

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาของการศึกษา

ปัจจุบัน โลกของเราต้องเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมมากมาย อาทิ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือย การปล่อยของเสียออกสู่ธรรมชาติเกินกว่าขีดความสามารถในการรองรับและความสามารถที่จะกำจัดเองได้ของธรรมชาติ เกิดสภาวะโลกร้อน ฝนกรด และปัญหามลพิษข้ามแดน โดยมีปัจจัยที่เป็นสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย การเพิ่มขึ้นของประชากร การพัฒนาทางเศรษฐกิจและความมั่งคั่ง ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ความยากจน จิตสำนึกและการศึกษาอบรม เป็นต้น¹

นับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา เราจึงเริ่มตระหนักว่า ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมจะต้องได้รับคุ้มครองป้องกันและแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อม และจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันจากนานาประเทศ เพื่อมิให้ปัญหาสีงแวดล้อมเพิ่มทวีขึ้นกว่าที่ต้องเผชิญอยู่ในปี ค.ศ. 1972 องค์การสหประชาชาติจึงได้จัดให้มีการประชุมสิ่งแวดล้อมครั้งแรกขึ้น โดยเป็นการประชุมว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ และเพื่อให้ตระหนักถึงเหตุผลของการป้องกันและแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อมว่า จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากนานาประเทศ ทำให้เป็นเกิดข้อตกลงระหว่างประเทศหรือปฏิญญาสตอกโฮล์ม 1972 เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกัน พร้อมกับประกาศยืนยันสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในทางสิ่งแวดล้อมและได้ชี้ว่ารัฐมีสิทธิอธิปไตยที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของตน แต่รัฐย่อมต้องให้หลักประกันว่าการใช้ประโยชน์ดังกล่าวจะต้องไม่ก่อให้เกิดอันตรายหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น จึงเป็นที่มาเริ่มต้นของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน²

¹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน 2545) น.27.

² สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542) น. 22.

แม้ว่า กระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจะแผ่ขยายไปทั่วโลก แต่การเกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจทั่วโลก ทำให้ประเทศต่างๆ ละเลยต่อข้อตกลงเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกัน เร่งพัฒนาประเทศเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ เกิดการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน³ ดังนั้น ใน ปี ค.ศ. 1992 องค์การสหประชาชาติจึงได้ให้มีการจัดการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกครั้งที่สอง โดยมีหัวข้อของการประชุมว่าด้วยเรื่อง สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา และจากการประชุมทำให้ได้ข้อตกลงระหว่างประเทศหรือปฏิญญาไรโอ 1992 และแผนปฏิบัติการที่ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งประกอบด้วย หลักการและแนวคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ได้แก่ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการป้องกันล่วงหน้า หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นต้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องร่วมกันแก้ไข และเพื่อเป็นการเน้นย้ำความสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในปี ค.ศ. 2002 จึงได้มีการจัดการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกครั้งที่สาม เพื่อกำหนดแผนการดำเนินการและรูปแบบวิธีการนำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง⁴

การบังคับใช้กฎหมายจึงถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญของทุกๆ ประเทศที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายส่วนใหญ่จะเน้นการปราบปรามการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม⁵ รัฐเลือกใช้จะวิธีการหรือมาตรการสั่งการและควบคุมเป็นหลัก ได้แก่ การใช้มาตรการทางปกครองและการใช้มาตรการทางอาญา รวมทั้งกำหนดใช้มาตรการทางแพ่งเป็นมาตรการเพื่อความรับผิดชอบทางแพ่งในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม แต่ด้วยข้อจำกัดบางประการของมาตรการสั่งการและควบคุมจึงทำให้การคุ้มครอง ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมยังไม่มีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม กระบวนการคุ้มครองป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายที่มีอยู่ของไทยยังไม่สามารถทำให้ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมลดลงได้เท่าที่ควร ทั้งนี้มีสาเหตุส่วนหนึ่งมา

³ วณี สัมพันธ์รักษ์และชิดชนก พุทธประเสริฐ, ประมวลสาระชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 8-15, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมนิธราช ,2545) น. 37.

⁴ Maria Lee ,EU Environmental Law : Challenges,Change and Decision-Making,(US and Canada:Hart Publishing , 2005), p.38.

⁵ ณรงค์ ใจหาญ, "สภาพบังคับในกฎหมายสิ่งแวดล้อม" ,ใน รพี 47 :มองกฎหมายหลากหลายมุม ,(กรุงเทพ : คณะกรรมการเนติบัณฑิต สมัยที่ 56 ,2547), น. 88.

จากข้อจำกัดบางประการของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของ กรณีพบการปนเปื้อนของสารแคดเมียมในข้าวที่ปลูกในพื้นที่ 3 ตำบล บริเวณลุ่มน้ำห้วยแม่ดาว⁶ ได้แก่ บ้านด้าเสือ บ้านพะเด๊ะ และบ้านแม่ดาวใหม่ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งอยู่ในเขตสัมปทานทำเหมืองแร่ของสองบริษัท และจากการตรวจสอบของสองหน่วยงาน คือ กรมควบคุมมลพิษ และกรมทรัพยากรธรณี พบว่า กรมควบคุมมลพิษสันนิษฐานว่า การปนเปื้อนเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ กล่าวคือ มีการละเลยไม่ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ระบุไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของทั้งสองบริษัทซึ่งเป็นการฝ่าฝืนเงื่อนไขการให้อนุญาตของหน่วยงานรับผิดชอบตามกฎหมาย ในขณะที่ กรมทรัพยากรธรณี สรุปว่า เป็นการปนเปื้อนโดยธรรมชาติ ข้อขัดแย้งดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถสรุปสาเหตุของการปนเปื้อนได้ชัดเจน ส่งผลให้หน่วยงานรับผิดชอบไม่สามารถเรียกร้องให้ผู้ก่อมลพิษหรือแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าวได้และรัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการแก้ไขและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมเป็นเงินงบประมาณกว่า 200 ล้านบาท ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย⁷ หรือ กรณีผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายให้ต้องบำบัดหรือกำจัดมลพิษลักลอบทิ้งกากขยะอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ เพื่อลดต้นทุนทุกๆ ด้านโดยเฉพาะการจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงในการบำบัดอย่างถูกวิธี⁸ หากเปรียบเทียบกับค่าปรับตามกฎหมายเมื่อฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมาย เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้กฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐที่ใช้ในการคุ้มครองป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจำเป็นต้องปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย ให้ได้ตามนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศและต้องสอดคล้องกับหลักการและแนวคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกันของประชาคมโลก ประกอบกับปัจจุบัน ได้มีแนวคิดในการนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมและเพื่อแก้ปัญหา

⁶ โปรดดูเพิ่มเติม , ฐิตินันท์ ศรีสถิต และ อวยพร แต่ชุตระกุล."เหตุเกิดที่ห้วยแม่ดาว"ในน้ำมีปลา ในนามีแคดเมียม",โลกสีเขียว,ปีที่ 13(พฤศจิกายน - ธันวาคม 2547):18-32

⁷ "สรุปข่าวสิ่งแวดล้อม" สิงหาคม - กันยายน ,โลกสีเขียว,ปีที่ 14 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2548): 76.

⁸ สมยศ ยศฐาคัฏ์, "20 ปี อีสเทิร์นซีบอร์ดกับสถานการณ์สิ่งแวดล้อม",ใน เมื่อปลาจะกินดาว4 โดย ชมรมนักข่าวสิ่งแวดล้อม ,(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา,2547), น.159,

ข้อจำกัดบางประการของมาตรการทางกฎหมาย ดังจะเห็นได้จาก การที่ UNEP หรือองค์กรสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ ได้ทำการศึกษาถึงการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Economic Instruments for Environmental Protection) เพื่อช่วยสังคมในการรับมือกับความเสียหายและเปลี่ยนสู่การพัฒนาเศรษฐกิจแบบความยั่งยืน⁹ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายและดำเนินการการพัฒนาในลักษณะที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมาใช้ร่วมกับมาตรการสั่งการและควบคุม รวมทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วในแถบยุโรปหรือสหภาพยุโรปและประสบปัญหาสิ่งแวดล้อม ได้มีกระบวนการปฏิรูปกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปควบคู่กับมาตรการควบคุมและสั่งการ ทำให้สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่าในอดีต

ผู้เขียนจึงสนใจศึกษาว่า ประเทศไทยควรมีการนำแนวคิดในการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมมาใช้เพิ่มขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาข้อจำกัดบางประการของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมและเพื่อเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาจากตัวอย่างการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการนำมาประยุกต์กับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทยเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายตั้งแต่เริ่มต้นดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือโครงการพัฒนาจนถึงสิ้นสุดการดำเนินการ

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงหลักการและแนวคิดของการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกันของประชาคมโลกในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อศึกษาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมและปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม

⁹ UNEP "Economic Instruments for Environmental Protection", UNEP Briefs on Economics, Trade and Sustainable Development Information and Policy Tools from the United Nations Environment Programme, (July 2002)

3. เพื่อศึกษาถึงที่มาและหลักการของการนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในกฎหมายเพื่อให้การจัดการสิ่งแวดล้อม

4. เพื่อศึกษาการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป เพื่อเป็นแนวทางในยุคที่ใช้กับกฎหมายสิ่งแวดล้อมไทย

1.3 สมมติฐานการศึกษา

1. ปัญหาข้อจำกัดบางประการของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ส่งผลกระทบให้การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษโดยทั่วไปของประเทศขาดประสิทธิภาพ

2. การนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ร่วมกับมาตรการสั่งการและควบคุม มาตรการทางแพ่งสามารถส่งเสริมให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากขึ้น

1.4 ขอบเขตในการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนได้ทำการศึกษาหลักการและแนวคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกันของประชาคมโลกที่ได้จากการประชุมสหประชาชาติเรื่องสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อการนำไปปฏิบัติของนานาประเทศ โดยเลือกศึกษาและอธิบายมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในกฎหมายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นหลัก รวมทั้งศึกษาปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งมีผลต่อประสิทธิภาพและการปฏิบัติตามกฎหมายของโครงการพัฒนาและศึกษาแนวทางในการนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายตั้งแต่เริ่มโครงการพัฒนาระทั่งสิ้นสุดและภายหลังเลิกโครงการพัฒนาแล้ว โดยศึกษาจากการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดสิ่งแวดล้อมของกฎหมายสิ่งแวดล้อมยุโรปเพื่อเป็นแนวทางในการนำมาใช้กับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย

1.5 วิธีการดำเนินศึกษา

ในการศึกษา ผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ ตำรา บทความ และการสืบค้นข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้รู้ถึงหลักการและแนวคิดของการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมของประชาคมโลก
2. ได้รู้ถึงความสำคัญของการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม
3. ได้รู้ถึงปัญหาและอุปสรรคของมาตรการสั่งการและควบคุมเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม
4. ได้รู้ถึงหลักการเศรษฐศาสตร์กับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม
5. ได้รู้ถึงการนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เป็นมาตรการให้ปฏิบัติตามกฎหมาย