



1.1ความเป็นมาและสภาพของปัญหา

สถานการณ์สิ่งแวดล้อมของโลกในปัจจุบันอยู่ในภาวะที่น่าเป็นห่วง เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติถูกนำมาใช้โดยปราศจากการควบคุมและผิดวิธีการซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือยหรือการก่อกมลพิษในรูปแบบต่างๆจนเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นนี้น่าจะมีจุดเริ่มต้นมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมซึ่งมีการใช้ทรัพยากรอย่างมหาศาลในการผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชากรและนำมาซึ่งความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของประเทศ จากเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจทำให้มีการส่งเสริมอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่องก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรมาสู่ภาคอุตสาหกรรมแต่กิจการภาคอุตสาหกรรมก็สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมากทำให้เกิดปัญหามลภาวะในด้านต่างๆเช่น น้ำเสีย อากาศเป็นพิษ และกากของเสียอันตรายซึ่งท้ายที่สุดมลภาวะเหล่านี้ก็ส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของมนุษย์อย่างร้ายแรงไม่ว่าจะเป็นต้นเหตุของความเจ็บป่วยเช่นโรคมะเร็ง โรคที่เกี่ยวข้องทางเดินหายใจ โรคทางผิวหนังและโรคที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนอย่างโรคมินามาตะ และโรคอิไตอิไตซึ่งทำให้ผู้ป่วยต้องพบกับความทุกข์ทรมานและเสียชีวิตเนื่องจากโรคดังกล่าวได้ นอกจากนี้สภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงอย่างมากยังกระทบต่อคุณภาพชีวิตโดยรวมของมนุษย์ที่อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมนั้นต้องตกอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อปัญหาสุขภาพทั้งร่างกายและจิตใจ

ผลกระทบที่เกิดขึ้นนี้ทำให้ประชาคมโลกหันมาสนใจในเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมากเพราะหากยังปล่อยให้มีการใช้ทรัพยากรเช่นเดิมต่อไปสถานการณ์สิ่งแวดล้อมอาจต้องตกอยู่ในภาวะที่เลวร้ายเกินกว่าที่จะแก้ไขและมนุษย์จะต้องพบกับความหายนะที่จะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้วยความตระหนักในปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้มีการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในประเทศต่างๆรวมไปถึงข้อตกลงระหว่างประเทศในการรักษาและคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ประเทศไทยเองก็ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกันโดยในปัจจุบันมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับซึ่งได้บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น กฎหมายสิ่งแวดล้อม

ที่สำคัญก็เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518และมีการปรับแก้ไขมาตลอด นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ฯลฯ ซึ่งกฎหมายเหล่านั้นได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมนอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์เดิม แต่ถึงกระนั้นสถานการณ์สิ่งแวดล้อมของประเทศก็ยังไม่ดีขึ้นเพราะยังมีการฝ่าฝืนกฎหมายที่ออกมาคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องสาธารณชนยังคงพบเห็นการฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมอยู่เสมอไม่ว่าจะเป็นการพบเห็นด้วยตนเอง หรือจากข่าวสารในหน้าหนังสือพิมพ์หรือวิทยุโทรทัศน์ ต้นเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ก็มักจะมาจากโรงงานอุตสาหกรรม หรือจากการผลิตสินค้าในทางการค้าต่างๆ กรณีที่ถูกหยิบยกมากล่าวถึงมากที่สุดในช่วงปี พ.ศ. 2535คือ กรณีลำนํ้าพองเน่าเสียจากกาปล่อยกากนํ้าตาลและการปล่อยนํ้าทิ้งจากโรงงานนํ้าตาลขอนแก่นและการระบายนํ้าทิ้งจากจุดนํ้าเสียของโรงงานฟีนิกซ์ซึ่งเป็นโรงงานผลิตเยื่อกระดาษเมื่อปีพ.ศ. 2536 แต่อย่างไรก็ตามข่าวแม่นํ้าเน่าเสียเนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมยังมีอย่างต่อเนื่องโดยล่าสุดพ.ศ.2549 เป็นกรณีของโรงงานสกัดปาล์มนํ้ามัน ไทยอินโด ปาล์มออยส์ ที่เป็นต้นเหตุทำให้แม่นํ้าเสียและปลาดายเป็จำนวนมาก ซึ่งสร้างความเสียหายอย่างมหาศาล โดยเฉพาะโครงการรักตาปี ที่ชาวบ้านร่วมกันอนุรักษ์แม่นํ้ามาร่วม 2 ปีแล้วเสียหายทั้งหมดโดยปลาที่ปล่อยไว้ประมาณ 2 ล้านตัวตายซึ่งยังไม่รวมถึงปลาดตามธรรมชาติ คาดว่ามีปลาดตายไม่น้อยกว่า 45,000 กิโลกรัม นอกจากนั้นนํ้าประปาใ 2 อำเภอ คือ อ.เวียงสระ และ อ.พระแสง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ก็ต้องหยุดผลิตเป็นการชั่วคราว¹ เหตุการณ์เหล่านี้สร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อระบบนิเวศน์ซึ่งเมื่อเกิดขึ้นแล้วยากต่อการแก้ไขเยียวยา และอาจกลายเป็นผลร้ายในระยะยาว นอกจากนี้ชุมชนและประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวยังต้องแบกรับภาระที่จะต้องทนอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีมลภาวะนั้นต่อไป เพราะไม่อาจโยกย้ายตนเองออกไปจากพื้นที่นั้นได้ แต่ที่เลวร้ายไปกว่านั้นก็คือ การที่ประชาชนเหล่านี้ยังอาจตกเป็นเหยื่อที่ได้รับสารพิษนั้นไว้เอง เช่นการรับประทานสัตว์นํ้าจากแหล่งนํ้าในชุมชน หรือจากแหล่งนํ้าที่มีการปนเปื้อนของขยะพิษที่มีการรั่วไหลออกมาจากแหล่งกักน้ำเน็ดและกว่าที่ผลร้ายนั้นจะแสดงออกมาก็ใช้เวลานาน และยากต่อการพิสูจน์ความรับผิดชอบของผู้กระทำเมื่อมีการฟ้องร้องให้รับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้น

¹ ที่มา www.matichon.co.th/khaosod/ วันที่ 12 ธันวาคม 2549

จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจะเห็นได้ว่าแม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้หลายฉบับแต่ก็ยังไม่อาจแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้ทำให้เกิดคำถามว่าเหตุใดกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีการพัฒนาไปจากเดิม โดยนำแบบอย่างจากสนธิสัญญา ข้อตกลงและความร่วมมือจากประเทศต่างๆ และได้มีการพยายามอุดช่องว่างจากกฎหมายเก่าให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยได้กำหนดมาตรการต่างๆ ที่ทันสมัยไว้อย่างสมบูรณ์และครบวงจร แต่สถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมเรากลับไม่ได้ดีขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้จะมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นแก้ไขปัญหาดังกล่าวหากการปฏิบัติตามกฎหมายหรือมาตรการในกฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ก็เป็นการยากที่จะประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะเห็นได้ว่า เกิดจากการละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ก่อปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งยังขาดจิตสำนึกในการรักษาสิ่งแวดล้อม และการที่ผู้ก่อมลภาวะนั้นละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้นก็อาจเป็นเพราะกฎหมายที่มีอยู่นั้นยังขาดความหนักแน่นในเรื่องของโทษที่มีระวางโทษต่ำ จึงทำให้ผู้กระทำผิดความยำเกรงต่อกฎหมาย และมาตรการต่างๆ ที่นำมาใช้ยังขาดประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 จะมีการกำหนดมาตรการต่างๆ ไว้และสามารถแก้ไขปัญหในอดีตเกี่ยวกับการเรียกรื้อค่าเสียหายทางแพ่งแก่รัฐได้ดีขึ้น แต่ในส่วนของมาตรการทางอาญาที่จะนำมาใช้แก่ผู้กระทำความผิดนั้นยังจำกัดอยู่เฉพาะโทษจำคุก และโทษปรับ ซึ่งมีระวางโทษต่ำ เพราะส่วนใหญ่กำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี ซึ่งถือว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับความเสียหายที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง และยังเป็นมาตรการที่ไม่ได้ผลในการนำมาใช้บังคับกับผู้ก่อปัญหาสิ่งแวดล้อม

สิ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ ผู้ก่อปัญหาสิ่งแวดล้อมเหล่านี้โดยมากจะเป็นโรงงานอุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในขณะที่มาตรการบังคับทางอาญาที่มีอยู่นั้นคือ โทษจำคุก และโทษปรับแต่โทษที่นำมาใช้ได้กับนิติบุคคลจริงมีเพียง โทษปรับเท่านั้นเพราะไม่อาจนำนิติบุคคลมาจำคุกได้ทำให้โทษที่จะลงแก่นิติบุคคลก็น้อยลงไปอีกและทำให้การบังคับใช้เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายไร้ความยำเกรงลงไปเพราะเมื่อโทษที่จะลงแก่นิติบุคคลนั้นมีเพียงโทษปรับหรือปรับทรัพย์สิน แต่ถ้านิติบุคคลมีความสามารถในการจ่ายค่าปรับหรือยอมให้ทรัพย์สินก็จะเป็นเหตุให้นิติบุคคลไม่ให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติตาม

กฎหมาย และในหลายครั้งก็พบว่านิติบุคคลยอมที่จะจ่ายค่าปรับเพื่อแลกกับการกระทำความผิดต่อไปเพื่อแลกกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิดซึ่งมากกว่าค่าปรับหลายเท่า มาตรการบังคับทางอาญาที่ไม่ได้ผลจึงอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้กระทำความผิดเลือกที่จะกระทำความผิดหรือละเลยการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 จนทำให้พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ประสบความสำเร็จในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตามเป็นที่ยอมรับว่านิติบุคคลซึ่งเป็นโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ทั้งของภาครัฐหรือเอกชนเมื่อกระทำความผิดย่อมต้องรับผิดชอบทางอาญาตามโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่างๆ ตามสภาพที่จะพึงบังคับใช้ได้ เช่น โทษปรับหรือโทษริบทรัพย์สิน แต่เมื่อไม่เกิดผลในการป้องกันปัญหาอันเกิดจากการทำลายสิ่งแวดล้อมได้ก็ควรที่จะกำหนดมาจากการบังคับทางอาญาอื่นๆ อาทิเช่น การกำหนดให้ชดใช้ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ การช่วยเหลือสังคม การแก้ไขปัญห สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในลักษณะฟื้นฟูโดยมีมาตรการตรวจสอบที่เข้มงวดก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการกระทำของนิติบุคคลได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อให้ทราบถึงมาตรการบังคับทางอาญาที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ว่ามีลักษณะอย่างไร
2. เพื่อศึกษาถึงความเหมาะสมของมาตรการบังคับทางอาญาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535
3. เพื่อศึกษาถึงแนวทางการใช้มาตรการบังคับทางอาญาของต่างประเทศ ว่ามีการนำมาตรการใดมาใช้บังคับกับการกระทำความผิดในคดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นต่อนิติบุคคล
4. เพื่อนำกฎหมายต่างประเทศที่ทำการศึกษามาปรับใช้กับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ว่าจะมีความเหมาะสมเพียงใด
5. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการใช้มาตรการบังคับทางอาญาในคดีสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่จะนำมาใช้กับนิติบุคคลอย่างเหมาะสม

1.3 สมมุติฐานของการวิจัย

มาตรการบังคับทางอาญาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 นั้นยังขาดประสิทธิภาพในการบังคับให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับผู้กระทำความผิดที่เป็นนิติบุคคล เช่นโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ รวมทั้งกิจกรรมภาครัฐและเอกชนในรูปแบบของนิติบุคคล ทั้งนี้เพราะมีข้อจำกัดในการลงโทษทางอาญาเพราะโทษทางอาญาบางประเภทไม่อาจใช้กับนิติบุคคลซึ่งเป็นบุคคลที่ถูกสมมุติขึ้นทางกฎหมาย เช่นโทษประหารชีวิต, จำคุก ทั้งๆที่นิติบุคคลมีส่วนในการทำลายสิ่งแวดล้อมมากกว่าบุคคลธรรมดา จึงจำเป็นที่จะต้องหามาตรการบังคับทางอาญาที่เหมาะสมในการนำมาใช้บังคับแก่นิติบุคคลที่กระทำความผิด เพื่อให้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีประสิทธิภาพในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้มากที่สุด

1.4 ขอบเขตการวิจัย

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ มุ่งศึกษาเฉพาะในเรื่องของมาตรการบังคับทางอาญาที่ใช้กับนิติบุคคลในคดีสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535และกฎหมายสิ่งแวดล้อมอื่นๆ โดยจะทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศว่ามีมาตรการบังคับทางอาญาที่ใช้กับนิติบุคคลในคดีสิ่งแวดล้อมอย่างไรรวมทั้งศึกษากรณีปัญหาตัวอย่างที่เกิดขึ้น เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ต่อไป

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยจะศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบคำสั่ง และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบทความ ตำรากฎหมาย ความคิดเห็นของนักกฎหมาย และคำพิพากษาของศาลในเรื่องที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงมาตรการบังคับทางอาญาที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ว่ามีลักษณะอย่างไร
2. ทำให้ทราบถึงความเหมาะสมของมาตรการบังคับทางอาญาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535
3. ทำให้ทราบถึงแนวทางการใช้มาตรการบังคับทางอาญาของต่างประเทศ ว่ามีการนำมาตรการใดมาใช้บังคับกับการกระทำความผิดในคดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นต่อนิติบุคคล
4. ทำให้ทราบว่า การนำกฎหมายต่างประเทศที่ทำกรศึกษานั้นมาปรับใช้กับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ว่าจะมีความเหมาะสมเพียงใด
5. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการกำหนดมาตรการบังคับทางอาญาที่เหมาะสมในคดีสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ที่จะนำมาใช้กับนิติบุคคล