

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่มีมาตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวรวมทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบมีมากขึ้นเรื่อยๆ โดยสาเหตุของปัญหาเกิดจากสาเหตุหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการทำอุตสาหกรรมโดยขาดจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อสังคม ความมั่งคั่งรวมทั้งความประมาทเลินเล่อ เช่น การลักลอบเททิ้งกากอุตสาหกรรมหรือน้ำเสียจากกระบวนการผลิตลงสู่พื้นดินหรือแม่น้ำลำคลอง การทำเหมืองแร่โดยไม่มีการควบคุมไม่ให้สารเคมีและน้ำเสียต่างๆ ไหลลงสู่พื้นดินหรือแม่น้ำ การขนส่งสินค้าที่เป็นวัตถุอันตรายโดยไม่ระมัดระวังทำให้วัตถุดังกล่าวปนเปื้อนในแม่น้ำหรือทะเล เป็นต้น

เมื่อเกิดปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมขึ้นความเสียหายที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลจำนวนมากและใช้ระยะเวลายาวนานในการที่สภาพแวดล้อมในบริเวณดังกล่าวจะกลับมา มีสภาพที่ดีเช่นเดิม ซึ่งสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบนั้น นอกจากสิทธิที่จะเรียกร้อง “ค่าเสียหาย” (damages) เพื่อทดแทนความเสียหายจากการที่ตนได้รับผลกระทบแล้วยังมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ก่อมลพิษดำเนินการเพื่อให้สภาพแวดล้อมกลับมาดีเช่นเดิมตามแนวคิดเรื่องสิทธิของบุคคลในการอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งการที่จะทำให้สภาพแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิมจึงต้องมีการขจัดมลพิษ (Cleanup) และการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม (Remediation) เมื่อผู้เสียหายใช้สิทธิทางศาลเพื่อเรียกค่าเสียหายในการที่ตนได้รับผลกระทบรวมทั้งเรียกให้ผู้ก่อมลพิษดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นคือ เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ก่อมลพิษชำระค่าเสียหายและให้ดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ในชั้นการบังคับคดีในการบังคับคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีปัญหาให้ต้องพิจารณาว่าหน่วยงานใดจะเป็นผู้มีหน้าที่ในการบังคับคดีในส่วนของ การบังคับให้ผู้ก่อมลพิษขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ซึ่งตัวอย่างที่เห็นได้ชัด เช่นกรณีที่ประชาชนซึ่งประกอบอาชีพค้าขายอยู่ในบริเวณอ่าวพร้าว ตำบลเพ อำเภอเมือง จังหวัดระยอง ได้ยื่นฟ้องบริษัท พีทีทีโกลบอลเคมีคอล จำกัด จากกรณีที่บริษัทดังกล่าว ทำให้น้ำมันดิบรั่วไหลลงสู่ทะเลครอบคลุมพื้นที่เกาะเสม็ด อุทยานเขาแหลมหญ้า ทำให้น้ำทะเลปนเปื้อนสารปรอท

แคดเมียม และสารอื่นๆ เป็นเหตุให้จำนวนนักท่องเที่ยวที่มาเที่ยวมีจำนวนน้อยลง ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวได้รับความเสียหาย โดยคดีนี้ศาลแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อมส่วนแพ่งพิพากษาให้จำเลยชำระค่าเสียหายแก่โจทก์ผู้เสียหายรวม 203 คนที่มีพยานหลักฐานว่าได้รับความเสียหายจากการที่ไม่สามารถประกอบอาชีพประมงชายฝั่ง และจำหน่ายสินค้าริมหาด รายละ 30,000 บาท และผู้ทำประมงรวมทั้งเรือท่องเที่ยวรายละ 50,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันละเมิด และให้จำเลยทั้งสองดำเนินการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศรวม 4 โครงการ และให้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม 1 ชุด เป็นเวลา 2 ปี โดยให้รายงานต่อศาล และกรมควบคุมมลพิษเพื่อทราบทุก 6 เดือน<sup>1</sup>

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายในการกำหนดกระบวนการในการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมกล่าวคือ ในการบังคับคดีให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมเป็นการบังคับคดีในกรณีที่ให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติจะได้กำหนดวิธีการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษดำเนินการหรืองดเว้นกระทำการไว้แล้วก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงหลักการทั่วไป ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบในทางแพ่งไว้เฉพาะเรื่องการรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษและผู้ที่ต้องรับผิดชอบอื่นๆ ในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายเท่านั้น ไม่ได้กำหนดกระบวนการในการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด จึงนำมาสู่ปัญหาในทางปฏิบัติว่า ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการบังคับคดีเพื่อให้ลูกหนี้ดำเนินการดังกล่าว จะมีกระบวนการในการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมอย่างไร

นอกจากนี้ยังมีปัญหาข้อจำกัดของศาลในการพิพากษาคดีเพื่อบังคับคดีให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ในการพิพากษาคดีของศาลในคดีแพ่งนั้น ศาลจะมีคำพิพากษาโดยมีข้อจำกัดว่าจะต้องพิพากษาตามข้อหาในคำฟ้องของโจทก์ โดยห้ามมิให้พิพากษาหรือทำคำสั่งให้สิ่งใดๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้องซึ่งเมื่อพิจารณาลักษณะของคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมีความแตกต่างจากคดีแพ่งโดยทั่วไป หากศาลไม่มีทางเลือกอื่นใดเพื่อให้ศาลกำหนดแนวทางหรือกระบวนการหรือการออกคำสั่งต่างๆ เพื่อให้

<sup>1</sup> หนังสือพิมพ์ผู้จัดการออนไลน์. (2559). ศาลสั่ง “พีทีที โกลบอล” จ่ายค่าชดเชยชาวบ้าน ปล่อยน้ำมันดิบรั่วลงทะเลปี 57. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9590000085299>. [2560, 8 เมษายน].

สอดคล้องต่อสภาพความเสียหาย อาจทำให้การปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือการบังคับตามคำพิพากษาดังกล่าว ไม่เกิดผลให้สภาพแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษกลับมามีสภาพที่ดีดังเดิมและเมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 กฎหมายทั้ง 2 ฉบับซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติ ได้กำหนดเฉพาะเรื่องหน้าที่และความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ก่อมลพิษและผู้ที่ต้องรับผิดชอบอื่น ๆ ในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายเท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการพิพากษาคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้คำพิพากษาสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมมีผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

อีกทั้งยังมีปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการบังคับคดีให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในภาค 4 ลักษณะ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจในการบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษากระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ดังนั้น การบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นการบังคับให้กระทำการจึงไม่อยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดีส่วนเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ส่วนไม่มีอำนาจในการบังคับคดีในการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น รวมทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ก็ไม่มีอำนาจในการบังคับคดีให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใดเมื่อพิจารณาหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คือ กรมบังคับคดี สังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2556 ให้อำนาจในการบังคับคดีแพ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่มีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม จึงถือว่ากรมบังคับคดีไม่มีอำนาจหน้าที่ในกรณีนี้เช่นกัน นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง ส่งเสริม อนุรักษ์และรักษาสิ่งแวดล้อม เช่น กรมควบคุมมลพิษซึ่งมีอำนาจหน้าที่เป็นไปตามกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 โดยภารกิจของกรมควบคุมมลพิษในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมนั้น จะมีหน้าที่เพียงการประสานงานเท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

ดังนั้น สารนิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งประสงค์ที่จะศึกษากฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว อันได้แก่ ปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายในการกำหนดกระบวนการในการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมปัญหาข้อจำกัดของศาลในการพิพากษาคดีเพื่อบังคับให้ผู้ก่อมลพิษ จากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการบังคับคดีให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม เพื่อนำมาสู่การแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ซึ่งจะทำให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ในการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม เพื่อให้กลับมามีสภาพตามธรรมชาติที่ดีดังเดิมต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การบังคับให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมในคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีข้อขัดข้องในการบังคับคดี เนื่องจากปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายในการกำหนดกระบวนการในการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมปัญหาข้อจำกัดของศาลในการพิพากษาคดีเพื่อบังคับคดีให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการบังคับคดีให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมการศึกษากฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายของต่างประเทศเพื่อนำไปสู่การแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 จะทำให้เกิดความชัดเจนในการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้จะมุ่งเน้นในการศึกษาปัญหาการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตราย ดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกฎหมายต่างประเทศ โดยการศึกษาเปรียบเทียบเพื่อนำมาวิเคราะห์หาแนวทางทางในการแก้ไขกฎหมาย อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องดังกล่าวต่อไป

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีการศึกษาวิจัยของสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้ารวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือวิทยานิพนธ์คำพิพากษาของศาลกรณีศึกษา บทความเอกสารต่างๆ ข้อมูลที่ได้จากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษจากวัตถุอันตรายดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม