี แต่อัตราภาษีเฉลี่ยที่สูงขึ้นจะมีผลทางรายได้ให้ผู้เสียภาษีทำงาน หรือออมเงินและลงทุน³⁶⁵

ดังนั้น การกำหนดให้โครงสร้างอัตราภาษีมีสามตารางอัตราภาษี และแต่ละตารางอัตราภาษี มีอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดต่ำกว่าร้อยละ 50 ของฐานภาษี จึงทำให้อัตราภาษีของทุกตารางอัตราภาษี ไม่ส่งผลกระทบต่อให้ผู้เสียภาษีไม่ทำงาน ไม่ออมเงินหรือไม่ลงทุน อีกทั้งแต่ละตารางอัตราภาษีจะมีอัตราภาษีเฉลี่ยที่สูงขึ้น จึงส่งผลทางรายได้ ให้ผู้เสียภาษีทำงาน ออมเงินและลงทุน อัตราภาษีของแต่ละตารางอัตราภาษีจึงไม่ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจของผู้เสียภาษีในการกระทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อัตราภาษีที่จัดเก็บจึงมีความสมดุลกับหลักความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจหรือหลักความเป็นกลางทางภาษี³⁶⁶

การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง เพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จึงมีความสอดคล้องกับทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษี ที่มีแนวความคิดเพื่อลดความขัดแย้งและก่อให้เกิดความสมดุลระหว่าง หลักความเป็นธรรมหรือหลักความเสมอภาคในการกระจายรายได้ครั้งใหม่ กับหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและการให้ความร่วมมือในการเสียภาษี และหลักความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจหรือหลักความเป็นกลางทางภาษี³⁶⁷ และเป็นการแก้ปัญหาข้อเสียของการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงตามหลักผลประโยชน์ ซึ่งทำให้เกิดการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมในเรื่องผู้มีรายได้ต่ำต้องเสียภาษีมากกว่าผู้มีรายได้สูง เพราะได้รับผลประโยชน์มากกว่าผู้มีรายได้สูง³⁶⁸

³⁶⁵ ดังได้กล่าวไว้ในหน้า 418-423.

³⁶⁶ ดูบทที่ 2 น. 58-59.

³⁶⁷ ดูบทที่ 2 น. 72-75.

³⁶⁸ ดูบทที่ 2 น. 81.

4.12.6 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับแนวความคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง

ในหัวข้อนี้ จะวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องของการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง เพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น กับแนวความคิด และหลักการงบประมาณ แนวความคิดเกี่ยวกับภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง และความเชื่อมโยงของการจัดเก็บภาษี และการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง

4.12.6.1 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับแนวความคิดและหลักการงบประมาณ

การที่มลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งถูกปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะถูกปล่อยเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือไม่ก็ตาม ก็อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนเป็นจำนวนมากได้เช่นกัน โดยเป็นเหตุของโรคร้ายแรงหลายชนิด เช่น โรคมะเร็ง โรคปอด โรคทางเดินหายใจ ฯลฯ ประชาชนจำนวนมากซึ่งมิได้เป็นผู้กระทำความผิด จึงต้องรับผลเป็นความเจ็บป่วยจากความผิดซึ่งตนมิได้เป็นผู้ก่อ ในขณะที่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษและได้รับประโยชน์จากการใช้สิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษยังไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ

จากปัญหามลพิษที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนดังกล่าวนี้ การฟ้องร้องดำเนินคดีกับโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ มีอุปสรรคมากมายสำหรับผู้เสียหาย ซึ่งตกเป็นเหยื่อมลพิษ และต้องใช้เวลาชดเชยยาวนาน แม้ในที่สุดจะมีคำพิพากษาให้ได้รับชดเชย แต่ผู้เสียหายหลายรายก็เสียชีวิตไปก่อนคดีถึงที่สุด และบางรายก็อาจไม่ได้รับชดเชยใด ๆ ถ้าพิสูจน์ไม่ได้ว่าความเสียหายจากมลพิษเป็นผลของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษนั้น และรัฐบาลก็ยังมิได้จัดให้มีมาตรการเพื่อการรักษาเยียวยาผู้เจ็บป่วยซึ่งตกเป็นเหยื่อมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ โดยเฉพาะแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวนี้จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข และอาจแก้ไขได้โดยอาศัยมาตรการการคลัง ด้วยการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษ เพื่อให้รัฐมีทุนอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการรักษาเยียวยาผู้ประสบภัยจากมลพิษ ด้วยการนำเงิน

จากภาษีที่จัดเก็บมากขึ้นไว้เป็นกองทุนเฉพาะสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการเยียวยาผู้เจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ จึงสามารถให้การเยียวยารักษาได้อย่างทันเวลา³⁶⁹

อนึ่ง วิธีการแสวงหารายได้ และการใช้จ่ายเงินสำหรับกองทุนเฉพาะดังกล่าวนี้ จะต้องมีการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง และกั้นเงินภาษีที่จัดเก็บเข้ากองทุนที่มีวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดเป้าหมายไว้เป็นการเฉพาะ โดยกฎหมาย เพื่อใช้จ่ายสำหรับการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น โดยจะนำไปใช้เพื่อการอื่นมิได้

กองทุนที่จะจัดตั้งขึ้นด้วยการหารายได้จากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนี้ กำหนดให้มีรายได้หลักจากการจัดสรรภาษีให้เป็นการเฉพาะ และไม่จำเป็นต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และมีลักษณะเป็นเงินนอกงบประมาณประเภทเงินทุนหมุนเวียนตามหลักการคลังรัฐบาล เพื่อให้มีความสะดวกและมีความคล่องตัวในการใช้จ่าย สำหรับเป็นค่ารักษาพยาบาลแก่ผู้เจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากความเจ็บป่วยเป็นเรื่องที่ไม่อาจรอได้ หากแต่ต้องได้รับการรักษาเยียวยาในทันที จึงไม่อาจรออนุมัติเงินจากงบประมาณ ประจำปีตามปกติได้ อีกทั้งไม่อาจคาดหมายตั้งงบประมาณล่วงหน้าได้

โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเจ็บป่วยจากอุบัติเหตุของมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากอุบัติเหตุก็คือเหตุที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิดหรือโดยความบังเอิญ การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อนำเงินภาษีที่จัดเก็บมากขึ้นไว้เป็นกองทุนนอกงบประมาณ เพื่อการรักษามูลค่าผู้เจ็บป่วยโดยเฉพาะ จึงเป็นมาตรการที่เหมาะสมที่จะช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากมลพิษได้ทันกาล

ดังนั้น การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น จึงมีความสอดคล้องกับแนวความคิด และหลักการงบประมาณ³⁷⁰

³⁶⁹ ดูบทที่ 2 น. 38-50, 75-77.

³⁷⁰ ดูบทที่ 2 น. 38-50, 75-77.

4.12.6.2 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับแนวความคิดเกี่ยวกับภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง

ปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม มิได้ส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น หากแต่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนจำนวนมากซึ่งตกเป็นเหยื่อมลพิษเหล่านั้น แต่การจัดการแก้ไขปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่เป็นการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ด้วยการบำบัด หรือกำจัดมลพิษ และควบคุมมลพิษ รวมทั้งฟื้นฟูแก้ไขสภาพสิ่งแวดล้อม ด้วยแนวคิดที่ว่าหากสภาพแวดล้อมดีปราศจากมลพิษประชาชนก็จะมีสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่ในขณะที่ยังไม่สามารถบำบัดหรือกำจัดมลพิษให้หมดสิ้นไปนี้ ผลกระทบจากมลพิษต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนก็ยังคงต้องเกิดขึ้นตลอดเวลา และรัฐบาลมิได้มีมาตรการในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษ ทั้งยังขาดมาตรการที่จะให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายรักษาเยียวยาผู้เจ็บป่วยจากมลพิษซึ่งตนเป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้น

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษ การใช้มาตรการในการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษ และนำเงินจากภาษีที่จัดเก็บได้มากันไว้เป็นกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเยียวยาผู้เจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากมลพิษ จึงทำให้ประชาชนผู้ตกเป็นเหยื่อมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมได้รับการรักษาหรือเยียวยาในทันทีได้

อย่างไรก็ตาม แม้โรงงานอุตสาหกรรมจะเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษส่วนใหญ่ในสิ่งแวดล้อม แต่มิใช่แหล่งกำเนิดของมลพิษทั้งหมดที่ปนเปื้อนอยู่ในสิ่งแวดล้อม การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อกันเงินเข้าสู่กองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการเยียวยารักษาผู้เจ็บป่วยจากมลพิษนี้ จึงกำหนดให้เป็นการจัดเก็บในสองลักษณะคือ กันเงินที่ได้จากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษทั้งหมด เข้ากองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะดังกล่าว และกันเงินบางส่วนจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์และรถจักรยานยนต์ และภาษีประจำปีรถยนต์ ซึ่งเป็นแหล่งมลสารเคลื่อนที่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่สำคัญอีกประเภทหนึ่ง และนำเงินที่จัดเก็บเข้าสู่กองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเยียวยารักษาผู้ประสบภัยจากมลพิษด้วย ในอัตราและสัดส่วนของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิต

และสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากปริมาณการปล่อยมลพิษของท่อไอเสียรถยนต์และรถจักรยานยนต์ โดยคำนวณจากขนาดหรือประเภทของรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ดังเช่นกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของประเทศญี่ปุ่น โดยจัดเก็บในอัตราและสัดส่วนที่น้อยกว่าโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษส่วนใหญ่ในสิ่งแวดล้อม³⁷¹ และกันไว้เป็นกองทุนนอกงบประมาณซึ่งจะนำไปใช้เพื่อการอื่นไม่ได้ นอกจากตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยกฎหมายเท่านั้น จึงสอดคล้องกับแนวความคิดของการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นประเภทหนึ่งของภาษีสิ่งแวดล้อม³⁷²

อนึ่ง โดยการนี้ นอกจากจะสามารถนำเงินภาษีที่จัดเก็บมาเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อบรรเทาความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบแล้ว ยังส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น แม้มิใช่วัตถุประสงค์โดยตรงในการจัดการสิ่งแวดล้อม แต่อาจกล่าวได้ว่าส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมโดยปราศจากความจงใจ³⁷³ กล่าวคือ ภาษีจะมีผลเป็นการเพิ่มต้นทุนในการผลิตให้แก่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม และจะส่งผลให้สินค้ามีราคาสูงขึ้น ทำให้ผู้บริโภคปรับเปลี่ยนพฤติกรรม เลือกริโภคสินค้าที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษ เป็นเหตุให้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมต้องลดจำนวนการผลิต หรือลดการปล่อยมลพิษ หรือปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตให้ปราศจากมลพิษ

ตามที่ได้กล่าวข้างต้น การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น จึงมีความสอดคล้องกับแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง

4.12.6.3 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักการเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง

กองทุนที่จะจัดตั้งขึ้นด้วยการหารายได้จากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงนี้ มีความสอดคล้องกับหลักการเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ดังนี้

³⁷¹ คุบท์ที่ 3 น. 239-247.

³⁷² คุบท์ที่ 2 น. 75-76.

³⁷³ ภาษีที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมโดยปราศจากการจงใจ คือภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อม เป็นการจัดเก็บภาษีที่มิได้มุ่งให้มีผลต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่มีผลถึงสิ่งแวดล้อมด้วย.

(1) วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักเหตุผลตามสัญญา

การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ มีความสอดคล้องกับหลักเหตุผลตามสัญญา เนื่องจากเป็นการจัดเก็บภาษีที่เป็นสัญญาผูกมัดระหว่างรัฐผู้จัดเก็บภาษีและเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมผู้เสียภาษี ภายใต้ข้อตกลงว่ารายได้จากภาษีที่ถูกจัดเก็บจะต้องนำมาใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เพื่อประโยชน์ของผู้เสียภาษีคือใช้เพื่อเป็นค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายแก่ประชาชน ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม เป็นเหตุให้ได้รับความเสียหายต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยเท่านั้น จะนำไปใช้เพื่อการอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายมิได้

ดังนั้น การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จึงมีความสอดคล้องกับหลักเหตุผลตามสัญญา³⁷⁴

(2) วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักการกันเงิน

การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ มีความสอดคล้องกับหลักการกันเงิน เนื่องจากเงินภาษีที่จัดเก็บจะถูกแยกออกตามวัตถุประสงค์เฉพาะที่กำหนดไว้โดยกฎหมายคือ เพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น ไม่นำส่งคลังเป็นงบประมาณแผ่นดิน แต่กันเงินภาษีเข้าสู่กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น และให้เป็นกองทุนนอกงบประมาณ สำหรับใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนที่กำหนดไว้เท่านั้น เพื่อให้การบริหารจัดการและการใช้จ่ายเงินกองทุนมีความคล่องตัว จึงสอดคล้องกับการรักษาพยาบาลผู้ป่วยที่ต้องได้รับการรักษาเยียวยาในทันทีที่ได้รับประสพภัยจากมลพิษ เพราะการเยียวยาความเสียหายยิ่งช้าเท่าใด ความเสียหายก็จะยิ่งเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น และความเสียหายซึ่งเป็นความเจ็บป่วยมิใช่ความ

³⁷⁴ ดูบทที่ 2 น. 81-82.

เสียหายที่จะรอได้ หากใช้วิธีการงบประมาณโดยปกติ ผู้ได้รับความเสียหายหรือเหยื่อมลพิษบางรายอาจถึงแก่ความตายไปก่อนแล้วก็ได้

อนึ่ง การกักเงินเข้าสู่กองทุนเช่นนี้ ทำให้รายได้จากภาษีที่จัดเก็บและรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนมีความสัมพันธ์กัน จึงส่งผลกระทบต่อการดำเนินการของกองทุน ทำให้มีความต่อเนื่องเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด มีความคล่องตัว และมีเสถียรภาพมั่นคง มีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายตามวัตถุประสงค์

ดังนั้น การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จึงมีความสอดคล้องกับหลักการกักเงิน³⁷⁵

(3) วิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักผลประโยชน์

การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ มีความสอดคล้องกับหลักผลประโยชน์ เนื่องจากการที่รัฐนำเงินภาษีที่จัดเก็บมาใช้จ่ายเพื่อการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้ เป็นไปเพื่อประโยชน์ของแห่งกำเนิดมลพิษหรือโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล หรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหาย อันเกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแห่งกำเนิดมลพิษของตน³⁷⁶

การนำเงินภาษีที่จัดเก็บมาใช้จ่ายเพื่อการนี้ จึงทำให้ผู้เสียภาษีได้รับประโยชน์ไม่ต้องเสียเงินจำนวนมาก ในการชดใช้เยียวยาความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นในแต่ละครั้ง ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นความเสียหายที่มีมูลค่าความเสียหายสูง ส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียหายจากการแพร่กระจายของมลพิษซึ่งเกิดขึ้น โดยอุบัติเหตุที่ไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้³⁷⁷

³⁷⁵ ดูบทที่ 2 น. 82.

³⁷⁶ ดูบทที่ 2 น. 82-84.

³⁷⁷ ดูบทที่ 3 น. 122-123.

การที่แหล่งกำเนิดมลพิษหรือเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมต้องชดใช้ค่าเสียหายคราวละหลายๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการได้ แต่การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะนำเงินภาษีนี้นี้มาเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมผู้ก่อมลพิษ ในจำนวนที่ละเล็กละน้อย จากหลายๆ โรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งในปัจจุบันมีประมาณ 138,807 โรงงาน³⁷⁸ และโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ ล้วนตกอยู่ในภาวะความเสี่ยงภัยที่จะต้องชดใช้เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษทางด้านสุขภาพ อนามัย และชีวิต ได้ตลอดเวลาเช่นเดียวกัน จึงเป็นการระดมเงินกองทุนจากผู้ก่อมลพิษซึ่งตกอยู่ในภาวะความเสี่ยงภัย ที่อาจต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษในลักษณะเดียวกัน มารวมไว้เป็นกองทุน ทำให้จำนวนเงินกองทุนมีมากเพียงพอที่จะใช้เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากมลพิษ ซึ่งเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม โรงงานใด โรงงานหนึ่งในแต่ละคราวได้³⁷⁹ จึงเป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม หรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ที่ไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคราวละหลายๆ ซึ่งถือได้ว่าเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงนี้ เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายเงินภาษีตามที่ได้ตกลงกันไว้กับรัฐบาลแล้ว³⁸⁰

การจัดเก็บภาษีนี้อย่างคำนึงถึงมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ได้ต่อชีวิตและสุขภาพ อนามัยของมนุษย์จากปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมต่อหน่วย ซึ่งเท่ากับผลประโยชน์ที่โรงงานซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษในสิ่งแวดล้อมได้รับ จากการที่รัฐชดใช้เยียวยาความเสียหายนั้นให้แก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษแทนโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งปล่อยมลพิษ การจัดเก็บภาษีนี้นี้จึงมีความสอดคล้องกับหลักผลประโยชน์³⁸¹

³⁷⁸ คู่มือที่ 1 น. 1.

³⁷⁹ คู่มือที่ 3 น. 180-183.

³⁸⁰ คู่มือที่ 2 น. 84.

³⁸¹ คู่มือที่ 2 น.23, 68, 84.

การใช้วิธีการจัดเก็บภาษีด้วยโครงสร้างอัตราภาษีแบบสามตารางอัตราภาษี³⁸² โดยกำหนดอัตราภาษีตามขนาดของความสามารถในการหารายได้ของผู้มีหน้าที่เสียภาษี ดังนี้

ตารางอัตราภาษีที่ 1 ใช้กับโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ซึ่งมีความสามารถในการหารายได้น้อยที่สุด จะมีอัตราภาษีต่ำที่สุด

ตารางอัตราภาษีที่ 2 ใช้กับโรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลาง ซึ่งมีความสามารถในการหารายได้มากกว่าโรงงานขนาดเล็ก แต่น้อยกว่าโรงงานขนาดใหญ่ จะมีอัตราภาษีสูงกว่าตารางอัตราภาษีที่ 1 แต่ต่ำกว่าตารางอัตราภาษีที่ 3 และ

ตารางอัตราภาษีที่ 3 ใช้กับโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ซึ่งมีความสามารถในการหารายได้มากที่สุด จะมีอัตราภาษีสูงที่สุด

การจัดเก็บภาษีจึงเป็นการจัดเก็บตามสัดส่วนความสามารถของผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามหลักความเสมอภาคและความเท่าเทียม ซึ่งมีพื้นฐานอยู่บนผลประโยชน์โดยรวมที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีจะได้รับ อีกทั้งในแต่ละตารางอัตราภาษี จะมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มแบบก้าวหน้า ในช่วงของฐานภาษีที่กว้าง 2 อัตรา ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมที่มีความสามารถในการหารายได้เท่ากันในแต่ละตารางอัตราภาษี แต่มีปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมแตกต่างกัน ต้องเสียภาษีแตกต่างกัน เพราะได้รับผลประโยชน์จากรัฐแตกต่างกัน และโรงงานอุตสาหกรรมที่มีความสามารถในการหารายได้เท่ากันในแต่ละตารางอัตราภาษี ซึ่งปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมในปริมาณที่เท่ากัน จะเสียภาษีเท่ากัน เพราะเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากรัฐเท่ากันตามสัดส่วนผลประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีได้รับ³⁸³

การจัดเก็บภาษีจึงส่งผลกระทบในด้านบวก ทำให้เกิดความสมดุลระหว่างรายได้กับรายจ่ายตามวัตถุประสงค์และสถานะของแหล่งเงินกองทุน ไม่มากเกินไปจนเกินไปจนไม่เพียงพอกับรายจ่าย และยังส่งผลให้มีความเชื่อมโยงระหว่างรายได้ภาษีและรายจ่ายตามวัตถุประสงค์เฉพาะที่กำหนดไว้ และส่งผลกระทบในด้านบวกในการจัดเก็บภาษี ทำให้มีความเสมอภาคและเท่าเทียม

³⁸² โครงสร้างอัตราภาษีแบบ 3 ตารางอัตราภาษี เป็นอัตราภาษีที่แปลงมาจากทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษี ตามแนวคิดของ ร.ศ. จิรศักดิ์ รอดจันทร์, คู่มือที่ 2 น. 72-75.

³⁸³ คู่มือที่ 2 น. 82-84.

และทำให้ผู้เสียหายให้ความสนใจในการเสียหาย เนื่องจากรู้ว่าเงินภาษีที่จัดเก็บจะถูกนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อประโยชน์ของตนเท่านั้น³⁸⁴

ดังนั้น การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนี้ จึงมีความสอดคล้องกับหลักผลประโยชน์³⁸⁵

4.12.6.4 วิเคราะห์ความสอดคล้องกับความเชื่อมโยงของการจัดเก็บภาษี และการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น

การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ มีความสอดคล้องกับความเชื่อมโยงของการจัดเก็บภาษี และการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ดังนี้

(1) วิเคราะห์ระดับของการใช้จ่ายที่มีความเฉพาะเจาะจง

การจัดสรรเงินกองทุนนี้ ได้ใช้วิธีจัดเก็บภาษี 2 วิธีคือเป็นการกันเงินภาษีที่จัดเก็บในลักษณะเฉพาะเจาะจงจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ เข้ากองทุนเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของโครงการตามกองทุนโดยเฉพาะ ในจำนวนสูงสุดไม่สูงกว่าร้อยละ 50 ของฐานภาษี เนื่องจากการจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงตั้งแต่ร้อยละ 50 ของฐานภาษีขึ้นไป จะส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายไม่ทำงาน และบิดเบือนการตัดสินใจในทางเศรษฐกิจของผู้เสียหาย³⁸⁶

³⁸⁴ คุมทที่ 2 น. 82-84.

³⁸⁵ คุมทที่ 2 น. 82-84.

³⁸⁶ เพราะการผลิตที่เพิ่มขึ้น อาจทำให้โรงงานปล่อยมลพิษมากขึ้น ทำให้มีมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ๆ ซึ่งเป็นฐานภาษีสูงขึ้น จึงต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้น อีกทั้งอาจทำให้ถูกจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงขึ้น เนื่องจากเมื่อมีการลงทุนเพิ่มขึ้นและมีรายได้สูงขึ้น อาจทำให้ต้องเสียภาษีในตารางอัตราภาษีที่สูงขึ้น ส่งผลให้เงินได้ที่ใช้จ่ายได้ของโรงงานลดลง ผู้ประกอบการโรงงานจึงอาจเลือกทำกิจกรรมอื่นแทนการลงทุนเพิ่มเพื่อจะไม่ต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้น เมื่อเสียภาษีน้อยลงก็จะทำให้มีเงินได้ที่ใช้จ่ายได้เพิ่มมากขึ้น ดังนั้นอัตราภาษีจึงมีผลต่อการตัดสินใจของผู้ประกอบการโรงงานในการกระทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลเนื่องมาจากจำนวนภาษีที่ถูกจัดเก็บ; คุมทที่ 2 น. 72-75.

นอกจากนี้เงินภาษีที่จัดเก็บจะถูกนำเข้าสู่กองทุนเยียวยาความเสียหายจากมลพิษทั้งหมด ส่วนอีกไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 จะเป็นการกั้นเงินจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์และรถจักรยานยนต์ และภาษีประจำปีรถยนต์ ซึ่งเป็นแหล่งมลสารเคลื่อนที่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่สำคัญเช่นกัน โดยคำนวณจากความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ จากมลพิษของท่อไอเสียรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ตามขนาด ประเภท หรือชนิดของรถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ และนำเงินภาษีที่กั้นไว้ นั้นเข้าสู่กองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงนี้ เพื่อนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เท่านั้น³⁸⁷ และในจำนวนอีกร้อยละ 30 ของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของมนุษย์จากมลพิษที่ก่อให้เกิดหรือปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม จะเป็นการวางเงินประกันความเสียหาย (Performance Bond) จากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งเป็นมาตรการแรงจูงใจโดยการบังคับตามกฎหมายตามหลักการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม³⁸⁸

ดังนั้น กองทุนจึงมีความมั่นคงเพียงพอสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ อีกทั้งมีการใช้จ่ายเงินจากภาษีที่จัดเก็บได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยเฉพาะเท่านั้น จึงถือได้ว่าระดับของการใช้จ่ายเงินภาษีมีความเฉพาะเจาะจง และส่งผลกระทบต่อในด้านบวกทำให้เงินกองทุนมีเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุน³⁸⁹

(2) วิเคราะห์ความเชื่อมโยงของประสิทธิภาพระหว่างรายได้กับรายจ่าย

การกั้นเงินเข้าสู่กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น ด้วยการหารายได้จากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงนี้ เงินภาษีที่จัดเก็บจะถูกนำเข้าสู่กองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงสำหรับใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนเท่านั้น ไม่ส่งไปยังกองทุนอื่นๆ ด้วย จึงเป็นการกั้นเงินแบบ Substantive Earmarking และเงินภาษีที่จัดเก็บ จะถูกนำเข้าสู่กองทุนเต็มจำนวนที่จัดเก็บได้ จึงเป็นกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงในรูปแบบ Hard Earmarked Fund และการกำหนดอัตราภาษีจากมูลค่าแห่งความ

³⁸⁷ ดูบทที่ 3 น. 240, 247.

³⁸⁸ ดูบทที่ 2 น. 26.

³⁸⁹ ดูบทที่ 2 น. 86.

เสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากปริมาณการปล่อยมลพิษนั้น จะทำให้รายจ่ายของกองทุนขึ้นอยู่กับรายได้ของภาษีที่จัดเก็บ จึงถือได้ว่ามีความเชื่อมโยงของประสิทธิภาพระหว่างรายได้กับรายจ่าย

อย่างไรก็ตาม เงินรายได้ หรือภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ซึ่งถูกจัดเก็บนั้น แม้จะถูกนำส่งเข้ากองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะทั้งหมด แต่อาจเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเงินกองทุน โดยเงินกองทุนส่วนนี้อาจมาจากกลุ่มเงินรายได้อื่น ในรูปแบบของ Soft Earmarked Fund ด้วย และส่งผลกระทบในด้านบวกต่อประสิทธิภาพของเงินกองทุน ทำให้มีเสถียรภาพและความมั่นคง³⁹⁰

(3) วิเคราะห์เหตุผลของประโยชน์จากการเชื่อมโยง

รายได้จากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ เป็นการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) จากเจ้าของ โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ตามสัดส่วนร้อยละของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากปริมาณการก่อให้เกิดหรือปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมต่อหนึ่งหน่วย และกันเงินจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์และรถจักรยานยนต์ และภาษีประจำปีรถยนต์ ตามสัดส่วนร้อยละของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ จากปริมาณการปล่อยมลพิษของท่อไอเสียรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ซึ่งเป็นแหล่งมลสารเคลื่อนที่ผู้ก่อมลพิษในสิ่งแวดล้อมด้วย และนำเงินจากการจัดเก็บภาษีทั้ง 2 วิธี เข้าสู่กองทุนซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนแทนเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม หรือแหล่งกำเนิดมลพิษ และแหล่งมลสารเคลื่อนที่ ซึ่งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากมลพิษตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการเยียวยาความเสียหาย และทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม³⁹¹

³⁹⁰ คุบที่ 2 น. 86-87.

³⁹¹ คุบที่ 2 น. 23, 26-37, 68, 76-77.; บทที่ 3 น. 240, 247.

ดังนั้น รายจ่ายของเงินกองทุน จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามสัดส่วนที่ผู้เสียภาษีต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้³⁹² แก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษตามปริมาณการปล่อยมลพิษ จึงถือได้ว่า รายได้ของเงินกองทุนที่จะจัดตั้งขึ้นด้วยการหารายได้จากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงนี้ มีความเชื่อมโยงกับผลประโยชน์จากรายจ่ายในรูปแบบของ Specific End Use คือมีเหตุผลของประโยชน์จากการเชื่อมโยงระหว่างรายได้กับประโยชน์ที่จัดสรรผ่านทางรายจ่ายแล้ว จึงส่งผลกระทบต่อในด้านบวก ทำให้ผู้เสียภาษีมีความเต็มใจในการเสียภาษี³⁹²

4.12.7 ลักษณะของกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น ด้วยการหารายได้จากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) เพื่อกันเงินเข้ากองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ ได้กำหนดให้เป็นการจัดเก็บภาษีในสองลักษณะคือ โดยการกันเงินภาษีที่จัดเก็บในลักษณะเฉพาะเจาะจงจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ และนำส่งเข้ากองทุนทั้งหมด เพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของโครงการตามกองทุนโดยเฉพาะ กล่าวคือ เพื่อใช้เป็นการใช้จ่ายในการเยียวยาความเสียหายด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตของผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม³⁹³ และเป็นการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ด้วยการกันเงินบางส่วนจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์ และรถจักรยานยนต์ และภาษีประจำปีรถยนต์เข้าสู่กองทุน ดังเช่นกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากมิใช่โรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้นที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ เพียงแต่โรงงานอุตสาหกรรมคือแหล่งกำเนิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนใหญ่เท่านั้น แหล่งมลสารเคลื่อนที่อันได้แก่รถยนต์และรถจักรยานยนต์ ถือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่สำคัญอันถือได้ว่าเป็นผู้ก่อมลพิษในสิ่งแวดล้อม และเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้สิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษเช่นกัน จึงไม่ควรใช้สิ่งแวดล้อมโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย แต่ต้อง

³⁹² คุบที่ 2 น. 87.

³⁹³ คุบที่ 2 น. 76-77.

ร่วมเป็นผู้ชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมด้วย ดังนั้น กองทุนจึงมีลักษณะเฉพาะเจาะจงในรูปแบบ Hard Earmarked Fund³⁹⁴

นอกจากนี้ หากพิจารณาความเชื่อมโยงของประสิทธิภาพระหว่างรายได้กับรายจ่ายของ กองทุน จะเป็นการกั้นเงินแบบ Substantive Earmarking กล่าวคือ ภาษีหรือกลุ่มของรายได้ที่ถูกกั้นไว้ โดยเฉพาะเจาะจงนั้น จะนำเข้าสู่กองทุน เพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนที่มีลักษณะ เฉพาะเจาะจงโดยเฉพาะ รายได้จึงมีผลโดยตรงต่อรายจ่าย³⁹⁵

อีกทั้ง ยังมีเหตุผลของประโยชน์เชื่อมโยง คือความเชื่อมโยงระหว่างรายได้และประโยชน์ จากรายจ่ายในรูปแบบของ Specific End Use เพราะการกั้นเงินเข้าสู่กองทุน เป็นการจัดเก็บตามมูลค่า แห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ๆ จากปริมาณมลพิษที่ก่อให้เกิดหรือถูกปล่อยออกจากโรงงาน อุตสาหกรรม หรือตามมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ๆ จากปริมาณมลพิษที่ปล่อยจากท่อไอ เสียของรถยนต์และรถจักรยานยนต์³⁹⁶ และเงินรายได้จากภาษีที่จัดเก็บนี้ จะถูกนำไปใช้จ่ายเพื่อการ เยียวความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่ง เป็นความรับผิดชอบของเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษ ที่ จะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายอันเกิดขึ้นจากการล่วงละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมของผู้อื่นให้กลับมีสุขภาพดี ดังเดิม เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี จึงเป็นผู้ได้รับ ผลประโยชน์จากรายจ่ายของกองทุนตามหลักผลประโยชน์³⁹⁷

ดังนั้น แหล่งรายได้ของกองทุนที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จึงมาจากการจัดเก็บภาษีจากผู้รับ ผลประโยชน์จากรายจ่ายของกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงนี้โดยตรง ถือได้ว่ามีเหตุผลของ ประโยชน์ความเชื่อมโยงระหว่างผู้เสียภาษีและผลประโยชน์จากรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ระดับของการใช้จ่าย จึงมีความเฉพาะเจาะจงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ คือใช้จ่ายเพื่อการ

³⁹⁴ อนุบทที่ 2 น. 87.

³⁹⁵ อนุบทที่ 2 น. 86.

³⁹⁶ อนุบทที่ 2 น. 87.

³⁹⁷ อนุบทที่ 2 น. 82-84.

เยียวความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม
เท่านั้น³⁹⁸

กองทุนที่จะจัดตั้งขึ้นด้วยการหารายได้จากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงดังกล่าว
นี้ จึงเป็นกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงประเภทที่ 1 คือแหล่งรายได้ของกองทุนมาจากการจัดเก็บ
ภาษีจากผู้รับผลประโยชน์จากรายจ่ายของกองทุนเฉพาะนั้น และระดับของการใช้จ่ายมีความ
เฉพาะเจาะจงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ มีความเชื่อมโยงของประสิทธิภาพระหว่างรายได้
กับรายจ่าย เพราะการกันเงินเข้าสู่กองทุนมีลักษณะเฉพาะสำหรับรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุน
และมีเหตุผลเชื่อมโยงระหว่างผู้เสียภาษีและผลประโยชน์จากรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุน³⁹⁹

อย่างไรก็ตาม เงินรายได้หรือภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงซึ่งถูกจัดเก็บนั้น อาจเป็นเพียง
ส่วนหนึ่งของเงินกองทุนเท่านั้น โดยเงินกองทุนส่วนนี้อาจมาจากกลุ่มเงินรายได้อื่นๆ อาทิ เงิน
ประกันความเสียหายจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ เงินและผลประโยชน์ที่
เกิดจากกองทุน หรือเงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้แก่กองทุนในรูปแบบของ Soft Earmarked Fund
ด้วย⁴⁰⁰ แต่กองทุนนี้ไม่มีเงินทุนประเดิมจากรัฐบาล หรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เนื่องจากเงินทุน
ประเดิมจากรัฐบาล หรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ก็คือเงินที่มาจากภาษีของประชาชนซึ่งมิใช่ผู้ก่อมลพิษ
และมีผู้ใช้ที่ได้รับประโยชน์จากการประกอบกิจการหรือโรงงานอุตสาหกรรมในรูปของผลกำไร แต่เป็น
เงินของประชาชนซึ่งอาจเป็นผู้ประสบภัยจากมลพิษนั่นเองซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้
จ่าย

ดังนั้น การที่กองทุนที่จะตั้งขึ้นนี้ ไม่มีเงินทุนประเดิมจากรัฐบาล หรือเงินอุดหนุนจาก
รัฐบาล แต่มีแหล่งที่มาของเงินกองทุนจากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงใน 2 รูปแบบ และ
จากการวางเงินประกันความเสียหายจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ และแหล่ง
มลสารเคลื่อนที่ซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษโดยตรง จึงสอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

³⁹⁸ ดูบทที่ 2 น.16-18, 72-75.

³⁹⁹ ดูบทที่ 2 น. 84, 86-87.

⁴⁰⁰ ดูบทที่ 2 น. 87.

อนึ่ง แม้การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจะมีทั้งข้อดีและข้อเสียหลายประการดังได้กล่าวในบทที่ 2 หน้า 78-81 แต่กฎหมายมิได้ห้ามมิให้มีการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง และมิได้มีมติคณะรัฐมนตรีห้ามมิให้มีการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อจัดตั้งกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงแต่อย่างใด เพียงแต่เป็นการยากที่จะมีมติอนุมติให้จัดตั้งกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเป็นกองทุนนอกงบประมาณ เนื่องจากในปัจจุบันมีกองทุนนอกงบประมาณเป็นจำนวนมาก จึงอาจทำให้รัฐไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ ประเภทเงินงบประมาณแผ่นดิน ที่ต้องเป็นไปตามระเบียบการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำส่งคลังหากใช้จ่ายไม่หมด หรือมิได้ใช้จ่าย ก็ต้องนำส่งคลัง⁴⁰¹ แต่กองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงนั้น เงินที่ถูกจัดเก็บเข้าสู่กองทุนจะถูกกั้นไว้เป็นเงินนอกงบประมาณ และอาจกำหนดโดยกฎหมายเฉพาะที่จัดตั้งกองทุนนั้นมิให้ต้องนำเงินที่จัดเก็บส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน นอกจากนี้การใช้จ่ายเงินกองทุนก็เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของกองทุนตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนด ไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำส่งคลังตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ

อีกทั้งการก่อตั้งกองทุนนอกงบประมาณโดยทั่วไป จะต้องมีทุนประเดิมจากรัฐบาล และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทำให้รัฐบาลไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินที่ส่งเข้ากองทุนแต่ละกองทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีกองทุนนอกงบประมาณเป็นจำนวนมาก ก็ยิ่งเท่ากับรัฐบาลไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินที่ถูกส่งมาไว้ในกองทุนแต่ละกองทุนมากเท่าที่ส่งเข้ามาไว้ในกองทุนทุกกองทุน จึงทำให้ยากที่รัฐบาลจะมีมติอนุมติให้มีการจัดตั้งกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงซึ่งเป็นกองทุนนอกงบประมาณ แต่ก็มีใช้จะไม่อนุมติเสียเลย ดังเช่นคำให้สัมภาษณ์ของผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่า “กองทุนนอกงบประมาณนั้นก่อตั้งยาก เพราะรัฐไม่สนับสนุน แต่มีใช้จะก่อตั้งไม่ได้เลย เพราะเมื่อต้นปีงบประมาณ⁴⁰² ก็มีการก่อตั้งเพิ่ม 3 กองทุนใหญ่ หากกองทุนนอกงบประมาณนั้นมีเงินหมุนเวียน มีรายรับสำหรับรายจ่ายของกองทุน ไม่ต้องพึ่งเงิน

⁴⁰¹ ควบที่ 2 น. 44-50.

⁴⁰² หมายถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เพราะการสัมภาษณ์ได้กระทำตั้งแต่วันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2560.

งบประมาณแผ่นดิน รัฐบาลก็จะอนุมัติ”⁴⁰³ และหลังจากการสัมภาษณ์ รัฐบาลก็ยังได้มีมติอนุมัติให้ตั้ง กองทุนนอกงบประมาณต่อมาอีกหลายกองทุน ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวอย่างเพียงบางกองทุน อาทิ

กองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับ อุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ. 2560 มีแหล่งที่มาของกองทุนจากเงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาล เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้แก่กองทุน เงินหรือทรัพย์สิน ที่ตกเป็นของกองทุน ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน⁴⁰⁴

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความ เสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 มีแหล่งที่มาของเงินกองทุนจากเงินและทรัพย์สินที่โอนมาจาก กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพเฉพาะส่วนที่กฎหมายกำหนด เงินทุนประเดิมจากรัฐบาล เงิน อุดหนุนจากรัฐบาล เงินรายได้ที่ได้รับจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล รายได้จากการดำเนินงานและ การลงทุนของกองทุน เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ รายได้หรือผลประโยชน์อื่นที่กองทุนได้รับไม่ ว่าโดยทางใด ดอกผลของเงินและทรัพย์สินของกองทุน⁴⁰⁵

กองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ การจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 มีแหล่งที่มาของเงินกองทุนจาก เงินที่โอนมาจากกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานรากซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรจากงบประมาณรายจ่าย เงิน หรือทรัพย์สินที่มีผู้ บริจาคให้ เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนหรือกองทุนที่ได้รับตามกฎหมายอื่น ดอกผลหรือ ประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน⁴⁰⁶

⁴⁰³ คูภาคผนวก ค (น. 600).

⁴⁰⁴ พระราชบัญญัติการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ. 2560, มาตรา 29.

⁴⁰⁵ พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561, มาตรา 6.

⁴⁰⁶ พระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562, มาตรา 15.

จากกองทุนตามตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่า กองทุนนอกงบประมาณแต่ละกองทุนจะมีที่มาของเงินกองทุนจากทุนประเดิมจากรัฐบาล หรือเงินที่โอนมาจากกองทุนเดิมซึ่งได้รับทุนประเดิมจากรัฐบาลเช่นกัน และทั้งสามกองทุนก็ยังมีเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ที่จัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายซึ่งมีที่มาจากงบประมาณรายได้ด้วยการจัดเก็บภาษีทั่วไปจากประชาชน แม้แต่ละกองทุนจะมีรายได้จากแหล่งเงินได้อื่นๆด้วยก็ตาม

สำหรับกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ด้วยการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงคือ ภาษีการปล่อยมลพิษจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ เพื่อนำเงินจากภาษีที่จัดเก็บมาอุดหนุนกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงนี้ คือกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนั้น เงินภาษีจัดเก็บจากผู้มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษตามกฎหมายเมื่อเกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นอยู่แล้ว จึงมีลักษณะคล้ายเป็นการระดมเงินกองทุน จากผู้ที่ตกอยู่ในภาวะความเสี่ยงภัยเดียวกันที่จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษ ทำนองเดียวกับหลักการของการประกันภัยซึ่งกันและกันที่เรียกว่าการประกันภัยแบบสหการ (Mutual Insurance)⁴⁰⁷ ซึ่งเป็นการประกันภัยภาคสมัครใจระหว่างเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม หรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่ตกอยู่ในภาวะความเสี่ยงภัยเดียวกันคือความเสี่ยงภัยที่จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษเหล่านี้สามารถรวมตัวกันสละเงินรายละเล็กละน้อยเป็นกองทุนเพื่อ

⁴⁰⁷ การประกันภัยแบบสหการ (Mutual Insurance) เป็นการรวมตัวของผู้ที่ตกอยู่ในภาวะความเสี่ยงภัยเดียวกัน สละเงินคนละเล็กละน้อยมารวมไว้เป็นกองทุนในรูปของค่าธรรมเนียมสมาชิก สำหรับช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เมื่อสมาชิกคนใดคนหนึ่งประสบภัยที่ทุกคนต้องตกอยู่ในความเสี่ยงร่วมกันนั้น ซึ่งเริ่มต้นมาจากภัยทางทะเลอันเกิดกับตัวเรือของเจ้าของเรือ ไม่มีการแสวงหากำไรจากสมาชิกหรือจากการเข้ามาเป็นสมาชิก ไม่มีตัวแทนหรือนายหน้า เพราะทุกคนเปรียบเสมือนเป็นทั้งผู้เอาประกันภัยและผู้รับประกันภัยซึ่งกันและกัน มีเพียงผู้แทนสำหรับเรียกค่าสินไหมทดแทนให้สมาชิกที่ประสบภัย ศึกษาเพิ่มเติมเรื่องการประกันภัยแบบสหการได้ใน *หลักกฎหมายประกันภัย* (น. 151-155). เล่มเดิม.

ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เมื่อโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษใดต้องมีความรับผิดชอบที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษ แต่กฎหมายประกันภัยของไทยไม่อนุญาตให้มีการประกันภัยแบบกลุ่มหรือแบบสหกรณ์ เพราะมิใช่ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการประกันวินาศภัย⁴⁰⁸ และการใช้มาตรการประกันภัยสิ่งแวดล้อมที่มิใช่แบบกลุ่มแต่เป็นแบบรายบุคคลก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 4 หน้า 308-315

การตั้งกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงด้วยการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงดังกล่าวนี้ จึงเป็นการช่วยเหลือทั้งผู้ประสบภัยจากมลพิษ และช่วยเหลือกันและกันในระหว่างเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ มิให้ต้องประสบภัยจากการที่ต้องสูญเสียเงินจำนวนมากในคราวเดียว เมื่อต้องจ่ายค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษ และอาจส่งผลกระทบต่อกิจกรรมหรือโครงการได้ ทั้งเป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษด้วยในคราวเดียวกัน

อีกทั้งการที่แหล่งเงินกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงนี้ มีที่มาจากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงในสองรูปแบบคือ การจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษตามมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของมนุษย์จากปริมาณการปล่อยมลพิษ และอีกรูปแบบหนึ่งคือการกั้นเงินจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์และรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายสรรพสามิตรถยนต์ และการกั้นเงินจากการจัดเก็บภาษีประจำปีรถยนต์ตามกฎหมายรถยนต์ ในอัตราร้อยละสี่สิบของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์จากปริมาณมลพิษที่ปล่อยจากท่อไอเสียรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ตามขนาด ชนิด หรือประเภทของรถยนต์และรถจักรยานยนต์ด้วย จึงทำให้เงินกองทุนมีเพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุน เพราะเงินกองทุนมีความเชื่อมโยงระหว่างรายได้และรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

⁴⁰⁸ พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม โดย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551, มาตรา 6.

นอกจากนี้ยังมีแหล่งที่มาของเงินกองทุนจากการวางเงินประกันความเสียหายของเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษในจำนวนร้อยละสามสิบของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์จากมลพิษที่ก่อให้เกิดหรือปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมตามประเภท ชนิด และขนาดของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ แทนทุนประเดิมจากรัฐบาล จึงไม่จำเป็นต้องมีทุนประเดิมจากรัฐบาล

อีกทั้งยังกำหนดให้มีแหล่งเงินกองทุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศและเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้ จากค่าธรรมเนียม ค่าบำรุงค่าตอบแทน ค่าบริการหรือรายได้จากการดำเนินการ ดอกเบี้ยจากเงินฝากธนาคาร ดอกเบี้ยจากการให้โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อนำไปชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษในส่วนของความเสียหายที่ได้รับชดเชยจากกองทุน และเงินอื่นๆที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุน เงินกองทุนจึงมีเพียงพอสำหรับรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยไม่จำเป็นต้องมีเงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือไม่จำเป็นต้องรบกวนเงินงบประมาณแผ่นดินซึ่งมาจากการจัดเก็บภาษีจากประชาชนทั่วไป การจัดตั้งกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จึงสมควรได้รับการอนุมัติจากรัฐบาล เพราะมิได้ทำให้เกิดภาระแก่ประชาชนโดยทั่วไป ไม่ทำให้เงินจากภาษีของประชาชนทั่วไปซึ่งรัฐต้องจัดสรรให้จากเงินงบประมาณแผ่นดินมากองอยู่ในกองทุน เพราะไม่ต้องมีทุนประเดิมจากรัฐบาล และไม่ต้องการเงินอุดหนุนจากรัฐบาล อีกทั้งไม่ขัดต่อกฎหมายวินัยการเงินและการคลังของรัฐดังนี้คือ

รายได้ของเงินกองทุนมีที่มาจาก การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง กระทำโดยกฎหมาย หรือมีกฎหมายให้อำนาจจัดเก็บได้ด้วยการตราเป็นพระราชบัญญัติกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม⁴⁰⁹ การก่อตั้งกองทุนจึงกระทำโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเท่านั้น⁴¹⁰ และการที่จะให้เงินกองทุนไม่จำเป็นต้องส่ง

⁴⁰⁹ ดูบทที่ 2 น. 44-45.

⁴¹⁰ ดูบทที่ 2 น. 49.

คลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ให้กันไว้เพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์เฉพาะของกองทุนเป็นเงินนอกงบประมาณจึงต้องถูกบัญญัติให้อำนาจไว้โดยกฎหมายเช่นกัน⁴¹¹ ซึ่งการที่กองทุนมีลักษณะเป็นกองทุนนอกงบประมาณนั้นจะทำให้กองทุนมีความสะดวกและมีความคล่องตัวในการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยซึ่งต้องการการรักษาโดยทันทีนั้น ในหลายประเทศก็ใช้การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงนี้มาเป็นนโยบายการคลังของรัฐบาล⁴¹² อย่างไรก็ดีตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ เงินนอกงบประมาณนี้ยังต้องฝากไว้ที่กระทรวงการคลังวันแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้นการจะนำเงินรายได้ของกองทุนฝากไว้กับธนาคารหรือสถาบันการเงินจึงต้องกำหนดให้กระทำได้โดยพระราชบัญญัติกองทุนฯนี้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้การจัดตั้งกองทุนดังกล่าว ยังมีวัตถุประสงค์ชัดเจนเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัยและชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นกิจการที่หน่วยงานของรัฐต้องให้บริการแก่ประชาชนในด้านสุขภาพอนามัย จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการที่เป็นสาธารณประโยชน์ และยังไม่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อการนี้ ทั้งยังไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานของรัฐใดที่ดำเนินกิจการในด้านนี้⁴¹³ การจัดตั้งกองทุนนี้จึงไม่ซ้ำซ้อนกับทุนหมุนเวียนที่ได้จัดตั้งไว้แล้ว⁴¹⁴ การจัดตั้งกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงดังกล่าวนี้จึงไม่ขัดแย้งกับวินัยการเงินการคลังแต่สอดคล้องกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐแล้ว

4.13 สรุป

ในเรื่องการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม มีประเด็นสาระสำคัญดังนี้

(1) สรุปปัญหาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน จะเห็นได้ว่า มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมก่อให้เกิดปัญหามากมาย สอดคล้องกับ

⁴¹¹ ควบที่ 2 น. 49.

⁴¹² ควบที่ 2 น. 75-76.

⁴¹³ ควบที่ 4 น. 258-265.

⁴¹⁴ ควบที่ 2 น. 49.

งานวิจัยของคณะกรรมการศึกษาผลกระทบสุขภาพจากมลพิษที่พบว่า ปัญหาสุขภาพที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นทั่วทุกพื้นที่ของประเทศไทยที่มีการใช้สารเคมีในกระบวนการผลิต ทั้งโรงงานขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดเล็ก และโกดังที่เก็บสารเคมี⁴¹⁵

อย่างไรก็ตาม แนวนโยบายในการจัดการปัญหามลพิษของรัฐ มุ่งเน้นที่การเยียวยาความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ไม่มีมาตรการเฉพาะสำหรับการเยียวยาความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน อีกทั้งมีผู้เสียหายส่วนน้อยเท่านั้นที่จะฟ้องร้องโรงงานอุตสาหกรรมผู้ก่อมลพิษหรือใช้มาตรการทางกฎหมายทางเลือกต่างๆ เหล่านี้⁴¹⁶

การเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมด้วยการปล่อยให้ผู้ประสบภัยจากมลพิษ ฟ้องร้องดำเนินคดีกับเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษนั้น พบอุปสรรคมากมายที่ไม่อาจให้การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษได้อย่างเพียงพอและเป็นธรรม⁴¹⁷

การใช้มาตรการทางกฎหมายทางเลือกอื่น เช่น การประนีประนอมยอมความ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือการประนอมข้อพิพาท รวมทั้งการใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการ ซึ่งเป็นมาตรการที่ผู้เสียหายนำมาใช้ เพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อมนั้น ในแต่ละมาตรการดังกล่าว ก็ยังคงมีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหาย แม้จะเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจริงจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่กระจายเจือปนอยู่ในสิ่งแวดล้อมก็ตาม⁴¹⁸

การเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมโดยอาศัยการประกันภัยสิ่งแวดล้อมจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษได้สมัครใจเอาประกันภัยไว้เท่านั้น เนื่องจากไม่มีกฎหมายบังคับให้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมต้องเอาประกันภัย

⁴¹⁵ คู่มือที่ 2 น. 99.

⁴¹⁶ คู่มือที่ 3 น. 125-131.

⁴¹⁷ คู่มือที่ 3 น. 160-169.

⁴¹⁸ คู่มือที่ 3 น. 169-180.

สิ่งแวดล้อม และแม้ในกรณีที่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมได้เอาประกันภัยสิ่งแวดล้อมไว้ การอาศัยสิทธิที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายตามมาตรการประกันภัยสิ่งแวดล้อมนี้ ก็ยังคงประสบปัญหาหลายประการ ที่อาจทำให้ผู้ประสบภัยจากมลพิษไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหาย หรือได้รับชดเชยไม่เพียงพอกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง หรือได้รับชดเชยล่าช้าเกินกาล เช่นเดียวกันกับการใช้มาตรการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล ซึ่งความล่าช้าถือได้ว่าเป็นความยุติธรรมอย่างหนึ่ง ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการเยียวยาความเสียหายที่ต้องการทำให้ผู้ได้รับความเสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิม หรือใกล้เคียงสภาพเดิมให้มากที่สุดโดยทันทีและอย่างเพียงพอ⁴¹⁹

การเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ด้วยมาตรการกองทุนทดแทนต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายนั้น ประสิทธิภาพของกองทุนเหล่านี้ ยังมีข้อจำกัดที่ไม่อาจให้การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายในด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตได้ และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล โรคอันเกิดจากมลพิษนั้น มีจำนวนสูงกว่าผู้ป่วยจากโรคทั่วไป ซึ่งงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่กองทุนทดแทนเกี่ยวกับสุขภาพทั่วไปนั้น มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปีมากกว่างบประมาณรายรับ จนสร้างความกังวลให้แก่รัฐบาลสำหรับการจัดสรรงบประมาณในปีต่อไป⁴²⁰ และกองทุนทดแทนต่างๆ เหล่านี้ มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลซึ่งเป็นเงินของผู้เจ็บป่วยเองกับประชาชนทั่วไปที่มีไข้ผู้ก่อมลพิษ และไม่ได้ร่วมรับผลประโยชน์จากการใช้สิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษ แต่ต้องเข้ามาร่วมรับผิดชอบจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้แก่ผู้ที่เจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษ จึงไม่สอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย⁴²¹

สำหรับมาตรการกองทุนสิ่งแวดล้อมที่ตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 มิได้มีวัตถุประสงค์ในการเยียวยาความเสียหาย ไม่ว่าความเสียหายในทางสิ่งแวดล้อม หรือความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนผู้ประสบภัยจากมลพิษของ

⁴¹⁹ คู่มือที่ 3 น. 180-185.

⁴²⁰ “บ็ีกู่ ผากสี่อถามปชช. งบประมาณสุขภาพเพิ่มขึ้นแต่รายได้เท่าเดิม จะเอาที่ไหนไปพัฒนา ปท.,” มติชน. หน้าเดิม.

⁴²¹ คู่มือที่ 2 น. 16-18.

โรงงานอุตสาหกรรมในสิ่งแวดล้อม แต่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น⁴²²

ส่วนกองทุนสิ่งแวดล้อมตามร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ... นั้น ไม่สามารถนำมาใช้สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตได้เช่นกัน เนื่องจากโครงสร้างกองทุนมิได้มีวัตถุประสงค์ในการเยียวยาความเสียหายในส่วนนี้⁴²³ อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าร่างกฎหมายนี้ได้ประกาศใช้บังคับแล้วแต่มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของกองทุนสิ่งแวดล้อมแต่ประการใด

ในส่วนของกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมตามร่าง พ.ร.บ. มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องวัตถุประสงค์ของแหล่งเงินรายได้ตามประเภทบัญชีว่าจะสามารถนำมาใช้จ่ายเพื่อการเยียวยาผู้เจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตด้วยได้หรือไม่ และยังไม่มีความชัดเจนในเรื่อง หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินกองทุน เพื่อการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน อีกทั้งยังไม่ถูกประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย⁴²⁴

ดังนั้น ณ ขณะนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลยังไม่มีมาตรการใด ๆ ในการเยียวยาความเสียหายต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมเป็นการเฉพาะอย่างชัดเจน ทำให้ผู้เสียหายซึ่งตกเป็นเหยื่อจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างล่าช้า ไม่ทันกาล และบางรายเสียชีวิตโดยไม่ได้รับการเยียวยา รักษา การจัดตั้งกองทุนเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมขึ้น โดยเฉพาะ จึงไม่เข้าซ้อนทับหน้าที่หรือหน่วยงานใด ๆ ของรัฐที่มีอยู่แล้ว

(2) แนวทางแก้ไขปัญหาการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัยและชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

⁴²² อนุบทที่ 3 น. 197.

⁴²³ อนุบทที่ 3 น. 201.

⁴²⁴ อนุบทที่ 3 น. 209-212.

ตามที่ได้กล่าววิเคราะห์มาแล้ว จะเห็นได้ว่ามาตรการต่างๆ ตามกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้น อาจกล่าวได้ว่า ขณะนี้ยังไม่มีมาตรการใดที่ให้การเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมอย่างชัดเจนเพียงพอและทันเวลา

แนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้คือ ต้องจัดตั้งกองทุนขึ้นอีกกองทุนหนึ่งให้เป็นกองทุนสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการเฝ้าระวังรักษาด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะ ด้วยการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษในอัตราที่ไม่สูงถึงร้อยละ 50 ของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์⁴²⁵ และนำเงินภาษีที่จัดเก็บได้ทั้งหมดมาผันไว้เป็นเงินอุดหนุนสำหรับกองทุนนี้ส่วนหนึ่ง เพราะเป็นผู้ก่อมลพิษส่วนใหญ่ในสิ่งแวดล้อม และอีกส่วนหนึ่งเป็นการกันเงินจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์และรถจักรยานยนต์ และภาษีประจำปีรถยนต์ ซึ่งเป็นแหล่งมลสารเคลื่อนที่ผู้ก่อมลพิษในสิ่งแวดล้อม ในอัตราร้อยละ 20 ของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากการปล่อยมลพิษของท่อไอเสียตามขนาดและประเภทของรถยนต์หรือรถจักรยานยนต์⁴²⁶ และนำเงินเข้าสู่กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมโดยกันไว้เป็นเงินนอกงบประมาณ⁴²⁷ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนผู้เจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะแก่ผู้เสียหายที่ยากจนจะสามารถนำเงินจากกองทุนไปเป็นค่ารักษาพยาบาลได้ทันเวลา ก่อนที่ความเจ็บป่วยจะลุกลามหรือเรื้อรังจนยากแก่การรักษา

อนึ่ง เมื่อทุกโรงงานอุตสาหกรรมต้องส่งเงินเข้ากองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าว ในรูปแบบของภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง จำนวนเงินกองทุนก็จะมีจำนวนมากเพียงพอ สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง เพราะเป็นการระดมเงินกองทุนจากโรงงานอุตสาหกรรมทุกโรงงานฯ มารวมไว้เป็นเงินกองทุน ดังนั้น ยังมีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมที่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนมากเพียงใด กองทุนก็จะมีจำนวนเงิน

⁴²⁵ คุบทที่ 2 น. 23, 72-75.

⁴²⁶ คุบทที่ 3 น. 240, 247.

⁴²⁷ คุบทที่ 2 น. 76-77.

มากขึ้น เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง อีกทั้งเงินกองทุนนี้ยังอาจนำไปแสวงหาประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด เช่นการฝากธนาคาร หรือให้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษกู้ยืมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการชดเชยเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษทางด้านสุขภาพ อนามัย และชีวิต สำหรับความเสียหายส่วนที่เกินจากที่ได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุน จึงสามารถสร้างผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่กองทุน ทำให้กองทุนไม่ตกอยู่ในสภาพที่มีความเสี่ยงต่อการขาดทุน⁴²⁸

การจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีลักษณะเฉพาะเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ยังส่งผลกระทบต่อในด้านบวกเป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม หากมีกรณีที่ต้องรับผิดชอบจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น โดยไม่คาดคิด ซึ่งในแต่ละครั้งของอุบัติเหตุจากมลพิษ มูลค่าแห่งความเสียหายจะมีจำนวนสูงมหาศาล และมีผู้ได้รับผลกระทบต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยเป็นจำนวนมาก การที่โรงงานอุตสาหกรรมต้องจ่ายเงินเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนเงินคราวละหลายๆ จึงอาจส่งผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจของเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมได้

ดังนั้น หากมีเงินจากกองทุนสำหรับเยียวยาความเสียหายจากต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม แม้จำนวนเงินที่ผู้ประสบภัยได้รับจากกองทุนยังไม่เพียงพอเยียวยาความเสียหายแท้จริง และท้ายที่สุด เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องรับผิดชอบในส่วนที่ยังขาดอยู่นั้นก็ตาม จำนวนเงินที่ต้องรับผิดชอบชดเชยก็จะลดน้อยลง ไม่ส่งผลกระทบต่อโรงงานอุตสาหกรรมจนได้รับความเสียหายในการประกอบกิจการ และหากโรงงานอุตสาหกรรมไม่มีเงินเพียงพอสำหรับการชดเชยดังกล่าวก็ยังสามารถกู้ยืมเงินจากกองทุนได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ จึงเป็นการช่วยเหลือทั้งผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและผู้ได้รับความเสียหายต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยให้ได้รับการเยียวยาโดยทันที⁴²⁹

⁴²⁸ ดูบทที่ 3 น. 181.

⁴²⁹ ดูบทที่ 3 น. 236.

นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อด้านบวกต่อผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงกับบริเวณอันเป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งตกอยู่ในความเสี่ยงที่อาจได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ให้มีหลักประกันว่า จะมีค่าใช้จ่ายสำหรับการรักษาพยาบาลโดยทันที เมื่อได้รับผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย จากการแพร่กระจายของมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่ซึ่งคนอาศัยอยู่ และในกรณีความเจ็บป่วยซึ่งยังไม่แสดงอาการ กองทุนก็ยังให้สิทธิแก่ผู้ได้รับความเจ็บป่วยสามารถเรียกร้องได้ภายในเวลาสิบปี นับแต่ได้รับอนุมัติเงินช่วยเหลือจากกองทุน ทำให้สอดคล้องกับหลักการเยียวยาความเสียหายที่ทำให้ผู้เจ็บป่วยหรือเสียชีวิตได้รับชดเชยอย่างเพียงพอและเป็นผล จึงส่งผลกระทบต่อด้านบวกต่อค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของผู้เจ็บป่วยโดยเฉพาะผู้เจ็บป่วยที่ยากจน ให้มีค่ารักษาได้รวดเร็วทันเวลา

การจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายจากมลพิษ ที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยเฉพาะ จึงเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น โดยการนำเอาหลักการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ในสิ่งแวดล้อมในเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เพื่อนำเอาภาษีที่จัดเก็บได้มาทันทีเป็นกองทุนซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเยียวยาความเสียหายจากมลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ให้แก่ประชาชนผู้ตกเป็นเหยื่อมลพิษ ด้วยการบัญญัติ พ.ร.บ. กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ... ให้มีการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวนี้ ให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล และเป็นกองทุนนอกงบประมาณ เพื่อความคล่องตัวในการใช้จ่าย

(3) สรุปการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้น

การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงนี้ กำหนดให้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี หรือหน่วยภาษี ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายและทฤษฎีสถิติในสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้สิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษจึงสมควรเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปล่อยมลพิษของตน

สำหรับฐานภาษีจะคำนวณจากมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากปริมาณการปล่อยมลพิษต่อหนึ่งหน่วยตามหลักการขยายความเสียหาย เพราะเป็นมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ก่อให้เกิดหรือปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมและสร้างความเสียหายขึ้น การประเมินมูลค่าความเสียหายจึงอยู่ภายใต้ข้อสันนิษฐานว่า มลพิษแต่ละหน่วยที่ก่อให้เกิดหรือปล่อยออกมานั้นสร้างความเสียหายได้ในจำนวนที่แน่นอน

การจัดเก็บภาษีนี้กำหนดให้ใช้อัตรากำไรแบบสามตารางอัตรากำไรซึ่งคิดแปลงมาจากทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตรากำไรซึ่งเป็นแนวคิดทฤษฎีใหม่ในการจัดเก็บภาษีเงินได้ของ รศ. ดร. จิรศักดิ์ รอดจันทร์ โดยแบ่งตารางอัตรากำไรเป็นสามตารางอัตรากำไร ตารางอัตรากำไรที่ 1 จะมีอัตรากำไรต่ำที่สุดใช้กับโรงงานขนาดเล็ก ตารางอัตรากำไรที่ 2 จะมีอัตรากำไรสูงกว่าตารางอัตรากำไรที่ 1 แต่ต่ำกว่าตารางอัตรากำไรที่ 3 ใช้กับโรงงานขนาดกลาง และตารางอัตรากำไรที่ 3 จะมีอัตรากำไรสูงที่สุดใช้กับโรงงานขนาดใหญ่ แต่ละตารางอัตรากำไรจะมีอัตรากำไรส่วนเพิ่มแบบก้าวหน้าเพียงสองอัตรา และมีอัตรากำไรส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดไม่สูงถึงร้อยละ 50 ของฐานภาษี

เนื่องจากมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษมีหลายประเภทแตกต่างกัน แม้จะเป็นอัตรากำไรที่ง่ายไม่ซับซ้อน แต่ก็มีความยุ่งยากอยู่บ้างตามประเภทของกิจการทางอุตสาหกรรม วิธีการจัดเก็บภาษีที่เหมาะสมจึงใช้วิธีประเมินโดยเจ้าพนักงานตามที่กำหนดในหมวดของอัตรากำไรการปล่อยมลพิษที่ต้องเสีย และแจ้งจำนวนภาษีที่ต้องเสียให้แก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีชำระภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งหากผู้เสียภาษีไม่เห็นด้วยกับเจ้าพนักงานก็อาจอุทธรณ์ได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

สำหรับวิธีหาข้อยุติทางภาษีให้ผู้เสียภาษีอาจอุทธรณ์ข้อโต้แย้งหรือการประเมิน หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้จัดเก็บภาษีต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ และหากไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์ ก็สามารถยื่นฟ้องอุทธรณ์ต่อศาลได้ภายในเวลาที่กำหนด

ในกรณีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีชำระภาษีล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนดต้องเสียเบี้ยปรับสองเท่าของจำนวนภาษีที่ต้องชำระ และหากกระทำการใดๆ เพื่อจะไม่ต้องเสียภาษี หรือเพื่อให้เสียภาษีน้อยลงกว่าที่จะต้องเสีย หรือหลีกเลี่ยงหนีภาษีหรือพยายามหลีกเลี่ยงหนีภาษี จะกำหนดให้มีการเรียกเบี้ยปรับ เงินเพิ่ม ยึด

และอัยคทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษี ไปขายทอดตลาด และกำหนดโทษทางอาญาตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันทั้งโทษจำคุก และโทษปรับ

การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงตาม โครงสร้างภาษีดังกล่าวยังมีความสอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง สามประการคือคือ หลักเหตุผลตามสัญญา หลักการกันเงิน และหลักผลประโยชน์ คือถือเป็นสัญญาผูกมัดระหว่างรัฐบาลและเจ้าของโรงงานว่า รัฐต้องนำเงินภาษีที่จัดเก็บไปใช้ตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของกองทุนเท่านั้น จะนำไปใช้เพื่อการอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายมิได้ จึงสอดคล้องกับหลักเหตุผลตามสัญญา⁴³⁰ และเป็นไปตามหลักการกันเงิน คือ การกำหนดให้เงินภาษีที่จัดเก็บเป็นเงินกองทุนนอกงบประมาณ ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เพื่อให้การบริหารจัดการ และการใช้จ่ายเงินกองทุนมีความคล่องตัว และสอดคล้องกับการรักษาพยาบาลผู้ป่วยที่ต้องได้รับการรักษาเยียวยาในทันที⁴³¹ และการที่รัฐนำเงินภาษีที่จัดเก็บมาใช้เพื่อการเยียวยาผู้ป่วยหรือเสียชีวิตจากมลพิษที่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล จึงทำให้เจ้าของโรงงานได้รับประโยชน์ไม่ต้องจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหายครวละมากมาย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อกิจการของโรงงาน จึงถือได้ว่าผู้เสียภาษีเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายเงินภาษีตามที่ได้ตกลงกันไว้กับรัฐบาลแล้วตามหลักผลประโยชน์⁴³²

อย่างไรก็ตาม โรงงานอุตสาหกรรมมิใช่ผู้ก่อมลพิษในสิ่งแวดล้อมแต่ผู้เดียว เพียงแต่เป็นผู้ก่อมลพิษส่วนใหญ่ในสิ่งแวดล้อม และการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นการจัดเก็บในอัตราไม่สูงถึงร้อยละ 50 ของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของประชาชน มูลค่าแห่งความเสียหายอีกครั้งหนึ่งจึงต้องมีผู้รับผิดชอบด้วยการวางเงินประกันความเสียหายในอัตราร้อยละ 30 ของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ดังกล่าวตามขนาดและประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ส่วนอีกร้อยละ 20 ที่ยังเหลืออยู่ จะเป็นการกันเงินจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์และรถจักรยานยนต์ และภาษี

⁴³⁰ ฎบทที่ 2 น. 81-82.

⁴³¹ ฎบทที่ 2 น. 22-24, 82.

⁴³² ฎบทที่ 2 น. 82-84.

ประจำปีรถยนต์ ตามมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของมนุษย์จากปริมาณการปล่อยมลพิษของท่อไอเสียรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ตามขนาดหรือประเภทของรถยนต์และรถจักรยานยนต์นั้น ซึ่งเป็นแหล่งมลสารเคลื่อนที่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่สำคัญอีกประเภทหนึ่ง การกั้นเงินภาษีสรรพสามิตรรถยนต์และรถจักรยานยนต์และเงินภาษีประจำปีรถยนต์ที่จัดเก็บดังกล่าวเข้าสู่กองทุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเยียวยารักษาผู้เจ็บป่วยจากมลพิษ จึงถือว่าผู้จ่ายภาษีสรรพสามิตรรถยนต์และรถจักรยานยนต์ และภาษีประจำปีรถยนต์ได้รับผลประโยชน์จากการใช้จ่ายเงินภาษีตามหลักผลประโยชน์แล้วเช่นเดียวกัน เพราะเป็นผู้มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย⁴³³ และตามทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน⁴³⁴ ทั้งยังสอดคล้องกับแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม⁴³⁵

กองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมด้วยการหารายได้จากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ จะมีลักษณะเป็นนิติบุคคลและอยู่ในความดูแลของกระทรวงสาธารณสุข เป็นกองทุนนอกงบประมาณ เงินรายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน และจะนำไปใช้จ่ายเพื่อการอื่นมิได้ ทำให้สามารถเยียวยารักษาผู้เจ็บป่วยจากมลพิษได้ทันเวลา กองทุนที่จะจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายด้วยการหารายได้จากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงนี้ จึงเป็นหลักประกันทางการเงินแก่ประชาชนผู้ต้องตกเป็นเหยื่อมลพิษว่าจะได้รับการรักษาเยียวยาในทันทีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

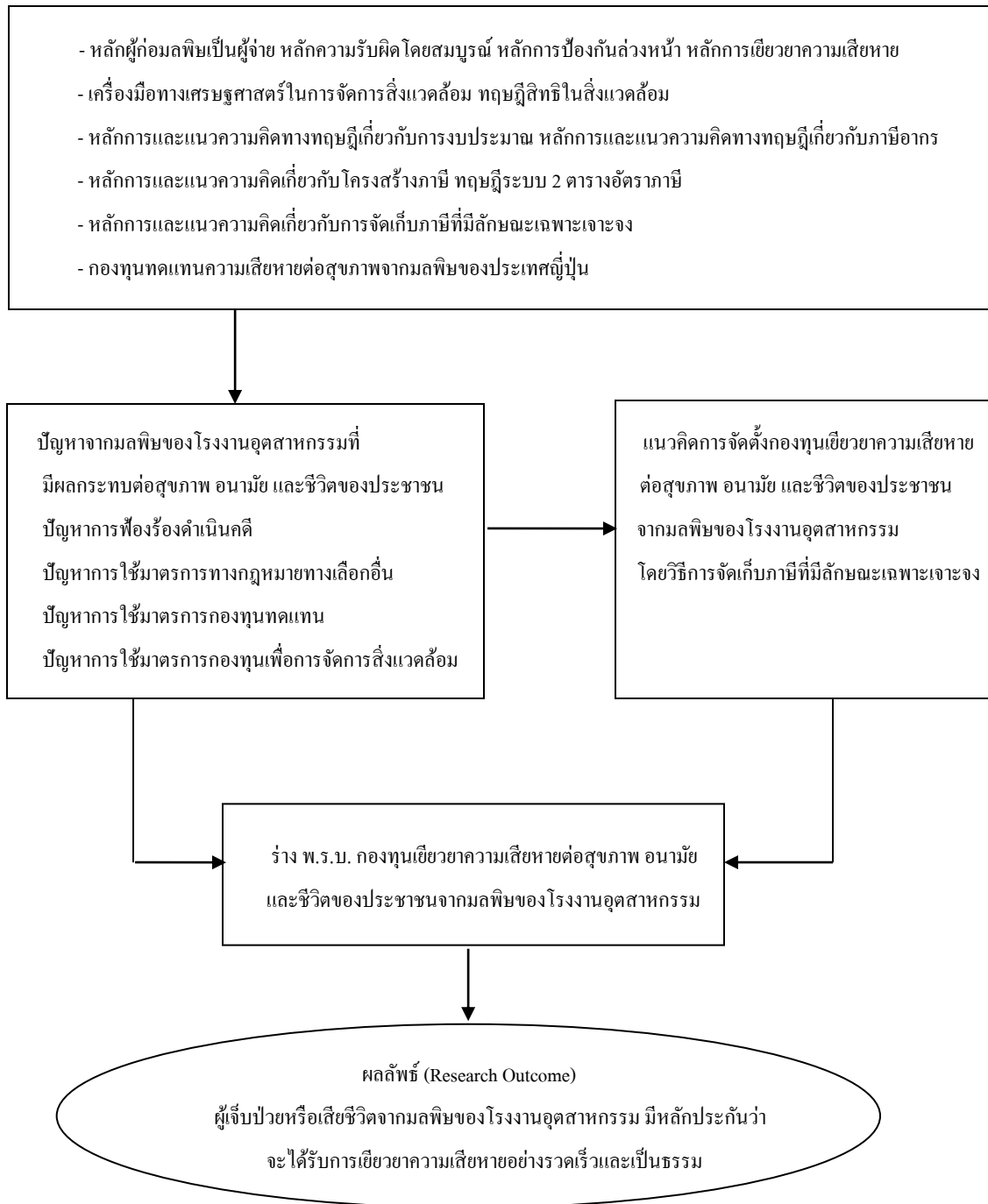
กองทุนนี้ไม่มีทุนประเดิมจากรัฐบาล และไม่มีเงินอุดหนุนจากรัฐบาล การก่อตั้งกองทุนการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเข้ากองทุน การให้กั้นเงินกองทุนไว้เป็นเงินนอกงบประมาณไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน การให้นำเงินกองทุนฝากธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่นไม่ต้องฝาก

⁴³³ ฎบทที่ 2 น. 16-18.

⁴³⁴ ฎบทที่ 2 น. 72-75.

⁴³⁵ ฎบทที่ 2 น. 15-16.

ไว้กับกระทรวงการคลัง จะกระทำโดยอำนาจของกฎหมายจัดตั้งกองทุน อีกทั้งไม่เข้าซ้อนกับกองทุนอื่นที่มีอยู่แล้ว หรือกิจการของหน่วยงานรัฐอื่นที่ดำเนินการอยู่แล้ว จึงสอดคล้องกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐบาล และไม่มีเหตุผลที่รัฐบาลจะไม่มิตินิมนุมัติให้ตั้งกองทุนเพราะกองทุนไม่จำเป็นต้องใช้เงินจากงบประมาณแผ่นดิน จึงไม่ขัดต่อกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐแต่อย่างใด



ภาพที่ 4.1 สรุปแนวคิดการจัดตั้งกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ในบทนี้ ผู้วิจัยจะทำการสรุปและอภิปรายผลแนวความคิดการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยวิธีการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะการบัญญัติ พ.ร.บ. กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัยและชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม และร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว พร้อมสรุปสาระสำคัญ และข้อเสนอแนะระยะสั้นก่อนมีการใช้บังคับร่าง พ.ร.บ. นี้

5.1 สรุปและอภิปรายผล

จากการศึกษาพบว่า มีมลพิษหลายประเภทในสิ่งแวดล้อม แต่มลพิษที่ส่งผลกระทบต่อมนุษย์ส่วนใหญ่มาจากมลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียง มลพิษทางน้ำ และพบว่าแหล่งกำเนิดมลพิษมีหลายประการเช่นเดียวกัน แต่แหล่งกำเนิดมลพิษที่สำคัญที่สุดจากสถิติประเภทที่มาจากปัญหามลพิษที่ได้รับแจ้งไปยังกรมควบคุมมลพิษ ได้แก่ มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม อาทิเช่น ในปี พ.ศ. 2562 มีจำนวนสูงถึงร้อยละ 59¹

มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ พืช สัตว์ และมนุษย์ ทำให้เจ็บป่วย ล้มตาย และสูญพันธุ์ได้ แต่เนื่องจากรัฐจำเป็นต้องส่งเสริมการอุตสาหกรรมเพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และจากการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 เป็นต้นมาพบว่า ปัญหามลพิษก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสุขภาพอนามัยและ

¹ ดูบทที่ 3 น. 119-120; บทที่ 4 น. 255.

ทรัพย์สินของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม และทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยลำดับ จนก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนผู้ได้รับผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและความเสียหายต่อทรัพย์สิน จากการประกอบกิจการและโครงการต่าง ๆ กับผู้ก่อมลพิษภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ก่อความเสียหายและกับภาครัฐผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ปริมาณคดีที่ผู้เสียหายซึ่งได้รับผลกระทบจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมได้ฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษและภาครัฐมีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ และจากสถิติของกระทรวงอุตสาหกรรม ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2562 พบว่า มีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมประมาณ 138,807 โรงงาน² โดยมีโรงงานเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2562 จำนวน 3,175 โรงงาน จึงเห็นได้ว่ามีจำนวนโรงงานเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก และยิ่งผลิตมากก็ยิ่งเกิดมลพิษมาก

นอกจากนี้ยังมีปัญหามลพิษซึ่งเกิดขึ้นจากอุบัติเหตุอื่น ๆ ทั้งที่เป็นเหตุสุดวิสัย หรือเพราะความประมาทเลินเล่อของผู้ก่อมลพิษด้วย เช่น ในกรณีท่อส่งน้ำมันดิบของบริษัทพีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) รั่ว เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2556 มีผู้ได้รับผลกระทบประมาณ 400 ราย ซึ่งอุบัติเหตุ น้ำมันรั่วเช่นนี้มิได้เพิ่งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก จากสถิติอุบัติเหตุ น้ำมันรั่วไหลที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2540-2553 มีจำนวนถึง 124 ครั้ง³ และจากสถิติการเกิดอุบัติเหตุของกรมควบคุมมลพิษ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-2562 โดยเฉลี่ยประมาณปีละ 54 ครั้ง⁴

อนึ่ง แม้รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ และมีมาตรการในการควบคุม กำจัด หรือบำบัดมลพิษ ฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสภาพเดิม รวมทั้งจัดตั้งกองทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกองทุนด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ อีกหลายกองทุน แต่กองทุนสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ ล้วนแต่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกัน หรือเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ก็ไม่อาจลดมลพิษให้มีค่าเป็นศูนย์ได้ トラบเท่าที่ยังจำเป็นต้องมีการผลิตทางอุตสาหกรรม

² ควบที่ 1 น. 1.

³ ควบที่ 3 น. 123.

⁴ ควบที่ 3 น. 123-125.

มลพิษอันเกิดจากการผลิตทางอุตสาหกรรมเหล่านี้มิได้สูญหายไป แต่จะถูกสะสมอยู่ในสิ่งแวดล้อม และมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามกาลเวลา จนก่อให้เกิดผลกระทบได้ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ามลพิษที่เกิดจากกระบวนการผลิตซึ่งปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือจากอุบัติเหตุในแต่ละครั้ง ตามกฎแห่งเทอร์โมไดนามิกส์ข้อหนึ่งที่ว่า “สสารและพลังงานส่วนหนึ่งเท่านั้นที่ใช้การได้ อีกส่วนหนึ่งจะใช้การไม่ได้เลย” และกฎข้อที่สองที่ว่า “สสารและพลังงานไม่หายไปไหน”⁵

ในขณะที่ยังไม่อาจกำจัดมลพิษให้หมดสิ้นไปเช่นนี้ ผลกระทบจากมลพิษที่ส่งผลต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชน ก็ยังคงต้องเกิดขึ้นตลอดเวลา ดังนั้น จำนวนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษจึงเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน แต่ยังไม่พบว่ารัฐบาลได้จัดให้มีมาตรการใดเพื่อเยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนผู้ตกเป็นเหยื่อของมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตขึ้น โดยเฉพาะ หากแต่ปล่อยให้เป็นการเรียกร้องระหว่างผู้เสียหายกับผู้ก่อมลพิษโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งมีอยู่อย่างกระจัดกระจาย หรือมีมาตรการเฉพาะเรื่องเป็นกรณี ๆ ไปเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น เช่น การจัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาค่าความขัดแย้งระหว่างโรงงานผลิตไฟฟ้าแม่เมาะกับประชาชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า เป็นต้น⁶

สำหรับผู้ประสบภัยต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษอื่น ต้องอาศัยมาตรการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งยังคงพบปัญหามากมาย ทำให้ผู้ประสบภัยจากมลพิษอาจไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายเลย หรืออาจได้รับชดเชยแต่ไม่เพียงพอกับความเสียหายแท้จริงที่ได้รับ⁷ ซึ่งความเสียหายเนื่องจากความเจ็บป่วย จำต้องได้รับการรักษาเยียวยาในทันที แต่การฟ้องร้องดำเนินคดีต้องใช้ระยะเวลายาวนาน และมีอุปสรรคมากมาย⁸ บางคดีใช้ระยะเวลายาวนานถึง 23 ปี เช่น คดีแม่เมาะ ซึ่งศาลมีคำพิพากษาเมื่อวันที่

⁵ เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (น. 13-14, 37, 120-121). เล่มเดิม; คูบทที่ 2 น. 15, 21.

⁶ คูบทที่ 4 น. 256.

⁷ คูบทที่ 4 น. 280-281.

⁸ คูบทที่ 4 น. 273-280.

25 กุมภาพันธ์ 2558 แต่เหตุแห่งความเสียหายในคดีนี้เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 แม้ในที่สุดศาลจะพิพากษาให้โจทก์ชนะคดีและได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหาย แต่ได้มีผู้เสียหายที่ถึงแก่ความตายไปก่อนคดีถึงที่สุดมากกว่า 15 ราย และค่าเสียหายที่ได้รับชดเชยตามคำพิพากษาไม่เพียงพอกับความเสียหายจริงที่เหยื่อมลพิษได้รับ⁹

จากจากสถิติแผนกคดีสิ่งแวดล้อมศาลฎีกาเฉพาะในปี พ.ศ. 2557 มีจำนวนทั้งสิ้น 425 คดี และมีผู้ได้รับผลกระทบเป็นจำนวน 3,827 คน คิดเป็นร้อยละ 74.59 ของคดี และในปี พ.ศ. 2562 มีทั้งหมด 691 คดี และจากสถิติจำนวนคดีที่เข้าสู่ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อมตั้งแต่เปิดทำการในปี 2544-2563 พบว่ามีจำนวนคดีทั้งสิ้น 118,870คดี¹⁰ อีกทั้งการฟ้องร้องดำเนินคดี จำต้องมีค่าใช้จ่ายและไม่แน่ว่าจะชนะคดี¹¹ ดังเช่นคดีตามคำพิพากษาฎีกาที่ 5785/2540 วินิจฉัยว่า โจทก์เป็นพนักงานปิดฝุ่นแผ่นวงจรอิเล็กทรอนิกส์ในบริษัทของจำเลย ป่วยเป็นโรคมะเร็งปอด ซึ่งใช้เป็นส่วนประกอบในการทำแผ่นวงจรอิเล็กทรอนิกส์ แต่ไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่าความเจ็บป่วยเป็นผลมาจากสารออลูมินาซึ่งอยู่ในที่ทำงาน จึงพิพากษายกฟ้อง ผู้ประสบภัยจากมลพิษมากมายที่เป็นคนยากคน แม้ได้รับความเจ็บป่วยจากมลพิษจริง จึงไม่ดำเนินการฟ้องร้องใดๆ และไม่ได้รับการชดเชยเยียวยารักษาแต่อย่างใด

นอกจากการฟ้องร้องดำเนินคดีพบว่า ผู้ประสบภัยจากมลพิษอาจอาศัยมาตรการทางกฎหมายทางเลือกอื่น เช่น วิธีการอนุญาโตตุลาการ การระงับข้อพิพาท การไกล่เกลี่ย หรือการประนีประนอมยอมความตามหลักกฎหมายว่าด้วยการประนีประนอมยอมความ ด้วยการเจรจากับผู้ก่อมลพิษ แต่วิธีการนี้ประสบปัญหาในเรื่องอำนาจต่อรอง เพราะผู้เสียหายส่วนใหญ่มักจะมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าผู้ก่อมลพิษ หรือในกรณีที่ผู้ประสบภัยจากมลพิษเป็นลูกจ้างของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งก่อมลพิษนั่นเองจึงขาดอำนาจต่อรอง และหากผู้ก่อมลพิษไม่ปฏิบัติตามสัญญา ผู้เสียหายต้องนำคดีไปฟ้องศาลให้บังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นอีกครั้งหนึ่ง ทำให้การเยียวยาความเสียหายล่าช้า

⁹ ฎบที่ 4 น. 274, 281-286.

¹⁰ ฎบที่ 3 น. 160-161.

¹¹ ฎบที่ 4 น. 280-281, 286-287.

ออกไปอีก ทั้งยังอาจประสบปัญหาในเรื่องหลักฐานการฟ้องคดี ถ้าการประนีประนอมยอมความนั้นมิได้มีหลักฐานเป็นหนังสือ¹²

อีกทั้ง ในกรณีที่แหล่งกำเนิดมลพิษมีหลายแห่งแต่ไม่แน่ชัดว่าความเสียหายมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษใด การเจรจาประนีประนอมยอมความ เพื่อให้ผู้ก่อมลพิษชดใช้ค่าเสียหายก็คงทำได้ยาก และไม่มีหลักประกันว่าผู้เสียหายทุกคนจะได้รับชดใช้ตามความเสียหายแท้จริง เพราะจำนวนผู้เสียหายจากผลกระทบอันเกิดจากมลพิษมักจะมีจำนวนมาก การเจรจากับผู้เสียหายทุกคนคงทำไม่ได้ นอกจากการเจรจากับตัวแทนของผู้เสียหาย ซึ่งผู้เสียหายแต่ละรายมีความเสียหายมากน้อยแตกต่างกัน จึงเป็นการยากที่ผู้เสียหายทุกคนจะได้รับการชดเชยเยียวยาเต็มตามความเสียหายแท้จริง¹³

นอกจากนี้ การประนีประนอมยอมความหรือการประนีประนอมข้อพิพาทและการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีนั้น ไม่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลง ผู้เสียหายจึงอาจประสบปัญหาในเรื่องอายุความฟ้องคดี และผู้ก่อมลพิษอาจใช้วิธีการเหล่านี้เพื่อการประวิงเวลา

สำหรับการใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการเพื่อการเยียวยาความเสียหายพบว่า การใช้วิธีการนี้อาจเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่าย และทำให้การเยียวยาความเสียหายล่าช้าออกไปอีก ทั้งทำให้คู่กรณีอาจถูกตัดสิทธิในการกลั่นกรองคดีตามลำดับชั้นศาล และกฎหมายอนุญาโตตุลาการมิได้มีบทบัญญัติพิเศษเพื่อพิจารณาข้อพิพาทในเรื่องความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนที่เจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีความสลับซับซ้อนที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญทั้งในขั้นตอนกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมและโรคอันเกิดจากมลพิษด้วยวิธีพิจารณาเฉพาะ ดังเช่นที่มีบทบัญญัติสำหรับในเรื่องการพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางธุรกิจการค้า แต่มิได้หมายความว่าข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม หรือข้อพิพาทเรื่องความเจ็บป่วยอันเกิดจากมลพิษไม่อาจใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาท แต่โดยส่วนใหญ่แล้ว การใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการมักถูกใช้โดยคู่กรณีที่พิพาทกันทางธุรกิจการค้าหรือมีข้อสัญญาต่อกัน อีกทั้งยังมีปัญหาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอนุญาโตตุลาการนี้ที่คำชี้ขาดจะกำหนดหรือชี้ขาดเกินขอบเขตแห่งสัญญาอนุญาโตตุลาการ

¹² คูบทที่ 4 น. 297.

¹³ คูบทที่ 4 น. 295-297.

หรือค่าของคู่พิพาทไม่ได้ ดังนั้นหากผู้เสียหายมิได้กำหนดจำนวนค่าเสียหายไว้ อนุญาโตตุลาการจึงไม่สามารถกำหนดให้โดยอาศัยหลักกฎหมายละเมิดทั่วไปได้¹⁴

นอกจากการฟ้องร้องคดีต่อศาลหรือการใช้มาตรการทางเลือกอื่นดังกล่าวแล้ว ยังมีมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งมีอยู่ตามกฎหมายไทยคือ การประกันภัยสิ่งแวดล้อมตามหลักกฎหมายว่าด้วยประกันภัย และมาตรการกองทุนด้านสิ่งแวดล้อม และมาตรการกองทุนทดแทนอื่น แต่มาตรการต่างๆ เหล่านี้ก็พบว่ายังคงมีข้อจำกัดที่ไม่อาจให้การเยียวยารักษาความเจ็บป่วยแก่ผู้ประสบภัยได้ทันกาล เช่นเดียวกัน¹⁵

การใช้มาตรการในเรื่องการประกันภัยสิ่งแวดล้อมนั้นพบว่า หากผู้ประกอบการหรือเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ได้เอาประกันภัยความเสียหายซึ่งอาจเกิดจากมลพิษไว้ในจำนวนเงินเอาประกันภัยต่ำ และความเสียหายที่เกิดขึ้นมากกว่าจำนวนเงินซึ่งได้เอาประกันภัยไว้ ผู้รับประกันภัยจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเพียงไม่เกินจำนวนเงินที่ผู้ประกอบการหรือผู้ก่อมลพิษได้เอาประกันภัยไว้เท่านั้น ในกรณีเช่นนี้ผู้เสียหายก็ไม่อาจได้รับชดใช้เยียวยาความเสียหายเต็มตามความเสียหายแท้จริง หากความเสียหายที่เกิดขึ้นสูงกว่าจำนวนเงินเอาประกันภัยที่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมได้เอาประกันภัยไว้ และถ้าผู้รับประกันภัยปฏิเสธความรับผิดชอบ ผู้เสียหายก็ต้องนำคดีไปฟ้องศาล ซึ่งต้องมีค่าใช้จ่ายและใช้ระยะเวลายาวนาน ทำให้กลับไปสู่ปัญหาเช่นเดียวกันกับการเลือกใช้มาตรการเยียวยาความเสียหายด้วยการยื่นฟ้องคดีต่อศาล และในที่สุดอาจไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายเลยหากศาลพิพากษายกฟ้อง¹⁶

นอกจากนี้พบว่า แม้กฎหมายประกันภัยจะให้ผู้เสียหายฟ้องผู้รับประกันภัยได้โดยตรง แต่ในบางกรณีความเสียหายเกิดจากการสะสมของสารพิษเป็นระยะเวลายาวนานกว่าจะปรากฏความเสียหายขึ้น จึงมีปัญหาในเรื่องอายุความฟ้องคดีที่ต้องกระทำภายในอายุความสองปีนับแต่วันวินาศภัย เช่น ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุเพราะความประมาทเลินเล่อของผู้ก่อมลพิษ ทำให้เกิดความเสียหายแก่

¹⁴ ฎบที่ 4 น. 305.

¹⁵ ฎบที่ 4 น. 308-322.

¹⁶ ฎบที่ 4 น. 309-312.

ทรัพย์สิน แต่เมื่อผ่านไปแล้วเกินสองปี จึงทราบว่า มีผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยด้วย เป็นต้น¹⁷

อีกทั้งยังพบว่าความเสียหายจากมลพิษส่วนใหญ่เป็นความเสียหายซึ่งมีมูลค่ามหาศาล เพราะผู้ได้รับผลกระทบต่อชีวิตและเจ็บป่วยจากมลพิษมักจะมีจำนวนมาก ผู้รับประกันภัยจึงต้องกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยสูงกว่าการประกันวินาศภัยโดยทั่วไปมาก ทำให้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม ไม่สมัครใจทำสัญญาประกันภัย เนื่องจากต้องบวกจำนวนเบี้ยประกันภัยเข้าเป็นต้นทุนของกระบวนการผลิต เป็นผลให้สินค้าหรือบริการมีราคาแพงขึ้นและยากต่อการแข่งขันกับบริการหรือผลิตภัณฑ์ของผู้ประกอบการรายอื่นที่ไม่ได้เอาประกันภัยสิ่งแวดล้อม ผู้เอาประกันภัยสิ่งแวดล้อมจึงมีจำนวนน้อย ดังนั้น การระดมเงินกองทุนจากผู้เอาประกันภัยสิ่งแวดล้อมจึงมีจำนวนน้อยตามไปด้วยเช่นเดียวกัน แต่เมื่อเกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษ ความเสียหายดังกล่าวนี้จะมีจำนวนมากเป็นวงกว้างและมีมูลค่าความเสียหายสูง ซึ่งอาจมากกว่าจำนวนเงินในกองทุนที่มีอยู่ ผู้รับประกันภัยส่วนใหญ่ในประเทศไทย จึงไม่จัดให้มีการประกันภัยสิ่งแวดล้อมที่ครอบคลุม¹⁸

มาตรการกองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน กองทุนพัฒนาน้ำบาดาล กองทุนเงินอุดหนุนจากสัญญาโรงกลั่นปิโตรเลียมและกองทุนสิ่งแวดล้อม พบว่ากองทุนเหล่านี้ล้วนแต่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือฟื้นฟูเยียวยาความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมหรือการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น มิได้มีวัตถุประสงค์ในด้านการเยียวยาความเสียหายแก่สุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบอันเกิดจากมลพิษแต่อย่างใด มีเพียงกองทุนเหมืองแร่ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับดำเนินกิจกรรมเฝ้าระวังสุขภาพอนามัยหรือตรวจสุขภาพและสนับสนุนกิจกรรมเกี่ยวกับสุขภาพ แต่มิได้ใช้สำหรับเป็นค่ารักษาพยาบาลผู้เจ็บป่วยจากมลพิษแต่อย่างใด และกองทุนพัฒนาไฟฟ้าซึ่งมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อเป็นทุนสนับสนุนให้มีการให้บริการไฟฟ้าเพื่อพัฒนาชุมชนในท้องที่รอบโรงไฟฟ้าให้มีความเจริญ แต่มีแผนการใช้จ่ายกองทุน

¹⁷ ควบที่ 4 น. 310.

¹⁸ ควบที่ 4 น. 312-313.

เพื่อพัฒนาชุมชนในพื้นที่บริเวณรอบโรงไฟฟ้า สำหรับการใช้จ่ายเพื่อโครงสร้างพื้นฐาน และเพื่อบรรเทาความเสียหายเบื้องต้นจากผลกระทบที่มีสาเหตุจากโรงไฟฟ้าด้วย¹⁹

สำหรับกองทุนสิ่งแวดล้อม แม้จะเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหลักในการจัดการสิ่งแวดล้อมคือ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่กองทุนนี้นอกจากจะไม่มีวัตถุประสงค์ในการเยียวยาความเสียหาย แก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตแล้ว ยังพบว่าการดำเนินการกองทุนตกอยู่ในสภาพที่มีความเสี่ยง เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก และเงินกองทุนลดลงเรื่อย ๆ จึงไม่อาจขยายวัตถุประสงค์ของมาตรการกองทุนสิ่งแวดล้อมนี้ ให้มีวัตถุประสงค์ในการเยียวยารักษาผู้เจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมด้วยอีกได้ และลักษณะของกองทุนก็มิได้ออกแบบมาเพื่อการเยียวยาความเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตของผู้ประสบภัยจากมลพิษด้วย²⁰

กองทุนสิ่งแวดล้อมตามร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ... นั้น แม้จะมีวัตถุประสงค์ในลักษณะป้องกันความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและมีวัตถุประสงค์ในการเยียวยาความเสียหายด้วย แต่ก็ยังเป็นเพียงการเยียวยาความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ไม่ปรากฏว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษเช่นกัน²¹ ปัจจุบันร่างกฎหมายนี้ประกาศใช้บังคับแล้ว แต่มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องกองทุนสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

สำหรับกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นกองทุนใหม่ที่จัดตั้งขึ้นตามร่าง พ.ร.บ. มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อมฯ แม้จะมีวัตถุประสงค์ในการชดเชยผู้เสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ แต่ร่างพระราชบัญญัติฯดังกล่าวพบว่า ยังมีขั้นตอนซึ่งต้องใช้เวลาอีกยาวนานกว่าจะประกาศใช้บังคับได้ และแม้ประกาศใช้บังคับแล้วยังมีกระบวนการอีกหลายขั้นตอน เช่น ขึ้นอยู่กับหน่วยงานผู้รับผิดชอบว่าจะมีคำขอใช้มาตรการใดในท้องที่

¹⁹ คูบทที่ 3 น. 196-197.

²⁰ คูบทที่ 4 น. 322-328.

²¹ คูบทที่ 4 น. 328-329.

ซึ่งตนรับผิดชอบ และยังคงมีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดเก็บและ การจัดการเงินรายได้แล้ว จึงจะนำเงินกองทุนมาใช้จ่ายได้ แต่ความเจ็บป่วยเป็นเรื่องที่รอไม่ได้และต้อง ได้รับการรักษาเยียวยาอย่างรวดเร็วที่สุด

อีกทั้งกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมจะนำมาใช้เยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัยของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมได้หรือไม่ ยังขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการ จัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมในแต่ละบัญชีตามที่มาของเงินรายได้ ซึ่งยังไม่พบว่าการจัดเก็บภาษีหรือ ค่าธรรมเนียมใดที่มีวัตถุประสงค์สำหรับใช้เยียวยารักษาสุขภาพอนามัยของผู้เจ็บป่วยจากมลพิษ มีเพียง ภาษีผลิตภัณฑ์ที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัยคือ เพื่อให้ประชาชนลดการใช้ผลิตภัณฑ์ที่ เป็นอันตรายต่อสุขภาพเท่านั้น²²

สำหรับมาตรการกองทุนทดแทนอื่น เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ กองทุนเงินทดแทน พบว่ายังมีข้อจำกัดตามลักษณะของกองทุน จึงไม่อาจใช้รักษาเยียวยาความ เจ็บป่วยของผู้ประสบภัยจากมลพิษได้ทุกกรณี อาทิ กองทุนประกันสังคมพบว่า ผู้มีสิทธิได้รับค่ารักษา เยียวยาต้องเป็นผู้ประกันตนเท่านั้น และลูกจ้างยังต้องเป็นผู้จ่ายเงินสมทบส่วนหนึ่งเข้ากองทุน ดังนั้น เงินส่วนหนึ่งที่นำมาใช้ในการเยียวยาความเสียหาย จึงเป็นเงินของลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประสบภัยจากมลพิษ เองหรือของนายจ้างที่อาจมิใช่ผู้ก่อมลพิษ แต่ผู้ซึ่งได้รับประโยชน์จากการปล่อยมลพิษคือเจ้าของ โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นที่ควรเป็นผู้รับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายในการรักษาเยียวยา ความเจ็บป่วยทั้งหมดตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย²³

สำหรับกองทุนหลักประกันสุขภาพพบว่า แม้ผู้ที่ยังไม่ได้รับสิทธิสวัสดิการจากกองทุนอื่นๆ อาจใช้สิทธิในการรักษาพยาบาล โดยอาศัยเงินจากกองทุนนี้ก็ตาม แต่เงินของกองทุนกันจากเงินภาษี ของประชาชนทั่วไป การใช้เงินจากกองทุนนี้ จึงตกเป็นภาระของประชาชนทั้งประเทศ และทำให้ เงินกองทุนที่จัดสรรไว้สำหรับผู้เจ็บป่วยอื่นทั่วไปต้องนำมาใช้จ่ายเพื่อเยียวยาผู้ป่วยซึ่งโรงงาน อุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นต้นเหตุ อีกทั้งโรคที่เกิดจากมลพิษต้องการการรักษาโดยแพทย์

²² คู่มือที่ 4 น. 329-336.

²³ คู่มือที่ 2 น. 16-18.; บทที่ 4 น. 315-322.

เฉพาะทาง การรักษาเยียวยาโดยอาศัยเงินจากกองทุนนี้ เป็นเพียงการรักษาตามอาการทั่วไป จึงยากที่ผู้ประสบภัยจะได้รับการรักษาเยียวยาที่เพียงพอ²⁴

ส่วนกองทุนเงินทดแทน ผู้มีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายต้องเป็นลูกจ้างของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ และมีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อันเนื่องมาจากการทำงานให้แก่ นายจ้างเท่านั้น แต่ถึงแม้จะเป็นลูกจ้างของ โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ บางกรณีก็พิสูจน์ได้ยากว่าเจ็บป่วยเพราะมลพิษของนายจ้าง เช่น ในกรณีที่มีโรงงานอุตสาหกรรมหลายโรงงานอยู่ในพื้นที่เดียวกัน และแต่ละ โรงงานพิสูจน์ได้ว่าปล่อยมลพิษไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในกรณีเช่นนี้ แม้ผู้ได้รับผลกระทบเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษของโรงงาน ก็ยากที่จะพิสูจน์ความเสียหายได้ว่าเกิดจาก โรงงานอุตสาหกรรมของนายจ้าง จึงไม่อาจได้รับการชดเชยเยียวการรักษาจากกองทุนนี้ และกองทุนประกันสังคมต้องเป็นผู้ประกันตนเท่านั้น²⁵

นอกจากนี้ ในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ความเสียหายเกิดจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรมใด อีกทั้งยังเป็นการกระทำโดยจงใจของ โรงงานอุตสาหกรรมก็ตาม เช่นการลักลอบปล่อยน้ำเสียลงสู่คลองลำโรง อำเภอบางเสาธง ซึ่งถูกเปิดเผยสู่สาธารณะเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2558²⁶ ความเสียหายเกิดขึ้นมานานถึง 3 ปีแล้ว แต่ชาวบ้านเพิ่งได้รับการแก้ไขปัญหามือ่เบื้องต้นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งยังต้องมีขั้นตอนการดำเนินการที่ใช้เวลาอีกระยะหนึ่ง เช่น การนำน้ำไปตรวจสอบสารเคมี ต้องรอการตัดสินใจจากผู้มีอำนาจระดับสูงขึ้นไป แม้ภายหลังจะปรากฏข้อเท็จจริงว่า ความเสียหายเกิดจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมจริง อีกทั้งยังเป็นการกระทำโดยจงใจของ โรงงานอุตสาหกรรมก็ตาม แต่ขั้นตอนการดำเนินการเพื่อให้เจ้าของ โรงงานอุตสาหกรรมต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเยียวยาความเสียหาย ก็ยังคงต้องใช้ระยะเวลาอีกยาวนาน²⁷

อนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการใช้มาตรการเยียวยาความเสียหายโดยวิธีใดดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงพบว่า ล้วนแต่ยังมีข้อจำกัดด้วยกันทั้งสิ้น เพราะตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน เมื่อเกิดผลกระทบ

²⁴ คูบทที่ 4 น. 319-322.

²⁵ คูบทที่ 4 น. 316-319.

²⁶ ราชละเอียดใน “โรงงานบางเสาธงยังลอบปล่อยน้ำเสียต่อเนื่อง.” หน้าเดิม.

²⁷ คูบทที่ 3 น. 106-107.

ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่ปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อม การที่ผู้ได้รับผลกระทบจะได้รับการชดเชยเยียวยารักษาความเจ็บป่วยมักเป็นไปอย่างล่าช้าไม่ทันกาล อีกทั้งความเสียหายจะเพิ่มทวีมากขึ้นเรื่อย ๆ อย่างต่อเนื่องกว่าจะได้รับการชดเชยเยียวยารักษา หรือบางกรณีก็อาจไม่ได้รับการชดเชยเยียวยารักษาเลยจนเสียชีวิต

ดังนั้น รัฐควรมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ เพื่อให้ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมทางด้านชีวิตและสุขภาพอนามัยสามารถได้รับความช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายได้ทันที เพื่อไม่ทำให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องนั้น ทวีความรุนแรงมากขึ้นจนยากที่จะระงับ ในระหว่างที่ยังไม่สามารถพิสูจน์ได้แน่ชัดว่า ความเสียหายต่อชีวิตหรือสุขภาพอนามัยนั้นเป็นผลมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมแห่งใด หรือในกรณีความเสียหายจากมลพิษที่ไม่สามารถหาผู้รับผิดชอบได้ เนื่องจากทุกโรงงานต่างปล่อยมลพิษไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่มลพิษมิได้สูญหายไป และถูกสะสมทีละเล็กละน้อยจนเกิดผลกระทบเป็นความเจ็บป่วยต่อสุขภาพอนามัยของผู้อื่นได้เช่นกัน

นอกจากนี้ หากโรงงานอุตสาหกรรมนั้นเลิกกิจการหรือทิ้งร้าง ปัญหามลพิษจากขยะอันตราย และสารพิษซึ่งแพร่กระจายออกมาจากโรงงานทิ้งร้างนั้น บุคคลผู้เสียหายคงยากที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายได้ เหตุว่า ณ ปัจจุบันยังไม่มียกยัญญัติแห่งกฎหมายใดของไทยกำหนดมาตรการให้รัฐใช้เป็นเครื่องมือดำเนินการในปัญหาต่างๆ ดังกล่าวมานี้²⁸ หากมีมาตรการกองทุนเยียวยาความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ เพื่อกันเงินเข้ากองทุนนี้ไว้เป็นกองทุนนอกงบประมาณ ก็จะสามาร้นำเงินจากกองทุนนี้ มาช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบได้ทันที แม้ยังไม่สามารถรู้แน่ชัดว่า ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมใดก็ตาม และไม่ทำให้ความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องนั้นทวีความรุนแรงมากขึ้นจนยากที่จะระงับหรือชดเชยเยียวยาความเสียหายได้²⁹

²⁸ คูบทที่ 4 น. 258-265.

²⁹ คูบทที่ 4 น. 359-376, 383-385.

เนื่องจากการกันเงินเข้ากองทุนไว้เป็นเงินนอกงบประมาณจะมีความคล่องตัวในการใช้จ่ายมากกว่าการรออนุมัติงบประมาณจากงบประมาณแผ่นดินตามกระบวนการนิติบัญญัติ และความเจ็บป่วยด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนเป็นเรื่องที่ต้องได้รับการรักษาเยียวยาในทันทีไม่อาจรอได้ ทั้งไม่อาจคาดหมายงบประมาณล่วงหน้าได้ โดยเฉพาะความเจ็บป่วยจากมลพิษซึ่งเกิดจากอุบัติเหตุในแต่ละครั้งจะสร้างความเสียหายเป็นวงกว้าง และมีผู้ประสบภัยเป็นจำนวนมาก ยากที่จะคาดหมายได้ เพราะอุบัติเหตุคือเหตุที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิดหรือโดยความบังเอิญ จึงไม่อาจประมาณการเป็นงบประมาณรายจ่ายเพื่อขออนุมัติตามรอบของปีงบประมาณปกติได้

อย่างไรก็ดี ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์และผลกำไรจากการผลิตของตนโดยใช้สิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษอันเกิดจากกระบวนการผลิต แต่สิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิของพลเมืองทุกคนร่วมกันตามทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อมมิใช่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ดังนั้นการที่โรงงานอุตสาหกรรมใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม ผู้เป็นเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมจึงควรต้องจ่ายค่าใช้สอยสิ่งแวดล้อมเป็นการตอบแทน เพื่อให้ค่าใช้จ่ายในการใช้สอยสิ่งแวดล้อมถูกบวกเข้าเป็นต้นทุนของกระบวนการผลิต ราคาของสินค้าและบริการหรือผลิตภัณฑ์ที่ผลิตจึงจะสะท้อนให้เห็นต้นทุนแท้จริง³⁰

วิธีการดังกล่าวอาจทำได้ด้วยการจัดเก็บภาษีจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ซึ่งการจัดเก็บภาษีตามแนวคิดของการชดเชยเยียวยาความเสียหายนั้น ต้องจัดเก็บตามมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากปริมาณการปล่อยมลพิษ ไม่ว่าเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมจะปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือไม่ก็ตาม เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมก็ยังคงสมควรเป็นผู้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ด้วยการจ่ายภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงนี้ เพื่อนำเงินกันเข้ากองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ตามหลักความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์ ซึ่งมีหลักว่าผู้ก่อความเสียหายต้องรับผิดชอบแม้ปราศจากความผิดและต้องรับผิดชอบทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น เนื่องจากมลพิษมิได้สูญหายไป แต่ยังคงถูกสะสมมากขึ้นตามกาลเวลาจน

³⁰ คู่มือที่ 4 น. 385-390.

ก่อให้เกิดความเสียหายได้ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ามลพิษที่ถูกปล่อยเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือที่เกิดจากอุบัติเหตุเช่นกัน³¹

อย่างไรก็ตาม เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ อาจผลักภาระภานี้เข้าในราคาสินค้าเพื่อให้ผู้บริโภคเป็นผู้จ่ายภานี้ ตามหลักผู้ใช่เป็นผู้จ่าย ซึ่งแปรมาจากหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เพราะการผลิตเกิดขึ้นเนื่องจากการบริโภค ผู้บริโภคจึงสมควรเป็นผู้จ่ายค่าชดเชยความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากมลพิษของกระบวนการผลิต หากผู้บริโภคไม่ต้องการจ่ายภานี้ดังกล่าวก็อาจปรับเปลี่ยนพฤติกรรมโดยเลือกใช้สินค้าที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษซึ่งจะเป็นผลให้ผู้ประกอบการต้องลดจำนวนการผลิตลง เมื่อการผลิตลดลง มลพิษก็ย่อมลดลงตามไปด้วย และหากผู้ประกอบการหรือเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมไม่ต้องการจ่ายภานี้การปล่อยมลพิษ เพราะทำให้สินค้ามีราคาสูงขึ้นเป็นเหตุให้ยากที่จะแข่งขันกับผู้ประกอบการรายอื่น ที่ไม่ต้องจ่ายภานี้ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง เพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมผู้ต้องเสียภานี้ดังกล่าว ก็อาจกระทำการลงทุนเพื่อลดมลพิษ เช่น โดยการใช้เทคโนโลยีที่สะอาดปราศจากมลพิษ หรือใช้วัตถุดิบในการผลิตที่ไร้มลพิษ จึงเป็นการป้องกันมิให้เกิดมลพิษตั้งแต่ต้นทางตามหลักการป้องกันไว้ก่อน แทนการบำบัดและควบคุมมลพิษที่ปลายท่อ (End-of-Pipe Treatment Methods) สอดคล้องกับงานวิจัยของกรีนพีซสากล³²

5.2 ข้อเสนอแนะ

ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะแบ่งข้อเสนอแนะเป็น 4 ประการคือ ข้อเสนอแนะระยะสั้น ในกรณีที่ร่าง พ.ร.บ.กองทุนฯ นี้ยังไม่ใช้บังคับเป็นกฎหมาย ข้อเสนอแนะให้บัญญัติ พ.ร.บ. กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม และข้อเสนอแนะร่าง พ.ร.บ. กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ... และสรุปสาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ. กองทุนดังกล่าว

³¹ คูบทที่ 4 น. 377-379.

³² คูบทที่ 4 น. 377-379, 381-383.

5.2.1 ข้อเสนอแนะระยะสั้น

ผู้วิจัยเสนอให้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนขึ้นอีกกองทุนหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์สำหรับเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นเป็นการเฉพาะ เรียกโดยย่อว่ากองทุน กยมอ. แต่เนื่องจากการจัดตั้งกองทุนนี้ควรมีลักษณะเป็นนิติบุคคลซึ่งมีการจัดสรรภาษีให้เป็นการเฉพาะ และกำหนดให้เงินและทรัพย์สินของกองทุนได้รับยกเว้น ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน จึงต้องก่อตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ และตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียน การตั้งกองทุนหมุนเวียนต้องกระทำโดยกฎหมาย ซึ่งมี 2 กรณีคือ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ และกองทุน กยมอ. นี้ได้บัญญัติให้ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติ อีกทั้งหากปรากฏว่ามีหน่วยงานรัฐใดได้ดำเนินการในลักษณะเดียวกันกับกองทุน กยมอ. ที่จะก่อตั้งนี้แล้ว ก็ถือว่าเป็นการก่อตั้งกองทุนที่มีการดำเนินงานซ้ำซ้อน ทำให้ขาดคุณสมบัติที่จะก่อตั้งกองทุน กยมอ. นี้ตามกฎหมายได้ นอกจากนี้กองทุนนี้ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้โดยบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น และตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของภาษีต้องได้รับความยินยอมจากประชาชน โดยผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา จึงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้นจึงไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงก่อตั้งกองทุนได้

อย่างไรก็ตามการตราเป็นพระราชบัญญัติ ต้องใช้ระยะเวลาตามขั้นตอนและกระบวนการทางนิติบัญญัติ และหากไม่ได้รับความเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ตกไป กองทุน กยมอ. ก็จะไม่สามารถก่อตั้ง แต่สุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนเป็นเรื่องสำคัญ และรัฐก็ยังมีได้มีมาตรการที่ชัดเจนในการเยียวยาความเสียหายด้านนี้ไว้โดยเฉพาะ เพื่อให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบได้รับการช่วยเหลือก่อนที่จะมีกฎหมายใช้บังคับ และไม่ถือเป็นการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของรัฐอยู่ก่อนมีการบัญญัติกฎหมายจัดตั้งกองทุน กยมอ. นี้ ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะ ข้อเสนอแนะระยะสั้นดังนี้คือ

ข้อเสนอแนะประการแรก ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คำแนะนำแก่โรงงานอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 48 แห่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ซึ่งมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการ

ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เสนอมาตรการป้องกันและชดเชยเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนั้นด้วย แม้มิใช่ โรงงานอุตสาหกรรมในกรณีที่มีความเสียหายไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม³³ ก็ตาม และหากผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตจัดตั้งโรงงาน³⁴ ไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาจยังไม่ให้ความเห็นชอบต่อรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ซึ่งจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายมาตรา 46 แห่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ยังมีอาจให้อนุญาตเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการตามโครงการหรือกิจการนั้นได้

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะนี้ใช้ได้กับโรงงานอุตสาหกรรมที่ยังมิได้รับอนุญาตให้ดำเนินการเท่านั้น

ข้อเสนอแนะประการที่สอง ควรส่งเสริมให้โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษทำการลดมลพิษลง โดยอาจใช้มาตรการจูงใจทางภาษี ให้โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่ทำการลงทุนเพื่อลดมลพิษ สามารถนำค่าใช้จ่ายในการลงทุนลดมลพิษมาหักลดหย่อนภาษีที่ต้องเสียประจำปีได้

อีกทั้งในกรณีที่หากมีการจัดตั้งกองทุน กยมอ.ขึ้น และมีการดำเนินการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษจากผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ อาจส่งผลกระทบในด้านลบ ทำให้มีการย้ายฐานการผลิต เนื่องจากสามารถส่งสินค้าที่ผลิตจากนอกประเทศเข้ามาจำหน่ายในประเทศได้โดยไม่ต้องเสียภาษีการปล่อยมลพิษนั้น เป็นเรื่องที่รัฐต้องเลือกให้ความสำคัญระหว่างสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังเช่นที่เคยเกิดในประเทศญี่ปุ่น เมื่อรัฐต้องการความเติบโตทางเศรษฐกิจ ประชาชนก็เจ็บป่วย แต่ในที่สุด รัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้เห็นความสำคัญของสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนมากกว่า และตั้งกองทุนทดแทนความเสียหาย

³³ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่อง กำหนดให้โครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2561.

³⁴ ให้ความหมายของผู้ขออนุญาตใน *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (น. 155-156). เล่มเดิม.

ต่อสุขภาพจากมลพิษขึ้น โดยทำการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม และจากการปล่อยมลพิษของท่อไอเสียรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ซึ่งงานวิจัยนี้ได้นำมาเป็นต้นแบบในการจัดตั้งกองทุน กยมอ.นี้ ซึ่งเป็นผลให้ประเทศญี่ปุ่นย้ายฐานการผลิตมายังประเทศอื่น ๆ ที่ไม่มีการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะย้ายฐานการผลิตมาตั้งโรงงานผลิตในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก แต่ในขณะเดียวกัน โรงงานในประเทศญี่ปุ่นก็ทำการลดมลพิษลงจนถึงยุคการปล่อยมลพิษ เนื่องจากไม่ต้องการเสียภาษีการปล่อยมลพิษ คุณภาพสิ่งแวดล้อมในประเทศญี่ปุ่นจึงดีขึ้น และทำให้สุขภาพ อนามัยและชีวิตของประชาชนดีขึ้นตามไปด้วย

ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาในระยะสั้น โดยการส่งเสริมให้โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษลงทุนเพื่อลดมลพิษ หรือปรับเปลี่ยนวัตถุดิบ หรือกระบวนการผลิตซึ่งไม่ก่อให้เกิดมลพิษหรือเกิดมลพิษน้อยที่สุด โดยใช้มาตรการจูงใจทางภาษีแล้ว ยังอาจใช้มาตรการทางภาษีนี้ ขึ้นภาษีสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศซึ่งใช้วัตถุดิบหรือกระบวนการผลิตที่ไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และส่งเข้ามาแข่งขันกับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ ที่ต้องลงทุนเพื่อลดมลพิษ หรือในกรณีที่ร่างกฎหมายนี้ใช้บังคับ ทำให้ผู้ผลิตสินค้าภายในประเทศมีต้นทุนเพิ่มขึ้นจากการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษ ก็จะไม่เสียเปรียบสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศซึ่งต้องถูกเก็บภาษีสูงขึ้นเช่นเดียวกัน

5.2.2 การบัญญัติพระราชบัญญัติกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

เนื่องจากการศึกษาพบว่า ภาษีสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมประเภทเครื่องมือทางการเงินการคลัง ที่อาจนำมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้ อาทิ ภาษีที่กำหนดเป้าหมายไว้โดยเฉพาะ หรืออาจเรียกว่าภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) ซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษี โดยกำหนดวัตถุประสงค์โดยเฉพาะ เพื่อกิจการที่กำหนดไว้โดยเฉพาะเจาะจง และกันเงินภาษีที่จัดเก็บไว้สำหรับการใช้จ่ายในกิจการที่กำหนดไว้โดยเฉพาะตามกฎหมาย ให้เป็นเงินนอกงบประมาณไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน และไม่อาจนำไปใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์อื่น³⁵

³⁵ คู่มือที่ 4 น. 385-389, 429-430.

สำหรับปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมโดยส่วนใหญ่ เกิดจากกระบวนการผลิตของภาคอุตสาหกรรม เพราะในขั้นตอนของกระบวนการผลิต จะก่อให้เกิดของเสียที่ใช้การไม่ได้ และของเสียนั้นจะถูกปล่อยออกมาในรูปของมลพิษกระจายอยู่ในสิ่งแวดล้อม และมีผลกระทบต่อสร้างความเสียหายซึ่งเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และสุขภาพอนามัยของประชาชน ในกรณีเช่นนี้พบว่า การจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยวิธีการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง เป็นแนวทางที่ดีแนวทางหนึ่งที่น่านำมาใช้ในการแก้ไขปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมแบบไม่จงใจ หรือเป็นผลพลอยได้จากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) เพื่อเป้าหมายโดยเฉพาะนี้³⁶

กล่าวคือถ้าหากมีการจัดเก็บภาษีที่กำหนดเป้าหมายไว้โดยเฉพาะเจาะจงให้กันเงินจากการจัดเก็บภาษีนี้นั้นมาใช้ในการรักษาพยาบาลผู้ได้รับความเจ็บป่วย อันเนื่องมาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ เงินที่ถูกนำมาชำระเป็นค่าภาษีก็จะถูกบวกเข้าเป็นต้นทุนของสินค้าหรือกระบวนการผลิต ทำให้ราคาสินค้าต้องขยับสูงขึ้นหากผู้ผลิตต้องการได้รับผลกำไรคงเดิม ดังนั้นประชาชนก็จะลดการบริโภคสินค้าซึ่งมีกระบวนการผลิตที่ก่อให้เกิดมลพิษหรือไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ระบบภาษีจึงเป็นผลจูงใจผู้เสียภาษีให้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่มีผลกระทบในทางลบต่อสังคม เพื่อลดภาระภาษี เมื่อการบริโภคลดลง ผู้ประกอบการก็ต้องลดจำนวนการผลิตลง เมื่อจำนวนการผลิตลดลงมลพิษอันเกิดจากกระบวนการผลิตก็ย่อมลดลงด้วย จึงสอดคล้องกับหลักการยับยั้งสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสังคม เพราะต้นเหตุแห่งปัญหามลพิษมาจากกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม การใช้มาตรการกำจัด บำบัดการปนเปื้อนมลพิษในสิ่งแวดล้อม อาทิ การบำบัดน้ำเสีย บำบัดอากาศเสียเป็นเพียงการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ トラบใจเหตุที่ก่อให้เกิดมลพิษ คือกระบวนการผลิตยังคงปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมก็ไม่อาจกำจัดมลพิษให้หมดสิ้นไปได้ แต่หากกระบวนการผลิตลดลงมลพิษก็ย่อมลดลงตามไปด้วย และย่อมส่งผลให้สิ่งแวดล้อมมีสภาพดีขึ้นด้วยเช่นกัน และเมื่อสิ่งแวดล้อมมีคุณภาพดี สุขภาพอนามัยของประชาชนก็ย่อมดีขึ้นด้วย³⁷

³⁶ คูบทที่ 4 น. 253-258, 377-390.

³⁷ คูบทที่ 4 น. 377-389, 417-425.

นอกจากนี้ผู้ประกอบการอาจใช้ทางเลือกอีกทางหนึ่งคือ การปรับเปลี่ยนวิธีการกระบวนการผลิต โดยใช้เทคโนโลยี วิธีการ หรือวัตถุดิบในการผลิตที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษ เพื่อไม่ต้องบวกต้นทุนการใช้สิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่ปล่อยมลพิษเข้าในราคาสินค้า เพื่อให้สินค้ามีราคาต่ำ ผู้บริโภคจะได้ไม่ลดการบริโภค หรือทำให้ผู้ประกอบการสามารถผลิตและทำการจำหน่ายสินค้านั้นในตลาดต่อไปได้ ในกรณีนี้ มลพิษอันเกิดจากการผลิตจึงลดลงเช่นเดียวกันและส่งผลให้สิ่งแวดล้อมมีสภาพดีขึ้นเช่นเดียวกัน เมื่อสิ่งแวดล้อมมีสภาพดีขึ้น ประชาชนก็ย่อมเจ็บป่วยน้อยลงและมีสุขภาพอนามัยรวมทั้งคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นตามลำดับ³⁸

การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง โดยการกำหนดเป้าหมายไว้โดยเฉพาะเจาะจง และกันเงินจากภาษีที่จัดเก็บเข้ากองทุนเฉพาะ เพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมเช่นว่านี้ จะสามารถให้การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษได้โดยตรงตามวัตถุประสงค์และประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย เพราะการกันเงินไว้โดยเฉพาะเป็นเงินนอกงบประมาณในลักษณะดังกล่าวนี้ จะมีความคล่องตัวในการใช้จ่าย ไม่ต้องตั้งเป็นงบประมาณประจำปีและรออนุมัติงบประมาณผ่านกระบวนการนิติบัญญัติที่ต้องใช้เวลา ซึ่งความเจ็บป่วยด้านสุขภาพอนามัยอันเกิดจากมลพิษนั้น เป็นความเสียหายที่ต้องการเยียวยาในทันทีอย่างรวดเร็ว ไม่อาจรอการอนุมัติงบประมาณตามวิธีการงบประมาณปกติได้ ทั้งไม่อาจคาดการณ์หรือประมาณการล่วงหน้าได้ว่าในปีต่อไปจะมีผู้เจ็บป่วยอันเนื่องมาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้นอีกเป็นจำนวนเท่าใด โดยเฉพาะความเจ็บป่วยอันเกิดขึ้นจากอุบัติเหตุด้านมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นเหตุที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิด หรือด้วยความบังเอิญไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้ ย่อมไม่อาจประมาณการเป็นงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าเพื่อขออนุมัติได้³⁹

การใช้วิธีการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) เพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่ จะตั้งขึ้นนี้พบว่า ยังมีลักษณะเป็นการใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมในการจัดการสิ่งแวดล้อม

³⁸ คูบทที่ 4 น. 381-383.

³⁹ คูบทที่ 4 น. 429-430.

ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP.) ซึ่งมาจากแนวคิดที่ว่า “ไม่ควรให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้รับประโยชน์จากการปล่อยมลพิษ ของเสีย หรือสิ่งแปลกปลอมออกสู่สิ่งแวดล้อมเพียงฝ่ายเดียว เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นจากมลพิษที่บุคคลนั้นเป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อม ผู้ก่อมลพิษจึงสมควรต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นด้วย”⁴⁰

โดยเฉพาะในกรณีที่ใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมนั้น ได้ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมและเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งยังส่งผลกระทบต่อสร้างความเสียหายในวงกว้างทั้งต่อมนุษย์ พืช สัตว์ และระบบนิเวศ น้ำ อากาศ รวมทั้งมีผลต่อเนื่องถึงอนาคต บุคคลซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อม หรือใช้สิ่งแวดล้อมเป็นสถานที่สำหรับปล่อยมลพิษนั้น เพื่อประโยชน์ของการผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่นำมาซึ่งความมั่งคั่งของเขาในรูปแบบของตัวเงิน จากการจำหน่ายสินค้าหรือผลิตภัณฑ์นั้น จึงควรเป็นผู้ชดเชยค่าใช้จ่ายสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น⁴¹

อนึ่ง แม้โรงงานอุตสาหกรรมจะปล่อยมลพิษไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กฎหมายกำหนดก็ตาม แต่มลพิษก็ได้สูญหายไปหากแต่ยังคงอยู่ในสิ่งแวดล้อมและถูกสะสมมากขึ้นตามกาลเวลาก่อให้เกิดความเสียหายได้ตลอดเวลา เหตุใดจึงจะให้ผู้อื่นต้องรับผลในความเสียหายอันเกิดจากมลพิษนั้น เมื่อผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษขึ้นในสิ่งแวดล้อมจึงเหมาะสมที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในการชดเชยความเสียหายอันเกิดขึ้นต่อผู้ได้รับความเสียหายหรือได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากมลพิษนั้นตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และเพราะสิ่งแวดล้อมมิใช่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งแต่เป็นของทุกคนซึ่งมีสิทธิร่วมกันตามทฤษฎีสัญญาในสิ่งแวดล้อม จึงไม่สมควรที่จะให้ผู้ใดผู้หนึ่งได้รับประโยชน์จากการใช้สิ่งแวดล้อมนั้นแต่เพียงฝ่ายเดียว ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ จึงไม่ควรใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมโดยปราศจากค่าใช้จ่าย แต่ควรต้องจ่ายค่าใช้สอยสิ่งแวดล้อมนั้นในรูปแบบของเงินภาษีสิ่งแวดล้อมอันได้แก่ภาษีการปล่อยมลพิษ⁴²

⁴⁰ การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (น.104), โดย สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.; ดูบทที่ 4 น. 377-379.

⁴¹ ดูบทที่ 4 น. 389-390.

⁴² ดูบทที่ 4 น. 377-379, 383-389.

ทั้งนี้ เพื่อให้ราคาของสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ผลิตนั้น สะท้อนให้เห็นต้นทุนการผลิตที่แท้จริง ด้วยการจ่ายภาษีที่ลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่ออุดหนุนกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ซึ่งหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้ยังแปรเปลี่ยนเป็นหลักผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (User Pays Principle: UPP.) ด้วย เนื่องจากผู้บริโภคสินค้า หรือผู้ใช้ผลิตภัณฑ์จากการผลิตที่ก่อมลพิษ ก็คือผู้ได้รับประโยชน์จากการก่อมลพิษในสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นเดียวกัน จึงสมควรเป็นผู้จ่ายค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนซึ่งถูกรวมอยู่ในราคาผลิตภัณฑ์และสินค้านั้นด้วย⁴³

ดังนั้นในกรณีที่ผู้บริโภคถูกผลกระทบให้เป็นผู้จ่ายภาษีการปล่อยมลพิษ ซึ่งผู้ประกอบการบวกเข้าในราคาสินค้า ผู้บริโภคก็สมควรเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในความเสียหายที่เกิดจากมลพิษเช่นเดียวกัน เพราะหากไม่มีการบริโภค ก็ย่อมไม่มีการผลิต เมื่อผู้บริโภคเป็นผู้ใช้จึงถือเป็นต้นเหตุทำให้เกิดการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับผู้ผลิต⁴⁴

อีกทั้งความรับผิดชอบเช่นว่านี้ ผู้ก่อมลพิษสมควรรับผิดชอบทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้นและไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ความผิด ไม่ว่ามลพิษในสิ่งแวดล้อมซึ่งถูกปล่อยออกมานั้นจะเกิดขึ้นด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือเหตุสุดวิสัยก็ตาม ผู้ก่อมลพิษก็ยังคงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากมลพิษนั้นด้วยการจ่ายเงินภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) นี้ เพื่อนำเงินภาษีที่จัดเก็บกันเข้าสู่กองทุนที่มีเป้าหมายเฉพาะ เพื่อการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งนี้ตามหลักความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์ เว้นแต่ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมยุติการปล่อยมลพิษแล้วเท่านั้น จึงไม่จำเป็นต้องจ่ายภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อการนี้ เช่น ในกรณีที่ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีหรือใช้กรรมวิธีในการผลิตที่สะอาดปราศจากมลพิษ หรือใช้กระบวนการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

⁴³ คูบทที่ 4 น. 377-379, 385-387.

⁴⁴ คูบทที่ 4 น. 377-379.

ซึ่งจะเป็นผลให้สอดคล้องกับหลักการป้องกันล่วงหน้าที่ไม่ต้องรอให้เกิดมลพิษขึ้นก่อนจึงใช้มาตรการเยียวยาความเสียหาย⁴⁵

อนึ่ง เพื่อให้ผู้ประสบภัยจากมลพิษด้านชีวิตและสุขภาพอนามัยได้รับชดใช้เยียวยาความเสียหายที่ใกล้เคียงกับสภาพเดิมหรือกลับคืนสู่สภาพเดิมให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ตามหลักการเยียวยาความเสียหาย การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย หรือการเยียวยาความเสียหายดังกล่าวนี้จึงจำต้องเกิดขึ้นโดยเร็ว หากปล่อยให้ผู้เสียหายต้องดำเนินการเรียกร้องหรือฟ้องร้องคดีต่อศาล หรือตกลงกันเองกับผู้ก่อมลพิษตามหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งล้วนแต่ยังมีข้อจำกัด ไม่อาจทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาโดยทันกาล และการเยียวยาความเสียหายยิ่งล่าช้ามากเพียงใด การกลับคืนสู่สภาพเดิม หรือใกล้เคียงกับสภาพเดิม ย่อมเป็นไปได้ยากเท่านั้น จึงไม่สอดคล้องกับหลักการเยียวยาความเสียหาย⁴⁶

การใช้มาตรการการจัดตั้งกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนี้พบว่า ยังเป็นการประยุกต์ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ด้วยการเก็บเงินในลักษณะเดียวกับเบี้ยประกันความเสี่ยงเสียหาย (Liability Insurance) จากผู้ก่อมลพิษทั้งหลาย มารวมสะสมไว้เป็นกองทุน เพราะเงินภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) ที่เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษหรือโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษต้องจ่ายนี้ คือต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อม ที่ผู้ก่อมลพิษจะบวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิตผลิตภัณฑ์และสินค้า เป็นผลให้ราคาผลิตภัณฑ์หรือสินค้านี้มีราคาสูงขึ้น จึงสะท้อนต้นทุนแท้จริง ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ถูกใช้เกินความต้องการแท้จริง สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ที่ต้องการส่งเสริมให้เกิดการลงทุนที่เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรบริโภคและการผลิต ให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างประหยัด คุ่มค่าและมีประสิทธิภาพมากที่สุด ลดการปล่อยมลพิษ และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม⁴⁷ และเงินภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงซึ่งจัดเก็บจากผู้ก่อมลพิษและถูกกันส่งเข้าสะสมในกองทุนนี้ ยังเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในทำนองเดียวกับค่าใช้บริการและค่า

⁴⁵ คุบทที่ 4 น. 379-383.

⁴⁶ คุบทที่ 4 น. 383-385.

⁴⁷ คุบทที่ 3 น. 129-131.; เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (น. 167). เล่มเดิม.; เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม (น. 11-15). เล่มเดิม.

ปล่อยมลพิษ ซึ่งส่งผลให้ผู้ผลิตหรือผู้ก่อมลพิษผลักภาระนี้ไปให้ผู้บริโภคทำนองเดียวกับค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์⁴⁸

อนึ่ง เงินภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงนี้ จะถูกเรียกเก็บในอัตราร้อยละของมูลค่าแห่งความเสียหายซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์ จากปริมาณและประเภทของมลพิษที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยออกมาสู่สิ่งแวดล้อม ในลักษณะของค่าภาษีการปล่อยมลพิษ จึงส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องลงทุนเพื่อลดการก่อมลพิษ เพื่อจะได้ลดอัตรภาษี เนื่องจากหากต้องจ่ายภาษีสูง ต้นทุนการผลิตผลิตภัณฑ์หรือสินค้าย่อมต้องสูงขึ้น ทำให้ผู้บริโภคลดการบริโภคหรือเลือกบริโภคผลิตภัณฑ์หรือสินค้าของผู้ประกอบการรายอื่นซึ่งมีราคาต่ำกว่า ทั้งจึงใจผู้บริโภคให้ใช้สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและจึงใจผู้ก่อมลพิษให้ลงทุนเพื่อการลดมลพิษด้วย ทำนองเดียวกับการใช้เครื่องมืออัตรภาษีที่แตกต่างกัน⁴⁹

เนื่องจากการลงทุนเพื่อลดมลพิษจะทำให้มีต้นทุนการผลิตต่ำกว่าการที่ต้องชำระภาษีเพื่อกันเข้ากองทุน และหากโรงงานอุตสาหกรรมใช้ความระมัดระวัง ไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย ก็จะได้ลดอัตรภาษีเช่นเดียวกับการลดอัตรเบี้ยประกันความเสี่ยงเสียหาย (Liability Insurance) และหากกิจการหรือกระบวนการผลิตนั้นๆ ไม่อาจก่อให้เกิดมลพิษอีกต่อไป ก็ไม่จำเป็นต้องเสียภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อกันเงินเข้ากองทุนนี้ แต่ในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมนั้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก็อาจจะต้องถูกเรียกเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อการดังกล่าวนี้ในอัตราที่สูงขึ้น ในลักษณะเดียวกับค่าปรับซึ่งเป็นมาตรการแรงจูงใจโดยการบังคับทางกฎหมาย⁵⁰

นอกจากนี้เงินภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ซึ่งจัดเก็บจากโรงงานอุตสาหกรรมแต่ละราย ซึ่งถูกกันเข้ามาสะสมไว้ในกองทุน ยังมีลักษณะเป็นการระดมเงินกองทุนทำนองเดียวกับสถาบันการเงิน และเงินจากกองทุนดังกล่าวนี้ ยังสามารถนำมาใช้เป็นมาตรการอุดหนุนหรือให้กู้ยืมในอัตรา

⁴⁸ คุบที่ 4 น. 387-389.

⁴⁹ คุบที่ 4 น. 381-383, 385-389.

⁵⁰ คุบที่ 4 น. 387-389.

ดอกเบี้ยต่ำ สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการเยียวยาความเสียหาย แก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษในส่วนที่เกินกว่าค่ารักษาพยาบาลที่ผู้ประสบภัยได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุน อีกทั้ง เมื่อเกิดความเสียหายใดๆ อันเนื่องมาจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม ก็สามารถนำเงินจากกองทุนนี้ ไปเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตได้อย่างรวดเร็ว ตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ทำนองเดียวกับการประกันภัยความเสี่ยงเสียหาย ซึ่งเป็นเครื่องมือเศรษฐศาสตร์ทางการตลาด จึงสะท้อนให้เห็นขนาดและโอกาสของความเสียหายที่จะเกิดขึ้น และเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการเยียวยาความเสียหาย เพราะโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษรายเดียวนั้นอาจจะไม่สามารถชดใช้ค่าเสียหายซึ่งมีจำนวนความเสียหายสูงและเป็นจำนวนมากที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งได้⁵¹

ดังนั้น หากมีการจัดเก็บเงินภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษทุกราย และกั้นเงินจากภาษีที่จัดเก็บมาสะสมไว้เป็นกองทุน จะทำให้เงินกองทุนมีจำนวนมากพอที่จะนำไปเยียวยาความเสียหายซึ่งเกิดขึ้น แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตได้อย่างรวดเร็วมากกว่าที่ผู้ได้รับความเสียหายจะดำเนินการเรียกร้องโดยใช้สิทธิตามแบบพิธีด้วยการยื่นฟ้องคดีต่อศาล อีกทั้งจะเป็นหลักประกันทางการเงินให้แก่ประชาชน ซึ่งอาจได้รับความเสียหายหรือได้รับผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมว่าจะได้รับการชดใช้เยียวยาและการรักษาพยาบาลความเจ็บป่วยที่อาจเกิดขึ้นได้ทันเวลา ไม่ต้องเสียชีวิตไปก่อนที่จะได้รับการชดใช้เยียวยาความเสียหาย ดังในตัวอย่างการฟ้องร้องดำเนินคดีต่างๆ ซึ่งใช้เวลายาวนานกว่าสิบปีในหลายๆคดี และแม้ในปัจจุบันจะมีกระบวนการพิจารณาคดีที่รวดเร็วขึ้น แต่ในคดีความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตอันเกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนั้น เป็นคดีที่ต้องใช้ระยะเวลา ทั้งในด้านการพิสูจน์ พยานหลักฐาน การเก็บข้อมูล การพิจารณา เพราะเป็นเรื่องซับซ้อนเข้าใจยาก การพิจารณาจึงต้องใช้เวลาอย่างน้อยเป็นปีหรือหลายปี⁵²

อีกทั้ง ยังสอดคล้องกับกติกาใหม่ของโลกที่ต้องมีหลักประกันทางการเงิน ซึ่งแสดงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมจึงจะสามารถแข่งขันในเวทีการค้าโลกได้ ในหลายประเทศจึงใช้มาตรการการ

⁵¹ คูบทที่ 4 น. 387-389.

⁵² คูบทที่ 4 น. 273-280.

จัดตั้งกองทุนเฉพาะ เพื่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมขึ้น และใช้แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่ส่วนใหญ่เป็นการจัดการแก้ไขเยียวยาความเสียหายเฉพาะที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม ในประเทศไทยก็ได้มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นเช่นเดียวกัน ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 เพื่อรองรับโครงการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) แต่มีลักษณะเป็นมาตรการเพื่อการป้องกัน ความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น⁵³ รัฐบาลยังมีได้มีมาตรการใด เพื่อการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตไว้เป็นการเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเร่งด่วนที่ควรได้รับการแก้ไขคือ ความเสียหายจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งปนเปื้อนอยู่ในสิ่งแวดล้อม ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชน สำหรับปัญหาอันเกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ พืช และสัตว์ คุณภาพน้ำ คุณภาพดิน หรือคุณภาพอากาศนั้น มีกองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ พ.ศ. 2535 จัดการแล้ว และนอกจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ยังมีกองทุนอื่น ๆ อีกหลายกองทุนซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขฟื้นฟู หรือเยียวยาความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อม เช่น กองทุนพัฒนาน้ำบาดาล กองทุนเหมืองแร่ กองทุนพัฒนาไฟฟ้า กองทุนเงินอุดหนุนจากสัญญาโรงกลั่นปิโตรเลียม เป็นต้น⁵⁴

ในขณะที่การแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ยังไม่สามารถบรรลุผลให้สิ่งแวดล้อมปราศจากมลพิษหรือมีค่ามลพิษเป็นศูนย์ได้ อีกทั้งกระบวนการผลิต ก็ยังคงต้องดำเนินต่อไป และมลพิษก็ยังคงปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และสุขภาพอนามัยของประชาชนได้อยู่ตลอดเวลาที่ยังคงมีมลพิษอยู่ในสิ่งแวดล้อม แต่รัฐบาลยังไม่มีแนวทางใน

⁵³ คูบทที่ 4 น. 379-383.

⁵⁴ คูบทที่ 3 น. 196-197.

การให้การช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนซึ่งตกเป็นเหยื่อของมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้โดยเฉพาะ⁵⁵

จากการศึกษาพบว่า เพื่อให้ประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบจากมลพิษ ได้รับการเยียวยารักษาความเจ็บป่วยที่เกิดแก่สุขภาพอนามัย อันเนื่องมาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม จึงควรบัญญัติพระราชบัญญัติกองทุนการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมขึ้น โดยเฉพาะ ให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล และมีลักษณะเป็นกองทุนนอกงบประมาณ ซึ่งเงินกองทุนจะนำไปใช้เพื่อการอื่นนอกจากวัตถุประสงค์เฉพาะที่กำหนดไว้มิได้ โดยไม่ควรรวมอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อม ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามข้อสมมติฐานของการวิจัย เนื่องจากวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมและกองทุนที่จะจัดตั้งขึ้นนี้มีความแตกต่างกัน แม้แยกเป็นอีกหมวดหนึ่งต่างหากก็จะทำให้เกิดความยุ่งยากสับสน เพราะกองทุนที่จะจัดตั้งขึ้นนี้เป็นเรื่องการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชน จึงควรอยู่ในความดูแลของกระทรวงสาธารณสุขมิใช่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การแก้ไขเพิ่มเติมให้กองทุนนี้รวมอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมอาจต้องกำหนดให้มีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบแยกต่างหากในกฎหมายเดียวกัน หรือการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติอีกมาตราหนึ่งในกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงจัดตั้งกองทุนขึ้นอีกกองทุนหนึ่ง ก็จะทำให้กองทุนนี้อยู่ในความดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งไม่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนเช่นเดียวกัน

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการบัญญัติ พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ... ขึ้นใหม่ และการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวนี้ เกี่ยวข้องกับการจัดการรายได้ผ่านการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงสร้างของภาษีที่สำคัญ กล่าวคือ หน่วยภาษี ฐานภาษี และอัตรากำหนด ดังนั้น จึงต้องให้ตัวแทน

⁵⁵ คูบทที่ 4 น. 258-265.

ของประชาชนที่อยู่ในรัฐสภาเป็นผู้อนุมัติเห็นชอบในเรื่องดังกล่าว ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีที่กฎหมายภาษีต้องออกโดยตัวแทนของประชาชน⁵⁶ จึงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

5.2.3 ร่าง พระราชบัญญัติกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ... โดย ผศ. กมลฉัตร น้อยไกรไพโร

ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะเสนอแนะร่าง พระราชบัญญัติกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...

ร่าง

พระราชบัญญัติ

กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน

จากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...

.....

.....(โดย ผศ. กมลฉัตร น้อยไกรไพโร).....

.....

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่ง มาตรา 26 ประกอบมาตรา 28 มาตรา 33 และมาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

⁵⁶ “Ten tax tenets” *Taxation* (p. 76), by F. Lagerberg, 1999 (as cited in จิรศักดิ์ รอดจันทร์ (น. 228). เล่ม เดิม).

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมต่อชีวิตและสุขภาพอนามัย มีหลักประกันในการคุ้มครองเยียวยาความเสียหาย และมีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล อันจะเป็นประโยชน์ต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับนับแต่วันถัดจากวันประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นในหมวด 2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุน ส่วนที่ 1 การใช้จ่ายเงินกองทุน ให้ใช้บังคับเมื่อพ้น 180 วันนับแต่วันประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม”

“มลพิษ” หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่น ๆ รวมทั้งกาก ตะกอนหรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย

“อุบัติเหตุจากมลพิษ” หมายความว่า อุบัติเหตุ หรือเหตุที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิด หรือโดยความบังเอิญจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษใด ๆ ซึ่งก่อให้เกิดมลพิษขึ้นจากอุบัติเหตุนั้น และมลพิษนั้นก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือชีวิตของประชาชน

“แหล่งกำเนิดมลพิษ” หมายความว่า โรงงานอุตสาหกรรม ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใดๆ ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ

“โรงงานอุตสาหกรรม” หมายความว่า โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

“ผู้ประสบภัยจากมลพิษ” หมายความว่า ผู้เสียชีวิตหรือได้รับความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย หรือชีวิตจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือแหล่งมลสารเคลื่อนที่

“แหล่งมลสารเคลื่อนที่” หมายความว่า รถยนต์และรถจักรยานยนต์

“ค่ารักษาพยาบาล” หมายความว่า เงินที่ผู้รับบริการด้านการแพทย์และการสาธารณสุขต้องจ่ายให้แก่โรงพยาบาล สถานพยาบาล หรือหน่วยบริการทางการแพทย์ เพื่อค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล และการรับบริการทางการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือกตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบโรคศิลปะที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิต

“ค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล” หมายความว่า ค่าใช้จ่ายต่างๆเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลอันได้แก่ ค่าตรวจวินิจฉัยโรค ค่าตรวจรักษาติดตามอาการ ค่าบำบัดและบริการทางแพทย์ ค่ายา ค่าเวชภัณฑ์ หรือหน่วยบริการทางการแพทย์อื่น ค่ารถพยาบาลหรือค่าพาหนะรับส่งผู้ป่วย ค่าพาหนะรับส่งผู้ทุพพลภาพ ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพร่างกายและจิตใจ และค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเพื่อการบริการด้านการแพทย์อื่นตามที่คณะกรรมการกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด

“เงินประกันความเสียหาย” หมายความว่า เงินที่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษ ได้วางไว้เพื่อเป็นหลักประกันในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์จากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นเงินจำนวนหนึ่งตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

“ภาษีการปล่อยมลพิษ” หมายความว่า เงินที่เรียกเก็บจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพ

อนามัยและชีวิตของมนุษย์ตามอัตราร้อยละของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากปริมาณการก่อให้เกิดหรือปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม

“หลบหลีกภาษี” หมายความว่า การอาศัยช่องว่างทางกฎหมายหรือใช้การบรรเทาภาระภาษีเพื่อปลดเปลื้องภาระภาษี โดยไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

“หลีกเลี่ยงภาษี” หมายความว่า การไม่ชำระภาษี หรือกระทำด้วยวิธีใดๆที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อไม่ต้องชำระภาษีการปล่อยมลพิษ หรือลดภาระภาษีการปล่อยมลพิษ ซึ่งเป็นความผิดทางอาญา

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

“คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์” หมายความว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าพนักงานสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต และผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด 1

กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชน
จากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

ส่วนที่ 1

ลักษณะของกองทุนเฉพาะเจาะจง

มาตรา 4 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม” เรียกโดยย่อว่า “กยมอ.” ในกระทรวงสาธารณสุข เป็นกองทุนนอกงบประมาณ

ให้กองทุนตามวรรคหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา 5 กองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ดังต่อไปนี้

(1) เพื่อให้เป็นเงินอุดหนุนแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษสำหรับค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล และค่าตรวจรักษาติดตามอาการ

(2) เพื่อให้เป็นค่าทดแทนในกรณีพิการ หรือ ไร้ความสามารถที่จะทำงานหรือดำเนินชีวิตตามปกติธรรมดาเนื่องจากเป็นผู้ประสบภัยจากมลพิษ

(3) เพื่อให้เป็นค่าทดแทนสำหรับทายาทหรือบุคคลที่ขาดไร้อุปการะตามกฎหมายเนื่องจากความตายของผู้ประสบภัยจากมลพิษเพราะ โรคอันเกิดจากมลพิษหรืออุบัติเหตุจากมลพิษ

(4) ค่าปลงศพ และค่าใช้จ่ายอันเกี่ยวข้องด้วยการปลงศพของผู้ประสบภัยจากมลพิษตาม (3)

(5) เพื่อให้เป็นเงินกู้ยืมแก่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดหรือปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปใช้เป็นค่ารักษาพยาบาลหรือค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษ

(6) เพื่อเป็นเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด

เงินกองทุนต้องนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนตามวรรคหนึ่งเท่านั้น จะนำไปใช้เพื่อการอื่นมิได้

มาตรา 6 กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

(1) เงินบำรุงกองทุนที่จัดเก็บจากเงินประกันความเสียหายจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ตามมาตรา 12

- (2) เงินบำรุงกองทุนที่จัดเก็บจากภาษีการปล่อย มลพิษ ตามมาตรา 14
 - (3) เงินบำรุงกองทุนจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์และรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายสรรพสามิต และภาษีประจำปีรถยนต์ตามกฎหมายรถยนต์
 - (4) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้
 - (5) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ
 - (6) ดอกเบี้ยจากเงินฝากธนาคาร
 - (7) ดอกเบี้ยจากการให้กู้ยืมตามวัตถุประสงค์ของกองทุน
 - (8) ดอกผลและผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากกองทุน
 - (9) เงินอื่น ๆ ที่ได้รับมาเพื่อการดำเนินการกองทุน
- เงินและทรัพย์สินของกองทุนตามวรรคหนึ่งให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา 7 การรับเงิน การจ่ายเงินและการเก็บรักษาเงินกองทุน รวมทั้งการนำเงินกองทุนไปจัดการหาผลประโยชน์ ให้เป็นไปตามรายละเอียดที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 8 ให้กองทุนมีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานคร และหรือในจังหวัดอื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 9 ให้กองทุนมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในกรอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (1) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่าง ๆ
- (2) ก่อตั้งสิทธิ หรือกระทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร
- (3) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน
- (4) กระทำการอื่นใดบรรดาที่เกี่ยวข้องเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

มาตรา 10 ให้กองทุนมีอำนาจจัดเก็บเงินบำรุงจาก

- (1) ผู้มีหน้าที่จ่ายเงินประกันความเสียหายตามมาตรา 12

(2) ผู้มีหน้าที่เสียภาษีการปล่อยมลพิษตามมาตรา 14

(3) ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตรถยนต์และรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายสรรพสามิต และผู้มีหน้าที่เสียภาษีประจำปีรถยนต์ตามกฎหมายรถยนต์ ในอัตราร้อยละสี่สิบของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากมลพิษที่ปล่อยจากท่อไอเสียรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ตามขนาด ชนิดหรือประเภทของรถยนต์และรถจักรยานยนต์

ส่วนที่ 2

เงินรายได้ของกองทุน

มาตรา 11 เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บและส่งเงินบำรุงกองทุน

(1) ให้กรมสรรพสามิตเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บเงินประกันความเสียหายตามมาตรา 12 และเงินภาษีการปล่อยมลพิษตามมาตรา 14 เพื่อนำส่งเป็นรายได้ของกองทุน ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

(2) ให้กรมสรรพสามิตและกรมการขนส่งทางบกเป็นผู้ดำเนินการเรียกเก็บเงินบำรุงกองทุนตามกฎหมายสรรพสามิตและกฎหมายรถยนต์ เพื่อนำส่งเป็นรายได้ของกองทุน โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 12 ให้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งอาจก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของมนุษย์ มีหน้าที่วางเงินประกันความเสียหาย จำนวนร้อยละสามสิบของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากมลพิษที่ก่อให้เกิดหรือปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม ตามประเภท ชนิด และขนาดของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ

เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ มีสิทธิได้รับเงินประกันความเสียหายคืนเมื่อยุติการปล่อยมลพิษเป็นเวลาหนึ่งปี เว้นแต่ในกรณีที่มีหนี้ค้างชำระกองทุน เมื่อหักหนี้ที่ค้างชำระพร้อมดอกเบี้ยแล้ว หากยังมีเงินเหลือจึงให้ส่งคืน แต่ถ้าเงินประกันความเสียหายที่ได้วางไว้ไม่เพียงพอ

สำหรับชำระหนี้และดอกเบี้ยที่ค้างชำระ เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นยังคงต้องรับผิดชอบในส่วนที่ยังขาดจำนวนอยู่

มาตรา 13 การวางเงินประกันความเสียหายตามมาตรา 12 ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการซึ่งรัฐมนตรีกำหนดในกฎกระทรวง

ผู้มีหน้าที่วางเงินประกันความเสียหาย ซึ่งไม่ชำระเงินประกันความเสียหายตามวรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 14 ให้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีการปล่อยมลพิษตามตารางอัตราภาษีซึ่งแบ่งตามความสามารถในการหารายได้ ดังนี้

(1) โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีรายได้ต่ำ ให้เสียภาษีตามตารางอัตราภาษีที่หนึ่ง

(2) โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีรายได้สูงกว่า (1) ให้เสียภาษีตามตารางอัตราภาษีที่สองในอัตราภาษีที่สูงกว่า (1)

(3) โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีรายได้สูงกว่า (2) ให้เสียภาษีตามตารางอัตราภาษีที่สามในอัตราภาษีที่สูงกว่า (2)

ให้แต่ละตารางอัตราภาษีตามวรรคหนึ่งมีฐานภาษีที่กว้างภายใต้อัตราภาษีแบบก้าวหน้าเพียงสองอัตรา และมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดไม่สูงถึงร้อยละห้าสิบของฐานภาษี

ให้ใช้มูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากปริมาณการปล่อยมลพิษต่อหน่วยเป็นฐานภาษี

การกำหนดฐานภาษีตามวรรคก่อนในแต่ละตารางอัตราภาษี ให้กำหนดจากปริมาณการปล่อยมลพิษตั้งแต่หนึ่งหน่วย จนถึงค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมสูงสุด เป็นฐานภาษีของอัตราภาษีที่หนึ่ง และจากปริมาณการปล่อยมลพิษสูงกว่าค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นฐานภาษีของอัตราภาษีที่สอง

ค่าใช้จ่ายในการลงทุนเพื่อลดการปล่อยมลพิษหรือก่อให้เกิดมลพิษซึ่งมีค่าใช้จ่ายที่เป็นจริง และเห็นประจักษ์ ให้นำมาหักเป็นค่าลดหย่อนภาษีการปล่อยมลพิษได้ตามที่รัฐมนตรีกำหนด

การแบ่งขนาดของโรงงานอุตสาหกรรมและแหล่งกำเนิดมลพิษตามความสามารถในการหารายได้เพื่อเสียภาษีตามวรรคหนึ่ง (1), (2) หรือ (3) และการกำหนดอัตราภาษีในแต่ละตารางอัตราภาษีให้ออกเป็นกฎกระทรวง

มาตรา 15 ผู้มีหน้าที่เสียภาษีการปล่อยมลพิษตามมาตรา 14 ซึ่งชำระภาษีส่ำค่ากว่าเวลาที่กำหนดให้ชำระ หรือหลบหลีกเลี่ยงภาษี ต้องเสียเบี้ยปรับสองเท่าของจำนวนเงินภาษีที่ต้องชำระ

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีการปล่อยมลพิษซึ่งกระทำการใดๆเพื่อจะไม่ต้องเสียภาษี หรือเพื่อเสียภาษีน้อยกว่าที่ต้องเสีย หลีกเลี่ยงภาษีหรือพยายามหลีกเลี่ยงภาษี ต้องเสียเงินเพิ่มร้อยละสองของเงินภาษีที่ต้องเสีย และต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 16 เบี้ยปรับ และเงินเพิ่มตามมาตรา 15 ให้ถือเป็นเงินภาษีที่ต้องนำส่งเข้ากองทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา 17 ในกรณีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีการปล่อยมลพิษ ได้รับแจ้งการประเมินภาษีจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับแจ้งจากเจ้าพนักงานว่านำส่งภาษีไม่ครบตามจำนวนที่ต้องเสียภาษี หรือค้างชำระภาษี และไม่เห็นด้วยกับพนักงานเจ้าหน้าที่ มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ลงในหนังสือแจ้งการประเมินหรือหนังสือแจ้งเตือน

มาตรา 18 ในกรณีที่อธิบดีได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามมาตรา 14 ชำระภาษีที่ค้างภายในเวลาที่กำหนดไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันที่ลงในหนังสือแจ้งเตือนแล้ว แต่ผู้นั้นไม่ชำระภาษีจนพ้นกำหนดเวลาในหนังสือแจ้งเตือน ให้อธิบดีมีอำนาจออกคำสั่งให้อายัด หรือยึดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีดังกล่าวและนำออกขายทอดตลาดเพื่อใช้หนี้ภาษีที่ค้างชำระ และหักค่าใช้จ่ายในการยึด อายัด และการขายทอดตลาดได้ โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล

ในกรณีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่เห็นด้วยกับหนังสือแจ้งเตือนให้ชำระภาษีค้าง หรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งให้อายัดหรือยึดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งเตือนให้ชำระภาษีค้าง หรือนับแต่วันที่มิคำสั่งให้อายัด หรือคำสั่งให้ยึดทรัพย์สิน

คำว่า “อธิบดี” ตามมาตรานี้ หมายความว่า อธิบดีกรมสรรพสามิต

มาตรา 19 การอุทธรณ์ตามมาตรา 17 หรือมาตรา 18 ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการชำระภาษี

ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ให้ผู้อุทธรณ์ต่อศาลภาษีอากรภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

มาตรา 20 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายภาษี สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการกองวิจัยและเตือนภัยมลพิษ โรงงานกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีอัยการสำนักงานคดีภาษีอากร ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ เป็นกรรมการ และผู้แทนกรมสรรพสามิตเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา 21 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 17 และมาตรา 18 และมีอำนาจออกหนังสือเรียกเจ้าของ โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษมาให้ถ้อยคำ หรือแจ้งข้อเท็จจริง หรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชี เอกสาร และหลักฐานใด ๆ เพื่อประกอบการพิจารณา หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการแทน

ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และคณะอนุกรรมการตามมาตรา 21 เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 22 การประชุมคณะกรรมการอุทธรณ์ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในกรณีที่ประธานไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการเลือกจากกรรมการคนหนึ่งที่มาประชุม ขึ้นเป็นประธานในการประชุมครั้งนั้น

หมวด 2

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุน

ส่วนที่ 1

การใช้จ่ายเงินกองทุน

มาตรา 23 ผู้ประสบภัยจากมลพิษซึ่งมีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนตามมาตรา 5 ต้องเป็นผู้อยู่ในเขตพื้นที่ดังต่อไปนี้

(1) เขตพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษตั้งอยู่ แต่มิได้อยู่ในเขตควบคุมมลพิษ หรือเขตพื้นที่ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ หรือเขตพื้นที่ซึ่งมลพิษอาจกระจายไปถึงตามที่คณะกรรมการได้ประกาศกำหนด

(2) ไม่จำกัดพื้นที่ แต่ต้องเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษตามที่คณะกรรมการประกาศ

(3) เขตพื้นที่ซึ่งเกิดอุบัติเหตุจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ และเขตพื้นที่ซึ่งมลพิษอาจกระจายไปถึง

(4) เขตพื้นที่ที่มีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขึ้นใหม่ หรือเขตพื้นที่ที่มลพิษอาจกระจายไปถึง

มาตรา 24 ผู้มีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) มีคำรับรองของแพทย์และเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นผู้อยู่ในเงื่อนไขที่มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุน และ

(2) ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายและคณะกรรมการกำหนด และ

(3) ให้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือตามที่เสียหายจริง แต่ไม่เกินจำนวนเงินขั้นสูงสุดที่คณะกรรมการประกาศ

ให้คณะกรรมการหรือผู้ที่คณะกรรมการมอบหมาย เป็นผู้พิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติคำขอตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 25 ผู้มีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนตามมาตรา 23 (1) และ (4) ต้องเป็นผู้ที่อยู่อาศัย ทำงาน หรือเข้าออกในพื้นที่ หรือบริเวณเขตกำหนด ในช่วงระยะเวลาที่มีความสัมพันธ์กับโรค และอายุของบุคคลดังกล่าวในเขตพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษตั้งอยู่หรือก่อสร้างขึ้นใหม่ หรือเขตพื้นที่ซึ่งถูกประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ หรือเขตพื้นที่ที่มลพิษอาจกระจายไปถึงตามที่คณะกรรมการประกาศ

มาตรา 26 ผู้มีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนตามมาตรา 23 (1) และ (4) ต้องลงทะเบียนให้ประวัติที่อยู่ การย้ายถิ่นที่อยู่ ประวัติความเจ็บป่วย และการรักษา ประวัติการทำงาน อาชีพ และรายได้ตามรายละเอียดที่คณะกรรมการกำหนด

ผู้ที่รู้อยู่แล้วปกปิดข้อความจริงหรือให้ข้อความอันเป็นเท็จในการลงทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุน และต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และไม่มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุน

มาตรา 27 ผู้มีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนตามมาตรา 23 (1) มีสิทธิยื่นคำขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนได้ ภายใต้งบเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- (1) ต้องเป็นผู้ประสบภัยจากมลพิษอันเกิดจากโรคที่คณะกรรมการประกาศ หรือ
- (2) ต้องเป็นผู้ประสบภัยจากมลพิษเนื่องจากอุบัติเหตุของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือ
- (3) ต้องเป็นผู้ประสบภัยจากมลพิษเนื่องจากการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขึ้นใหม่

มาตรา 28 ผู้มีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนตามมาตรา 23 (1) ให้มีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือเพิ่มจากกองทุนสำหรับความเจ็บป่วยหรือความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิต ซึ่งยังไม่แสดงอาการให้ปรากฏในขณะที่ได้รับอนุมัติเงินช่วยเหลือ ภายใต้งบเวลาสิบปีนับแต่ได้รับอนุมัติเงินช่วยเหลือครั้งแรก

ถ้าบุคคลตามวรรคหนึ่งยังไม่เคยได้รับอนุมัติเงินช่วยเหลือ และมีได้เจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากโรคที่คณะกรรมการประกาศ แต่เจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากมลพิษตามมาตรา 23 (3) หรือ (4) ให้ยื่น

คำขอได้ภายในเวลาสามปี นับแต่เกิดวันที่อุบัติเหตุหรือนับแต่วันที่การก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขึ้นใหม่นั้นสิ้นสุดลงแล้วแต่กรณี

มาตรา 29 ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุนตามมาตรา 27 มีหลักฐานว่าได้รับความเสียหายมากกว่าจำนวนเงินขึ้นสูงสุดที่คณะกรรมการประกาศ ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำขอให้กองทุนจ่ายเงินช่วยเหลือตามมาตรา 5 สำหรับเศษแห่งความเสียหายซึ่งเกินจากประกาศขึ้นสูงสุดของคณะกรรมการได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่คณะกรรมการหรือผู้ที่คณะกรรมการมอบหมาย อนุมัติให้เงินช่วยเหลือเพิ่มตามวรรคหนึ่ง ให้กองทุนมีอำนาจเรียกคืนจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่เกี่ยวข้องกับโรคอันเกิดจากมลพิษนั้น ซึ่งตั้งอยู่ในเขตพื้นที่นั้นหรือพื้นที่ซึ่งมลพิษอาจกระจายไปถึงตามที่คณะกรรมการประกาศได้ พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่กองทุนได้จ่ายเงินช่วยเหลือให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือ โดยให้แต่ละโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษแบ่งความรับผิดชอบเฉลี่ยตามส่วนมากน้อยของความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากปริมาณมลพิษที่ก่อให้เกิดขึ้นหรือปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม ทั้งนี้โดยไม่จำเป็นต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาล

การเรียกคืนเงินตามวรรคสอง ให้กองทุนแจ้งเป็นหนังสือไปยังโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้จ่ายเงินช่วยเหลือให้แก่ผู้ยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษมีข้อโต้แย้งคัดค้านประการใด ให้มีสิทธิยื่นฟ้องอุทธรณ์ต่อศาลได้ภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากกองทุน

มาตรา 30 โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษใดได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือไปแล้ว ก่อนที่ผู้ยื่นคำขอจะได้รับเงินช่วยเหลือเพิ่มจากกองทุน ให้หักเงินส่วนนั้นออกจากส่วนที่โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นต้องเฉลี่ยรับผิดชอบตามมาตรา 29

การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่ง ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงส่วนเฉลี่ยแห่งความรับผิดชอบของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษอื่นที่ต้องร่วมรับผิดชอบ

ในกรณีที่ค่าสินไหมทดแทนซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษได้จ่ายให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือตามวรรคหนึ่งยังไม่เพียงพอกับความเสียหายแท้จริง จำนวนเงินยังขาดอยู่อีกเท่าใด ให้กองทุนเรียกในส่วนที่ยังขาดนั้นจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นได้พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี นับแต่วันที่กองทุนได้จ่ายเงินช่วยเหลือเพิ่มให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุน

มาตรา 31 ผู้มีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนตามมาตรา 23 (3) หรือ (4) และมีใช้ผู้มีสิทธิตามมาตรา 23 (1) ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุน ตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร โดยต้องยื่นคำขอภายในเวลาสามปีนับแต่วันที่เกิดอุบัติเหตุจากมลพิษ หรือนับแต่วันที่การก่อสร้างโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขึ้นใหม่ นั้นสิ้นสุดลงแล้วแต่กรณี และมีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือเพิ่ม สำหรับความเจ็บป่วยหรือความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตซึ่งยังไม่แสดงอาการให้ปรากฏในขณะที่ได้รับอนุมัติเงินช่วยเหลือได้ภายในเวลาสิบปี นับแต่ได้รับอนุมัติเงินช่วยเหลือครั้งแรก

ถ้าผู้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือตามวรรคหนึ่ง ได้รับความเสียหายมากกว่าที่ได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุน ผู้นั้นยังคงมีสิทธิเรียกร้องเอาจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษในเศษแห่งความเสียหายที่ยังเหลืออยู่ได้

มาตรา 32 ให้โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ มีสิทธิกู้ยืมเงินจากกองทุนเพื่อใช้สำหรับชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษได้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรในอัตรดอกเบี้ยต่ำ

มาตรา 33 ผู้ประสบภัยจากมลพิษซึ่งมีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งได้รับชดเชยเยียวยาความเสียหายจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษไปแล้วเท่าใด ให้หมดสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุนเท่ากับจำนวนเงินที่ได้รับชดเชยไปแล้วเท่านั้น

ส่วนที่ 2

การบริหารจัดการกองทุน

มาตรา 34 ให้กองทุนมีคณะกรรมการบริหารคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการกองทุน” เกี่ยววาทความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม” เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ กยมอ.” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย อธิบดีกรมควบคุมโรค อธิบดีกรมอนามัย อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนองค์กรชุมชนซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากองค์กรชุมชนที่มีวัตถุประสงค์สนับสนุนชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษและหรือสารอันตรายให้ได้รับความเป็นธรรม จำนวนหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคนซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านประกันภัย นักระบาดวิทยา และผู้เชี่ยวชาญด้านมลพิษ โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา 35 กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี และให้พ้นจากตำแหน่งในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นบุคคลล้มละลาย หรือเป็นคนไร้ความสามารถ
- (4) ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุก
- (5) คณะกรรมการมีมติเสียงข้างมากให้ออกจากตำแหน่ง

กรรมการซึ่งออกจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าสองวาระมิได้

ในกรณีที่ตำแหน่งกรรมการตามวรรคหนึ่งว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากออกตามวาระ ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการขึ้นใหม่ มีวาระเท่ากับกรรมการที่ต้องออกไปเหลืออยู่

มาตรา 36 ให้คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบาย และออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งในการบริหารกองทุน
- (2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับ เก็บรักษา และจ่ายเงินกองทุน
- (3) กำกับดูแลบริหารกิจการกองทุน
- (4) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (5) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ
- (6) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการตรวจสอบภายในเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานต่างๆ ของกองทุน
- (7) ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรี ในการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- (8) ปฏิบัติการอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 37 คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการแต่งตั้งขึ้น มีอำนาจออกหนังสือเรียกผู้ยื่นคำขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุน หรือออกหนังสือเรียกผู้ประกอบกิจการหรือเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งขอกู้ยืมเงินจากกองทุนมาให้ถ้อยคำ หรือแจ้งข้อเท็จจริง หรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชี เอกสาร และหลักฐานใด ๆ เพื่อประกอบการพิจารณา

มาตรา 38 ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ตอบคำถามด้วยถ้อยคำเท็จ แสดงเอกสารหรือพยานหลักฐานเท็จ หรือแสดงบัญชีทรัพย์สินใด ๆ อันเป็นเท็จ เพื่อขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุน หรือเพื่อกู้ยืมเงินจากกองทุน หรือเพื่อไม่ต้องจ่ายเงินประกันความเสียหาย หรือเพื่อไม่ต้องเสียภาษีการปล่อยมลพิษ หรือเพื่อให้จ่ายเงินประกันความเสียหายน้อยลงหรือเพื่อเสียภาษีการปล่อยมลพิษน้อยกว่าที่ควรชำระ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 39 ผู้ใดขัดขวางหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการกองทุน หรือ คณะอนุกรรมการตามมาตรา 37 ขัดขวางหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ หรือคณะอนุกรรมการ ตามมาตรา 21 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 40 ผู้ใดขัดขวางหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการใดๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 41 ให้ผู้อำนวยการสำนักโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้จัดการกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้จัดการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดหรือมอบหมาย และตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 42 เงินกองทุนให้นำไปแสวงหาประโยชน์และดอกผลด้วยการฝากออมทรัพย์ หรือ ฝากประจำกับธนาคารหรือสถาบันการเงินที่เป็นของรัฐ เงินรายได้ ดอกเบี้ย และดอกผล ของเงินกองทุนให้นำส่งเข้ากองทุนเพื่อใช้จ่ายในกิจการของกองทุนตามมาตรา 5 โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน

มาตรา 43 ผู้จัดการกองทุนต้องจัดทำรายงานการเงินของกองทุนส่งผู้สอบบัญชีภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

ปีบัญชีของกองทุนให้เป็นไปตามปีงบประมาณ เว้นแต่คณะกรรมการจะประกาศกำหนดเป็นอย่างอื่น

มาตรา 44 ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุน และทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินของกองทุนทุกรอบปีบัญชี และทำรายงานการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

มาตรา 45 ให้คณะกรรมการส่งรายงานการเงินพร้อมด้วยรายงานการสอบบัญชีของผู้สอบบัญชีตามมาตรา 44 ต่อกระทรวงการคลังภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้สอบบัญชี

มาตรา 46 ในกรณีที่มีการดำเนินกิจการของกองทุนมีเหตุให้ยุบเลิกกองทุนได้ตามกฎหมาย เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรยุบเลิกให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ยกเลิก ให้กองทุนถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติ

มาตรา 47 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ ข้อบังคับ เพื่อปฏิบัติการใดๆในการดำเนินการกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ:- เหตุผลและความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัตินี้เนื่องจากความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตเป็นเรื่องที่ต้องเยียวยาโดยทันที และเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการหรืออนุญาตให้บุคคลใดดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนให้ได้รับความเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 58 แต่รัฐยังไม่มีมาตรการใดในการเยียวยาความเสียหายทางด้านนี้ จึงต้องบัญญัติกฎหมายกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมขึ้น แต่กองทุนนี้กำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อนำเงินภาษีที่จัดเก็บมาเก็บไว้เป็นกองทุนนอกงบประมาณ เพื่อสามารถนำมาใช้จ่ายเยียวยาความเจ็บป่วยได้ทันเวลา ซึ่งการตั้งกองทุนนอกงบประมาณอาจกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ นอกจากนี้การจัดเก็บภาษียังเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลใน

ทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญซึ่งจะกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมาย แต่การจัดเก็บภาษีต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของภาษีด้วย ก็ต้องมีคามยินยอมของประชาชน การบัญญัติกฎหมายภาษีจึงต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา จึงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น

สำหรับการแบ่งขนาดของโรงงานอุตสาหกรรมและแหล่งกำเนิดมลพิษ และการกำหนดอัตราภาษีในแต่ละตารางอัตราภาษีซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงตามมาตรา 14 นั้น มีข้อเสนอแนะดังนี้

การกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษให้คำนึงถึงประเภท ชนิด และขนาดของโรงงานอุตสาหกรรม ความสามารถในการหารายได้ ปริมาณของมลพิษที่ถูกปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม และมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากปริมาณการปล่อยมลพิษ ดังนี้

(1) ให้แบ่งขนาดของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษตามความสามารถในการหารายได้ โดยให้โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีความสามารถในการหารายได้น้อยที่สุดเป็นขนาดเล็ก โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีความสามารถในการหารายได้มากที่สุดเป็นขนาดใหญ่ และโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีความสามารถในการหารายได้มากกว่าขนาดเล็กแต่น้อยกว่าขนาดใหญ่เป็นขนาดกลาง

(2) ให้กำหนดอัตราภาษีการปล่อยมลพิษเป็นสามตารางอัตราภาษี ตารางอัตราภาษีที่หนึ่งใช้กับ โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขนาดเล็ก ตารางอัตราภาษีที่สองใช้กับ โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขนาดกลาง และตารางอัตราภาษีที่สามใช้กับ โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขนาดใหญ่

(3) กำหนดให้ตารางอัตราภาษีทั้งสามตารางอัตราภาษีสัดส่วนอัตราภาษีส่วนเพิ่มแบบก้าวหน้าสองอัตราภาษีที่แตกต่างกันและมีช่วงของฐานภาษีที่กว้าง โดยมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดไม่สูงถึงร้อยละห้าสิบของฐานภาษี

(4) อัตราภาษีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องชำระให้กำหนดเป็นร้อยละของอัตราภาษีส่วนเพิ่มของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมต่อหน่วย

การกำหนดอัตราภาษีในแต่ละตารางอัตราภาษีควรกำหนดอัตราภาษี ดังนี้

(1) ตารางอัตราภาษีที่หนึ่ง กำหนดให้มีฐานภาษีจากมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์จากปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมจำนวนหนึ่งหน่วย ถึงจำนวนไม่เกินปริมาณค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละของอัตราภาษีส่วนเพิ่มของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์ จากปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมต่อหน่วย เป็นอัตราภาษีที่หนึ่งของตารางอัตราภาษีที่หนึ่ง และฐานภาษีจากมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์จากปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละของอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงขึ้นแต่ไม่สูงถึงร้อยละห้าสิบของฐานภาษี เป็นอัตราภาษีที่สองของตารางอัตราภาษีที่หนึ่ง

(2) ตารางอัตราภาษีที่สอง กำหนดให้มีฐานภาษีจากมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์จากปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมจำนวนหนึ่งหน่วย ถึงจำนวนไม่เกินปริมาณค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละของอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงกว่าอัตราภาษีที่หนึ่งของตารางอัตราภาษีที่หนึ่งใน (1) แต่ไม่สูงกว่าอัตราภาษีที่สองของตารางอัตราภาษีที่หนึ่งใน (1) เป็นอัตราภาษีที่หนึ่งของตารางอัตราภาษีที่สอง และฐานภาษีจากมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์จากปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละของอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงขึ้นแต่ไม่สูงถึงร้อยละห้าสิบของฐานภาษี เป็นอัตราภาษีที่สองของตารางอัตราภาษีที่สอง

(3) ตารางอัตราภาษีที่สาม กำหนดให้มีฐานภาษีจากมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์จากปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดมลพิษ

ในสิ่งแวดล้อมจำนวนหนึ่งหน่วยถึงจำนวนไม่เกินปริมาณค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละของอัตรากำหนดส่วนเพิ่มที่สูงกว่าอัตรากำหนดที่หนึ่งของตารางอัตรากำหนดที่สองใน (2) แต่ไม่สูงกว่าอัตรากำหนดที่สองของตารางอัตรากำหนดที่สองใน (2) เป็นอัตรากำหนดที่หนึ่งของตารางอัตรากำหนดที่สาม และฐานภาษีจากมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์จากปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละของอัตรากำหนดส่วนเพิ่มที่สูงขึ้น แต่ไม่สูงถึงร้อยละห้าสิบของฐานภาษี เป็นอัตรากำหนดที่สองของตารางอัตรากำหนดที่สาม

ตารางที่ 5.1 ตารางอัตรากำหนดที่ 1 ใช้กับโรงงานที่มีรายได้ต่ำ

ปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม	มูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์%
1 หน่วย - ไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม	A%
เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม	B% (>A% แต่ไม่สูงถึง 50%)

ตารางที่ 5.2 ตารางอัตรากำหนดที่ 2 ใช้กับโรงงานที่มีรายได้ปานกลาง

ปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม	มูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์%
1 หน่วย - ไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม	C% (>A% or = B%)
เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม	D% (> C% แต่ไม่สูงถึง 50%)

ตารางที่ 5.3 ตารางอัตรากำหนดที่ 3 ใช้กับโรงงานที่มีรายได้สูง

ปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม	มูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์%
1 หน่วย - ไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม	E% (>C% or = D%)
เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม	F% (> E% แต่ไม่สูงถึง 50%)

ตารางที่ 5.4 หลักการ ที่มา และเหตุผลของ ร่าง พ.ร.บ. กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงาน อุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
1	พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติกองทุน เยียวาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของ ประชาชนจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...”	เนื่องจากรัฐบาลยังมิได้มีมาตรการใดเพื่อ เยียวาความเสียหายด้านสุขภาพ อนามัย และ ชีวิตของประชาชนผู้ประสบภัยจากมลพิษไว้ เป็นการเฉพาะ จึงควรตราพระราชบัญญัติ กองทุนเยียวาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษ ของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ... เหตุผลที่ ต้องตราพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากความ เสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตเป็นเรื่องที่ ต้องเยียวาโดยทันที และเป็นหน้าที่ของ รัฐบาลที่จะต้องดำเนินการให้มีการเยียวา ความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ประชาชนหรือ ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการ หรืออนุญาตให้บุคคลใดดำเนินการที่อาจมี ผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชน หรือชุมชนให้ได้รับความเป็นธรรมและ โดย ไม่ชักช้าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 58 แต่รัฐยังไม่ มีมาตรการใดในการเยียวาความเสียหาย ทางด้านนี้ อีกทั้งกองทุนนี้กำหนดให้มีการ จัดเก็บภาษีจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม หรือแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อนำเงินภาษีที่ จัดเก็บมาทำเป็นกองทุนนอกงบประมาณ เพื่อสามารถนำมาใช้จ่ายเยียวยาความ เสี่ยงป่วยได้ทันเวลา ซึ่งการตั้งกองทุนนอก

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
		งบประมาณอาจกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ นอกจากนี้การจัดเก็บภาษียังเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญซึ่งจะกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมาย แต่การจัดเก็บภาษีต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของภาษีด้วย คือต้องมีความยินยอมของประชาชน การบัญญัติกฎหมายภาษีจึงต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา จึงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น
2	พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับนับแต่วันถัดจากวันประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้น ในหมวด 2 อานาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุน ส่วนที่ 1 การใช้จ่ายเงินกองทุน ให้ใช้บังคับเมื่อพ้น 180 วันนับแต่วันประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป	บทที่ 4 น. 361-363, 438 เนื่องจากกองทุนนี้ไม่มีทุนประเดิมจากรัฐบาล และไม่มีเงินอุดหนุนจากรัฐบาล จึงต้องให้เวลาในการระดมเงินกองทุนจากการจัดเก็บเงินวางประกันความเสียหาย ภาษีการปล่อยมลพิษ และกั้นเงินจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตและภาษีประจำปีรถยนต์
3	ในพระราชบัญญัตินี้ “กองทุน” หมายความว่า กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม”	บทที่ 4 น. 252-258, 359-361 เนื่องจากกองทุนเพื่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมีอยู่หลายกองทุนแล้ว จึงไม่อาจกำหนดให้เยียวยาความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมด้วยเพราะเป็นการซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่แล้วและทำให้ไม่สามารถจัดตั้งกองทุนนอกงบประมาณในด้านนี้ได้ตามกฎหมายกองทุนหมุนเวียน แต่กองทุนสำหรับเยียวยาความเสียหายด้านสุขภาพอนามัยยังไม่มี และยังไม่มียุทธศาสตร์

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
	<p>.....</p> <p>“มลพิษ” หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่น ๆ รวมทั้งกาก ตะกอนหรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย</p> <p>.....</p> <p>“อุบัติเหตุจากมลพิษ” หมายความว่า อุบัติเหตุ หรือเหตุที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิด หรือโดยความบังเอิญจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษใด ๆ ซึ่งก่อให้เกิดมลพิษขึ้นจากอุบัติเหตุนั้น และมลพิษนั้นก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือชีวิตของประชาชน</p> <p>.....</p> <p>“แหล่งกำเนิดมลพิษ” หมายความว่า โรงงาน-</p>	<p>ของรัฐบาลที่ดำเนินการในด้านนี้ สำหรับความเสียหายทางด้านทรัพย์สิน ไม่อาจกำหนดค่าเสียหายล่วงหน้าดังเช่นค่ารักษาพยาบาล โรคนั้นเกิดจากมลพิษได้ เพราะมลพิษมิได้มีที่มาจากโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น เพียงแต่โรงงานอุตสาหกรรมเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนใหญ่ จึงต้องอาศัยการนำสืบพิสูจน์โดยผู้เชี่ยวชาญ และพิจารณาโดยผู้พิพากษาซึ่งมีความเที่ยงตรงและยุติธรรม</p> <p>.....</p> <p>ที่มา: กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ</p> <p>.....</p> <p>บทที่ 4 น. 253-258</p> <p>เนื่องจากปัญหามลพิษมิได้เกิดจากการผลิตทางอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่อาจเกิดจากอุบัติเหตุด้วย</p> <p>.....</p> <p>บทที่ 4 น. 379, 431-432</p>

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงาน อุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
	<p>อุตสาหกรรม ขานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใดๆ ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ</p> <p>.....</p> <p>“โรงงานอุตสาหกรรม” หมายความว่า โรงงานตาม กฎหมายว่าด้วยโรงงาน</p> <p>.....</p> <p>“ผู้ประสบภัยจากมลพิษ” หมายความว่า ผู้ได้รับ ความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย หรือชีวิตจากมลพิษ ของโรงงานอุตสาหกรรม หรือแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือ แหล่งมลสารเคลื่อนที่</p> <p>.....</p> <p>“แหล่งมลสารเคลื่อนที่” หมายความว่า รถยนต์และ รถจักรยานยนต์</p> <p>.....</p> <p>“ค่ารักษาพยาบาล” หมายความว่า เงินที่ผู้รับบริการ</p>	<p>เนื่องจากแหล่งกำเนิดมลพิษมิได้มีที่มาจาก โรงงาน อุตสาหกรรมเท่านั้น โรงงาน อุตสาหกรรมเป็นเพียงผู้ก่อมลพิษส่วนใหญ่ ในสิ่งแวดล้อม</p> <p>.....</p> <p>ที่มา: กฎหมายโรงงาน</p> <p>.....</p> <p>บทที่ 4 น. 253-258, 378-379, 440-441</p> <p>เนื่องจากแหล่งมลสารเคลื่อนที่ เป็นผู้ก่อ มลพิษที่สำคัญส่วนหนึ่งในสิ่งแวดล้อม จึง ต้องกำหนดให้ร่วมรับผิดชอบในการเยียวยา ความเสียหายแก่ผู้เจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจาก มลพิษด้วยตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย แต่ ไม่รวมถึงผู้ได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สิน</p> <p>.....</p> <p>บทที่ 4 น. 379, 403-406, 431-432, 440-441</p> <p>เพื่อกำหนดให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ ได้รับความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และ ชีวิตด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษของท่อไอเสีย รถยนต์ และรถจักรยานยนต์ เนื่องจากเป็นผู้ ก่อมลพิษที่สำคัญส่วนหนึ่งในสิ่งแวดล้อม จึง ต้องกำหนดให้ร่วมรับผิดชอบในการเยียวยา ความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษด้วย จำนวนหนึ่งตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย</p> <p>.....</p> <p>บทที่ 4 น. 373</p>

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
	<p>ด้านการแพทย์และการสาธารณสุขต้องจ่ายให้แก่โรงพยาบาล สถานพยาบาล หรือหน่วยบริการทางการแพทย์ เพื่อค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล และการรับบริการทางการแพทย์แผนไทย และการแพทย์ทางเลือกตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบโรคศิลปะที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิต</p> <p>.....</p> <p>“ค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล” หมายความว่า ค่าใช้จ่ายต่างๆเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล อันได้แก่ ค่าตรวจวินิจฉัยโรค ค่าตรวจรักษาติดตามอาการ ค่าบำบัดและบริการทางการแพทย์ ค่ายา ค่าเวชภัณฑ์ หรือหน่วยบริการทางการแพทย์อื่น ค่ารถพยาบาลหรือค่าพาหนะรับส่งผู้ป่วย ค่าพาหนะรับส่งผู้ทุพพลภาพ ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพร่างกายและจิตใจ และค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเพื่อการบริการด้านการแพทย์อื่นตามที่คณะกรรมการกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด</p> <p>.....</p> <p>“เงินประกันความเสียหาย” หมายความว่า เงินที่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษ ใ้ไว้เพื่อเป็นหลักประกันในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์จากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ เป็นเงิน จำนวนหนึ่งตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้</p> <p>.....</p> <p>“ภาษีการปล่อยมลพิษ” หมายความว่า เงินที่เรียก -</p>	<p>เพื่อกำหนดค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล ซึ่งอาจมิใช่ค่ารักษาพยาบาลโดยตรง</p> <p>.....</p> <p>บทที่ 4 น. 373</p> <p>เพื่อกำหนดค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล ซึ่งอาจมิใช่ค่ารักษาพยาบาลโดยตรง</p> <p>.....</p> <p>บทที่ 4 น. 361, 378, 405, 456-457</p> <p>เพื่อเป็นการระดมเงินกองทุนจากผู้ก่อมลพิษไว้เป็นหลักประกันการเยียวยาความเสียหาย โดยไม่จำเป็นต้องใช้เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็นเงินจากภาษีของประชาชน</p> <p>.....</p> <p>บทที่ 4 น. 377-379, 383-385, 389-390</p>

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงาน อุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
	<p>เก็บจากเจ้าของ โรงงานอุตสาหกรรมหรือเจ้าของ แหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมซึ่ง อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิต ของมนุษย์ตามอัตราร้อยละของมูลค่าแห่งความเสียหาย ที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์ จากปริมาณการก่อให้เกิดหรือปล่อยมลพิษออกสู่ สิ่งแวดล้อม</p> <p>.....</p> <p>“หลบหลีกภาษี” หมายความว่า การอาศัยช่องว่าง ทางกฎหมายหรือใช้การบรรเทาภาระภาษี เพื่อปลด เปลื้องภาระภาษี โดยไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ กฎหมาย</p> <p>.....</p> <p>“หลีกหนีภาษี” หมายความว่า การไม่ชำระภาษี หรือ กระทำด้วยวิธีใดๆที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อไม่ต้อง ชำระภาษีการปล่อยมลพิษ หรือลดภาระภาษีการปล่อย มลพิษ ซึ่งเป็นความผิดทางอาญา</p> <p>.....</p> <p>“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการ กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิต ของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม</p> <p>.....</p> <p>“คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์” หมายความว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้อพิพาทเกี่ยวกับการ</p>	<p>เพื่อกำหนดผู้มีหน้าที่เสียภาษีการปล่อยมลพิษ ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และทฤษฎีสติทธิ ในสิ่งแวดล้อม และหลักการเยียวยาความ เสียหาย</p> <p>.....</p> <p>บทที่ 4 น. 409 ที่มา: จีรศักดิ์ รอดจันทร์ (2556, น. 18) เพื่อกำหนดมาตรการทางภาษี ตามทฤษฎีการ ป้องกันเพื่อมิให้ผู้ใดอาศัยช่องว่างของ กฎหมายหรือใช้การบรรเทาภาระภาษีเพื่อไม่ ต้องเสียภาษี</p> <p>.....</p> <p>บทที่ 4 น. 409 ที่มา: จีรศักดิ์ รอดจันทร์ (2556, น. 35) เพื่อกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ไม่ชำระภาษี หรือ จงใจชำระภาษีไม่ครบถ้วนตามจำนวนที่ต้อง เสียภาษี ตามทฤษฎีการป้องกัน</p> <p>.....</p> <p>บทที่ 4 น. 363 เพื่อบริหารจัดการกองทุน</p> <p>.....</p> <p>บทที่ 4 น. 408 เพื่อพิจารณาหาข้อยุติทางภาษี</p>

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงาน อุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
	<p>จัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษ</p> <p>.....</p> <p>“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าพนักงาน สรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต และผู้ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>.....</p> <p>“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตาม พระราชบัญญัตินี้</p>	<p>.....</p> <p>บทที่ 4 น. 362, 407-408 เพื่อให้การปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ บรรลุตามวัตถุประสงค์</p> <p>.....</p> <p>บทที่ 4 น. 342-345 เพื่อกำหนดรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ</p>
4	<p>หมวด 1</p> <p>กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิต ของประชาชนจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรม</p> <p>ส่วนที่ 1</p> <p>ลักษณะของกองทุนเฉพาะเจาะจง</p> <p>ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุน เยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัยและชีวิตของ ประชาชนจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรม” เรียก โดยย่อว่า “กขมอ.” ในกระทรวงสาธารณสุข เป็น กองทุนนอกงบประมาณ</p> <p>ให้กองทุนตามวรรคหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่เป็นส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ</p>	<p>บทที่ 4 น. 342-345, 367-369, 379-381, 381- 383, 383-385, 431-432, 433, 438-439</p> <p>- เป็นกองทุนเยียวยาความเสียหายด้านสุขภาพ อนามัย และชีวิตจากมลพิษของ โรงงาน อุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษเท่านั้น ไม่รวมความเสียหายต่อทรัพย์สิน และเป็น กองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ตาม หลักการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง</p> <p>- เพื่อความสอดคล้องกับทฤษฎีสติพิทธิใน สิ่งแวดล้อม หลักการเยียวยาความเสียหาย หลักเหตุผลตามสัญญา หลักความรับผิดชอบ สมบูรณ์ หลักการป้องกันล่วงหน้า และ หลักการกั้นเงินในการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะ เฉพาะเจาะจง เพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่ กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น ในรูปแบบ Hard Earmarked Fund และเนื่องจากกองทุน นี้มีวัตถุประสงค์ในการเยียวยาความเสียหาย ด้าน สุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชน จากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรม จึงควร</p>

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
		<p>อยู่ในความดูแลของกระทรวงสาธารณสุข</p> <p>- เพื่อให้กองทุนสามารถดำเนินงานได้โดยรวดเร็วและคล่องตัวทันต่อเวลาตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ไม่ต้องอาศัยงบประมาณหรือบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ สามารถตัดสินใจก่อตั้งนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่นได้โดยอิสระ และบริหารจัดการทรัพย์สินของกองทุนได้อย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับหลักการของกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง และกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ</p>
5	<p>กองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมดังต่อไปนี้</p> <p>(1) เพื่อให้เป็นเงินอุดหนุนแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษสำหรับค่ารักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล ค่าตรวจรักษาติดตามอาการ</p> <p>(2) เพื่อให้เป็นค่าทดแทนในกรณีพิการ หรือไร้ความสามารถที่จะทำงานหรือดำเนินชีวิตตามปกติธรรมดาเนื่องจากเป็นผู้ประสบภัยจากมลพิษ</p> <p>(3) เพื่อให้เป็นค่าทดแทนสำหรับทายาทหรือบุคคลที่ขาดไร้อุปการะตามกฎหมายเนื่องจากความตายของผู้ประสบภัยจากมลพิษเพราะโรคอันเกิดจากมลพิษหรือ อุบัติภัยจากมลพิษ</p> <p>(4) ค่าปลงศพ และค่าใช้จ่ายอันเกี่ยวข้องด้วยการปลงศพ ของผู้ประสบภัยจากมลพิษตาม (3)</p> <p>(5) เพื่อให้เป็นเงินกู้ยืมแก่เจ้าของโรงงาน -</p>	<p>บทที่ 4 น. 353-359, 370-376, 432-437</p> <p>- มีที่มาจากกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษตามกฎหมาย Pollution Related Health Damage Compensation Law ของประเทศญี่ปุ่น</p> <p>- มีที่มาจากหลักการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ในเรื่องหลักเหตุผลตามสัญญาหลักการกันเงิน และหลักผลประโยชน์</p> <p>- เป็นการให้กู้ยืมเพื่อนำไปเป็นค่า -</p>

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
	<p>อุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดหรือปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปใช้เป็นค่ารักษาพยาบาลหรือค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษ</p> <p>(6) เพื่อเป็นเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด</p> <p>เงินกองทุนต้องนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนตามวรรคหนึ่งเท่านั้น จะนำไปใช้เพื่อการอื่นมิได้</p>	<p>รักษาพยาบาลแก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษเท่านั้น มิได้ให้กู้ยืมไปลงทุนหรือกระทำการกิจการอื่นใดนอกจากที่กำหนดใน (5)</p> <p>- เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษ และเพื่อช่วยเหลือ โรงงานอุตสาหกรรมไม่ให้ประสบปัญหาทางการเงิน และเพื่อให้กองทุนมีรายได้เพียงพอกับค่าใช้จ่าย</p> <p>- เนื่องจากการจัดการกองทุนย่อมมีค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ</p> <p>- ตามหลักการของกองทุนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (บทที่ 4 น. 429-458)</p>
6	<p>กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้</p> <p>(1) เงินบำรุงกองทุนที่จัดเก็บจากเงินประกันความเสียหายจากเจ้าของ โรงงาน อุตสาหกรรม หรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ตามมาตรา 12</p> <p>(2) เงินบำรุงกองทุนที่จัดเก็บจากภาษีการปล่อยมลพิษ ตามมาตรา 14</p> <p>(3) เงิน บำรุงกองทุน จากการ จัดเก็บ ภาษีสรรพสามิตรถยนต์และรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายสรรพสามิต และภาษีประจำปีรถยนต์ตามกฎหมายรถยนต์</p> <p>(4) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้</p> <p>(5) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ</p> <p>(6) ดอกเบี้ยจากเงินฝากธนาคาร</p>	<p>บทที่ 4 น. 361-363, 429-430, 433-434, 442-448,</p> <p>- เพื่อให้เงินรายได้หลักของกองทุนมาจากผู้ก่อมลพิษ และดอกผลของเงินกองทุนตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยไม่จำเป็นต้องมีเงินทุนประเดิม หรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล แต่เงินส่วนอื่นอาจมาจากกลุ่มรายได้อื่นด้วย (ถ้าหากมี) ในรูปแบบของ Soft Earmarked Fund เช่น เงินที่มีผู้มอบให้ เพื่อให้กองทุนมีเสถียรภาพและความมั่นคงยิ่งขึ้น</p> <p>- ตามแนวคิดและหลักการงบประมาณและหลักการกันเงิน เพื่อความสะดวกในการใช้จ่าย และเพื่อรักษาพยาบาลผู้เจ็บป่วยซึ่งต้องการความรวดเร็ว ไม่อาจรออนุมัติเงินงบประมาณประจำปีได้ จึงต้องกันไว้เป็นเงินนอกงบประมาณ โดยยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลัง</p>

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
	(7) ดอกเบี้ยจากการให้กู้ยืมตามวัตถุประสงค์ของกองทุน (8) ดอกผลและผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากกองทุน (9) เงินอื่น ๆ ที่ได้รับมาเพื่อการดำเนินการกองทุนเงินและทรัพย์สินของกองทุนตามวรรคหนึ่งให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน	เป็นรายได้แผ่นดิน ตามหลักการกักเงิน และหลักผลประโยชน์
7	การรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน รวมทั้งการนำเงินกองทุนไปจัดการหาผลประโยชน์ ให้เป็นไปตามรายละเอียดที่คณะกรรมการกำหนด	เพื่อให้การดำเนินการของกองทุนเป็นไปโดยถูกต้องและสามารถตรวจสอบได้
8	ให้กองทุนมีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานคร และหรือในจังหวัดอื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา	บทที่ 4 น. 363 เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนกระจายไปทั่วทุกพื้นที่ซึ่งมีความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนจากมลพิษ
9	ให้กองทุนมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในกรอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง (1) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่าง ๆ (2) ก่อตั้งสิทธิ หรือกระทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร (3) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน (4) กระทำการอื่นใดบรรดาที่เกี่ยวข้องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน	บทที่ 4 น. 359-361, 363-365 เพื่อให้การดำเนินการของกองทุนมีความคล่องตัว และบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
10	<p>ให้กองทุนมีอำนาจจัดเก็บเงินบำรุงจาก</p> <p>(1) ผู้มีหน้าที่จ่ายเงินประกันความเสียหายตามมาตรา 12</p> <p>(2) ผู้มีหน้าที่เสียภาษีการปล่อยมลพิษตามมาตรา 14</p> <p>(3) ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตรถยนต์และรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายสรรพสามิต และผู้มีหน้าที่เสียภาษีประจำปีรถยนต์ตามกฎหมายรถยนต์ ในอัตราร้อยละสี่สิบของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากมลพิษที่ปล่อยจากท่อไอเสียรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ตามขนาดชนิดหรือประเภทของรถยนต์และรถจักรยานยนต์</p>	<p>บทที่ 4 น. 361-363, 377-379, 389-390, 403-406, 431-432, 434-437, 440-441</p> <p>เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายของกองทุนตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ทฤษฎีสติพิทธิในสิ่งแวดล้อม และตามหลักการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงภายใต้หลักผลประโยชน์เนื่องจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมมิได้มีที่มาจากโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น เพียงแต่ โรงงาน อุตสาหกรรม เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัย ชีวิตและร่างกายของมนุษย์มากที่สุด ดังนั้น แหล่งกำเนิดมลพิษอื่นนอกจากโรงงานอุตสาหกรรม จึงควรต้องเสียภาษีมลพิษเช่นเดียวกัน ตามขนาด ประเภท และชนิดของแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ๆ</p>
11	<p>ส่วนที่ 2</p> <p>เงินรายได้ของกองทุน</p> <p>เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บและส่งเงินบำรุงกองทุน</p> <p>(1) ให้กรมสรรพสามิตเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บเงินประกันความเสียหายตามมาตรา 12 และเงินภาษีการปล่อยมลพิษตามมาตรา 14 เพื่อนำส่งเป็นรายได้ของกองทุน ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด</p> <p>(2) ให้กรมสรรพสามิตและกรมการขนส่งทางบก</p>	<p>บทที่ 4 น. 361-363</p> <p>เพื่อระดมเงินกองทุนสำหรับใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์</p> <p>เนื่องจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมมิได้มีที่มาจากโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น เพียงแต่โรงงานอุตสาหกรรมเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัย ชีวิตและร่างกายของมนุษย์มากที่สุด ดังนั้น แหล่งกำเนิดมลพิษอื่นนอกจากโรงงานอุตสาหกรรม จึงควรต้องเสียภาษีมลพิษเช่นเดียวกัน ตามขนาด ประเภท</p>

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
	เป็นผู้ดำเนินการเรียกเก็บเงินบำรุงกองทุนตามกฎหมายสรรพสามิตและกฎหมายรถยนต์ เพื่อนำส่งเป็นรายได้ของกองทุน โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด	และชนิด ของแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นๆ ที่มา: กองทุน สนับสนุน การสร้างเสริมสุขภาพ มาตรา 12
12	<p>เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งอาจก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของมนุษย์ มีหน้าที่วางเงินประกันความเสียหาย จำนวนร้อยละสามสิบของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากมลพิษที่ก่อให้เกิดหรือปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม ตามประเภท ชนิด และขนาดของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ</p> <p>เงินประกันความเสียหายที่จัดเก็บตามวรรคหนึ่งให้นำเข้าสู่กองทุนเป็นเงินนอกงบประมาณ ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน</p> <p>เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ มีสิทธิได้รับเงินประกันความเสียหายคืนเมื่อยุติการปล่อยมลพิษเป็นเวลาหนึ่งปี เว้นแต่ในกรณีที่มีหนี้ค้างชำระกองทุน เมื่อหักหนี้ที่ค้างชำระพร้อมดอกเบี้ยแล้ว หากยังมีเงินเหลือจึงให้ส่งคืน แต่ถ้าเงินประกันความเสียหายที่ได้วางไว้ไม่เพียงพอสำหรับชำระหนี้และดอกเบี้ยที่ค้างชำระ เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นยังคงต้องรับผิดชอบในส่วนที่ยังขาดจำนวนอยู่</p>	<p>บทที่ 4 น. 361-363, 378-379, 383-385, 389 - 390</p> <ul style="list-style-type: none"> - เพื่อกำหนดตัวผู้มีหน้าที่จ่ายเงินประกันความเสียหาย ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เนื่องจากผู้ก่อมลพิษในสิ่งแวดล้อมมิได้มีเพียงโรงงานอุตสาหกรรม จึงต้องให้แหล่งกำเนิดมลพิษอื่นต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่าย - เพื่อให้ โรงงาน อุตสาหกรรม หรือ แหล่งกำเนิดมลพิษรับผิดชอบในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชน อันเกิดจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม ด้วย โดยการจ่ายค่าใช้สิ่งแวดล้อมตามทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม และหลักการเยียวยาความเสียหาย ผ่านทางการจ่ายเงินวางประกันความเสียหายเข้ากองทุน - เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนจึงต้องกันไว้เป็นกองทุนนอกงบประมาณ - เพื่อความเสมอภาคและเป็นธรรมในการจ่ายเงินประกันความเสียหายจึงต้องกำหนดให้มีสิทธิได้รับเงินคืนเมื่อยุติการปล่อยมลพิษ

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
13	<p>การวางเงินประกันความเสียหายตามมาตรา 12 ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการซึ่งรัฐมนตรีกำหนดในกฎกระทรวง</p> <p>ผู้มีหน้าที่วางเงินประกันความเสียหายตามวรรคหนึ่งซึ่งไม่ชำระเงินประกันความเสียหายที่ถูกเรียกเก็บต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>	<p>บทที่ 4 น. 408-409</p> <p>เพื่อให้มีมาตรการบังคับแก่ผู้ไม่ปฏิบัติ ตามมาตรา 11 และมาตรา 12 ตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกัน</p>
14	<p>ให้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีการปล่อยมลพิษตามตารางอัตราภาษีซึ่งแบ่งตามความสามารถในการหารายได้ดังนี้</p> <p>(1) โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีรายได้ต่ำ ให้เสียภาษีตามตารางอัตราภาษีที่หนึ่ง</p> <p>(2) โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีรายได้สูงกว่า (1) ให้เสียภาษีตามตารางอัตราภาษีที่สองในอัตราภาษีที่สูงกว่า (1)</p> <p>(3) โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีรายได้สูงกว่า (2) ให้เสียภาษีตามตารางอัตราภาษีที่สามในอัตราภาษีที่สูงกว่า (2)</p> <p>ให้แต่ละตารางอัตราภาษีตามวรรคหนึ่งมีฐานภาษีที่กว้างภายใต้อัตราภาษีแบบก้าวหน้าเพียงสองอัตรา และมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดไม่สูงถึงร้อยละห้าสิบของฐานภาษี</p> <p>ให้ใช้มูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากปริมาณการปล่อยมลพิษต่อหน่วยเป็นฐานภาษี</p> <p>การกำหนดฐานภาษีตามวรรคก่อนในแต่ละตาราง</p>	<p>บทที่ 4 น. 377-379, 383-385, 389-390, 393-406, 406-407, 425-428, 437-448</p> <p>- เนื่องจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษ จึงกำหนดให้เป็นหน่วยภาษี ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และตามทฤษฎีสติชนในสิ่งแวดล้อมและหลักการเยียวยาความเสียหาย เพื่อให้สอดคล้องกับทฤษฎีระบบ 2 ตารางอัตราภาษี ซึ่งเป็นทฤษฎีการจัดเก็บภาษีเงินได้ของ รศ.ดร.จรัสศักดิ์ รอดจันทร์ ทำให้การจัดเก็บภาษีมีความสมดุลกับหลักความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีและความสะดวกในการกระจายรายได้ครั้งใหม่ และสอดคล้องกับหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี และในการให้ความร่วมมือในการเสียภาษี</p> <p>- การกำหนดฐานภาษีกำหนดให้คำนวณตั้งแต่ 1 หน่วยตามหลักความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์ และตามหลักความรับผิดชอบแบบขยายมาตรฐาน ที่เห็นว่าผู้ก่อมลพิษต้องจ่ายค่าใช้สิ่งแวดล้อม</p>

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
	<p>อัตราภาษี ให้กำหนดจากปริมาณการปล่อยมลพิษตั้งแต่หนึ่งหน่วย จนถึงค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมสูงสุดเป็นฐานภาษีของอัตราภาษีที่หนึ่ง และจากปริมาณการปล่อยมลพิษสูงกว่าค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นฐานภาษีของอัตราภาษีที่สอง</p> <p>ค่าใช้จ่ายในการลงทุนเพื่อลดการปล่อยมลพิษหรือก่อให้เกิดมลพิษซึ่งมีค่าใช้จ่ายที่เป็นจริงและเห็นประจักษ์ ให้หักเป็นค่าลดหย่อนภาษีการปล่อยมลพิษได้ตามที่รัฐมนตรีกำหนด</p> <p>การแบ่งขนาดของโรงงานอุตสาหกรรมและแหล่งกำเนิดมลพิษตามความสามารถในการหารายได้เพื่อเสียภาษีตามวรรคหนึ่ง (1), (2) และ (3) และการกำหนดอัตราภาษีในแต่ละตารางอัตราภาษี ให้ออกเป็นกฎกระทรวง</p>	<p>ตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการผลิตอันก่อให้เกิดมลพิษนั้น แม้มลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมไม่เกินเกณฑ์ค่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ก็ตาม</p> <p>- เพื่อเป็นมาตรการจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษลดการปล่อยมลพิษตามหลักการป้องกันล่วงหน้า</p> <p>- กฎกระทรวงแบ่งขนาดของโรงงานอุตสาหกรรมและแหล่งกำเนิดมลพิษ และการกำหนดอัตราภาษีในแต่ละตารางอัตราภาษี ให้ดูคำแนะนำในตารางที่ 5.7 และ 5.8</p>
15	<p>ผู้มีหน้าที่เสียภาษีการปล่อยมลพิษตามมาตรา 14 ซึ่งชำระภาษีส่วต่ำกว่าเวลาที่กำหนดให้ชำระ หรือหลบหลีกภาษี ต้องเสียเบี้ยปรับสองเท่าของจำนวนเงินภาษีที่ต้องชำระ</p> <p>ผู้มีหน้าที่เสียภาษีการปล่อยมลพิษซึ่งกระทำการใดๆเพื่อจะไม่ต้องเสียภาษี หรือเพื่อเสียภาษีน้อยกว่าที่ต้องเสีย หลีกหนีภาษีหรือพยายามหลีกหนีภาษี ต้องเสียเงินเพิ่มร้อยละสองของเงินภาษีที่ต้องเสีย และต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>	<p>บทที่ 4 น. 408</p> <p>เพื่อให้มีมาตรการบังคับทางภาษีแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 11 และมาตรา 14 ตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกัน</p>
16	<p>เบี้ยปรับ และเงินเพิ่มตามมาตรา 15 ให้ถือเป็นเงินภาษีที่ต้องนำส่งเข้ากองทุน ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน</p>	<p>บทที่ 4 น. 433-434</p> <p>เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกันเงินที่แยกเงินภาษีที่จัดเก็บในลักษณะเฉพาะเจาะจง เพื่อใช้</p>

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
		ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่กันไว้เป็นเงินนอกงบประมาณ
17	<p>ในกรณีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีการปล่อยมลพิษ ได้รับแจ้งการประเมินภาษีจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับแจ้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่านำส่งภาษีไม่ครบตามจำนวนที่ต้องเสียภาษี หรือค้างชำระภาษี และไม่เห็นด้วยกับพนักงานเจ้าหน้าที่ มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ลงในหนังสือแจ้งการประเมินหรือหนังสือแจ้งเตือน</p>	<p>บทที่ 4 น. 408</p> <p>วิธีการหาข้อยุติทางภาษี เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษี</p>
18	<p>ในกรณีที่อธิบดีได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามมาตรา 14 ชำระภาษีที่ค้างภายในเวลาที่กำหนดไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันที่ลงในหนังสือแจ้งเตือนแล้ว แต่ผู้นั้นไม่ชำระภาษีจนพ้นกำหนดเวลาในหนังสือแจ้งเตือน ให้อธิบดีมีอำนาจออกคำสั่งให้อายัดหรือยึดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษิดังกล่าวและนำออกขายทอดตลาดเพื่อใช้หนี้ภาษีที่ค้างชำระ และหักค่าใช้จ่ายในการยึดอายัด และการขายทอดตลาดได้ โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล</p> <p>ในกรณีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่เห็นด้วยกับหนังสือแจ้งเตือนให้ชำระภาษีก้าง หรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งให้อายัด หรือยึดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งเตือนให้ชำระภาษีก้าง หรือนับแต่วันที่มิคำสั่งอายัด หรือคำสั่งให้ยึดทรัพย์สิน</p> <p>คำว่า “อธิบดี” ตามมาตรานี้ หมายความว่า อธิบดีกรมสรรพสามิต</p>	<p>บทที่ 4 น. 408-409</p> <p>- เป็นมาตรการบังคับทางภาษีในกรณีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่ชำระภาษี ชำระไม่ครบถ้วน ซึ่งถือเป็นการค้างชำระภาษี</p> <p>- วิธีการเพื่อหาข้อยุติทางภาษี เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีซึ่งมิได้ค้างชำระภาษี ตามที่มีหนังสือแจ้งเตือนจากอธิบดี ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติใน พ.ร.บ.จัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 มาตรา 24</p>

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
19	<p>การอุทธรณ์ตามมาตรา 17 หรือมาตรา 18 ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการชำระภาษี</p> <p>ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ให้อุทธรณ์ต่อศาลภาษีอากรภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์</p>	<p>บทที่ 4 น. 408</p> <p>- เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีใช้ประโยชน์จากกฎหมายในการประวิงเวลา</p> <p>- วิธีการเพื่อหาข้อยุติทางภาษี เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีซึ่งมิได้ค้างชำระภาษีตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติใน พ.ร.บ.จัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 มาตรา 24 และมาตรา 33</p>
20	<p>คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ประกอบด้วยผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายภาษี สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการกองวิจัยและเตือนภัยมลพิษโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม</p> <p>อธิบดีอัยการสำนักงานคดีภาษีอากร ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ เป็นกรรมการ และผู้แทนกรมสรรพสามิตเป็นกรรมการและเลขานุการ</p>	<p>บทที่ 4 น. 408</p> <p>วิธีการเพื่อหาข้อยุติทางภาษี เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษี</p>
21	<p>คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 17 และมาตรา 18 และมีอำนาจออกหนังสือเรียกเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษมาให้ถ้อยคำ หรือแจ้งข้อเท็จจริงหรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชี เอกสาร และหลักฐานใดๆ เพื่อประกอบการพิจารณา หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการแทน</p> <p>ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และคณะอนุกรรมการตามมาตรานี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา</p>	<p>บทที่ 4 น. 408</p> <p>- วิธีการเพื่อหาข้อยุติทางภาษี เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษี</p> <p>- เพื่อให้การพิจารณามีความถูกต้องยุติธรรม และเพื่อความรวดเร็ว จึงให้มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาอุทธรณ์แทนได้</p> <p>- การที่กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะมีอำนาจหน้าที่ตามประมวล</p>

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
		กฎหมายอาญา ทำให้ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ต้องมีความผิดทางอาญาด้วย
22	การประชุมคณะกรรมการอุทธรณ์ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด ในกรณีที่ประธานไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการเลือกจากกรรมการคนหนึ่งที่มาประชุมขึ้นเป็นประธานในการประชุมครั้งนั้น	บทที่ 4 น. 408 เพื่อให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของกองทุน
23	หมวด 2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุน ส่วนที่ 1 การใช้จ่ายเงินกองทุน ผู้ประสบภัยจากมลพิษซึ่งมีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนตามมาตรา 5 ต้องเป็นผู้อยู่ในพื้นที่ดังต่อไปนี้ (1) เขตพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษตั้งอยู่ แต่มิได้อยู่ในเขตควบคุมมลพิษ หรือเขตพื้นที่ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ หรือเขตพื้นที่ซึ่งมลพิษอาจกระจายไปถึงตามที่คณะกรรมการได้ประกาศกำหนด	บทที่ 3 น. 148-150; บทที่ 4 น. 377-385, 389-390, หลักการเยียวยาความเสียหาย ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์ หลักความเป็นไปได้ หลักการเฉลี่ย หลักการป้องกันล่วงหน้า บทที่ 4 น. 369-370 เพื่อกำหนดขอบเขตพื้นที่ซึ่งกองทุนให้ความคุ้มครอง หลักความน่าจะเป็นสำหรับโรคอันเกิดจากมลพิษที่ร้ายแรง และสามารถเก็บข้อมูลจากผู้อยู่ในพื้นที่ได้ว่าควรเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
	<p>(2) ไม่จำกัดพื้นที่ แต่ต้องเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษตามที่คณะกรรมการประกาศ</p> <p>(3) เขตพื้นที่ซึ่งเกิดอุบัติเหตุจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ และเขตพื้นที่ซึ่งมลพิษอาจกระจายไปถึง</p> <p>(4) เขตพื้นที่ที่มีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขึ้นใหม่ หรือเขตพื้นที่ที่มลพิษอาจกระจายไปถึง</p>	<p>สำหรับผู้ป่วยด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษไม่จำกัดพื้นที่ บางโรคอาจเหมือนกับ (1) หรืออาจเป็นโรคที่มีความร้ายแรงน้อยกว่า เพราะไม่สามารถพิสูจน์ว่าเจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม</p> <p>(3) และ (4) สำหรับผู้ประสบภัยจากมลพิษซึ่งมิได้มีประกาศไว้ให้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือไม่ว่าตามข้อ (1) หรือ (2)</p>
24	<p>ผู้มีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้</p> <p>(1) มีคำรับรองของแพทย์และเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นผู้อยู่ในเงื่อนไขที่มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุน และ</p> <p>(2) ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายและคณะกรรมการกำหนด และ</p> <p>(3) ให้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือตามที่เสียหายจริง แต่ไม่เกินจำนวนเงินขั้นสูงสุดที่คณะกรรมการประกาศให้คณะกรรมการหรือผู้ที่คณะกรรมการมอบหมายเป็นผู้พิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติคำขอตามวรรคหนึ่ง</p>	<p>บทที่ 4 น. 370-371</p> <p>- เพื่อให้การช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยที่น่าจะเจ็บป่วยหรือได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษแท้จริง</p> <p>- ผู้มีสิทธิยื่นคำขอไม่จำเป็นต้องได้รับอนุมัติเงินช่วยเหลือจากกองทุน ทุกกรณี หากคณะกรรมการเห็นว่าผู้นั้นเจ็บป่วยจากสาเหตุอื่นหรือจากแหล่งมลพิษอื่นก็ไม่จำเป็นต้องอนุมัติ</p>
25	<p>ผู้มีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนตามมาตรา 23 (1) และ (4) ต้องเป็นผู้ที่อยู่อาศัย ทำงาน หรือเข้าออกในพื้นที่ หรือบริเวณเขตกำหนด ในช่วงระยะเวลาที่มีความสัมพันธ์กับโรคและอายุของบุคคลดังกล่าวในเขตพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษตั้งอยู่หรือก่อสร้างขึ้นใหม่ หรือเขตพื้นที่ซึ่งถูกประกาศ</p>	<p>บทที่ 4 น. 365-369</p> <p>เพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดจำนวนเงินช่วยเหลือ และพิจารณาว่าเจ็บป่วยเนื่องจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษจริงหรือไม่ เพราะบางคนอาจป่วยจากกรรมพันธุ์ บางคนอาจป่วยจากที่</p>

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
	ให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ หรือเขตพื้นที่ที่มลพิษอาจกระจายไปถึงตามที่คณะกรรมการประกาศ	อื่นมาก่อนเข้ามาในพื้นที่ หรือก่อนก่อสร้างโรงงาน หรือจากมลพิษภาคเกษตรกรรม ฯลฯ
26	<p>ผู้มีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนตามมาตรา 23 (1) และ (4) ต้องลงทะเบียนให้ประวัติที่อยู่ การย้ายถิ่นที่อยู่ ประวัติความเจ็บป่วย และการรักษา ประวัติการทำงาน อาชีพ และรายได้ ตามรายละเอียดที่คณะกรรมการกำหนด</p> <p>ผู้ใดรู้อยู่แล้วปกปิดข้อความจริงหรือให้ข้อความอันเป็นเท็จตามวรรคหนึ่ง ผู้นั้น ไม่มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุน และต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>	<p>บทที่ 4 น. 365-369</p> <p>- เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณาตามมาตรา 25</p> <p>- ทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันไม่ให้มีการทุจริตในการขอรับเงินอุดหนุนจากกองทุน ทั้งนี้มิใช่ผู้ประสบภัยจากมลพิษตามกฎหมายนี้แต่กำหนดโทษเพียงความผิดลหุโทษเพื่อเป็นการข่มขู่ให้กลัวไม่กล้าปกปิดข้อความจริงหรือแถลงข้อความอันเป็นเท็จ</p>
27	<p>ผู้มีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนตามมาตรา 23 (1) มีสิทธิยื่นคำขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนได้ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้</p> <p>(1) ต้องเป็นผู้ประสบภัยจากมลพิษอันเกิดจากโรคที่คณะกรรมการประกาศ หรือ</p> <p>(2) ต้องเป็นผู้ประสบภัยจากมลพิษเนื่องจากอุบัติเหตุของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือ</p> <p>(3) ต้องเป็นผู้ประสบภัยจากมลพิษเนื่องจากการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขึ้นใหม่</p>	<p>บทที่ 4 น. 365-369, 369-376</p> <p>ผู้ประสบภัยในพื้นที่เหล่านี้จะมีประวัติอยู่แล้วตามมาตรา 25 และมาตรา 26 ถ้าเจ็บป่วยด้วยโรคที่คณะกรรมการประกาศ สามารถใช้หลักความน่าจะเป็นได้ว่าเจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษในพื้นที่ แต่ถ้า มีอุบัติเหตุจากมลพิษหรือโรงงานตั้งใหม่ และเจ็บป่วยจากอุบัติเหตุ นั้น อาจไม่ใช่โรคที่มีการประกาศไว้ แต่เป็นความเจ็บป่วยจากมลพิษ หรือเกิดจากโรงงานที่ตั้งใหม่อาจก่อมลพิษใหม่ที่ไม่เคยมีประกาศไว้ ก็ให้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือด้วย</p>
28	ผู้มีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนตามมาตรา 23 (1) ให้ผู้มีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือเพิ่มจากกองทุนสำหรับความเจ็บป่วยหรือความเสียหายต่อสุขภาพ	<p>บทที่ 4 น. 373-375</p> <p>เฉพาะผู้ประสบภัยซึ่งอยู่ในพื้นที่ตามมาตรา 23 (1) ที่คณะกรรมการควรพิจารณาจ่าย</p>

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
	<p>อนามัย และชีวิต ซึ่งยังไม่แสดงอาการให้ปรากฏในขณะที่ได้รับอนุมัติเงินช่วยเหลือ ภายในเวลาสิบปีนับแต่ได้รับอนุมัติเงินช่วยเหลือครั้งแรก</p> <p>ถ้าบุคคลตามวรรคหนึ่งยังไม่เคยได้รับอนุมัติเงินช่วยเหลือ และมีได้เจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากโรคที่คณะกรรมการประกาศ แต่เจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากมลพิษตามมาตรา 23 (3) หรือ (4) ให้ยื่นคำขอได้ภายใน</p>	<p>ค่าเสียหายเพิ่มเติมให้ได้ตามหลักความน่าจะเป็น เพราะเป็นผู้อยู่ในพื้นที่ แต่ต้องมีหลักฐานอื่นๆ ประกอบแล้วแต่คณะกรรมการจะกำหนด หากเป็นผู้ประสบภัยในพื้นที่อื่น ควรให้เป็น อำนาจของศาล ซึ่งเป็น ผู้มีความเที่ยงตรงยุติธรรมเป็นผู้พิจารณา</p>
29	<p>ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุนตามมาตรา 27 มีหลักฐานว่าได้รับความเสียหายมากกว่าจำนวนเงินขั้นสูงสุดที่คณะกรรมการประกาศ ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำขอให้กองทุนจ่ายเงินช่วยเหลือตามมาตรา 5 สำหรับเศษแห่งความเสียหายซึ่งเกินจากประกาศขั้นสูงสุดของคณะกรรมการ ได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด</p> <p>ในกรณีที่คณะกรรมการหรือผู้ที่คณะกรรมการมอบหมาย อนุมัติให้เงินช่วยเหลือเพิ่มตามวรรคหนึ่ง ให้กองทุนมีอำนาจเรียกคืนจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่เกี่ยวข้องกับโรคอันเกิดจากมลพิษนั้น ซึ่งตั้งอยู่ในเขตพื้นที่นั้นหรือพื้นที่ซึ่งมลพิษอาจกระจายไปถึงตามที่คณะกรรมการประกาศได้ พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่กองทุนได้จ่ายเงินช่วยเหลือให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือ โดยให้แต่ละ โรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษแบ่งความรับผิดชอบเฉลี่ยตามส่วนมากน้อยของความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากปริมาณมลพิษที่ก่อให้เกิดขึ้น หรือปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม ทั้งนี้โดยไม่จำเป็นต้องขึ้นฟ้องคดีต่อศาล</p>	<p>บทที่ 4 น. 365-376</p> <p>- เพื่อผู้ประสบภัยจากมลพิษจะไม่ต้องฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลในส่วนที่ยังขาด ทำให้ได้รับการเยียวยารักษาโดยเร็วตามหลักการเยียวยาความเสียหาย และเป็นภาระลดจำนวนคดีที่จะไปสู่ศาลเพื่อให้เงินกองทุนมีเพียงพอสำหรับเป็นเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยอื่น จึงต้องเรียกคืนกลับเข้ากองทุน ถ้าโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษไม่คืนให้ กองทุนก็สามารถฟ้องเรียกคืนได้ และกองทุนมีสิทธิคิดดอกเบี้ยตั้งแต่วันที่กองทุนจ่ายเงินไป มิใช่คิดตั้งแต่วันฟ้องเรียกคืน</p> <p>- ตามหลักความน่าจะเป็น และหลักการเฉลี่ยกรณีมีหลายโรงงานแต่ปล่อยมลพิษต่างกัน ความน่าจะเป็นต้องมาจากโรงงานที่ปล่อยมลพิษที่ทำให้เกิดโรคของผู้ประสบภัย แต่ถ้าโรงงานเหล่านั้นมีหลายโรงงานต้องแบ่งความรับผิดชอบตามหลักการเฉลี่ย ไม่ว่าจะปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นย่อมต้องรับผิดชอบ</p>

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
	<p>การเรียกคืนเงินตามวรรคสอง ให้กองทุนแจ้งเป็นหนังสือไปยังโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้จ่ายเงินช่วยเหลือให้แก่ผู้ยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษมีข้อโต้แย้งคัดค้านประการใด ให้มีสิทธิยื่นฟ้องอุทธรณ์ต่อศาลได้ภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่รับหนังสือแจ้งจากกองทุน</p>	<p>หลักความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์ ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย</p> <p>- เนื่องจากกองทุนมีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงควรให้มีอำนาจเรียกคืนเงินได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อความสะดวกรวดเร็วและลดจำนวนคดีไปสู่ศาล แต่เพื่อความเป็นธรรมมิให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบจึงให้โรงงานมีสิทธิยื่นฟ้องอุทธรณ์ต่อศาลได้หากมีข้อโต้แย้งคัดค้าน</p>
30	<p>โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษใดได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือไปแล้ว ก่อนที่ผู้นั้นจะได้รับเงินช่วยเหลือเพิ่มจากกองทุน ให้หักเงินส่วนนั้นออกจากส่วนที่โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นต้องเฉลี่ยรับผิดชอบตามมาตรา 29</p> <p>การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่ง ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงส่วนเฉลี่ยแห่งความรับผิดชอบของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษอื่นที่ต้องร่วมรับผิดชอบ</p> <p>ในกรณีที่ค่าสินไหมทดแทนซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษได้จ่ายให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือตามวรรคหนึ่งยังไม่เพียงพอกับความเสียหายแท้จริง จำนวนเงินยังขาดอยู่อีกเท่าใด ให้กองทุนเรียกในส่วนที่ยังขาดนั้นจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นได้ พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี นับแต่วันที่กองทุนได้จ่ายเงินช่วยเหลือเพิ่มให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุน</p>	<p>บทที่ 4 น. 370-376</p> <p>เพื่อความเป็นธรรมกับโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่รับผิดชอบ และเป็นการสนับสนุนให้โรงงานฯ ยินดีจ่ายเงินเพื่อไม่ต้องเสียดอกเบี้ยให้กองทุน และทำให้ผู้ประกอบการได้รับเงินสำหรับเป็นค่ารักษาพยาบาลเร็วขึ้น</p>

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
31	<p>ผู้มีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนตามมาตรา 23 (3) หรือ (4) และมีใช้ผู้มีสิทธิตามมาตรา 23 (1) ให้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุน ตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร โดยต้องยื่นคำขอภายในเวลาสามปีนับแต่วันที่เกิดอุบัติเหตุจากมลพิษ หรือนับแต่วันที่การก่อสร้างโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขึ้นใหม่ขึ้นสิ้นสุดลง แล้วแต่กรณี และมีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือเพิ่ม สำหรับความเจ็บป่วยหรือความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตซึ่งยังไม่แสดงอาการให้ปรากฏในขณะที่ได้รับอนุมัติเงินช่วยเหลือได้ภายในเวลาสิบปี นับแต่ได้รับอนุมัติเงินช่วยเหลือครั้งแรก</p> <p>ถ้าผู้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือตามวรรคหนึ่งได้รับความเสียหายมากกว่าที่ได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุน ผู้นั้นยังคงมีสิทธิเรียกร้องเอาจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษในเศษแห่งความเสียหายที่ยังเหลืออยู่ได้</p>	<p>บทที่ 4 น. 370-376</p> <p>กรณีเหล่านี้ไม่สามารถประกาศชนิดของโรคล่วงหน้า หรือความเสียหายจากมลพิษล่วงหน้าได้จนกว่าจะเกิดอุบัติเหตุแล้ว แต่เนื่องจากเป็นอุบัติเหตุที่เกิดนอกพื้นที่ตามมาตรา 23 (1) จึงอาจมิได้เจ็บป่วยจากมลพิษที่เกิดอุบัติเหตุ แต่เจ็บป่วยมาก่อน ซึ่งไม่มีประวัติไว้หรือมลพิษจากอุบัติเหตุอาจเป็นโรคอันเกิดจากมลพิษอื่นที่มีได้มีประกาศไว้ตามมาตรา 32 (2) จึงให้คณะกรรมการพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป และถ้าเสียหายมากกว่าจึงต้องไปพิสูจน์ความเสียหายเพื่อให้ศาลเป็นผู้พิจารณา</p>
32	<p>ให้โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ มีสิทธิกู้ยืมเงินจากกองทุนเพื่อใช้สำหรับชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษได้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรในอัตราดอกเบี้ยต่ำ</p>	<p>บทที่ 4 น. 374-376</p> <p>เพื่อเป็นการช่วยเหลือทั้ง โรงงาน หรือแหล่งกำเนิดมลพิษ และช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้ได้รับชดเชยเยียวยารักษาเร็วขึ้น</p>
33	<p>ผู้ประสบภัยจากมลพิษซึ่งมีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งได้รับชดเชยเยียวยาความเสียหายจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษไปแล้วทำใด ให้หมดสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุนเท่ากับจำนวนเงินที่ได้รับชดเชยไป</p>	<p>บทที่ 4 น. 374-376</p> <p>เพื่อความเป็นธรรมกับเจ้าของโรงงานซึ่งเป็นผู้ส่งเงินเข้ากองทุน และไม่ให้ผู้เสียหายได้รับชดเชยเกินความเสียหายแท้จริง</p>

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
	แล้วเท่านั้น	
34	<p style="text-align: center;">ส่วนที่ 2</p> <p style="text-align: center;">การบริหารจัดการกองทุน</p> <p>ให้กองทุนมีคณะกรรมการบริหารคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม” เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการกymo.”ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย อธิบดีกรมควบคุมโรค อธิบดีกรมอนามัย อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนองค์กรชุมชนซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากองค์กรชุมชน ที่มีวัตถุประสงค์สนับสนุนชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษและหรือสารอันตรายให้ได้รับความเป็นธรรม จำนวนหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคนซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านประกันภัย นักระบาดวิทยา และผู้เชี่ยวชาญด้านมลพิษ โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ</p>	<p>บทที่ 4 น. 353-356, 363-365</p> <ul style="list-style-type: none"> - เพื่อให้การบริหารจัดการการดำเนินการกองทุนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ - เนื่องจากแหล่งที่มาของเงินรายได้กองทุนมาจากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ซึ่งหน้าที่ในการเสียภาษีของเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษจะกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น และการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวนี้ก็ต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญคือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของภาษี หรือ No Taxation Without Representation กล่าวคือ ไม่มีการจัดเก็บภาษีหากปราศจากผู้แทนหรือหลักความยินยอมของประชาชนนั่นเอง การบริหารจัดการกองทุนจึงควรต้องมีผู้แทนประชาชนทั้งจากฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี และจากฝ่ายชุมชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษซึ่งมีสิทธิได้รับค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายจากกองทุนร่วมกันบริหารจัดการกองทุน
35	<p>กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี และให้พ้นจากตำแหน่งในกรณีดังต่อไปนี้</p>	<p>บทที่ 4 น. 363-364</p> <ul style="list-style-type: none"> - เพื่อให้การบริหารจัดการกองทุนดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
	<p>(1) ตาย</p> <p>(2) ลาออก</p> <p>(3) เป็น บุคคลล้มละลาย หรือเป็น คนไร้ความสามารถ</p> <p>(4) ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้จำคุก</p> <p>(5) คณะกรรมการมีมติเสียงข้างมากให้ออกจากตำแหน่ง</p> <p>กรรมการซึ่งออกจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าสองวาระมิได้</p> <p>ในกรณีที่ตำแหน่งกรรมการตามวรรคหนึ่งว่างลง เพราะเหตุอื่นนอกจากออกตามวาระ ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการขึ้นใหม่ มีวาระเท่ากับกรรมการที่ต้องออกไปเหลืออยู่</p>	<p>- เนื่องจากผู้ที่เป็นกรรมการ โดยตำแหน่งนั้น หากต้องออกจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ ก็ย่อมพ้นจากการเป็นกรรมการ จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งไว้ แต่ผู้ที่มีใช้กรรมการ โดยตำแหน่ง หากไม่กำหนดเหตุที่ให้พ้นจากตำแหน่งไว้ก็จะไม่สามารถออกจากตำแหน่งได้</p>
36	<p>ให้คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) กำหนดนโยบาย และออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งในการบริหารกองทุน</p> <p>(2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับ เก็บ รักษา และจ่ายเงินกองทุน</p> <p>(3) กำกับดูแลบริหารกิจการกองทุน</p> <p>(4) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย</p> <p>(5) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ</p> <p>(6) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการการตรวจสอบภายในเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานต่างๆ ของกองทุน</p> <p>(7) ให้คำเสนอแนะต่อรัฐมนตรี ในการกำหนด</p>	<p>บทที่ 4 น. 363-365</p> <p>เพื่อให้มีการกำกับ ดูแล การบริหารจัดการกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งร่าง พ.ร.บ.นี้</p>

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
	หลักเกณฑ์ เงื่อนไข กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ (8) ปฏิบัติการอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้	
37	คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการแต่งตั้งขึ้น มีอำนาจออกหนังสือเรียกผู้ยื่นคำขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุน หรือออกหนังสือเรียกผู้ประกอบการหรือเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งขอกู้ยืมเงินจากกองทุนมาให้ถ้อยคำ หรือแจ้งข้อเท็จจริง หรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชี เอกสาร และหลักฐานใด ๆ เพื่อประกอบการพิจารณา	บทที่ 4 น. 363-365 เพื่อให้การบริหารจัดการกองทุนเป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งร่าง พ.ร.บ.นี้
38	ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ตอบคำถามด้วยถ้อยคำเท็จ แสดงเอกสารหรือพยานหลักฐานเท็จ หรือแสดงบัญชีทรัพย์สินใด ๆ อันเป็นเท็จ เพื่อขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุน หรือเพื่อกู้ยืมเงินจากกองทุน หรือเพื่อไม่ต้องจ่ายเงินประกันความเสียหาย หรือเพื่อไม่ต้องเสียภาษีการปล่อยมลพิษ หรือเพื่อให้จ่ายเงินประกันความเสียหายน้อยลงหรือเพื่อเสียภาษีการปล่อยมลพิษน้อยลงกว่าที่ต้องชำระ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	บทที่ 4 น. 363-365, 408-409 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกัน เพื่อเป็นการข่มขู่ให้กลัว ไม่กล้าปฏิบัติกรใดๆเพื่อนำไปสู่การกระทำความผิดกฎหมายหรือฝ่าฝืนกฎหมายอื่น จึงกำหนดโทษเพียงความผิดลหุโทษ
39	ผู้ใดขัดขวางหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการกองทุนหรือคณะอนุกรรมการตามมาตรา 37 ขัดขวางหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือคณะอนุกรรมการ ตามมาตรา 21 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	บทที่ 4 น. 363-365, 408-409 ตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกัน เพื่อเป็นการข่มขู่ให้กลัว ไม่กล้าปฏิบัติกรใดๆ เพื่อนำไปสู่การกระทำความผิดกฎหมายหรือฝ่าฝืนกฎหมายอื่น และเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือคณะอนุกรรมการ หรือคณะกรรมการกองทุนหรือคณะอนุกรรมการ

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
		สามารถดำเนินการกองทุนตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ในส่วนที่เกี่ยวกับกองทุนในหมวด 2 ส่วนที่ 2 จึงกำหนดโทษเพียงความผิดหูโทษ
40	ผู้ใดขัดขวางหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการใดๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	บทที่ 4 น. 363-365, 408-409 ตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกัน เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับแต่งตั้งสามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุนได้
41	ให้ผู้อำนวยการสำนักโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้จัดการกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้จัดการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข ระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดหรือมอบหมาย และตามที่กำหนดในกฎกระทรวง	บทที่ 4 น. 363-365 เพื่อให้การบริหารจัดการกองทุนเป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งร่าง พ.ร.บ.นี้ จึงให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและเชี่ยวชาญในด้านโรคอันเกิดจากมลพิษที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นผู้จัดการและบริหารจัดการกองทุน
42	เงินกองทุนให้นำไปแสวงหาประโยชน์และดอกผลด้วยการฝากออมทรัพย์ หรือฝากประจำกับธนาคารหรือสถาบันการเงินที่เป็นของรัฐ เงินรายได้ ดอกเบี้ย และดอกผล ของเงินกองทุนให้นำส่งเข้ากองทุนเพื่อใช้จ่ายในกิจการของกองทุนตามมาตรา 5 โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน	บทที่ 2 น. 41-43; บทที่ 4 น. 362-363 เพื่อความมีเสถียรภาพของกองทุน จึงกำหนดให้สามารถนำเงินกองทุนไปแสวงหาประโยชน์ได้ เนื่องจากถ้าไม่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นต้องฝากไว้ที่กระทรวงการคลังเท่านั้นตามหลักการคลังรัฐบาล
43	ผู้จัดการกองทุนต้องจัดทำรายงานการเงินของกองทุนส่งผู้สอบบัญชีภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี ปีบัญชีของกองทุนให้เป็นไปตามปีงบประมาณ เว้น	เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียน

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

มาตรา	ร่าง พ.ร.บ.กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ...	หลักการ ที่มา และเหตุผล
	แต่คณะกรรมการจะประกาศกำหนดเป็นอย่างอื่น	
44	ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือบุคคลที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุน และทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินของกองทุนในรอบปีบัญชี และทำรายงานการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการภายในหนึ่งร้อยห้าสิบ วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี	เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหาร ทุนหมุนเวียน
45	ให้คณะกรรมการส่งรายงานการเงินพร้อมด้วยรายงานการสอบบัญชีของผู้สอบบัญชีตามมาตรา 43 ต่อกระทรวงการคลังภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้สอบบัญชี	เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหาร ทุนหมุนเวียน
46	ในกรณีที่การดำเนินกิจการของกองทุนมีเหตุให้ยุบเลิกกองทุนได้ตามกฎหมาย เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรยุบเลิกให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ยกเลิก ให้กองทุนถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติ	เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหาร ทุนหมุนเวียน
47	ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ ข้อบังคับ เพื่อปฏิบัติการใดๆ ในการดำเนินการกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้	บทที่ 4 น. 342-345, 364-365 เนื่องจากเป็นกองทุนที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัย ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขจึงควรรให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงสาธารณสุข

ตารางที่ 5.5 การออกกฎกระทรวงแบ่งขนาดของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษตาม
มาตรา 14

กฎกระทรวงแบ่งขนาดของโรงงานอุตสาหกรรม หรือแหล่งกำเนิดมลพิษ	หลักการ ที่มา และเหตุผล
<p>การกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษให้คำนึงถึงประเภท ชนิด และขนาดของโรงงานอุตสาหกรรม ความสามารถในการหารายได้ ปริมาณของมลพิษที่ถูกปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม และมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากปริมาณการปล่อยมลพิษ ดังนี้</p> <p>(1) ให้แบ่งขนาดของโรงงาน อุตสาหกรรม หรือ แหล่งกำเนิดมลพิษตามความสามารถในการหารายได้ โดยให้โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีความสามารถในการหารายได้น้อยที่สุดเป็นขนาดเล็ก โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีความสามารถในการหารายได้มากที่สุดเป็นขนาดใหญ่ และ โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีความสามารถในการหารายได้มากกว่าขนาดเล็กแต่น้อยกว่าขนาดใหญ่เป็นขนาดกลาง</p> <p>(2) ให้กำหนดอัตราภาษีการปล่อยมลพิษเป็นสามตาราง อัตราภาษี ตารางอัตราภาษีที่หนึ่งใช้กับ โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขนาดเล็ก ตารางอัตราภาษีที่สองใช้กับ โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขนาดกลาง และตารางอัตราภาษีที่สามใช้กับ โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขนาดใหญ่</p> <p>(3) กำหนดให้ตารางอัตราภาษีทั้งสามตารางอัตราภาษีสัดส่วนอัตราภาษีส่วนเพิ่มแบบก้าวหน้าสองอัตราภาษีที่แตกต่างกันและมีช่วงของฐานภาษีที่กว้าง โดยมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดไม่สูงถึงร้อยละห้าสิบของฐานภาษี</p> <p>(4) อัตราภาษีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องชำระให้กำหนดเป็นร้อยละของอัตราภาษีส่วนเพิ่มของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากปริมาณมลพิษ</p>	<p>บทที่ 4 น. 425-428</p> <p>- เพื่อให้สอดคล้องกับทฤษฎีสองตารางอัตราภาษี ซึ่งเป็นทฤษฎีการจัดเก็บภาษีเงินได้ของ รศ.ดร.จรัสศักดิ์ รอดจันทร์ ทำให้การจัดเก็บภาษีมีความสมดุลกับหลักความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีและความสะดวกในการกระจายรายได้ครั้งใหม่ และสอดคล้องกับหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและในการให้ความร่วมมือในการเสียภาษี</p> <p>- อัตราภาษีส่วนเพิ่มแบบก้าวหน้าจะทำให้เกิดการกระจายรายได้ครั้งใหม่ในแนวดิ่ง ทำให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการเสียภาษี และการที่มีอัตราภาษีไม่ซับซ้อนเพียงสองอัตรา ทำให้การจัดเก็บภาษีมีความง่ายและสะดวก สอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดี ขาดต่อการหลบหลีกภาษีหรือหลีกหนีภาษี ทำให้การจัดเก็บภาษีมีความสะดวกและมีค่าใช้จ่ายน้อย สอดคล้องกับหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและในการให้ความร่วมมือในการเสียภาษี</p> <p>- การที่อัตราภาษีมีช่วงของฐานภาษีที่กว้าง โดยมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดไม่สูงถึงร้อยละห้าสิบของฐานภาษี จึงไม่ส่งผลกระทบต่อผู้เสียภาษีไม่ทำงาน หรือ ไม่มีผลบิดเบือนการตัดสินใจในการกระทำทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษี จึงทำให้มีความสมดุลกับหลักความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจหรือหลักความ</p>

ตารางที่ 5.5 (ต่อ)

กฎกระทรวงแบ่งขนาดของโรงงานอุตสาหกรรม หรือแหล่งกำเนิดมลพิษ	หลักการ ที่มา และเหตุผล
ที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมต่อ หน่วย	เป็นกลางทางภาษี - เพื่อให้สอดคล้องกับหลักผลประโยชน์ที่ผู้ ก่อมลพิษได้รับจากการที่รัฐค่าใช้จ่ายความ เสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษแทนผู้ก่อ มลพิษ และทำให้เกิดความสมดุลระหว่าง รายได้กับรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ ทำให้ผู้ เสียภาษีมีความเต็มใจในการเสียภาษี

ตารางที่ 5.6 การออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราภาษีในแต่ละตารางอัตราภาษี ตามมาตรา 14

<p>กฎกระทรวงแบ่งขนาดของโรงงานอุตสาหกรรม หรือแหล่งกำเนิดมลพิษ</p>	<p>หลักการ ที่มา และเหตุผล</p>
<p>การกำหนดอัตราภาษีในแต่ละตารางอัตราภาษีควรกำหนดอัตราภาษี ดังนี้</p> <p>(1) ตารางอัตราภาษีที่หนึ่ง กำหนดให้มีฐานภาษีจากมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์จากปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมจำนวนหนึ่งหน่วย ถึงจำนวนไม่เกินปริมาณค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละของอัตราภาษีส่วนเพิ่มของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์ จากปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมต่อหน่วย เป็นอัตราภาษีที่หนึ่งของตารางอัตราภาษีที่หนึ่ง และฐานภาษีจากมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์จากปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละของอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงขึ้นแต่ไม่สูงถึงร้อยละห้าสิบของฐานภาษี เป็นอัตราภาษีที่สองของตารางอัตราภาษีที่หนึ่ง</p> <p>(2) ตารางอัตราภาษีที่สอง กำหนดให้มีฐานภาษีจากมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์จากปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมจำนวนหนึ่งหน่วย ถึงจำนวนไม่เกินปริมาณค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละของอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงกว่าอัตราภาษีที่หนึ่งของตารางอัตราภาษีที่หนึ่งใน (1) แต่ไม่สูงกว่าอัตราภาษีที่สองของตารางอัตราภาษีที่หนึ่งใน (1) เป็นอัตราภาษีที่หนึ่งของตารางอัตราภาษีที่สอง และฐานภาษีจากมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์จากปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละของอัตราภาษี</p>	<p>บทที่ 4 น. 425-428</p> <p>- เพื่อให้สอดคล้องกับทฤษฎีสองตารางอัตราภาษี และเกิดความสมดุลระหว่างหลักความเสมอภาคในการกระจายรายได้ครั้งใหม่ หลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและในการให้ความร่วมมือในการเสียภาษีกับหลักความเป็นกลางทางภาษี และมีความสอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดี ของอดัม สมิท หลักความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์ หลักการกันเงิน ทำให้เกิดความสมดุลระหว่างรายได้กับรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ ไม่มากเกินไปจนความต้องการ หรือน้อยเกินไปจนไม่เพียงพอกับรายจ่าย</p>

ตารางที่ 5.6 (ต่อ)

<p>กฎกระทรวงแบ่งขนาดของโรงงานอุตสาหกรรม หรือแหล่งกำเนิดมลพิษ</p>	<p>หลักการ ที่มา และเหตุผล</p>
<p>ส่วนเพิ่มที่สูงขึ้นแต่ไม่สูงถึงร้อยละห้าสิบของฐานภาษี เป็นอัตราภาษีที่สองของตารางอัตราภาษีที่สอง</p> <p>(3) ตารางอัตราภาษีที่สาม กำหนดให้มีฐานภาษีจากมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์จากปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมจำนวนหนึ่งหน่วยถึงจำนวนไม่เกินปริมาณค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละของอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงกว่าอัตราภาษีที่หนึ่งของตารางอัตราภาษีที่สองใน (2) แต่ไม่สูงกว่าอัตราภาษีที่สองของตารางอัตราภาษีที่สองใน (2) เป็นอัตราภาษีที่หนึ่งของตารางอัตราภาษีที่สาม และฐานภาษีจากมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์จากปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละของอัตราภาษีส่วนเพิ่มที่สูงขึ้น แต่ไม่สูงถึงร้อยละห้าสิบของฐานภาษี เป็นอัตราภาษีที่สองของตารางอัตราภาษีที่สาม</p>	

5.2.4 สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม

ร่างกฎหมายนี้ได้แบ่งเป็น 2 หมวด คือ หมวด 1 เป็นเรื่องของกองทุน กยมอ. ประกอบด้วยสองส่วนคือ ส่วนที่ 1 ลักษณะของกองทุนเฉพาะเจาะจง ส่วนที่ 2 เงินรายได้ของกองทุน และหมวด 2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุน ส่วนที่ 1 การใช้จ่ายเงินกองทุน ส่วนที่ 2 การบริหารจัดการกองทุน

หมวด 1 ส่วนที่ 1 ลักษณะของกองทุนเฉพาะเจาะจง กำหนดให้กองทุนนี้เรียกว่า “กองทุนเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม” เรียกโดยย่อว่า “กยมอ.” มีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนในด้านสุขภาพ อนามัย และชีวิต ซึ่งเป็นผลกระทบจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรม แต่ไม่รวมถึงความเสียหายต่อทรัพย์สิน ด้วย กองทุนนี้จะมีสถานะเป็น นิติบุคคล มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Earmarked Tax) เงินรายได้จากภาษีที่จัดเก็บจะถูกกันเข้ากองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เป็นเงินนอกงบประมาณ ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเพื่อเป็นรายได้ของแผ่นดิน และจะนำไปใช้จ่ายเพื่อการอื่นไม่ได้ นอกจากใช้จ่ายตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของกองทุนเท่านั้น

หมวด 1 ส่วนที่ 2 เงินรายได้ของกองทุน ได้กำหนดให้กองทุน กยมอ.นี้ ไม่มีเงินประเดิมจากรัฐบาล และไม่มีเงินอุดหนุนจากรัฐบาล แต่จะเป็นการระดมเงินกองทุนจาก 2 ทางคือ

(1) การเงินวางประกันความเสียหายจากเจ้าของ โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ จำนวนร้อยละ 30 ของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากมลพิษที่ก่อให้เกิดหรือปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม ตามประเภท ชนิด และขนาดของ โรงงานอุตสาหกรรม หรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น โดยให้กรมสรรพสามิตเป็นผู้จัดเก็บ

(2) การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง 2 รูปแบบคือ

รูปแบบที่หนึ่ง การกันเงินจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์และรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายสรรพสามิต โดยกรมสรรพสามิต และภาษีประจำปีรถยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ โดย

กรมการขนส่งทางบก จำนวนร้อยละ 20 ของมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของมนุษย์จากปริมาณการปล่อยมลพิษจากท่อไอเสียรถยนต์และรถจักรยานยนต์

รูปแบบที่สอง การจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษโดยกรมสรรพสามิต ด้วยการกำหนดให้ โรงงานอุตสาหกรรมและแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นหน่วยภาษี และมีฐานภาษีจากมูลค่าแห่งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของมนุษย์จากปริมาณการปล่อยมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ และชำระภาษีตามตารางอัตราภาษีซึ่งแบ่งออกเป็นสามตาราง ในแต่ละตารางอัตราภาษีจะมีอัตราภาษีแบบก้าวหน้าเพียง 2 อัตรา กำหนดตั้งแต่ปริมาณการปล่อยมลพิษหนึ่งหน่วย จนถึงค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมสูงสุดเป็นอัตราภาษีที่ 1 และจากปริมาณการปล่อยมลพิษเกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นอัตราภาษีที่ 2 โดยมีอัตราภาษีส่วนเพิ่มขึ้นสูงสุดไม่สูงถึงร้อยละ 50 ของฐานภาษี ตารางอัตราภาษีที่ 1 จะมีอัตราภาษีต่ำสุดและใช้กับหน่วยภาษีขนาดเล็กที่สุด ตารางอัตราภาษีที่ 2 จะมีอัตราภาษีสูงกว่าตารางอัตราภาษีที่ 1 ใช้กับหน่วยภาษีขนาดปานกลาง และ ตารางอัตราภาษีที่ 3 จะมีอัตราภาษีสูงกว่าตารางอัตราภาษีที่ 2 ใช้กับหน่วยภาษีขนาดใหญ่ ซึ่งการแบ่งขนาดของหน่วยภาษีตามร่างกฎหมายนี้ให้รัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดตามความสามารถในการหารายได้

นอกจากนี้ยังให้นำค่าใช้จ่ายในการลงทุนเพื่อลดการปล่อยมลพิษหรือก่อให้เกิดมลพิษ หักเป็นค่าลดหย่อนภาษีการปล่อยมลพิษได้ตามที่รัฐมนตรีกำหนดด้วย ซึ่งเป็นการใช้มาตรการจูงใจเพื่อให้ลดมลพิษตามหลักการป้องกันไว้ก่อน และกำหนดให้มีการเรียกเบี้ยปรับในกรณีชำระภาษีล่าช้า ชำระน้อยกว่าที่ต้องชำระ หรือหลบหลีกภาษี และเงินเพิ่มหากกระทำการใด ๆ เพื่อชำระภาษีน้อยกว่าที่ต้องชำระโดยทุจริต หลีกหนีภาษีหรือพยายามหลีกหนีภาษี ซึ่งเป็นมาตรการบังคับทางภาษี แต่ค่าปรับและเงินเพิ่มนี้จะถือเป็นภาษีที่ต้องนำส่งเข้ากองทุน ไม่จำเป็นต้องส่งกระทรวงการคลังเพื่อเป็นรายได้ของแผ่นดิน และยังกำหนดให้อธิบดีกรมสรรพสามิตมีอำนาจออกคำสั่งอายัด หรือยึดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีหรือหลีกหนีภาษีมาขายทอดตลาดได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล ทั้งยังกำหนดโทษจำคุกและโทษปรับทางอาญาตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันด้วย

อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายนี้กำหนดวิธีการเพื่อหาข้อมูลทางภาษีโดยให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวหรือข้อโต้แย้งทางภาษีระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อคณะกรรมการ

พิจารณาอุทธรณ์ได้ โดยร่างกฎหมายนี้ได้กำหนดตัวบุคคลผู้เป็นคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ รวมทั้งกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่จำเป็นเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อให้กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์บรรลุผลไปด้วย และหากผู้มีหน้าที่เสียหายไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์ก็สามารถอุทธรณ์ต่อศาลภาษีอากรได้ภายใน 30 วันนับแต่วันมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

หมวด 2 ส่วนที่ 1 การใช้จ่ายเงินกองทุน ต้องใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนที่กำหนดไว้ในหมวด 1 เพื่อเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยคณะกรรมการหรือผู้ที่คณะกรรมการมอบหมายจะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติคำขอก็ได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่กำหนดในมาตรา 24 คือ

(1) ต้องมีคำรับรองของแพทย์และเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นผู้อยู่ในเงื่อนไขที่มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุน และ

(2) ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายหรือคณะกรรมการกำหนดและ

(3) ให้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือตามที่เสียหายจริง แต่ไม่เกินจำนวนเงินชั้นสูงสุดที่

คณะกรรมการประกาศ

นอกจากนี้ต้องเป็นผู้ที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้ตามมาตรา 23 โดยแบ่งเป็น 4 พื้นที่คือ

(1) เขตพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษตั้งอยู่ แต่มิได้อยู่ในเขตควบคุมมลพิษ หรือเขตพื้นที่ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ หรือเขตพื้นที่ซึ่งมลพิษอาจกระจายไปถึงตามที่คณะกรรมการได้ประกาศ

(2) ไม่จำกัดพื้นที่ แต่ต้องเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษที่คณะกรรมการประกาศ

(3) เขตพื้นที่ซึ่งเกิดอุบัติเหตุจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ และเขตพื้นที่ซึ่งมลพิษอาจกระจายไปถึง

(4) เขตพื้นที่ที่มีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขึ้นใหม่ หรือเขตพื้นที่ที่มลพิษอาจกระจายไปถึง

สำหรับผู้ประสบภัยจากมลพิษในเขตพื้นที่ตาม (1) จะมีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุน หากเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตด้วยโรคอันเกิดจากมลพิษตามที่คณะกรรมการประกาศไว้ และในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือโรคอันเกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อสร้างใหม่ แม้มิใช่โรคที่คณะกรรมการประกาศไว้ ก็มีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนได้ แต่บุคคลเหล่านี้ต้องเป็นผู้ที่อยู่อาศัย ทำงาน หรือเข้าออกในพื้นที่ หรือบริเวณเขตกำหนด ในช่วงระยะเวลาที่มีความสัมพันธ์กับโรคและอายุของบุคคลดังกล่าวในเขตพื้นที่นั้น โดยต้องลงทะเบียนให้ประวัติที่อยู่ การย้ายถิ่นที่อยู่ ประวัติความเจ็บป่วยและการรักษา ประวัติการทำงาน อาชีพ และรายได้ตามรายละเอียดที่คณะกรรมการกำหนดด้วย เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการในการอนุมัติเงินช่วยเหลือ และให้ได้รับเงินช่วยเหลือตามที่เสียหายจริง แต่ต้องไม่เกินจำนวนเงินที่คณะกรรมการประกาศ

ในมาตรา 28 ของร่างกฎหมายนี้ยังกำหนดให้คำตรวจรักษาติดตามอาการ และเงินช่วยเหลือสำหรับความเสียหายหรือความเจ็บป่วยที่ยังไม่ปรากฏอาการในขณะที่ยื่นคำขอ แต่แสดงอาการให้ปรากฏภายหลังจากที่ได้รับอนุมัติคำขอไปแล้ว ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำขอรับเงินช่วยเหลือเพิ่มได้อีกภายในเวลาสิบปีนับแต่ได้รับอนุมัติเงินช่วยเหลือครั้งแรก แต่ถ้าเป็นกรณีที่ได้เจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากอุบัติเหตุจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งอยู่ในพื้นที่ หรือจากกรณีที่มีการก่อสร้างโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขึ้นใหม่ซึ่งมิใช่โรคที่คณะกรรมการประกาศไว้ และยังไม่เคยได้รับอนุมัติเงินช่วยเหลือก็ให้ยื่นคำขอรับเงินช่วยเหลือได้ภายในเวลาสามปีนับแต่วันที่เกิดอุบัติเหตุจากมลพิษนั้น หรือนับแต่วันสิ้นสุดการก่อสร้างนั้น แล้วแต่กรณี

นอกจากนี้สำหรับผู้ประสบภัยจากมลพิษซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ตาม (1) ที่ได้รับอนุมัติเงินช่วยเหลือไปแล้ว แต่เงินที่ได้รับไม่เพียงพอสำหรับความเสียหายแท้จริง เพราะความเสียหายแท้จริงเกินจำนวนเงินขั้นสูงสุดที่คณะกรรมการประกาศไว้ มาตรา 29 แห่งร่างกฎหมายนี้ให้อำนาจกองทุนจ่ายค่าเสียหายส่วนที่เกินนี้ให้แก่ผู้ประสบภัยได้ โดยผู้ประสบภัยไม่จำเป็นต้องฟ้องโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ และกองทุนมีสิทธิเรียกเงินส่วนที่ต้องจ่ายเพิ่มเติมเกินจากจำนวนสูงสุดที่คณะกรรมการประกาศไว้คืนจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่เกี่ยวข้องกับโรคนั้น พร้อมดอกเบี้ยใน

อัตราร้อยละเจ็ดครั้งต่อปี ซึ่งเป็นการนำหลักความน่าจะเป็นมาใช้ และถ้ามีแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องรับผิดชอบหลายราย ร่างกฎหมายนี้กำหนดให้ทุกโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่เกี่ยวข้องกับโรคของผู้เสียหายต้องร่วมรับผิดชอบโดยใช้หลักการเฉลี่ยแบ่งความรับผิดชอบมากน้อยตามส่วนของความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์จากปริมาณมลพิษที่แต่ละโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษก่อให้เกิดขึ้นหรือปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม

สำหรับผู้ประสบภัยจากมลพิษตาม (2) ไม่จำกัดเขตพื้นที่แต่ต้องเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตด้วยโรคที่คณะกรรมการประกาศไว้เท่านั้น และมีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือได้ตามที่เสียหายจริงแต่ไม่เกินจำนวนเงินขั้นสูงสุดที่คณะกรรมการประกาศเท่านั้น

สำหรับผู้ประสบภัยจากมลพิษตาม (3) และ (4) ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้อยู่ในเขตพื้นที่ตาม (1) และไม่จำกัดเจ็บป่วยด้วยโรคที่คณะกรรมการประกาศ แต่อยู่ในเขตพื้นที่ที่มีอุบัติภัยจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือมีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษขึ้นใหม่ ให้มีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือได้ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร โดยต้องยื่นคำขอภายในเวลาสามปีนับแต่วันที่เกิดอุบัติภัยจากมลพิษ หรือนับแต่วันที่สิ้นสุดการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น และสามารถขอรับเงินช่วยเหลือเพิ่มสำหรับความเสียหายต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยซึ่งยังไม่แสดงอาการให้ปรากฏในขณะที่ได้รับอนุมัติคำขอได้ ภายในเวลาสิบปีนับแต่ได้รับอนุมัติคำขอครั้งแรก หากเงินช่วยเหลือที่ได้รับจากกองทุนไม่เพียงพอกับความเสียหายแท้จริง ผู้นั้นยังคงมีสิทธิเรียกร้องจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษในเศษแห่งความเสียหายที่ยังเหลืออยู่ได้

การที่ร่างกฎหมายนี้ต้องกำหนดจำนวนเงินขั้นสูงสุดที่จะให้เงินช่วยเหลือไว้ และขอใช้ให้ตามที่ได้รับ ความเสียหายจริง แต่ไม่เกินจำนวนเงินขั้นสูงสุดที่กำหนด เนื่องจากกองทุน กยมอ. นี้แตกต่างจากกองทุนทดแทนทั่วไป คือไม่มีทุนประเดิมจากรัฐบาล และไม่มีเงินอุดหนุนจากรัฐบาล แต่มีลักษณะคล้ายการประกันภัยภาคบังคับและการประกันภัยโดยสมัครใจแบบสหการ

นอกจากนี้ร่างกฎหมายนี้ยังให้สิทธิโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษกู้ยืมเงินจากกองทุนเพื่อนำไปชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ประสบภัยจากมลพิษได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เมื่อโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษต้องการรับผิดชอบ แต่ขาดกำลังทรัพย์ ก็อาจกู้ยืมเงินจากกองทุนได้ ทำ

ให้ผู้เสียชีวิตหรือเจ็บป่วยจากมลพิษได้รับค่าใช้จ่ายความเสียหายเร็วขึ้น และก็เป็นประโยชน์ต่อโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษทำให้ไม่ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีสำหรับกรณีที่ผู้ประสบภัยจากมลพิษเสียหายมากกว่าเงินที่ได้รับการช่วยเหลือจากกองทุน และยังให้หักเงินส่วนที่โรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นได้จ่ายให้แก่ผู้ประสบภัยไปแล้วออกจากส่วนที่โรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นต้องรับผิดชอบ หรือต้องร่วมเฉลี่ยความรับผิดชอบ แต่ในกรณีที่มิใช่โรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องรับผิดชอบหลายแห่ง เงินที่โรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นได้ชดเชยไปจะไม่มีผลกระทบต่อความรับผิดชอบของโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษอื่นในความรับผิดชอบเดิมที่ต้องเฉลี่ยรับผิดชอบเท่าใด ก็ต้องรับผิดชอบเท่าเดิม ไม่ต้องนำมาเฉลี่ยความรับผิดชอบใหม่ และผู้ประสบภัยจากมลพิษซึ่งได้รับค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายจากโรงงานหรือแหล่งกำเนิดมลพิษใดไปแล้วเป็นจำนวนเท่าใด ก็จะหมดสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุนเท่ากับจำนวนที่ได้รับชดเชยไปแล้ว ดังที่บัญญัติไว้ในร่างกฎหมายมาตรา 30, 32 และมาตรา 33

หมวด 2 ส่วนที่ 2 การบริหารจัดการกองทุน ในร่างกฎหมายนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุน เรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ กยมอ. ซึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย อธิบดีกรมควบคุมโรค อธิบดีกรมอนามัย อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนองค์กรชุมชน ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากองค์กรชุมชนที่มีวัตถุประสงค์สนับสนุนชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษและหรือสารอันตรายให้ได้รับความเป็นธรรม จำนวนหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคนซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านประกันภัย นวัตกรรมวิทยา และผู้เชี่ยวชาญด้านมลพิษ โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อำนาจคณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายนี้ด้วย เพื่อกระจายความช่วยเหลือไปยังพื้นที่ต่างๆ ได้อย่างทั่วถึงและมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น ในมาตรา 8 ของร่างกฎหมายนี้จึงให้กองทุนมีสำนักงานใหญ่ที่กรุงเทพมหานครและหรือในจังหวัดอื่นด้วยตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดย

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งกำหนดโทษแก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการหรือ คณะอนุกรรมการตามที่ร่างกฎหมายนี้ให้อำนาจไว้ตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกัน

นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีผู้จัดการกองทุนเพื่อบริหารจัดการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ กองทุน และในมาตรา 42 ยังให้เงินกองทุนนำไปแสวงหาประโยชน์และดอกผลด้วยการฝากออมทรัพย์ หรือฝากประจำกับธนาคารหรือสถาบันการเงินที่เป็นของรัฐได้ด้วย เพื่อไม่ต้องนำไปฝากไว้ที่ กระทรวงการคลังเท่านั้น

ร่างกฎหมายนี้ยังกำหนดวิธีการยุบเลิกกองทุนไว้ด้วยในกรณีมีเหตุให้ยุบเลิกได้ตามกฎหมาย และรัฐมนตรีเห็นสมควรยุบเลิก คณะกรรมการ กยมอ. อาจเสนอยุบเลิกกองทุนต่อคณะรัฐมนตรีได้ และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิก ให้ทำการยกเลิกกองทุนโดยพระราชบัญญัติเท่านั้น

5.2.5 ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัย

ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการศึกษาวิจัยแบ่งขนาดที่เหมาะสมของโรงงานหรือ แหล่งกำเนิดมลพิษออกเป็นสามขนาดตามความสามารถในการหารายได้ ว่าโรงงานแต่ละขนาดควรมี รายได้อยู่ในระหว่างช่วงของรายได้เท่าใด ควรศึกษาและวิจัยว่าควรมีการตรวจสอบการใช้จ่าย เงินกองทุนของคณะกรรมการกองทุน โดยคณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดินหรือไม่

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กรมควบคุมมลพิษ. (ม.ป.ป.). คู่มือ การประเมินความเสียหายต่อมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากการปนเปื้อนของมลพิษ. กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

กรมควบคุมโรค. (2561). รายงานสถานการณ์การเฝ้าระวังภัยด้านสารเคมีรอบ 6 เดือน (1 มกราคม – 30 มิถุนายน พ.ศ. 2561). นนทบุรี: กระทรวงสาธารณสุข.

กรมควบคุมโรค. (2562). รายงานสถานการณ์การเฝ้าระวังภัยด้านสารเคมีรอบ 6 เดือน (1 มกราคม – 30 มิถุนายน พ.ศ. 2562). นนทบุรี: กระทรวงสาธารณสุข.

กรมควบคุมโรค. (2562). สถานการณ์โรคอุจจาระร่วงในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2558-2562. นนทบุรี: กระทรวงสาธารณสุข.

กรมโรงงานอุตสาหกรรม. สำนักเทคโนโลยีความปลอดภัย. (2560). อุบัติเหตุและอุบัติภัยในโรงงานอุตสาหกรรมปี 2557-2560. กรุงเทพฯ: กระทรวงอุตสาหกรรม.

กรมโรงงานอุตสาหกรรม. (2562). สถิติโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการขยายกิจการ และเลิกกิจการในรอบปี 2551-2562 และสถิติสะสมของกระทรวงอุตสาหกรรม ณ สิ้นปีนั้น ๆ. กรุงเทพฯ: กระทรวงอุตสาหกรรม.

กองบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม. (2563). แผนจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

กองแผนงานและประเมินผล (2558). มารู้จัก...มาตรการเศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษ. กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ.

กองแผนงานและประเมินผล. (2558). สถานการณ์มลพิษประเทศไทย ปี 2558 รอบ 6 เดือน. กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2538). การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2546). การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย (พิมพ์ครั้งที่ 8).
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จिरศักดิ์ รอดจันทร์. (2556). ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการและบทวิเคราะห์ (พิมพ์ครั้งที่ 2).
กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จิต เศรษฐบุตร. (2545). หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด (พิมพ์ครั้งที่ 4).
กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จุมพต สายสุนทร. (2550). กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2558). ภาษีเพื่อสังคมและกองทุนเฉพาะ. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ตะวัน มานะกุล. (2557). กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย. กรุงเทพฯ:
มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ.
- ธรรมนิตย์ สุมนต์กุล. (2558). การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ปัญหาเชิงพหุกรรมจาก
ประสบการณ์สหรัฐอเมริกา. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- นิภาพรรณ สุขศิริ, และพัฒนา ระลึก. (บ.ก.). (2556). 10 เรื่องควรรู้ สิทธิหลักประกันสุขภาพ.
กรุงเทพฯ: สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) สำนักงานส่งเสริมการมีส่วนร่วม สปสช.
- นิรมล สุธรรมกิจ. (2557). การเปรียบเทียบมาตรการการจัดการขยะของประเทศสมาชิกอาเซียน.
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. (2542). เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ.
กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปัญญาพร ทองเล็ก. (2550). การภาษีอากรธุรกิจ (Business taxation) (พิมพ์ครั้งที่ 3).
กรุงเทพฯ: ออฟเซ็ท เพรส.
- พรชัย สุนทรพันธุ์. (2545). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะประกันภัย.
กรุงเทพฯ: ธนรัชการพิมพ์.
- มานพ วราภักดิ์. (2548). ทฤษฎีความน่าจะเป็น. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด, และกอบกุล ราชนะคาด. (2552). เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการ
สิ่งแวดล้อม. เชียงใหม่: ลีออคอินดิไซน์เวิร์ค.
- วิทย์ ดันตยกุล. (2528). กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ:
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- วินัย เนื่อนาจันทร์. (2559). วิชาการภาษีอากร. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

- วีระ โลจายะ. (2531). กฎหมายสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ศิริพงศ์ อดัญญาตา. (2548). แนวทางการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548.
กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลังสำนักงานงบประมาณ.
- ศุภลักษณ์ พิณีภูวดล. (2542). คำอธิบายการคลังและภาษีอากร ภาคทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร.
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ศุภลักษณ์ พิณีภูวดล. (2544). คำอธิบายกฎหมายมหาชน การคลังและภาษีอากร (พิมพ์ครั้งที่ 2).
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ศุภลักษณ์ พิณีภูวดล. (2547). คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ศุภวัฒน์ ปภัสสรากาญจน์. (2545). แนวคิดและกระบวนการบริหารงานคลังและงบประมาณ.
กรุงเทพฯ: สถาบันราชภัฏสวนดุสิต.
- สมชัย ฤชุพันธ์. (2542). การเงินธุรกิจและการภาษีอากร (พิมพ์ครั้งที่ 6). นนทบุรี:
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- สิทธิโชค ศรีเจริญ. (2561). หลักกฎหมายประกันภัย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2542). การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ. (2552). ทฤษฎีอาญา. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2562). กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- อุดมศักดิ์ ศิลปะชาวงค์. (ม.ป.ป.). แนวคิดในวิชาเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ:
นิด้าคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2553). สิทธิมนุษยชน (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2554). กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ:
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บทความ

- กมลทิพย์ คดีการ. (2539). “ทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อม. ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม
หน่วยที่ 8-15 (พิมพ์ครั้งที่ 8).” นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- โชติช่วง ท้าววงศ์. (2555). “การใกล้เคียงข้อพิพาทในศาล. ใน การจัดการความขัดแย้งกับการใกล้เคียง
ข้อพิพาท ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาท (พิมพ์ครั้งที่ 3).”
กรุงเทพฯ: ธนาพรส.

เดชา โพธิ์รักษ์. (ม.ป.ป.). การภาษีอากรธุรกิจ. ใน เอกสารประกอบการสอนวิชาการภาษีอากรธุรกิจ.

ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

พิเชษฐ เมลาณนท์. (2533). “บทบาทของกฎหมายในการควบคุมการจัดการระเบียบสิ่งแวดล้อม.”

ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7 (พิมพ์ครั้งที่ 5).

นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ภาณุ รังสีสหัส. (2555). “การไถ่เปลี่ยนข้อพิพาท. ใน การจัดการความขัดแย้งกับการไถ่เปลี่ยนข้อพิพาท

ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไถ่เปลี่ยนข้อพิพาท (พิมพ์ครั้งที่ 3).” กรุงเทพฯ: ธนาเพชร.

วีรศักดิ์ เครือเทพ. (2547). “คู่มือการส่งเสริมสุขภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

ใน เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาภาษีอากร.” นนทบุรี:

สถาบันพระปกเกล้าวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น.

สรวิศ ลิ้มปริงยี. (2555). “ความขัดแย้งและวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก. ใน การจัดการความขัดแย้ง

กับการไถ่เปลี่ยนข้อพิพาท ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไถ่เปลี่ยนข้อพิพาท (พิมพ์ครั้งที่ 3).”

กรุงเทพฯ: ธนาเพชร.

สุพจน์ สุโรจน์. (2553). “อาชญวิทยาและทัณฑ์วิทยา. ใน เอกสารการสอนชุดวิชา 33435 หน่วยที่ 8-15.”

นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

สุวิมล กิตติสุวรรณ. (2554). “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบัญชีภาษีอากร. ใน เอกสารสรุปประกอบการ

บรรยายวิชา การบัญชีภาษีอากร. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย.

รายงานการวิจัย

กฤษณพล ณ ถลาง. (2556). คุณพินิจการกำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาศาลจังหวัด

จันทบุรี (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรมวิทยาลัยการยุติธรรม.

คณะกรรมการศึกษาผลกระทบต่อสุขภาพจากมลพิษสิ่งแวดล้อมในเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดระยอง.

(2554). ผลกระทบต่อสุขภาพจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมในเขตควบคุมมลพิษ

จังหวัดระยอง (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สามเจริญพาณิชย์.

คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาปฏิรูปแห่งชาติ. การจัดตั้งศาลยุติธรรม

และร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม และวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ...

(รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สภาปฏิรูปแห่งชาติ.

- คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, ชีรวุฒิ เต็มสิริวัฒนกุล, และจิตินันท์ เต็งอำนาจ. (2560). ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม เพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- ชนะชัย ประยูรสิน. (2552). ผลกระทบในกรณีที่มีการนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้แทนภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ.
- ปวริศร เลิศธรรมเทวี. (2558). รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม. (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ปัญญา สุทธิบดี. (2542). การเรียกร้องค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม ศึกษาเฉพาะกรณีเอกชนเป็นผู้เสียหาย (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.
- ศศิวิมล ช่วยดำรง, และสมเกียรติ แก้วสะบ้า. (2558). สาเหตุความล่าช้าในการดำเนินคดีอาญาของศาลยุติธรรมภายในจังหวัดสงขลา (รายงานผลการวิจัย). สงขลา: มหาวิทยาลัยหาดใหญ่.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2556). โครงการพัฒนาแนวทางการอภิบาลระบบหลักประกันสุขภาพ (รายงานผลการวิจัย). นนทบุรี: สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย.
- สมหวัง กองใจ. (2558). ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2558 การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (ม.ป.ป.). การศึกษาระดับเงินคลังที่เหมาะสม (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, เสถียร รุจิระวิช, วินัย สมบูรณ์, และชนพรรณ สุนทร. (2531). การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: มูลนิธิญี่ปุ่น.
- เอสซีจี. (2561). รายงานการพัฒนาอย่างยั่งยืน 2561 (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: บริษัทปูนซีเมนต์ไทยอุตสาหกรรม (มหาชน) จำกัด.

เอกสารการประชุมวิชาการ

โครงการพัฒนาร่างกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม. (2555). ร่างพระราชบัญญัติการบริหารงาน
ยุติธรรมสิ่งแวดล้อม. ใน การประชุมเวทีสาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็น. กรุงเทพฯ:
โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2558). รัฐธรรมนูญมาตรา 190 กับการคลังเพื่อสังคม. ใน การประชุม
คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนร่วมกับเครือข่ายภาคประชาสังคม.
กรุงเทพฯ: มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม.

วิษณุ อรรถวานิช. (2563, 11 มกราคม). ฝุ่นพิษ PM 2.5 กับความรัก. ใน เสวนาทางวิชาการ.
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศิริรัตน์ อนุตระกูลชัย. (2563, 11 มกราคม). ฝุ่นพิษ PM 2.5 กับความรัก. ใน เสวนาทางวิชาการ.
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมิทธิ์ ตุงคะสมิต. (2558). สรุปผลการตรวจโลหะหนักของประชาชนที่อาศัยรอบเหมืองทองคำชาติรี
ประจำปี 2558 (ช่วงเวลาการตรวจระหว่างเดือนสิงหาคมถึงพฤศจิกายน 2558). ใน
เอกสารประกอบการประชุมคณะทำงานตรวจสอบและแก้ไขปัญหาค่ามลพิษจากการ
ดำเนินกิจการเหมืองแร่ทองคำ บริษัท อัครา รีซอร์สเซส จำกัด (มหาชน) (น. 1-6).
พิจิตร: กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่.

วิทยานิพนธ์

จตุพร อินทรเจ้า. (2554). การไต่เถียงข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมนอกศาล

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ณพชาติ ธรรมศักดิ์. (2550). บทบาทของศาลและปัญหาในการไต่เถียงข้อพิพาทคดีความที่ขึ้นสู่ศาล

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ณัฐชยาน์ ว่องวงศาภิรักษ์. (2555). การจัดเก็บภาษีเฉพาะสำหรับกองทุนประกันสุขภาพ

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ณัฐพล จันทรศิริภาส. (2551). การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากกลุ่มสมรส

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

น้ำแท้ มีบุญสร้าง. (2558). การดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีสิ่งแวดล้อม

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ปัญญาพร โกลศกิตติวงศ์. (2541). ความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ก่อมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พัชรี นุสสร. (2554). การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มงคล วุฒินากุล. (2536). การใช้หลักการผู้สร้างปัญหามลพิษเป็นผู้รับภาระในการแก้ปัญหามลพิษทาง
น้ำจากภาคอุตสาหกรรม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ:
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ลีลานาถ พิมพ์พัฒน์. (2556). ทฤษฎีความน่าจะเป็น (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ).
กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วราภรณ์ ศิริสัจจวัฒน์. (2540). โทษปรับ: ศึกษาระบบวันปรับ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ).
กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศศิวิมล ช่วยดำรงค์. (2555). ความรับผิดชอบต่อความเสียหายทางนิเวศ
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อรุโณทัย รักไทยนิยม. (2558). ปัญหาการตีความทางกฎหมายการดำเนินคดีแบบกลุ่ม ศึกษาระณี
การฟ้องร้องและการขออนุญาต (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ:
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อุไรวรรณ ประชุมจิตร. (2541). กองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วารสาร

- กมลณัฐน์ น้อยไกรไพโร. (2548). “ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้เอาประกันวินาศภัยในการเรียกให้ผู้รับ
ประกันภัยซึ่งตกเป็นคนล้มละลายหาหลักประกัน.” วารสารรพี, 12(48), 113-131.
- กวิณ เอี่ยมตระกูล, อธิก เล้าสกุล, และพระภวิษย์ ศรีณรงค์กุล. (2557). “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ เงินนอก
งบประมาณ.” การคลังปริทัศน์, 6(8), 1-3.
- จิรศักดิ์ สุคนธชาติ. (2555). “40 ปี กองทุนเงินทดแทน และก้าวต่อไปในอนาคต.”
วารสารประกันสังคม, 18(9), 5.
- จุฑาลักษณ์ จำปาทอง. (2558). “แนวคิดเกี่ยวกับภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในประเทศไทย.”
บทความวิชาการ, 5(20), 3.

- ฉันทนา วินิจจะกุล. (2545). “รายงานพิเศษเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนแนวนโยบายการบริหารจัดเก็บภาษี.”
สรรพากรสาส์น, 49(6), 11-12.
- ชาญวิทย์ ชัยกันย์. (2550). “การจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม และคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
ของประเทศญี่ปุ่น.” วารสารวิชาการศาลปกครอง, 7(2), 132-136.
- ชาญวิทย์ ชัยกันย์. (2554). “การพัฒนาระบบการระงับข้อพิพาททางเลือกในคดีสิ่งแวดล้อม
ของประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น.” Japan Watch Project, 4(1), 25-34.
- กาญจณี วุฒิกาดร. (2552). “ภาษีสิ่งแวดล้อม.” สรรพากรสาส์น, 56(10), 16-32.
- เดชรัตน์ สุขกำเนิด. (2552). “รายงานกองทุนพัฒนาชุมชนรอบโรงไฟฟ้า (2): มุมมอง.”
วารสารประเทศไทย, 7(63), 1-13.
- ธีรพงษ์ สว่างปัญญากร. (2544). “กองทุน Superfund: ผลพวงจากการละเลยการจัดการของเสีย.”
วารสารวิศวกรรมสิ่งแวดล้อมไทย, 5(5), 1-8.
- นคร ยิ้มศิริวัฒนะ. (2546). “การพยากรณ์อัตราแลกเปลี่ยนในระยะสั้นโดยใช้
Artificial Neural Networks.” วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยรามคำแหง,
6 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2546), 15-20.
- ประกอบ ลินะเปสนันท์. (2550). “การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น.”
วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์, 1(6), 33-64.
- ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. (2550). “แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม.”
วารสารวิชาการศาลปกครอง, 7(2), 11-42.
- ประสิทธิ์ จงวิจิต. (2549). “การพิสูจน์ในคดีละเมิดโดยประมาทเล็กน้อย.” อุทพาท, 3(53), 14-53.
- ปราโมช เชี่ยวชาญ. (2554). “มุมนิติศาสตร์ด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม.”
จุลสารวิทยาศาสตร์สุขภาพ, 23(1), 1.
- ปวีศร เลิศธรรมเทวี. (2560). “แนวทางการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญไทย.”
วารสารสถาบันพระปกเกล้า, (มกราคม-เมษายน), 39-40.
- พรวิฑู โต้้วชารณ. (2556, พฤศจิกายน). “ภาษีสิ่งแวดล้อม.” บทความวิชาการ, 3(22), 15-17.
- เพ็ญญา พงษ์มานะวงศ์. (2550). “Superfund Law: กฎหมายบำบัดแหล่งปนเปื้อนขยะอันตราย
ของสหรัฐอเมริกา.” วารสารวิชาการศาลปกครอง, 7(2), 123-130.
- แพทย์ผู้เชี่ยวชาญโรคไต. (2562). “โรคไตกับกรรมพันธุ์.” Praram 9 Hospital, 3(2), 1.
- ภัทร จารุวัฒนมงคล (2557). “Earmarked Tax.” การคลังปริทัศน์, 7(9), 1.

- ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580). “ราชกิจจานุเบกษา,” 135(82 ก), 52-63.
- ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง
พ.ศ. 2562. (2562). ราชกิจจานุเบกษา, 136(94 ก), 9-15.
- เรืองสิทธิ์ ตันกาญจนานุกรักษ์ และจิราวัลย์ คชฤทธิ์. (2561). “บทสัมภาษณ์ประธานแผนกคดีสิ่งแวดล้อม
ในศาลฎีกา.” จุดสารศาลฎีกา, 5(1), 4.
- ลาชิด ไชยอนงค์. (2550). “การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ประสิทธิภาพของศาลฎีกา.”
วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์, 1(6), 84-105.
- ศศิกานต์ จัตุปา. (2557). “การบริหารจัดเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากร.”
วารสารนักบริหาร, 34(1), 40.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2539). “ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ.”
คุณพาท, 43(1), 99.
- สุปรียา แก้วละเอียด. (2555). “การจัดทำประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต.”
วารสารนิติศาสตร์, 41(4), 118-158.
- อนุพร อรุณรัตน์. (2550). “การนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มาใช้ในคดีปกครอง.”
วารสารวิชาการศาลปกครอง, 7(2), 43-84.
- อภิชัย กู้เมือง. (2550). “ค่าเสียหายในเชิงลงโทษในระบบกฎหมายไทย.” วารสารกฎหมายปกครอง,
26(2), 76-101.

หนังสือพิมพ์

ไฟไหม้ท่าเรือคลองเตย. (2544, 3 ตุลาคม). อาทิตย์วิเคราะห์รายวัน, น. 5.

สื่อโทรทัศน์

- ไทยพีบีเอส. (2558, 7 สิงหาคม). จากภาษีเฉพาะ (Earmarked Tax) “ถึง” การคลังเพื่อสังคม”
กับคำถามเรื่องวินัยทางการคลังองค์กรอิสระ. กรุงเทพฯ: สถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยพีบีเอส.
- ไทยพีบีเอส. (2559, 7 ตุลาคม). แม่กลองเข้าขั้นวิกฤต ปลากะชัง-กระเบนราหูตายเกลื่อน. กรุงเทพฯ:
สถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยพีบีเอส.
- เนชั่นทันข่าว. (2559, 7 ตุลาคม). ผลตรวจสาเหตุ “ปลากะชัง-กระเบนราหู” แม่กลองตายเกลื่อน. กรุงเทพฯ:
สถานีวิทยุโทรทัศน์เนชั่นทีวี.

วิสาลินี แวน ฮาเรน, และพิชาพัฒน์ รัตนกุล เสรีเริงฤทธิ์. (ผู้จัดรายการ) ข่าวเที่ยงวัน,
(2558, 5 กุมภาพันธ์). โรงงานบางเสาธงยังลอบปล่อยน้ำเสียต่อเนื่อง.
กรุงเทพฯ: สถานีวิทยุโทรทัศน์ช่อง ONE.

ThaiCh8. (2560, 11 มีนาคม). ลักลอบปล่อยน้ำเสียลงคลองทำปลาหน้าวัดบางพลีใหญ่ตายเกลื่อน.
กรุงเทพฯ: สถานีวิทยุโทรทัศน์ช่อง 8.

สื่อไม่ตีพิมพ์

ปรีชา นากแก้ว. (2557, 13 ตุลาคม). การบริหารเงินนอกงบประมาณ. คำบรรยาย ณ สถาบันพัฒนา
บุคลากรและบัญชีภาครัฐ.

ภิรมย์ จันทร์วงษ์. (2558, 13 ตุลาคม). การเสริมสร้างสมรรถนะด้านการเงินการคลังภาครัฐ: หมวด
ความรู้เกี่ยวกับการคลังภาครัฐ. คำบรรยาย ณ สถาบันพัฒนาบุคลากรและบัญชีภาครัฐ.

กฎกระทรวง/ประกาศ

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 ข้อ 2 (3). ราชกิจจานุเบกษา, 129 (26 ก), น.24,
(2555, 6 มีนาคม).

กฎกระทรวงว่าด้วยการไถ่กู้และประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553.

ข้อบังคับว่าด้วยการฝากและถอนคินเงินต่อกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2495 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2545.

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่อง กำหนดให้โครงการ กิจการ หรือ
การดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์
วิธีการ และเงื่อนไข ในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
ฉบับลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2561.

ประกาศกระทรวงแรงงานเรื่อง ประเภท ขนาดของกิจการท้องถิ่นที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบ อัตรากิน
สมทบ อัตรากินฝาก วิธีการประเมิน และการเรียกเก็บเงินสมทบ
ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2562. ราชกิจจานุเบกษา, 136 (ตอนพิเศษ 67 ง), 19-23.

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการกองทุนเฝ้า
ระวังสุขภาพสำหรับโครงการเหมืองแร่ พ.ศ. 2559.

ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. เรื่องกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียของระบบบำบัดน้ำเสียรวม เทศบาลเมืองแม่สอด จังหวัดตาก เทศบาลตำบลหัวขวาง จังหวัดมหาสารคาม เทศบาลเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร เทศบาลเมืองหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และเทศบาลเมืองป่าตอง จังหวัดภูเก็ต. วันที่ 2 มิถุนายน 2553. ราชกิจจานุเบกษา, 127 (ตอนพิเศษ 69ง), น. 53-57.

กฎหมาย/ระเบียบ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

ประมวลรัษฎากร.

พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561.

พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544.

พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558.

พระราชบัญญัติการจัดพระราชรัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562.

พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558.

พระราชบัญญัติการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515

(ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2533.

พระราชบัญญัติใกล้เคียงข้อพิพาท พ.ศ. 2562.

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 2-5.

พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติเงินทดแทน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561.

พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520

พระราชบัญญัติน้ำบาดาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546.

พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

- พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537.
พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558.
พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545.
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550.
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543.
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.
พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535.
พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544.
พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551.
พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.
พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561.
พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561.
พระราชบัญญัติส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535
พระราชบัญญัติส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550.
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561.
พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545.
พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551.
พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553.
พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545
พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562.
ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการ
นำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2562.
ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562.
ระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2544.
ระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาท (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547.
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ...

ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... เสนอ โดยเลขาธิการศาลยุติธรรม.

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ...

คำพิพากษา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 131/2496.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1794/2517.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2816/2528.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 108/2545.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 254/2547.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15219/2558.

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 637/2551.

คำพิพากษาศาลปกครองจังหวัดกาญจนบุรีที่ 1565/2549.

คำพิพากษาศาลปกครองจังหวัดกาญจนบุรีที่ 725/2552.

คำพิพากษาศาลปกครองจังหวัดกาญจนบุรีที่ 742/2552.

คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ที่ 64/2548.

คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ที่ 60/2552.

คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ที่ 60-77/2552.

คำพิพากษาศาลปกครองพิษณุโลกที่ 163/2555.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 415/2550.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 13/2552.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 743/2555.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 730-748/2557.

คำพิพากษาศาลแพ่ง คดีสิ่งแวดล้อมส่วนแพ่ง หมายเลขคำที่ สว. (พ) 2-8/2557.

คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ที่ 12364/2562.

คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ ภาค 7 ที่ 2064/2544.

เอกสารอื่น ๆ

- คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม วันที่ 29 เมษายน 2554.
- คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม วันที่ 4 กรกฎาคม 2554.
- มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ปี 2549-2562 ข้อมูล
ณ วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2562.
- มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี
วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2562 – 30 พฤษภาคม 2563.
- สถิติจำนวนคดีของศาลปกครองชั้นต้น ข้อมูล ณ วันที่ 31 มกราคม 2563.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สำนักวิชาการ. กลุ่มงานบริการทางวิชาการ.
เอกสารประกอบการพิจารณาญัตติ เรื่อง ขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา
ศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียง จากสนามบินสุวรรณภูมิ.

หนังสือพิมพ์ออนไลน์

- กรอ. เปิดสถิติอุบัติเหตุปี 59 โรงงานไฟไหม้ 107 ครั้ง. (2560, 5 มกราคม). INNNEWS.
สืบค้น 22 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://ibusiness.co>
- กฤษฎา สุภวรรธนะกุล. (2557, 17 มิถุนายน). รุมทึ้ง ‘กองทุนสิ่งแวดล้อม’ เกือบถึงแตก คาด 2 ปี
หมด-เนะ’ แก่ กม.-เก็บภาษีเพิ่ม. ศูนย์ข่าว TCII. สืบค้น 17 มิถุนายน 2557,
จาก <https://www.tcijthai>
- “คน” “คลองมอญ” เตือนร้อนหนัก! รง. ฟอกย้อมลอบปล่อยน้ำเสีย.(2558, 18 พฤษภาคม).
ไทยรัฐ.สืบค้น 18 พฤษภาคม 2558, จาก <http://www.thairath.co.th>
- กรม. ไฟเขียวร่าง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. (2560, 22 พฤศจิกายน).
ไทยรัฐ. สืบค้น 2 มกราคม 2561, จาก <http://www.thairath.co.th/content/1132705>
- คาดชดเชยเสียงสุวรรณภูมิเฟส 2 ทะลุ 5 พันล้านบาท. (2556, 28 พฤษภาคม). Bangkokiznews.
สืบค้น 24 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <http://www.bangkokiznews>
- ชาวบ้าน 545 ราย ฟ้องสนามบินสุวรรณภูมิให้หยุดบินช่วงดึกพร้อมเรียกค่าเสียหาย. (2553).
ประชาไท. สืบค้น 24 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://prachatai>
- ชุมชนใกล้สุวรรณภูมิโวย! เสียงเครื่องบินทำชีวิตเปลี่ยน ปลาไม่โต มะม่วงไม่ออกผล.
(2562, 27 กันยายน). ข่าวสด. สืบค้น 24 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <http://www.khaosod.co.th>

ฎีกาให้ รง. เหมือน ไซ้ 20 ล้าน กระหรียงคคิตู้ต่าง. (2559, 15 กรกฎาคม). ไทยรัฐ.

สืบค้น 19 กรกฎาคม 2559, จาก <http://www.thairath.co.th/content/664224>

ท้อส่งน้ำมันดิบร่วกลางทะเลกว่า 50 ตัน กระจายเป็นวงกว้าง. (2556, 27 กรกฎาคม). เดลินิวส์.

สืบค้น 23 ตุลาคม 2556, จาก <http://www.dailynew.co.th>

บักตู ฝากสื่อถามปชช. งบประมาณสุขภาพเพิ่มขึ้นแต่รายได้เท่าเดิม จะเอาที่ไหนไปพัฒนาปท.

(2561, 6 มีนาคม). มติชน. สืบค้น 19 เมษายน 2561,

จาก <http://www.matichon.co.th/news/8656>

ประเดิมคดีชาวบ้านสระบุรีฟ้องบ่อขยะ. (2554, 25 พฤษภาคม). ประชาไท.

สืบค้น 14 มีนาคม 2560, จาก <https://prachatai>

ปรัชญ์ รุจิวนารมย์. (2563). ศาลสั่งเพิกถอนประธานบัตรเหมืองถ่านหินบ้านแหง หลังชุมชนคัดค้าน

ยึดเยื่อกว่าสิบปี. Green News. สืบค้น 19 พฤษภาคม 2563, จาก

<https://greennews.agency/?p=20921>

ปล่อยศี ‘มะละกอจีเอ็มโอ-มลพิษเสี่ยงสุวรรณภูมิ’ จุดโหว่ศาลปกครอง. (2557, 25 ตุลาคม).

ผู้จัดการรายวัน. สืบค้น 16 เมษายน 2558, จาก

<http://www.manager.co.th/AstvWeekend/ViewNews.aspx?NewsID=9570000122790>

เปิดบันทึกเหมืองทองหมื่นล้าน เส้นทางอัคราไมนิ่ง. (2562, 5 พฤศจิกายน). Ibussiness.

สืบค้น 19 พฤษภาคม 2563, จาก, <http://www.innnews.co.th>

ผลกระทบของมลพิษทางอากาศ ต่อระบบเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิต. (2562, 26 มกราคม).

ประชาชาติธุรกิจ. สืบค้น 22 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <http://www.prachachat.net>

ฝุ่นละอองเกินมาตรฐาน สร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจ. (2562, 16 มกราคม). โพสต์ทูเดย์.

สืบค้น 22 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://www.posttoday>

มลพิษทางอากาศคร่าชีวิตคนไทย 2.2 หมื่นคนต่อปี: รายงานล่าสุดของ WHO. (2560, 13 สิงหาคม).

MGR Online. สืบค้น 13 สิงหาคม 2560, จาก <http://mgronline>

รอ. รบ. ใหม่เคาะร่าง พ.ร.บ.ภาษีสิ่งแวดล้อม สรรพสามิตล้นเก็บเงิน “ดีเซล” เพิ่ม. (2557, 10 สิงหาคม).

ประชาชาติธุรกิจ. สืบค้น 28 กันยายน 2559, จาก http://www.prachat.net/news_detail.php?

ศาลตัดสินให้ กฟผ. จ่ายเงินสินไหมให้ชาวบ้านแม่มาะ. (2558, 26 กุมภาพันธ์). เดลินิวส์.

สืบค้น 26 กุมภาพันธ์ 2558, จาก <http://www.dailynews.co.th/Content/regional/303725>

ศาลปกครองยกฟ้อง ทอท. คดีก่อมลพิษทางเสียง. (2555, 1 มีนาคม). Mthai.

- สืบค้น 24 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://mthai>
ศาลปกครองสูงสุดตัดสินให้กรมควบคุมมลพิษฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ จ่ายชดเชยรายละ 1.7 แสนบาท.
(2556, 9 มกราคม). MGR Online. สืบค้น 26 ธันวาคม 2559, จาก
<http://www.manager.co.th/Home/ViewNess.aspx?NewsID>
ศาลปกครองสูงสุด สั่งแม่เมาะ อพยพเหยื่อรับผลกระทบออกไป 5 กม. (2558, 10 กุมภาพันธ์). ไทยรัฐ.
สืบค้น 26 กุมภาพันธ์ 2558, จาก <http://www.thairath.co.th/content/480362>
ศาลแพ่งเปิด ‘แผนคดีสิ่งแวดล้อม’ ประเดิมคดีชาวบ้านสระบุรีฟ้องบ่อขยะ. (2554, 25 พฤษภาคม).
ประชาไทย. สืบค้น 14 มีนาคม 2560, จาก <https://prachatai>
ศาลแพ่งรอชี้รับ-ไม่รับ เหมืองทองอุทรณ์คดีถูกชาวบ้านฟ้อง. (2562, 31 ตุลาคม). ThaiPBS.
สืบค้น 19 พฤษภาคม 2563, จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/285683>
ศาลอุทรณ์อนุญาตให้คดีชาวบ้านฟ้องเหมืองทองอัคราเป็นการดำเนินคดีแบบกลุ่ม.
(2563, 11 กุมภาพันธ์). ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้น 19 พฤษภาคม 2563, จาก
<https://mgronline>
สกว. ชี้นำมันร่วงลงทะเล ความเสียหายพันล้าน พบมีแผนจัดการแต่ขาดเครื่องมือ. (2556, 9 สิงหาคม).
เดลินิวส์. สืบค้น 9 สิงหาคม 2556, จาก <http://www.dailynew.co.th/thailand/225033>
สนช.รับหลักการร่าง พ.ร.บ.ส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม. (2560, 24 พฤศจิกายน). MGR online.
สืบค้น 2 มกราคม 2561. จาก <https://mgronline>
สปสช. ชง ครม. เคาะงบปี 63-64 “2.1 แสนล้าน” เหม่าจ่ายรายหัว 3,975 บาท. (2563, 23 มิถุนายน),
ฐานเศรษฐกิจ. สืบค้น 23 มิถุนายน 2563. จาก <http://www.thansettakij>
สุภัทธา สุขชู. (2551). ลำน้ำพองตัวอย่างแห่งการอนุรักษ์. นิตยสารผู้จัดการ, 25(69).
สืบค้น 31 สิงหาคม 2557, จาก <https://info.gotomanager>
หลักภาษีวัตถุประสงค์เฉพาะที่ถูกต้องตรวจสอบได้อย่างละเอียด. (2558, 8 สิงหาคม). กรุงเทพธุรกิจ.
สืบค้น 14 มกราคม 2559, จาก <http://www.bangkokbiznews>
เหยื่อเหมืองทองยื่นศาลเรียกค่าเสียหาย 1.58 ล้าน. “อัครา” ชดชาวบ้านถูกขูดด้วยเงิน จ่อฟ้องกลับ.
(2559, 29 พฤษภาคม). Green News. สืบค้น 19 พฤษภาคม 2563,
จาก <https://greennews.agency/7p=9556>
อูมิเนียม อันตรายใกล้ตัว. (2558). N Health. สืบค้น 18 พฤษภาคม 2563,
จาก <https://www.nhealth-asia-co>

11 ปี ที่รอคอย !! ศาลปกครองสูงสุด สั่งกฟผ. จ่ายเหี่ยวแม่เหาะ 25 ล. (2558, 25 กุมภาพันธ์). ไทยรัฐ.
สืบค้น 26 กุมภาพันธ์ 2558, จาก <http://www.thairath.co.th/content/483527>

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

- กรมควบคุมมลพิษ. กลุ่มเทคโนโลยีสารสนเทศมลพิษ. รายงานเหตุฉุกเฉิน/สถานการณ์สำคัญ
ด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อม. (2561). สืบค้น 19 เมษายน 2561,
จาก <http://www.gendb.pcd.go.th>
- กรมควบคุมมลพิษ. สำนักจัดการน้ำ. (2559-2562). ปริมาณน้ำเสีย. สืบค้น 21 กุมภาพันธ์ 2563,
จาก <http://www.wpcd.go.th>
- กรมควบคุมมลพิษ. สำนักจัดการน้ำ. (2562). คุณภาพแหล่งน้ำผิวดิน. สืบค้น 21 กุมภาพันธ์ 2563,
จาก <http://www.pcd.go.th>
- กรมควบคุมมลพิษ. (2551). จำนวนเรื่องร้องเรียนระหว่างปี พ.ศ. 2535-2551. สืบค้น 19 กรกฎาคม 2559
จาก <http://www.pcd.go.th/index.cfm>
- กรมควบคุมมลพิษ. (2553-2558). สถิติเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553-2558.
สืบค้น 19 กรกฎาคม 2559 จาก <http://www.pcd.go.th/index.cfm>
- กรมควบคุมมลพิษ. (2557). สถิติเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษ. สืบค้น 19 กรกฎาคม 2559
จาก <http://www.pcd.go.th/index.cfm>
- กรมควบคุมมลพิษ. (2557). แหล่งที่มาของปัญหามลพิษที่ได้รับการร้องเรียนในปี พ.ศ. 2557.
สืบค้น 19 กรกฎาคม 2559 จาก <http://www.pcd.go.th/index.cfm>
- กรมควบคุมมลพิษ. (2559). สถิติเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษปี พ.ศ. 2559. สืบค้น 21 กุมภาพันธ์ 2563,
จาก <http://www.pcd.go.th/index.cfm>
- กรมควบคุมมลพิษ. (2560). ประเภทแหล่งที่มาของปัญหามลพิษที่ได้รับแจ้งในปี พ.ศ. 2560.
สืบค้น 21 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <http://www.pcd.go.th/index.cfm>
- กรมควบคุมมลพิษ. (2560). สถิติเรื่องร้องเรียนที่กรมควบคุมมลพิษได้รับแจ้ง ประจำปี 2560.
สืบค้น 21 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <http://www.pcd.go.th/index.cfm>
- กรมควบคุมมลพิษ. (2561). ประเภทแหล่งที่มาของปัญหามลพิษที่ได้รับแจ้งในปี พ.ศ. 2561.
สืบค้น 21 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <http://www.pcd.go.th/index.cfm>
- กรมควบคุมมลพิษ. (2561). สถิติเรื่องร้องเรียนที่กรมควบคุมมลพิษได้รับแจ้ง ประจำปี 2561.

- สืบค้น 21 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <http://www.pcd.go.th/index.cfm>
กรมควบคุมมลพิษ. (2562). ประเภทแหล่งที่มาของปัญหามลพิษที่ได้รับแจ้งในปี พ.ศ. 2562.
- สืบค้น 21 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <http://www.pcd.go.th/index.cfm>
กรมควบคุมมลพิษ. (2562). สถิติเรื่องร้องเรียนที่กรมควบคุมมลพิษได้รับแจ้ง
ประจำปีงบประมาณ 2562 (1 ต.ค. 61 – 31 มี.ค. 62). สืบค้น 21 กุมภาพันธ์ 2563,
จาก <http://www.pcd.go.th/index.cfm>
กรมควบคุมโรค. (2561). อุบัติภัยด้านสารเคมีจากโรงงานอุตสาหกรรม ปี พ.ศ. 2561.
- สืบค้น 21 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <http://www.ddc.moph.go.th>
กรมควบคุมโรค. (2562). จำนวนเหตุการณ์ด้านสารเคมี ปี 2562 รอบ 6 เดือนแรก
(มกราคม-มิถุนายน 2562). สืบค้น 21 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <http://www.ddc.moph.go.th>
กรมเจ้าท่า. (2540-2553). สถิติน้ำมันรั่วไหล (Oil spill). สืบค้น 28 พฤศจิกายน 2557,
จาก http://www.md.go.th/sofety_environment/04_4.php
กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. (ม.ป.ป.). มลพิษทางดิน. สืบค้น 17 มิถุนายน 2557,
จาก <http://student.nu.ac.th>
กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. (ม.ป.ป.). มลพิษทางน้ำ. สืบค้น 17 มิถุนายน 2557,
จาก http://www.pcd.go.th/info_serv/reg_polwater.html
กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. (ม.ป.ป.). มลพิษทางเสียง. สืบค้น 17 มิถุนายน 2557,
จาก http://www.pcd.go.th/info_serv/air_noise.htm
กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. (ม.ป.ป.). มลพิษทางอากาศ. สืบค้น 17 มิถุนายน 2557,
จาก http://www.pck.go.th/count/airdl.cfm?FileName=AirNews57_3pdf
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2557). ประวัติความเป็นมา. สืบค้น 16 มกราคม 2558,
จาก <http://www.deqo.go.th>
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2560, 21 ตุลาคม). ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและ
รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่...) พ.ศ. สืบค้น 2 มกราคม 2561,
จาก <http://www.ryt9.com/s/cabt/2743792>
กระทรวงยุติธรรม. สถาบันอนุญาโตตุลาการ. ข้อบังคับกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการประណอมข้อพิพาท
2533 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561 (2561). LongdoLaw. สืบค้น 16 มกราคม 2562,
จาก <http://www.lawlongdo>

- กรีนพีซสากล. (2552, 18 มิถุนายน). มายาคติของเทคโนโลยีถ่านหินสะอาด.
สืบค้น 24 มีนาคม 2560, จาก <http://www.greenpeace.org>
- กรีนพีซสากล. (2553). ผลลัพธ์ที่ซ่อนเร้น ความเสียหายจากมลพิษอุตสาหกรรมต่อทรัพยากรน้ำ
ประชากรโลกและผลประโยชน์. สืบค้น 10 กรกฎาคม 2557,
จาก <http://www.greenpeace.org/th/Global/seasia/.../hidden-consequences.pdf>
- กรีนพีซสากล. (2563). ฝุ่น PM 2.5 ทำร้ายเราโดยไม่รู้ตัว. สืบค้น 22 กุมภาพันธ์ 2563,
จาก <https://www.greenpeace.org/cleanair>
- กลุ่มประชาสัมพันธ์ สนย.สป.ทส. (2560). สืบค้น 14 มีนาคม 2560,
จาก <http://www.mnre.go.th/ewtnews.php?nid=246>
- จิตรา เพียรล้ำเลิศ. (2557). ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด. สืบค้น 1 กันยายน 2557,
จาก <http://www.stou.ac.th/Schools/Slw/upload/Ex.40701-8.pdf>
- จรีพร ดวงกลาง. (2557). เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม. สืบค้น 12 ธันวาคม 2557,
จาก http://www.oopm.rid.go.th/subordinate/opm9/pdf/km/file_11.pdf
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. วิทยาลัยการสาธารณสุข. (2558). มลพิษทางอากาศ. สืบค้น 9 เมษายน 2558,
จาก <http://www.hiso.or.th>
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. วิทยาลัยการสาธารณสุข. (2558). สถานการณ์ของมลพิษทางอากาศ.
สืบค้น 9 เมษายน 2558, จาก <http://www.his.or.th>
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สถาบันวิจัยทรัพยากรทางน้ำ. (2556). ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล (Oil Spill).
สืบค้น 28 พฤศจิกายน 2557, จาก <http://www.mkh.in.th>
- ณัฐวิวัฒน์ สุทธิโยธิน. (ม.ป.ป.). ทฤษฎีความรับผิดชอบทางอาญา. สืบค้น 27 กันยายน 2561,
จาก <http://www.stou.ac.h>
- ทศพร จุลศิริ. (2549). การพัฒนาระบบอาสาสมัคร ใกล้เกลี่ยข้อพิพาท Reflection Paper.
สืบค้น 16 มกราคม 2558, จาก <http://www.joticlub.exteen>
- ไทยพับลิกซ์ (2557). คดี “แผนกคดีสิ่งแวดล้อม.” สืบค้น 28 สิงหาคม 2557,
จาก <https://thaipublica.org>.
- ไทย-แพน. (2560). แนวทางการเก็บภาษีเฉพาะเกี่ยวกับสารเคมีกำจัดศัตรูพืช. สืบค้น 25 มกราคม 2560,
จาก <http://www.thaipan.org/node/829>
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2559). การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. สืบค้น 5 มิถุนายน 2559,

จาก <http://www.pub-law>
ประสิทธิ์ จงวิจิต. (2553). ภาระการพิสูจน์ในคดีละเมิดโดยประมาทเล็กน้อย.
สืบค้น 20 พฤษภาคม 2563, จาก <http://www.thewindlaw>
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1. (2504-2509). สืบค้น 28 สิงหาคม 2557,
จาก <http://www.nesdb.go.th>
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2. (2510-2514). สืบค้น 28 สิงหาคม 2557,
จาก http://www.demo8.rc.ac.th/Library_web/Library-web/doc/e-book_T/plan2.pdf
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3. (2515-2519). สืบค้น 28 สิงหาคม 2557,
จาก http://www.rc.ac.th/Library-web/doc/e-book_T/plan3.pdf
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4. (2520-2524). สืบค้น 28 สิงหาคม 2557,
จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=86>
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5. (2525-2529). สืบค้น 28 สิงหาคม 2557,
จาก http://www.rc.ac.th/Library_web/doc/e-book_T/plan5.pdf
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6. (2530-2534). สืบค้น 28 สิงหาคม 2557,
จาก http://www.rc.ac.th/Library_web/doc/e-book_T/plan6.pdf
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7. (2535-2539). สืบค้น 28 สิงหาคม 2557,
จาก http://www.rc.ac.th/Library_web/doc/e-book_T/plan7.pdf
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8. (2540-2544). สืบค้น 28 สิงหาคม 2557,
จาก http://www.rc.ac.th/Library_web/doc/e-book_T/plan8.pdf
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ฉบับที่ 9. (2545-2549). สืบค้น 28 สิงหาคม 2557,
จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=91>
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10. (2550-2554). สืบค้น 28 สิงหาคม 2557,
จาก <http://www.ddd.go.th/Thai-html/05022007/PDF/PDF01/index.htm>
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11. (2555-2559). สืบค้น 28 สิงหาคม 2557,
จาก http://www.nesdb.go.th/Portals/0/news/plan/p11/SummaryPlan11_thai.pdf
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12. (2560-2564). สืบค้น 24 มีนาคม 2560,
จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/pdf/1.pdf>
พงศ์เทพ วิวรรณเดชะ. (2557). ผลกระทบต่อสุขภาพจากโลหะหนัก สารหนู แคดเมียม ตะกั่ว.

- สืบค้น 16 กุมภาพันธ์ 2557, จาก <http://www.med.cmu.ac.th>pdf>cadmium>
ไพโรจน์ เม่นสุวรรณ. (2557). วิธีการและขั้นตอนการใกล้เคียงข้อพิพาท. สืบค้น 16 มกราคม 2558,
จาก <http://www.gotoknow.org/posts/325866>
ภาวิน ศิริประภาณุกุล. (2558, 25 สิงหาคม). กองทุนนอกงบประมาณของประเทศไทย.
สืบค้น 8 กรกฎาคม 2559 จาก <https://thaipublica.org/2015/08/pawin-25/>
มนทนา ดวงประภา. (2557). สิทธิในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญไทยในยุคเปลี่ยนผ่าน.
สืบค้น 12 มีนาคม 2563, จาก <https://enlawfoundation.org>
แม็กการ์แรน, ลิซา. (2555). ศึกษาหลักการเยียวยาในภาคทฤษฎีและปฏิบัติ
[Reparations in theory and practice] (วอยส์ ฟอรัม ไทย, ผู้แปล). สืบค้น 1 กันยายน 2557,
จาก <http://www.vicfromthais.wordpress>
รักษาดิ ไตรพล. (2557). เทอร์โมไดนามิกส์เคมี. ภาควิชาเคมี คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์.
สืบค้น 28 ธันวาคม 2558, จาก <http://www.rmutphysics>
รัฐ ปัญญวัฒน์. (2559). ระบบประกันสุขภาพของสวีเดน. สืบค้น 24 ตุลาคม 2563,
จาก <http://rath.asia/2016/12/swedish-health-care-system/>
เรณี เวชรัตน์พิมล. (2556). โทลูอิน: กับความเสี่ยงต่อการแท้ง และความผิดปกติของทารกในครรภ์.
มหาวิทยาลัยศิลปากร. สืบค้น 17 มิถุนายน 2556, จาก <http://www.envir-new.blogspot>
ลำไย เทียมมล. (2559). การภาษีอากร. สืบค้น 8 พฤษภาคม 2559, จาก <http://www.krulumyai.weebly>
วรรณภา ดิระสังขะ. (2548). กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส: หลักการพื้นฐานใน
กฎหมายสิ่งแวดล้อม (La charte de l'environnement). ใน รวมบทความกฎหมายมหาชน, 4
สืบค้น 12 มิถุนายน 2557, จาก <http://www.pub-law.net>
วินท์ ภัคจิตต์. (2562). ระบบคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ความเป็นธรรมของสังคมบนแนวทาง
กฎหมายธุรกิจรูปแบบใหม่. สืบค้น 28 มีนาคม 2563, จาก <https://forbesthailand>
ศาลฎีกา. แผนกคดีสิ่งแวดล้อม. (2557). สถิติแผนกคดีสิ่งแวดล้อมศาลฎีกา. สืบค้น 28 สิงหาคม 2557,
จาก <http://www.supremecourt.ro.th>
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2552).
มลพิษทางอากาศ. สืบค้น 14 เมษายน 2557, จาก <https://tdri.or.th/staff- /nre/categories>
สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. (2555, 1-3, 6-7 กุมภาพันธ์). การประชุมโต๊ะกลม:
เศรษฐกิจสีเขียวสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โครงการจัดทำเอกสารเผยแพร่ในเรื่อง

Thailand Green Economy. สืบค้น 10 ธันวาคม 2557, จาก <http://www.tei.or.th>
สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยีไทย-ญี่ปุ่น. (2557). สาเหตุของการเกิดมลพิษทางอากาศ.
สืบค้น 14 เมษายน 2557, จาก <http://www.tpa.or.th>
สรุปสาระสำคัญของภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked tax). (2559). สืบค้น 14 มกราคม 2559,
จาก <http://www.Volunteer.thaingo.org/files/Earmarkedtax.pdf>.
สำนักงานประกันสังคม. (2545). สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533.
สืบค้น 7 กุมภาพันธ์ 2558, จาก <http://www.sso.moisw.go.th>
สำนักงานประกันสังคม. (2561). อัตราเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน. สืบค้น 21 พฤษภาคม 2563.
จาก <http://www.sso.go.th>
สำนักงานศาลยุติธรรม. (2562). รายงานสถิติศาลยุติธรรมที่วราชอาณาจักรประจำปี พ.ศ. 2562.
สืบค้น 30 พฤษภาคม 2563, จาก oppb.coj.go.th
สุภภรณ์ มัลลย์ลอย. (2554, 24 พฤศจิกายน). กินข้าวเป็นอนพิษ! ชีวิตชาวบ้านแม่ตาว.
สืบค้น 14 เมษายน 2558, จาก <http://www.web.greenwold.or.th>
เอช อี คะโยจิ โคมาชิ. (2553). ญี่ปุ่นกับการต่อสู้มลพิษสิ่งแวดล้อม.(สำนักประธานศาลฎีกา, ผู้แปล)
สืบค้น 13 กันยายน 2557, จาก http://elib.coj.go.th/Article/courtP4_2_4.pdf
www.siamsafety.com.
student.nu.ac.th
www.telegraph.co.uk
meenaja.blogspot.com.
kanchanapisek.or.th
stou.ac.th
www.oknation.net
www.thaifranchisecenter.com
tcijthai.com
sites.google.com
www.act.ac.th; th.wikipedia.org.

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

- Abbasian, E. (2006). Benefit taxation and public good provision. Devon: University of Exeter.
- Betls, M. (1991). The practical interpretation and application of the polluter pays principle.
Santiago: Chile.
- Bird, R. M., & Jun, J. S. (2005). Earmarking in theory and Korean practice. Ontario:
University of Toronto.
- Carling, R. (2007). Tax earmarking: Is it good practice?. New South Wales:
The Centre for Independent Studies.
- Carol, A. (2004). The establishment and use of dedicated taxes for health. Geneva:
World Health Organization.
- Doctinvhem, O. (2010). Hypothecation of tax revenue for health. Geneva: World Health
Organization.
- Frank, R. M. (2012). The public trust doctrine: Assessing its recent past & charting its future.
California: University of California Press.
- Jackson, J. K. (2013). The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
(Congressional Research Service) . USA.: Washington, DC.
- James, S. (n.d.). A dictionary of taxation (2nd ed.) USA: Edward Elgar.
- Larsson, M. L. (1999). The law of environment damage liability and reparation.
Stockholm: Norstedts.
- Mikesell, J. (1999). Fiscal administration. New York: Harcourt Brace College.
- Miller, G. T. (1990). Living in the environment. California: Wadsworth Publishing Company.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1984). Public finance in theory and practice (4th ed.)
New York: McGraw-Hill Book.
- Organization for Economic Co-Operation and Development. (1997). Environmental policies in Japan.
Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Organization for Economic Co-Operation and Development. (1989). Economic instrument for
environmental protection. Paris: OECD Publication.

Rio Declaration on Environment and Development 1992.

Turner, R. K. (1988). Sustainable environment management: Principles and practice.
London, Belhaven Press, Boulder, Westview.

ARTICLES

European Union. (2017). The precautionary principle: decision-making under uncertainty.
Science for Environment Policy, 18(9), 3.

Government of Canada. (1985). Crimes against the environment. In Law Reform commission of
Canada. (working paper 44, pp. 8-15). Ottawa: Canada.

Kee, C., & Opie, E. (2008). The principle of remediation. In Sharing International Commercial Law
across National Boundaries (p. 235). London: Wildy, Simmons & Hill Publishing.

McCleary, W. (1991). The earmarking of government revenue: A review of some World Bank
experience. The World Bank Research Observer, 6(1), 81-102.

Ogunkoya, D. (2011). John Stuart Mill's 'Harm Principle' As the foundation for healthy social
relations. The Journal of International Social Research, 4(17), 1.

WEBSITES

African charter on human and peoples' rights concluded at Nairobi on 27 June 1981. (1981).

Retrieved May 25, 2020, from <https://treaties.un.org>

Anchor. (2018). The ABAC academic network for community happiness observation and research.

Retrieved December 28, 2018, from <http://www.anchor.au.edu>

Coase, R. H. (1960, October 3). The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, 1-44.

Retrieved December 26, 2016, from <http://www.jstor.org/stable/724810>

Compensation of pollution-related damage in Japan. (1973). Retrieved October 23, 2014,

from <http://www.sciencedirect>

Comprehensive environmental response compensation and liability Act of 1980 (CERCLA),

section 107. Retrieved February 16, 2014, from <http://www.epa.gov/airculture/lcla.html>

Dumiscic, S. (n.d.). Comparison on the principle of freedom-John Rawls & John Stuart Mill.

- Retrieved September 25, 2018, from
<https://sanjindumusic.com/comparison-on-the-principle-of-freedom-John-rawls-john-sturat-mill/>
- Economic Commission for Europe: ECE Code of Conduct. (1990). New York: United Nation.
- Retrieved February 16, 2014, from <http://www.earlychildhoodaustralia.org.au/OurPublicActions>
- Environment Protection Agency A. (2001). Cleanup process. Retrieved August 1, 2015, from <http://www.epa.gov/super/fund/action/process/sfproces.htm>
- Environment Protection Agency B. (2001). Superfund cleanup figures. Retrieved August 1, 2015, from <http://www.epa.gov/superfund/action/Process/mamtrpt.htm>
- Gockel, F.A. (2006, March). Economic policy design and analysis: Earmarked fund and fiscal space. (March, 2006). Retrieved September 25, 2018, from <http://www.cepa.org.gh/publicato>
- Herbert, P. L. (1968). The limits of the criminal sanction. Retrieved September 25, 2018, from https://books.google.co.th/books/about/The_Limits_of_the_Criminal_Sanction.html?id=gncxJvRGyROC&redir_esc=y
- Japan's 1987 amendment to the 1973 pollution-related health damage compensation law. (1987). Retrieved February 16, 2014, from <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=1012&vm=04&re=01>
- Khanacademy. (n.d.). The laws of thermodynamics. Retrieved February 16, 2014, from <http://www.anacademy.org>
- Lenntech. (n.d.). Chemical properties of manganese-health effects of manganese-environmental effects of manganese. Retrieved February 16, 2014, from <http://www.lenntech.com/Periodic-chart-elements/Mn-en.htm>
- Michale, J. (2012). Green growth: Economic theory and political discourse. Retrieved December 10, 2014, from <http://www.lse.ac.uk>
- Oil pollution act of 1990. (2014). Retrieved October 26, 2014, from <http://www.ccs.org.cn/ccswa/fonAction!downloadArticleFile.do?ttachld=8a808a5b3c42acd5013c494030008>
- Pollution related health damage compensation law 1973. Retrieved February 16, 2014, from <http://law.e-gov.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

Smith, A. (2007). *An inquiry into the nature and cause of the wealth of nations*.

Retrieved May 25, 2020, from <http://metalibri.incubadora.fapesp.br,2007>

Superfund. (2014). Retrieved October 23, 2014,

from <http://www.epa.gov/superfund/policy/remedy/stRemedy/regenfor.htm>

Tanjai, P. (2014). *Green economics: Familiarity and similarity*. Retrieved December 10, 2014,

from <http://www.mcc.cmu.ac.th/agbus/data/present/Green%20Economics.pdf>

ภาคผนวก

สัมภาษณ์เรื่องแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมายในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมและความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ภาคผนวก ก

แนวปฏิบัติของกรมโรงงานอุตสาหกรรม

กรมโรงงานอุตสาหกรรม

สัปดาห์อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม และผู้อำนวยการกองส่งเสริมเทคโนโลยี
สิ่งแวดล้อม วันที่ให้สัมภาษณ์ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2560

คำถาม มีการร้องเรียนเรื่องความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนผู้ได้รับ
ผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือไม่ เพียงใด มีความเสียหายอย่างไร และมีมูลค่า
ความเสียหายเท่าใด

คำตอบ ปัญหาส่วนใหญ่จะเป็นการร้องเรียนเรื่องความเดือดร้อนรำคาญ ส่งเสียงดัง กลิ่น
เหม็น สกปรก มีขยะ กากสารเคมี ฝุ่นละออง เขม่าควันจากการขุดเจาะหิน ขุดเจาะเสาเข็ม เจาะถนน
ตอกหมุด ก็ทำให้เกิดตื่นตระหนกได้ กีดขวางทางจราจร แสงจากการเชื่อมโลหะ การใช้เรด้า พวกนี้ทำ
ให้เกิดคลื่นแม่เหล็ก แสงสีม่วงเป็นอันตรายต่อตา เสียงเอะอะจากการทำงานเวลากลางคืน ปัญหาคลื่น
เหม็นจากสารเคมีของโรงงานพลาสติก โรงงานฟอกหนัง ผลิตเคมีภัณฑ์ หรือ ปิโตรเคมี การปล่อย
น้ำเสียเกินค่ามาตรฐาน ปัญหาร้องเรียนจากการรั่วไหลของสารเคมี สารระเหยที่เป็นพิษอาจจะอยู่
รอบๆ โรงงาน หรือจากภายนอกทำให้รั่วไหล เช่น น้ำท่วม ไฟไหม้ แผ่นดินไหว การเผาไหม้วัตถุติด
สารทำลาย การเชื่อมโลหะ การเผาไหม้ของเครื่องยนต์ การเผาถ่านหิน พวกนี้ก็จะทำให้มีไอสารเคมี
ที่เป็นพิษออกมา การร้องเรียนในเรื่องของปัญหาสุขภาพอนามัยก็จะเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับ
สิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ เช่น ร้องเรียนว่ามีการปล่อยน้ำเสีย แต่ไม่มีการร้องเรียนว่าเจ็บป่วย
หรือเป็นโรคอะไรที่เกิดจากปัญหาที่ร้องเรียนโดยตรง ยังไม่มี เผอิญว่าติดงานด่วน จะขอให้สัมภาษณ์
ผู้อำนวยการกองส่งเสริมเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม แทนในประเด็นอื่นๆ

ผู้อำนวยการกองส่งเสริมเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม ตอบว่า การร้องเรียนมายังกรมโรงงานจะมี
2 กรณี คือเป็นคดีแพ่งกับคดีทางปกครอง คดีทางปกครองหมายถึงการฟ้องกรมโรงงานในฐานะที่เป็น
หน่วยงานให้อนุญาตว่าให้อนุญาตไม่ถูกต้อง ไม่รอบคอบ ซึ่งโรงงานทำได้เพียงเพิกถอน ยังไม่ถึงขั้น
ต้องชดใช้เงิน แต่ทางแพ่งโรงงานจะฟ้องว่าเขาทำถูกต้องแล้วแต่ไม่อนุญาตเพราะกลั่นแกล้ง ซึ่งเป็น
ความลำบากใจของกรม เพราะถ้าอนุญาตก็อาจถูกประชาชนฟ้อง ไม่อนุญาต โรงงานก็ฟ้อง และบางที

ศาลก็เห็นว่ากรมต้องอนุญาต แต่ส่วนใหญ่ประชาชนจะไม่ฟ้อง ยังไม่เคยฟ้อง การร้องเรียนก็จะมีผู้รับผิดชอบในการรับเรื่องร้องเรียนโดยเฉพาะ ซึ่งเขาจะส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและก็จะติดตามตรวจสอบแจ้งผลให้ผู้ร้องเรียนทราบ จากคำถามเรื่องสุขภาพเป็นสิ่งที่ประเมินยากในเรื่องความเสียหายที่เป็นตัวเลขเช่นการที่โรงงานปล่อยมลพิษทางน้ำ ทำให้กุ้งเลี้ยงของชาวบ้านตาย อย่างนี้จะตีมูลค่าได้ก็จะร้องเรียนเรียกค่าเสียหาย ปัญหามลพิษที่เกิดจากการปล่อยน้ำทิ้งของโรงงาน คือการปนเปื้อนสารเคมี คุณภาพน้ำไม่เป็นไปตามค่ามาตรฐานน้ำทิ้งที่เกิดจากโรงงานพวกแปรรูปยางพาราอัดแท่ง โรงงานฟอกย้อม นอกนั้นก็มีการร้องเรียนปัญหาเรื่องกลิ่นเหม็น ส่วนใหญ่จะเป็นกลิ่นเหม็นจากสารประกอบอินทรีย์ที่ระเหยง่ายซึ่งเขาใช้ใน โรงงาน และปัญหาฝุ่นละออง ฝุ่นผง ฝุ่นหินทราย ฝุ่นใยหินของโรงงานที่ผลิตกระเบื้องปูพื้น ปูหลังคา ผลิตปูนซีเมนต์ ผ้าเบรก ผ้าคัลซ์ การร่อนหรือคัดกรวดทราย ก็จะมีฝุ่นละออง จากโรงงานปูนซีเมนต์ จากโรงงานโม่ บด ย่อยหิน ก็จะทำให้เกิดมลพิษทางเสียงด้วย เสียงดังจากเครื่องจักร เครื่องยนต์ คอมเพรสเซอร์ พัดลมขนาดใหญ่ที่ใช้ใน โรงงาน หรือกั้นกันไอน้ำที่ใช้ปั่นไฟ การขุดเจาะ การระเบิดหิน การเลื่อย ก็จะมีทั้งฝุ่นละอองและเสียงดัง ถ้าเกินปริมาณก็จะอันตรายต่อสุขภาพ เป็นมลพิษ ทำให้รำคาญ พวกโรงงานถลุงเหล็ก โรงงานเฟอร์นิเจอร์ โรงงานทอผ้า พวกนี้ก็จะมีทั้งปัญหาฝุ่นละอองและปัญหาเสียงดัง สูงสุดจะเป็นเรื่องร้องเรียนจากกลิ่นเหม็น ถ้าดูสถิติปี 2558-2560 จะมีเรื่องกลิ่น 28.84 เปอร์เซนต์ เสียง 22 ฝุ่น 13.46 ไอสารเคมี 9.88 น้ำเสีย 7.39 นี้ 5 อันดับเฉลี่ยปีละ 4,472 เรื่อง โดยภาพรวมประเทศไทยไม่มีการพัฒนาทางด้านนี้ จะมีแต่ต่างประเทศ ถ้าป่วยก็จะร้องเรียนเรียกร้องแต่ไทยขาดความรู้ ความกล้าและกฎหมาย

คำถาม ได้มีแนวทางหรือนโยบายในการเยียวยาความเสียหายในด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยการใช้มาตรการการจัดตั้งกองทุนหรือโดยมาตรการอื่นหรือไม่ มีกฎหมายใดสนับสนุนการใช้มาตรการดังกล่าว และประสบผลอย่างไร

คำตอบ ถ้าประชาชนร้องเรียนด้านสุขภาพมาที่นี้ ก็ต้องไปดูว่าจริงหรือไม่ ไปดูความถูกต้อง ความจริง มีฟ้องมาเยอะ เช่น นอนไม่หลับ เกิดเสียงดัง ทำงาน 24 ชั่วโมง ต้องเอาเครื่องตรวจไปตั้งที่บ้านผู้ร้องว่าจริงหรือไม่ ถ้าเกินก็สั่งปิด สั่งให้ระงับ เพิกถอนใบอนุญาต ต้องแก้เป็นประเด็นๆไป

เรื่องกลิ่น เรื่องเสียง ทุกเรื่อง จะต้องหยุดการดำเนินการของคุณให้มาสู่มาตรฐาน อันนี้เป็นส่วนที่กรมโรงงานทำอยู่ ถ้าโรงงานจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัดก็คือขึ้นกับสำนักปลัด ไม่ใช่ขึ้นกับกรมโรงงาน นอกจากโรงงานที่ใหญ่มากๆ 500 แรงม้าก็ถือว่าใหญ่มาก กรมโรงงานจะดูแลเฉพาะ โรงงานในกรุงเทพฯ แต่ต่างจังหวัดจะเป็นอุตสาหกรรมจังหวัดซึ่งขึ้นกับสำนักปลัดที่ตึกหน้า ส่วนค่าเสียหายด้านสุขภาพเขาต้องไปฟ้องกันเอง อาจมีการร้องเรียนมาที่กรมบ้าง แต่กรมไม่มีอำนาจเพราะกฎหมายไปไม่ถึง ไม่มีอำนาจสั่งให้โรงงานรักษา ต้องไปฟ้องเรียกค่าเสียหายกันเอง บางทีก็ต้องไปฟ้อง DSI ฟ้องศาลกรมฯ มีอำนาจเพียงสั่งให้ระงับ หยุดการดำเนินการ เพิกถอนใบอนุญาต หรือสั่งปิด ในเรื่องของกองทุนกรมโรงงานเคยจะตั้งกองทุนกากอุตสาหกรรม เมื่อมีปัญหามลพิษที่หาเจ้าภาพไม่ได้ จะเอาเงินที่ไหนมาจัดการ แต่ตั้งยากมากเพราะการจะเอาเงินของใครมาเก็บไว้ที่ตัวเรา รัฐบาลไม่ค่อยให้ง่ายๆ วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนของกองทุนนี้ คือการบำบัด หรือกำจัดมลพิษที่ยังหาเจ้าภาพไม่ได้ในเบื้องต้น แต่เดือนรางวัลคือเรื่องของสุขภาพ

คำถาม ท่านพบปัญหาหรืออุปสรรคใดในการเยียวยาความเสียหายต่อผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตหรือไม่

คำตอบ เรื่องของสุขภาพเขาก็บอกว่ามี VOC_s (Volatile Organic Compound) ซึ่ง VOC_s ก็คือสารอินทรีย์ระเหยง่ายเกินมาตรฐาน ก็มีโรงงานปิโตรเคมี และโรงงานอะไรอีกมากมาย บอกว่าทำให้เป็นมะเร็ง เป็นโรคนั้นโรคนี่ ซึ่งน่าสับสน เพราะบางทีความเจ็บป่วยก็เป็นมาก่อนย้ายถิ่นที่อยู่ จะบอกว่าเป็นเพราะ โรงงานก็ไม่ได้ ถ้าจะบอกว่าป่วยจากมลพิษของโรงงานก็จะต้องมีหลายเรื่องที่ต้องพิสูจน์ เพราะโรงงานจะมีกฎหมายในเรื่องสุขภาพของคนทำงาน ตอนเข้าทำงานต้องตรวจสุขภาพ หลังออกก็ต้องตรวจสุขภาพ ยกตัวอย่าง โรงงานตะกั่ว พื้นฐานของร่างกาย ภูมิลำเนาตั้งเดิมอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีตะกั่วปนเปื้อนมากหรือไม่ และเมื่อบอกว่าป่วยจากมลพิษตะกั่วของโรงงาน ก็ต้องตรวจทุกปี ในลักษณะนี้ ผู้ที่ดูแลสุขภาพของคนงานก็คือกระทรวงแรงงาน ถ้าคนในโรงงานไม่ป่วยคนนอกโรงงานจะป่วยได้อย่างไร คนนอกโรงงานซึ่งไกลออกไปจึงพิสูจน์ยาก เช่นที่แม่ตาวนั้นธรรมชาติของดินมีแคดเมียม พิสูจน์กันมากมายว่ามันทำให้ป่วย ลักษณะอย่างนี้ คนที่มีพื้นฐานถิ่นที่อยู่ดั้งเดิมที่แม่ตาวก็

ต้องพิสูจน์กันเยอะ พิสูจน์ยาก ถ้าเป็นเรื่องของสุขภาพร่างกาย ประเทศเรายังไม่พัฒนา แต่ประเทศที่เจริญแล้วเขาจะมีกองทุนดูแลให้

คำถาม ตั้งแต่มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม ปริมาณมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมลดลงหรือไม่เพียงใด และหากจะอาศัยกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อการเยียวยาความเสียหายด้านสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมด้วยจะมีความเป็นไปได้หรือไม่อย่างไร หรือควรจัดตั้งกองทุนขึ้นต่างหากอีกกองทุนหนึ่งเพื่อการเยียวยาความเสียหายด้านสุขภาพอนามัยแก่ประชาชนโดยเฉพาะ

คำตอบ กองทุนสิ่งแวดล้อมในเชิงปริมาณของรัฐ ตอนตั้งใหม่รัฐช่วย ปีนี้อาขอมมาจากกองทุนน้ำมันห้าพันล้าน ขอมมา 10 เปอร์เซ็นต์ ก็เข้าคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กองทุนนี้มีวัตถุประสงค์อะไร กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเขามีหน้าที่ดูแลชุมชน เช่น ถ้าชุมชนนั้นจะต้องมีระบบบำบัดน้ำเสีย เทศบาลก็จะไปสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย หรือมีกากขยะ ก็จะไปสร้างเตาเผา เทศบาลก็จะมาขอเงินสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม เงินสนับสนุนนั้นก็มีการให้เปล่าส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งเทศบาลจะต้องใช้คืน โดยเทศบาลก็จะไปเก็บจากชาวบ้าน เช่น ค่าเก็บขยะหรือค่าบำบัดน้ำเสีย เขาก็จะกำหนดว่าต้องเก็บเท่าใด และก็จะคืนกองทุนบางส่วน เงินสนับสนุนส่วนนี้ใช้ไปแล้วก็จะเสียไปเลยได้คืนเพียงเล็กน้อย อีกส่วนหนึ่งก็จะให้แก่สถานประกอบการหรือใครก็ตามที่จะทำสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น เช่น ไปซื้อเครื่องจักรมาบำบัดระบบบำบัด เพิ่มประสิทธิภาพให้ระบบบำบัด กองทุนก็จะให้กู้ยืม หรืออีกส่วนหนึ่งก็ให้กู้ยืมแก่คนที่จะทำโครงการเผยแพร่เรื่องจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม เช่น หมอกควัน จะพิสูจน์ว่าเกิดจากอะไร และจะทำการแก้ไขเบื้องต้น เงินกองทุนก็จะใช้สำหรับสามด้านนี้ ถ้าจะเอาเงินจากกองทุนนี้ไปเยียวยาสุขภาพ มันค่อนข้างจะไม่อยู่ในนี้ คือเขาไม่ได้ทำเลย และไม่มีความคิดที่จะทำ แค่ใช้เงินกองทุนสำหรับ 3 เรื่องนี้ก็ค่อนข้างฝืดและพิสูจน์ยากว่าเกิดจากมลพิษของโรงงาน ไม่ชัดเจน สิ่งพวกนี้ถ้าจะชัดเจนจะต้องประกอบหลายๆ อย่าง จึงบอกไม่ได้ว่าเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมจะพอเอาไปเยียวยาสุขภาพด้วยได้หรือไม่ เพราะมันไม่รู้ว่าจะมีค่าใช้จ่ายมากน้อยแค่ไหน ก็เพราะมันพิสูจน์ไม่ได้จึงไม่รู้

คำถาม หากควรจัดตั้งกองทุนขึ้นอีกกองทุนหนึ่งโดยเฉพาะ ท่านเห็นว่าลักษณะและโครงสร้างของกองทุนควรเป็นอย่างไรในเรื่องต่อไปนี้

1) คำถาม หากกำหนดให้เป็นกองทุนนอกงบประมาณจะมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร
คำตอบควรเป็นกองทุนนอกงบประมาณ กองทุนส่วนใหญ่ก็เป็นกองทุนนอกงบประมาณ

2) คำถาม เงินกองทุนควรมาจากแหล่งใดบ้าง การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อนำเงินภาษีที่จัดเก็บมาอุดหนุนกองทุนตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมีความเหมาะสมและเพียงพอหรือไม่ ควรมีที่มาจากแหล่งอื่นใดเพิ่มเติมอีกหรือไม่

คำตอบ ต้องมีทุนประเดิมจากรัฐบาล แต่รัฐบาลไม่ค่อยมีเงินในขณะนี้ ก็จะไม่ค่อยให้ตั้งการเก็บค่ามลพิษจะมีเรื่องนี้ตั้งขึ้นมาในปี 2522 จะมีกรมโรงงานเข้าไปร่วมกับการคลัง สำนักเศรษฐกิจการคลังเป็นแม่บ้าน และให้กรมโรงงานออกกฎหมายลูก แต่ยังเป็นแค่ร่างกฎหมายอยู่ในขณะนี้ เพราะออกไม่ได้ เนื่องจากถกเถียงกันว่า กองทุนนี้ใครจะดูแล ระหว่างกระทรวงการคลังกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ในส่วนตัวเห็นว่ากระทรวงการคลังน่าจะดูแล ก็จะเก็บในรูปแบบของน้ำทิ้ง ซึ่งบ้านเรือนก็ต้องเสียนะ ถ้าใช้น้ำเยอะก็ถือว่าปล่อยมลพิษเยอะ โดยคิดเป็นอัตราก้าวหน้า ใครใช้เยอะก็จ่ายเยอะ และจะมีเกณฑ์ขั้นต่ำที่จะไม่ต้องเสีย สูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดจึงจะเก็บ โดยจะเก็บตามน้ำประปาที่ใช้ และให้การประปา 3 เปรอร์เซ็นต์ แต่ประปาก็บอกว่ำน้อยไป และปัญหาว่ากองทุนนี้ควรจะอยู่ที่ไหน และก็จะ มี พ.ร.บ. น้ำออกมาที่พูดถึงเรื่องนี้ แต่ก็ยังไม่ลงตัว พ.ร.บ. น้ำก็จะกินเลยไปเยอะไปล่วงหน้าละเมิดสิทธิเยอะ เช่น ใครกักเก็บน้ำไว้ใช้เพื่อเป็นการส่วนตัวสามารถที่จะให้เจ้าหน้าที่เข้าไปได้ในยามวิกาลเพื่อเอาน้ำออกมาแบ่งปัน ซึ่งละเมิดสิทธิมากเกินไปไม่เหมาะสม จึงออกยาก การเก็บจากมลพิษน้ำ เมื่อปี 2550 จะดูว่าโรงงานมีมลพิษเท่าไรก็จะแบ่งเป็น โรงงานใหญ่ โรงงานเล็ก แต่โรงงานจะอ้างว่าปีนี้ผลิตน้อย ผลิตตามคำสั่งของลูกค้า แต่ปีหน้าอาจผลิตมาก จึงไม่สามารถตามไปเก็บในสภาพปัจจุบันทุกปี เพราะโรงงานมีเยอะเป็นแสน โรงงาน แต่บุคลากรภาครัฐมีจำกัด จึงเห็นว่าควรเก็บตามปริมาณการใช้น้ำแทน แต่มีปัญหว่าใครจะเป็นคนเก็บ และใครจะเป็นผู้ดูแลนำไปใช้ จึงยังไม่ยุติ แต่จะเก็บเอาเงินไปเยียวยาด้านสุขภาพ อนามัย ด้วยหรือไม่ ยังไม่ไปถึงขั้นนั้น ถ้าเก็บค่ามลพิษก็เหมือนได้เริ่มต้นแล้วได้ทำแล้ว มองเห็นกลางๆ แต่กองทุนนี้ได้ใช้แน่ เช่นถ้ามีคนมาทิ้งกากของเสีย แม้ยังหาคนรับ

ผิดไม่ได้ แต่ก็ต้องจัดการก่อน โดยใช้เงินจากกองทุนนี้ เมื่อหากคนผิดเจอ คนผิดก็ต้องเอาเงินมาใช้คืน กองทุนพร้อมดอกเบี้ยด้วย

คำถาม ถ้าเก็บโดยให้ประเมินตนเองได้หรือไม่

คำตอบ เมื่อดูได้ไม่ทั้งหมด ในที่สุดก็ต้องมาใช้ตรงนี้แหละ แต่ก็ต้องควบคุมดูแลให้ได้มากที่สุด เพราะเขาอาจพยายามหลีกเลี่ยง จึงต้องมีกฎหมาย ถ้าจับได้ต้องมีความผิด ก็จะออกลักษณะอย่างนั้น ถ้าตรวจพบว่าประเมินตนเองผิดก็แปลว่าจงใจไม่ทำตามกฎหมายฉบับนี้ ก็ต้องสุ่มตรวจ แต่เบื้องต้นต้องทำรอไว้

3) คำถาม การกำหนดให้ผู้เจ็บป่วยเนื่องมาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม และทายาทหรือบุคคลที่ขาดไร้ผู้อุปการะตามกฎหมายเนื่องจากความตายของผู้ประสบภัยเพราะโรคที่เกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้นมีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากกองทุน มีความเหมาะสมหรือไม่ มีบุคคลอื่นใดที่ควรได้รับค่าทดแทนอีกหรือไม่

คำตอบ ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าคนๆนี้ ป่วยจากมลพิษจริงๆ เพราะมาจากแหล่งโน้นแหล่งนี้ และธรรมชาติของประเทศไทยตรงนี้ก็มีแคคเมียม ก็เรียกว่ามาจากแหล่งดั้งเดิม พิสูจน์ไม่ได้ว่าเกิดจากมลพิษของโรงงาน เพราะคนที่โรงงานตรวจสุขภาพไม่เป็น ถ้าคุณบอกว่าเป็น จึงไม่ชัดเจน ถ้าจะตั้งกองทุนต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าป่วยจากมลพิษของโรงงานจริง

4) คำถาม ควรกำหนดให้ผู้ที่เคยอาศัยหรือเคยทำงานในบริเวณเขตพื้นที่รอบโรงงานอุตสาหกรรมและบริเวณใกล้เคียงซึ่งได้กำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ หรือเป็นผู้ที่มีการติดต่อเข้าออกในพื้นที่นั้นต่อเนื่องกันเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากกองทุนด้วยหรือไม่

คำตอบ ต้องป่วยมากกว่า 1 คน เพราะเคยทำงานเกษตรมาก่อน ก็ต้องพิสูจน์ว่ามาจากอะไร เพราะภาคเกษตรก็มีมลพิษจากสารเคมีเยอะ ถ้าคนงานอื่นไม่เป็นก็แปลว่าไม่ได้เกิดจากการรั่วไหลของมลพิษของโรงงาน ถ้าชัดเจนโรงงานก็ต้องรับผิดชอบ

5) คำถาม การกำหนดขอบเขตการเยียวยาความเสียหายแก่เหยื่อมลพิษซึ่งอยู่ในพื้นที่ของโรงงานอุตสาหกรรมในเขตควบคุมมลพิษซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในพื้นที่รอบ

โรงงานและบริเวณใกล้เคียงซึ่งสัมพันธ์กับประเภทของมลพิษที่อาจกระจายไปถึงเท่านั้น มีความเหมาะสมหรือไม่ หรือควรเฝ้าระวังความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษโดยทั่วไปด้วย

คำตอบ ถ้าจะตั้งกองทุน การใช้เงินอย่าใช้เยอะ ถ้าจะตั้งกองทุนมาลอยๆและบอกว่าเพื่อจะไปเยียวยาสุขภาพของคนที่ไม่โดนมลพิษจากโรงงาน ยากมากเพราะยังพิสูจน์ไม่ได้เลยว่าคนที่ไม่โดนมลพิษจากอะไรในเมื่อประชาชนหรือคนงานเขายังไม่เป็นแล้วคุณเป็น มะเร็งก็เป็นกันเยอะ แม้ไม่ได้ทำงานโรงงานก็ไม่ว่าว่าเป็นจากอะไร ต้องดูที่มาของโรค ย้ายเข้ามาอยู่อาศัยเมื่อใด และโรคบางชนิดก็มาจากการพันธุ ต้องดูประวัติครอบครัว

6) คำถาม การกำหนดให้คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นผู้บริหารจัดการกองทุน และมีปลัดกระทรวงสาธารณสุข และผู้แทนแพทยสภา สภาการพยาบาล สภาเภสัชกรรม ทันตแพทยสภา สมาคมโรงพยาบาลเอกชนร่วมเป็นคณะกรรมการ และมีตัวแทนภาคประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการกองทุนด้วยความเหมาะสมหรือไม่ ควรมีบุคคลใดบ้างเป็นคณะกรรมการบริหารจัดการกองทุน

คำตอบ คนที่บริหารควรมีภาคประชาชน สาธารณสุข แต่ไม่ควรจะเป็นสิ่งแวดล้อม

ภาคผนวก ข
แนวปฏิบัติของกรมควบคุมมลพิษ

กรมควบคุมมลพิษ

สัปดาห์อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ วันที่ให้สัมภาษณ์ 28 กรกฎาคม 2560

คำถาม มีการร้องเรียนเรื่องความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือไม่ เพียงใด มีความเสียหายอย่างไร และมีมูลค่าความเสียหายเท่าใด

คำตอบ จากคำถามทั้งหมดขอตอบเป็นภาพรวมทุกข้อ ตามกฎหมายกรมควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนอยู่แล้ว การร้องเรียนก็ทำได้ทั้งทางโทรศัพท์ ทางอินเทอร์เน็ต หรือร้องเรียนเป็นหนังสือโดยตรงก็ได้ อย่างตอนนี้ก็ปัญหามลพิษขยะจากน้ำท่วมขัง ปัญหามลพิษของโรงงานมีการร้องเรียนมากกว่าร้อยละห้าสิบของแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทอื่นๆ มากสุดคือกลิ่นเหม็นจากโรงงาน อย่างโรงงานแก้วก็จะมีกลิ่นเหม็นของสารเคมี หรือน้ำมันสนที่นำมาทาลูกกรงเซรามิก โรงงานกระดุกปั่น ปลายัน แปรรูปอาหารทะเล พวกนี้จะมีกลิ่นเอมีน แอมโมเนีย ก๊าซไข่เน่า

คำถาม ได้มีแนวทางหรือนโยบายในการเยียวยาความเสียหายในด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยการใช้มาตรการการจัดตั้งกองทุน หรือโดยมาตรการอื่นหรือไม่ มีกฎหมายใดสนับสนุนการใช้มาตรการดังกล่าว และประสบผลอย่างไร

คำตอบ ไม่มี ถ้าเป็นผลกระทบจากโครงการจะเป็นเรื่องสนับสนุนกองทุนหมู่บ้าน โครงการจะรับผิดชอบ ไม่มีกฎหมายให้อำนาจเยียวยาการรักษาพยาบาล หรืออะไรแก่ประชาชน หรือไปสั่งให้โครงการชดเชย ไม่มีอำนาจ

คำถาม ท่านพบปัญหาหรืออุปสรรคใด ในการเยียวยาความเสียหายต่อผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตหรือไม่

คำตอบ กฎหมายสิ่งแวดล้อมให้อำนาจกรมมลพิษตรวจสอบ สั่งปรับปรุงแก้ไข และดำเนินการทางกฎหมายกับแหล่งกำเนิดมลพิษเท่านั้น โรงงานขนาดใหญ่ หมู่บ้านจัดสรร คลังน้ำมัน เชื้อเพลิง เตาเผาศพ สั่งให้มีระบบบำบัดมลพิษ หรือปรับปรุงแก้ไขระบบบำบัด แต่ไม่มีอำนาจสั่งปิด

โรงงาน สถานประกอบการหรืออื่นๆ ก็จะแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กรมโรงงาน เทศบาล หรือ อบต. (องค์การบริหารส่วนตำบล) ให้มีคำสั่งต่อไป เมื่อประชาชนร้องเรียนก็จะตรวจสอบข้อเท็จจริง ประสานกับหน่วยงานที่มีหน้าที่เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้ประชาชน เช่น ขณะนี้มีปัญหาขยะ ทำให้น้ำขังท่วมพื้นที่เกษตร บ้านเรือน ก็ประสานไปยังผู้ว่าฯ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค สำนักงานทรัพยากรจังหวัด (สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด) และ ปภ. จังหวัด (ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) ให้หาทางจัดการ ติดตามข่าวสาร เตรียมแผนรองรับ เพราะมลพิษจากขยะก็จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนด้วย

คำถาม ตั้งแต่มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม ปริมาณมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมลดลงหรือไม่เพียงใด และหากจะอาศัยกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อการเยียวยาความเสียหายด้านสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมด้วยจะมีความเป็นไปได้หรือไม่อย่างไร หรือควรจัดตั้งกองทุนขึ้นต่างหากอีกกองทุนหนึ่งเพื่อการเยียวยาความเสียหายด้านสุขภาพอนามัยแก่ประชาชนโดยเฉพาะ

คำตอบ กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องสนับสนุนให้มีระบบบำบัด หรือกำจัด น้ำเสีย อากาศเสีย โครงการที่ขอสนับสนุนจากกองทุนก็จะมีมลพิษไม่เกินค่ามาตรฐาน แต่ไม่ใช่ทั่วประเทศ จะขยายวัตถุประสงค์ก็ต้องดูเงินกองทุนเพียงพอหรือไม่ ก็ต้องตั้งกองทุนใหม่ แต่จะตั้งได้หรือไม่ต้องดูนโยบายของรัฐในขณะนั้น

คำถาม หากควรจัดตั้งกองทุนขึ้นอีกกองทุนหนึ่งโดยเฉพาะ ท่านเห็นว่าลักษณะและโครงสร้างของกองทุนควรเป็นอย่างไรในเรื่องต่อไปนี้

1) คำถาม หากกำหนดให้เป็นกองทุนนอกงบประมาณจะมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

คำตอบ ถ้ามีกองทุนก็ต้องนำไปใช้ได้เลย เมื่อมีปัญหาขึ้นมาในเรื่องสุขภาพก็ต้องนำมาเยียวยาได้เลย ไม่ต้องไปรอนเงินจากงบประมาณแผ่นดิน

2) คำถาม เงินกองทุนควรมาจากแหล่งใดบ้าง การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อนำเงินภาษีที่จัดเก็บมาอุดหนุนกองทุนตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมีความเหมาะสมและเพียงพอหรือไม่ ควรมีที่มาจากแหล่งอื่นใดเพิ่มเติมอีกหรือไม่

คำตอบ ต้องมีลักษณะเป็นกองทุนหมุนเวียนที่สามารถหารายได้เข้ากองทุนและอยู่ได้เอง แต่อย่างไรก็ต้องมีเงินสนับสนุนจากรัฐเป็นทุนประเดิม

3) คำถาม การกำหนดให้ผู้เจ็บป่วยเนื่องมาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม และทายาทหรือบุคคลที่ขาดไร้ผู้อุปการะตามกฎหมายเนื่องจากความตายของผู้ประสบภัยเพราะโรคที่เกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้นมีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากกองทุน มีความเหมาะสมหรือไม่ มีบุคคลอื่นใดที่ควรได้รับค่าทดแทนอีกหรือไม่

คำตอบ ถ้าเป็นผู้เจ็บป่วยจากมลพิษของโรงงานจริง พิสูจน์ได้จริงก็ต้องมีสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาล ค่าชดเชยเบื้องต้น กรณีเสียชีวิต ค่าทำศพ แต่ต้องพิสูจน์ให้ได้เสียก่อน

4) คำถาม ควรกำหนดให้ผู้ที่เคยอาศัยหรือเคยทำงานในบริเวณเขตพื้นที่รอบโรงงานอุตสาหกรรมและบริเวณใกล้เคียงซึ่งได้กำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ หรือเป็นผู้ที่มีการติดต่อเข้าออกในพื้นที่นั้นต่อเนื่องกันเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากกองทุนด้วยหรือไม่

คำตอบ ต้องมีการพิสูจน์ให้ได้ก่อนว่าความเจ็บป่วยหรือความตายนั้นเป็นผลมาจากมลพิษของโรงงานหรือไม่ ต้องดูประวัติ ประวัติการทำงาน การอยู่อาศัยในพื้นที่ ประวัติการรักษาเหมือนประกันชีวิต ก็ต้องดูประวัติภูมิหลังของผู้เอาประกันภัย เคยอยู่อาศัยในพื้นที่ที่มีมลพิษมาก่อนหรือไม่ เป็นโรคอะไรอยู่แล้วหรือไม่ก่อนที่จะมาอาศัยอยู่ในพื้นที่หรือบริเวณรอบโรงงานที่อ้างว่าตนได้รับมลพิษ

5) คำถาม การกำหนดขอบเขตการเยียวยาความเสียหายแก่เหยื่อมลพิษซึ่งอยู่ในพื้นที่ของโรงงานอุตสาหกรรมในเขตควบคุมมลพิษซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในพื้นที่รอบโรงงานและบริเวณใกล้เคียงซึ่งสัมพันธ์กับประเภทของมลพิษที่อาจกระจายไปถึงเท่านั้น มีความเหมาะสมหรือไม่ หรือควรเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษโดยทั่วไปด้วย

คำตอบ ก็ต้องพิสูจน์ให้ได้ ถ้าไม่ได้อยู่ในพื้นที่ หรือพื้นที่รอบโรงงาน แต่จะพิสูจน์อย่างไรเมื่อพิสูจน์ไม่ได้ก็จ่ายไม่ได้ นอกจากผู้ที่อยู่ในเขตพื้นที่โรงงานหรือพื้นที่ใกล้เคียง กรณีเป็นผู้ป่วยในสูญเสียอวัยวะ ทูพพลภาพหรือเสียชีวิต ก็ต้องกำหนดเงื่อนไข อัตรา

6) คำถาม การกำหนดให้คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นผู้บริหารจัดการกองทุน และมีปลัดกระทรวงสาธารณสุข และผู้แทนแพทยสภา สภาการพยาบาล สภาเภสัชกรรม ทันตแพทยสภา สมาคมโรงพยาบาลเอกชนร่วมเป็นคณะกรรมการ และมีตัวแทนภาคประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการกองทุนด้วยมีความเหมาะสมหรือไม่ ควรมีบุคคลใดบ้างเป็นคณะกรรมการบริหารจัดการกองทุน

คำตอบ ก็ควรจะต้องมีแพทย์ สาธารณสุข โครงการแต่ละ โครงการส่วนใหญ่ก็จะมีกองทุนของเขา ซึ่งเขาก็จะดูแล

สัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมควบคุมมลพิษ วันที่ให้สัมภาษณ์ 5 ตุลาคม 2560

คำถาม มีการร้องเรียนเรื่องความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือไม่ เพียงใด มีความเสียหายอย่างไร และมีมูลค่าความเสียหายเท่าใด

คำตอบ กรมควบคุมมลพิษ ภายใต้กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ด้านมลพิษ เรื่องการร้องเรียนด้านมลพิษนั้นจึงมีการร้องเรียนมาที่กรมมลพิษอยู่แล้ว ปีละประมาณห้าร้อยกว่าเรื่อง เรื่องฝุ่นละออง เขม่าควัน เสียงดังจากโรงงาน น้ำเสีย แต่กรณีเรื่องค่าเสียหาย เรื่องสุขภาพนั้น เขาก็จะบอกว่าที่ร้องเรียนมานั้นเพราะได้รับผลกระทบจากเสียงดัง ทำให้หูอื้อ หรือกลิ่นเหม็นทำให้ระบบทางเดินหายใจของเขาไม่สะดวก เกิดเป็นโรค ป่วย ไม่สบายต่างๆ เพราะเขาได้รับผลกระทบจากมลพิษ แต่เรื่องมูลค่าความเสียหายจะไม่แจ้งหรือร้องเรียนมาที่กรมมลพิษ จะบอกเพียงว่าได้รับความเสียหาย ได้รับอันตรายต่อสุขภาพอนามัย

คำถาม ได้มีแนวทางหรือนโยบายในการเยียวยาความเสียหายในด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยการใช้มาตรการการจัดตั้งกองทุนหรือโดยมาตรการอื่นหรือไม่ มีกฎหมายใดสนับสนุนการใช้มาตรการดังกล่าว และประสบผลอย่างไร

คำตอบ กรมไม่มีนโยบายเยียวยาปัญหาด้านสุขภาพเพราะไม่มีกฎหมายที่จะให้อำนาจเยียวยา ประการที่สองคือกรมมลพิษไม่มีอำนาจกำกับดูแลแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ การอนุมัติ การอนุญาตเป็นหน้าที่ของกรมโรงงานหรือท้องถิ่นแล้วแต่กรณีซึ่งเราไม่มีอำนาจ อำนาจในการเยียวยาไม่ได้ถูกกำหนดไว้

คำถาม ท่านพบปัญหาหรืออุปสรรคใดในการเยียวยาความเสียหายต่อผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในด้านสุขภาพ อนามัยและชีวิตหรือไม่

คำตอบ ข้ามไป เพราะกรมไม่มีนโยบายเยียวยาปัญหาด้านสุขภาพ

คำถาม ตั้งแต่มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม ปริมาณมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมลดลงหรือไม่เพียงใด และหากจะอาศัยกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อการเยียวยาความเสียหายด้านสุขภาพอนามัย

และชีวิตของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมด้วย จะมีความเป็นไปได้หรือไม่อย่างไร หรือควรจัดตั้งกองทุนขึ้นต่างหากอีกกองทุนหนึ่งเพื่อการเยียวยาความเสียหายด้านสุขภาพ อนามัยแก่ประชาชนโดยเฉพาะ

คำตอบ การตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อสนับสนุนระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรือขยะ ถ้าทำได้อย่างที่ตั้งใจก็ดี แต่สุดท้ายการเก็บเรื่องของเสียมันไม่เกิด การเยียวยาสุขภาพไม่เกี่ยวกับกองทุนสิ่งแวดล้อม ต้องแยกออกมาต่างหาก แต่ทำได้ยากเพราะนโยบายของรัฐบาลไม่ให้ตั้ง จึงต้องใช้วิธีการอื่น ในพระราชบัญญัติฉบับใหม่ได้มีระบุเรื่องของการทำงานที่จะดำเนินการเป็นกองทุนที่ไปเยียวยาเบื้องต้นในกรณีฉุกเฉิน กรณีฉุกเฉินให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบแก้ไขมลพิษ อันนี้จะเป็นเรื่องฉุกเฉินเพื่อไปแก้ไขปัญหา แต่ใน พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อมฉบับใหม่นั้น เราได้มีการใช้วิธีการวางหลักประกันคือให้เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษหรือผู้ประกอบการวางหลักประกัน เพื่อเวลาเกิดเหตุจะได้ใช้ในการเยียวยาได้โดยใช้เงินกองทุนนี้ อันนี้มีการดำเนินการใน พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ ซึ่งยังอยู่ระหว่างการแก้ไข ซึ่งจริงๆ แล้วตาม พ.ร.บ. โรงงานที่กำลังจะแก้ไขก็กำหนดเรื่องนี้ไว้เหมือนกัน การตั้งกองทุนเฉพาะสำหรับเยียวยาสุขภาพขึ้นมาขณะนี้เป็นการยาก เพราะตั้งกองทุน ในกฎหมายต่างๆ ปัจจุบันทำได้ยาก แต่กองทุนสิ่งแวดล้อมที่ยังคงอยู่ได้เพราะว่ามันมีมาแต่เดิม แต่การตั้งกองทุนใหม่ต้องผ่านความเห็นชอบจาก ครม. ต้องผ่านหลายอย่าง ไม่สามารถทำได้ง่ายๆ

คำถาม หากควรจัดตั้งกองทุนขึ้นอีกกองทุนหนึ่งโดยเฉพาะ ท่านเห็นว่าลักษณะและโครงสร้างของกองทุนควรเป็นอย่างไรในเรื่องต่อไปนี้

1) คำถาม หากกำหนดให้เป็นกองทุนนอกงบประมาณจะมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

คำตอบ จะตั้งกองทุนก็ต้องมีเงินเข้ากองทุน ก็ต้องเป็นกองทุนนอกงบประมาณ กองทุนหมุนเวียนให้มีเงิน มีรายได้เข้ากองทุน อันนี้อุบัติเหตุมาจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ที่มีขนาดใหญ่ๆ ซึ่งมีผลกระทบสูงอย่างที่เป็นการที่สระบุรี ที่เดียว ถ้าไม่มีอะไร ชาวบ้านก็เดือดร้อน แต่ถ้ามีตรงนี้ก็สามารขอมาเยียวยาให้แก่ชาวบ้านได้เลย ถ้าป่วยไข้ก็สามารถดำเนินการได้ทันที

2) คำถาม เงินกองทุนควรมาจากแหล่งใดบ้าง การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อนำเงินภาษีที่จัดเก็บมาอุดหนุนกองทุนตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมีความเหมาะสมและเพียงพอหรือไม่ ควรมีที่มาจากแหล่งอื่นใดเพิ่มเติมอีกหรือไม่

คำตอบ ถ้ามีกองทุนก็ต้องมีรายได้เข้ามา รายได้ก็ต้องเอาเงินจากแหล่งๆเดียวกันตลอดเวลา รัฐจึงไม่สนับสนุนให้ตั้ง ต้องมีลักษณะเป็นกองทุนหมุนเวียนที่สามารถแสวงหารายได้ แต่โดยหลักการถ้ามีกองทุนก็ดี แต่ทำได้ยาก จึงต้องใช้วิธีอื่นเช่นการวางหลักประกันและเอาเงินที่เขาได้วางหลักประกันไว้ไปชดใช้ดำเนินการ เหมือนกรณีคดี เมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้นไม่มีหลักประกันต้องมาใช้เงินงบประมาณของแผ่นดินไปดำเนินการ อันนี้ เมื่อมีก็สามารถนำไปใช้ได้เลย เมื่อกรณีที่มีเงินเกิดจากแหล่งนี้ เราก็สามารถดำเนินการได้ทันที นี่คือเจตนาที่อยากจะมีเพราะมันอยู่ในกองทุนไม่ได้ เนื่องจากมันตั้งยาก เราก็วางหลักประกัน อย่างกรณีของ พ.ร.บ. วัตถุอันตราย ปี 2535 ฉบับที่แก้ไขนั้นเขาก็มีเรื่องของการขนส่งสารเคมี ถ้าเกิดอุบัติเหตุบริษัทก็ต้องทำประกัน พอเกิดอุบัติเหตุ บริษัทประกันต้องจ่ายเบื้องต้นก่อนทันทีโดยยังไม่ต้องมีอะไรมาทั้งนั้น จ่ายมาก่อนแล้วจึงค่อยสืบสาวราวเรื่องเอา ค่าใช้จ่ายเท่าไรค่อยว่ากันอีกที พ.ร.บ. วัตถุอันตรายก็อยู่ในระหว่างแก้ไขปรับปรุง จะมีแนวคิดคล้ายๆกันแต่เป็นในรูปของการประกันภัย ความเสี่ยงภัย อุบัติเหตุ

3) คำถาม การกำหนดให้ผู้เจ็บป่วยเนื่องมาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม และทายาทหรือบุคคลที่ขาดไร้ผู้อุปการะตามกฎหมายเนื่องจากความตายของผู้ประสบภัยเพราะโรคที่เกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้นมีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากกองทุน มีความเหมาะสมหรือไม่ มีบุคคลอื่นใดที่ควรได้รับค่าทดแทนอีกหรือไม่

คำตอบ ต้องแยกว่ากองทุนนี้จะกำหนดวัตถุประสงค์เพื่ออะไร การจะไปเยียวยาเบื้องต้นเมื่อเกิดเหตุ ค่าใช้จ่าย ค่ารักษาส่วนหนึ่ง หลังจากนั้นเมื่อเข้าที่เข้าทางก็สามารถไปฟ้องเรียกค่าเสียหายได้ กรณีพิสูจน์ได้ว่ามันเกิดจากนี้ๆ

4) คำถาม ควรกำหนดให้ผู้ที่เคยอาศัยหรือเคยทำงานในบริเวณเขตพื้นที่รอบโรงงานอุตสาหกรรมและบริเวณใกล้เคียงซึ่งได้กำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ หรือเป็นผู้ที่มีการติดต่อเข้าออกในพื้นที่นั้นต่อเนื่องกันเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากกองทุนด้วยหรือไม่

คำตอบ พอเกิดเหตุการณ์ภายในโรงงาน โรงงานต้องชดใช้ แต่พอออกมาออกโรงงานอยู่นอกรั้วโรงงาน โรงงานก็ไม่รับผิดชอบตอนนี้คือไม่มีใครรับผิดชอบ จะพิสูจน์ได้อย่างไรว่าเกิดจากมลพิษของโรงงานเพราะเขาอยู่นอกรั้ว ก็พิสูจน์ได้ เพราะตรงนั้น แหล่งมันมีที่เดียว มันมีแหล่งประเภทนี้ มันมีสารเคมีประเภทนี้ มันพิสูจน์ได้ เรื่องพิสูจน์นั้นไม่ยาก ถ้าโดนสารพิษจากที่อื่นก็ต้องดูว่าอยู่ตรงนี้มานานแล้ว มีชีวิตความเป็นอยู่ได้อาศัยทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณใกล้เคียง กุ้ง หอย ปู ปลา ผัก หนุ่ยที่มันปลูกอยู่ในพื้นที่นี้ ถ้ามันปลูกของและมันดูดซับสารพิษไว้แล้วก็ไปกิน มันก็พิสูจน์ได้ไม่ยาก ตรวจสอบ จะมีผู้เชี่ยวชาญด้านมลพิษทั้งทางน้ำทางอากาศ พวกนี้ก็มียู่ เช่นปลากระเบนตายที่แม่กรองยังพิสูจน์ได้เลยว่ามันตายจากอะไร เพราะอะไร

5) คำถาม การกำหนดขอบเขตการเยียวยาความเสียหายแก่เหยื่อมลพิษซึ่งอยู่ในพื้นที่ของโรงงานอุตสาหกรรมในเขตควบคุมมลพิษซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในพื้นที่รอบโรงงานและบริเวณใกล้เคียงซึ่งสัมพันธ์กับประเภทของมลพิษที่อาจกระจายไปถึงเท่านั้น มีความเหมาะสมหรือไม่ หรือควรเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษโดยทั่วไปด้วย

คำตอบ พื้นที่บริเวณใกล้เคียงหรือรอบโรงงาน ถ้าได้รับมลพิษจากโรงงานก็พิสูจน์ได้

6) คำถาม การกำหนดให้คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นผู้บริหารจัดการกองทุน และมีปลัดกระทรวงสาธารณสุข และผู้แทนแพทยสภา สภาการพยาบาล สภาเภสัชกรรม ทันตแพทยสภา สมาคมโรงพยาบาลเอกชนร่วมเป็นคณะกรรมการ และมีตัวแทนภาคประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการกองทุนด้วยความเหมาะสมหรือไม่ ควรมีบุคคลใดบ้างเป็นคณะกรรมการบริหารจัดการกองทุน

คำตอบ กิจการที่ต้องทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ต้องทำในปัจจุบัน ในทุกกิจการก็จะมีเรื่องของกองทุนที่จะต้องเอามาทำ เพราะบริษัทเจ้าของต้องเอาเงินมาวางทุกปี ใครบริหารวัตถุประสงค์เพื่ออะไร เรื่องพวกนี้มันมีอยู่แล้ว ถามว่าใครควรจะเป็นคนดูแลกองทุน คิดว่าควรมีหน่วยงานหนึ่งซึ่งรับผิดชอบโดยตรง หน่วยงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยราชการหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเช่นเดียวกับกองทุนเหยื่อทางอาญาของกระทรวงยุติธรรม ควรเป็นลักษณะเดียวกัน อาจจะเป็นกระทรวงสาธารณสุขก็ได้ เพราะกองทุนนี้มันเกี่ยวกับหลายหน่วยงานราชการ จะไปตั้งหน่วยงานใด

หน่วยงานหนึ่งอาจจะทำให้การเขียวมันอาจไม่ครอบคลุมถึง ถ้าเอาไปตั้งเฉพาแล้วก็ไปเขียน
กฎหมายว่า ผู้ได้รับผลกระทบตามพระราชบัญญัตินี้ๆ มีสิทธิใช้เงินกองทุน มันจะดีกว่า

ภาคผนวก ค

แนวปฏิบัติของสำนักงานนโยบายและแผน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สัมภาษณ์ผู้อำนวยการกลุ่มงานนโยบายและแผนการบริหารงานกองทุนสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม วันที่ให้สัมภาษณ์ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2560

คำถาม มีการร้องเรียนเรื่องความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย และชีวิตของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมหรือไม่ เพียงใด มีความเสียหายอย่างไร และมีมูลค่าความเสียหายเท่าใด

คำตอบ จะมีหลายประเด็นที่ร้องเรียน คือจะมีสุขภาพด้วยสิ่งแวดล้อมด้วย แต่ร้องเรียนเรื่องสุขภาพอย่างเดียวจะไม่มี เรื่องสุขภาพจะเป็นประเด็นโยงจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม เช่นที่แม่เมาะ ก็จะเป็นพวกซัลเฟอร์ที่เกินและส่งผลกระทบต่อสุขภาพ ถ้าในมาบตาพุดก็จะมีปัญหาสารอินทรีย์ระเหย VOC ค่าใดอินกับไดโคโรมีเทนและเบนซินที่เกินค่ามาตรฐาน ผู้ที่ห่วงกังวลประชาชนในพื้นที่เขาก็กลัวว่าจะเป็นมะเร็ง ถ้าสุดท้ายเหมืองอัคราจะเป็นเรื่องชายาในดัดที่เกิดจากกระบวนการผลิตก็จะมีกรั่วไหลและปนเปื้อนในน้ำ พวกโลหะหนัก เช่นหางแร่ ก็จะปนเปื้อนมาในแหล่งน้ำ จะเข้าสู่กระแสเลือดก็จะตรวจพบโลหะหนักในเลือด จะส่งตรวจคือส่งกรมควบคุมมลพิษหรือกรมอนามัย เขาจะไปสุ่มตรวจ เช่นมีโลหะหนักในปลา เขาก็เป็นพวกกรมอนามัยเขาก็จะไปเก็บตัวอย่างและตรวจ สผ. (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ไม่มีหน้าที่ตรวจ แต่ส่วนใหญ่จะร้องเรียนเกี่ยวกับมลพิษซึ่งมีผลกระทบต่อสุขภาพ เช่น ประชาชนในหมู่บ้านหนองกบได้รับเสียงรบกวนจากโรงไฟฟ้า เสียงครางและเสียงหวีดโดยเฉพาะเวลากลางคืน นอนไม่หลับ แต่ไม่ร้องเรียนเรื่องสุขภาพโดยตรงเพราะหน่วยงานของเราเป็นสิ่งแวดล้อม ถ้าเจ็บป่วยก็จะไม่มาที่นี่ ถ้าเป็นความเสียหายก็บอกได้ว่ามันสูง

คำถาม ได้มีแนวทางหรือนโยบายในการเยียวยาความเสียหายในด้านสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยการใช้มาตรการการจัดตั้งกองทุนหรือโดยมาตรการอื่นหรือไม่ มีกฎหมายใดสนับสนุนการใช้มาตรการดังกล่าว และประสบผลอย่างไร

คำตอบบนนโยบายเชี่ยวชาญด้านสุขภาพก็คือให้ประเมินผลกระทบด้านสุขภาพออกมา และให้
 มาตรการป้องกัน คือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สผ.จะเป็นผู้ประสานในการจัดทำ
 แผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายอื่นๆ ถ้าเป็นเรื่อง
 สุขภาพก็จะกำหนดเป็นมาตรการว่าให้มีการสุ่มตรวจสุขภาพทั้งพนักงาน ทั้งชุมชนโดยรอบรัศมีทุกปี
 ถ้ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โรงงานที่เกี่ยวข้อง เช่น เหมืองแร่ ถ้ามีคนป่วยเกี่ยวกับโรคทางเดินหายใจสูงขึ้น
 อย่างมีนัย ก็อาจต้องดูอีกทีหนึ่งว่าเกิดจากโครงการหรือไม่ ซึ่งจะถูกกำหนดไว้ในมาตรการการ
 ตรวจสอบที่อยู่ในรายงานเฉพาะ โครงการนั้นๆ อาจกำหนดมาตรการให้โครงการเฝ้าระวัง ติดตาม หรือ
 ให้การสนับสนุนในการ โรงพยาบาล อาจตั้งเป็นหน่วย เป็นศูนย์ สผ. ก็จะมีฝ่ายติดตามประเมินผล แต่
 หากโครงการไม่ทำตามมาตรการ สผ.ไม่มีอำนาจสั่งปิดโรงงาน นอกจากประสานหน่วยงานที่ให้
 อนุญาต หรือหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง สผ.มีอำนาจเพียงไม่ให้ความเห็นชอบกับ EIA
 (รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม) ซึ่งจะทำให้เขาไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการนั้นๆ
 หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการจากหน่วยงานที่ให้อนุญาตได้ ความรับผิดชอบของโรงงาน
 ที่ปล่อยมลพิษ ไม่ใช่ปิดอย่างเดียว ต้องไปเชี่ยวชาญสิ่งแวดล้อมด้วย เช่น เทคนิคมมาตาพูด มีปัญหา
 มลพิษเกิน มีปัญหาสุขภาพ กรมควบคุมมลพิษ คงต้องไปตรวจเช็คและบอกว่าถ้าเกินจะต้องทำอะไร
 ที่สุดคือการประกาศเขตควบคุมมลพิษ แต่ถ้าถามไปถึงว่ามีการเชี่ยวชาญอย่างไรหรือไม่ การเชี่ยวชาญยาก
 เพราะอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานไม่ได้เข้าไปตรงนั้น นอกจากกฎหมายกำหนดว่า โรงงาน
 อุตสาหกรรมถ้าปล่อยมลพิษคุณต้องรับผิดชอบอย่างไร ต้องไปดูตรงนั้น และบทลงโทษ ซึ่งก็มีอยู่ใน
 พระราชบัญญัติส่งเสริมฯ แต่ละโครงการที่ทำ EIA จะกำหนดมาตรการในการชดเชยค่าเสียหายในกรณี
 เกิดผลกระทบ ถ้าพิสูจน์ได้ว่ามีพนักงาน ผู้รับเหมา หรือประชาชนบริเวณนั้น ได้รับผลกระทบ เขาก็
 จะต้องปฏิบัติตามมาตรการชดเชย สผ.จะทำได้เพียงเท่านี้ คือเสนอมาตรการชดเชยค่าเสียหาย ซึ่งจะ
 ชดเชยรวมหมดทั้งทางด้านสุขภาพด้วยสิ่งแวดล้อมด้วย คือเขาจะมาร้องเรียนกับโครงการและมาหาทาง
 พิสูจน์จะเอาหน่วยงานราชการท้องถิ่นหรือประชาชนในชุมชนมาเป็นกรรมการร่วมกันในการพิสูจน์

คำถาม ท่านพบปัญหาหรืออุปสรรคใดในการเชี่ยวชาญความเสียหายต่อผู้ได้รับผลกระทบจาก
 มลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในด้านสุขภาพ อนามัยและชีวิตหรือไม่

คำตอบ ปัญหาคือเรื่องการพิสูจน์ เช่นในมบตพุด ค่าได้อื่นมันมีแหล่งกำเนิดใหญ่ๆมาจากรถยนต์ซึ่งในกรุงเทพก็สูงกว่าระของด้วยจึงยังพิสูจน์ไม่ได้ว่าโรคที่เป็นเกิดจากสารเคมีจริงหรือไม่ เขาจะส่งผลมอนิเตอร์ คือทำตามมาตรการที่กำหนดเอาไว้และส่งผลมอนิเตอร์มาให้ สผ.ทุก 6 เดือน ถ้าผลตรวจวัดเพิ่มขึ้นก็ต้องตรวจหาสาเหตุ เพราะไม่ใช่ว่าต้องมาจากโรงงานเสมอไป อย่าง VOC นั้นที่กรุงเทพก็มี หรืออคราที่ถูกปิด บอกว่ามีโลหะหนัก โลหะหนักอยู่ในน้ำ หรืออยู่ในเลือด แต่คนนั้นไปทำอะไรมาบ้างเราก็ไม่รู้ จะบอกว่าเป็นจากโครงการอย่างเดียวก็น่าไม่ได้ต้องใช้เวลาในการพิสูจน์ แต่ถ้ามาถึง สผ. เจ้าหน้าที่ที่ดูแล เช่นฝ่าย EIA ฝ่ายดูแลมาตรการติดตาม ก็จะลงพื้นที่ไปตรวจให้ เช่นร้องเรียนว่าพื้นบ้านถูกน้ำเซาะ ก็จะไปตรวจว่ามาจากโครงการจริงหรือไม่ ถ้าจริงก็จะสั่งให้โครงการแก้ไข เขาก็จะทำเรื่องชี้แจงมาว่าได้ทำการแก้ไขแล้ว เรื่องปัญหาจากเสียง ก็จะให้ติดตั้งอุปกรณ์ในการลดเสียงหรือปลูกต้นไม้สลับรอบโครงการ เป็นต้น ซึ่งเขาก็จะต้องจ้างที่ปรึกษาเพื่อหามาตรการลดเสียงไม่ให้เกินมาตรฐาน และรายงานเข้ามาว่าได้ทำอะไรบ้างผลเป็นอย่างไร ถ้าไม่ทำ และเราก็แจ้งผลให้ผู้ร้องเรียน ถ้าต้องการฟ้อง สำนักงานฯก็จะมติดิกรช่วยเหลือด้านกฎหมายและพยานหลักฐาน แต่ถ้ารายงานเท็จก็จะหมดสิทธิในการทำรายงาน เขาก็อาจถูกหน่วยงานที่ให้อนุญาตเพิกถอนใบอนุญาต เช่นที่ดังเพราะเครื่องผลิตน้ำเสีย ตอนนี้ได้แก้ไขแล้วและลดลงแล้ว แต่บางโครงการก็ไม่ยอมทำ สผ.ก็ต้องส่งเรื่องให้หน่วยงานที่ให้อนุญาตเขาด้วย ส่วนใหญ่โรงงานที่จะส่งผลกระทบเรื่องเสียงก็จะเป็นโรงงานที่อยู่ริมรั้วและผู้ได้รับผลกระทบก็จะเป็นชาวบ้านที่อยู่ริมรั้วโครงการ เรื่องน้ำเสียจะมีปัญหา ถ้ามีหลายโรงงาน จะวัดแหล่งรองรับน้ำกับปลายท่อ ถ้าปลายท่อไม่เกิน แต่แม่แหล่งรับน้ำเกิน ก็จะขอให้ทยอยปล่อย หรือให้แต่ละโครงการปล่อยสลับกัน ซึ่งหน่วยงานที่ให้อนุญาตจะให้แต่ละโครงการวางแผน ถ้าเป็นโรงงานในนิคม ก็คือนิคม ถ้านอกนิคมก็คือกรมโรงงาน สผ.จะเป็นเพียงคนกลาง แต่ถ้าแต่ละโครงการปล่อยไม่เกินมาตรฐาน แล้วมีความเจ็บป่วยจะบอกว่าป่วยเพราะใคร ตรงนี้ยาก

คำถาม ตั้งแต่มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม ปริมาณมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมลดลงหรือไม่เพียงใด และหากจะอาศัยกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อการเยียวยาความเสียหายด้านสุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมด้วยจะมีความเป็นไปได้

หรือไม่อย่างไร หรือควรจัดตั้งกองทุนขึ้นต่างหากอีกกองทุนหนึ่งเพื่อการเยียวยาความเสียหายด้านสุขภาพอนามัยแก่ประชาชนโดยเฉพาะ

คำตอบ เฉพาะ โรงงานอุตสาหกรรมที่มาขอเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม ส่วนใหญ่จะเพื่อประกอบการก่อสร้างระบบบำบัด เพื่อควบคุม ป้องกัน ขจัดมลพิษที่จะเกิดขึ้น เพื่อตัวโรงงานเองให้ได้เกณฑ์มาตรฐาน ถ้าวัดเป็นรายโรงที่ได้ทำไปแล้วก็อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานของโรงงานอุตสาหกรรม เพราะว่า และ ไม่มีการร้องเรียนว่า โรงงานที่ได้รับเงินจากกองทุนไปทำแล้วมีมลพิษเกินมาตรฐาน เพราะทำให้ไม่มีทั้งโรงงานที่ครอบคลุมอากาศ น้ำเสีย ของเสีย กองทุนไม่ได้ช่วยโรงงานอุตสาหกรรมทั้งประเทศ ภาพรวมจึงประเมินไม่ได้ แต่บอกได้เฉพาะ โรงงานที่ขอเงินจากกองทุน ดูแลได้ มลพิษไม่เกินค่ามาตรฐาน จากการที่โรงงานสร้างเสร็จแล้วก็จะไปประเมินว่าเป็นไปตามที่ได้ขอเงินจากกองทุนหรือไม่ ผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชนรอบพื้นที่ได้รับผลกระทบหรือไม่ ปรากฏว่าที่ผ่านมาไม่มีปัญหาเรื่องนี้ สำหรับสถานภาพเงินกองทุนในขณะนี้ขยับไปสำหรับการที่จะทำตามวัตถุประสงค์ ในเรื่องแรกคือการสร้างระบบให้กับทางส่วนราชการและภาคเอกชนมันเป็นเงินที่ค่อนข้างสูง เพราะถ้าเป็นการให้ส่วนราชการของรัฐจะเป็นการให้เปล่า มีข้อกำหนดว่าถ้าให้ไปแล้วท้องถิ่นต้องออกเทศบัญญัติ ต้องเก็บค่าบำบัด ค่าปล่อยน้ำเสีย ค่าเก็บขยะ และส่งรายได้จากการจัดเก็บ 5% เข้ากองทุน แต่ไม่มากเท่าไร แต่ภาคเอกชนนั้นจะได้รับการสนับสนุนในเรื่องอัตราดอกเบี้ยต่ำ มลพิษจากน้ำเสียและอากาศเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง เงินกองทุนที่ใช้เพื่อดำเนินการกำจัดหรือบำบัดมลพิษก็ยังมีไม่เพียงพอ จึงไม่อาจขยายวัตถุประสงค์ของกองทุนให้นำไปใช้ในการเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนด้วยได้ การขยายวัตถุประสงค์ของกองทุนให้รวมถึงการเยียวยาสุขภาพด้วยนั้นเป็นไปได้ยากเพราะสุขภาพนั้นต้องโฟกัสไป เช่น โรงงานหนึ่งเป็นผู้ปล่อย ความรับผิดชอบในทางกฎหมายก็จะรู้ว่า อยู่ในความรับผิดชอบของโรงงาน แต่ถ้าหาไม่ได้จริงๆ ขยายวัตถุประสงค์ไปในเรื่องของการเกิดภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่ระบาดหรือการรั่วไหลของมลพิษ จะเป็นในเรื่องของการควบคุม ฟันฟู สิ่งแวดล้อมมากกว่า ยังไม่รวมไปถึงในเรื่องของปัญหาสุขภาพ สุขภาพต้องไปดูตามกฎหมาย จะเกิดจากการรั่วไหลของน้ำมัน ก็ต้องไปดูพวก ตำรวจ ชุตเจาะ เขาจะมีกองทุนตรงนั้นอยู่หรือไม่ก็ต้องไปเอาที่กองทุนนั้นเสียก่อน ถ้าขยายไปเรื่องสุขภาพนั้น ต้องพิสูจน์ให้ได้ ถ้าพิสูจน์ไม่ได้

และอีกอย่างหนึ่ง ถ้าพิสูจน์ได้แล้วว่าเกิดจากอะไรก็ต้องไปที่ต้นเหตุไม่ชี้มาที่กองทุนสิ่งแวดล้อม เพราะบางเรื่องก็มีการตั้งกองทุนฟื้นฟูเยียวยา เช่น กองทุนไฟฟ้า

คำถาม หากควรจัดตั้งกองทุนขึ้นอีกกองทุนหนึ่งโดยเฉพาะ ท่านเห็นว่าลักษณะและโครงสร้างของกองทุนควรเป็นอย่างไรในเรื่องต่อไปนี

1) คำถาม หากกำหนดให้เป็นกองทุนนอกงบประมาณจะมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

คำตอบ ถ้าจะตั้งกองทุนใหม่ ทำได้ยากเพราะเขาไม่ยากให้ตั้ง แต่เมื่อต้นปีงบประมาณนี้ก็เพิ่งตั้ง 3 กองทุนใหญ่ ไม่ใช่จะตั้งไม่ได้เสียเลย พอตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ อุตสาหกรรมต้องเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีกองทุนสนับสนุนแต่ไม่มีวัตถุประสงค์ของการเยียวยา กองทุนใหม่เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ เพิ่งอนุมัติเมื่อต้นปีหรือปลายปีที่แล้ว ก็ต้องเป็นกองทุนนอกงบประมาณเพื่อความสะดวกในการใช้จ่าย และต้องมีเงินหมุนเวียนเลี้ยงตัวเองได้เขาจึงจะให้ตั้ง

2) คำถาม เงินกองทุนควรมาจากแหล่งใดบ้าง การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อนำเงินภาษีที่จัดเก็บมาอุดหนุนกองทุนตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมีความเหมาะสมและเพียงพอหรือไม่ ควรมีที่มาจากแหล่งอื่นใดเพิ่มเติมอีกหรือไม่

คำตอบ ตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 คนก่อมลพิษต้องจ่าย ถ้าตั้งกองทุน ใครจะเป็นผู้จ่าย แต่ละโครงการต้องรับผิดชอบตัวเองขึ้นแรก ต้องป้องกันก่อน ถ้าเกิดมลพิษขึ้นมา เขาต้องรับผิดชอบ ถ้าจะเก็บภาษีต้องศึกษาว่าเก็บเท่าใด เก็บใคร

3) คำถาม การกำหนดให้ผู้เจ็บป่วยเนื่องมาจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม และทายาทหรือบุคคลที่ขาดไร้ผู้อุปการะตามกฎหมายเนื่องจากความตายของผู้ประสบภัยเพราะ โรคที่เกิดจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้นมีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากกองทุน มีความเหมาะสมหรือไม่ มีบุคคลอื่นใดที่ควรได้รับค่าทดแทนอีกหรือไม่

คำตอบ แค่พิสูจน์ว่าป่วยจากมลพิษยังอาจพิสูจน์ไม่ได้

4) คำถาม ควรกำหนดให้ผู้ที่เคยอาศัยหรือเคยทำงานในบริเวณเขตพื้นที่รอบโรงงานอุตสาหกรรมและบริเวณใกล้เคียงซึ่งได้กำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ หรือเป็นผู้ที่มีการติดต่อเข้าออกในพื้นที่นั้นต่อเนื่องกันเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากกองทุนด้วยหรือไม่

คำตอบ ถ้าคนในโรงงานไม่ป่วยจะพิสูจน์อย่างไรว่าเขาเจ็บป่วยเพราะมลพิษของโรงงาน

5) คำถาม การกำหนดขอบเขตการเยียวยาความเสียหายแก่เหยื่อมลพิษซึ่งอยู่ในพื้นที่ของโรงงานอุตสาหกรรมในเขตควบคุมมลพิษซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในพื้นที่รอบโรงงานและบริเวณใกล้เคียงซึ่งสัมพันธ์กับประเภทของมลพิษที่อาจกระจายไปถึงเท่านั้น มีความเหมาะสมหรือไม่ หรือควรเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษโดยทั่วไปด้วย

คำตอบ มลพิษเสียงรบกวนเรียนสูงสุด จะเก็บอย่างไร เสียงก็ต้องไปแก้ไขที่ต้นเหตุ ต้องไปควบคุมที่ต้นเหตุ เป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญ ถ้าเป็นเสียงระเบิดข้อยหิน ต้องดูรัศมีการกระจายไปไกลแค่ไหน ต้องมีมาตรการป้องกันกำหนดเขต ซึ่งแต่ละโครงการจะส่งวิธีป้องกันมาให้ใน EIA

6) คำถาม การกำหนดให้คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นผู้บริหารจัดการกองทุน และมีปลัดกระทรวงสาธารณสุข และผู้แทนแพทยสภา สภาการพยาบาล สภาเภสัชกรรม ทันตแพทยสภา สมาคมโรงพยาบาลเอกชนร่วมเป็นคณะกรรมการ และมีตัวแทนภาคประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการกองทุนด้วยความเหมาะสมหรือไม่ ควรมีบุคคลใดบ้างเป็นคณะกรรมการบริหารจัดการกองทุน

คำตอบ ควรให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้ดูแล เพราะสิ่งแวดล้อมไม่รู้เรื่องสุขภาพสิ่งแวดล้อมได้แต่ป้องกันแต่ไม่รู้เรื่องความเจ็บป่วย จึงควรไปที่สาธารณสุข

ภาคผนวก ง

ความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม

เจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

สัมภรณ์ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น ประจำศาลปกครองสูงสุดรองอธิบดีศาลปกครองระยองและเจ้าหน้าที่สำนักงานศาลปกครองระยอง วันที่ให้สัมภาษณ์ 16 มีนาคม พ.ศ. 2563

คำถาม ความคิดเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมในการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายแก่สุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ในเรื่องวัตถุประสงค์ของกองทุน แหล่งที่มาของเงินกองทุน การบริหารจัดการกองทุน ผู้มีสิทธิได้รับการเยียวยา ขอบเขตของการเยียวยา

คำตอบ เห็นด้วยว่าประเทศไทยควรมีการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายดังกล่าว โดยเฉพาะในเรื่องสุขภาพ อนามัย และน่าจะรวมถึงชีวิตและร่างกายด้วย ซึ่งเห็นว่าจำเป็นต้องมีเพราะ พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ยังมีข้อจำกัดในการนำเงินกองทุนมาใช้ตามมาตรา 26, 27 ซึ่งใน พ.ร.บ. โรงงานจะมีบทมาตรานิ่งที่ให้กรมโรงงานสามารถนำเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมมาใช้ได้ แต่ก็ยังมีปัญหาทางปฏิบัติเนื่องจากว่า เงินกองทุนนี้จะนำไปใช้ผิดประเภทไม่ได้ ความสำคัญนี้จึงควรต้องมี

สำหรับแหล่งเงินกองทุนอาจต้องใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ คือระบบภาษี ค่าธรรมเนียมหรือระบบอื่นๆ ซึ่งแตกต่างจากระบบการประกันภัยภาคสมัครใจ คือเป็นระบบบังคับให้นำเงินมาเข้าสู่กองทุนนี้ จากหลักๆ ก็คือ โรงงานอุตสาหกรรมที่มีแนวโน้มที่เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม คือโรงงานที่กำหนดไว้ 35 ประเภทโครงการ หรือโรงงานที่อยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรม จัดเก็บจากขนาดและประเภทของโรงงาน และต้องประเมินว่าโรงงานนั้นมีรายได้จากการประกอบกิจการต่อปีเท่าใด ซึ่งคงต้องใช้หลักเศรษฐศาสตร์ เพราะตัวเลขต้องมีค่าตามการกำหนดทางเศรษฐศาสตร์ มูลค่าของโรงงาน ดูจากการประกอบกิจการในแต่ละปีของเขา เช่น โรงงานที่กิจการใหญ่โต และมีรายได้สูงก็จัดเก็บในอัตราก้าวหน้า โรงงานเล็กก็เก็บน้อยลง

การเก็บภาษีเข้ากองทุนควรใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย จากโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บภาษีรถยนต์ส่วนบุคคลสำหรับมลพิษอันเกิดจากท่อไอเสียรถยนต์ต้องจัดเก็บเพื่อความเป็นธรรมเท่ากัน อาจให้กรมการขนส่งทางบกจัดเก็บภาษีปล่อยมลพิษ

ตามขนาดของ CC เป็นต้น กรมสรรพสามิตก็จัดเก็บอยู่แล้ว ในการติดตั้งระบบบำบัด การควบคุมการปล่อยมลพิษของรถยนต์แต่ละคัน หรือเรือโดยสารที่มีมลพิษก็จัดเก็บโดยกรมเจ้าท่า และก็มีอากาศยานด้วย ต้องรวมถึงอากาศยาน คือกรมขนส่งทางอากาศ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คงต้องดูที่มาของแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งอาจมีหลายประเภท

กองทุนนี้ควรแยกออกมาจากกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยสร้างเป็น Model ดังเช่นกองทุน Superfund ของสหรัฐอเมริกา เพราะความเสียหายส่วนใหญ่มักจะมาจากกรณีฉุกเฉินต่างๆ หรือเป็นความเสียหายแบบเฉียบพลัน จึงควรแยกเป็นหมวดเฉพาะเพราะเป็นเรื่องของการเยียวยาเฉพาะเรื่อง และการจัดตั้งกองทุนมีความแตกต่างจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีการจัดเก็บจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่มาของแหล่งเงินกองทุนจึงแตกต่างกัน องค์กรประกอบของคณะกรรมการกองทุนก็ควรแยกชุดกัน คณะกรรมการควรมาจากกรมโรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น แต่อาจแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อม ให้มีกองทุนขึ้นอีกกองทุนหนึ่งเป็นกองทุนเฉพาะ อยู่ใน พ.ร.บ. เดียวกันก็จะแก้ไขได้ง่าย และกองทุนนี้ควรมีสภาพเป็นนิติบุคคล เหตุผลเพราะความเป็นนิติบุคคลจะทำให้มีสิทธิในการฟ้องคดี ทำนิติกรรมสัญญาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นนิติกรรมทางปกครองหรือนิติกรรมทางแพ่ง และมีประโยชน์คือทำให้กองทุนนี้สามารถที่จะให้อำนาจ 2 ประการคือ อำนาจในทางปกครองกับอำนาจในทางเอกชนในการฟ้องร้องไล่เบี้ยกับโรงงานเพื่อนำเงินเข้าสู่กองทุน และมีประโยชน์คือมีการแยกตัวบุคคลออกมาทำให้การบริหารงานมีความคล่องตัว โดยผู้รับผิดชอบกองทุนควรอยู่ในรูปของคณะกรรมการบริหารกองทุน ซึ่งอาจให้อธิบดีกรมโรงงานเป็นประธานกองทุนก็ได้ และมีผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนภาคเอกชน ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการ โดยความรับผิดชอบควรให้อยู่ในรูปคณะบุคคลไม่ใช่คนใดคนหนึ่ง แต่เป็นการบริหารในนามของนิติบุคคล ผู้บริหารกองทุนก็เช่นเดียวกัน ควรอยู่ในรูปของคณะกรรมการ อาจมีการแต่งตั้งผู้จัดการกองทุนบริหารงานผ่านความรับผิดชอบของคณะกรรมการ และควรเป็นกองทุนนอกงบประมาณ เพราะเงินนอกงบประมาณนั้น สามารถบริหารได้คล่องตัวกว่า โดยไม่ต้องส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน หากเป็นเงินในงบประมาณจะมีปัญหาในเรื่องการเบิกจ่าย เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหาร กองทุนซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการรั่วไหลในกรณีฉุกเฉิน ถ้าผ่านงบประมาณ

จะต้องมีการตั้งงบประมาณจ่ายค่าใช้จ่าย ฉะนั้นเงินประเภทนี้ควรจะเป็นเงินนอกงบประมาณ กฎหมายหลายฉบับก็ให้กองทุนส่วนใหญ่เป็นกองทุนนอกงบประมาณทั้งสิ้น เพราะต้องการการบริหารอย่างคล่องตัว ไม่เกิดความล่าช้าในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ

กองทุนนี้ควรเป็นกองทุนเยียวยาความเสียหายต่อบุคคลทั่วไปจากมลพิษในเรื่องของชีวิต ร่างกาย และสุขภาพ เบื้องต้นต้องเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ต้องเยียวยาต่อผู้ได้รับผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัยในเขตพื้นที่ และพื้นที่ใกล้เคียง หรือผู้อยู่ในรัศมีที่ใกล้เคียง เป็นต้น สำหรับขอบเขตของการเยียวยาความเสียหายต้องดูจำนวนผลกระทบของผู้เสียหายว่าอยู่ในขอบเขตพื้นที่ใด ซึ่งไม่อาจกำหนดตายตัว แต่ต้องดูผลกระทบโดยฟังจากพยานผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพราะผลกระทบบางครั้งอาจข้ามแดนไปยังจังหวัดอื่นก็ได้ ต้องดูลักษณะของการแพร่กระจายของมลพิษครอบคลุมพื้นที่เพียงใด อาจลงไปไหนทะเล แม่น้ำ ลำคลอง ฉะนั้นขอบเขตต้องดูจำนวนผู้เสียหายเป็นหลัก และทรัพย์สินของเอกชนและทรัพย์สินของรัฐด้วย และยังมีความเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติด้วย เช่น ควันพิษจากโรงงาน น้ำเสียจากโรงงาน ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมเน่า มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการปนเปื้อน โลหะหนัก ถ้าเยียวยาบุคคลทั่วไป แต่ปัญหาเรื่องการฟื้นฟูหรือทรัพยากรธรรมชาตินี้คงจะต้องคำนึงถึงด้วย ซึ่งขอเสนอแนะไว้ ทั้งความเสียหายในเรื่องของการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและการฟื้นฟูสุขภาพด้วย โดยต้องคำนึงถึงการแก้ไขเยียวยาให้มีการเยียวยาผลกระทบต่อผู้เสียหายในขณะที่ได้รับมลพิษยังไม่ปรากฏอาการ ต้องแก้ไขกฎหมายให้มีการเยียวยาได้ ระยะเวลาสูงสุดที่เสนอแนะตามมาตรา 444 แห่ง ป.พ.พ. คือ 10 ปี คือมีการติดตามอาการในช่วง 10 ปี สุดท้ายจนไม่มีอะไร เหมือนการบังคับคดี 10 ปี ถึงดการบังคับคดี คือการงดการจ่ายค่าเสียหาย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่ามีการเสียหาย แต่โดยหลักจะให้ในช่วง 10 ปี

เงินกองทุนควรใช้จ่ายเพื่อชดเชยความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ ทรัพย์สินของเอกชน และทรัพย์สินของรัฐ และรวมถึงค่าเสียหายทางจิตใจด้วย ค่าเสียหายที่มีใช้ตัวเงิน ต้องดู ป.พ.พ. ค่าเสียหายจากมูลละเมิดหรือค่าขาดรายได้จากการทำงาน ค่าขาดประโยชน์ ส่วนกรณีตายก็ค่าปลงศพ ค่าขาดไร้อุปการะ รวมถึงดอกเบี้ยด้วย นับแต่วันที่มีการทำละเมิดคือนับแต่วันที่มีการแพร่กระจายของ

มลพิษ นับแต่วันที่มุลละเมิด หนีผิดนัคเกิดขึ้นตั้งแต่นั้น ส่วนคอกเบ็ชก็เ็นไปตามหลักทัวไปคือ ร้อยละ 7.5 ต่อปี และต้งมีค่าพืนฟูตามมาตรา 96 วรรคท้าย คือค่าจ้ดมลพิษตามที่ได้ใช้จ่ายไปจริงด้วย

นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม

สัมภาษณ์ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อาวุโสคณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจ
บัณฑิต วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2563

คำถาม ความคิดเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมในการจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายแก่
สุขภาพ อนามัย และชีวิตของประชาชนจากมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ในเรื่องวัตถุประสงค์ของ
กองทุน แหล่งที่มาของเงินกองทุน การบริหารจัดการกองทุน ผู้มีสิทธิได้รับการเยียวยา ขอบเขตของการ
เยียวยา

คำตอบ กองทุนเยียวยาความเสียหายจากมลพิษควรต้องมี เพราะเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายมา
ร้องกองทุนได้ ไม่ต้องไปฟ้องร้องเอง ซึ่งการฟ้องมีโอกาซยาก เพราะ โรงงานมันอยู่เป็นกลุ่ม และ
บางครั้งพิสูจน์ยาก แม้จะพิสูจน์ได้เช่นเขายอมรับว่าเขาปล่อยมลพิษจริง แต่การปล่อยมลพิษของเขามัน
ไม่เป็นอันตราย แต่ที่เป็นอันตรายเนื่องจากหลายโรงงานมันปล่อยมันจึงเกิดปัญหา เขาจึงไม่ต้องรับผิดชอบ
โอกาสที่ชาวบ้านจะฟ้องจึงยาก จริงอยู่ในมาตรา 96 ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นความรับผิดชอบแต่
จริง แต่ชาวบ้านยังต้องพิสูจน์เบื้องต้นว่าโรงงานปล่อยสารพิษนี้ออกมา และได้รับสารพิษนี้ และจะ
พิสูจน์อย่างไร ซึ่งมันพิสูจน์ยาก ดังนั้น ถ้าถามว่าควรมีกองทุนนี้หรือไม่ ตอบว่าควรมีอย่างยิ่งเลย คือทุก
วันนี้ต้องไปฟ้องเอาเองซึ่งมันยาก มันควรมี แต่มันมีปัญหาว่า มันควรที่จะไปอยู่ในกองทุนสิ่งแวดล้อม
เดิม หรือควรแยกออกเป็นกองทุนต่างหาก และถ้าชาวบ้านได้รับการเยียวยาจากกองทุน ชาวบ้านก็ไป
ฟ้องโรงงานไม่ได้ โรงงานก็ได้ประโยชน์ ฉะนั้น โรงงานก็ต้องส่งเงินเข้ากองทุน ก็มีปัญหาวามันควร
อยู่ในกองทุนสิ่งแวดล้อมเดิม ใน พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อม หรือควรแยกออกมา ในเรื่องนี้เห็นว่า ใน พ.ร.บ.
หนึ่งไม่ควรมียากกองทุน เพราะมันยุ่งยากในการบริหารจัดการ ถ้า พ.ร.บ.หนึ่งมีถึง 2-3 กองทุน มันดู
วุ่นวาย คือควรมีกองทุนนี้ออกมาต่างหาก และควรเป็นกฎหมายเฉพาะ อาจเป็น พ.ร.บ. เกี่ยวกับเรื่อง
กองทุน แยกต่างหาก และถ้ากองทุนนี้อยู่ใน พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อม ประชาชนอาจจะต้องเป็นปลัดกระทรวง
สิ่งแวดล้อม เพราะว่ามันเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แต่ถ้ามันแยกออกมาเป็น พ.ร.บ. ต่างหาก ก็

อาจจะเป็นกระทรวงสาธารณสุขก็ได้ เพราะมันแยกออกมาแล้ว และอีกอย่างหนึ่งมันเป็นเรื่องเฉพาะด้าน ก็คือควรแยกออกมาเป็น พ.ร.บ.ต่างหาก แบบกองทุนทดแทน

กองทุนที่มีหลากหลาย การจัดตั้งกองทุนภาครัฐส่วนหนึ่งมาจากเงินประเดิม เงินภาครัฐที่มาจึงมีความหลากหลาย และมีการจัดเก็บภาษีเข้ากองทุนนี้ด้วย เมื่อพูดถึงวัตถุประสงค์ว่ากองทุนนี้มีขึ้นเพื่ออะไร วัตถุประสงค์สุดท้ายก็คือการเยียวยาผู้เสียหายจากมลพิษ หมายความว่า มันมีสองอย่างเคลื่อนที่ได้กับเคลื่อนที่ไม่ได้ ในกรณีนี้เฉพาะ โรงงาน แต่มลพิษเคลื่อนที่การเก็บภาษีจะเก็บหมด ก็ต้องเยียวยาทุกคน ไม่ใช่เยียวยาเฉพาะประชาชนที่อยู่ในเขตควบคุมมลพิษ เพราะคนที่อยู่นอกเขตควบคุมมลพิษก็ได้รับอันตรายเหมือนกัน แต่ต้องมีคณะกรรมการ ต้องมีองค์กรฝ่ายบริหาร ไปกำหนดประเภทของโรค แต่ไม่ใช่ทุกโรคที่ว่าจะใช้จ่ายเงินได้ในกรณีใด ต้องมีวัตถุประสงค์และวิธีการใช้จ่ายเงินว่า ถ้าเป็นโรคนี้จะจ่ายเท่าใด ซึ่งตามหลักกฎหมายต้องกำหนด อาจให้เป็นระเบียบของกองทุนมันจะได้ยืดหยุ่น และการเก็บภาษีในเขตควบคุมมลพิษอาจกำหนดอัตราหนึ่ง และที่อยู่นอกเขตควบคุมมลพิษอาจกำหนดอีกอัตราหนึ่ง เพราะความเสี่ยงไม่เท่ากัน จึงต้องเก็บหนักกว่า เพราะถ้าเก็บหนักขึ้นก็จะได้ปล่อยมลพิษน้อยลง เพราะ โรงงานมีอยู่ทั่วไป ไม่ได้มีอยู่เฉพาะในเขตควบคุมมลพิษเท่านั้น เพราะฉะนั้นความเสี่ยงของประชาชนสูงไม่เท่ากัน จึงมองว่าควรจะเก็บทุกโรงงาน ก็คือเก็บเฉพาะโรงงานประเภทที่ 3 ก็คือต้องกำหนดประเภทโรงงานที่จะเก็บภาษี และต้องเป็นภาษีการปล่อยมลพิษ คือต่อไปนี้ โรงงานถ้าจะปล่อยมลพิษต้องได้รับอนุญาต ถ้าปล่อยเยอะก็จะเสียภาษีเยอะ จะเป็นรูปค่าธรรมเนียม การจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงที่จริงต้องเป็นเรื่องของภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีอย่างนี้ไม่ใช่ภาษีทั่วไปที่เขาเสียกัน แต่เป็นอีกส่วนหนึ่ง หมายถึงคนที่ปล่อยมลพิษต้องได้รับอนุญาต และก็เอารายได้จากภาษีส่วนนี้มาเข้ากองทุน สำหรับขอบเขตของการเยียวยาความเสียหาย ไม่ควรเป็นการเยียวยาเฉพาะเพียงค่าเสียหายเบื้องต้น เพราะถ้าเป็นเบื้องต้นก็หมายความว่าชาวบ้านก็ต้องไปฟ้องอีกทีหนึ่ง ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะฟ้องได้ ถ้าให้เฉพาะค่าเสียหายเบื้องต้นในที่สุดก็ต้องไปฟ้อง เช่น เสียหาย 1000 เยียวยาให้เพียง 10 อีก 90 ประชาชนก็ต้องไปฟ้องร้องเอง ซึ่งการฟ้องร้องไม่ใช่เรื่องง่าย ประการที่สอง ชาวบ้านที่อยู่รอบๆ โรงงาน ลูกทำงานในโรงงาน พ่อหรือแม่เจ็บป่วยเนื่องจากโรงงานปล่อยมลพิษ เขาจะฟ้องโรงงานหรือ ถ้าฟ้องเขาก็จะมีปัญหา คือในสังคมไทย การฟ้องร้องคือการสร้างศัตรู กับญี่ปุ่น

ก็เหมือนกัน คนเอเชียจะคล้ายกัน แต่ฝรั่งไม่มี จึงมองว่าทำไมจึงไม่ชดใช้เหยียวยาวชาวบ้าน ไปเลย และเรื่องก็จบไปเลย คืออาจจะต้องมีกรรมการมาพิจารณา ถ้าให้แค่นี้ชาวบ้านโอเคหรือไม่ ถ้าชาวบ้านโอเคก็สิทธิในการฟ้องก็จบไป เพราะการฟ้องไม่ง่ายและเป็นการสร้างศัตรู เช่น ลูกทำงานในโรงงาน พ่อกับแม่ป่วยจะกล้าฟ้องหรือ แต่ถ้ามีกองทุนอันนี้ให้มันจบเลย ประโยชน์ก็ตกอยู่กับชาวบ้าน และ โรงงานก็ได้ประโยชน์คือไม่ต้องถูกฟ้อง ถ้าจะให้คณะกรรมการกำหนดอัตราไว้ต้องดูแนวโน้มด้วย แนวโน้มนี้ที่ชาวบ้านจะได้รับทั้งในปัจจุบันและในอนาคตมันควรเป็นเท่าไร กองทุนอันนี้เหมือนเป็นการเฉลี่ยความเสี่ยง ก็หมายความว่าโรงงานเองก็ได้ประโยชน์ไม่ต้องถูกฟ้อง แต่ถ้าปีนั้นมีชาวบ้านมาเรียกร้องเยอะ ปีถัดไปคุณก็ต้องเสียภาษีสูงขึ้นหรือไม่ ไม่ใช่โดนปรับ แต่ต้องโดนเก็บ ก็เหมือนกองทุนทดแทน คือรัฐช่วย รัฐจ่ายส่วนหนึ่ง และก็นายจ้างก็จ่ายส่วนหนึ่ง แต่ลูกจ้างไม่ต้องจ่าย ดังนั้น ถ้าปีนั้นโรงงานมีปัญหาในปีถัดไปการส่งเงินเข้ากองทุน โรงงานนั้นก็ต้องจ่ายเพิ่มขึ้น ก็คือฉันใดฉันนั้น หมายความว่า ถ้าโรงงานนั้นถูกชาวบ้านเรียกค่าเสียหายมาก ในปีถัดไปคุณก็ต้องเสียภาษีมากขึ้นให้กับกองทุนมากขึ้นกว่าเดิม ส่วนจะสูงเท่าใดก็แล้วแต่ ก็ต้องมาดูอีกทีหนึ่ง อันนี้ก็ป็นรายละเอียด กองทุนจะมีวิธีเก็บภาษีเฉพาะที่มาของกองทุนก็มาจากโรงงานอุตสาหกรรม แหล่งกำเนิดมลพิษ และรถยนต์ และมีเงินประเดิมจากรัฐ กองทุนนี้เหยียวยามลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษทั้งหมด ทั้งเคลื่อนที่ได้และเคลื่อนที่ไม่ได้ ถ้าเป็นรถยนต์ปล่อยมลพิษ และต้องต่อทะเบียนปีต่อปี และรถยนต์เก่ายังปล่อยมลพิษเยอะก็ต้องเก็บเยอะตามหลักการขนส่งต้องเก็บค่าธรรมเนียมอยู่แล้ว เพราะต้องไปต่อทะเบียนรถยนต์ก็กันออกมา คือเก็บค่าธรรมเนียมการปล่อยมลพิษจากเขาเลย ที่จริงรถเก่าต้องเสียมากขึ้น อาจดูจากจำนวนปีบวกจำนวนซีซี ยิ่งเก่ายิ่งเก็บสูง ยิ่งเก่าแรงม้ายิ่งเยอะ มีโอกาสปล่อยมลพิษสูง รถซีซีสูงก็ยิ่งเสียค่าธรรมเนียมสูง ก่อนที่จะได้ป้ายวงกลม ก็จะต้องเก็บ อาจพุ่งไปด้วยให้เขากันเข้ากองทุน 20 เปอร์เซ็นต์ ส่วนโรงงานปกติต้องมีใบอนุญาต มันจะบวกค่าธรรมเนียมมลพิษด้วย จะได้ไม่ต้องตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาในเมื่อกรมโรงงานต้องเก็บค่าธรรมเนียมอยู่แล้ว ก็เพิ่มค่าธรรมเนียมส่วนนี้เข้ามา โดยขึ้นอยู่กับปริมาณการปล่อยมลพิษเป็นหลัก และควรมีอนุกรรมการแยกไปตามโซน ไม่ใช่คณะกรรมการดูทั่วประเทศ ถ้าอนุกรรมการไม่ให้ หรือให้น้อยก็อาจอุทธรณ์ไปยังกรรมการชุดใหญ่ได้ ตามหลักชาวบ้านควรได้รับการเยียวยาที่รวดเร็ว ควรมีอนุกรรมการแบ่งไปตามภาคหรือตามโซน มิฉะนั้นจะช้า จึงต้องตั้ง

อนุกรรมการภาค อนุกรรมการย่อย ถ้ามากองอยู่ที่เดียวจะช้า และคณะกรรมการก็ทำไม่ได้ เรามีกฎหมายฟ้องร้องเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ แต่ไม่เวิร์ค มาตรา 96 มาตรา 97 ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม แต่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำไม่ไม่มีประสิทธิภาพ ก็เพราะเวลาฟ้องต้องเจาะจงตัวโรงงาน ซึ่งมันเจาะจงลำบาก และเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลมันยังอยู่ ถ้าโรงงานเขาปล่อยตามเกณฑ์ ถ้าโรงงานมีโรงงานเดียวไม่มีปัญหา แต่ถ้ามีหลายโรงงานจะใช้ได้น้อย เราไม่มีความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์ ส่วนมาตรา 97 เป็นเรื่องทรัพย์ไม่มีเจ้าของ มาตรา 420 ของ ป.พ.พ. มีปัญหาว่าทรัพย์ไม่มีเจ้าของฟ้องไม่ได้ มาตรา 97 ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงมาอุดช่องว่างตรงนี้ แต่คนที่ฟ้องต้องเป็นหน่วยงานรัฐ ฉะนั้นเรามีกฎหมายเฉพาะ แต่กฎหมายเฉพาะไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สมบูรณ์

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	กมลณัฐ น้อยไกรไพโร
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต (นบ.) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พ.ศ. 2525 เนติบัณฑิตไทย (นบท.) สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่ง เนติบัณฑิตยสภา, พ.ศ. 2528 นิติศาสตรมหาบัณฑิต (นม.) สาขากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พ.ศ. 2545
ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ
ผลงานทางวิชาการ	
บทความ	ปัญหาการคุ้มครองและการเยียวยาความเสียหายกรณีละเมิด กรรมสิทธิ์ ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 วารสาร กฎหมายธุรกิจบัณฑิต 3, 1(ม.ค.-มิ.ย. 2546): 108-172 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้เอาประกันวินาศภัยในการเรียก ให้ผู้รับประกันภัยซึ่งตกเป็นคนล้มละลายหาหลักประกัน วารสารพี มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, (2548): 113-131 คำเบิกความรับข้อเท็จจริงของจำเลยในคดีอาญา วารสารพี มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, (2549): 162-170 สิทธิแต่ผู้เดียวของนักแสดงในการบันทึกการแสดงที่ยังไม่ มีการบันทึกไว้แล้ว วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, (2552): 134-144 สภาพบุคคลตามกฎหมายกับการทำแท้งตามคำสอนของ ศาสนาคริสต์ วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, (2554): 63-96 ประกันภัยสิ่งแวดล้อม วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ (2555): 151-162

ประวัติผู้เขียน (ต่อ)

	สิทธิของผู้สร้างสรรค์งานอันมีลิขสิทธิ์ วารสารนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, (2559-2560): 81-95
ตำรา	กฎหมายลิขสิทธิ์. (2557). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ
รางวัล	St. De La Salle Award from Assumption University of Thailand. Give on December 24, 2018.
เครื่องราชอิสริยาภรณ์	เบญจมาติเรกคุณาภรณ์ (บ.ภ.) จตุตถดิเรกคุณาภรณ์ (จ.ภ.)