

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ปัญหามลพิษต่อสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมายาวนาน โดยเริ่มตั้งแต่ยุคที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรม เมื่อเกิดปัญหาขึ้นย่อมนำมาซึ่งความเดือดร้อนต่อบุคคลผู้ได้รับผลกระทบ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือทรัพย์สินก็ตาม ผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าวย่อมสิทธิที่จะเรียกร้องให้ผู้ก่อมลพิษหรือผู้ที่ต้องรับผิดชอบอื่นๆ ให้ดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมเพื่อให้กลับมามีสภาพที่ดีดังเดิมซึ่งเป็นไปตามแนวคิดเรื่องสิทธิของบุคคลในการอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี แต่การจะบังคับให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมนั้น มีปัญหาทางกฎหมายหลายประการ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายในการกำหนดกระบวนการในการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม เนื่องจากทั้งกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติไม่ได้กำหนดกระบวนการในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ โดยเฉพาะในภาค 4 ลักษณะ 2 การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง เป็นการกำหนดวิธีการบังคับคดีแพ่งทั่วไป เช่น การบังคับคดีในกรณีที่เป็นหนี้เงิน การบังคับคดีในกรณีที่ทำให้ส่งคืนหรือส่งมอบทรัพย์สินเฉพาะสิ่ง การบังคับคดีในกรณีที่ทำให้ขับไล่ การบังคับคดีในกรณีที่ทำให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เป็นต้น แม้ว่าการบังคับคดีให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมจะเป็นการบังคับคดีในกรณีที่ทำให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้แล้วก็ตาม แต่ก็เป็นการบัญญัติโดยระบุเพียงหลักการทั่วไปโดยเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาอาจมีคำขอฝ่ายเดียวให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้บุคคลภายนอกกระทำการนั้นแทนลูกหนี้ตามคำพิพากษาและให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายก็ได้ แต่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งยังไม่ได้กำหนดกระบวนการหรือขั้นตอนที่จะบังคับให้ลูกหนี้ให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมหรือกรณีที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้บุคคลภายนอกดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมว่ามีกระบวนการขั้นตอนอย่างไร ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

โดยเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 กฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบในทางแพ่งไว้เฉพาะเรื่องการรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษและผู้ที่ต้องรับผิดชอบอื่นๆ ในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายเท่านั้น ไม่ได้กำหนดกระบวนการในการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใดจึงนำมาสู่ปัญหาในทางปฏิบัติว่า ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการบังคับคดีเพื่อให้ลูกหนี้ดำเนินการดังกล่าว จะมีกระบวนการในการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมอย่างไร

ประเด็นที่สอง ปัญหาข้อจำกัดของศาลในการพิพากษาคดีเพื่อบังคับคดีให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม เนื่องจาก เมื่อศาลมีคำพิพากษาในคดีที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ศาลจะมีคำพิพากษาโดยมีข้อจำกัดว่าจะต้องพิพากษาตามข้อหาในคำฟ้องของโจทก์ โดยห้ามมิให้พิพากษาหรือทำคำสั่งให้สิ่งใดๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษกว่าคดีแพ่งโดยทั่วไป หากศาลไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการพิพากษาหรือมีคำสั่งโดยเลือกมาตรการที่เหมาะสมเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติและบุคคลที่ได้รับผลกระทบก็อาจทำให้การเยียวยาความเสียหายที่มีดังกล่าวไม่ได้ผลอย่างสมบูรณ์ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมศาลต้องดำเนินการขบวนพิจารณาโดยใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งตามมาตรา 142 กำหนดว่า ในการพิพากษาคดีของศาล คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ชี้ขาดคดีต้องตัดสินตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ แต่ห้ามมิให้พิพากษาหรือทำคำสั่งให้สิ่งใดๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้องส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 กฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติได้กำหนดเฉพาะเรื่องหน้าที่และความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ก่อมลพิษและผู้ที่ต้องรับผิดชอบอื่นๆ ในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายเท่านั้น โดยไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งโดยเลือกมาตรการที่เหมาะสมเพื่อบังคับคดีให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

ประเด็นที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการบังคับคดีให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมกล่าวคือ เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการบังคับให้จำเลยกระทำการใดๆ จึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานใดที่มีอำนาจ

ในการบังคับคดีในกรณีนี้เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีและกรมบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งประกอบกับกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2556 พบว่า อำนาจของกรมบังคับคดีในการบังคับคดีแพ่งนั้นจะต้องเป็นไปตามคำสั่งศาลตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยอำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดี ได้แก่ อำนาจในการบังคับคดีในกรณีที่เงินอำนาจในการบังคับคดีในกรณีที่ให้ส่งคืนหรือส่งมอบทรัพย์สินเฉพาะสิ่งและอำนาจในการบังคับคดีในกรณีที่ให้ขับไล่ แม้จะถือว่าอำนาจในการบังคับคดีในกรณีที่ให้ส่งคืนหรือส่งมอบทรัพย์สินเฉพาะสิ่งเป็นอำนาจในการบังคับให้กระทำการอย่างหนึ่ง แต่ก็มีอำนาจเฉพาะการบังคับให้กระทำการส่งคืนหรือส่งมอบทรัพย์สินเท่านั้น ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในภาค 4 ลักษณะ 2 ได้บัญญัติเรื่องการบังคับคดีในกรณีที่ให้ส่งคืนหรือส่งมอบทรัพย์สินเฉพาะสิ่งและการบังคับคดีในกรณีที่ให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการให้อยู่คนละหมวดกัน ซึ่งไม่ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจในการบังคับคดีในกรณีที่ให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ จึงเห็นได้ว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีและกรมบังคับคดีไม่มีอำนาจในการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งเป็นการบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาศาลฎีกา หรืองดเว้นกระทำการแต่อย่างใด

ส่วนเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้แก่ นายกรัฐมนตรี เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 จากการศึกษาพบว่ากฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ไม่ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กล่าวมามีอำนาจในการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมหรือในกรณีที่มีศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ก่อมลพิษดำเนินการดังกล่าวให้เป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลแต่อย่างใด

สำหรับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง ส่งเสริม อนุรักษ์และรักษาสิ่งแวดล้อม ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกรมควบคุมมลพิษกรมชลประทาน กรมควบคุมโรคกรมอนามัย กรมโรงงานอุตสาหกรรม จากการศึกษากฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของแต่ละหน่วยงานพบว่า หน่วยงานดังกล่าวไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการบังคับคดีให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมเช่นกัน

5.2 ข้อเสนอแนะ

ตามที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ปัญหาการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมในบทที่ 4 มาแล้วนั้น จึงมีความเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง แนวทางการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายที่ไม่ชัดเจนของกฎหมายในการกำหนดกระบวนการในการจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นการแก้ปัญหา ค่าใช้จ่ายที่ไม่ชัดเจนของกฎหมายในการกำหนดกระบวนการในการจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งศาลมีคำพิพากษาให้ดำเนินการจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าว สามารถดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในหมวด 6 ความรับผิดชอบทางแพ่ง โดยเพิ่ม บทบัญญัติความว่า “ในการจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมควรมีมาตรการเบื้องต้นเพื่อยับยั้งการแพร่กระจายของมลพิษไปยังพื้นที่อื่น ควรกำหนดมาตรการเพื่อชดเชยความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและผู้ที่ได้รับผลกระทบในช่วงระหว่างการดำเนินการดังกล่าวจนกว่ากระบวนการในการจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมจะเสร็จสิ้นลง โดยการเลือกมาตรการแก้ไขพื้นที่จะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงได้แก่ ลักษณะขอบเขตและความรุนแรงของความเสียหาย ความเป็นไปได้ในการฟื้นฟูตามธรรมชาติ ความเสี่ยงต่อสุขภาพของมนุษย์ ค่าใช้จ่ายในการชดเชย ความเสียหาย ความเสียหายอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่ รวมทั้งในการเลือกมาตรการที่จะต้องดำเนินการให้นำข้อเสนอของผู้ก่อให้เกิดความเสียหายและความเห็นของคู่กรณีที่ได้รับ ความเสียหายมาประกอบการพิจารณาด้วย”

ประเด็นที่สอง แนวทางการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายของศาลในการพิพากษาคดีเพื่อบังคับคดีให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายของศาลในการพิพากษาคดีเพื่อบังคับคดีให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมจึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ ในหมวด 6 ความรับผิดชอบทางแพ่ง ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยเพิ่มบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่ง โดยเลือกมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้การบังคับให้ผู้ก่อมลพิษจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมมีผล โดยสมบูรณ์ดังนี้ “ในการพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ชี้ขาดคดีต้องตัดสินตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ แต่ห้ามมิให้พิพากษาหรือทำคำสั่งให้สิ่งใดๆ เกินไปกว่า

หรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้องเว้นแต่ ในคดีที่ต้องมีการบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาจัดมรดกพิชและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ศาลอาจมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใดๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินการดังกล่าว”

ประเด็นที่สาม แนวทางการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการบังคับคดีให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม

ผู้เขียนมีความเห็นว่า เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการบังคับคดีให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในหมวด 6 ความรับผิดชอบทางแพ่ง โดยกำหนดให้กรมควบคุมมลพิษซึ่งต้องเป็นหน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการบังคับคดีให้ผู้ก่อมลพิษจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม โดยให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้มีหน้าที่ในการบังคับคดีในส่วนดังกล่าว ดังนี้ “ในการบังคับคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในส่วนการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ” และจะต้องมีการแก้ไขกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าว

อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีความเห็นว่า จากลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมมีความแตกต่างจากคดีละเมิดหรือคดีแพ่งทั่วไปกล่าวคือ เป็นคดีที่มีข้อพิพาททางแพ่งตามกฎหมายสารบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมประกอบกับยังเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษหลายประการได้แก่ การกระทำของจำเลยในคดีสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลเป็นจำนวนมาก คดีสิ่งแวดล้อมต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่างๆ ต้องมีวิธีการแก้ไขเยียวยาที่รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นในคดีสิ่งแวดล้อมจะสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติอย่างมาก รวมทั้งผลกระทบต่อมนุษย์ค่อนข้างจะรุนแรง หากปล่อยระยะเวลาให้นานเกินไปอาจยากที่จะแก้ไขให้กลับสู่สภาพปกติ หรืออาจต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากผู้เขียนจึงเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาลักษณะดังกล่าวประการหนึ่งว่าควรจะมีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมเป็นศาลชำนาญพิเศษ ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญกฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยตรงและควรมีการบัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับสิ่งแวดล้อมเพื่อให้มีกฎหมายวิธีพิจารณาความที่สอดคล้องกับลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมดังที่กล่าวมา

จากข้อเสนอแนะดังกล่าวมา ผู้เขียนเห็นว่า จะส่งผลให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมมีความชัดเจนมากขึ้น

ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว อันจะทำให้การดำเนินการ
ขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมดำเนินไปได้โดยสะดวก ทำให้สิ่งแวดล้อมซึ่งได้รับผลกระทบ
กลับคืนสู่สภาพเดิมได้รวดเร็วขึ้น อันนำมาซึ่งความสุขของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ