

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมหาชน โดยรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาไว้แทนมหาชน ประชาชนทุกคนมีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกันในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อเป็นสมบัติร่วมกันมิใช่สมบัติส่วนตัว ประชาชนจึงใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างไม่จำกัดและละเลยที่จะดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยมากจะส่งผลกระทบต่อมวลชนเป็นจำนวนมากและความเสียหายที่เกิดขึ้นมักจะไม่จำกัดอยู่เพียงกับพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หากแต่จะขยายวงออกไปเป็นบริเวณกว้าง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นส่งผลกระทบถึงผลประโยชน์ของมหาชนโดยตรง¹

จากการพัฒนาของรัฐทำให้รัฐในยุคใหม่ได้กลายมาเป็นรัฐสวัสดิการ² (welfare state) รัฐจึงเข้ามามีบทบาทรับผิดชอบต่อความเป็นอยู่และสวัสดิภาพของประชาชน ซึ่งไม่ได้มีภารกิจแต่เพียงรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน รักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการรุกรานของต่างชาติ และการอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรเท่านั้น แต่รัฐสวัสดิการยังมีภารกิจเพิ่มมากขึ้น ในการที่จะใช้อำนาจแทรกแซงเข้าไปในวิถีชีวิตของประชาชนทั้งในด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านวัฒนธรรม และรัฐสวัสดิการยังต้องจัดให้ประชาชนได้ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างสุขสบายตามหลักสิทธิมนุษยชนที่ระบุให้ “ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่ดีสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตน”³ ดังนั้น ประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย ทำให้รัฐในยุคใหม่มีภารกิจในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งในเรื่องของการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมนี้ถือเป็นประโยชน์ของประชาชนที่มีความสำคัญ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน เกิดจากการที่มนุษย์ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในโลกที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย และฟุ่มเฟือยโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

¹ พิเชษฐ เมลาณนท์, “บทบาทของกฎหมายการควบคุมและจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2539), หน้า 80-84

² กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. “รัฐสวัสดิการ : เครื่องมือสร้างความเป็นธรรมในสังคม”. ใน เอกสารประกอบการเสวนาทางวิชาการ ภาควิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ., 20 ธันวาคม 2550 หน้า 2

³ Universal Declaration of Human Rights, Article 25 (1)

นอกจากนั้นรัฐต่าง ๆ ยังสร้างความเจริญทางวัตถุให้แก่ประเทศของตนอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดการโยกย้ายแรงงานจากท้องถิ่นเข้าสู่เมืองหรือภาคอุตสาหกรรม ประชากรและประเทศมีรายได้มากขึ้น แต่ในทางกลับกันการให้ทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนและการสร้างความเจริญเติบโตและแผ่ขยายของอารยธรรมอุตสาหกรรมของรัฐโดยละเลยปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ก่อให้เกิดผลเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างมหาศาลจนกลายเป็นปัญหาระดับโลก

ประเทศไทยเริ่มเห็นปัญหาสิ่งแวดล้อมและได้มีการตรากฎหมายเพื่อควบคุมดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมมากมายหลายฉบับ หากแต่ประเทศไทยมิได้มีการมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวมโดยตรง กฎหมายหลายฉบับถูกตราขึ้นเพื่อรองรับการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐจึงมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพียงบางเรื่องเฉพาะเจาะจง มิได้มีบทบัญญัติที่มีเป้าหมายสำคัญในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือป้องกันมลพิษที่อาจเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมโดยรวมด้านและเยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่ประชาชน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับโรงงานมีวัตถุประสงค์สำคัญเฉพาะการควบคุมการประกอบกิจการประเภทโรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขมีวัตถุประสงค์สำคัญในการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน กฎหมายเกี่ยวกับการเดินเรือการประมงและการรักษาแม่น้ำลำคลองมีวัตถุประสงค์สำคัญในการดูแลรักษาแม่น้ำลำคลอง หรือประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ว่าด้วย ละเมิดและทรัพย์ ประมวลกฎหมายอาญา ก็เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่บังคับใช้กับการกระทำความผิดทุกประเภทมิได้มีวัตถุประสงค์การพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือป้องกันมลพิษที่อาจเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและเยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่ประชาชนในภาพรวม จากกรณีดังกล่าวทำให้หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานมิได้มีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่เป็นการบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของตนเท่านั้น เป็นปัญหาดต่อการบริหารจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมธรรมชาติโดยรวมของประเทศเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

จากปัญหาและข้อจำกัดดังกล่าวจึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยยกเลิก พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาใช้บังคับแทน โดยมีการนำมาตรการใหม่ ๆ หลายประการมาใช้บริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษไว้เป็นการเฉพาะเรื่อง ทั้งมลพิษทางน้ำ ทางอากาศและทางเสียง มลพิษอื่นและของเสียอันตราย และผลสืบเนื่องจากการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการดังกล่าว ส่งผลให้มีการกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ใน

การเนิกรการเพื่อควบคุมมลพิษเป็นการเฉพาะ โดยทำหน้าที่เป็นเสมือนผู้เชี่ยวชาญของภาครัฐที่มีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมมลพิษจากทุกแหล่งกำเนิดมลพิษ ตลอดจนสามารถให้คำแนะนำแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ๆ ให้ปฏิบัติได้อย่างถูกต้องตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ จึงมีการกำหนดให้มีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ⁴ ซึ่งเปรียบเสมือนเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางแพ่ง มาตรการทางอาญา หรือมาตรการทางปกครอง หากแต่เมื่อพิจารณาถึงบทบาท และอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พบว่าการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอุปสรรคและข้อขัดข้องบางประการที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้สามารถแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

การวิจัยนี้มีขอบเขตการศึกษาเฉพาะ การนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ กล่าวคือ การดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษมาใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ เนื่องจากเมื่อมีการก่อความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศที่มีชีวิตดำรงชีวิตโดยการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ดังนั้น การก่อความเสียหายต่อระบบนิเวศนี้จึงถือเป็นการก่ออาชญากรรมสิ่งแวดล้อม มาตรการทางแพ่งโดยให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการยับยั้งอาชญากรรมทางสิ่งแวดล้อมได้ ทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมหลาย ฉบับได้นำมาตรการทางอาญามาใช้บังคับ แต่สภาพการดำเนินคดีอาญาในความผิดต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ อาทิเช่น การสอบสวนซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐานยังอยู่ในความรับผิดชอบหลักของพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นตำรวจ ในขณะที่การตรวจตราหรือการตรวจพบการกระทำความผิดเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ เช่น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมอนามัย หรือกรมควบคุมมลพิษ แต่เมื่อเจ้าพนักงานดังกล่าวพบการกระทำความผิดหรือตรวจสอบพบว่าการฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมแล้ว อาจสั่งแก้ไขปรับปรุง ซึ่งเป็นการสั่งโดยใช้อำนาจทางปกครองหากมีการฝ่าฝืนหรือละเลยก็ต้องส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญา ซึ่งการรวบรวมพยานหลักฐานเหล่านี้ มีความจำเป็นต้อง

⁴ ศรวณีย์ อินทสอน, "บทบาทเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543) หน้า 27

อาศัยผู้มีความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่สำคัญ แต่พนักงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ยังมีข้อจำกัดในด้านความรู้เหล่านี้ ทำให้การดำเนินคดีอาญาในความผิดต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทยเพื่อปราบปรามการก่อให้เกิดมลพิษไม่มีประสิทธิภาพมากนัก⁵

โดยการวิจัยนี้พบว่า การสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการสอบสวนความผิดอาญาทั่วไปโดยพนักงานสอบสวน ทั้งลักษณะการกระทำ ความผิด การตรวจพบการกระทำ ความผิด การรวบรวมพยานหลักฐาน และการพิสูจน์การกระทำ ความผิด ดังนั้น การกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญของภาครัฐ และมีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมมลพิษจากทุกแหล่งกำเนิดมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ก็จะเป็นการแก้ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการบังคับใช้กฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพการสอบสวนเพื่อส่งเสริมการนำมาตรการทางอาญามาใช้บังคับเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้ดียิ่งขึ้น ทั้งยังจะเป็นการลดขั้นตอนในการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษที่มีความสลับซับซ้อนได้ โดยจัดให้มีการประสานงานกันระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายในภาคปฏิบัติและพนักงานอัยการซึ่งถือเป็นองค์กรหลักในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการลงโทษโดยตรง ซึ่งอาจขอความช่วยเหลือในการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ตามสมควร

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาและวิเคราะห์แนวความคิดของการดำเนินคดีอาญา และความสัมพันธ์ระหว่างความผิดอาญากับสิ่งแวดล้อม
2. ศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวคิดและความหมายของอาชญากรรมทางสิ่งแวดล้อมและการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษว่ามีหน่วยงานใดบ้างในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยที่บังคับใช้กฎหมายต่อความผิดเกี่ยวกับมลพิษ
3. ศึกษาและวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษเมื่อเทียบกับองค์กรหรือหน่วยงานในต่างประเทศที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษพร้อมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้ในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในประเทศไทย

⁵ ณรงค์ ใจหาญ, การประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ, (วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2546), หน้า 39

4. ศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบข้อดีและข้อเสียหากกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญของภาครัฐและมีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมมลพิษจากทุกแหล่งกำเนิดมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษเพื่อเป็นการแก้ปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพในการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้ดียิ่งขึ้น

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาถึงแนวความคิดทฤษฎีทางกฎหมายประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายของทั้งไทยและต่างประเทศ ในเรื่องหลักการดำเนินคดีอาญาและความสัมพันธ์ระหว่างความผิดอาญากับสิ่งแวดล้อมเพื่อนำมามาตรการในการดำเนินคดีอาญามาป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ โดยศึกษาอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เจ้าพนักงานอื่นที่เกี่ยวข้อง การสอบสวนคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับมลพิษในด้าน มลพิษทางน้ำ อากาศ ของเสีย หรือมลพิษอื่น ๆ ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่บังคับใช้กฎหมายในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ปัญหาอุปสรรคและความจำเป็นในการให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับมลพิษ

1.4 สมมติฐานของวิทยานิพนธ์

การสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการสอบสวนความผิดอาญาทั่วไป ทั้งลักษณะการกระทำความผิด การตรวจพบการกระทำความผิด การรวบรวมพยานหลักฐาน และการพิสูจน์การกระทำความผิด ดังนั้น การกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญของภาครัฐและมีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมมลพิษจากทุกแหล่งกำเนิดมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ก็จะเป็นการแก้ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการบังคับใช้กฎหมายและเพิ่มประสิทธิภาพการสอบสวนเพื่อส่งเสริมการนำมาตรการทางอาญามาใช้บังคับเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้ดียิ่งขึ้น

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

- ภาควิชาการ รวบรวมข้อมูลจากหนังสือตำราทางกฎหมาย คำพิพากษาของศาล บทความ ทั่วบทกฎหมาย กฎหมายต่างประเทศ และระเบียบปฏิบัติราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำอธิบายและสัมมนาทางวิชาการ รวมทั้งคำปรึกษาของผู้เชี่ยวชาญ

- ภาคสนาม สัมภาษณ์บุคคลที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย
สิ่งแวดล้อม เช่น ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เป็นต้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. แนวความคิดของการดำเนินคดีอาญาและความสัมพันธ์ระหว่างความผิดอาญากับสิ่งแวดล้อม
2. แนวคิดและความหมายของอาชญากรรมทางสิ่งแวดล้อมและการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษว่ามีหน่วยงานใดบ้างในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยที่บังคับใช้กฎหมายต่อความผิดเกี่ยวกับมลพิษ
3. อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษเมื่อเทียบกับองค์กรหรือหน่วยงานในต่างประเทศที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ
4. ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้ในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในประเทศไทย