

มาตรการทางอาญาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม
ในการดำเนินคดีกับผู้ประกอบการเหมืองแร่



กลุ่มตรวจสอบแผนงานและโครงการ สำนักการอนุญาต

สารบัญ

หน้า

บทที่

1. บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
3. สมมติฐานของการศึกษา.....	6
4. ขอบเขตของการศึกษา.....	7
5. วิธีการดำเนินการศึกษา.....	7
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2. ความหมาย ประวัติ และแนวคิดมาตรการทางอาญาของกฎหมาย สิ่งแวดล้อมในการควบคุมปัญหามลพิษจากการทำเหมืองแร่.....	9
1. ความหมายของสิ่งแวดล้อม.....	9
2. ประวัติและวิวัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อม.....	12
2.1 ประเทศอังกฤษ.....	13
2.2 ประเทศฝรั่งเศส.....	15
2.3 ประเทศเยอรมัน.....	16
2.4 ประเทศไทย.....	19
3. ทฤษฎีของการลงโทษ.....	20
4. วัตถุประสงค์การลงโทษ.....	24
5. ความรับผิดชอบและการลงโทษทางอาญา.....	28
3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยและของต่างประเทศ ในการดำเนินคดีกับผู้ประกอบการเหมืองแร่.....	32
1. กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่.....	32
1.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535.....	33
1.1.1 องค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย.....	33

1.1.2 การดำเนินงานขององค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย.....	34
1.1.3 มาตรการทางกฎหมาย.....	35
1.1.4 โทษทางอาญา.....	37
1.2 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510.....	39
1.2.1 องค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย.....	39
1.2.2 การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการขอประทานบัตร.....	40
1.2.3 มาตรการทางกฎหมาย.....	43
1.2.4 โทษทางอาญา.....	46
1.3 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535.....	48
1.3.1 องค์กรและอำนาจหน้าที่.....	48
1.3.2 มาตรการทางกฎหมาย.....	52
1.3.3 โทษทางอาญา.....	53
1.4 ประมวลกฎหมายอาญา.....	55
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับของสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ.....	56
2.1 สหภาพยุโรป.....	56
2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	63
2.3 ประเทศญี่ปุ่น.....	73
4. วิเคราะห์ปัญหามาตรการทางอาญาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ในการดำเนินคดีกับผู้ประกอบการเหมืองแร่.....	80
1. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนขององค์กรหน่วยงานที่มี หน้าที่ดูแลจัดการสิ่งแวดล้อม.....	81
2. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการพิสูจน์ความผิด.....	85
3. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับบทลงโทษที่ใช้กับผู้กระทำความผิด.....	89
4. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับนิติบุคคลที่จะต้องรับผิดชอบ.....	92
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	95
1. บทสรุป.....	95

2. ข้อเสนอแนะ.....	99
บรรณานุกรม.....	103
ประวัติผู้เขียน.....	106



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเริ่มมีการทำเหมืองแร่กันมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยา การทำเหมืองแร่ในสมัยนั้นใช้กำลังคนเป็นส่วนใหญ่ การทำก็ไม่มากนักเพราะไม่ได้ขุดแร่เพื่อเป็นการค้า แต่ขุดแร่เพื่อนำมาทำอาวุธ เครื่องใช้ต่างๆ ตลอดจนหล่อพระพุทธรูปต่างๆ และแร่ที่ขุดส่วนมากเป็นพวกเหล็ก ทองแดง ทองคำ และเริ่มขุดเพื่อการค้าเมื่อมีการติดต่อกับชาวต่างประเทศ เช่น ชาวโปรตุเกส ฝรั่งเศส และฮอลันดา ในสมัยพระเอกาทศรถ เป็นต้นมา โดยพวกฝรั่งตั้งสถานที่รับซื้อแร่ขึ้น แร่ส่วนใหญ่เป็นพวกดีบุกและแร่ดีบุกก็มีความสำคัญตั้งแต่สมัยนั้น อย่างไรก็ตาม การทำเหมืองแร่ในสมัยสุโขทัยก็ไม่ทำเป็นล่ำเป็นสันนักจนกระทั่งปี พ.ศ.2411 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โปรดให้มีการปรับปรุงกิจการบริหารประเทศขึ้นใหม่และให้มีการสัมปทานการทำเหมืองแร่ต่างๆ ขึ้น เช่น เหมืองทองคำที่โตะโม๊ะ จังหวัดนราธิวาส โดยกำหนดให้มีการทำเหมืองแร่โดยเสรี เฉพาะตั้งแต่จังหวัดชุมพรลงไปทางใต้ ส่วนบริเวณนอกจากนั้นให้ถือเป็นเขตสงวน สำหรับคนไทยรุ่นหลังต่อไป และในพระราชบัญญัติว่าด้วยการทำเหมืองแร่ฉบับแรกได้มีการระบุไว้ว่า ผู้ประกอบอาชีพหรือดำเนินการทำเหมืองแร่ได้ต้องแสดงหลักฐานว่ามีทุนเพียงพอเสียก่อน และนโยบายนี้ก็ยังถือปฏิบัติอยู่ในพระราชบัญญัติแร่ฉบับปัจจุบัน

ถึงแม้กระนั้น อุตสาหกรรมเหมืองแร่ก็ยังไม่เจริญเท่าที่ควร ประชาชนส่วนใหญ่มีทุนน้อยไม่เพียงพอที่จะทำเหมืองแร่ใหญ่ๆ และขาดความรู้ในการทำเหมือง จนกระทั่งกับตันไมค์ชาวออสเตรเลีย ได้นำเอาเรือขุดมาขุดดีบุกครั้งแรกที่อำเภอทุ่งคา ในเดือนพฤศจิกายน 2450 เป็นผลให้การผลิตดีบุกได้มากขึ้น และเป็นอุตสาหกรรมเหมืองแร่ที่แท้จริง การพัฒนาเหมืองแร่ได้ทำควบคู่ไปกับประเทศมาเลเซีย คือมีการทำการพัฒนา

เหมืองแร่ขึ้นเรื่อยๆ เหมืองส่วนใหญ่เอกชนเป็นฝ่ายลงทุน รัฐมีส่วนร่วมด้วยเป็นส่วนน้อย การทำเหมืองในสมัยเริ่มแรกก็อาศัยการลงทุนของชาวต่างประเทศ คือ ฝรั่งเศส และแคนาดา แต่บางอย่างรัฐก็เป็นผู้ริเริ่มทำ รัฐได้ส่งนักวิชาการไปอบรมต่างประเทศ แล้วกลับมาทำงานด้านนี้ ต่อมาก็ได้ร่วมมือกับต่างประเทศ จัดตั้งสถาบันเอกเทศ ทำการสำรวจแหล่งแร่ให้กับเอกชนภายใต้เงื่อนไขบางประการที่จะก่อให้เกิดการกระจายรายได้ และจัดให้ร่วมมือกับต่างประเทศในกรณีที่เป็นเรียกว่า “โครงการจัดตั้งสถาบันพัฒนาทรัพยากรธรณีแห่งประเทศไทย” ดำเนินการร่วมกับธนาคารโลกและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนั้นระยะหลังจึงพบว่าการผลิตแร่อื่นๆ ในประเทศไทยอีกมาก เช่น ดีบุก วุลแฟรม พลวง ตะกั่ว แมงกานีส เหล็กนิโครส ลิเทียม และน้ำมัน เป็นต้น การขุดแร่เจริญขึ้นเป็นลำดับ จะเห็นว่าเดิมขุดแร่เริ่มฝั่งทะเล บัดนี้ขยายออกไปขุดในทะเลลึกได้ ต่อมาได้เข้าไปเป็นภาคีสมาคมผู้บังเกิดแร่ดีบุกในปี พ.ศ.2474 และเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2501 ผลผลิตก็เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ กิจกรรมทำเหมืองก็ก้าวหน้ามาจนถึงทุกวันนี้ มีการขุดแร่มากมายหลายวิธี เพื่อให้เหมาะสมกับภูมิประเทศและความสมบูรณ์ของแร่ การขุดแร่ได้มากนั้นเป็นผลดีต่อประเทศมาก

แต่อย่างไรก็ตาม การทำเหมืองแร่ก็ก่อให้เกิดปัญหามลพิษด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดขึ้นพร้อมกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมยังมีการขยายตัวมากขึ้นเท่าใด การนำทรัพยากรธรรมชาติขึ้นมาใช้ก็ยิ่งมากขึ้น การลงทุนด้านการประกอบกิจการเหมืองแร่ จึงมีความสำคัญเพื่อที่จะผลิตขุดคักหรือด้วยวิธีการต่างๆ ตามกรรมวิธีการทำเหมืองแร่ให้ได้วัตถุดิบแร่ธาตุต่างๆ ป้อนให้แก่โรงงานอุตสาหกรรม และภาคธุรกิจต่อเนื่องอื่นๆ การทำเหมืองแร่จึงเป็นสาเหตุหนึ่งในการก่อปัญหามลพิษด้านที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1. ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากตัวแร่ ในการขุดแร่เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ทำให้มีการปนเปื้อนต่อแหล่งน้ำ เช่น แหล่งน้ำใต้ดิน โดยเฉพาะพวกโลหะหนักที่เป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิต ตะกั่ว สังกะสี แมงกานีส โครเมียม ซึ่งจะไม่สะสมอยู่ในพืช สิ่งมีชีวิตต่างๆ เมื่อถึงระดับที่ก่ออันตรายก็จะส่งผลให้ถึงแก่ความตายได้ ในปัจจุบันปัญหาดังกล่าวยังปรากฏอยู่ดังกรณีการทำเหมืองแร่บริเวณทุ่งใหญ่นเรศวร อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งมีการทำเหมืองแร่ตะกั่ว 6 แห่ง ตั้งแต่ก่อนการประกาศเขต

ป้อนุรักษ์ ดังนั้น เหมืองต่าง ๆ จึงสามารถดำเนินการได้ต่อไป รอบๆ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า สิ่งที่น่าประหลาดในปัจุบันก็คือมีการปนเปื้อนของสารตะกั่วในลำธารคิตตี้ ซึ่งเป็นลำธารสายหนึ่งที่อยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ผลกระทบที่ตามมาก็คือ มีราษฎรที่อาศัยบริเวณลำธารดังกล่าวได้มีอาการของพิษสารตะกั่ว สัตว์เลี้ยง เช่น เป็ด วัว และควาย เสียชีวิตเนื่องจากได้สัมผัสและกินน้ำในลำธารเข้าไป กรมควบคุมมลพิษได้เข้าทำการตรวจสอบพบว่าการปนเปื้อนของสารตะกั่วในปริมาณสูงเมื่อลำธารไหลผ่านเหมืองแร่ ซึ่งถึงแม้จะมีการจัดทำบ่อพักน้ำไว้ต่างหากแล้วก็ตาม แต่ก็ยังสามารถซึมเข้าไปยังทางน้ำใต้ดินและไปรวมกับลำธารได้ ดังปรากฏว่าต้นไม้มิในแนวทางน้ำใต้ดินได้ตาย ผลการสำรวจพบว่า มีการสะสมของตะกั่วในพื้นที่หนาประมาณ 2 เซนติเมตร ซึ่งมีอันตรายมากต่อสิ่งมีชีวิตเพราะสามารถวัดค่าสารตะกั่วได้สูงกว่าค่ามาตรฐานถึง 180 เท่า กรมควบคุมมลพิษได้ประสานงานไปยังผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศเพื่อหาทางฟื้นฟูลำธารดังกล่าว ก่อนที่เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรจะถูกถอนจากมรดกโลก เช่นเดียวกับอุทยานแห่งชาติเยลโลสโตนของสหรัฐอเมริกาซึ่งประสบปัญหาคล้ายๆกัน

2. ผลกระทบที่เกิดจากผลการดำเนินงาน ในการทำเหมืองแร่ทุกชนิดจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรดินที่จะต้องเกิดการพังทลาย หรือทรัพยากรน้ำที่จะต้องเกิดการปนเปื้อนและก่อให้เกิดมลพิษในอากาศ เหล่านี้ล้วนเป็นตัวอย่างมากจากการทำเหมืองแร่ทั้งสิ้น

(1) ทรัพยากรดิน การทำเหมืองแร่จำเป็นต้องมีการขุด ระเบิด หรือฉีดน้ำเพื่อแยกแร่ออกจากดินซึ่งก่อให้เกิดการพังทลายของหน้าดิน และเมื่อถูกน้ำชะล้างก็จะทำให้แร่ธาตุในดินถูกชะล้างและไหลไปยังแหล่งน้ำส่งผลให้ดินขาดความอุดมสมบูรณ์และสภาพพื้นที่ยังเป็นหลุม บ่อ ไม่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์เนื่องจากต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในการปรับสภาพพื้นที่

(2) ทรัพยากรน้ำและสัตว์น้ำ เนื่องจากตะกอนดินที่มาจากการล้างและฉีดแร่ดังกล่าวข้างต้นจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ในน้ำ เนื่องจากน้ำจะขุ่นและไปบังแสงอาทิตย์ทำให้พืชน้ำและแพลงค์ตอนไม่สามารถสังเคราะห์แสงได้ ส่งผลให้สิ่งมีชีวิตอื่นขาดอาหารที่ใช้ในการบริโภค นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการตื่นเงินของลำน้ำซึ่งจะส่งผลกระทบต่อกระแสน้ำเป็นปัญหาน้ำท่วมติดตามมา

(3) ทรัพยากรธรณีป่าไม้และสัตว์ป่า ในการเปิดหน้าดินหรือระเบิดหินเพื่อหาแร่จะต้องมีการถางป่าไม้ เพื่อก่อให้เกิดความสะดวกในการดำเนินงาน ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ป่าไม้จะถูกทำลายอย่างถาวรเนื่องจากขาดการปรับหน้าดินและปลูกป่าอย่างจริงจัง ส่งผลให้สัตว์ป่าขาดที่อยู่อาศัยและแหล่งอาหารด้วย นอกจากนี้ในการขนส่งแร่ยังมีการทำถนนผ่านเข้าไปยังเขตป่าสงวน ซึ่งก่อให้เกิดการลักลอบตัดไม้และล่าสัตว์

(4) ทรัพยากรอากาศ การทำเหมืองแร่โดยเฉพาะเหมืองบนบกจะก่อให้เกิดปัญหาฝุ่นละอองสูงมาก โดยเฉพาะขั้นตอนในการย่อยและการลำเลียง เช่น กรณีของเหมืองหินที่ส่งผลให้เกิดฝุ่นละอองเป็นจำนวนมาก และก่อให้เกิดอันตรายหากมีการสะสมและก่อให้เกิดวิสัยทัศน์ไม่ดีซึ่งเป็นสาเหตุของอุบัติเหตุได้

แม้มาตรการทางกฎหมายจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมปัญหามลพิษด้านสิ่งแวดล้อมจากการทำเหมืองแร่ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางปกครองซึ่งรัฐจะใช้ดำเนินการควบคุมมลพิษ เช่น การยื่นขอประทานบัตรเหมืองแร่ จะต้องทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาอนุญาตประทานบัตร ส่วนการควบคุมอื่นๆ เช่น การตรวจสอบติดตามการทำเหมือง หากพบว่าผู้ประกอบการเหมืองแร่รายใดฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ก็อาจถูกลงโทษด้วยการสั่งหยุดการทำเหมืองชั่วคราวหรือเพิกถอนประทานบัตร เป็นต้น หรือการใช้มาตรการทางแพ่งโดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน ที่มีส่วนช่วยบังคับให้เอกชนมีความรับผิดชอบในกรณีที่ก่อความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม

แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการทางปกครองและแพ่งดังกล่าวนี้ยังไม่สามารถทำให้ปริมาณการก่อมลพิษลดลงไปได้ ดังจะเห็นได้จากข่าวไปปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์ต่างๆ ในหลายฉบับ ดังนั้นการที่ยังยังไม่ให้มีผู้ก่อให้เกิดมลพิษเพิ่มขึ้นอีกจำต้องอาศัยมาตรการทางอาญาเพื่อยับยั้งผู้กระทำความผิด

แม้รัฐจะใช้มาตรการทางอาญาเป็นส่วนสำคัญในการควบคุมปัญหามลพิษดังกล่าวก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการนำตัวผู้กระทำความผิดซึ่งผู้ประกอบการเหมืองแร่มาลงโทษเป็นเรื่องยากลำบากกล่าวคือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของไทยยังไม่มีความเป็นเอกภาพเนื่องจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยไม่มีการรวบรวมกันเป็นหมวดหมู่แยกกันอยู่ในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับ และลักษณะการรวบรวมพยานหลักฐาน

แตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป คือพยานหลักฐานส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทางวิทยาศาสตร์

อีกประการหนึ่งก็คือบทลงโทษทางอาญาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม แต่ละฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังมีลักษณะไม่รุนแรงมากนัก ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายและยังคงกระทำการก่อให้เกิดมลพิษ

นอกจากนั้นการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ประกอบการเหมืองแร่ในประเทศไทยยังมีข้อจำกัดอื่นอีกหลายประการ เช่น ส่วนใหญ่เมื่อเกิดการกระทำความผิดการดำเนินการสอบสวนซึ่งเป็นขั้นตอนการรวบรวมพยานหลักฐาน จะอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในขณะที่การตรวจตราหรือการพบผู้กระทำความผิดเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติต่างๆ เช่น เจ้าหน้าที่ของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ เจ้าหน้าที่กรมควบคุมมลพิษ เป็นต้น เมื่อเจ้าพนักงานพบการกระทำความผิดก็จะสั่งให้แก้ไขหรือปรับปรุง โดยอาศัยอำนาจทางปกครองแก่ผู้กระทำความผิดนั้นก่อน หากผู้กระทำความผิดฝ่าฝืนจึงส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญาต่อไปดังนั้นการรวบรวมพยานหลักฐานเหล่านี้มีความจำเป็นต้องอาศัยผู้มีความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์เพื่อการรวบรวมพยานหลักฐานที่สำคัญ แต่พนักงานสอบสวนของไทยยังมีข้อจำกัดในความรู้เหล่านี้

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ผู้ประกอบการเหมืองแร่ส่วนหนึ่งดำเนินกิจการในรูปแบบของนิติบุคคล ดังนั้น ความรับผิดชอบและการดำเนินคดีอาญากับนิติบุคคลดังกล่าว จึงเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่การกำหนดความรับผิดชอบของนิติบุคคลและการดำเนินคดีอาญากับนิติบุคคลยังไม่ชัดเจนและยังไม่มีข้อยุติ ทำให้เกิดข้อขัดข้องในการดำเนินคดีอาญากับผู้ประกอบการเหมืองแร่ ซึ่งเป็นนิติบุคคล

ดังนั้น การกำหนดความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นความรับผิดชอบในลักษณะที่ฝ่าฝืนมาตรการทางกฎหมายหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานตามกฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมหรือป้องกันมลพิษมากกว่าในการมุ่งเน้นการลงโทษผู้กระทำผิดแต่เพียงอย่างเดียว ความผิดทางอาญาส่วนใหญ่ในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนี้กฎหมายมักกำหนดโทษปรับเป็นหลักและให้สามารถระงับคดีได้โดยการเปรียบเทียบปรับของเจ้าพนักงาน โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นพิจารณาสู่ศาล อันเป็นเหตุให้ผู้กระทำ

ความผิดไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายและยังคงกระทำความผิดต่อไป ดังนั้นมาตรการทางอาญาในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดจึงควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อนำมาใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งลดปัญหาหลุมพรางด้านสิ่งแวดล้อมจากการทำเหมืองแร่ รวมทั้งหาแนวทางเพื่อปรับปรุงมาตรการทางอาญาดังกล่าวและแก้ไขปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษา ความหมาย ประวัติ วิวัฒนาการ และแนวคิดมาตรการทางอาญาของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในการควบคุมปัญหามลพิษจากการทำเหมืองแร่
2. เพื่อศึกษา กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย และของต่างประเทศในการใช้มาตรการทางอาญากับผู้ประกอบการเหมืองแร่
3. เพื่อศึกษาปัญหามาตรการทางอาญาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในการดำเนินคดีกับผู้ประกอบการเหมืองแร่
4. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางอาญาในการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมจากการทำเหมืองแร่

3. สมมติฐานของการศึกษา

การนำมาตรการอาญามาใช้ในการดำเนินคดีกับผู้ประกอบการเหมืองแร่ในประเทศไทยในปัจจุบันไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากความซ้ำซ้อนของตัวบทกฎหมาย บทลงโทษ ความไม่รู้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ การประสานความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงขั้นตอนและวิธีการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายของไทยยังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของสังคมในปัจจุบัน ทำให้มีอาชญากรรมยังการก่อให้เกิดการกระทำความผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาอิสระนี้มุ่งศึกษาถึงมาตรการทางอาญาในกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ 4 ฉบับ อันได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และประมวลกฎหมายอาญา รวมทั้งการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เช่น สหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น เพื่อศึกษาถึงความเหมาะสมในการใช้มาตรการทางอาญาเพื่อดำเนินคดีกับผู้ประกอบการเหมืองแร่ในความผิดที่เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยนำมาวิเคราะห์หาแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

5. วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาอิสระ ทำการศึกษาเชิงเอกสาร ทั้งที่เป็นเอกสารภาษาไทย ตีพิมพ์กฎหมาย ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติต่างๆ ที่มีโทษทางอาญาอันเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทั้งบทความทางวิชาการ วารสาร และความเห็นของนักนิติศาสตร์

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. เพื่อให้ทราบถึงความหมาย ประวัติ วิวัฒนาการ และแนวคิดมาตรการทางอาญาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในการควบคุมปัญหามลพิษจากการทำเหมืองแร่
2. เพื่อให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของไทยและของต่างประเทศ ในการใช้มาตรการทางอาญากับผู้ประกอบการเหมืองแร่

3. เพื่อให้ทราบถึงปัญหามาตรการทางอาญาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ
สิ่งแวดล้อมในการดำเนินคดีกับผู้ประกอบการเหมืองแร่
4. เพื่อให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางอาญาในการแก้ไข
ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการทำเหมืองแร่



บทที่ 2

ความหมาย ประวัติ และแนวคิดมาตรการทางอาญา ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในการควบคุมปัญหามลพิษจากการทำเหมืองแร่

1. ความหมายสิ่งแวดล้อม¹

คำว่า “สิ่งแวดล้อม” (Environment) ทั้งคำในภาษาอังกฤษกับคำในภาษาไทย ต่างก็มีความหมายตรงกัน กล่าวคือ คำว่า “Environment” หมายความว่า “that which surrounds” เช่นเดียวกับคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ในภาษาไทย

อัลเบิร์ต ไอน์สไตน์ เคยกล่าวว่า “สิ่งแวดล้อมคือทุกสิ่งที่ไม่ใช่ตัวฉันเอง : the environment is everything that is not me

ตามกฎหมายแคนาดา Canadian Environment Protection Act 1988 ให้ความหมายว่า ซึ่งเป็นความหมายที่เข้าใจได้ง่ายๆ ว่า สิ่งแวดล้อม ก็คือ ทุกสิ่งทุกอย่างที่ไม่ใช่ตัวเราแต่อยู่รอบๆ ตัวเรานั้นเอง “สิ่งแวดล้อม หมายถึง ส่วนประกอบของโลก และรวมถึงอากาศ พื้นดิน และน้ำ บรรยากาศทุกชั้นอินทรีย์ และอนินทรีย์สารและสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย และระบบทางธรรมชาติที่รวมส่วนประกอบข้างต้นทั้งหมดด้วย” สำหรับประเทศออสเตรเลียนั้นมี Environmental Protection Act 1974 ให้ความหมายว่า หมายถึง “ทุกสิ่งทุกอย่างที่ล้อมรอบมนุษย์ซึ่งไม่ว่าจะส่งผลกระทบต่อมนุษย์แต่ละคนหรือต่อกลุ่มชนที่รวมกันอยู่ในสังคมก็ตาม”

¹ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2547), หน้า 4-11

สำหรับในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 บัญญัติว่า “สิ่งแวดล้อม หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2524 ให้ความหมาย “สิ่งแวดล้อม” ว่า หมายถึง “สิ่งต่างๆ ทั้งทางธรรมชาติและทางสังคมที่แวดล้อมมนุษย์อยู่”

ปฏิญญาในการประชุมสหประชาชาติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ที่กรุงสต็อกโฮล์ม (Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, 1972) สรุปใจความสำคัญได้ว่า มนุษย์เป็นทั้งผู้พึ่งพา (creature) และผู้สร้าง (moulder) สิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบตนเอง สิ่งแวดล้อมทำให้มนุษย์มีสติปัญญา ศิลธรรม มีสังคมและมีความเจริญทางจิตใจ การพัฒนาวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วทำให้มนุษย์มีวิธีการหลายหลากวิธีที่จะเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมได้อย่างรวดเร็ว และไม่อาจคาดหมายได้ สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองหรือที่มนุษย์สร้างขึ้น เป็นสิ่งที่สำคัญต่อความเป็นอยู่ที่ดี และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่ควรจะได้อยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ดี การพิทักษ์ (protection) และการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ (duty) ของรัฐบาลทุกประเทศ

เมื่อกล่าวถึง “กฎหมายสิ่งแวดล้อม” แล้ว ย่อมหมายความว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศและกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ หมายถึง กฎหมายที่ใช้ควบคุมพฤติกรรมของรัฐ ซึ่งเกิดจากฉันทามติ (Consensus) ระหว่างรัฐต่างๆ เพื่อจุดประสงค์ที่จะอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการใช้ทรัพยากรแบบยั่งยืน (resource conservation and sustainable use) ด้วยเหตุผลที่ว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติของมนุษยชาติ ไม่ใช่ของประเทศใดประเทศหนึ่ง การที่ประเทศหนึ่งไม่ใส่ใจใยดีในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในขณะที่ประเทศอื่นๆ ดูแลอย่างเคร่งครัด นอกจากจะทำให้ประเทศที่ละเลยสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว ก็ยังมีผลกระทบไปยังประเทศใกล้เคียงและอาจมีผลไปทั่วโลกดังเช่นโอโซนในชั้นบรรยากาศของโลกปัจจุบัน มีแนวโน้มลดลงจนเกิดภาวะเรือนกระจก

(emission of greenhouse effect) อันเกิดจากการที่หลายๆประเทศมีการเผาทำลายขยะ มีพิษ ทำให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ มีเทน คลอโรฟลูโอโลคาร์บอน เป็นควันทพิษที่ไม่อาจระบายสู่ชั้นบรรยากาศได้หรือการที่เรือเดินทะเลปล่อยของเสียในน่านน้ำสากล เป็นต้น

กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมักจะอยู่ในรูปของอนุสัญญา (conventions) พิธีสาร (protocols) และแนวปฏิบัติที่มีลักษณะเป็น soft law เช่น แถลงการณ์ร่วม (declarations) และบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาก็ใช้มาตรการทางด้านสิ่งแวดล้อมในการคว่ำบาตรสินค้าชนิดที่ได้มาโดยการทำลายสิ่งแวดล้อมและหากประเทศใดมีการทำลายสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงก็จะถูกคว่ำบาตรทางการค้าทั้งหมด ส่วนกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศนั้น หมายถึงกฎหมายภายในของรัฐต่างๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ควบคุมป้องกันมลพิษ ส่งเสริมให้สิ่งแวดล้อมมีผลทำให้มีสุขภาพอนามัยที่ดี ซึ่งกฎหมายภายในดังกล่าวอาจอยู่ในรูปของกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายปกครองหรือกฎหมายมหาชน

ดังนั้น คงปฏิเสธไม่ได้ว่า สิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตประจำวันของมนุษย์ อัตราการเกิดประชากรของโลกมีแนวโน้มสูง อัตราการมีอายุมากเพิ่มมากขึ้น อัตราการตายลดลง ขณะเดียวกันประชาชนยังคงต้องการคุณภาพชีวิตที่ดี มีสังคมที่อุดมสมบูรณ์มั่งคั่ง (Prosperity) ต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น และดีขึ้น ต้องการคุณภาพชีวิตที่ดี เราไม่อาจแสวงหาทรัพยากรจากโลกอื่นได้ หากมีการใช้ทรัพยากรหรือรักษาสีงแวดล้อมโดยไม่ได้บริหารจัดการให้ดีแล้ว นับวันก็มีแต่ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด และสิ่งแวดล้อมจะสิ้นสลายไป ชนรุ่นหลังจะอยู่กันได้อย่างไร

การใช้หรือหาประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมก็มักจะคิดถึงผลประโยชน์ของปัจเจกชน การปกป้องรักษาสีงแวดล้อมไม่อาจสำเร็จได้โดยลำพังของใครๆ เดียวหรือรัฐๆ เดียว เนื่องจากสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่อยู่รอบตัวมนุษย์ การที่ใครๆ หนึ่ง หรือประเทศๆ หนึ่ง มุ่งมั่นที่จะปกป้องรักษาสีงแวดล้อม ในขณะที่ใครๆ หนึ่ง หรือประเทศอื่นๆ มุ่งมั่นแต่จะทำลาย หรือเพิกเฉย การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมย่อมไม่มีทางสำเร็จได้ การทำความเข้าใจปลุกจิตสำนึกของคนทุกคนในสังคมหรือรัฐบาลทุกประเทศให้ร่วมมือกันอนุรักษ์

สิ่งแวดล้อม จึงเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ และการที่สิ่งแวดล้อมมีความเกี่ยวพัน ทั้งตัวบุคคลทั่วโลกและพื้นที่ทั่วโลกทั้งบนดิน ใต้ดิน น้ำ และอากาศ สัตว์และพืชทั่วโลก รวมทั้งการอยู่อาศัยอย่างมีคุณภาพชีวิตของมนุษย์และสัตว์ จึงทำให้ต้องมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศและกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศตามความหมายดังกล่าวแล้ว อำนาจอธิปไตยในรัฐฯหนึ่งที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ประกอบด้วย อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ สถาบันที่ใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งสามล้วนแต่มีบทบาทที่สำคัญต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการออกกฎหมายที่พิทักษ์สิ่งแวดล้อม และดูแลผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการใช้อำนาจทางปกครองให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ในขณะที่ฝ่ายตุลาการมีหน้าที่ตีความ บังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ และวางบรรทัดฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม การทำหน้าที่ของแต่ละฝ่ายล้วนแต่ต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างดี เพราะกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายพิเศษที่ต้องร่าง ใช้ ตีความและบังคับการ โดยหลักการและวิธีการที่เป็นพิเศษแตกต่างจากกฎหมายทั่วไป

2. ประวัติและวิวัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ความพยายามในการควบคุมและจัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่ยุคก่อนคริสตกาล โดยปรากฏหลักฐานอยู่ในบัญญัติสิบประการของโมเสสที่บัญญัติถึงกฎเกณฑ์ในการใช้สอยทรัพยากรดินและการก่อความสกปรกของประชาชน ต่อมาในสมัยของกษัตริย์ฮัมมูราบีแห่งอาณาจักรโรมันได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้สอยและรักษาความสะอาดในบ้านเรือนของชาวโรมันไว้ในประมวลกฎหมายฮัมมูราบี (Hamurabi Code) พร้อมทั้งกำหนดโทษไว้ด้วย อนึ่งกฎหมายฉบับนี้ยังได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์ในการใช้ที่ดินว่าจะต้องใช้ด้วยความระมัดระวังโดยคำนึงถึงประโยชน์ของการใช้สอยและผู้ที่จะมาใช้ที่ดินในภายหลังอีกด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในยุคนี้มีวัตถุประสงค์มุ่งที่จะคุ้มครองมนุษย์

รวมทั้งผลประโยชน์ของมนุษย์โดยตรงมากกว่าที่จะคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ตาม กฎเกณฑ์เหล่านี้นับได้ว่าเป็นประโยชน์ต่อการจัดคุณภาพของสิ่งแวดล้อมในยุคดังกล่าวได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งต่อมาได้มีการพัฒนาแนวคิดด้านต่างๆ แล้ววิวัฒนาการกฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้นในประเทศต่างๆ เช่น

2.1 ประเทศอังกฤษ¹

ในปี ค.ศ.1273 กษัตริย์เอ็ดเวิร์ดที่ 1 ออกพระบรมราชโองการห้ามเผาถ่านหินในบริเวณที่กำหนดในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมก็มีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ โดยมีมาตรการต่างๆ ที่จะปกป้องคุ้มครองสุขภาพประชาชน ประเทศอังกฤษได้ชื่อว่าเป็นประเทศอุตสาหกรรมประเทศแรกที่มีระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เก่าแก่ที่สุด เช่น Public Health Act 1848, Alkali Act 1863, Town and Country Planning Act 1947

ต้นกำเนิดของกฎหมายสิ่งแวดล้อมมิได้เกิดขึ้นเพราะต้องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หากแต่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชน (intend to safeguard public health rather than the environment) แต่ก็มีผลทางอ้อมที่จะปกป้องสิ่งแวดล้อม ระบบกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงที่จะปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพิ่งจะเริ่มขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1974 เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติควบคุมมลพิษ (Control of Pollution Act 1974:COPA) ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Act:EPA) ซึ่งยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน ข้อที่น่าสังเกตคือ EPA เป็นกฎหมายแม่บทกำหนดให้มีการออกกฎหมายรองเพื่อกำหนดมาตรการขั้นพื้นฐานในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมจนกว่าสังคมจะได้มี

¹ ภัทรศักดิ์ วรรณแสง, บทบาทของศาลยุติธรรมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม [Online], Available URL : <http://www.biola.com.de>, 2551 (มีนาคม,20).

สิ่งแวดล้อมที่ดีในทศวรรษหน้า กฎหมายที่ออกตามมาได้แก่ Noise and Statutory Nuisance Act 1993, Water Act 1989, Water Resource Act 1991 และ Water Industrial Act 1991.

ในประเทศอังกฤษกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ได้แก่

1. พระราชบัญญัติต่างๆ เช่น Enviromental Protection Act 1990 (EPA)

2. กฎหมายเกี่ยวกับการกระทำละเมิด และ Case Law
3. กฎหมายท้องถิ่น เช่น เทศบัญญัติ
4. กฎหมายผังเมือง
5. กฎหมายที่ดิน
6. กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค
7. กฎหมายเกี่ยวกับสาธารณสุข
8. กฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพและความปลอดภัยของผู้ใช้แรงงาน

ในประเทศอังกฤษในครั้งที่มีการออกกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการปกป้องสิ่งแวดล้อมโดยตรง มีข้อที่น่าสนใจว่านอกจากอังกฤษจะออกกฎหมายสิ่งแวดล้อมแล้ว อังกฤษยังได้พัฒนาควบคู่ไปด้วยเกี่ยวกับความรู้ทางวิชาการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาบุคลากรให้มีความเป็นวิชาชีพเป็นนักสิ่งแวดล้อม (Environmentalist) เช่นเดียวกับแพทย์ นักกฎหมาย วิศวกร

ในแง่ของนักกฎหมาย คดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะคดีและเจตนารมณ์แตกต่างจากคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไปดังกล่าวแล้ว เรามีนักกฎหมายเฉพาะด้านหลายสาขากฎหมายแล้ว เช่น กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา กฎหมายแรงงาน กฎหมายภาษี กฎหมายธุรกิจการค้า ฯลฯ แต่ยังขาดแคลนนักกฎหมายสิ่งแวดล้อม ที่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายสิ่งแวดล้อม คดีเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อน ลำพังแต่ความรู้ในทางนิติศาสตร์ยังไม่เพียงพอ ต้องอาศัยความรู้ทางด้านสิ่งแวดล้อม และมาตรการทางกฎหมายเป็นพิเศษที่เหมาะสมแก่การแก้ไขปัญหาหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้ ในหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศได้กำหนดเป็น

หลักการที่มอบความไว้วางใจแก่ศาลเป็นอย่างมากในการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมแก่รูปคดี เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะกระบวนการในศาลเป็นกระบวนการที่เปิดเผยต่อสาธารณชน เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเข้ามาใช้สิทธิทางศาลได้อย่างกว้างขวาง และคำสั่งศาลถูกตรวจสอบได้ในตัวเอง

2.2 ประเทศฝรั่งเศส¹

เป็นประเทศที่มีการคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและมีการคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนในหลายด้านมากประเทศหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากปฏิญญามนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ.1789 และอารัมภบทของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1946 ซึ่งมีสถานะเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับในปัจจุบัน (ค.ศ.1958) อีกทั้งการเข้าร่วมเป็นภาคีในสนธิสัญญาระหว่างประเทศในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในเรื่องต่างๆ เป็นต้น

แต่ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในด้านสิ่งแวดล้อม ฝรั่งเศสยังมิได้บัญญัติรับรองการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าประเทศฝรั่งเศสจะมีการจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (ปี ค.ศ.2000) ซึ่งบัญญัติหลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมขึ้นพื้นฐาน และรวบรวมกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้เป็นหมวด หมู่แล้วก็ตาม อย่างไรก็ตาม หลักการสิ่งแวดล้อมขึ้นพื้นฐานเหล่านั้นมีฐานะเป็นกฎหมายธรรมดา ซึ่งมีได้มีสถานะเทียบเท่ากับสิทธิขึ้นพื้นฐานสำคัญๆ ทั้งหมดที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือที่มีสถานะเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญ

หลักการดังกล่าวส่วนใหญ่ ได้มีการบัญญัติไว้แล้วในรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1995 และรวบรวมเป็นประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศสมาแล้ว ตั้งแต่ปี ค.ศ.2000 แต่การยกฐานะหลักการต่างๆ เหล่านี้ให้มีฐานะเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญ และสิทธิมนุษยชนพื้นฐานในด้านอื่นๆ มีผลที่ตามมาก็คือ การ

¹วรรณภา ตีระสังขะ, กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส : หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อม [Online], Available URL : <http://www.pub-law.net> , 2551 (มีนาคม,22).

ออกกฎหมายลำดับรองทั้งหลายนั้น จำต้องคำนึงถึงหลักการหรือแนวความคิดดังกล่าว อีกทั้งจะออกกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับหลักการที่กำหนดไว้ในกฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมมิได้ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญสามารถควบคุมตรวจสอบการออกกฎหมายเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งกับร่างกฎบัตรดังกล่าวได้ อีกทั้งยังมีผลที่ตามมาต่อการจัดสรรงบประมาณของรัฐที่จำต้องคำนึงถึงการอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการที่บัญญัติไว้ในร่างกฎบัตรดังกล่าวด้วย

2.3 ประเทศเยอรมัน¹

เริ่มจากแนวความคิดที่แยกส่วนของกฎหมายสิ่งแวดล้อมสาขาต่างๆ ออกจากกันโดยสิ้นเชิง ทำให้มีกฎหมายที่เป็นเอกเทศต่างๆ มากมาย ซึ่งกฎหมายเหล่านี้จะจัดการกับสาขาหนึ่งๆ เพียงสาขาเดียว ตรงข้ามกับแนวความคิดดังกล่าว ได้มีการพัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้นมาในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 โดยที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวความคิดแบบใหม่อย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ได้เกิดกฎหมายใหม่ที่จัดการกับสาขาทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมทุกสาขา ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ รากเหง้าของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเชื่อมโยงเหล่านี้มีจำนวนไม่น้อยที่สืบเนื่องมาจากกฎหมายของสหภาพยุโรป

กฎหมายสิ่งแวดล้อมในเยอรมันจะนับย้อนไปได้ไม่มากกว่า 25 ปี แต่ในระหว่างนี้ก็ได้ทวีปริมาณของกฎหมายเป็นจำนวนมหาศาล สาเหตุประการหนึ่งของปรากฏการณ์ดังกล่าวที่แน่ชัดว่าเกิดขึ้นจากการที่มติดชนในเยอรมัน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ แล้ว จะให้ความสนใจต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังและมีปฏิกิริยาอย่างที่อาจกล่าวได้ว่าใจจดใจจ่อต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น สิ่งที่สะท้อนความสนใจ

¹สำนักวิทยบริการ สถาบันราชภัฏนครราชสีมา, *วิวัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันจากกฎหมายเฉพาะเรื่องสู่ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม* [Online], Available URL : <http://www.library.nrru.ac.th>, 2551 (มีนาคม,22).

ของคนเยอรมันที่มีต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมก็คือ มีผู้จับกระแสความตื่นตัวของประชาชน ต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมมาก่อตั้งเป็นพรรคการเมืองที่นำเอาการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมาเป็น แนวนโยบายของพรรค และตั้งชื่อพรรคว่า “พรรคชาเขียว” ซึ่งหมายถึงพรรคที่เป็นที่ รวมของผู้ที่มีความตื่นตัวต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยสีเขียวนอกจากจะเป็นสีของใบไม้ซึ่ง บ่งบอกความเป็นธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมที่พึงปรารถนาแล้ว ยังเป็นสีแห่งความหวัง ด้วย และจากกระแสความตื่นตัวเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในหมู่ประชาชนนั่นเองก็ได้ผลักดัน ให้พรรคนี้กลายเป็นพรรคใหม่เพียงพรรคเดียวที่สามารถเบียดกับพรรคเก่าที่มีฐานเสียง มั่นคงแล้วจนประสบผลสำเร็จเข้าไปมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ได้ และ กลายเป็นพรรคร่วมรัฐบาลชุดปัจจุบันด้วย ความรู้สึกที่อ่อนไหวเป็นพิเศษต่อปัญหา สิ่งแวดล้อมของสาธารณชนชาวเยอรมัน ส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติของเยอรมันเองถูก เรียกร้องจากสาธารณชนตลอดเวลา ทำให้การออกบทบัญญัติใหม่ๆ หรือแก้ไขปรับปรุง กฎหมายที่มีอยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้นหรือเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความครอบคลุมมากขึ้นและฝ่าย นิติบัญญัติเองก็ไม่ลังเลที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเรียกร้องเหล่านั้น

ขนาดและความซับซ้อนของกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีมากขึ้นเรื่อยๆ จนทำ ให้กฎหมายสาขานี้มีลักษณะโครงสร้างเป็นรูปปิรามิดแห่งกฎเกณฑ์ มากกว่าสาขาอื่นๆ บางสาขาเสียอีกส่วนที่เป็นยอดของปิรามิดนี้ก็คือ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งตรา ขึ้นโดยรัฐสภาและกำหนดกฎเกณฑ์ทั่วไป สำหรับเรื่องที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้นก็จะมี กฎเกณฑ์ทางเทคนิคซึ่งถูกกำหนดขึ้นมาโดยองค์กรอิสระซึ่งส่วนใหญ่ก็มาจากทางฝ่าย อุตสาหกรรมของเอกชนด้วยกันเองกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้กล่าวมาเป็นกฎหมาย (Rechtsverordnungen) จำนวน 24 ฉบับ ซึ่งเป็นการกำหนดรายละเอียดสำหรับ กฎหมายแห่งสหพันธ์ว่าด้วยการป้องกันการปล่อยของเสียต่างๆ ของโรงงานบาง ประเภทอีกส่วนหนึ่งกำหนดให้มีอุปกรณ์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนอื่นๆ จะเป็นการ ตีกรอบว่าโรงงานประเภทใดบ้างที่จะต้องมีการขออนุญาตในการดำเนินการ ที่กล่าวมานี้ เป็นเพียงการบรรยายว่าเรื่องหลักๆ ของกฎหมายนั้นจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับหัวข้อใด บางส่วนในระดับกฎกระทรวง (Verwaltungsvorschriften) ซึ่งเป็นกฎหมายภายใน ของฝ่ายปกครองเองนั้น ก็จะมีเกณฑ์ที่ใช้เป็นแนวทางสำหรับทางเทคนิคเพื่อการ

คู่มือกรองอากาศ (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft หรือเรียกย่อๆ ว่า T-A Luft) ซึ่งเป็นเกณฑ์นำที่มีความสำคัญเพื่อการคุ้มครองความบริสุทธิ์ของอากาศ โดยเกณฑ์นำดังกล่าวจะกำหนดปริมาณของสารอินทรีย์ประมาณ 140 ชนิดและสารอนินทรีย์ประมาณ 30 ชนิด รวมทั้งกำหนดเครื่องหมายต่างๆ สำหรับโรงงานประมาณ 80 ประเภทด้วยกัน ในส่วนของกฎหมายที่ควบคุมเกี่ยวกับน้ำ ก็จะมีกฤษฎีกา 50 ฉบับ ซึ่งเป็นการวางกฎเกณฑ์ในรายละเอียดต่างๆ สำหรับการรักษาคุณภาพของน้ำ และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขยะ ก็จะมีเกณฑ์นำที่กำหนดแนวทางด้านเทคนิคไว้มีความหนาเท่ากับหนังสือตำราหนึ่งเล่ม นอกจากนั้นยังมีเกณฑ์นำทางเทคนิคเพิ่มเติมสำหรับการจัดการขยะชุมชน ซึ่งก็มีปริมาณของกฎเกณฑ์ที่ไม่น้อยไปกว่ากันยิ่งไปกว่านั้น ยังมีปัญหาเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของการปกครองของเยอรมันเองที่ทำให้การเพิ่มปริมาณของกฎเกณฑ์และเพิ่มความซับซ้อนเป็นการทวีคูณขึ้นไป กล่าวคือ ไม่เพียงแต่ระดับสหพันธ์เท่านั้นที่ออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หากแต่ระดับมลรัฐ อีก 16 มลรัฐ ก็สามารถออกกฎเกณฑ์ที่เป็นเอกเทศเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการคุ้มครองธรรมชาติและในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขยะนั้น กฎเกณฑ์ของสหพันธ์จะมีบทบาทที่สำคัญมาก และที่เพิ่มเติมขึ้นมาอีกก็คือกฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรป (European Union) ในปัจจุบันจะพบว่า มีกฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรปอยู่ในทุกเรื่องของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและกฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรปเองก็มีปริมาณไม่น้อย กฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรปนั้น ส่วนใหญ่นั้นต้องมีการทำให้เกิดสภาพบังคับ โดยการที่ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศจะต้องนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ การตีความเพื่อใช้บังคับกฎหมายของแต่ละประเทศนั้นโดยหลักแล้วจะต้องมีการตีความกฎหมายของสหภาพยุโรปควบคู่ไปด้วยเสมอ จากการที่กฎหมายของสหภาพยุโรป มาจากแนวความคิดที่ใช้อยู่ในประเทศสมาชิกทั้ง 15 ประเทศด้วยเหตุนี้ จึงมีความเป็นไปได้ที่กฎหมายของสหภาพยุโรปที่ถูกแปลงมาเป็นกฎหมายภายในของเยอรมันอาจเป็นกฎหมายที่มาจากแนวความคิดที่ไม่เป็นที่รู้จักกันในเยอรมันมาก่อนเลยก็ได้ ในท้ายที่สุดความซับซ้อน หรือปริมาณที่มีมากจนไม่มีใครที่จะสามารถรู้ได้อย่างทั่วถึงเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมนี้ ก็จะถูกทับถมมากขึ้นโดยการกฎเกณฑ์ที่บัญญัติเป็นเรื่องๆ

ในช่วงต้นของการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมก็ยังมีผลใช้บังคับต่อไปควบคู่ไปกับ กฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเชื่อมโยงหลายๆ เรื่องเข้าด้วยกัน

2.4 ประเทศไทย

ก่อนปี พ.ศ.2518 ประเทศไทยมิได้มีการจัดการปัญหา สิ่งแวดล้อมในภาพรวมโดยตรง แต่ก็มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายเหล่านั้นแต่ละฉบับมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในบางเรื่อง ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลักของหน่วยงานที่ใช้บังคับกฎหมายนั้น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับโรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข กฎหมายเกี่ยวกับการเดินเรือ และการรักษาแม่น้ำลำคลอง กฎหมายเกี่ยวกับการประมง ประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ ว่าด้วย ละเมิดและทรัพย์สิน ประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง เป็นครั้งแรก เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพและสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ.2518 ซึ่งตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงาน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นมาเพื่อให้ทำหน้าที่รับผิดชอบเรื่องสิ่งแวดล้อมใน ภาพรวมทั้งหมด

ขณะเดียวกันกฎหมายและหน่วยงานอื่นๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในแต่ละเรื่องอยู่เดิมนั้นก็ยังคงทำหน้าที่ต่อไป คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทำ หน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยมิได้มีการมีอำนาจเพียงพอที่จะ ดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพและ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 และมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ และสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้เหมาะสมยิ่งขึ้นพร้อมทั้งยกเลิกสำนักงานคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยให้ก่อตั้งหน่วยงานใหม่ 3 หน่วยงานเพื่อทำหน้าที่สนับสนุน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คือสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรม ควบคุมมลพิษและกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3. ทฤษฎีของการลงโทษ

แนวคิดในการลงโทษซึ่งถือเป็นหลักในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ในสมัยโบราณยังไม่มีหลักเกณฑ์กลางที่ให้สังคมยอมรับถือปฏิบัติ การลงโทษจะเป็นเรื่องของการแก้แค้นตอบแทนระหว่างคู่อริและพรรคพวกของคู่อริ หากฝ่ายผู้ถูกทำร้ายอ่อนแอกว่าก็จะเลิกเรื่องราวก็ยุติไปเอง แต่หากฝ่ายผู้ถูกทำร้ายหรือผู้เสียหายไม่ยอมเลิกกราก็จะเป็นการแก้แค้นจองเวรกันยาวนาน¹ ต่อมาเมื่อบ้านเมืองมีการปกครองที่ดีมีแบบแผน สังคมมีระบบกฎหมายที่มีข้อห้ามที่มีประสิทธิภาพ รัฐก็ยื่นมือเข้ามาไกล่เกลี่ยตัดสินความเพื่อให้เกิดความยุติธรรมขึ้นและเป็นการยุติการแก้แค้นกันเองโดยถือว่าผู้กระทำความผิดก่ออาชญากรรมขึ้นนั้นมิได้ทำความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายเท่านั้น แต่ยังทำความเสียหายทำลายความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนและส่วนรวมอีกด้วย จึงต้องเป็นหน้าที่ของฝ่ายบ้านเมืองเข้ามาปราบปรามจับกุมและตัดสินลงโทษดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดเพื่อให้สังคมปลอดภัย ส่วนวิธีการลงโทษก็จะใช้มาตรการรุนแรงทารุณเพื่อเป็นการขู่ขวัญให้หวาดกลัวและเจ็ดหลาบและไม่เอาเยี่ยงอย่างซึ่งถือเป็นแนวคิดในการลงโทษที่ถือปฏิบัติสืบมาจนถึงราวศตวรรษที่ 18²

ประวัติความเป็นมาของวิชาอาชญวิทยา นั้น ชาวอิตาเลียนนับว่าเป็นชาติแรกที่เริ่มให้ความสนใจและพยายามค้นคิดเกี่ยวกับวิชาอาชญวิทยาเมื่อสองร้อยกว่าปีมาแล้ว โดยในขั้นแรกก็เป็นเพียงความคิดเห็นของปราชญ์ทั้งหลายก่อน เมื่อนำความคิดเห็นต่างๆ ของปราชญ์แต่ละท่านมารวมกันจึงเป็น School of Thought หรืออาจเรียกว่า “กลุ่มแนวความคิด” ก็ได้ แต่ยังไม่มีการเป็นตัวตั้งตัวตี³

¹ ประเทือง ธนิยผล, อาชญวิทยาและทัณฑวิทยา (กรุงเทพมหานคร : แสงจันทร์การพิมพ์, 2538), หน้า 166

² ประเทือง ธนิยผล, เรื่องเดิม, หน้า 166-167

³ สุวิทย์ นิ่มน้อย, เดชา สิริเจริญ และอัษฎางค์ ปาณิกบุตร, อาชญวิทยาและทัณฑวิทยา (กรุงเทพมหานคร : แสงจันทร์การพิมพ์, 2530), หน้า 49

การรวบรวมความคิดเห็นของบรรดาปราชญ์เหล่านี้เริ่มเป็นปีกแผ่นมั่นคงขึ้นในปลายศตวรรษที่ 18 ระยะเวลาที่สาเหตุแห่งอาชญากรรมได้เริ่มคลี่คลายขึ้น สถาบันแห่งนี้ถือว่าเป็นสถาบันทางอาชญวิทยาแห่งแรกที่มีความคิดเห็นอย่างนักอาชญวิทยาได้เริ่มขึ้นโดยเรียกว่า Classical School หรือ “สำนักกริเริ่ม”

ต่อมาในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ตำราของสำนักกริเริ่มโดยปราชญ์ผู้มีชื่อเสียงเล่มแรกในยุคนั้นได้แก่ตำราของ Ceaser Bonesana, Marchese di Beccaria มีความสนใจเป็นพิเศษในเรื่องความยุติธรรมในการลงโทษและสถาบันที่ดำเนินการลงโทษด้วย

แนวความคิดในเรื่องการลงโทษของ เบคคาเรีย (Beccaria) สรุปสาระสำคัญได้ว่า วัตถุประสงค์ของการลงโทษจะต้องไม่ใช่เพื่อการแก้แค้น การกำหนดโทษสำหรับความผิดแต่ละประเภทต้องเหมาะสมตามลักษณะความผิด ลักษณะหรือประเภทของโทษรวมทั้งความหนักเบาของโทษควรจะต้องกำหนดโทษไว้แน่นอนตายตัวถือหลักการเสมอภาคเท่าเทียมกันและควรพิจารณาโทษและดำเนินการลงโทษอย่างเปิดเผย

เบคคาเรีย (Beccaria) มีความเห็นว่าบุคคลที่กระทำผิดต่อรัฐ (นักโทษการเมือง) ควรลงโทษหนักเพียงแค่นี้โทษไม่ควรลงโทษประหาร โดยเสนอให้ยกเลิกโทษประหารชีวิตเสียเพราะเห็นว่าการลงโทษประหารชีวิตไม่มีผลทำให้อาชญากรรมลดน้อยลงได้เลย และถ้าเกิดความผิดพลาดในการจับกุมจำเลยผิดคนยิ่งไม่มีทางแก้ไขได้ จึงควรเปลี่ยนโทษประหารชีวิตเป็นจำคุกตลอดชีวิตแทนซึ่งจะเป็นการทำให้คนทั่วไปเกรงกลัวเป็นการป้องกันอาชญากรรมได้ดีมากกว่า¹

เบคคาเรีย (Beccaria) เห็นว่าควรเลิกใช้การลงโทษด้วยวิธีโหดร้ายทารุณและควรพิจารณาโทษด้วยความยุติธรรมโดยตระหนักถึงการป้องกันอาชญากรรมให้มากกว่าการลงโทษ เขาจึงเขียนหนังสือขึ้นเล่มหนึ่งพิมพ์ออกเผยแพร่เมื่อปี ค.ศ.1764 ชื่อ

¹ประเทือง ธนิยผล, เรื่องเดิม, หน้า 167

“On crimes & Punishments” หรือ “อาชญากรรมกับการลงโทษ” ซึ่งถือว่าเป็นการวางรากฐานครั้งแรกของวิชาอาชญวิทยาและทัณฑวิทยา¹

เจรีมี เบ็นธัม (Jeremy Bentham) เสนอแนวความคิดในการลงโทษว่าการกำหนดโทษควรให้สอดคล้องกับความผิด คือผู้กระทำความผิดควรได้รับการลงโทษที่ทำให้เขาทุกข์ทรมานกว่าผลแห่งความพอใจที่เขาจะได้รับในการกระทำผิดนั้นจะทำให้คนทั่วไปไม่อยากจะทำความผิดเพราะไม่คุ้มกับที่จะต้องได้รับโทษโดยให้ถือหลักการลงโทษว่าให้มุ่งหมายที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดเจ็บปวดลำบากและให้ผู้อื่นเกรงกลัวไม่กล้าเอาเยี่ยงอย่างซึ่งเป็นการป้องกันอาชญากรรมไปในตัวด้วย นอกจากนี้ยังมีความเห็นเพิ่มเติมที่สำคัญอีกว่าการกำหนดโทษในความผิดแต่ละประเภทไม่ควรกำหนดแน่นอนตายตัวในทุกกรณี ความผิด ให้ศาลพิจารณาให้เหมาะสมเป็นรายๆ ไปและวิธีการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดควรทำอย่างเปิดเผยเพื่อให้ผู้อื่นเห็นและเกรงกลัวไม่กล้าทำผิด²

แนวความคิดในการลงโทษของ Beccaria และ Bentham เป็นที่นิยมและยอมรับในระยะแรกๆ ช่วงระยะหนึ่ง แต่ต่อมาก็มีผู้คัดค้านมาก

ต่อมาได้มีการพิจารณาปรับปรุงจุดอ่อนของแนวคิดเดิมดังกล่าวที่เน้นเรื่อง “กำหนดโทษให้เหมาะสมกับความผิด” มาสู่แนวความคิดใหม่ที่เห็นว่าเหมาะสม รัดกุม และยุติธรรมยิ่งขึ้นที่ว่า “กำหนดโทษให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิด” (Punishment of fit the criminal) ซึ่งตามแนวคิดใหม่นี้จะพิจารณาลงโทษเป็นรายๆ ไปเฉพาะกรณีโดยพิจารณาตามความเห็นจริงว่ามนุษย์แต่ละคนมีความสามารถไม่เท่าเทียมกับในการรับผิดชอบยังมีบุคคลหลายประเภทที่ควรได้รับผ่อนผันโทษ³

¹ ประเทือง ธนิยผล, เรื่องเดิม, หน้า 49

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 167-168

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 168

ลอมโบรโซ (Lombroso) มีความคิดเกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำผิดสรุปสาระสำคัญไม่ว่า “อาชญากรนั้นมีหลายประเภทแตกต่างกัน ฉะนั้น การลงโทษอาชญากรแต่ละประเภทจึงไม่ควรใช้วิธีเดียวกันแม้ว่าจะได้กระทำผิดอย่างเดียวกัน¹

เฟอร์รี (Ferri) มีความคิดในเรื่องการลงโทษว่า “การกำหนดโทษควรพิจารณาถึงปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ที่มีผลให้อาชญากรกระทำผิดด้วย และการลงโทษควรมุ่งที่จะให้เกิดผลดีในการแก้ไขสาเหตุของอาชญากรรมโดยพยายามให้ผู้กระทำผิดกลับตัวเป็นคนดี”

การาฟาโร (Garafaro) มีความคิดเห็นในการลงโทษผู้กระทำผิดคล้ายกับลอมโบรโซที่ว่า อาชญากรมีหลายประเภทต่างกัน การลงโทษจึงไม่ควรเหมือนกัน แต่การาฟาโรมีความเห็นเพิ่มเติมอีกว่า อาชญากรประเภทร้ายแรงได้แก่อาชญากรโดยกำเนิดควรลงโทษประหารชีวิตเพื่อกำจัดให้หมดไป ส่วนอาชญากรที่ชั่วร้ายก่อคดีอุกฉกรรจ์ควรลงโทษจำคุกโดยไม่มีกำหนด (ตลอดชีวิต) พวกอาชญากรที่ประทุษร้ายต่อทรัพย์สินควรลงโทษให้ไปทำงานหนักในทัณฑนิคม ส่วนอาชญากรทางเพศควรลงโทษเนรเทศให้ไปอยู่ในอาณานิคมนอกประเทศที่กั้นดารห่างไกล²

เดอร์ไคม์ (Emile Durkheim) มีความเห็นว่า “ในการควบคุมสังคมมีความจำเป็นที่สังคมจะต้องอาศัยการลงโทษเพื่อป้องกันพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อสังคม” และเรียกการกระทำที่ต้องถูกลงโทษว่า “อาชญากรรม” กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การลงโทษเป็นลักษณะภายนอกของอาชญากรรม โดยนัยนี้อาชญากรรมจึงกลายเป็นวัตถุประสงค์ของศาสตร์ทางอาชญวิทยา³

¹ ประเทือง ธนิยผล, เรื่องเดิม, หน้า 168

² ชาย เสวิกุล, อาชญวิทยาและทัณฑวิทยา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513) หน้า 119

³ อรรถ สุวรรณบุปผา, หลักอาชญวิทยา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2518) หน้า 113-114

4. วัตถุประสงค์การลงโทษ¹

วัตถุประสงค์ในการลงโทษทางอาญาตามทฤษฎีทางอาชญวิทยาและทัณฑวิทยา ต่อผู้กระทำความผิด ในยุคปัจจุบันแบ่งออกเป็น 4 แนวทางใหญ่ๆ กล่าวคือ

1. ทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทน (Retribution) เพื่อตอบแทนแก้แค้น ผู้กระทำความผิดซึ่งมีพื้นฐานมาจากความคิดที่ว่า อาชญากรรมเป็นการประทุษร้ายต่อผู้อื่น ดังนั้นผู้กระทำความผิดควรจะต้องได้รับการตอบแทนแก้แค้นให้สาสมกับความผิดที่ได้กระทำขึ้น เป็นแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักตรรกวิทยาแห่งการลงโทษซึ่งในปัจจุบันก็ยังถือปฏิบัติกันอยู่ในกระบวนการยุติธรรม ดังจะเห็นได้ว่า ความผิดร้ายแรง ลักษณะต่างๆ ที่ประกอบด้วยเจตนาจะได้รับการลงโทษที่รุนแรง

2. ทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกัน (Deterrence) เพื่อยับยั้งปราบปรามการกระทำความผิดเป็นแนวความคิดที่ว่า การกำหนดบทลงโทษ เพื่อเป็นที่เกรงกลัวต่อผู้กระทำความผิด และมีให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่บุคคลอื่น โดยการทำให้โทษเป็นจริงมากยิ่งขึ้นและรุนแรงยิ่งขึ้น เพื่อยับยั้งให้ผู้กระทำความผิดได้ชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ที่จะได้รับการกระทำความผิดกับสิ่งที่ต้องเสียไปเมื่อต้องถูกลงโทษ การลงโทษลักษณะนี้ได้แก่ การกำหนดบทลงโทษต่างๆ รวมถึงโทษจำคุกจนถึงประหารชีวิตให้เกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด

3. ทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันสังคม (Incapacity or Protect of society) แนวความคิดนี้ได้วิวัฒนาการมาจากความเชื่อที่ว่าอาชญากรรมเป็นโรคร้ายและเป็นการประทุษร้ายต่อสังคม ฉะนั้น การที่จะให้สังคมปลอดภัยจากอาชญากรรมจึงจำเป็นจะต้องมีการแยกตัวผู้กระทำความผิดออกจากสังคมเพื่อมิให้มีโอกาสไปกระทำความผิดได้

¹ สมศักดิ์ จันทรา, “กระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์กับความผิดฐานทำร้ายร่างกาย ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 295,” (เอกสารวิชาการการอบรมหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 10 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2549), หน้า 10-16

4. ทฤษฎีการลงโทษเพื่อปรับปรุงแก้ไขฟื้นฟู (Reformation of Rehabilitation) แนวความคิดนี้เป็นผลมาจากความเชื่อของนักจิตวิทยาและอาชญาวิทยาว่าบุคลิกภาพเป็นสมบัติเฉพาะบุคคล การกำหนดวิธีการลงโทษผู้กระทำผิดให้สอดคล้องกับบุคลิกภาพและการแก้ไขผู้กระทำผิดรวมทั้งการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเป็นรายบุคคลจะเป็นผลดีต่อผู้กระทำผิดและสังคม

นอกจากนี้ ยังมีผู้ให้ทัศนะเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษต่างๆ ดังนี้

Gresham M. Sykes ซึ่งเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยเวอร์จิเนีย กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการลงโทษมีอยู่ 6 ประการด้วยกันคือ

1. ลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้น (Retribution) ผู้ใดละเมิดต่อความสงบและศีลธรรมอันดีงามของสังคมย่อมต้องถูกลงโทษโดยรัฐ
2. ลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นตอบแทน (Subimated Vengeance) เป็นการลงโทษโดยผู้เสียหายจากการกระทำผิด
3. ลงโทษเพื่อเป็นการยับยั้งเฉพาะ (Special Deterrence) เป็นการป้องกันผู้กระทำความผิดไม่ให้กระทำผิดซ้ำอีก
4. ลงโทษเพื่อเป็นการยับยั้งทั่วไป (General Deterrence) เป็นการป้องกันคนทั่วไปไม่ให้กระทำผิด
5. ลงโทษเพื่อเป็นการตัดโอกาสในการกระทำความผิด (Incapacitation) ทั้งนี้เป็นการแยกตัวผู้กระทำความผิดออกจากสังคมมิให้กระทำผิดอีก
6. ลงโทษเพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation)

นักคิดทางอาชญาวิทยาที่มีชื่อเสียงอีกท่านหนึ่ง คือ Hagan ได้สรุปว่าวัตถุประสงค์ของการลงโทษมีอยู่ 7 ประการ คือ

1. เพื่อหยุดยั้งพฤติกรรมที่เป็นปัญหา (Restrain or Incapacitation)
2. เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่เคยทำความผิดต้องกระทำความผิดอีก (Individual or Specific Deterrence)

3. เพื่อป้องกันมิให้บุคคลทั่วไปกระทำความผิดเหมือนกับผู้ที่เคยกระทำความผิด (General Deterrence)

4. เพื่อแก้ไขตัวผู้กระทำความผิดให้กลับเป็นพลเมืองดี (Reform or Rehabilitation)

5. เพื่อตอกย้ำบรรทัดฐานทางศีลธรรม ถือว่านักโทษคือสัญลักษณ์ของผู้ละเมิดกฎเกณฑ์แห่งศีลธรรม (Moral Affirmation or Symbolism)

6. เพื่อแก้แค้นให้แก้สังคม (Retribution)

7. เพื่อเป็นการชดเชยความผิด (Restitution or Compensation)

Allen ได้ให้ทัศนะไว้ว่าวัตถุประสงค์สำคัญๆ ของการลงโทษมีดังต่อไปนี้คือ

1. การแก้แค้น (Revenge) เป็นแนวความคิดที่ว่าสังคมมีสิทธิที่จะระบายความโกรธแก่ผู้กระทำความชั่ว ความคิดนี้นักคิดสมัยใหม่ถือว่าไม่สอดคล้องกับค่านิยมของสังคมที่มีอารยธรรม อย่างไรก็ตาม เรื่องของการแก้แค้นนี้คนเป็นจำนวนมากจะเห็นด้วยในกรณีที่มีอาชญากรรมประหลาดรุนแรง

2. การแก้แค้นให้สังคมหรือสนองผลกรรมแก่ผู้กระทำความผิด (Retribution) ความคิดนี้มักจะสับสนกับความผิดเกี่ยวกับการแก้แค้น ข้อแตกต่างก็คือว่าการแก้แค้นให้แก้สังคมนั้นมีแนวความคิดว่า ผู้กระทำความผิดจะได้รับสิ่งที่เขากระทำลงไป ผู้กระทำความผิดจะต้องใช้หนี้กรรมที่ตนก่อขึ้นแก้สังคมทั้งหมด

3. ตัดโอกาสในการกระทำความผิด (Incapacitation) กระทำได้โดยนำผู้กระทำความผิดมาประหารชีวิตหรือคุมขังไว้ หรือใช้มาตรการอย่างอื่นเพื่อมิให้มีการประกอบอาชญากรรมขึ้นอีก

4. ป้องกันอาชญากรรม (Deterrence) เป็นการป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดกระทำความผิดอย่างที่เคยกระทำมาหรือกระทำความผิดอย่างอื่นอีกในอนาคต นอกจากนี้ยังป้องกันมิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่างอีกด้วย

5. การแก้ไข (Correction) เป็นการห้ามปรามมิให้เกิดการประกอบอาชญากรรมเป็นงานที่รัฐบาลจะต้องกระทำเพื่อแก้ไขฟื้นฟูหรือเยียวยารักษาผู้กระทำความผิดเปลี่ยนให้เขาเป็นคนเคารพกฎหมายให้ได้

ส่วนนักกฎหมายที่มีชื่อเสียงของไทยคือ ศาสตราจารย์จิติ ดิสงส์ภักย์ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับความประสงค์ที่มุ่งหมายในการลงโทษมีอยู่ ดังนี้

1. เป็นการตอบแทนต่อการกระทำผิด นัยหนึ่งก็คือ เป็นการแก้แค้นทดแทน ซึ่งเป็นวิสัยของปวงชนคนธรรมดาทั้งหลาย (Expiating, Retribution)
2. เป็นการป้องกันสังคมซึ่งอาจเป็นการป้องกันทั่วไป (Prevention General) ได้แก่

(1) การปราบปราม (Deterrence) ไม่ให้ผู้กระทำผิดนั้นคิดทำผิดอีก ไม่ให้คนอื่นเอาอย่างทำผิดอย่างนั้นบ้างเพื่อปราบปรามให้เกรงขามและรักษาความสงบเรียบร้อยโดยทั่วไป

(2) ความมั่นคงของชุมชน (Protection of Society, Social Solidarity) โดยแสดงให้เห็นว่า ชุมชนมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไม่ยอมให้มีการกระทำผิดเช่นนั้นเกิดขึ้น

หรืออาจเป็นการป้องกันโดยเฉพาะ (Prevention Special) ได้แก่

(1) การป้องกัน (Prevention) ไม่ให้ผู้นั้นทำผิดได้อีกโดยตลอดไป เช่น ประหารชีวิตหรือโดยชั่วคราว เช่น ชังไว้มีกำหนดเวลา เป็นต้น

(2) คัดนิสัย (Reform) ให้กลับตัวเป็นพลเมืองดีต่อไป

ความมุ่งหมายประการต่างๆ นี้อาจมีน้ำหนักต่างกันแล้วแต่กาลเทศะและเหตุการณ์ เช่น ความรู้สึกของชุมชน ในขั้นแรกเมื่อเกิดการกระทำผิดใหม่ๆ อาจเน้นหนักไปในทางการแก้แค้นทดแทนต่อผู้กระทำผิดและปราบปราม ส่วนในขั้นต่อไปอาจผ่อนคลายลงเป็นความรู้สึกในทางคัดนิสัยให้กลับตัว จนอาจมีการอภัยโทษและปล่อยชั่วคราวก่อนครกำหนดโทษ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า จุดมุ่งหมายของการลงโทษทางอาญานั้นมุ่งเน้นที่ความต้องการไม่ให้มีการกระทำความผิดอยู่ในสังคมหรือให้มีอยู่น้อยที่สุด ทั้งนี้โดยการป้องกันและปราบปรามพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนาหรือการกระทำความผิด และเปิดโอกาสให้สังคมแก้ไขบุคคลที่กระทำความผิดดังกล่าวให้กลับตนเป็นคนดีด้วย

5. ความรับผิดชอบและการลงโทษทางอาญา¹

ความรับผิดชอบทางอาญามีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดใด ๆ หนึ่งเกิดขึ้น และเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น ในแง่การลงโทษ เจ้าหน้าที่รัฐ (ตำรวจและอัยการ) มีอำนาจดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดและผู้กระทำการอันเป็นความผิดอาญาต้องถูกลงโทษ แม้จะไม่มีผู้ใดได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำความผิดนั้น การพิจารณาว่าการกระทำความผิดมีความรับผิดชอบทางอาญาและต้องถูกลงโทษนั้น แนวคิดดั้งเดิม (Moral Wrongness Approach) เห็นว่า ต้องเป็นการกระทำที่ผิดศีลธรรม (Moral Wrongness) เท่านั้น ซึ่งมีข้อโต้แย้งว่า การกระทำที่จะมีความรับผิดชอบทางอาญาได้จะไม่รวมถึงการกระทำที่เป็นเพียงการฝ่าฝืนผลประโยชน์ร่วมกันของคนในสังคมที่ยังไม่ชัดเจนว่าสังคมจะเห็นว่าการกระทำนั้นผิดศีลธรรมหรือไม่ นอกจากนี้กฎเกณฑ์ทางศีลธรรมเบี่ยงเบนได้ง่าย เนื่องจากเป็นเรื่องของอารมณ์ความรู้สึก มิใช่เหตุผลของเรื่องอย่างแท้จริง โดยผลของข้อโต้แย้งดังกล่าวประกอบกับความเฟื่องฟูของแนวความคิดมนุษยนิยม (Humanitarianism) ซึ่งถือว่าสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล (Individual Autonomy) เป็นสิ่งที่มีอาจล่วงละเมิดได้ ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาเปลี่ยนแปลงไป โดยเห็นว่า การกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อสิทธิหรือเสรีภาพหรือที่เป็นอันตรายต่อบุคคลอื่นเท่านั้นที่เป็นความผิดอาญา (Harms to Other's Approach)

¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-19

แม้แนวคิดนี้จะสามารถแก้ปัญหาคำถามการนำอารมณ์ความรู้สึกของคนในสังคมมาเป็นเครื่องมือในการกำหนดความรับผิดชอบได้ แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ทั้งหมด หากถือตามแนวคิดนี้อย่างเคร่งครัดแล้ว จะไม่สามารถกำหนดให้ผู้กระทำความบางอย่างมีความรับผิดชอบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำที่ไม่เป็นอันตรายต่อบุคคลอื่น แต่อาจเป็นอันตรายต่อตัวผู้กระทำเองและมีผลกระทบทางอ้อมต่อสังคมส่วนรวม

ต่อมาแนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาได้เปลี่ยนแปลงไป โดยเห็นว่าควรใช้ “ความสงบเรียบร้อยของสังคม” เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการกระทำใดสมควรมีความรับผิดชอบ (Community Welfare Approach) ตามแนวคิดนี้การกระทำที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเท่านั้นที่เป็นความผิดอาญา แนวคิดนี้แก้ไขปัญหาคำถามของแนวคิดดั้งเดิมและแนวคิดเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นอันตรายต่อผู้อื่นได้ และการกระทำที่สังคมถือว่าผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนในช่วงเวลาหนึ่งอาจไม่เป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนในอีกช่วงเวลาหนึ่งก็ได้

ตามที่ได้กล่าวเบื้องต้นถึงวัตถุประสงค์ในการลงโทษทางอาญาตามทฤษฎีต่างๆ ล้วนเป็นมาตรการกระทำเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ในแง่การลงโทษนั้นรัฐมีอำนาจดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดโดยผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานขั้นตอนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นตำรวจและอัยการ โดยผู้กระทำความผิดต้องถูกลงโทษแม้จะไม่มีผู้ใดได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำนั้น แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบและการลงโทษทางอาญานั้น เห็นได้ว่าการลงโทษทางอาญาเป็นการลงโทษที่รุนแรงและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สาสมกับความร้ายแรงของการกระทำตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทน (Retribution) เพื่อป้องปรามมิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง (Deterrence) เพื่อตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคมเป็นการชั่วคราวหรือถาวรตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันสังคม (Incapacity or Protect of Society) และตลอดจนเพื่อเป็นการดัดนิสัย

ของผู้กระทำความผิดตามทฤษฎีการปรับปรุงแก้ไขฟื้นฟู (Reformation or Rehabilitation)

ศาสตราจารย์ Herbert L. Packer แห่งมหาวิทยาลัยแสตนฟอร์ด เสนอหลักเกณฑ์การกำหนดโทษอาญาซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางดังนี้

1. คนส่วนใหญ่ในสังคมเห็นว่าการกระทำนั้นคุกคามหรือเป็นอันตรายต่อการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม โดยมีลักษณะเป็นอาชญากรรมร้ายแรงที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของบุคคลและสังคม เช่น การฆ่าผู้อื่น การข่มขืนกระทำชำเรา การใช้กำลังประทุษร้าย การชิงทรัพย์ เป็นต้น

2. การลงโทษทางอาญาต้องทำให้การกระทำผิดนั้นๆ ลดน้อยลง

3. การลงโทษทางอาญาต้องไม่ทำให้พฤติกรรมที่พึงประสงค์ของสังคมต้องลดน้อยลง

4. หากเป็นความผิดอาญาแล้วจะสามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ทั้งนี้โดยต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพในการสืบหาและจับกุมผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ

5. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องมีประสิทธิภาพในการพิสูจน์ความผิดและลงโทษผู้กระทำความผิด โดยไม่ก่อให้เกิดภาระแก่การดำเนินกระบวนการจนเกินขอบเขตทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ

6. ไม่มีทางเลือกอื่นที่เหมาะสมกว่าการลงโทษทางอาญา

นอกจากนี้โทษอาญายังแบ่งได้เป็น 4 ประเภทคือ

1. โทษที่กระทบต่อชีวิตของผู้กระทำความผิด โทษประเภทนี้ได้แก่การประหารชีวิต ใช้กับความผิดที่รุนแรงมากหรือมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างมาก เพื่อให้สาสมกับความร้ายแรงของการกระทำ ความผิด ขั้วยังป้องกันการเอาเยี่ยงอย่างและกันผู้ร้ายออกจากสังคมอย่างถาวร แม้หลายประเทศจะได้ยกเลิกโทษประหารชีวิตไปแล้ว เนื่องจากเหตุผลทางมนุษยธรรมแต่ไม่อาจลดปริมาณการกระทำความผิดลงได้ อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังคงมีการลงโทษโดยการประหารชีวิต

2. โทษที่กระทำต่อเสรีภาพของผู้กระทำความผิด โทษประเภทนี้ได้แก่การจำคุกและกักขัง วัตถุประสงค์เพื่อเป็นการตัดหรือกั้นผู้กระทำความผิดออกจากสังคมโดยชั่วคราว กรณีที่มีกำหนดเวลาหรือเป็นการถาวรกรณีจำคุกตลอดชีวิต และอาศัยช่วงเวลาดังกล่าวเพื่อคัดนิสัยและพฤติกรรมก่อนที่จะกลับคืนสู่สังคม โดยนำตัวผู้กระทำความผิดไปควบคุมไว้ในเรือนจำและอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยจำคุกมักใช้กับความผิดที่ร้ายแรงหรือฝ่าฝืนต่อศีลธรรมหรือความสงบเรียบร้อยของสังคมอย่างมาก ส่วนโทษกักขังนั้นเป็นการกักตัวผู้กระทำความผิดไว้ในสถานที่ที่กำหนด เช่น ในบ้านของผู้กระทำความผิดเอง (House arrest) เป็นต้น มักใช้กับผู้กระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง

3. โทษที่กระทำต่อการดำรงชีวิตตามปกติของผู้กระทำความผิด โทษประเภทนี้ได้แก่ การสั่งให้ทำงานเพื่อสังคม (Community Service) ในเรื่องต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้กระทำความผิดที่ไม่มีเจตนาร้ายได้รู้สำนึกในการกระทำของตนและหลายจำ การลงโทษประเภทนี้สามารถใช้ได้กับทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลด้วย อย่างไรก็ดีสำหรับประเทศไทยมาตรการนี้ไม่ถือเป็นโทษเพียงแต่นำมาใช้ประกอบกับวิธีการคุมประพฤติ

4. โทษที่กระทบต่อทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด โทษประเภทนี้ได้แก่ การปรับและริบทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด การปรับเป็นโทษที่บังคับเอาจากทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดตามที่ศาลกำหนด โดยมักจะกำหนดโทษปรับเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนซึ่งเป็นโทษที่ใช้กันทั่วไปในความผิดที่ไม่รุนแรง ส่วนการริบทรัพย์สินนั้นเป็นการริบทรัพย์สินที่มีไว้เป็นความผิดหรือที่ใช้ในการกระทำความผิด

บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของไทยและของต่างประเทศ ในการดำเนินคดีกับผู้ประกอบการเหมืองแร่

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของไทยที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่

สำหรับประเทศไทยนั้นมาตรการทางกฎหมายนับได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมากแต่บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องและสามารถนำมาปรับใช้ได้กับกรณีปัญหาดังกล่าวนั้น ปัจจุบันยังไม่ถูกรวบรวมขึ้นอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่ว่าด้วยการป้องกันและควบคุมมลพิษโดยตรง กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่และถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทในการควบคุมปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม ก็คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมในเรื่องการควบคุมปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมในทุกๆด้าน โดยไม่มีการจำแนกเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่อง ส่วนกฎหมายฉบับอื่นๆที่มีความเกี่ยวข้องกับการควบคุมปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งมลพิษที่เกิดจากการทำเหมืองแร่นั้นได้แก่ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักสำหรับใช้ควบคุมการประกอบกิจการเหมืองแร่โดยตรง รวมทั้งกฎหมายอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวพันกับปัญหาและมักจะถูกนำมากล่าวอ้างอยู่เสมอ เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ตลอดจนประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น

ดังนั้น การจะศึกษามาตรการทางอาญาในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษที่เกิดจากการทำเหมืองแร่ จึงต้องศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะมาตรการที่ใช้ดำเนินการควบคุมการกรณีปัญหาตลอดจนวิเคราะห์มาตรการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับเป็นลำดับไปดังนี้

1.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

กฎหมายฉบับนี้มุ่งหมายจัดระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพโดยส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้มีเครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่มีส่วนก่อให้เกิดมลพิษ และหน่วยงานต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้น มีหลักเกณฑ์อธิบายดังนี้

1.1.1 องค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย

1.1.1.1 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติถือว่าเป็นองค์กรระดับนโยบาย มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการฯ และมีรัฐมนตรีประจำกระทรวงที่เกี่ยวข้องถึง 9 กระทรวง อาทิ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น รวมทั้ง มีกรรมการซึ่งแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนอีกด้วย อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปก็คือการกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม อำนาจที่สำคัญซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 13

1.1.1.2 คณะกรรมการควบคุมมลพิษ คณะกรรมการควบคุมมลพิษนี้ถือเป็นองค์กรระดับปฏิบัติการตามนโยบายที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้กำหนดนโยบายมา โดยประกอบด้วย ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ (ซึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้วย) มีอธิบดีกรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการถึง 10 ท่าน อาทิ อธิบดีกรมภาคอุตสาหกรรม อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 52 โดยมีอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 53 ที่สำคัญ ได้แก่ การเสนอแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันและแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ การเสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ป้องกัน ลด หรือขจัดมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น

1.1.1.3 เจ้าพนักงานส่วนปฏิบัติการ อาทิ เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 4 ได้แก่

- 1) นายกเทศมนตรี ในเขตเทศบาล
- 2) ประธานสุขภิบาล ในเขตสุขภิบาล
- 3) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในเขตกรุงเทพมหานคร
- 5) ปลัดเมืองพัทยา ในเขตเมืองพัทยา
- 6) เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และเจ้าพนักงานอื่นๆ

1.1.2 การดำเนินงานขององค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย

การดำเนินงานของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการควบคุมมลพิษก็จะร่วมกันดำเนินงานเพื่อปฏิบัติการป้องกันและแก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยมีการดำเนินงานซึ่งสามารถแยกได้โดยสังเขปดังนี้ คือ

1.1.2.1 การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการ กำหนดมาตรฐานคุณภาพของสิ่งแวดล้อมในแต่ละประเภท เช่น น้ำในแหล่งน้ำต่างๆ อากาศ เสียง ความสั่นสะเทือน เป็นต้น เพื่อควบคุมไม่ให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมลงไป

1.1.2.2 การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด เช่น การกำหนดค่า มาตรฐานน้ำเสีย ซึ่งแหล่งน้ำกำเนิดน้ำเสียต่างๆ จะสามารถปล่อยลงสู่แหล่งสาธารณะได้ อาทิ น้ำเสียจากโรงงาน น้ำเสียจากอาคาร ศูนย์การค้า เป็นต้น การควบคุมมลพิษจาก แหล่งกำเนิดนี้อาจทำได้หลายวิธี ดังต่อไปนี้

- 1) การกำหนดมาตรฐานการปล่อยของเสียทั่วไปตามมาตรา 32
- 2) การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพราะเหตุว่าเป็น ดินน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมี ระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจาก กิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้ง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอัน ควรแก่การอนุรักษ์ตามมาตรา 43

3) การกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่ใช้มาตรการคุ้มครองชั่วคราว เพราะเป็นเขตที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นเขตอนุรักษ์ หรือเขตที่จะได้รับความคุ้มครองต่างๆ

เช่น เขตผังเมือง เขตควบคุมอาคาร ฯลฯ แต่ปรากฏว่า มีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้น และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ตามมาตรา 45

4) การกำหนดเขตควบคุมมลพิษเพราะเป็นเขตท้องที่ที่มีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 50 และมาตรา 60

การดำเนินงานทั้งสองส่วนข้างต้นนั้น หน่วยงานของรัฐอาจดำเนินการโดยการกำหนดเป็นแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นรูปธรรมที่สามารถดำเนินการได้โดยง่าย โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมจะเสนอเป็นนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ก็จะจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการ เรียกว่า “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนแม่บทตามมาตรา 35 โดยเฉพาะในเขตควบคุมมลพิษและเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติภายใน 120 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แจ้งให้จังหวัดนั้นทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ทั้งนี้ ให้รวมถึงแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการนี้ด้วย

1.1.3 มาตรการทางกฎหมาย

มาตรการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนี้ที่สามารถนำมาปรับใช้ควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการทำเหมืองแร่ได้แก่

1.1.3.1 มาตรการการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามความในมาตรา 46 ซึ่งเป็นมาตรการนำมาใช้เพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรืออาจเกิดอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพของประชาชน ซึ่งกฎหมายระบุไว้ให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และ

สิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ประกาศกำหนดประเภทเหมืองแร่ทุกขนาด ไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้ต้องจัดทำรายงานดังกล่าว

1.1.3.2 การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่จะประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 32) ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางน้ำ อากาศ เสียง หรือในเรื่องอื่นๆ ทั้งเพื่อประโยชน์ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเพื่อควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐาน นอกจากนั้นกฎหมายยังระบุได้ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด (มาตรา 55) สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยอากาศเสียหรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อมอีกด้วย

1.1.3.3 มาตรการฉุกเฉินเร่งด่วน กล่าวคือ กฎหมายได้ระบุให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐ บุคคลใดๆ หรือบุคคลที่ได้รับหรืออาจจะได้รับความเสียหายหรือบุคคลผู้ก่อให้เกิดมลพิษ กระทำหรือร่วมกระทำการควบคุมระงับ บรรเทาผลร้ายจากอันตรายหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ทันที (มาตรา 9) เมื่อมีกรณีฉุกเฉินหรือเหตุอันตรายต่อสาธารณสุขจากภาวะมลพิษที่เกิดขึ้นจากการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งถ้าปล่อยไว้จะเป็นอันตรายถึงแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพ หรือทรัพย์สินของประชาชน และในกรณีที่เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมรุนแรงถึงขั้นวิกฤต ในเขตอนุรักษ์ เขตควบคุมมลพิษ หรือในเขตนิคมอุตสาหกรรม แต่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจที่จะจัดการตามกฎหมายหรือไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาได้ (มาตรา 45) กฎหมายระบุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจของอนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการใช้มาตรการคุ้มครองตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1.1.3.4 มาตรการในด้านอื่นๆ เช่น

1) การกำหนดให้ผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามทีระบุไว้ในกฎหมายที่มีหน้าที่ต้องติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย หรือ

ระบบกำจัดของเสีย รวมถึงอุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใดสำหรับการควบคุม ลด หรือจัดมลพิษทางเสียงที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและเพื่อการนี้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจใช้อำนาจกำหนดให้มีผู้ควบคุมการดำเนินงานของระบบบำบัดอุปกรณ์ หรือเครื่องมือดังกล่าวด้วยก็ได้ (มาตรา 70 และ 68 วรรค 2, 3)

2) การกำหนดชนิดและประเภทของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นจากการผลิต การใช้สารเคมีหรือวัตถุอันตรายในกระบวนการผลิตอุตสาหกรรมให้อยู่ในความควบคุมและภายใต้หลักเกณฑ์ มาตรการเก็บรวบรวม การขนส่ง การนำเข้าหรือส่งออก และการจัดการหรือกำจัดด้วยวิธีการอันเหมาะสมถูกต้องตามหลักเกณฑ์ทางวิชาการได้ (มาตรา 79)

3) ตามความในมาตรา 80 ผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีระบบบำบัด อากาศเสีย น้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมือลด หรือจัดมลพิษในทางเสียง หรือกรณีที่มีผู้ควบคุมตามกฎหมาย รวมไปถึงผู้ที่ได้รับอนุญาตให้บริการกำจัดของเสียหรือบำบัดน้ำเสีย มีหน้าที่ต้องทำบันทึกแสดงผลการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าว และรายงานต่อพนักงานท้องถิ่นภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด

4) ในกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจเข้าไปในภาคอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์ และเครื่องมือต่างๆ เพื่อควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมาย (มาตรา 82)

1.1.4 โทษทางอาญา

มาตรการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น หากผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายกระทำการอันฝ่าฝืนหรือละเมิด หรือขัดขวางหลักเสียงไม่ปฏิบัติตามนั้น ผู้นั้นอาจมีความผิดและต้องรับโทษตามที่กำหนดในกฎหมายไว้ ซึ่งอาจพิจารณาถึงลักษณะการกระทำที่มีโทษทางอาญาเป็นสภาพบังคับดังนี้

1.1.4.1 การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งหรือละเมิดต่อข้อกำหนดของกฎหมาย

1) กรณีผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่สั่งให้กระทำการควบคุม ระวัง หรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายที่เกิดขึ้น เมื่อมีเหตุฉุกเฉินอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษหรือขัดขวางการกระทำใดๆ ตามคำสั่งดังกล่าวที่หากปล่อยไว้จะเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพของประชาชน ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำและปรับ และหากผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหรือขัดขวางดังกล่าวเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษ ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือทั้งจำและปรับ (มาตรา 98)

2) กรณีที่ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองอย่างใดๆ ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมในชั้นวิกฤตในเขตอนุรักษ์ เขตควบคุมมลพิษ หรือเขตนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งจะต้องแก้ไขโดยทันที ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 100)

1.1.4.2 การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายในรายละเอียดอื่นๆ

1) กรณีที่ผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ใดที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องการจัดทำบันทึกแสดงผลการทำงานของระบบ อุปกรณ์ และเครื่องมือบำบัด ลดหรือขจัดมลพิษ ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 104)

2) กรณีผู้ควบคุมหรือผู้ได้รับอนุญาตให้บริการบำบัด หรือกำจัด กากของเสีย ไม่จัดทำบันทึกแสดงผลการทำงานของระบบ อุปกรณ์ และเครื่องมือบำบัด ลดหรือขจัดมลพิษ ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 106) หรือกรณีที่บุคคลดังกล่าวจัดทำบันทึกหรือรายงานตามที่กฎหมายกำหนด โดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จ ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี และปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 107)

3) กรณีที่ผู้ใดขัดขวางไม่ให้พนักงานควบคุมมลพิษเข้าไปในแหล่งกำเนิดมลพิษหรือภาคอุตสาหกรรมเพื่อตรวจสอบการทำงานของระบบอุปกรณ์ และเครื่องมือบำบัด ลดหรือขจัดมลพิษเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 108)

1.1.4.3 ความรับผิดชอบร่วมกัน ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามกฎหมายนี้เป็นนิติบุคคล เช่น นิกรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลนั้น หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วยตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 111 เว้นแต่บุคคลนั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดนั้น

1.2 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เป็นกฎหมายหลักในการอนุญาตหรือให้สิทธิต่างๆเกี่ยวกับการประกอบกิจการแร่ กำหนดมาตรการในการควบคุมการสำรวจแร่ การทำเหมืองแร่ การร่อนแร่ การขุดหาแร่รายย่อย การเก็บรักษาแร่ การซื้อและการขายแร่ การครอบครองแร่ การแต่งแร่ การประกอบโลหกรรม การนำแร่เข้าหรือการส่งแร่ ออกนอกราชอาณาจักร รวมตลอดถึงการวางมาตรการเพื่อการอนุรักษ์แร่ การป้องกันความเดือดร้อนเสียหายจากการทำเหมือง การให้ความปลอดภัยแก่บุคคลภายนอก และการให้ความคุ้มครองแก่คนงาน ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่จะต้องอธิบายดังต่อไปนี้

1.2.1 องค์การผู้บังคับใช้กฎหมาย

1.2.1.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติแร่ มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และออกกฎกระทรวง

1.2.1.2 กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ รับผิดชอบดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 คือมีภาระหน้าที่ด้านบริหารจัดการและพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นฐานและอุตสาหกรรมเหมืองแร่

1.2.1.3 เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลในท้องที่คือฝ่ายอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ สังกัดสำนักงาน

อุตสาหกรรมจังหวัด ถ้าจังหวัดใดไม่มีหน่วยงานดังกล่าว จะเป็นหน้าที่ของผู้ที่อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่มอบหมาย หน่วยงานนี้จะเป็นผู้รับคำขออนุญาตต่างๆ และดำเนินการตามพระราชบัญญัติแร่ที่อยู่ในเขตท้องที่ หรือจังหวัดนั้นๆ ดังนั้น ถ้าพื้นที่ตามคำขอใบอนุญาตต่างๆ ไม่อยู่ในเขตจังหวัดเดียวกัน จะต้องแยกยื่นคำขอตามท้องที่ที่เกี่ยวข้อง

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติแร่ คือ เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ซึ่งถือเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดอาญา จึงถือเสมือนเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจยึดหรืออายัดแร่ เครื่องมือ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักร ไว้เพื่อเป็นหลักฐานในการพิจารณาคดีเนื่องจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติแร่

1.2.1.4 คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติแร่ คณะกรรมการประกอบด้วยปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธาน อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมดังกล่าวมอบหมาย และบุคคลอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักเหมืองแร่และสัมปทาน กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำและเสนอความเห็นแก่รัฐมนตรี (มาตรา 18)

1.2.2 การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการขอประทานบัตร

ในการขอประทานบัตร หรือการต่ออายุประทานบัตร จะมีขั้นตอนที่ต้องจัดเตรียมรายงานและเอกสารที่เป็นผลจากติดต่อกับส่วนราชการอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การขอความเห็นชอบจากสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล การขอใช้พื้นที่ป่าไม้ หรือที่ดินในความดูแลของส่วนราชการต่างๆ เป็นต้น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1.2.2.1 การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

กำหนดให้การทำเหมืองแร่ทุกขนาด ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) เพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินโครงการ

ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ทั้งเอกชน หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมระหว่างรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกับเอกชน ต้องว่าจ้างผู้มีสิทธิทำรายงานที่ได้รับใบอนุญาตจาก สผ. ให้เป็นผู้จัดทำรายงาน หลังจากจัดทำรายงานเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะต้องนำรายงานไปยื่นต่อ สผ. เพื่อตรวจสอบพิจารณา พร้อมทั้งต้องส่งสำเนารายงานฉบับย่อ และฉบับสมบูรณ์ เพื่อเป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาอนุญาตประทานบัตร

1.2.2.2 การขอความเห็นชอบจากองค์การบริหารส่วนตำบล กระทรวงอุตสาหกรรมโดยรัฐมนตรีได้มีนโยบายตามหนังสือถึงกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กพร.) เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2538 ให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ส่งข้อมูลคำขอประทานบัตรใหม่ทุกรายให้สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เพื่อทราบและให้ความเห็นชอบ รวมทั้งเพื่อดำเนินการให้ประชาชนในพื้นที่ได้ทราบข้อเท็จจริงและผลกระทบจากการทำเหมืองต่อสภาพแวดล้อมและความเป็นอยู่ของชุมชน หากสภาตำบลหรือ อบต. ในเขตที่คำขอประทานบัตรตั้งอยู่มีความเห็นคัดค้านการทำเหมือง กพร. จะนำความเห็นมาพิจารณาประกอบการออกประทานบัตร ดังนั้น จึงเป็นภาระของผู้ยื่นคำขอประทานบัตรที่จะต้องให้ข้อมูลและชี้แจงข้อเท็จจริงในการทำเหมืองต่อ อบต. รวมทั้งทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่

1.2.2.3 การขออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ที่จะพิจารณาอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ได้ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ และจะพิจารณาอนุญาตในกรณีดังต่อไปนี้

1) การทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ให้พิจารณาจำนวนพื้นที่ตามความจำเป็นและเหมาะสมแก่การใช้พื้นที่ตามวัตถุประสงค์และโครงการที่เสนอ แต่ละคำขอไม่เกิน 300 ไร่ และมีกำหนดระยะเวลาคราวละไม่เกิน 10 ปี

2) การสร้างทางขนส่งแร่ออกจากเขตพื้นที่ประทานบัตร ให้มีความกว้างของทางไม่เกิน 6 เมตร และต้องสร้างทางกับบำรุงรักษาทางตามมาตรการที่กรมป่าไม้กำหนด โดยมีกำหนดระยะเวลาคราวละไม่เกิน 10 ปี

3) กิจการอันเกี่ยวเนื่องกับการทำเหมืองแร่ ได้แก่ ที่ทิ้งมูลดินทราย ที่พักคนงาน ที่กองเก็บแร่ ที่ตั้งโรงโม่หรือแต่งแร่ ที่เก็บเครื่องมือ และอื่นๆ ให้พิจารณาในพื้นที่ที่ได้รับการรับรองเป็นหนังสือจาก กพร. และจะอนุญาตให้ตามความจำเป็นและเหมาะสม และมีกำหนดระยะเวลาคราวละไม่เกิน 10 ปี

4) ในกรณีที่มีการโอนประทานบัตรหรือรับช่วงการทำเหมือง ผู้รับโอนประทานบัตรหรือรับช่วงการทำเหมืองจะต้องยื่นคำขออนุญาต และได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติก่อน จึงจะเข้าทำเหมืองแร่ต่อไปได้

1.2.2.4 การขออนุญาตใช้พื้นที่ในเขตนิคมสร้างตนเอง ผู้ที่จะสำรวจแร่ ทำเหมือง ขุดหาแร่รายย่อย และร่อนแร่ ในเขตนิคมสร้างตนเองซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมประมงประมงเศรษฐกิจ ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาสังคม (กรมประมงเศรษฐกิจเดิม) โดยยื่นคำขออนุญาตต่อผู้ปกครองนิคมเพื่อขอใช้พื้นที่ในนิคมสร้างตนเอง ซึ่งมีแนวทางปฏิบัติดังนี้

1) ที่ดินที่จะอนุญาตให้ทำแร่จะต้องเป็นที่ดินสงวนของนิคมที่ยังไม่ได้จัดสรรกับสมาชิกนิคมสร้างตนเอง แต่ไม่รวมที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน และถ้าที่ดินสงวนดังกล่าวอยู่ในเขตพื้นที่ป่าไม้ กรมพัฒนาสังคมจะเป็นผู้ขออนุมัติต่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก่อนทำสัญญาผูกพันกับผู้ได้รับอนุญาต

2) ผู้ได้รับอนุญาตจะโอนสิทธิให้แก่บุคคลอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาสังคม

3) ผู้ได้รับอนุญาตต้องทำสัญญาและจ่ายเงินบำรุงนิคมตามอัตราที่กำหนด

1.2.2.5 การขออนุญาตใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การขออนุญาตใช้ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อสำรวจหรือทำเหมืองแร่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ.2541

1.2.3 มาตรการทางกฎหมาย

มาตรการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนี้ที่สามารถนำมาปรับใช้ควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการทำเหมืองแร่ ได้แก่

1.2.3.1 มาตรการที่เกี่ยวกับการกำหนดเขตแหล่งแร่ คือเพื่อประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศ ให้กำหนดพื้นที่ใดที่มีแหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึม ที่ได้ทำการสำรวจแล้วปรากฏว่ามีแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์ และมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อออกประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตรได้เป็นอันดับแรกก่อนการสงวนหวงห้าม หรือใช้ประโยชน์อย่างอื่นในที่ดินในพื้นที่นั้น แต่ทั้งนี้ให้คำนึงถึงผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย (มาตรา 6 จัตวา)

1.2.3.2 มาตรการที่เกี่ยวกับข้อกำหนดในการอนุญาตประทานบัตร กำหนดให้แผนผังโครงการทำเหมืองต้องผ่านการตรวจสอบรับรองจากวิศวกรเหมืองแร่และผ่านความเห็นชอบจากกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการทำเหมืองต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหากพื้นที่ขอประทานบัตรอยู่ในพื้นที่ในการดูแลของหน่วยงานรัฐต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานนั้นด้วย เพื่อเสนอให้คณะกรรมการแร่พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าจะอนุญาตประทานบัตรหรือไม่ (มาตรา 19)

1.2.3.3 มาตรการควบคุมมลพิษเรื่องอื่นๆ ได้แก่

1) มาตรการเกี่ยวกับการห้ามมิให้ทำเหมืองแร่โดยไม่ได้รับอนุญาต ไม่ว่าพื้นที่ที่ทำเหมืองแร่นั้นจะเป็นสิทธิของบุคคลใดหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่จะได้รับประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตร (มาตรา 43)

2) มาตรการเกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรจะต้องทำเหมืองตามวิธีการทำเหมือง แผนผังโครงการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการออกประทานบัตร และถ้าจะมีการเพิ่มเติมชนิดของแร่ที่จะทำเหมืองหรือเปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมือง แผนผัง โครงการและเงื่อนไขดังกล่าว ผู้ถือประทานบัตรจะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีก่อนจึงจะทำได้ (มาตรา 57)

3) มาตรการเกี่ยวกับการปลูกสร้างอาคารเกี่ยวกับการทำเหมือง การจัดตั้งสถานที่เพื่อการแต่งแร่หรือการเก็บขังน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายจะกระทำนอกเขตเหมืองแร่มิได้ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตนั้น (มาตรา 59)

4) มาตรการเกี่ยวกับการห้ามผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองใกล้ทางหลวงหรือทางน้ำสาธารณะภายในระยะห้าสิบเมตร เว้นแต่ประทานบัตรกำหนดไว้ให้ทำได้ หรือได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตนั้น (มาตรา 62)

5) มาตรการเกี่ยวกับการห้ามผู้ถือประทานบัตรปิดกั้นทำลายหรือกระทำด้วยประการใดให้เป็นการเสื่อมประโยชน์แก่ทางหลวงหรือทางน้ำสาธารณะ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตนั้น (มาตรา 63)

6) มาตรการเกี่ยวกับการห้ามผู้ถือประทานบัตรทدنน้ำหรือชักน้ำจากทางน้ำสาธารณะไม่ว่าจะอยู่ภายในหรือภายนอกเขตเหมืองแร่ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตนั้น (มาตรา 64)

7) มาตรการเกี่ยวกับการห้ามผู้ถือประทานบัตรปล่อยน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทราย อันเกิดจากการทำเหมืองออกนอกเขตเหมืองแร่ เว้นแต่น้ำนั้นจะมีความขุ่นข้นหรือมูลดินทรายไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 67)

8) มาตรการเกี่ยวกับการทำเหมืองหรือแต่งแร่ ได้กำหนดห้ามผู้ถือประทานบัตรกระทำหรือละเว้นกระทำการใดอันน่าจะเป็นเหตุให้แร่ที่มีพิษหรือสิ่งอื่นที่มีพิษก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลสัตว์ พืช หรือทรัพย์สิน (มาตรา 69)

9) มาตรการเกี่ยวกับการผู้ถือประทานบัตรนำหรือยอมให้ผู้อื่นนำมูลแร่ตลอดจนมูลดินทราย ออกจากเขตเหมืองแร่ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตนั้น (มาตรา 74)

10) มาตรการตรวจสอบ กล่าวคือ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 นี้ได้กำหนดให้ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าไปในเขตเหมืองแร่เพื่อตรวจการทำเหมืองได้ตลอดเวลา ให้ผู้ครอบครองเขตเหมืองแร่นั้นอำนวยความสะดวกตามควรแก่กรณี และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือแก่ผู้ถือประทานบัตรให้จัดการป้องกันอันตรายอันอาจเกิดจากการทำเหมืองหรือแต่งแร่ได้ (มาตรา 70) และให้มีอำนาจยึดหรืออายัดบรรดาแร่ที่มีไว้เนื่องในการกระทำความผิด และเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ที่บุคคลได้มาหรือได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือเป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ไว้เพื่อเป็นหลักฐานในการพิจารณาคดีได้จนกว่าจะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีหรือจนกว่าคดีจะถึงที่สุด ทั้งนี้ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นของผู้กระทำความผิดหรือของผู้มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ (มาตรา 15ทวิ)

1.2.3.4 มาตรการเร่งด่วน กล่าวคือ กฎหมายให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่เห็นว่าการทำเหมืองหรือแต่งแร่จะเป็นอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สิน ให้มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือแก่ผู้ถือประทานบัตรให้เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขวิธีการทำเหมืองหรือแต่งแร่ตามที่เห็นว่าเป็นเพื่อป้องกันอันตรายนั้นได้ และมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้หยุดการทำเหมืองหรือแต่งแร่เสียทั้งสิ้น หรือส่วนหนึ่งส่วนใดตามที่เห็นสมควร (มาตรา 71)

1.2.4 โทษทางอาญา

มาตรการและข้อกำหนดต่างๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น หากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานหรือเป็นผู้รับผิดชอบให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายกระทำการฝ่าฝืนหรือละเมิด หรือขัดขวางหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตาม ผู้นั้นก็อาจมีความผิดและต้องรับผิดโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งอาจพิจารณาถึงลักษณะการกระทำที่มีมาตรการอาญาเป็นสภาพบังคับได้ดังนี้

1.2.4.1 การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งหรือละเมิดต่อข้อกำหนดของกฎหมาย

1) กรณีที่ผู้ใดทำเหมืองแร่โดยไม่ได้รับอนุญาตประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตร ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีที่การฝ่าฝืนทำเหมืองแร่โดยไม่ได้รับอนุญาตประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตรในเขตควบคุมแร่ ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงเจ็ดปี หรือปรับตั้งแต่สามแสนบาทถึงห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 135)

2) กรณีที่ผู้ถือประทานบัตรฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติ โดยไม่ทำเหมืองตามวิธีการทำเหมือง แผนผังโครงการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการออกประทานบัตร ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนประทานบัตรนั้นเสียได้ (มาตรา 138)

3) กรณีที่ผู้ถือประทานบัตรฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติในการปลูกสร้างอาคารเกี่ยวกับการทำเหมือง การจัดตั้งสถานที่เพื่อการแต่งแร่หรือการเก็บขน น้ำขุนขึ้นหรือมูลดินทรายนอกเขตเหมืองแร่ หรือการที่ผู้ถือประทานบัตรนำหรือยอมให้ผู้อื่นนำมูลแร่ตลอดจนมูลดินทราย ออกจากเขตเหมืองแร่ หรือทำเหมืองใกล้ทางหลวงหรือทางน้ำสาธารณะภายในระยะห้าสิบเมตร โดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนประทานบัตรนั้นเสียได้ (มาตรา 138)

4) กรณีที่ผู้ถือประทานบัตรฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติโดยปิดกั้น ทำลายหรือกระทำความด้วยประการใดให้เป็นการเสื่อมประโยชน์แก่ทางหลวงหรือทางน้ำสาธารณะ หรือท่อน้ำหรือชักน้ำจากทางน้ำสาธารณะไม่ว่าจะอยู่ภายในหรือภายนอกเขตเหมืองแร่ หรือปล่อยน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทราย อันเกิดจากการทำเหมืองออกนอกเขตเหมืองแร่ เกินอัตราที่กำหนด ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนประทานบัตรนั้นเสียได้ (มาตรา 138)

5) กรณีที่ผู้ถือประทานบัตรฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติในการทำเหมืองหรือแต่งแร่ ได้กระทำหรือละเว้นกระทำการใดอันน่าจะเป็นเหตุให้แร่ที่มีพิษหรือสิ่งอื่นที่มีพิษก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลสัตว์ พืช หรือทรัพย์สิน ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนประทานบัตรนั้นเสียได้ (มาตรา 138)

6) กรณีที่ผู้ถือประทานบัตรฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขวิธีการทำเหมืองหรือแต่งแร่ตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อป้องกันอันตราย และคำสั่งให้หยุดการทำเหมืองหรือแต่งแร่เสียทั้งสิ้น หรือส่วนหนึ่งส่วนใด ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท และรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนประทานบัตรนั้นเสียได้ (มาตรา 137)

1.2.4.2 การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดในรายละเอียดอื่นๆ กล่าวคือ กรณีผู้ใดขัดขวางหรือไม่ให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเข้าไปในเขตเหมืองแร่เพื่อตรวจการทำเหมือง หรือเข้าไปเพื่อให้จัดการป้องกันอันตรายอันอาจเกิดจากการทำเหมืองหรือแต่งแร่ หรือเข้าไปยึดหรืออายัดบรรดาแร่ที่มีไว้ในเนื่องในการกระทำความผิด และเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ที่บุคคลได้มาหรือได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือเป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ไว้เพื่อเป็นหลักฐานในการพิจารณาคดี ถ้าการกระทำนั้นไม่ถึงเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ผู้นั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

1.2.4.3 ตัวการในการกระทำความผิด ในกรณีที่ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้กระทำโดยตัวแทนหรือลูกจ้างซึ่งได้กระทำเพราะเหตุเป็นตัวแทนหรือลูกจ้าง หรือกระทำเพื่อประโยชน์ของผู้ถืออำนาจบัตร ผู้ถือประทานบัตรชั่วคราว ผู้ถือประทานบัตรหรือผู้รับใบอนุญาต ไม่ว่าตัวแทนหรือลูกจ้างนั้นจะได้เป็นตัวแทนโดยทำหนังสือมอบอำนาจและจดทะเบียนไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่ให้ถือว่าผู้ถืออำนาจบัตร ผู้ถือประทานบัตรชั่วคราว ผู้ถือประทานบัตรหรือผู้รับใบอนุญาต เป็นตัวการในการกระทำความผิดนั้น (มาตรา 10)

1.2.4.4 บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจเปรียบเทียบคดี กรณีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเปรียบเทียบได้ (มาตรา 153)

1.2.4.5 บทบัญญัติเกี่ยวกับการริบทรัพย์ บรรดาแร่ อุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะยานพาหนะหรือเครื่องจักรกลใด ๆ ที่บุคคลได้มาหรือได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือมีไว้ในเนื่องในการกระทำความผิด หรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดให้ริบเสียทั้งสิ้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ (มาตรา 154)

1.3 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อขยายขอบเขตการกำกับกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขให้กว้างขวางและสามารถนำมาปรับใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทันทั่วถึง โดยการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมให้มีลักษณะกำกับดูแลและติดตาม ตลอดจนกำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เพื่อให้สามารถบังคับให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมถึงการปรับปรุงบทกำหนดโทษตามกฎหมายให้สามารถบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพื่อให้การกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.3.1 องค์กรและอำนาจหน้าที่

1.3.1.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

ในฐานะรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ จึงมีบทบาทและมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้ง “เจ้าพนักงานสาธารณสุข” (มาตรา 5) แต่งตั้ง “ผู้ทรงคุณวุฒิ” ให้เป็นกรรมการสาธารณสุข (มาตรา 9) ออกกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข ทั้งในเรื่องหลักเกณฑ์มาตรฐานเพื่อการควบคุมกำกับดูแลกิจการหรือการดำเนินการในเรื่องต่างตามพระราชบัญญัตินี้ พิจารณา กำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งเกี่ยวกับการสาธารณสุข โดยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสาธารณสุข

1.3.1.2 คณะกรรมการสาธารณสุข

ประกอบด้วยปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมควบคุมโรค อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน อธิบดีกรมภาคอุตสาหกรรม อธิบดีกรมวิชาการเกษตร ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกรุงเทพมหานคร และมีผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ และมีอธิบดีกรมอนามัยเป็นกรรมการและเลขานุการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาแนวนโยบาย แผนงานและมาตรการด้านการสาธารณสุข รวมทั้งกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ด้านสุขลักษณะ เพื่อเสนอให้รัฐมนตรีฯ ออกนโยบายหรือกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง แล้วแต่กรณี และมีอำนาจในการให้คำปรึกษาแนะนำแก่ราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น รวมทั้งมีอำนาจในการควบคุม สอดส่องดูแล และสนับสนุน ราชการส่วนท้องถิ่นและเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นและการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 10)

1.3.1.3 คณะอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการ หมายถึง คณะบุคคลที่คณะกรรมการสาธารณสุขได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการสาธารณสุขมอบหมาย (ตามมาตรา 16) ซึ่งขณะนี้ได้มีการแต่งตั้งแล้วหลายคณะ เช่น คณะอนุกรรมการพิจารณา ทบทวนกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงฯ

คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 ว่าด้วยสัญลักษณ์ของตลาด เป็นต้น

1.3.1.4 อธิปไตยมอณัมย์

อธิปไตยมอณัมย์ถือว่าเป็นแกนสำคัญในการผลักดันให้ คณะกรรมการสาธารณสุขดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (มาตรา 8) ยังได้ให้อำนาจอธิปไตยมอณัมย์ ในการออกคำสั่งให้เจ้าของวัตถุหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดความเสียหาย ระวังการกระทำหรือทำการใดๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายเช่นว่านั้นได้ ตามที่เห็นสมควร ในกรณีที่เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดความเสียหายอย่าง ร้ายแรงต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนซึ่งจำเป็นต้องมี การแก้ไขโดยเร่งด่วน

1.3.1.5 ราชการส่วนท้องถิ่น

หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหาร ส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีอำนาจในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้อำนาจไว้เพื่อใช้บังคับในเขตอำนาจ ของท้องถิ่นนั้น เช่น การกำหนดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องควบคุมใน ท้องถิ่น และหลักเกณฑ์ทั่วไป (มาตรา 32 (1) - (2))

1.3.1.6 เจ้าพนักงานท้องถิ่น

เจ้าพนักงานท้องถิ่น หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด(เปลี่ยนจากผู้ว่าราชการจังหวัด) นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร และ นายกเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา และกำหนดให้อำนาจ เช่น ออกคำสั่ง ให้ผู้ใดหรือผู้ประกอบการใดที่ก่อให้เกิดปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญต่อประชาชน ปรับปรุงแก้ไขหรือระงับเหตุรำคาญ หรือทำการเพื่อการป้องกันเหตุรำคาญใน อนาคตได้ และตรวจตราดูแลกิจการต่างๆ ตามอำนาจใน (มาตรา 44(1)-(5)) ได้ เช่น ยึด

หรืออาจสิ่งของใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพประชาชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดี หรือเพื่อนำไปทำลายในกรณีจำเป็น และมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็น “ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น” ซึ่งจะกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 44(1)-(5)) ทุกข้อหรือบางข้อ หรือข้อใดข้อหนึ่งก็ได้

1.3.1.7 เจ้าพนักงานสาธารณสุข

เจ้าพนักงานสาธารณสุข หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ขณะนี้มีเจ้าพนักงานสาธารณสุข ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ เช่น กรณีที่พบว่าจะเป็อันตรายร้ายแรง ต่อสุขภาพของประชาชนโดยส่วนรวมซึ่งสมควรจะดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน ให้มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการแก้ไขหรือระงับเหตุนั้นได้แล้วแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ (มาตรา 46 วรรค 2)

1.3.1.8 ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

หมายถึง ข้าราชการหรือพนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น ให้มีอำนาจปฏิบัติการตรวจตรา กำกับดูแล (มาตรา 44) แต่กฎหมายกำหนดว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะให้อำนาจเพียงข้อใดข้อหนึ่งหรือหลายข้อ หรือทั้ง 5 ข้อก็ได้

1.3.1.9 คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี

โดยทั่วไปการเปรียบเทียบคดีหรือเปรียบเทียบปรับนั้น มักจะให้เป็อำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจ แต่โดยที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ต้องการให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วขึ้น จึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีขึ้นเป็นการเฉพาะตามบทบัญญัติ (มาตรา 85) โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี ทั้งในเขตกรุงเทพมหานคร (ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนสำนักอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนกรุงเทพมหานคร) และต่างจังหวัด

(ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัด และผู้บังคับการตำรวจจังหวัด) ซึ่งจะมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ในทุกความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

สำหรับกรณีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ให้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการเปรียบเทียบปรับได้ (มาตรา 85)

1.3.2 มาตรการทางกฎหมาย

มาตรการสำคัญที่เกี่ยวข้องและสามารถนำมาปรับใช้สำหรับการควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อมตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่

1.3.2.1 มาตรการเกี่ยวกับข้อกำหนดโดยทั่วไป เช่น

1) ข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุม หรือกำกับดูแลสำหรับกิจการหรือการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ตามกฎหมาย ตลอดจนข้อกำหนดเรื่องมาตรฐานสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน และวิธีการดำเนินการเพื่อตรวจสอบควบคุมหรือกำกับดูแล หรือแก้ไขสิ่งที่จะมีผลกระทบต่อสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน (มาตรา 6(1),(2))

2) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการถ่ายเท ทั้ง วิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล โดยบัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ใดๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพของสถานที่นั้นๆ ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการประกอบกิจการดังกล่าวหรือกำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ (มาตรา 20)

1.3.2.2 มาตรการเร่งด่วน กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้อธิบดีกรมอนามัยมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของวัตถุหรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องในการก่อให้เกิดความเสียหายหรืออาจเกิดความเสียหาย ระงับการกระทำหรือสั่งให้กระทำการใดๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายตามสมควรเมื่อเกิดกรณีหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าความเสียหายร้ายแรงต่อสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไขโดยเร่งด่วน และถ้าบุคคลผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามภายในเวลาอัน

สมควร อธิบดีกรมอนามัยอาจสั่งให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขปฏิบัติกรอย่างใด ๆ เพื่อป้องกันความเสียหายแทนได้ หรือเมื่อเหตุดังกล่าวเกิดในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานครก็ให้อธิบดีกรมอนามัยแจ้งแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อส่งนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดปฏิบัติกรได้ (มาตรา 8)

1.3.2.3 ข้อกำหนดเกี่ยวกับ “เหตุรำคาญ” ซึ่งเหตุรำคาญตามความหมายในกฎหมายฉบับนี้มีความหมายกว้างมาก คือ นอกจากจะรวมทั้งสิ่งที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพแล้วยังมีความหมายรวมถึงสิ่งที่ก่อให้เกิดหรืออาจเป็นอันตรายแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีกด้วย เหตุรำคาญตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ที่มีความเกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมของภาคอุตสาหกรรมนั้นก็ ได้แก่

1) แหล่งน้ำ หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลที่ไม่เหมาะสม สกปรก มีการหมักหมมสิ่งของ มีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีละอองสารพิษ หรือก่อให้เกิดความเสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

2) โรงงานหรือสถานประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศหรือระบายน้ำหรือกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษ หรือมีแต่ไม่ควบคุมให้ปราศจากละอองสารพิษอย่างเพียงพอจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

3) การกระทำใดๆ ที่เป็นเหตุให้เกิดกลิ่น เสียง สิ่งมีพิษ เหม่า หรือกรณีอื่นใดจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ (มาตรา 25)

1.3.3 โทษทางอาญา

นอกจากมาตรการและข้อกำหนดต่างๆ ดังกล่าวมาข้างต้นนี้ หากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องรับผิดชอบในการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย การกระทำการอย่างใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิด ขัดขวาง หรือไม่ปฏิบัติตาม ผู้นั้นอาจมีความผิดและต้องรับผิดโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งอาจพิจารณาถึงลักษณะการกระทำที่มีมาตรการทางอาญาเป็นสภาพบังคับได้ดังนี้

1.3.3.1 การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งหรือละเมิดต่อข้อกำหนดของกฎหมาย

1) กรณีที่ผู้ใดกระทำการอย่างใดๆ เป็นการฝ่าฝืนต่อข้อกำหนดแห่งกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลหรือดำเนินกิจการในเรื่องต่างๆ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสภาะความ เป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งได้บัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ในการ ขยายขอบเขตการกำกับดูแลกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขให้มีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น ผู้ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท (มาตรา 68)

2) กรณีที่ผู้ใดกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดท้องถิ่น ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล ผู้ ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้ง จำทั้งปรับ (มาตรา 73)

1.3.3.2 กรณีที่ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของอธิบดีกรมอนามัยซึ่ง สั่งให้กระทำการใดๆ เพื่อระงับหรือแก้ไขหรือป้องกันความเสียหาย เมื่อเกิดเหตุอันควร สงสัยว่ามีการก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสภาะความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งต้องมีการแก้ไขโดยเร่งด่วน หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่ง ปฏิบัติงานตามกฎหมายเพื่อแก้ไขความเสียหายดังกล่าว ผู้ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน 2 เดือนหรือปรับไม่เกิน 3,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

1.3.3.3 กรณีที่ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ท้องถิ่น ซึ่งสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อ หรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญ ระงับ หรือ ป้องกัน เหตุรำคาญ ภายในเวลาอันสมควรหรือคำสั่งที่ห้ามมิให้ผู้ครอบครองสถานที่ที่ เกิดเหตุรำคาญ ซึ่งอาจเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาะความ เป็นอยู่ของประชาชน ใช้ หรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วน จนกว่าจะได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้น หรือในกรณีที่ผู้ใดขัดขวางการปฏิบัติงานตาม กฎหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าระงับเหตุรำคาญ ซึ่ง อาจเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพนั้นตามเหตุจำเป็น ผู้ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน 1 เดือนหรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 74)

1.4 ประมวลกฎหมายอาญา

กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายว่าด้วยความผิดและกำหนดโทษ ซึ่งมีความมุ่งหมายหลักที่จะคุ้มครองป้องกันมิให้เกิดมีการกระทำความผิดอันเป็นปฏิกิริยาแรงต่อสังคม อันเป็นการป้องกันมิให้กระทำความผิดต่อมหาชนทั่วไปและรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของประชาชน บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ในส่วนที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการควบคุมสถานะมลพิษทางสิ่งแวดล้อมมีบัญญัติไว้ในภาคความผิดลักษณะ 6 ซึ่งเป็นเรื่องของความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชนและในภาคความผิดหลุโทษ ซึ่งอาจพิจารณาถึงลักษณะการกระทำที่กฎหมายบัญญัติให้มีความผิดในทางสิ่งแวดล้อมได้ดังนี้

1) ความผิดฐานทำให้เกิดอุทกภัยหรือขัดข้องแก่การใช้น้ำ

ความผิดฐานนี้ก็คือ การกระทำด้วยประการใดๆ โดยเจตนา เพื่อให้เกิดอุทกภัยหรือให้เกิดวิธีการขัดข้องแก่การใช้น้ำซึ่งเป็นสาธารณูปโภค (มาตรา 228) โดยกฎหมายจะไม่ระบุถึงวิธีการกระทำหรือวัตถุที่ใช้กระทำ ผู้กระทำความผิดตามมาตรานี้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี และปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าหากผลของการกระทำนั้นน่าจะเป็นอันตรายแก่ผู้อื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่นแล้ว ผู้กระทำผิดจะต้องรับโทษหนักขึ้น โดยต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนถึง 7 ปี หรือปรับตั้งแต่ 1,000 บาทถึง 14,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และนอกจากนั้นหากผู้กระทำความผิดตามมาตรานี้ได้กระทำไปโดยประมาทและผลของการกระทำใกล้เคียงจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่น ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 239)

2) ความผิดฐานนำของมีพิษเจือในแหล่งน้ำ

ความผิดฐานนี้ก็คือ การนำของมีพิษหรือสิ่งอื่นซึ่งน่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพเจือลงไปหรือนำซึ่งอยู่ในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำใดๆ ซึ่งมีอยู่หรือจัดไว้เพื่อประชาชนบริโภค และความผิดฐานนี้ถือว่าเป็นความผิดสำเร็จทันที เมื่อมีการเจือของมีพิษหรือสิ่งอันตรายลงดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงว่าจะมีผู้บริโภคนั้นจริงหรือไม่ (มาตรา 237) ผู้กระทำความผิดตามมาตรานี้ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนถึง 10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 1,000 บาทถึง 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าหาก

กระทำความผิดตามมาตรา¹นี้เป็นการกระทำโดยประมาท ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 239)

นอกจากกรณีทีกล่าวนำในข้อ 1.4.1 และข้อ 1.4.2 แล้ว หากการกระทำความผิดตามมาตรา 228 และมาตรา 237 นั้น เป็นเหตุให้บุคคลอื่นถึงแก่ความตาย ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษหนักขึ้น โดยระวางโทษจำคุกตลอดชีวิตหรือจำคุกตั้งแต่ 5 ปีถึง 20 ปี และปรับตั้งแต่ 10,000 บาท และถ้าการกระทำความผิดกล่าวนั้นเป็นเหตุให้บุคคลอื่นรับอันตรายสาหัส ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ถึง 20 ปี และปรับตั้งแต่ 2,000 บาทถึง 20,000 บาท (มาตรา 238)

3) ความผิดฐานทำให้รางระบายน้ำเกิดขัดข้อง

ความผิดฐานนี้คือ การทำให้รางระบายน้ำ ร่องน้ำ หรือท่อระบายของโสโครกอันเป็นสิ่งสาธารณะเกิดขัดข้องหรือไม่สะดวกโดยเจตนา ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 บาท (มาตรา 375)

4) ความผิดฐานทำให้เกิดสิ่งปฏิกูลแก่่น้ำ

ความผิดฐานนี้คือ การทำให้เกิดสิ่งปฏิกูลแก่่น้ำในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำซึ่งมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอยโดยเจตนา ผู้ที่กระทำความผิดตามมาตรา¹นี้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือนหรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 380)

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ

2.1 กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป¹

สหภาพยุโรปประสงค์จะให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารและมีส่วนเกี่ยวข้องในด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อม จึงเห็นชอบด้วยกับการ

¹สมบัติ พุทธิพงษ์ศักดิ์, “กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป,” วารสารยุติธรรมปริทัศน์ 1,7 (กรกฎาคม 2550) : 75-80

ทำอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจและการเข้าถึงความยุติธรรมในด้านสิ่งแวดล้อม (Arhus Convention) ซึ่งลงนามโดยสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิกในปี 1998 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2001 อนุสัญญานี้ได้รับการออกแบบเพื่อช่วยคุ้มครองสิทธิของประชาชนปัจจุบันและอนาคตได้อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่พอเพียงต่อสุขภาพและความอยู่ดีกินดีของตนเอง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว อนุสัญญาให้ความสำคัญใน 3 ด้าน ได้แก่

1) ทำให้แน่ใจว่าสาธารณชนจะเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่หน่วยงานของรัฐยึดถือไว้ ซึ่งเป็นการเข้าถึงข้อมูลซึ่งได้รับอนุวัติการในระดับประชาคมยุโรปโดยคำสั่งเรื่องการเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมของสาธารณชน (Directive on Public Access to Environmental Information

2) กระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจซึ่งกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในกระบวนการพิจารณาด้านสิ่งแวดล้อม โดยคำสั่งที่ 2003/35/EC

3) ขยายเงื่อนไขของการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม อนุสัญญานี้อยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่าพัฒนาการเข้าถึงข้อมูลและความยุติธรรมของสาธารณชน รวมทั้งการทำให้แน่ใจว่าสาธารณชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมจะเป็นการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อม ภาคืออนุสัญญามีพันธกรณีที่จะต้องกำหนดให้มีบทบัญญัติดังต่อไปนี้

(1) กฎหมาย ข้อบังคับ และมาตรการอื่นที่จำเป็นต้องใช้

(2) ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐสามารถช่วยเหลือและให้คำแนะนำแก่สาธารณชนในการเข้าถึงข้อมูลการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรม

(3) สนับสนุนการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมและการตระหนักรู้ด้านสิ่งแวดล้อมในระหว่างสาธารณชน

(4) ให้การรับรู้และสนับสนุนสมาคม องค์กรหรือกลุ่มบุคคลต่างๆ ในการส่งเสริมและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

2.1.1 กฎหมายของรัฐสภายุโรปและคณะมนตรียุโรป

ต่อมาเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2006 กฎหมายของรัฐสภายุโรป และคณะมนตรียุโรป (Regulation (EC) No 1367/2006) ได้มีบทบัญญัติที่จำเป็นสำหรับสถาบันและองค์กรต่างๆ ของสหภาพยุโรปในการปฏิบัติตาม Aarhus Convention โดยกฎหมายนี้

2.1.1.1 ประกันการเข้าถึงสาธารณชน (บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล สมาคม องค์กรหรือกลุ่มบุคคลเช่นว่านั้น) ในข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่ยึดถือโดยสถาบันและองค์กรต่างๆ ของสหภาพยุโรป

2.1.1.2 ทำให้ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมพร้อมสำหรับสาธารณชนในการเข้าถึงโดยง่ายทางข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

2.1.1.3 ให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการเตรียมแผนงานและโครงการของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

2.1.1.4 ประกันการเข้าถึงความยุติธรรมของสาธารณชนในระดับสหภาพยุโรปในด้านสิ่งแวดล้อม

2.1.2 การเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม

ก่อนที่จะกฎหมายดังกล่าวจะประกาศใช้ได้มีกฎหมายของรัฐสภายุโรปและคณะมนตรียุโรป (Regulation (EC) No1049/2001) บังคับใช้อยู่แล้ว โดยกำหนดให้การร้องขอเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่ยึดถือ โดยสถาบันและองค์กรต่างๆ ของสหภาพยุโรป ปราศจากการเลือกปฏิบัติด้านเชื้อชาติ สัญชาติ ภูมิสำเนา หรือการลงทะเบียนขอเข้าถึงข้อมูล นอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว สถาบันและองค์กรต่างๆ ของสหภาพยุโรปจะต้องจัดข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมตามขอบอำนาจหน้าที่ของตนทำให้สาธารณชนเข้าถึงได้อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในการเผยแพร่ฐานข้อมูลโดยการสื่อสารทางคอมพิวเตอร์ หรือโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์อื่น ฐานข้อมูลหรือการลงทะเบียนควรรวมถึง

2.1.2.1 รายงานการปฏิบัติตามสนธิสัญญาข้อตกลงหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศ กฎหมายของสหภาพยุโรป กฎหมายระดับชาติ และระดับท้องถิ่นของประเทศสมาชิก มาตรการแผนงานและโครงการที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

2.1.2.2 รายงานสถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อม

2.1.2.3 ข้อมูลที่ได้จากการควบคุมตรวจสอบกิจกรรมซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

2.1.2.4 การอนุญาตซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งพร้อมที่จะให้สาธารณชนเข้าถึงได้ จะต้องเป็นปัจจุบันถูกต้องและสามารถเปรียบเทียบได้ ในการร้องขอนั้นสถาบันและองค์กรต่างๆ ของสหภาพยุโรปจะต้องแจ้งให้สาธารณชนทราบว่าเข้าถึงข้อมูลได้อย่างไร มีวิธีการวิเคราะห์การคุ้มครองอย่างกระบวนการวัดผล และอื่นๆ ซึ่งถูกใช้ในการรวบรวมข้อมูล

ในกรณีที่สถาบันและองค์กรต่างๆ ของสหภาพยุโรปได้รับการร้องเรียนของเพื่อเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งตนไม่ได้ยึดถือไว้ จะต้องแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบทันทีเท่าที่จะเป็นไปได้ว่า ข้อมูลนั้นสถาบันและองค์กรใดของสหภาพยุโรปเป็นผู้ยึดถือไว้ องค์กรที่ได้รับการร้องขอยังอาจส่งข้อมูลโดยตรงไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นได้ และเมื่อมีภัยอันตรายอันใกล้จะถึงต่อสุขภาพของประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม สถาบันและองค์กรต่างๆ ของสหภาพยุโรปจะต้องร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเผยแพร่แจกจ่ายโดยไม่ชักช้า ซึ่งข้อมูลทุกชนิดที่จะสามารถป้องกันและบรรเทาความเสียหายที่เกิดจากภัยอันตรายนั้น รายงานสถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องพิมพ์เผยแพร่อย่างน้อยทุกๆ 4 ปี ซึ่งรวมถึงข้อมูลผลดีและผลเสียด้านสิ่งแวดล้อม

2.1.3 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการเตรียมแผนงานและโครงการด้านสิ่งแวดล้อม

สถาบันและองค์กรต่างๆ ของสหภาพยุโรปต้องให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการเตรียมแผนงานและโครงการด้านสิ่งแวดล้อม บทบัญญัติในเรื่องนี้จำต้อง

2.1.3.1 รวมถึงกรอบเวลาที่สมเหตุสมผลสำหรับการแจ้งให้สาธารณชนทราบถึงแผนงานและโครงการ การจะมีส่วนร่วมได้อย่างไร รวมทั้งการมีส่วนร่วมของสาธารณชนอย่างมีประสิทธิภาพในการเตรียมเอกสารต่างๆ

2.1.3.2 อนุญาตให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการเตรียมแผนงานและโครงการตั้งแต่เริ่มต้น

2.1.3.3 ทำให้แน่ใจว่ามีการอธิบายอย่างมีเหตุผลถึงผลของการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจครั้งสุดท้าย

2.1.3.4 กำหนดว่าสาธารณชนใดอาจมีส่วนร่วมได้(รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ)

2.1.4 การเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม

องค์กรที่มีคุณสมบัติครบถ้วน (สมาคม กลุ่มบุคคล หรือองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและได้รับการยอมรับโดยประเทศสมาชิก) ซึ่งมีสิทธิดำเนินคดีหากเห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงาน หรือการละเลยของสถาบันและองค์กรต่างๆ ของสหภาพยุโรปละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีสิทธิร้องขอให้สถาบันและองค์กรของสหภาพยุโรปดังกล่าวทำการทบทวนภายในหน่วยงานได้ การร้องขอต้องทำเป็นหนังสือและยื่นไม่เกินกว่า 4 สัปดาห์นับแต่วันที่ออกกฎหมายหรือมีการละเลยสถาบันและองค์กรต่างๆ ต้องโฆษณาคำตัดสินซึ่งเป็นหนังสือพร้อมด้วยเหตุผลของการตัดสินไม่ช้ากว่า 12 สัปดาห์นับแต่นั้น คำตัดสินต้องอธิบายมาตรการที่ใช้เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือชี้ให้เห็นถึงเหตุที่ยกคำร้องขอ หากผู้ร้องขอเห็นว่าคำตัดสินของสถาบันและองค์กรของสหภาพยุโรปดังกล่าวไม่เป็นไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือสถาบันและองค์กรของสหภาพยุโรปดังกล่าวไม่แจ้งคำตัดสินให้ทราบภายในเวลาที่กำหนดก็อาจฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยุโรปได้

องค์กรที่มีคุณสมบัติครบถ้วนมีสิทธิดำเนินคดีได้โดยไม่ต้องแสดงถึงการทำให้เสื่อมสิทธิหรือการมีผลประโยชน์เพียงพอที่จะดำเนินคดีเมื่อผู้นั้นได้รับการยอมรับแล้วและเมื่อเรื่องนั้นเป็นการดำเนินกิจกรรมตามกฎหมายขององค์กรนั้น เพื่อให้ได้รับการยอมรับจากประเทศสมาชิกองค์กรที่มีคุณสมบัติครบถ้วนจำต้อง

2.1.4.1 เป็นอิสระ บริหารงานโดยไม่หวังผลกำไรและในผลประโยชน์ส่วนรวมด้านสิ่งแวดล้อม

2.1.4.2 ดำเนินการอยู่ในระดับสหภาพยุโรป (อย่างน้อยใน 3 ประเทศสมาชิก)

2.1.4.3 ก่อตั้งขึ้นตามกฎหมายมาแล้วมากกว่า 2 ปี และยังคงมีการดำเนินกิจกรรมด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอยู่

2.1.4.4 มีบัญชีประจำปีของ 2 ปีก่อนหน้า ซึ่งรับรองโดยผู้สอบบัญชีที่ได้รับอนุญาต

การตรวจสอบเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น จะกระทำอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้แน่ใจว่าองค์กรที่มีคุณสมบัติครบถ้วนจะเป็นไปตามเงื่อนไขเหล่านี้ หากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขอาจนำไปสู่การเพิกถอนการยอมรับองค์กรนั้นได้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรปจะต้องจัดทำกระบวนการในการยอมรับองค์กรที่มีคุณสมบัติครบถ้วน หรือจะให้มีการยอมรับองค์กรที่มีคุณสมบัติครบถ้วน เป็นรายกรณีด้วยก็ได้

2.1.5 มาตรการทางอาญา

ได้มีข้อเสนอสำหรับการออกคำสั่งของรัฐสภายุโรปและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรป เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2007 เรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยผ่านกฎหมายอาญา วัตถุประสงค์ของข้อเสนอสำหรับการออกคำสั่งนี้คือ การบังคับให้ประเทศสมาชิกใช้โทษทางอาญาสำหรับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง การทำให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันขั้นต้นนี้จะสามารถทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นตามวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่บัญญัติไว้ใน (มาตรา 174) ของสนธิสัญญาการก่อตั้งประชาคมยุโรป

ประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินคดีอาญาสำหรับการกระทำความผิดโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงซึ่งกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปหรือของประเทศสมาชิก และสำหรับการมีส่วนร่วมการขาดการตรวจตราดูแล รวมทั้งการยุยงส่งเสริมการกระทำความผิดนั้นด้วย และให้รวมถึง

2.1.5.1 การปล่อยวัตถุหรือรังสีอันตรายโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุให้ หรือเป็นไปได้ว่าจะเป็เหตุให้บุคคลใดถึงแก่ความตายหรือบาดเจ็บสาหัสหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมาก

2.1.5.2 การบำรุงรักษาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงกระบวนการกำจัดและเก็บรักษา การขนส่งและการส่งออกหรือนำเข้าซึ่งของเสียซึ่งเป็นอันตราย (รวมถึงน้ำมันและก๊าซ น้ำมันซึ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว กากสิ่งปฏิกูล และของเสียที่เป็นโลหะไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์)

2.1.5.3 การขนส่งสินค้าทางเรือโดยผิดกฎหมายซึ่งของเสียจำนวนมาก

2.1.5.4 การปฏิบัติการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของโรงงานซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรมที่เป็นอันตราย หรือวัตถุอันตรายได้ถูกเก็บหรือใช้อันเป็นเหตุให้ หรือเป็นไปได้ว่าจะเป็เหตุให้บุคคลใดถึงแก่ความตายหรือบาดเจ็บสาหัสหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมาก

2.1.5.5 การผลิต การบำรุงรักษา การเก็บรักษา การใช้ การขนส่ง การส่งออกและนำเข้า โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งสารนิวเคลียร์หรือสารที่เป็นรังสีอันตรายอื่นๆ อันเป็เหตุให้หรือเป็นไปได้ว่าจะเป็เหตุให้บุคคลใดถึงแก่ความตายหรือบาดเจ็บสาหัส หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมาก

2.1.5.6 การครอบครองหรือเอาไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งพันธุ์สัตว์และพันธุ์พืชที่ได้รับการสงวนไว้ หรือการค้าโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งพันธุ์สัตว์และพันธุ์พืชเช่นนั้น

2.1.5.7 การทำให้เสื่อมโทรมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งถิ่นที่อยู่ของสัตว์หรือพืชที่ได้รับการสงวนไว้

2.1.5.8 การค้าหรือการใช้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งสารที่ทำลายโอโซน

โทษทางอาญาจะต้องมีประสิทธิผล ได้สัดส่วน และปรามมิให้กระทำความผิด และต้องใช้กับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเช่นเดียวกัน ประเทศสมาชิกต้องทำให้แน่ใจว่าบุคคลธรรมดา ซึ่งกระทำความผิดในคดีร้ายแรงใดโดยเฉพาะ อันทำให้

สถานการณ์เลวร้ายลงจะถูกลงโทษจำคุกได้ (ซึ่งข้อเสนอจะกำหนดโทษจำคุกขั้นต่ำและขั้นสูงไว้) และลงโทษปรับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลได้ (ซึ่งข้อเสนอจะกำหนดเพดานขั้นต่ำและขั้นสูงไว้) สถานการณ์เลวร้ายลง รวมถึงกรณีการกระทำความผิดโดยองค์กรอาชญากรรม กรณีการกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้บุคคลใดถึงแก่ความตายหรือบาดเจ็บสาหัสหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมาก

นอกจากนั้น ประเทศสมาชิกต้องกำหนดประเภทของโทษอื่นๆ และมาตรการเพิ่มเติม รวมทั้งหน้าที่ในการบูรณะสภาพแวดล้อม นอกเหนือจากความช่วยเหลือหรือผลประโยชน์ซึ่งมีสิทธิได้รับจากรัฐ การตัดสิทธิจากการดำเนินกิจกรรมเป็นการชั่วคราวหรือถาวร คำสั่งศาลให้ชำระบัญชีบริษัท การโฆษณา คำพิพากษาและอื่นๆ และทุกๆ 4 ปี ประเทศสมาชิกต้องส่งรายงานความคืบหน้าในการปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐสภายุโรปและคณะกรรมการการยุโรปที่จะมีขึ้นในอนาคตนี้ไปยังคณะกรรมการการยุโรป จากนั้นคณะกรรมการการยุโรปจะเสนอรายงานไปยังคณะมนตรียุโรปและรัฐสภายุโรปต่อไป

2.2 กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกานับได้ว่าเป็นประเทศที่มีความสำเร็จในการควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งที่เป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการอุตสาหกรรมอย่างมาก ซึ่งอาจเป็นเพราะรัฐบาลของประเทศตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างมาก ประกอบกับได้ทำการออกกฎหมายก่อนที่จะเกิดปัญหาร้ายแรง โดยมีนโยบายเพื่อป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษและมีการวางแผนการใช้ทรัพยากรที่ดี โดยจะขอลำรายละเอียดของกฎหมายพอสังเขปดังนี้

2.2.1 การกำหนดนโยบาย¹

กฎหมายที่รัฐใช้เป็นหลักในการวางนโยบายควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษ

¹ทรงพล พลเยี่ยม, “มาตรการทางอาญากับปัญหาการก่อให้เกิดมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 89-90

ในสิ่งแวดล้อมก็คือ “National Environmental Policy Act (NEPA) 1969” หรือ กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะ ประกาศให้ทราบถึงแนวนโยบายแห่งชาติที่จะส่งเสริมการผลิตและเสริมสร้างความเป็น อันหนึ่งอันเดียวกันในการดำรงชีวิตอย่างเป็นสุขระหว่างมนุษย์และสิ่งแวดล้อม เพื่อ สนับสนุนความพยายามที่จะป้องกันและจัดการความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศน์ และกระตุ้นส่งเสริมสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ ตลอดจน เพื่อทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ดีเกี่ยวกับระบบนิเวศน์วิทยา และแหล่งทรัพยากรที่ สำคัญของชาติ จะเห็นได้ว่า แนวทางการกำหนดนโยบายในการดำเนินการของรัฐเพื่อ จัดการกับสิ่งแวดล้อมนั้น เน้นหนักเรื่องป้องกันขจัดมิให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมอันจะมี ผลกระทบกระเทือนต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของประชาชน ตลอดจนการทำลาย ทรัพยากรธรรมชาติอย่างชัดเจน

แม้แนวทางในการกำหนดนโยบายตามวัตถุประสงค์ของ NEPA จะไม่ได้มีข้อกำหนดหรือมาตรการที่จะนำมาใช้บังคับหรือควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยตรง โดยเน้นหนักไปด้านการกำหนดนโยบายที่ชี้นำการดำเนินงานในด้านการจัดการ สิ่งแวดล้อมให้กับรัฐองค์กรของรัฐใช้เป็นฐานในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดการ สอดคล้องกัน อย่างไรก็ตามในส่วนของการกระบวนการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำ ผลกระทบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐต้องจัดทำรายงาน แบบไปกับโครงการที่อนุมัติเสนอหรือแนบไปพร้อมกับการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมเพื่อใช้ในการประกอบตัดสินใจอนุมัตินั้น นับเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มี ผลต่อการควบคุมปัญหามลพิษของสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกิดจากการ ประกอบกิจการภาคอุตสาหกรรม ซึ่งก่อนการพิจารณาจัดตั้งหรือดำเนินการในโครงการ ใดที่ประกอบกิจการภาคอุตสาหกรรมต้องจัดให้มีมาตรการอันจำเป็นสำหรับการใช้ ควบคุมป้องกันปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยเทคโนโลยีที่ทันสมัยมากกว่า อาศัยสภาพบังคับทางกฎหมายที่เป็นโทษมาบีบบังคับ ซึ่งจะกระทำได้ต่อเมื่อเกิดปัญหา แล้ว ทั้งนี้เกิดจากความเชื่อมั่นว่าการใช้กระบวนการในด้านการเตรียมการป้องกันด้วยวิธี ดังกล่าวจะสามารถควบคุมและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.2 การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้เฉพาะเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษจากภาคอุตสาหกรรมจะอยู่ในกฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ กฎหมายว่าด้วยการทิ้งกากของเสีย เป็นต้น ซึ่งในเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวจะมีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งมีหลักการในการกำหนดวิธีการมาตรการต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามมาตรฐานนั้นๆ อย่างมีประสิทธิภาพ¹ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

2.2.2.1 กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพน้ำใช้บังคับเป็นครั้งแรกชื่อ The Federal Water, Pollution Control Act 1948¹ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้อำนาจอกรัฐเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมสภาวะแวดล้อมของแหล่งน้ำภายในของแต่ละมลรัฐได้อย่างเหมาะสม โดยวางกฎเกณฑ์และข้อบังคับในการควบคุมคุณภาพน้ำ รวมทั้งกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำไม่ให้ต่ำกว่ามาตรฐานที่รัฐบาลกลางกำหนดไว้ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ปรับปรุงให้ทันสมัยอีกหลายครั้ง จนกระทั่งปัจจุบัน คือ The Clean Water Act 1972 กล่าวคือ ในกฎหมายฉบับนี้เป็นการใช้อำนาจของรัฐในทางกฎหมายโดยกำหนดมาตรฐานเบื้องต้น ซึ่งกำหนดโดยรัฐบาลกลางเป็นหลัก โดยเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้จะถูกกำหนดเป็น 2 ส่วน คือ

1) การกำหนดมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำ เป็นการกำหนดค่ามาตรฐานของคุณภาพแหล่งน้ำไว้ว่าจะต้องมีคุณภาพอยู่ในขั้นที่จัดเตรียมไว้เพื่อคุ้มครองและแพร่พันธุ์ของสัตว์น้ำต่างๆ ทุกชนิด และการคงอยู่ของระบบนิเวศทางน้ำทั้งมวลตลอดจนเพื่อการบริโภคของสิ่งมีชีวิตที่อยู่บนบก และเพื่อการสันทนาการของมนุษย์

¹สนั่น สุขสว่าง, “มาตรการทางปกครองในการควบคุมป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมจากโรงงาน,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2540), หน้า

2) การกำหนดคุณภาพน้ำทิ้ง (Effluent Standard) เป็นค่ามาตรฐานเกี่ยวกับมลสารที่จะระบายออกจากแหล่งกำเนิด

2.2.2.2 คุณมลพิษทางอากาศ

ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีกฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศไว้เป็นการเฉพาะคือ The Clean Air Act 1977 ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับ The Clean Water Act กล่าวคือ มีบทบัญญัติที่กำหนดการควบคุมมาตรฐานของอากาศไว้ 2 ส่วนเช่นกัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) มาตรฐานการทั่วไปที่มุ่งคุ้มครองสุขภาพอนามัยของมนุษย์ หรือมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ ใน The Clean Air Act กำหนดอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ที่จะประกาศมาตรฐานคุณภาพอากาศ โดยในส่วนของรัฐบาลกลาง EPA จะรับผิดชอบในการกำหนดค่ามาตรฐานกลาง ซึ่งเรียกว่า ค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศของประเทศ¹

2) การกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ ที่ระบายออกจากแหล่งกำเนิดเช่นเดียวกันกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำที่ระบายออกจากแหล่งกำเนิด กล่าวคือ นอกจากจะมีการกำหนดค่ามาตรฐานอากาศในชั้นบรรยากาศโดยทั่วไปแล้ว จะต้องมีการควบคุมค่ามาตรฐานอากาศจากแหล่งกำเนิดด้วยเช่นกัน

2.2.2.3 กฎหมายควบคุมการปล่อยมลพิษที่เป็นอันตราย

ในการประกอบการอุตสาหกรรมนั้น สิ่งหนึ่งที่ได้จากกระบวนการผลิตก็คือ บรรดาการปล่อยมลพิษที่เหลืใช้หรือไม่ สามารถใช้ประโยชน์ต่อการผลิตได้อีก จะเป็นที่จะต้องมีการกำจัดกากสารพิษดังกล่าว เพื่อมิให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศชั้นนำทางอุตสาหกรรม ก็ได้

¹โกเมท ทองภิญโญชัย, “การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 178-179

ประสบปัญหาจากเรื่องกากสารพิษเช่นกัน ในแนวทางแก้ไขโดยการใช้มาตรการทางกฎหมาย ก็ได้มีการประกาศใช้กฎหมาย Solid Waste Disposal Act (SWDA) เพื่อส่งเสริมให้มีวิธีการกำจัดที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงคุณภาพทางด้านสิ่งแวดล้อม และความปลอดภัยของมนุษย์เป็นหลักสำคัญ และต่อมาในปี ค.ศ.1976 จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไข และเปลี่ยนแปลงชื่อเป็น The Resource Conservation and Recovery Act (RCRA) โดยในเนื้อหาของ RCRA ในปัจจุบันนั้นได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคุณสมบัติของกากสารพิษไว้ 4 ประการ กล่าวคือ มีคุณสมบัติติดไฟได้ ประการที่สอง มีคุณสมบัติกัดกร่อนได้ ประการที่สามคือ เกิดปฏิกิริยาได้ ซึ่งก่อให้เกิดการระเบิด กว้นพิษ หรือไอพิษ และประการที่สี่ คือ มีคุณสมบัติที่เป็นพิษอันตราย ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายเมื่อสูดดม ไอรระเหย รวมทั้งก่อให้เกิดการปนเปื้อนต่อสิ่งแวดล้อม

2.2.3 องค์การบังคับใช้กฎหมาย

ใน NEPA ได้มีการกำหนดให้จัดตั้งองค์กรฯ หนึ่งคือ คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environmental Quality : CEQ) ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ 3 คน ที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ตามคำแนะนำและยินยอมของวุฒิสภา CEQ มีหน้าที่ในการจัดทำนโยบาย ตลอดจนพิจารณาทบทวนกฎหมายและโครงการต่างๆของรัฐบาล ให้เป็นไปตามแนวทางหรือหลักการของ NEPA นอกจากนี้ยังมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้แก่ประธานาธิบดี อย่างไรก็ตาม บทบาทสำคัญของ CEQ ก็คือ การพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อโครงการต่างๆ ที่อาจก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วิเคราะห์ผลกระทบของโครงการต่างๆ ที่อาจก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และให้แนวทางแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement : EIS) บทบาทของ CEQ จะอยู่ในฐานะเป็นองค์กรด้านการควบคุมการดำเนินนโยบายในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเท่านั้น

¹ โกเมท ทองกัญญะชัย, เรื่องเดิม, หน้า 188

ส่วนในด้านของการนำนโยบายหรือแนวทางไปปฏิบัติอย่างแท้จริงนั้น จะมีองค์กรที่มีชื่อว่า สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (The Environmental Protection Agency : EPA) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ประกอบด้วยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ จากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้รับนโยบายหรือหลักการที่ CEQ กำหนดไปปฏิบัติ EPA จึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทเข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามโครงการต่างๆ อย่างแท้จริง โดยมีอำนาจในการติดตามประเมินสถานการณ์สิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีอำนาจที่จะทบทวน (review) และให้ความเห็น (Comment) ในเอกสารและรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นรายงานที่กระทำโดยรัฐหรือเอกชน อีกทั้งการเข้าไปใช้บทบาทเช่นนี้ไม่ต้องรอให้มีการร้องขอจากผู้เกี่ยวข้อง หรือหน่วยงานใดๆ

อย่างไรก็ดี ทั้ง CEQ และ EPA ต่างก็มีบทบาทในฐานะตัวแทนหรือองค์กรของรัฐบาลกลาง ปัญหาที่ว่าแล้วในส่วนของการเชื่อมโยง เกี่ยวเนื่องหรือการติดต่อประสานงานกับมลรัฐนั้น เป็นในรูปแบบใดดังที่กล่าวไว้แล้วว่า ปกติการบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้บังคับในสหรัฐอเมริกานั้นจะมี 2 ระดับคือ ระดับรัฐบาลกลาง และระดับมลรัฐ ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมก็เช่นกัน เมื่อรัฐบาลกลางมี NEPA ไปเป็นแบบอย่างในการตรากฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในเรียกชื่อ กฎหมายสิ่งแวดล้อมระดับมลรัฐว่า The State Environmental Policy Acts : SEPA's หรือ Little NEPA's แต่ในการตรากฎหมาย SEPA's นี้ แต่ละมลรัฐก็จะคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของแต่ละมลรัฐ ว่าเป็นเช่นไร โดยอาจจะมีข้อกำหนดที่เข้มงวดมากกว่า NEPA เช่น ในเรื่องของการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถกำหนดไว้ให้สูงกว่ามาตรฐานกลางได้ แต่ไม่อาจกำหนดในอัตราที่ต่ำกว่าได้ แต่ละรัฐ จึงอาจมีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ดี ปัญหาสำคัญมีว่า เมื่อทางมลรัฐมีองค์กรที่จัดตั้งตามกฎหมาย SEPA's ของตนแล้ว EPA ซึ่งเป็นองค์กรจาก NEPA จะมีบทบาทอย่างไรเพียงใด ในเรื่องนี้จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า บทบาทของ EPA จะเป็นองค์กรที่เข้าไปทำหน้าที่ร่วมกับองค์กรอื่นๆ ในการควบคุมมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพของสารพิษที่จะถูกปล่อยออกมาสู่สิ่งแวดล้อมด้วยอำนาจของ EPA ที่เกิดขึ้น

จากการตั้งโดยกฎหมายของระดับรัฐบาลกลางจึงสามารถเข้าไปมีส่วนในการกำหนด หรือดูแลการกำหนดค่าของมาตรฐานสิ่งแวดล้อมของแต่ละมลรัฐ ในฐานะตัวแทนของ รัฐบาลกลาง หากมลรัฐใดไม่เชื่อฟัง EPA ก็สามารทำความเห็นเสนอไปยัง CEQ ซึ่ง CEQ จะรายงานให้แก่ประธานาธิบดีทราบตามลำดับเพื่อให้การทำหน้าที่ครอบคลุมและ ได้ผลดี¹

งานหลักของ EPA ประกอบด้วยงานด้านป้องกันมลพิษ งานประเมิน ความเสี่ยงและลดความเสี่ยงงานด้านวิทยาศาสตร์วิจัยและเทคโนโลยี งานการศึกษา สิ่งแวดล้อม งานพัฒนาระเบียบกฎเกณฑ์ งานบังคับตามกฎหมาย งานบังคับตามกฎหมายประกอบด้วย การออกระเบียบ กฎเกณฑ์ ประกาศต่างๆ การให้ใบอนุญาตเพื่อ ปฏิบัติการหรือเพื่อการก่อสร้าง และการวางแผนงานร่วมกันระหว่าง EPA กับ หน่วยงานของรัฐในอันที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย EPA มีอำนาจกว้างขวางในการบังคับ ใช้กฎหมาย โดยมี Regional Office และในปี 1981 EPA ได้จัดตั้งแผนกเฉพาะในการ สำหรับการบังคับใช้กฎหมายอาญาด้านมลพิษ โดยมีพนักงานสืบสวนสอบสวนซึ่ง สามารถจับและตรวจค้นได้โดยมีหมายจับและหมายค้น โดยมีจำนวนพนักงานสอบสวน มากกว่า 200 คน ในปัจจุบัน สภาสูงของสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญต่อการป้องกัน และปราบปรามการก่อมลพิษเพราะเห็นว่าใช้มาตรการทางแพ่งไม่ได้ผลมากนักในการ ยับยั้งการก่อมลพิษจึงได้มีการเพิ่มโทษการก่อมลพิษในบางกรณีให้มีโทษถึงขั้นอุกฤษ (felony) และหากมีผลให้ผู้อื่นได้รับบาดเจ็บ จะมีระวางโทษถึง 50 ปี เป็นต้น ส่วนโทษ ปรับนั้น จะมีโทษปรับถึง 200,000 เหรียญสหรัฐ และในปัจจุบันความผิดก่อมลพิษมี โทษปรับตั้งแต่ 2,500-1,000,000 เหรียญสหรัฐ

ในส่วนของ Department of Justice ของสหรัฐอเมริกา (ต่อไปจะ เรียกว่า DOJ) ได้จัดตั้งแผนกการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางด้านดินและ ทรัพยากรธรรมชาติในปี ค.ศ.1980 และต่อมาอีกปีหนึ่งได้จัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบ

¹ สนั่น สุขสว่าง, เรื่องเดิม, หน้า 77-78

ความผิดต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อให้มีบุคลากรเฉพาะด้านในการป้องกันและปราบปรามความผิดต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีบุคลากรที่มีประสบการณ์ทั้งในด้านกฎหมายและสิ่งแวดล้อมเข้ามาปฏิบัติงานและประสานงานกับ EPA นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประสานความร่วมมือระหว่างมลรัฐและเจ้าพนักงานของสหรัฐ

สำหรับองค์กรศาลของสหรัฐอเมริกาก็มีแนวทางการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก พยายามที่จะวางโทษการกำหนดความรับผิดโดยไม่ต้องพิจารณาองค์ประกอบภายใน ประการที่สอง กำหนดแนวการลงโทษแก่ผู้ก่อมลพิษให้ได้รับโทษหนักขึ้นและไม่รอลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิด

อำนาจในการพิจารณาคดีอาญาที่ผู้ก่อมลพิษกระทำในมลรัฐของตน แต่ละมลรัฐสามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้โดยใช้กฎหมายของมลรัฐ และหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การบังคับใช้มาตรการทางอาญาของมลรัฐจะมีลักษณะที่ต้องการยับยั้งการกระทำความผิด และมีแนวโน้มที่จะลงโทษอย่างสูงแก่ผู้ก่อมลพิษ เช่น ในมลรัฐอินเดียนาส์ ลงโทษปรับห้าแสนเหรียญต่อวันและจำคุก 4 ปี สำหรับการเจตนาทิ้งสารอันตราย ขณะที่ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ให้ปรับเพียงห้าหมื่นเหรียญ และจำคุกไม่เกินห้าปี เป็นต้น¹

2.2.4 โครงสร้างของมาตรการทางอาญา

จากการศึกษากฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาตามที่กล่าวมานี้ พบว่าในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้บังคับมาตรการทางอาญานั้น กฎหมายต่างๆ ได้กำหนดโครงสร้างของมาตรการทางอาญาไว้โดยสรุปได้ดังนี้ คือ

2.2.4.1 ลักษณะการกระทำที่ใช้มาตรการทางอาญาเป็นสภาพบังคับ คือ การกระทำละเมิดต่อเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในกฎหมายโดยตรง การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้มีอำนาจตามกฎหมายหรือต่อข้อกำหนดระเบียบที่บัญญัติไว้ในกฎหมายในรายละเอียดอื่นๆ

2.2.4.2 กฎหมายแบ่งระดับการกระทำผิดทางสิ่งแวดล้อมออกเป็น 3 ระดับ คือ การกระทำโดยจงใจให้เกิดอันตราย (Knowing endanger) การกระทำโดยจงใจ (Knowing) และการกระทำโดยประมาท

2.2.4.3 กฎหมายกำหนดโทษเป็น 2 ลักษณะ คือ โทษจำคุก และโทษปรับ

เป็นที่น่าสังเกตว่าในกรณีโทษปรับนั้น กฎหมายจะกำหนดให้ลงโทษปรับต่อวันที่กระทำความผิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย และอัตราโทษปรับจะสูงมากเมื่อเทียบกับโทษปรับในคดีความผิดทางอาญาโดยทั่วไป สอดคล้องกับรูปแบบการลงโทษตามทฤษฎีสัมพัทธ์ (Relative Theory) ซึ่งทำให้ทราบชัดว่ารัฐมีความมุ่งหมายที่จะใช้มาตรการทางอาญาควบคุมปัญหาการกระทำผิดทางสิ่งแวดล้อมโดยประสงค์ที่จะปกป้องผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม และเพื่อสนับสนุนนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐให้ดำเนินไปได้อย่างราบรื่นอีกทางด้วย

2.2.4.4 กฎหมายกำหนดอัตราโทษหนักและโทษเบาต่างกันโดยเรียงลำดับตามประเภทและความสำคัญของกฎหมายได้ดังนี้ คือ กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำของรัฐบาลกลาง กฎหมายว่าด้วยการทิ้งกากของเสีย และกฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศ

จะสังเกตเห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกาจะไม่บัญญัติให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางเสียงมีมาตรการทางอาญาเป็นสภาพบังคับไว้ ทั้งนี้ ก็เนื่องจากรัฐประสงค์จะควบคุมมลพิษทางเสียงโดยการสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อแสวงหาวิธีลดระดับเสียงจากแหล่งกำเนิดเสียงมากกว่าที่จะออกกฎหมายมาควบคุมมลพิษทางเสียงโดยตรง ยิ่งกว่านั้นการกระทำผิดทางสิ่งแวดล้อมโดยบุคคลธรรมดาตามกฎหมายจะกำหนดอัตราโทษไว้เบาว่าการกระทำผิดซึ่งกระทำโดยองค์กรหรือนิติบุคคล แต่อย่างไรก็ตาม

¹ณรงค์ ใจหาญ, “การประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ,”
บทบัญญัติ 59 (ตอน 2 มิถุนายน 2546): 61-62

โทษที่องค์กรหรือนิติบุคคลจะได้รับตามกฎหมายนั้นก็จะเป็นเพียงโทษปรับ (ในอัตราสูงมาก) สถานเดียวเท่านั้น

2.2.5 มาตรการทางอาญา

จากโครงสร้างของมาตรการทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาดังกล่าว เมื่อได้ศึกษาประกอบกับรูปแบบการบัญญัติในสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาดังกล่าว เมื่อได้ศึกษาประกอบกับรูปแบบการบัญญัติกฎหมายฉบับต่างๆ เหล่านั้นแล้ว จึงพบว่า กฎหมายกำหนดบทบาทของมาตรการทางอาญาไว้ 2 ลักษณะคือ

2.2.5.1 บทบาทที่เป็นมาตรการเสริมให้กฎหมายสมบูรณ์ยิ่งขึ้น (Complementary measure) ดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำของรัฐบาลกลาง และกฎหมายว่าด้วยการทิ้งกากของเสีย กล่าวคือ กฎหมายทั้งสองฉบับนี้มิได้มุ่งหมายเพียงเพื่อใช้มาตรการทางอาญากำหนดบทลงโทษเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามข้อกำหนดหรือกฎเกณฑ์ของกฎหมายที่บัญญัติไว้เท่านั้น หากแต่ยังมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้มาตรการทางอาญาเป็นบทบังคับเพื่อควบคุมป้องกันและคุ้มครองความเสียหายอย่างใดๆ อันเป็นผลธรรมชาติที่เกิดขึ้นมาจากการกระทำผิดกฎหมายดังกล่าวอีกด้วย การบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวนี้จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเป็นอย่างมาก เพราะมาตรการทางอาญาจะมีบทบาทครอบคลุมถึงทั้งการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายและผลร้ายหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนจากการกระทำผิดดังกล่าวด้วย

2.2.5.2 บทบาทที่เป็นมาตรการประกอบ (Subsidiary measure) ดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้จะใช้มาตรการทางอาญาเป็นสภาพบังคับลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือข้อกำหนดของกฎหมายเท่านั้น แต่มาตรการทางอาญาไม่มีบทบาทคุ้มครองผลร้ายหรือความเสียหายอันจะเกิดหรือเกิดจากการกระทำผิดตามบทกฎหมายฉบับนี้แต่อย่างใด

2.3 กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น

กรณีของประเทศญี่ปุ่นประสบปัญหามลพิษที่คุกคามต่อชีวิต สุขอนามัยของมนุษย์ และสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง อันเนื่องมาจากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมที่เติบโตรวดเร็ว¹ รัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้วยการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันมลพิษขึ้นมาใช้บังคับคือ “The Basic Law for Environment Pollution Control” ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับมาตรการการป้องกันมลพิษเต็มรูปแบบ ซึ่งมีหลักเกณฑ์อธิบายได้ดังนี้

2.3.1 การกำหนดนโยบาย

กฎหมายที่รัฐบาลได้ผลักดันออกมาเพื่อใช้เป็นหลักในการควบคุมปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมคือ (Basic Law for Environment Pollution Control) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์มุ่งส่งเสริมความเข้าใจในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความมั่นใจในสุขภาพอันดีและการดำรงชีวิตอย่างมีความสุขของคนในชาติทั้งในปัจจุบันและอนาคต รวมไปถึงเพื่อให้เกิดสวัสดิภาพแก่มนุษยชาติ โดยกำหนดชัดเจนในเรื่องหลักพื้นฐานและระบุมความรับผิดชอบของรัฐ การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบธุรกิจ และอุตสาหกรรม ตลอดจนประชาชน ทั้งกำหนดนโยบายหลักของรัฐเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอีกด้วย นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดความรับผิดชอบของกิจการทางธุรกิจไว้อย่างชัดเจนว่า ควรจะมีความรับผิดชอบหรือมีมาตรการอันจำเป็นสำหรับการป้องกันมลพิษทางสิ่งแวดล้อม เช่น การบำบัดของเสีย อันเป็นผลที่เกิดจากการดำเนินการกิจการอุตสาหกรรม อีกทั้งจะต้องให้ความร่วมมือกับรัฐในการแก้ไขปัญหามลพิษ

2.3.2 การกำหนดคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กฎหมายที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีการจำแนกการควบคุมสิ่งแวดล้อมไว้เฉพาะเรื่อง โดยได้กำหนดมาตรฐาน

¹ โกเมท ทองกัญญะชัย, เรื่องเดิม, หน้า 167

และมาตรการไว้ในกฎหมายฉบับต่างๆ โดยเฉพาะ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

2.3.2.1 มลพิษทางอากาศ (Air Pollution Control Law)

กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมมลพิษทางอากาศที่เป็นผลมาจากการประกอบกิจการภาคอุตสาหกรรม อันมีผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของประชาชน สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้จึงมุ่งเน้นกำหนดวิธีการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้โดยอาศัยวิธีการกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการแพร่หรือปล่อยควันเขม่าของกิจการภาคอุตสาหกรรมอย่างเป็นระบบตามแนวทางในการบริหาร ซึ่งรัฐเห็นว่าเป็นมาตรการอันจำเป็นสำหรับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางอากาศที่เกิดกับสถานะแวดล้อม

นอกจากนั้น หากผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมรายใดที่ได้รับคำสั่งอย่างใด ๆ จากเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว ยังคงฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม หรือหลีกเลี่ยง ชัดขวาง ผู้ประกอบการนั้นอาจจะต้องรับโทษในทางอาญาอีกด้วย

2.3.2.2 มลพิษทางน้ำ (Water Pollution Control Law)

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อควบคุมการปล่อยน้ำเสียจากภาคอุตสาหกรรม โดยที่เนื้อหาของสาระของกฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นจะกำหนด ระเบียบข้อบังคับ และกฎเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพน้ำ เพื่อใช้กำกับดูแลและควบคุมระบบการปล่อยน้ำเสียจากภาคอุตสาหกรรมก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะโดยอาศัยวิธีการตามแนวทางในการบริหารของรัฐเป็นเรื่องสำคัญในการกำหนดถึงความรับผิดชอบของผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรม ให้จัดมีมาตรการที่จำเป็นเพื่อขจัดปัญหามลพิษทางน้ำ ที่จะเกิดขึ้นจากการประกอบการอุตสาหกรรมดังกล่าว เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการปล่อยน้ำเสียจากภาคอุตสาหกรรมเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานของกฎหมาย หรือมาตรการที่เกี่ยวกับวิธีการรายงานการติดตั้งเครื่องบำบัดน้ำเสียเมื่อผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมมีความประสงค์ที่จะติดตั้งอุปกรณ์ดังกล่าว นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับตามให้เป็นไปตามกฎหมายอีกด้วย¹

หากผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมรายใดกระทำความผิดข้อกำหนด กฎเกณฑ์ หรือมาตรฐานคุณภาพน้ำที่บัญญัติไว้ในกฎหมายและได้รับคำสั่ง

อย่างไรๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐ แล้วยังฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหรือหลีกเลี่ยง ชัดขวาง หรือ ปฏิเสธคำสั่งดังกล่าว ผู้ประกอบกิจการต้องรับโทษในทางอาญาที่กฎหมายบัญญัติไว้

2.3.2.3 กากของเสีย (Waste Management Law)

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักในอันที่จะกำหนดมาตรการอันเหมาะสมสำหรับใช้จัดการกากของเสีย เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสุขภาพอันดีของประชาชนเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่จำเป็นในการดำรงชีวิต เนื้อหามุ่งไปในเรื่องกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้การเป็นไปตามแนวทางการบริหารเป็นหลัก โดยเฉพาะเรื่อง การจัดการกากของเสียจากอุตสาหกรรม ข้อห้ามการทิ้งกากของเสีย และข้อกำหนดเกี่ยวกับโรงงานบำบัดกากของเสียจากอุตสาหกรรม นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าไปควบคุมและบังคับการให้มีการปฏิบัติตาม กฎเกณฑ์และมาตรการต่างๆ ที่กำหนดไว้ ดังเช่น ในกรณีที่มีการปฏิบัติหรือการดูแลรักษา กากของเสียจากภาคอุตสาหกรรมไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

2.3.2.4 ข้อบังคับในเรื่องเสียง (Noise Regulation Law)

วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายฉบับนี้คือ เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสุขภาพของประชาชน และปกป้องสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นในการดำรงชีวิตซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากภาวะมลพิษทางเสียง เนื้อหาสาระที่สำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ รัฐมุ่งเน้นที่จะกำหนดมาตรการที่จำเป็น ตลอดจนวางกฎระเบียบเกี่ยวกับการทำให้เกิดเสียง เพื่อควบคุมระดับเสียงจากแหล่งกำเนิดในระดับที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชน โดยการกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการจัดให้มีมาตรการอันจำเป็นเพื่อขจัดหรือบรรเทาภาวะมลพิษดังกล่าวที่เกิดจากการผลิตหรือใช้เครื่องจักรของภาคอุตสาหกรรม ดังเช่น การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการทำรายงานการติดตั้งเครื่องกำจัดเสียงเมื่อบุคคลใดประสงค์จะติดตั้งเครื่องมือดังกล่าวในภาคอุตสาหกรรม เป็นต้น นอกจากนี้กฎหมาย

¹ทรงพล พลเยี่ยม, เรื่องเดิม, หน้า 111

ฉบับนี้ยังให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าไปควบคุมและบังคับการให้มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้¹

2.3.3 องค์การบังคับใช้กฎหมาย

ในประเทศญี่ปุ่นมีการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็น 2 ระดับ คือ ในส่วนกลาง (Central Level) และในส่วนภูมิภาค (Local Level) หากเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกาให้อำนาจแก่ละมรัฐมีอิสระในการบัญญัติกฎหมายได้อย่างกว้างขวางกว่า ในขณะที่การออกกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นเกิดจากส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่

ระบบการควบคุมติดตามประสานงานและประเมินผลไม่แตกต่างกันมากนัก โดยประเทศญี่ปุ่นบทบาทของเจ้าหน้าที่ส่วนกลางจะมากกว่าส่วนท้องถิ่น ซึ่งเปรียบเทียบแล้ว คล้ายคลึงกับอำนาจของ EPA ของสหรัฐอเมริกานั้นเอง โดย The Local Councils จะทำหน้าที่ศึกษาค้นคว้ารายละเอียดเพื่อการควบคุมสิ่งแวดล้อมในเขตที่ตนรับผิดชอบเท่านั้น ส่วน The Central Councils จะมีบทบาททั่วไปในการวางแผนและกำหนดนโยบายโดยมีเจ้าพนักงานซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย The Environment Agency Establishment Law ชื่อ The Environment Agency (EA) เป็นผู้ที่มีอำนาจคล้ายคลึงกับ EPA ของสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ดี ในระบบราชการของประเทศญี่ปุ่นนั้น การทำงานของ The Central Council มักจะไม่เป็นอิสระเพราะจะถูกอิทธิพลจากข้าราชการประจำ และ EA เข้ามามีบทบาทในการจัดทำรายงาน หรือให้คำปรึกษาและเสนอแนะทำให้ผลการศึกษาวิจัยจะเป็นผลแก่การทำงานของ EA มากกว่าขอบเขตและการทำงาน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของ EA จึงมีอย่างกว้างขวางด้วยการประสานกับหน่วยงานสิ่งแวดล้อมอื่นๆ จากรูปแบบและความสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อม และองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นแล้ว จะเห็นได้ว่า รูปแบบ

¹ทรงพล พลเยี่ยม, เรื่องเดิม, หน้า 105-116

และองค์กรที่จัดตั้งคล้ายคลึงกับของประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่มาก เพียงแต่แตกต่างกันในลักษณะของระบบการปกครองของประเทศที่เป็นแบบสหพันธรัฐกับรัฐเดี่ยว ซึ่งสิ่งสำคัญของการจัดตั้งองค์กรตามกฎหมาย และการมีกฎหมายเพียงเท่านั้นยังไม่อาจแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากไม่มีรูปแบบของการบังคับใช้มาตรการอย่างเหมาะสม¹

2.3.4 โครงสร้างมาตรการทางอาญา

จะเห็นได้ว่ากฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ถูกบัญญัติขึ้นเป็นการเฉพาะ รอบคอบ และมีระบบซึ่งในส่วนของโครงสร้างของมาตรการทางอาญานั้น พบว่ากฎหมายเหล่านี้กำหนดโครงสร้างของมาตรการทางอาญาไว้โดยสรุปได้ดังนี้ คือ

2.3.4.1 ลักษณะการกระทำที่ใช้มาตรการทางอาญาเป็นสภาพบังคับ คือ การกระทำละเมิดต่อเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อควบคุมการแพร่หรือปล่อยมลพิษโดยตรง การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานของรัฐที่สั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทำการแก้ไขใดๆ เมื่อมีการทำละเมิดต่อข้อบังคับของกฎหมาย

2.3.4.2 กฎหมายแบ่งระดับการกระทำผิดทางสิ่งแวดล้อมออกเป็น 2 ระดับ คือ การกระทำผิดโดยเจตนา และการกระทำโดยประมาท

แต่การพิจารณาว่าการกระทำอย่างไรเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือไม่นั้น จะมีหลักการพิจารณาผ่อนผันการพิสูจน์เจตนาไม่เคร่งครัดอย่างหลักการพิสูจน์เจตนาตามที่ใช้บังคับความรับผิดชอบทางอาญาโดยทั่วไป

2.3.4.3 กฎหมายกำหนดโทษเป็น 3 ลักษณะ คือ โทษจำคุกให้ทำงานหนัก โทษจำคุกและโทษปรับ ซึ่งในการลงโทษจำคุกนั้นกฎหมายแต่ละฉบับยังบัญญัติโทษไว้ต่างลักษณะกัน เช่น กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ บัญญัติไว้ว่า

¹โกเมท ทองภิญโญชัย, เรื่องเดิม, หน้า 100-101

“Imprisonment with labor” กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ บัญญัติว่า “Penal servitude” และในกฎหมายว่าด้วยการลงโทษการกระทำผิดที่เกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมซึ่งก่อให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพของประชาชน บัญญัติว่า “Imprisonment with prison labor” ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้เหมาะสมกับสภาพความรับผิดชอบในปัญหามลพิษแต่ละประเภท

อย่างไรก็ตาม ในทางทฤษฎีแล้ว การกำหนดโทษในกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นก็มีลักษณะสอดคล้องกับรูปแบบการลงโทษตามทฤษฎีสัมพัทธ์ ซึ่งนอกจากมีวัตถุประสงค์ข่มขู่ปราบปรามการกระทำผิดแล้วยังมีวัตถุประสงค์ที่จะลงโทษเพื่อชดเชยความผิดที่เกิดขึ้น (Expiation) อีกด้วย การกำหนดโทษจึงเน้นหนักไปที่โทษปรับซึ่งมีอัตราสูงมากเช่นกัน

2.3.4.4 การกำหนดความหนักเบาของอัตราโทษของกฎหมายแต่ละฉบับอาจแสดงให้เห็นได้จากกฎหมายที่กำหนดอัตราโทษหนักถึงโทษเบาได้เป็นลำดับ ดังนี้ คือ กฎหมายว่าด้วยการลงโทษการกระทำผิดที่เกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมซึ่งก่อให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพของประชาชน กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ กฎหมายควบคุมกากของเสีย และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับเสียง

2.3.5 มาตรการทางอาญา

จากโครงสร้างของมาตรการทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นตามที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับต่างๆ เหล่านี้กำหนดบทบาทของมาตรการทางอาญาไว้ 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

2.3.5.1 บทบาทที่เป็นมาตรการที่ใช้บังคับแก่การกระทำผิดทางสิ่งแวดล้อมโดยตรง ดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการลงโทษการกระทำผิดที่เกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมซึ่งก่อให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพของประชาชน โดยกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษทางอาญา ไม่ว่าจะได้กระทำโดยเจตนา ประมาท หรือต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้อื่นในกรณีผู้แทนหรือตัวแทนของผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิด

นอกจากนี้ ยังมีการบัญญัติข้อสันนิษฐานในการกระทำผิดไว้ด้วยว่า หากมีการปล่อยสารอันตรายจากการประกอบอุตสาหกรรมซึ่งทำให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตหรือสุขภาพของประชาชน แม้อันตรายนั้นเพียงอาจจะเป็นผลจากการปล่อยสารดังกล่าว กฎหมายฉบับนี้ให้ถือว่าอันตรายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดขึ้นจากการปล่อยสารดังกล่าวนี้ และ

2.3.5.2 บทบาทที่เป็นมาตรการประกอบ (Subsidiary measure)

ซึ่งจะกำหนดให้มาตรการทางอาญาเป็นเพียงสภาพบังคับในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือละเมิดข้อกำหนดตามแนวทางการบริหารของรัฐเท่านั้น และจะบัญญัติให้มาตรการทางอาญามีบทบาทเช่นนี้ในกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมทุกฉบับ ทั้งนี้ ก็เพื่อใช้มาตรการทางอาญาเป็นเครื่องมือของรัฐเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั่นเอง



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหามาตรการทางอาญาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ในการดำเนินคดีกับผู้ประกอบการเหมืองแร่

มาตรการทางอาญาที่นำมาใช้ในการดำเนินคดีกับผู้ประกอบการเหมืองแร่ นั้นนับว่าเป็นมาตรการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีส่วนช่วยป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นจากการทำเหมืองแร่ให้มีประสิทธิภาพอย่างหนึ่ง แต่จากการที่ได้ศึกษาถึงมาตรการทางอาญาที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมฉบับต่าง ๆ อันได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และประมวลกฎหมายอาญา มาตรการดังกล่าวนับว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยในการควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษ ตลอดจนได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินคดีอาญากับผู้ประกอบการเหมืองแร่ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย และพบปัญหาที่สำคัญที่ทำให้การดำเนินคดีอาญากับผู้ประกอบการเหมืองแร่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ปัญหาแรกคือปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของไทยมีองค์ผู้บังคับใช้กฎหมายจำนวนมาก เกิดความเหลื่อมล้ำในการใช้อำนาจของแต่ละองค์กร เป็นการสร้างภาระหน้าที่เกินสมควรแก่ผู้ประกอบการเหมืองแร่ในการที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย ปัญหาที่สองคือปัญหาการพิสูจน์ความผิดเพราะคดีสิ่งแวดล้อมนั้นต้องเกี่ยวข้องกับพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งจะต้องมีผลการตรวจสอบวิเคราะห์ทาง ฟิสิกส์ เคมี และรังสีเทคนิค มีการแปลผลวิเคราะห์เป็นข้อมูลสถิติ จากนั้นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านต่างๆ เป็นผู้ประมวลผลวิเคราะห์แล้วสรุปให้ความเห็นเพื่อพิสูจน์ความผิด ปัญหาที่สามคือบทลงโทษที่ใช้กับผู้กระทำความผิด เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมบางฉบับยังไม่มีมาตรการบทลงโทษที่รุนแรงที่เข้มแข็งพอที่จะหยุดยั้งผู้กระทำความผิดได้ ปัญหาที่สี่คือปัญหาความรับผิดชอบทางอาญาของผู้ประกอบการเหมืองแร่ มักจะกระทำในรูปของ นิติบุคคล ซึ่งในทางกฎหมายแล้วถือว่า นิติบุคคลย่อมมีความรับผิดชอบทางอาญาเช่นเดียวกับบุคคล

ธรรมดา ทำให้เกิดปัญหาเรื่องความรับผิดชอบของผู้ประกอบการเหมืองแร่ที่เป็นนิติบุคคลว่าจะรับโทษทางอาญาประเภทใดได้บ้าง และมากน้อยเพียงใด

1. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนขององค์กรหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลจัดการสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษา พบว่าองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลและจัดการสิ่งแวดล้อมภาครัฐของประเทศไทยมีอยู่ด้วยกันหลายองค์กร และองค์กรและหน่วยงานเหล่านี้ก็มีภารกิจและหน้าที่ตามกฎหมายที่หน่วยงานนั้นๆ มีอยู่ ดังนั้นในกรณีที่เกิดปัญหามลพิษขึ้น จะพบว่ามีหลายหน่วยงานเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นๆ และการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมักจะขาดความเป็นเอกภาพ และด้อยประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหานั้นๆ

หน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ที่ใช้อำนาจตามกฎหมายทั้งหมดล้วนแต่มีผลกระทบเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยทั้งสิ้น กล่าวคือ องค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบที่มีอำนาจตามกฎหมาย มักจะมีมุมมองปัญหาในมุมที่หน่วยงานหรือองค์กรนั้นถือกฎหมาย ซึ่งบางครั้งในการใช้อำนาจตามกฎหมายแต่ก็อาจก่อให้เกิดการเหลื่อมล้ำเข้าไปในอำนาจตามกฎหมายอื่นที่ หน่วยงานหรือองค์กรนั้นไม่ได้รับผิดชอบอยู่ได้ ประกอบกับการที่หน่วยงานของรัฐมีองค์กรย่อยซึ่งบังคับใช้กฎหมายและมีหน้าที่กำกับดูแลสิ่งแวดล้อม ย่อมทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ว่าองค์กรใดจะเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายหรืออำนาจหน้าที่เป็นของหน่วยงานใด เพราะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมแต่ละฉบับจะกำหนดพนักงานเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมายแตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น กรณีมีการร้องเรียนว่า ได้รับความเดือดร้อนจากการทำเหมืองแร่ ซึ่งก่อให้เกิดฝุ่นละออง เสียงและแรงสั่นสะเทือนจากการระเบิด ส่งผลกระทบต่อชีวิตสุขภาพอนามัย และสิ่งแวดล้อมโดยรอบพื้นที่ประกอบการเหมืองแร่ ปัญหาการร้องเรียนดังกล่าวมักจะร้องไปในหลายหน่วยงานหรือหลายองค์กรด้วยกัน ในกรณีเช่นนี้ มักจะมีหน่วยงานที่ได้รับการร้องเรียน อย่างน้อย 3 หน่วยงานด้วยกัน ได้แก่ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กรมควบคุมมลพิษ กรมอนามัย ซึ่งในแต่ละ

หน่วยงานหรือองค์กร เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ก็จะรีบดำเนินการในส่วนที่หน่วยงานนั้นเกี่ยวข้องตามกฎหมาย โดยจะต้องรวบรวมข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นที่หน่วยงานนั้นๆ มีอยู่ และดำเนินการเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาตามกฎหมายที่หน่วยงานนั้นๆ ถือบังคับใช้อยู่ ในกรณีเรื่องร้องเรียนดังกล่าวจะพบว่าหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการเพื่อการแก้ไขปัญหา ซึ่งจะได้วิเคราะห์ปัญหาดังนี้

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ก็จะส่งให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ตรวจสอบการทำเหมืองแร่ว่ามีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเงื่อนไขแบบท้ายประทานบัตรหรือไม่อย่างไร โดยจะต้องมีการตรวจวัดคุณภาพอากาศ คุณภาพน้ำผิวดิน น้ำใต้ดิน เสียงและแรงสั่นสะเทือน พร้อมทั้งทำการเปรียบเทียบผลการตรวจวัดในครั้งก่อน ๆ ที่ผ่านมาว่า ผู้ประกอบการเหมืองแร่ได้ดำเนินการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามระยะเวลาที่กำหนด และผลการตรวจวัดอยู่ในค่าเกณฑ์มาตรฐานตามที่กำหนดไว้หรือไม่อย่างไร จากนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการตรวจสอบซ้ำ โดยติดตั้งสถานีและเครื่องมือสำหรับการตรวจวัดคุณภาพอากาศ คุณภาพน้ำ เสียงและแรงสั่นสะเทือน ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ตามความเหมาะสมกับสภาพปัญหานั้นๆ และเมื่อเจ้าหน้าที่ของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่พบว่า กองเก็บเปลือกดินหินในบริเวณพื้นที่ประทานบัตรนั้น มีการฟุ้งกระจายของฝุ่นละอองสูงมาก ซึ่งเป็นสาเหตุก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญของชุมชนใกล้เคียง เจ้าหน้าที่จึงได้สั่งการให้ปิดอัดแน่นพื้นที่เก็บกองเปลือกดินแล้วให้น้ำหน้าดินชุ่มชื้นด้านบนและปลูกพืชคลุมหน้าดิน และปลูกหญ้าแฝกตามแนวความลาดชันพร้อมสร้างแนวกำบังลดความเร็วลมที่พัดผ่านเพื่อป้องกันการปลิวฟุ้งของฝุ่นดินในบริเวณดังกล่าว

กรมควบคุมมลพิษ องค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ก็จะดำเนินการโดยส่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเข้าตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษตามข้อร้องเรียน ในเขตพื้นที่ประทานบัตรเหมืองแร่ โดยให้ผู้ถือประทานบัตรแสดงรายงานผลการตรวจวัดคุณภาพอากาศ คุณภาพ

น้ำบนผิวดินและน้ำใต้ดิน เสียง และแรงสั่นสะเทือน ในรอบการตรวจวัดในครั้งก่อน ๆ ซึ่งต้องดำเนินการตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือไม่ อย่างไร จากนั้นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะทำการตรวจสอบซ้ำ โดยติดตั้งสถานีและเครื่องมือสำหรับการตรวจวัดคุณภาพอากาศ คุณภาพน้ำ เสียงและแรงสั่นสะเทือน ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ตามความเหมาะสมกับสภาพปัญหานั้นๆ

กรมอนามัย องค์การผู้บังคับใช้กฎหมาย ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ก็จะส่งเจ้าพนักงานสาธารณสุขเข้าไปตรวจสอบเหตุที่จะเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนและคนงาน ตามข้อร้องเรียนโดยรอบพื้นที่ที่ประตันทันตึงเหมืองแร่ มีการเก็บตัวอย่างน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน เก็บตัวอย่างฝุ่นละออง จากนั้นจะสอบประวัติการทำงาน ระยะเวลาที่ได้รับผลกระทบ การเข้ารับการรักษายาบาล และตรวจสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ มีการเก็บตัวอย่างปัสสาวะ เลือด เพื่อไปตรวจสอบหาความสัมพันธ์กับแหล่งที่ก่อให้เกิดมลพิษว่าเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันอย่างไร และเมื่อพบว่าสาเหตุของการเจ็บป่วยของประชาชนโดยรอบพื้นที่ที่ประตันทันตึงเกิดจากฝุ่นละอองที่ปลิวกระจายมาจากพื้นที่เก็บกองเปลือกดินในเขตประตันทันตึง เจ้าพนักงานสาธารณสุขได้มีคำสั่งการให้ย้ายกองดินออกไปจากพื้นที่ประตันทันตึง

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น องค์การผู้บังคับใช้ตามกฎหมาย อาญาเข้าตรวจสอบในพื้นที่ประตันทันตึง ตามข้อร้องเรียนว่ามีการกระทำฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือไม่ และการกระทำใดบ้างที่ครอบคลุมความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา และจัดเจ้าหน้าที่ไว้เฝ้าระวังไม่ให้มีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือคำสั่งการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นอันเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย

จะเห็นได้ว่าเมื่อเกิดกรณีตัวอย่างการร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหามลพิษด้านสิ่งแวดล้อมจากการทำเหมืองแร่ข้างต้น องค์การผู้บังคับใช้กฎหมายแต่ละองค์กรใช้อำนาจในการตรวจสอบและมีการสั่งการให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่ ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขใด ๆ อันเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ เมื่อองค์การผู้บังคับใช้กฎหมายทุกองค์กรได้มีคำสั่งการในส่วนที่รับผิดชอบ คำสั่งการขององค์การผู้บังคับใช้กฎหมายองค์กรหนึ่ง อาจไปก้ำกึ่งอำนาจตามกฎหมายขององค์การผู้บังคับใช้กฎหมายอีกองค์กรหนึ่งได้ ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าเจ้าพนักงานสาธารณสุขเข้าไปตรวจสอบสาเหตุที่จะเป็นอันตราย

ร้ายแรงต่อสุขภาพ ซึ่งเกิดจากฝุ่นละอองที่ปลิวกระจายมาจากพื้นที่เก็บกองเปลือกดินในเขตประตันทนบัตร ได้มีคำสั่งการให้ย้ายกองดินออกไปจากพื้นที่ประตันทนบัตร เมื่อผู้ประกอบการเหมืองแร่จะย้ายกองดินออกไปจากพื้นที่ประตันทนบัตรก็ไม่สามารถจะทำได้ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ห้ามขนมูลดินทรายออกนอกเขตประตันทนบัตรเว้นแต่จะได้รับอนุญาตแต่ในกรณีนี้ไม่สามารถจะอนุญาตให้ได้เนื่องจากเปลือกดินดังกล่าวมีความจำเป็นต้องใช้ในการถมกลับลงในชุมชนเมืองเพื่อฟื้นฟูสภาพพื้นที่หลังการทำเหมือง ซึ่งในเรื่องเดียวกันนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ได้ตรวจสอบตามข้อร้องเรียนแล้ว ได้มีคำสั่งการให้บดอัดแน่นพื้นที่เก็บกองเปลือกดินแล้วให้นำหน้าดินปูทับด้านบนและปลูกพืชคลุมหน้าดิน และปลูกหญ้าแฝกตามแนวความลาดชันพร้อมสร้างแนวกำบังลดความเร็วลมที่พัดผ่านเพื่อป้องกันการปลิวฟุ้งของฝุ่นดินในบริเวณดังกล่าว

ในกรณีศึกษาข้างต้น องค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายแต่ละองค์กรได้มีคำสั่งการที่ไม่สอดคล้อง มีข้อขัดแย้งในสาระสำคัญของคำสั่งการ ระหว่างหน่วยงานกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กับกรมอนามัย แสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นเอกภาพของการแก้ไขปัญหาของภาครัฐ ทำให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่ซึ่งเป็นผู้รับคำสั่ง สับสนว่าจะต้องปฏิบัติตามอย่างไร ขาดความเชื่อมั่นต่อองค์กรของรัฐ เกิดความสงสัยต่อพฤติการณ์ของผู้ตรวจสอบว่าไม่สุจริต และการที่องค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายแต่ละหน่วยงานต่าง ๆ เข้าไปตรวจสอบการทำเหมืองแร่ตามข้อร้องเรียนไม่พร้อมในเวลาเดียวกันนั้น ได้สร้างภาระหน้าที่เกินสมควรแก่ผู้ประกอบการเหมืองแร่ เพราะต้องเตรียมเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับการที่ได้รับอนุญาตประตันทนบัตร มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม เตรียมสถานที่ จัดคนงานไว้ช่วยเหลืออำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่และต้องเป็นผู้นำตรวจพื้นที่ ซึ่งการเข้าตรวจสอบที่ไม่พร้อมกันของแต่ละองค์กรส่งผลกระทบต่อการผลิตต้องหยุดชะงักไป ทุกครั้งที่แต่ละหน่วยงานเข้าตรวจสอบ

สำหรับองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น มีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สมบูรณ์ คือ ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการควบคุมสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะได้แก่

CEQ ซึ่งทำหน้าที่ในการวางแผนสิ่งแวดล้อม โดยมีองค์กรที่ทำหน้าที่พิทักษ์สิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า The Environment Protection Agency (EPA) เป็นผู้ประเมินตรวจสอบ ติดตามผล รวมทั้งประสานงานในด้านสิ่งแวดล้อมโดยเป็นองค์กรกลางเพียงองค์กรเดียวที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งหมด หรือในประเทศญี่ปุ่น ได้จัดให้มีเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยตรง ได้แก่ EA (Environment Agency) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีลักษณะคล้ายกับ EPA ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเห็นได้ว่าแตกต่างกับประเทศไทยที่ไม่มีองค์กรกลางในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงทั้งหมดทำให้เกิดความขัดข้องเมื่อมีการบังคับใช้กฎหมาย

2. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการพิสูจน์ความผิด

จากที่ได้ศึกษาในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่าบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนั้น จะมีมาตรการหรือบทลงโทษทางอาญากำหนดไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับ โดยมีการวางบทความผิดและโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดไว้ด้วย ดังนั้น ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ประกอบการเหมืองแร่ที่ก่อให้เกิดมลพิษนั้น จึงต้องนำหลักความรับผิดชอบทางอาญาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ เพราะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม มิได้บัญญัติให้มีการพิจารณาความรับผิดชอบทางอาญาแยกต่างหากจากความรับผิดชอบทางอาญาทั่วไป ทำให้หลักการพิสูจน์ความผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมยังคงใช้หลักการพิสูจน์เจตนาของผู้กระทำความผิด คือ บทบัญญัติในเรื่องการใช้บังคับกฎหมายและความรับผิดชอบในทางอาญานั้นเอง

โดยมีหลักการทั่วไปดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 วรรคแรกที่ว่า “บุคคลจักต้องรับโทษทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิดนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย” ประกอบกับมาตรา 59 วรรคแรก ที่บัญญัติว่า “บุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา เว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาท ในกรณีที่ยกกฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำโดยประมาท

หรือเว้นแต่ในกรณีที่ถูกหมายบัญญัติไว้ให้แจ้งชัดให้ต้องรับผิดชอบได้กระทำโดยไม่มีเจตนา” และวรรคที่สองที่ว่า “การกระทำโดยเจตนาได้แก่ กระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะเดียวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผล หรือย่อมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น”

จากหลักที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นหลักความรับผิดชอบของบุคคลในทางอาญาและหลักการใช้บังคับกฎหมายอย่างเคร่งครัด ทำให้ผู้เสียหายหรือโจทก์จะต้องมีการการพิสูจน์ว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากผู้กระทำได้กระทำโดยเจตนาซึ่งการพิสูจน์ให้เห็นถึงเจตนาและความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลในบางคดีเป็นการยากที่จะพิสูจน์ให้เห็นว่า สารพิษที่สะสมในร่างกายนั้นเป็นผลมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษจากการทำเหมืองแร่ และสารพิษที่สะสมเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้เสียหายเกิดการเจ็บป่วย เนื่องจากปัจจุบันเราสามารถรับสารพิษได้จากแหล่งกำเนิดมลพิษอื่น ๆ อีกมาก และพยานหลักฐานที่ได้จากการวิจัยก็อาจจะไม่สมบูรณ์พอที่จะบ่งชี้ได้ว่า การเจ็บป่วยของผู้เสียหายเกิดจากการทำเหมืองนั้น เช่น กรณีที่มีเรื่องราวเรียนว่ามีสารพิษจากการทำเหมืองปนเปื้อนลงสู่แหล่งน้ำลำธาร สะสมตัวในตะกอนดินพื้นที่ราบลุ่มซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของชาวบ้านซึ่งได้ใช้ที่ดินและน้ำในลำธารทำเกษตรกรรม ส่วนน้ำที่ใช้ในการบริโภคเป็นน้ำบ่อ ทำให้ชาวบ้านในพื้นที่ได้รับสารพิษเข้าไปสะสมตัวในร่างกายเกิดการเจ็บป่วย

การที่จะพิสูจน์เรื่องราวเรียนว่ามีเหตุเกิดจากผู้ประกอบเหมืองแร่ได้ฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นจะต้องมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเช่น วิศวกรรมเหมืองแร่ วิศวกรรมสิ่งแวดล้อม แพทย์ พยาบาล และในสาขาวิชาการด้านอื่นๆ กล่าวคือจะต้องมีการรวบรวมพยานหลักฐานอาทิเช่น การเก็บตัวอย่างดิน น้ำ ตะกอนท้องน้ำ บริเวณลำธารและบริเวณพื้นที่ใกล้เคียงโดยรอบประทานบัตรเหมืองแร่ เปรียบเทียบกับตัวอย่างดิน น้ำผิวดิน น้ำใต้ดิน และตะกอนดินในเขตประทานบัตร ซึ่งการเก็บตัวอย่างเพื่อเป็นหลักฐานนั้นมีการดำเนินการโดยมีแผนงานที่ชัดเจน เช่น ทำแผนที่สำรวจจัดวางตำแหน่ง ระยะทาง ทิศทางความลาดชันของภูมิประเทศ การเก็บตัวอย่างแต่ละตำแหน่งต้องกำหนดวิธีการสำรวจและเครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ให้เหมาะสมกับประเภทของชนิดตัวอย่างที่จัดเก็บ โดยเริ่มเก็บตัวอย่างจาก

ต้นน้ำด้านบนแปลงประตานบัตรเหมืองแร่ลงมาตามแนวความลาดชันของภูมิประเทศ จนถึงปลายน้ำด้านล่างแปลงประตานบัตรเหมืองแร่ และพื้นที่ราบลุ่มเกษตรกรรม

หลักฐานทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับสุขภาพอนามัย ของชาวบ้านนั้นมีแผน ดำเนินการคือจัดเป็นประเภทกลุ่มอาชีพ ช่วงอายุ เพศ แยกออกเป็นกลุ่มๆ สอบประวัติ สุขภาพการเจ็บป่วยของชาวบ้านและเครือญาติ การเข้ารักษาพยาบาล ในแต่ละกลุ่ม ตัวอย่าง มีการเก็บตัวอย่างปัสสาวะ เลือด เพื่อนำไปตรวจวิเคราะห์เพื่อหาสารพิษที่ สะสมในร่างกาย

เมื่อได้ตัวอย่างตามแผนงานครบถ้วนแล้วจะส่งตัวอย่างดังกล่าวไปวิเคราะห์ใน ห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์เพื่อวิเคราะห์หาชนิดและปริมาณสารพิษ เช่น โลหะหนัก ต่างๆ อาทิเช่น สารหนู ตะกั่ว แคดเมียมปรอท แมงกานีส ไซยาไนด์ นำผลวิเคราะห์ที่ ได้จากห้องปฏิบัติการมาเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ในแปลงประตานบัตรกับพื้นที่ โดยรอบ ซึ่งผลการวิเคราะห์ส่วนมากไม่สามารถชี้ชัดได้ว่าสารพิษที่ปนเปื้อนสู่ลำธาร แล้วมาสะสมตัวในตะกอนดินพื้นที่ราบลุ่มที่เป็นที่อยู่อาศัยและทำการเกษตรกรรมเกิด มาจากกิจกรรมการทำเหมืองแต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากบริเวณพื้นที่ที่มีศักยภาพแร่มี พื้นที่ขนาดใหญ่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด สารพิษต่างๆที่มีอยู่ธรรมชาติในบริเวณที่มี ศักยภาพแร่ก็จะผุกร่อนพังทลายสลายตัวตามกาลเวลา เมื่อมีฝนตกเกิดการชะล้างละลาย ปนเปื้อนลงสู่ลำธารไปสะสมตัวในตะกอนดินบริเวณที่ราบตะกอนเชิงเขา ที่ราบลุ่มน้ำ ด้านล่างที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมและเป็นอยู่อาศัยของชาวบ้าน ซึ่งค่าสารพิษที่ตรวจวัดได้ จะมีค่าลดลงและตื้นขึ้นตามระยะห่างจากแหล่งศักยภาพแร่ และพื้นที่ราบลุ่มที่ใช้ใน การเกษตรกรรมนั้นได้มีการใช้ปุ๋ยเคมี สารเคมีที่ใช้ปราบวัชพืช และสารเคมีฆ่าแมลง ศัตรูพืชอย่างต่อเนื่องยาวนาน สารพิษจากการทำเกษตรกรรมจึงเป็นเหตุสำคัญในการ สะสมตัวของสารพิษในแหล่งน้ำและตะกอนดิน อีกทั้งจากประวัติการเจ็บป่วยของ ชาวบ้านที่อยู่อาศัยในบริเวณพื้นที่ศักยภาพแร่มีสาเหตุจากหลายสาเหตุเช่นการใช้ สารเคมีในชีวิตประจำวันจากการประกอบอาชีพและเหตุที่เกี่ยวกับพันธุกรรม เนื่องมาจากการแต่งงานที่ใกล้ชิดกันในกลุ่มเครือญาติทำให้ผลการตรวจสอบเลือด แสดงผลวิเคราะห์ทางเคมีของกลุ่มชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่กับกลุ่มชาวบ้านที่อยู่ห่างจาก พื้นที่ศักยภาพแหล่งแร่ ไม่สามารถจะบ่งชี้ถึงการสะสมตัวของสารพิษในร่างกายได้อย่าง

ชัดเจน อีกทั้งไม่มีฐานข้อมูลสุขภาพและสาเหตุของโรคที่ก่อให้เกิดการเจ็บป่วยของ
บรรพชนรุ่นก่อนๆที่ได้อยู่อาศัยในบริเวณพื้นที่ศักยภาพแร่ดังกล่าวข้างต้น

การรวบรวมพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์จากเหตุที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในแหล่ง
ที่ก่อกำเนิดมลพิษซึ่งมีแหล่งที่ก่อกำเนิดมลพิษหลายแหล่งในเวลาเดียวกัน การ
รวบรวมพยานหลักฐานต้องดำเนินการอย่างละเอียดรอบคอบโดยรวบรวมพยานเอกสาร
พยานวัตถุ พยานบุคคล และอาจใช้ฐานข้อมูลทางสถิติมาช่วยในการประมวลผลหา
ความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องเนื่องกันว่าแต่ละเหตุมีความสัมพันธ์กันมากน้อยเพียงใด การ
ประมวลผลดังกล่าวต้องอาศัยพยานผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ให้ความเห็นเพื่อใช้ในการพิสูจน์
ความผิด

นอกจากนี้บริเวณพื้นที่ที่มีศักยภาพแร่ หากมีการทำเหมืองแร่เป็นกลุ่มจำนวน
หลายราย ผู้ประกอบการเหมืองแร่แต่ละรายมีประธานบัตรเหมืองแร่หลายแปลงการ
ตรวจสอบและการรวบรวมพยานหลักฐานจากแหล่งที่ก่อกำเนิดมลพิษว่าเกิดจากการทำ
เหมืองแร่ของผู้ประกอบการเหมืองแร่รายใดย่อมเป็นการยากต่อการเก็บพยานหลักฐาน
ทางวิทยาศาสตร์ซึ่งส่งผลต่อการประมวลผลว่าผู้ประกอบการเหมืองแร่รายใดบ้างที่
เกี่ยวข้องกับการก่อมลพิษ และมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำมากน้อยเพียงใด

ดังนั้น การที่จะพิสูจน์ว่าผู้ประกอบการเหมืองแร่ได้มีการฝ่าฝืนกฎหมายที่
เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม จึงต้องนำสืบถึงผลการตรวจสอบทางวิทยาศาสตร์ พยานบุคคล
พยานผู้เชี่ยวชาญ ประกอบข้อเท็จจริงที่เป็นพฤติกรรมแห่งการกระทำอันแสดงถึงเจตนา
ของผู้กระทำความผิด ซึ่งผู้กระทำนั้นอาจเป็นลูกจ้าง หรือผู้ประกอบการเหมืองแร่ซึ่งเป็น
ผู้ถือประธานบัตรในฐานะบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ซึ่งจะต้องรับผิดชอบมาตรการที่
กฎหมายกำหนด

การพิสูจน์ความผิดเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ เช่น สหภาพ
ยุโรป สถาบันและองค์กรต่างๆของสหภาพยุโรปจะต้องจัดข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมตาม
อำนาจหน้าที่ของตนจัดให้สาธารณชนเข้าถึงได้อย่างเป็นระบบและสถาบันและองค์กร
ต่างๆของสหภาพยุโรปจะต้องร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเผยแพร่ข้อมูลทุกชนิดที่
จะสามารถป้องกันและบรรเทาความเสียหาย สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น
ได้นำหลักความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability) มาใช้บังคับเพื่อคุ้มครองผู้เสียหายโดย

ถือว่าลักษณะการประกอบกิจการอาจเกิดอันตรายต่อผู้อื่นได้ ผู้ประกอบการจึงต้องรับผิดชอบแม้ผลความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบการก็ตาม ซึ่งเป็นการลดภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหาย

3. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับบทลงโทษที่ใช้กับผู้กระทำผิด

บทลงโทษทางอาญาที่ใช้กับผู้กระทำความผิดมีจุดมุ่งหมายของการลงโทษที่มุ่งเน้นเพื่อไม่ให้มีการกระทำความผิด ในชั้นแรกเมื่อมีการกระทำความผิดใหม่ๆ อาจเน้นหนักไปในทางแก้แค้นทดแทนต่อผู้กระทำความผิดและปราบปราม ส่วนในชั้นต่อไปมีการผ่อนคลายเป็นโอกาสให้สังคมแก้ไขบุคคลที่กระทำความผิดให้กลับตัวเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเป็นคนดี ซึ่งโทษอาญาอาจแบ่งได้ 4 ประเภทคือ ประเภทที่หนึ่งโทษที่กระทบต่อชีวิตของผู้กระทำความผิด ได้แก่ ประหารชีวิต ใช้กับความผิดที่รุนแรงมากหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างมาก ประเภทที่สองโทษที่กระทำต่อเสรีภาพของผู้กระทำความผิด ได้แก่ จำคุกและกักขัง เป็นการตัดหรือกั้นผู้กระทำความผิดออกจากสังคมโดยชั่วคราวเพื่อคัดนิสัยและพฤติกรรมก่อนที่จะกลับคืนสู่สังคม ประเภทที่สามโทษที่กระทำต่อการดำรงชีวิตตามปกติของผู้กระทำความผิด ได้แก่ การสั่งให้ทำงานเพื่อสังคมเพื่อให้รู้สำนึกในการกระทำและหลบจำ ประเภทที่สี่โทษที่กระทบต่อทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด ได้แก่ การปรับและริบทรัพย์สิน การปรับเป็นโทษที่บังคับเอากับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดส่วนการริบทรัพย์สินเป็นการริบทรัพย์สินที่มีไว้เป็นความผิดหรือที่ใช้ในการกระทำความผิด

การกระทำความผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมีโทษทางอาญาดังนั้นโดยหลักการแล้วกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่ต้องการป้องกัน หรือควบคุมมลพิษซึ่งแตกต่างจากเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญาที่มุ่งจะลงโทษเพื่อแก้แค้นผู้กระทำผิด ด้วยเหตุนี้เองความรับผิดชอบทางอาญาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม จึงมีวัตถุประสงค์มุ่งแก้ไขหรือยับยั้ง รวมทั้งป้องกันและปราบปรามมากกว่าแก้แค้นผู้กระทำความผิด

การทำเหมืองแร่เป็นสาเหตุหนึ่งในการก่อให้เกิดมลพิษทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อสาธารณสุขส่วนรวม ดังนั้น การวางบทลงโทษ

ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจึงได้กำหนดโทษจำคุกและปรับเป็นหลัก เพื่อเป็นการควบคุม ป้องกัน และแก้ไข ให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่ควบคุม ป้องกันมลพิษที่เกิดขึ้นจากการทำเหมืองแร่ของตน ศาลจะพิจารณาการลงโทษผู้กระทำความผิดโดยคำนึงถึงความผิดที่ผู้กระทำความผิดได้ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงหรือมีผลกระทบต่อสังคมมากน้อยเพียงไร และพิจารณาถึงสถานะของผู้กระทำความผิดประกอบกันไปด้วย

การศึกษาในบทที่ 3 จะเห็นว่า บทลงโทษทางอาญาในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมแต่ละฉบับมีอัตราโทษแตกต่างกันออกไป โดยจะบัญญัติบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดมากกว่าจะเป็นบทลงโทษผู้กระทำความผิดโดยตรง เว้นแต่ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น ดังนั้น บทลงโทษในกฎหมายสิ่งแวดล้อมดังกล่าว แม้จะมีโทษจำคุกและปรับ แต่ส่วนใหญ่แล้วศาลได้ใช้โทษปรับเป็นเครื่องมือในการลงโทษผู้กระทำความผิดมากกว่าการลงโทษจำคุก

หากพิจารณาโทษทางอาญาที่นำมาใช้กับผู้ประกอบการเหมืองแร่ที่กระทำการฝ่าฝืนหรือละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายอาญาแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มแรก เป็นโทษทางอาญาที่ระบุไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ เช่น โทษตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ตั้งแต่ มาตรา 135 -138 และ 153-154 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ตั้งแต่ มาตรา 98-111 หรือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ตั้งแต่ มาตรา 68-85 เป็นต้น

กลุ่มที่สอง โทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการควบคุมความสงบเรียบร้อย และได้กำหนดโทษอันเป็นมาตรการบังคับตามความหนักเบาแห่งการกระทำความผิด ซึ่งบัญญัติไว้ในภาคความผิดลักษณะ 6 ซึ่งเป็นเรื่องของความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชน และในภาคความผิดหลุมโทษของประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งบทลงโทษที่มีโทษหนักที่สุดตามกฎหมายฉบับนี้ คือ มาตรา 238 ซึ่งมีอัตราโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่ 5 ปี ถึง 20 ปี และปรับตั้งแต่ 10,000 บาท

เมื่อพิจารณาทบทวนโทษที่ระบุไว้ในกฎหมายแต่ละประเภท จะเห็นได้ว่ากฎหมายบางฉบับยังไม่รุนแรงเข้มแข็งพอที่จะปรามผู้กระทำความผิดได้ ดังเช่น โทษทางอาญาที่นำมาใช้กับผู้ประกอบการเหมืองแร่ที่ทำเหมืองหรือแต่งแร่จะเป็นอันตรายต่อบุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สิน ที่ได้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งการให้หยุดการทำเหมืองหรือแต่งแร่ ของเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 137 ระวังโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราโทษปรับกับผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจแล้ว ผู้ฝ่าฝืนได้รับประโยชน์มากกว่าอัตราโทษปรับที่ศาลจะนำมาใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดเสียอีก ประกอบกับเมื่อพิจารณาอัตราโทษสูงสุดที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้แต่ละฉบับ ดังเช่น พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 135 วรรคสอง ซึ่งมีอัตราโทษจำคุกสูงสุดตั้งแต่ 2 ปี ถึง 7 ปี หรือปรับตั้งแต่ 3 แสนบาทถึง 5 แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 98 วรรคสอง, 99, 101 วรรคสอง ซึ่งมีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 73 วรรค 1 ซึ่งมีระวางโทษสูงสุดจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ก็จะเห็นว่า หากเราพิจารณาอัตราโทษเหล่านั้น ประกอบกับภาวะทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน ที่โทษปรับตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ได้กำหนดเงินค่าปรับต่ำมาก เมื่อเทียบกับรายได้ของผู้ประกอบการเหมืองแร่ หรือค่าครองชีพในปัจจุบัน อันเป็นผลให้การลงโทษในคดีดังกล่าวไม่อาจกระทบกระเทือนถึงสถานะทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการเหมืองแร่โดยเฉพาะผู้ประกอบการเหมืองแร่ขนาดใหญ่ที่มีทุนประกอบกิจการสูง ดังนั้นหากลงโทษปรับเพียงอย่างเดียวโดยไม่ได้ลงโทษจำคุกก็ไม่อาจปรามการฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสาธารณสุขอันเนื่องมาจากมลพิษที่เพิ่มขึ้นจากการทำเหมืองแร่

สำหรับบทลงโทษทางอาญาในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ เช่น สหภาพยุโรป รัฐสภายุโรปและคณะกรรมการยุโรปได้ผ่านกฎหมายอาญาลำดับประเทศสมาชิกให้ใช้โทษทางอาญากับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรงโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 174 ของสนธิสัญญาการก่อตั้ง

ประชาคมยุโรปซึ่งได้กำหนดโทษจำคุกและโทษปรับ(โดยกำหนดเพดานขั้นต่ำและขั้นสูง) ตามความร้ายแรงของสถานการณ์รวมถึงการกระทำความผิดโดยองค์กรอาชญากรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ประเทศสหรัฐอเมริกาได้วางบทลงโทษไว้มีลักษณะเป็นการยับยั้งการกระทำความผิดโดยเน้นให้ผู้ก่อมลพิษได้รับโทษหนักขึ้นซึ่งกำหนดโทษทั้งจำคุกและปรับ โดยเฉพาะโทษจำคุกมักไม่รอการลงโทษ ส่วนโทษปรับก็กำหนดไว้ในอัตราที่สูงมาก

4. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับนิติบุคคลที่จะต้องรับผิดชอบ

ปัญหาเรื่องการดำเนินคดีกับผู้ประกอบการเหมืองแร่ในส่วนใหญ่แล้วผู้ประกอบการเหมืองแร่ มักมีฐานอยู่ในสถานภาพนิติบุคคล ซึ่งการกระทำความผิดของผู้ประกอบการเหมืองแร่ที่ก่อมลพิษด้านสิ่งแวดล้อม มีความซับซ้อนต่างจากความผิดตามกฎหมายอาญาทั่วไป และยังส่งผลที่ร้ายแรงต่อสังคมและการแก้ไขให้กลับคืนดีก็ทำได้ยาก โดยที่ความผิดประเภทนี้ นิติบุคคลมีบทบาทอย่างมากในการประกอบอาชญากรรม ซึ่งดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การกระทำของนิติบุคคลนั้น แสดงออกโดยบุคคลธรรมดา ดังนั้น ความผิดต่างๆ เหล่านี้จึงเกิดเนื่องมาจากการกระทำของบุคคลธรรมดาที่เป็นผู้บริหารนิติบุคคลนั่นเอง และในปัจจุบันนี้ ปรากฏว่า ได้มีการกระทำความผิดโดยนิติบุคคลซึ่งก่อให้เกิดผลร้ายแรงแก่สังคม ซึ่งเป็นการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมทางสิ่งแวดล้อม และการที่จะลงโทษปรับนิติบุคคลเพียงประการเดียวอาจไม่ได้ผลในการระงับ หรือยับยั้งการกระทำความผิดดังกล่าว เนื่องจากนิติบุคคลมีความสามารถทางการเงิน ในการชำระค่าปรับ ดังนั้น จึงจะต้องหาตัวผู้ดำเนินการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาลงโทษให้ได้

แต่เนื่องจากความผิดจากการก่อมลพิษด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการเหมืองแร่ นี้ มักจะหาพยานหลักฐานได้ยาก หรือพยานหลักฐานมักจะอยู่ในความรู้เห็นของจำเลยเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น โดยวัตถุประสงค์ที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ หรือเพื่อให้ผู้บริหารนิติบุคคลควบคุมดูแลกิจการนั้นไม่ให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น จึงได้มีการบัญญัติสันนิษฐานให้ผู้บริหารนิติบุคคลทุกคนรับผิดชอบไว้ก่อน แม้ข้อสันนิษฐานนี้ยัง

มีปัญหาเรื่องความเป็นธรรมอยู่บ้าง แต่รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของไทยได้บัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษนิติบุคคลไว้ด้วยกัน 2 ประการคือ

ประการแรก กฎหมายได้บัญญัติลงโทษนิติบุคคลโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 11 “กำหนดให้กรรมการผู้จัดการของนิติบุคคลหรือนุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลต้องรับผิดชอบในการกระทำผิดของบุคคลนั้น ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิด” ซึ่งเป็นการบัญญัติเอาผิดแก่ผู้บริหารนิติบุคคลไว้โดยตรง

ประการที่สอง กฎหมายบัญญัติเอาผิดต่อผู้กระทำความผิดที่มีฐานะอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 10 “ในกรณีที่ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้กระทำโดยตัวแทนหรือลูกจ้างซึ่งได้กระทำเพราะเหตุเป็นตัวแทนหรือลูกจ้าง หรือกระทำเพื่อประโยชน์ของผู้ถือประทานบัตรให้ถือว่าผู้ถือประทานบัตรเป็นตัวการในการกระทำความผิด” ซึ่งเป็นการบัญญัติเอาผิดแก่ผู้ถือประทานบัตรไว้โดยถือว่าเป็นตัวการถึงแม้จะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดก็ตาม เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 185/2489 ผู้ถือประทานบัตรเหมืองแร่ยื่นบัญชีแร่ไม่ถูกต้อง ก็มีความผิดแม้ผู้ถือประทานบัตรนั้นจะเป็นบริษัทจำกัด ซึ่งเป็นนิติบุคคลและแม้ผู้จัดการของบริษัทจะเป็นผู้ทำบัญชีก็ตาม

นอกจากนี้หากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรงให้นิติบุคคลต้องรับผิดชอบ หรือต้องรับผิดชอบในการกระทำของผู้อื่นดังกล่าวข้างต้นแล้ว นิติบุคคลจะรับผิดชอบทางอาญาต่อเมื่อความผิดทางอาญานั้นได้กระทำไปในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้นๆ และนิติบุคคลได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้นแล้ว เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1669/2506 กรรมการผู้จัดการของบริษัทจำกัด ปลอมและใช้เอกสารปลอมในการส่งแร่ไปต่างประเทศตามวัตถุประสงค์ของบริษัทจำกัด นิติบุคคลต้องรับผิดชอบแตกต่างหากจากความรับผิดชอบของกรรมการผู้จัดการ

แม้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้บัญญัติให้นิติบุคคลต้องรับผิดชอบทางอาญา เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เพื่อจะปกป้องสาธารณชนส่วนรวม แต่ด้วยเหตุที่นิติบุคคล

ไม่มีตัวตน เพียงกฎหมายให้ถือว่าเป็นบุคคล มีสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่าที่ไม่ขัดกับสภาพของนิติบุคคล และอยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ทำให้เกิดปัญหาเรื่องความรับผิดชอบของนิติบุคคล

การดำเนินคดีอาญากับนิติบุคคลไม่อาจกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก เนื่องจากโทษตามกฎหมายอาญาหากนำมาลงโทษผู้กระทำความผิด โดยสภาพแล้วนำมาใช้ได้เพียงบางประเภทเท่านั้น คือโทษปรับและริบทรัพย์ ส่วนโทษประหารชีวิตจำคุก กักขัง ไม่อาจนำมาใช้ในกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิดได้ เนื่องจากนิติบุคคลไม่มีตัวตน จึงต้องแสดงเจตนาหรือกระทำผ่านทางผู้แทนนิติบุคคล ซึ่งการลงโทษนิติบุคคลนั้น หากนำการวางโทษที่ใช้กับบุคคลธรรมดามาใช้ ก็อาจจะเกิดความไม่เป็นธรรม ไม่อาจควบคุมหรือขัง หรือจำคุกผู้แทนหรือผู้จัดการของนิติบุคคลได้ จะกระทำได้เพียงบังคับในทางทรัพย์สินเท่านั้น นั่นคือการลงโทษปรับนั่นเอง ทำให้การดำเนินคดีอาญากับนิติบุคคลเกิดปัญหาในการบังคับใช้ และ ทำให้ผู้กระทำความผิดใช้สถานะภาพของนิติบุคคลในการหลีกเลี่ยงการถูกดำเนินคดี หรือความรับผิดชอบ กระบวนการยุติธรรมได้

ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายมีผลในทางยับยั้ง และปราบปรามการกระทำความผิด จำพวกนี้ จึงจำเป็นจะต้องนำตัวผู้กระทำผิดที่แท้จริง ผู้บริหารนิติบุคคล ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา มาลงโทษให้ได้ แต่เนื่องจากเป็นความผิดที่ซับซ้อนดังกล่าวมาแล้ว ทำให้รัฐหาพยานหลักฐานในการนำตัวบุคคลมาลงโทษได้ลำบาก ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะกำหนดกฎหมายซึ่งมีผลให้นำตัวบุคคลเหล่านั้นมาลงโทษได้ง่ายขึ้น การกำหนดเช่นนั้นจำเป็นจะต้องผลักดันการพิสูจน์ไปให้แก่ผู้บริหารนิติบุคคล หรือบางกรณีก็กำหนดให้ผู้บริหารนิติบุคคลรับผิดชอบเด็ดขาดไปด้วย หากปรากฏว่านิติบุคคลรับผิดชอบ

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

บทนี้เป็นการสรุปเนื้อหาต่าง ๆ ที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 2 ถึงบทที่ 4 เกี่ยวกับข้อกำหนดในประเด็นต่าง ๆ ที่ใช้เป็นมาตรการในการดำเนินคดีอาญากับผู้ประกอบการเหมืองแร่ซึ่งก่อให้เกิดมลพิษ ตามรายละเอียดที่ได้ศึกษามาแล้ว ดังนี้

ทรัพยากรแร่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมทุกประเภทต้องใช้ทรัพยากรแร่เป็นพลังงานและวัตถุดิบสำหรับการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรม การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมมากขึ้นเท่าใด ความต้องการนำทรัพยากรแร่จากธรรมชาติขึ้นมาใช้ก็มีมากขึ้นด้วย วิธีการทำเหมืองแร่ต้องมีการระเบิด ขุด ตักหรือนิรนํ้าเพื่อแยกแร่ออกจากหินดิน มีการถางป่าไม้เพื่อความสะดวกในการดำเนินการ ทำให้ป่าไม้ถูกทำลายและก่อให้เกิดการพังทลายของหน้าดินและเมื่อถูกน้ำชะล้างก็จะทำให้แร่ธาตุในดินถูกชะล้างไหลลงสู่แหล่งน้ำส่งผลกระทบต่อคุณภาพและสภาพพื้นที่เป็นหลุม บ่อไม่เหมาะแก่การใช้ประโยชน์ ส่วนตะกอนดินที่ถูกชะล้างลงแหล่งน้ำจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ในน้ำ ตะกอนดินยังทำให้แหล่งน้ำเกิดการคั่งเงิน และแร่บางชนิดมีโลหะหนักเป็นส่วนประกอบของแร่ โลหะหนักบางส่วนอาจทำปฏิกิริยาทางเคมีเกิดการฟุ้งกระจายแยกออกมาเมื่อมีฝนตกก็ถูกชะล้างละลายไหลปนเปื้อนลงสู่แหล่งน้ำ

การทำเหมืองแร่จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อสาธารณสุขและระบบนิเวศน์วิทยาทำให้เกิดความเสียหายแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อสุขภาพ ร่างกาย และอนามัยของประชาชน

ปัญหามลพิษจากการทำเหมืองแร่เป็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข ซึ่งมาตรการที่รัฐนำมาใช้ในการควบคุมการทำเหมืองแร่ นอกจากจะมีมาตรการทางปกครองและมาตรการทางแพ่ง มาตรการทางอาญาก็เป็นส่วนหนึ่งในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้มี

ประสิทธิภาพ เห็นได้จากการออกกฎหมายเฉพาะมารองรับหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทในการวางแนวทางและหลักการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 เป็นกฎหมายหลักในการอนุญาตหรือให้สิทธิต่างๆที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการ ซึ่งการที่จะได้ประทานบัตรซึ่งให้สิทธิการทำเหมืองแร่ได้นั้นจะต้องผ่านขั้นตอนการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) เพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบก่อน นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ทั้งนี้จากที่ได้ศึกษามาสาเหตุหลักที่ทำให้การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมนั้นไม่บรรลุผลเนื่องจากเป็นคดีที่เกี่ยวกับความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ซึ่งต้องอาศัยความรู้ความชำนาญของผู้เชี่ยวชาญและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นพยานหลักฐานสำคัญในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ลักษณะการดำเนินคดีแตกต่างคดีอาญาทั่วไป แต่ในปัจจุบันยังคงมีการดำเนินคดีเช่นเดียวกับคดีอาญาทั่วไป ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินคดีกับผู้ประกอบการเหมืองแร่ที่ก่อมลพิษ ดังนี้

1.1 การใช้มาตรการทางอาญากับผู้ประกอบการเหมืองแร่ไม่บรรลุผลเนื่องจากของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของไทยไม่เอื้ออำนวยต่อการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะได้นำเรื่องการบริหารจัดการมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษและมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการในภาคอุตสาหกรรม เช่น อุตสาหกรรมเหมืองแร่ อุตสาหกรรมก่อสร้าง อุตสาหกรรมเคมีและปิโตรเลียม เป็นต้น มาบัญญัติไว้ในกฎหมายลักษณะเฉพาะเหล่านั้นด้วย ทำให้กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายแต่ละฉบับ ขาดความเป็นเอกภาพ ประกอบกับการที่กฎหมายแต่ละฉบับให้อำนาจองค์กรของตนเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย จึงมีองค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบจำนวนมาก ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการใช้อำนาจของหน่วยที่บังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับ และองค์กรของรัฐมีหน่วยงานย่อยซึ่งบังคับใช้กฎหมายและมีหน้าที่ดูแลสิ่งแวดล้อม ย่อมทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ว่า

องค์กรใดจะเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย เพราะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมแต่ละฉบับจะกำหนดพนักงานเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมายแตกต่างกัน

นอกจากนี้หากแต่ละองค์กรออกกฎหมายระดับรอง เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง โดยที่ไม่ได้เผยแพร่ข้อมูลและประสานความร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ ก่อนที่จะออกกฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวง ดังนั้นโอกาสที่จะใช้อำนาจเหลื่อมล้ำกันยิ่งสูงขึ้นด้วย และมีปัญหาว่าหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด

1.2 ขั้นตอนการพิสูจน์ความผิดเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ประกอบการเหมืองแร่ ต้องนำหลักความรับผิดชอบของบุคคล ในประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ เพราะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม มิได้บัญญัติให้มีการพิจารณาความรับผิดชอบทางอาญาแยกต่างหากจากความรับผิดชอบทางอาญาทั่วไป ผู้เสียหายหรือโจทก์จะต้องมีภาระการพิสูจน์ว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากผู้กระทำได้กระทำโดยเจตนาซึ่งการพิสูจน์ให้เห็นถึงเจตนาและความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลในบางคดีเป็นการยากที่จะพิสูจน์ให้เห็นว่า สารพิษที่สะสมในร่างกายนั้นเป็นผลมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษจากการทำเหมืองแร่ และสารพิษที่สะสมเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้เสียหายเกิดการเจ็บป่วย เนื่องจากปัจจุบันสามารถรับสารพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษอื่น ๆ อีกด้วย

พยานหลักฐานในคดีสิ่งแวดล้อมมีความแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป เพราะผลของความเสียหายเกิดขึ้นช้าและต้องอาศัยระยะเวลาอันยาวนาน ประกอบกับพยานหลักฐานที่ใช้พิสูจน์ความผิดมักมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของพยานหลักฐานนั่นเอง นอกจากนั้นความผิดในลักษณะดังกล่าวมักไม่ปรากฏประจักษ์พยาน จึงต้องอาศัยผลการตรวจพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์เป็นหลัก เช่น การเก็บตัวอย่างอากาศ ดิน น้ำ ตะกอน ท้องน้ำ บริเวณพื้นที่ที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ และมีการเก็บตัวอย่างปัสสาวะ เลือด ของชาวบ้านไปตรวจวิเคราะห์หาสารพิษที่สะสมในร่างกาย

ดังนั้นการรวบรวมพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์จากสาเหตุที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในแหล่งที่ก่อกำเนิดมลพิษ ซึ่งในกรณีที่มีแหล่งก่อกำเนิดมลพิษหลายแหล่งได้ก่อมลพิษในเวลาเดียวกัน ต้องใช้ความละเอียดรอบคอบในการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง เช่น พยานเอกสาร พยานวัตถุ พยานบุคคล และอาจใช้ฐานข้อมูลทางสถิติมาช่วยในการ

ประมวลผลหาความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกันว่าแต่ละสาเหตุมีความสัมพันธ์กันมากน้อยเพียงใด การประมวลผลดังกล่าวต้องอาศัยพยานผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ให้ความเห็นเพื่อใช้ในการพิสูจน์ความผิด

1.3 มาตรการซึ่งเป็นบทลงโทษ สำหรับ การกระทำความผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมีโทษทางอาญาดังนั้น โดยหลักการแล้วกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่ต้องการป้องกัน หรือควบคุมมลพิษซึ่งแตกต่างจากเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญาที่มุ่งจะลงโทษเพื่อแก้แค้นผู้กระทำความผิด ด้วยเหตุนี้เองความรับผิดทางอาญาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม จึงมีวัตถุประสงค์มุ่งแก้ไขหรือยับยั้ง รวมทั้งป้องกันและปราบปรามมากกว่าแก้แค้นผู้กระทำความผิด การก่อให้เกิดมลพิษทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อสาธารณสุขชนส่วนรวม ดังนั้น การวางบทลงโทษของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจึงได้กำหนดโทษจำคุกและปรับเป็นหลัก การพิจารณาการลงโทษผู้กระทำความผิดศาลจะคำนึงถึงความผิดที่ผู้กระทำความผิดได้ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงหรือมีผลกระทบต่อสังคมมากน้อยเพียงไร และพิจารณาถึงสถานะของผู้กระทำความผิดด้วย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วศาลได้ใช้โทษปรับเป็นเครื่องมือในการลงโทษผู้กระทำความผิดมากกว่าการลงโทษจำคุกจากคำพิพากษาฎีกาที่ผ่านมาสศาลมักจะใช้โทษปรับที่ไม่รุนแรงมากนัก อันเป็นผลให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายและไม่อาจปรามการก่อมลพิษได้

1.4 การดำเนินคดีอาญากับผู้ประกอบการเหมืองแร่ซึ่งอยู่ในรูปของนิติบุคคล แม้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้บัญญัติให้นิติบุคคลต้องรับผิดทางอาญาเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เพื่อจะปกป้องสาธารณสุขชนส่วนรวม แต่ด้วยเหตุที่นิติบุคคลไม่มีตัวตน เพียงกฎหมายให้ถือว่าเป็นบุคคล มีสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่าที่ไม่ขัดกับสภาพของนิติบุคคล และอยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ทำให้เกิดปัญหาเรื่องความรับผิดของนิติบุคคล เนื่องจากนิติบุคคลไม่มีตัวตน จึงต้องแสดงเจตนาหรือกระทำผ่านทางผู้แทนนิติบุคคล ซึ่งการลงโทษนิติบุคคลนั้น หากนำการวางโทษที่ใช้กับบุคคลธรรมดามาใช้ ก็อาจเกิดความไม่เป็นธรรม ไม่อาจควบคุมหรือขัง หรือจำคุกผู้แทนหรือผู้จัดการของนิติบุคคลได้ กระทำได้เพียงบังคับ

ในทางทรัพย์สินเท่านั้น นั่นคือการลงโทษปรับนั่นเอง ทำให้ผู้กระทำความผิดอาศัยสถานภาพในรูปของนิติบุคคลเพื่อให้หลุดพ้นจากความผิด

1.5 การใช้มาตรการทางอาญาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ เช่น สหภาพยุโรปได้กำหนดให้สถาบันและองค์กรของสหภาพยุโรปเป็นผู้ดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลสถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมและต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการในการเผยแพร่แจ้งต่อสาธารณชนทราบซึ่งข้อมูลทุกชนิดที่จะสามารถป้องกันและบรรเทาความเสียหายที่เกิดจากมลพิษ และมีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาที่มีประสิทธิภาพ ได้สัดส่วน ปราบมิให้กระทำความผิด ใช้กับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และหากมีการกระทำความผิดในคดีร้ายแรงซึ่งทำให้สถานการณ์ทางด้านสิ่งแวดล้อมเลวร้ายลงจะถูกลงโทษจำคุก ประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ได้กำหนดให้มืองค์กรกลางทำหน้าที่พิทักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นผู้ประเมิน ตรวจสอบ ติดตามผล ประสานงานด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้มีเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และมาตรการทางอาญามีลักษณะเป็นการยับยั้งการกระทำความผิด มีโทษจำคุกและปรับ เน้นให้ผู้ก่อมลพิษได้รับโทษหนักขึ้น โดยเฉพาะโทษจำคุกมักไม่รอลงอาญา

2. ข้อเสนอแนะ

จากการที่ได้ศึกษาทำให้เห็นถึงข้อบกพร่องในบทบัญญัติของกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งอุปสรรคในการดำเนินคดีกับผู้ประกอบการเหมืองแร่ ซึ่งควรที่จะมีการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ดังนั้นผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

1. ฝ่ายนิติบัญญัติเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา เพื่อยุบรวมองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมทั้งหมด แล้วออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรกลาง ให้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการประสานงานและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพียงองค์กรเดียวในลักษณะเดียวกันกับสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (The Environmental Protection Agency : EPA) ของสหรัฐอเมริกา โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมและดำเนินคดีทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง ทั้งยังทำหน้าที่ในการ

สืบสวนสอบสวน ประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้มีประสิทธิภาพ

2. การพิสูจน์ความผิด ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในส่วนความรับผิดทางอาญา โดยบัญญัติกฎหมายไว้โดยเฉพาะในการพิสูจน์ความผิดในคดีสิ่งแวดล้อม ให้แตกต่างจากความรับผิดทางอาญาโดยทั่วไป และนำหลักความรับผิดเด็ดขาดมาใช้ (Strict Liability)

ส่วนการพิสูจน์พยานหลักฐานในคดีสิ่งแวดล้อม ให้กระทรวงยุติธรรมจัดตั้งสถาบันนิติมลพิษวิทยา โดยมีหน้าที่ผลิตและพัฒนาบุคลากร ให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการตรวจวิเคราะห์พยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ อาทิเช่น ตรวจสอบทางฟิสิกส์ เคมี จุลชีววิทยา บรรพชีวิน และรังสีเทคนิค เป็นต้น เพื่อให้บุคลากรเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม

3. บทลงโทษที่ใช้กับผู้กระทำความผิด ควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวกับอัตราโทษที่ฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้สูงขึ้น โดยเฉพาะโทษปรับควรกำหนดให้มีอัตราโทษปรับสูงขึ้น เพื่อให้มีผลกระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการ โดยลงโทษปรับในอัตราสูง ทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัวและไม่กล้ากระทำความผิดอีกต่อไป เป็นการลดผู้ก่อมลพิษอีกทางหนึ่งด้วย

4. กรณีผู้กระทำความผิดที่เป็นนิติบุคคล ควรบัญญัติกฎหมายให้มีความรับผิดของนิติบุคคลแยกต่างหากจากความรับผิดของผู้แทนนิติบุคคลอย่างชัดเจน โดยนำหลักการไม่คำนึงถึงสภาพนิติบุคคล “Piercing The Corporate Veil” แม้ความผิดบางอย่างก็ใช้กับนิติบุคคลไม่ได้ก็ตาม เช่น ประหารชีวิต จำคุก เป็นต้น แต่ก็ยังมีโทษทางอาญาบางประการซึ่งปรับใช้กับนิติบุคคลได้ เช่น โทษปรับ หรือริบทรัพย์สิน เป็นต้น โดยควรกำหนดโทษปรับสำหรับนิติบุคคลสูงกว่าบุคคลธรรมดาไว้ไม่น้อยกว่า 5 เท่า เพราะผู้ประกอบการในรูปของนิติบุคคลย่อมมีฐานะทางเศรษฐกิจสูงกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป มิฉะนั้นหากไม่ได้บัญญัติความรับผิดของนิติบุคคลให้รุนแรง ก็อาจจะมีการใช้สถานะนิติบุคคลเป็นเครื่องมือเพื่อหลุดพ้นจากการถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย

5. เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและรักษาสິงแวดล้อม ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องออกกฎหรือระเบียบเพื่อใช้ในการประสานความร่วมมือจากผู้เสียหาย องค์กรเอกชน หรือบุคคลใดเพื่อสืบเสาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายสิ่งแวดลอมและค้นหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดีแพ่งหรือคดีอื่นๆ

6. เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมพยานหลักฐาน ควรปรับปรุงกฎหมายให้เจ้าพนักงานที่บังคับใช้กฎหมาย พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ มีอำนาจในการร่วมกันทั้งในชั้นตรวจตราและในชั้นสอบสวน เพื่อรับทราบข้อเท็จจริงร่วมกัน โดยแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือออกกฎหมายพิเศษให้มีอำนาจในการสืบสวนและสอบสวนร่วมกันได้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดี และให้ปรับปรุงระเบียบ การประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายสิ่งแวดลอม เพื่อให้เกิดความร่วมมือและเป็นแนวทางสำหรับผู้ปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

7. จัดตั้งศาลสิ่งแวดลอมขึ้นให้เป็นองค์กรพิเศษที่ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทและพิจารณาคดีพิพาทคดีสิ่งแวดลอมโดยเฉพาะ มีรูปแบบในการช่วยเหลือประชาชนในทางคดีไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจัดทนายความ การจัดผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคเข้าช่วยค้นหาและตรวจพิสูจน์พยานหลักฐาน การจัดให้มีกองทุนในการดำเนินคดีสิ่งแวดลอม และการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

8. ปรับปรุงค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดลอมและมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดให้เหมาะสมและสอดคล้องกับระดับของการพัฒนาเทคโนโลยีและคุณภาพชีวิตของประชาชน

9. ปฏิรูประบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดลอมใหม่ทั้งระบบ โดยให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมและนำหลักการประเมินสิ่งแวดลอมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment; SEA) มาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือสนับสนุนการตัดสินใจระดับนโยบาย หรือแผนงานในการดำเนินการ

10. สร้างเครือข่ายการตรวจสอบและเฝ้าระวังแหล่งกำเนิดมลพิษโดยการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนและจัดให้มีการรายงานต่อสาธารณะเกี่ยวกับการปฏิบัติงานรักษาสีงแวดล้อมของแหล่งกำเนิดมลพิษอย่างเป็นระบบ

11. จัดอบรมหรือเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายสีงแวดล้อมให้มากขึ้นรวมทั้งจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อทำหน้าที่ร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่คอยสอดส่องดูแลพิทักษ์สีงแวดล้อมเพื่อมิให้มีผู้กระทำความผิดมากขึ้น

12. ใช้หลักธรรมาภิบาล ได้แก่ การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักคุณธรรมและหลักนิติธรรม โดยสนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทุกกระดับและทุกขั้นตอน เช่น การร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง การร่วมแสดงความคิดเห็นที่เปิดกว้าง การร่วมตัดสินใจ การร่วมติดตามประเมินผลในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสีงแวดล้อม



บรรณานุกรม

หนังสือ

กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. ข้อเสนอแนะและการปรับปรุง กลไก

การควบคุมบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : กรมควบคุมมลพิษ

กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, 2540

ธงชัย พึ่งรัมย์. ธรณีวิทยาทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โอ.เอส.พริ้นติ้งส์

เฮ้าส์, พ.ศ.2531

เปี่ยมศักดิ์ เมนะเสวต. แหล่งน้ำกับปัญหามลพิษ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์จุฬาฯ, พ.ศ.2534

วิฑูรย์ สิมะโชคดี. กฎหมายอุตสาหกรรม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535. พิมพ์ครั้งที่ 5.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยีไทยญี่ปุ่น, 2544

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542

หยุด แสงอุทัย. กฎหมายอาญา ภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 18. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :

บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, พ.ศ.2547

บทความ

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่. คู่มือแนะแนวทางปฏิบัติในการลงทุนใน

กิจการเหมืองแร่ [Online]. Available URL : <http://www.dpim.go.th>, 2551

(มีนาคม, 20)

โกเมน ภัทรภิรมย์. “กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ.” วารสารอัยการ 14, 163 (กันยายน 2534)

ไชยยศ พฤติพงษ์ภัก. “กฎหมายกับการอนุรักษ์และพัฒนาสิ่งแวดล้อม.” ดุลพาท 43, 1 (มกราคม-มีนาคม 2539)

ณรงค์ ใจหาญ. “การประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ.” บทบัญญัติ เล่ม 59 ตอน 2 (มิถุนายน 2546)

ณรงค์ ใจหาญ. “ความผิดและการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ.” วารสารนิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์ 31, 4 (นวกคม 2544)

ศรีสุตา ศรีกนก. “มลภาวะแวดล้อมเป็นพิษที่ต้องรีบแก้ไข.” วารสารการอนามัยและสิ่งแวดล้อม 14, 1 (มกราคม-เมษายน 2534)

บัญญัติ สุชีวะ. ความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล [Online]. Available URL : <http://www.panyathai.or.th>, 2551 (มีนาคม, 26)

ปองจิต แจ่มจำรัส. “ปัญหาและการควบคุมสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย.” วารสารประชากรศึกษา 17, 2 (ธันวาคม 2534)

ภัทรศักดิ์ วรรณแสง. บทบาทศาลยุติธรรมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม [Online]. Available URL : <http://www.biolawcom.de>, 2551 (มีนาคม, 20)

วรรณภา ติระสังขะ. กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส [Online]. Available URL : <http://www.pub-law.net>, 2551 (มีนาคม, 22)

สง่า ตั้งชวล. ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการทำเหมืองแร่ [Online]. Available URL : <http://www.environnet.in.th>, 2551 (มีนาคม, 26)

สมบัติ พฤติพงษ์ภัก. “กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป.” วารสารยุติธรรมปริทัศน์ 1, 7 (กรกฎาคม 2550)

สาลีณี สายเชื้อ. นิติบุคคลก่อปัญหาสิ่งแวดล้อมลงโทษอย่างไร [Online]. Available URL : <http://www.midnightuniv.org>, 2551 (มีนาคม, 26)

สำนักวิทยบริการ สถาบันราชภัฏนครราชสีมา. วิชาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อม
เยอรมันจากกฎเกณฑ์เรื่องผู้ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม [Online]. Available
URL : <http://www.library.nrru.ac.th> , 2551 (มีนาคม, 22)
สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. กระบวนการสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม [Online].
Available URL : <http://www.politic.tjanews.org> , 2551 (มีนาคม, 20)

วิทยานิพนธ์

โกเมท ทองภิญโญชัย. “การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงาน
อุตสาหกรรม.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2534.

จรัชชัย ศัลยพงษ์. “รูปแบบกฎหมายสถานะแวดล้อมของประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์
นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.

ทรงพล พลเยี่ยม. “มาตรการทางอาญากับปัญหาการก่อให้เกิดมลพิษของโรงงาน
อุตสาหกรรม.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2527.

วิฑูรย์ศักดิ์ วงษา. “กฎหมายและนโยบายควบคุมมลภาวะจากอุตสาหกรรมเพื่อการ
ส่งออกและรักษาสภาพแวดล้อมให้ยั่งยืน.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต,
2541.

สนั่น สุขสว่าง. “มาตรการทางปกครองในการควบคุมป้องกันปัญหาสีเขียวจาก
โรงงานวิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2540

ประวัติผู้เขียน

- ชื่อ ชื่อสกุล : จิตตพงศ์ สระชิต
- วัน เดือน ปีเกิด : 3 สิงหาคม 2514
- สถานที่เกิด : อำเภอเมือง จังหวัดสตูล
- วุฒิการศึกษา : สำเร็จการศึกษา ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายจากโรงเรียน
มหาชิราวุธ สงขลา ปีการศึกษา 2532
สำเร็จการศึกษาวិชากรรมศาสตร์บัณฑิต
สาขาวิชาวิศวกรรมเหมืองแร่และโลหะวิทยา
จากมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
วิทยาเขตหาดใหญ่ ปีการศึกษา 2536
สำเร็จการศึกษา นิติศาสตร์บัณฑิต
จากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปีการศึกษา 2545
และได้รับประกาศนียบัตรเนติบัณฑิต จากสำนักอบรม
ศึกษา กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ปีการศึกษา 2549
(สมัยที่ 59)
- ตำแหน่งหน้าที่
การทำงานปัจจุบัน : วิศวกรเหมืองแร่ 7 วช.
กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่
75/10 ถนนพระรามที่ 6 แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี
กรุงเทพมหานคร 10400