

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับบทกำหนดโทษและการเยียวยาความเสียหายตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535¹

เชิดศักดิ์ วิวัฒน์นิต²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับบทกำหนดโทษและการเยียวยาความเสียหายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับบทกำหนดโทษและการเยียวยาผู้ที่ได้รับกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้ทราบถึงแนวคิดในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมซึ่งมีพื้นฐานมาจากการที่มนุษย์ต้องอยู่อาศัยโดยการพึ่งพาสิ่งแวดล้อม ถ้าสิ่งแวดล้อมอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม มนุษย์จะไม่สามารถอยู่อาศัยในโลกนี้ได้อย่างปกติสุข

ความร่วมมือในการอนุรักษ์และรักษาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันมีทั้งที่เป็นการร่วมมือกันในลักษณะข้อตกลงระหว่างประเทศ เพราะปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่ใช่ปัญหาของใครคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นปัญหาของคนทั้งโลกที่ต้องร่วมมือช่วยกัน และทั้งที่เป็นกฎหมายที่บังคับใช้ภายในประเทศ โดยกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีพื้นฐานมาจากการมุ่งไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมกับผลประโยชน์เอกชน รวมทั้งเกี่ยวข้องกับกฎหมายทรัพย์สิน ความเป็นธรรม และต้นทุนของกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมที่มีบังคับใช้อยู่ ตลอดจนเกี่ยวกับความเหมาะสมของกฎระเบียบกับแนวทางแก้ไขของกลไกตลาดเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตกลงกันไว้ และทำให้ทราบว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมมีหลักการที่สำคัญ คือ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development) โดยหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นแนวคิดที่ต้องการให้การพัฒนาทางเศรษฐกิจของมนุษยชาติดำรงต่อไปได้โดยคำนึงถึงการพัฒนาของสังคมและการคงอยู่ของธรรมชาติ เพื่อให้การพัฒนาดังกล่าวเกิดความยั่งยืน ไม่เป็นการทำลายส่วนใดส่วนหนึ่งเพราะองค์ประกอบทั้งสามมิติ คือ มิติทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์ในเชิงสมดุลกันอยู่ การที่พัฒนาเพียงมิติใดมิติหนึ่งแล้วสร้างผลกระทบในด้านลบให้แก่มิติที่เหลือ การพัฒนาดังกล่าวจะไม่ยั่งยืนและไม่สามารถดำรงอยู่ได้ในระยะยาว ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้เผยแพร่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals – SDGs) ที่ประชาคมโลกตกลงร่วมกันที่จะใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานด้านการพัฒนาทั้ง 17 เป้าหมายด้วยกัน

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับบทกำหนดโทษและการเยียวยาความเสียหายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และรองศาสตราจารย์ทมาศ นิสารัตน์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และปัจจุบันได้ตราเป็น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยยังคงทวีความรุนแรงต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นสะท้อนจากสถิติเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษไปยังกรมควบคุมมลพิษ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี หรือการที่กฎหมายใหม่ ๆ ที่ใช้คุ้มครองชีวิตประชาชนให้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ไม่ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น และกฎหมายบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2562 ที่ตัดเงื่อนไขในการต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน (ร.ง.4) ทุก ๆ 5 ปีออกไป ทำให้ประชาชนมีความเสี่ยงต่อการใช้ชีวิตรอบ ๆ โรงงานที่อาจไม่อยู่ในสภาพที่เหมาะสมต่อการประกอบกิจการ เป็นต้น

ดังนั้น จึงเกิดคำถามว่ากฎหมายฉบับนี้ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังเหมาะสมกับการบังคับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพที่ดีตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอยู่หรือไม่

จากการศึกษา ทำให้ทราบถึงปัญหาประการแรกเกี่ยวกับการกำหนดโทษปรับใน มาตรา 101/1 และ มาตรา 101/2 ที่มีบทกำหนดโทษในมาตราทั้งสองดังกล่าวเป็นโทษปรับเพียงอย่างเดียว ไม่มีบทลงโทษจำคุก ทำให้เกิดปัญหา คือ ความเข้มงวดต่อการปฏิบัติตามกฎหมายอาจมีน้อยทั้งที่ความเสียหายจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามอาจส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและชุมชนรอบข้าง รวมทั้งยังอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงได้ เช่น ความผิฐฐานก่อสร้างหรือดำเนินโครงการหรือกิจการก่อนที่รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะได้รับความเห็นชอบ หรือถือว่าได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามมาตรา 101/1 หรือการไม่นำส่งรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความผิดตามมาตรา 101/2 นั้น การบัญญัติบทลงโทษเพียงโทษปรับสถานเดียวดังกล่าวอาจทำให้การป้องกันการกระทำผิดเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เพราะผู้ที่คิดกระทำผิดอาจไม่เกรงกลัวกับโทษที่จะได้รับโดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี มีทุนทรัพย์หรือกำลังทรัพย์สูง การบัญญัติกฎหมายที่มีบทลงโทษเพียงโทษปรับในลักษณะนี้จึงไม่อาจบรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายในการยับยั้งหรือลดโอกาสการกระทำผิดต่อสิ่งแวดล้อมได้

ปัญหาประการที่สองเกี่ยวกับมาตรการติดตามและการกำหนดบทลงโทษไม่สัมพันธ์ในแง่ขนาดหรือระดับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น เช่น มาตรา 101/1 วรรคหนึ่ง ให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจกำหนดโทษปรับได้สูงสุดไม่เกินหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งแสนบาทตลอดระยะเวลาที่ไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องหรือหยุดการกระทำนั้น และศาลพิพากษาลงโทษหนักกว่าโทษที่กฎหมายบัญญัติในวรรคหนึ่งถึงหนึ่งถ้าการกระทำผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการก่อสร้างหรือดำเนินการในโครงการ หรือกิจการหรือการดำเนินการใดที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ในขณะที่ความผิดตามมาตรา 101/2 ให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจกำหนดโทษปรับได้สูงสุดไม่เกินหนึ่งล้านบาท สิ่งที่

ต้องพิจารณาคือ อัตราโทษปรับที่มีเพดานขั้นสูงกำหนดไว้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันหรือไม่ เพราะถ้าปรับโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับมีมากกว่าค่าปรับที่ต้องเสียไป จะเป็นโอกาสให้มีการเลือกที่จะฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อได้รับประโยชน์สูงสุดมาสู่ตนเอง นั่นคือ ถ้าผู้กระทำความผิดมีการประเมินความคุ้มค่าในทางเศรษฐศาสตร์ เช่น ถ้าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิดมีมูลค่าสูงกว่าอัตราโทษปรับที่กำหนดไว้เป็นเพดานสูงสุดตามมาตรา 101/1 หรือ มาตรา 101/2 ย่อมสร้างแรงจูงใจต่อการกระทำความผิดได้ ยิ่งความแตกต่างระหว่างมูลค่ามีมากเท่าใด โอกาสที่จะส่งเสริมให้มีการกระทำความผิดย่อมมีมากขึ้นเท่านั้น จึงเห็นได้ว่าอัตราโทษปรับที่มีอัตราโทษขั้นสูงกำหนดไว้ จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในการส่งเสริมให้มีการกระทำความผิดแทนที่จะเป็นการป้องปรามไม่ให้เกิดขึ้น

ปัญหาประการที่สามเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งที่บัญญัติไว้ในหมวด 6 ในมาตรา 96 ที่มาตรานี้เป็นการบัญญัติให้มีข้อยกเว้นการรับผิดชอบในกรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่น หรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ถ้าพิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเป็นเหตุสุดวิสัย ปัญหาคือการยกเว้นความรับผิดชอบจากเหตุสุดวิสัยในกรณีดังกล่าวครอบคลุมเหตุการณ์ยกเว้นความรับผิดชอบที่กว้างไปหรือไม่ เพราะผู้เสียหายจะไม่สามารถเรียกร้องความเสียหายได้ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษไม่อาจป้องกันได้แม้ระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้นแม้ไม่ได้เกิดจากภัยธรรมชาติร้ายแรงที่ไม่คาดคิดหรือปรากฏการณ์ทางธรรมชาติอื่น ๆ ที่มีลักษณะพิเศษ หลีกเลียงไม่ได้ จึงเป็นปัญหาว่าผู้เสียหายจะได้รับความยุติธรรมจากใครในกรณีนี้ ในเมื่อสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to a healthy environment) เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมสนับสนุนเพื่อปกป้องระบบนิเวศที่ดีต่อสุขภาพของมนุษย์ซึ่งมีบทบัญญัติรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 43 ดังนั้น ถ้าไม่สามารถเรียกร้องการเยียวยาเพื่อให้ได้รับสิทธินี้คืนกลับมาจะถือว่ากฎหมายได้ให้ความยุติธรรมอย่างเหมาะสมหรือไม่

ปัญหาประการที่สี่เกี่ยวกับการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ได้รับความยุติธรรมและสะดวกรวดเร็ว โดยปัจจุบันถ้ามีการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่น หรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ ตามมาตรา 96 การเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน ผู้ได้รับผลกระทบต้องเป็นผู้ดำเนินการด้วยตัวเอง ไม่มีหน่วยงานราชการหรือองค์กรใดที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางช่วยดำเนินการตรงนี้ให้ ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องร้อง หรือการเรียกร้องต่อบริษัทประกันภัยที่ผู้ก่อมลพิษได้ทำไว้ อุปสรรคที่เกิดขึ้นอยู่ตรงที่การรวบรวมข้อมูลและหลักฐานต้องกระทำอย่างรวดเร็วและครบถ้วนเพื่อรักษาสิทธิที่พึงเรียกร้องได้เอาไว้ ทำให้เกิดความยากลำบากในการเก็บข้อมูลจากแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมักเป็นสถานที่ส่วนบุคคล เช่น โรงงานอุตสาหกรรม โกดังเก็บสารเคมี สารไวไฟ หรือวัตถุอันตราย ทำเรื่องขนส่งสินค้าเหล่านี้ อีกทั้งการขอข้อมูลเหล่านี้มักไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองวัตถุอันตรายดังกล่าว เพราะการที่ข้อมูล

เหล่านี้ถูกนำไปใช้พิสูจน์ถึงความเชื่อมโยงระหว่างวัตถุอันตรายกับเหตุแห่งความเสียหายได้มากเท่าไร ยิ่งทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองวัตถุอันตรายเหล่านั้นต้องรับผิดชอบมากขึ้นเท่านั้น การยินยอมให้ข้อมูลเหล่านี้โดยความสมัครใจจึงเป็นเรื่องที่ยากยิ่งในทางปฏิบัติ ดังนั้น ความล่าช้าในการพิสูจน์ผลกระทบดังกล่าวอาจทำให้หลักฐานที่สำคัญและจำเป็นเสื่อมสลายไปก่อนที่จะได้รับการพิสูจน์ เปรียบดังคำกล่าวที่ว่าความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรม (Justice delayed is justice denied) จึงเป็นปัญหาที่ต้องพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ เพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิเกี่ยวกับข้อมูลสิ่งแวดล้อมมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเพื่อความยุติธรรมในสังคม เพราะถ้าเขาเหล่านั้นยังไม่ได้รับการเยียวยาชดเชยให้เหมาะสมกับความเสียหายที่เกิดขึ้น กฎหมายที่บัญญัติไว้คงไม่ตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย

รวมทั้งระบบตรวจสอบการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของภาครัฐมีลักษณะเป็นเชิงรับ ขาดกลไกการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่รายงาน ไม่ให้สิทธิชุมชนรอบข้างในการตรวจสอบ ขาดการมีส่วนร่วมในการติดตามผลจากภาคประชาชน ทำให้เจ้าของโครงการอาจจะเลยมองไม่เอาใจใส่ต่อการควบคุมโครงการเพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

จากการค้นคว้าเกี่ยวกับบทกำหนดโทษและการเยียวยาความเสียหายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศนอร์เวย์ และประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ทำให้ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ คือ

1. เสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 101/1 และมาตรา 101/2 จากเดิมที่บทบัญญัติทั้งสองมาตรามีการกำหนดบทกำหนดโทษเพียงโทษปรับเพียงอย่างเดียว เป็นการให้เพิ่มการกำหนดอัตราโทษจำคุกเข้าไปเพื่อให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาพิพากษาโทษจำคุกผู้กระทำความผิดได้ โดยโทษจำคุกให้กำหนดระหว่างโทษไว้ไม่เกินห้าปีซึ่งเป็นระหว่างโทษสูงสุดที่มีบัญญัติไว้ในมาตราอื่นของกฎหมายฉบับ เพื่อให้ผู้ที่คิดจะกระทำความผิดเกิดความกังวลมากขึ้นกว่าเดิมถึงความเสี่ยงที่จะถูกลงโทษและเป็นการข่มขู่ยับยั้ง ทำให้ผู้ที่คิดกระทำความผิดอาจตัดสินใจไม่กระทำลงไปและเปลี่ยนใจไปปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย อันจะทำให้เป็นการลดการกระทำความผิดตามกฎหมายลงได้ อีกทั้งอัตราโทษปรับที่กำหนด มีระหว่างโทษจำคุกไว้ไม่เกินห้าปีเพื่อให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจในการลงโทษให้เกิดความยืดหยุ่น แต่ไม่ถึงขั้นให้ผู้กระทำความผิดต้องขาดอิสรภาพเกินสมควร

โดยเสนอแก้ไขมาตรา 101/1 ดังนี้

“มาตรา 101/1 ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตผู้ใดก่อสร้างหรือดำเนินโครงการหรือกิจการก่อนที่จะรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 48 จะได้รับความเห็นชอบ หรือถือว่าได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ต้องระหว่างโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งแสนบาทตลอดระยะเวลาที่ไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องหรือหยุดการกระทำนั้น

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการก่อสร้างหรือดำเนินการในโครงการหรือกิจการ หรือการดำเนินการใดที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ผู้กระทำความผิด ระวังโทษหนักกว่าโทษที่กฎหมายบัญญัติในวรรคหนึ่งถึงหนึ่ง”

และเสนอแก้ไขมาตรา 101/2 ดังนี้

“มาตรา 101/2 ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตผู้ใดไม่นำส่งรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 51/5 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

2. เสนอให้เพิ่มมาตราในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยเสนอให้ขยายเพดานอัตราโทษปรับขึ้นสูงเพื่อให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจสั่งให้ผู้กระทำความผิดชำระเงินค่าปรับเพิ่มเติมตามจำนวนเงินที่ศาลมีดุลยพินิจโดยการชั่งน้ำหนักจากความเป็นไปได้ถึงจำนวนผลประโยชน์ทางการเงินใด ๆ ที่ผู้กระทำความผิดได้รับ หรือกำลังได้รับ หรืออาจจะได้รับอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด เพื่อให้ผู้ที่คิดจะกระทำความผิดไม่สามารถประเมินความคุ้มค่าในการกระทำความผิดได้ แม่นยำแน่นอน ทำให้เป็นการลดความเป็นไปได้ในการกระทำความผิดลง อีกทั้งถ้ายังมีการกระทำความผิดอยู่ การลงโทษปรับที่เป็นจำนวนเงินที่สูงขึ้นจะเป็นประโยชน์ต่อกองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่งกองทุนนี้มีขึ้นเพื่อเป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมมากขึ้น

จึงขอเสนอให้บัญญัติมาตรา 101/3 เพิ่มเติม ดังนี้

“มาตรา 101/3 ศาลอาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 101/1 และมาตรา 101/2 ชำระเงินค่าปรับเพิ่มเติมตามจำนวนเงินที่ศาลมีดุลยพินิจโดยการชั่งน้ำหนักจากความเป็นไปได้ถึงจำนวนผลประโยชน์ทางการเงินใด ๆ ที่ผู้กระทำความผิดได้รับ หรือกำลังได้รับ หรืออาจจะได้รับอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด และปรับเพิ่มเติมได้อีกตลอดระยะเวลาที่ไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องหรือหยุดการกระทำนั้น”

3. เสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 (1) ให้ครอบคลุมเพียงเหตุสุดวิสัยที่เกิดจากภัยธรรมชาติร้ายแรงที่ไม่คาดคิดหรือปรากฏการณ์ทางธรรมชาติอื่น ๆ ที่มีลักษณะพิเศษ หลีกเลียงไม่ได้ ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอก เพื่อเป็นแรงผลักดันให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งมลพิษต้องมีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันเหตุสุดวิสัยต่าง ๆ ให้มากกว่าเดิม เพราะถ้าตามบทบัญญัติในปัจจุบัน การยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งมลพิษในกรณีเหตุสุดวิสัยที่ไม่ได้เกิดจากภัยธรรมชาติร้ายแรงหรือปรากฏการณ์ทางธรรมชาติอื่น ๆ ที่มีลักษณะพิเศษ ความเสียหายที่เกิดจากเหตุรั่วไหลหรือมลพิษจะตกเป็นภาระของภาครัฐและผู้ได้รับผลกระทบเสียเอง เป็นความไม่ยุติธรรมต่อกลุ่มคนเหล่านี้

จึงเสนอแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 96 ดังนี้

“มาตรา 96 แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิด หรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่น หรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายไหมทดแทน หรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง แหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

(1) เหตุสุดวิสัยที่เกิดจากภัยธรรมชาติร้ายแรงหรือปรากฏการณ์ทางธรรมชาติอื่น ๆ ที่มีลักษณะพิเศษ

(2) การสงคราม

(3) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการ

(4) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย”

4. เสนอให้เพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในส่วนที่ 7 มาตรา 82/1 เพื่อให้สิทธิแก่ภาคประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการให้สิทธิผู้ที่ได้รับความเสียหายเดือดร้อนในการเข้าถึงข้อมูลของภาคเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดการรั่วไหลหรือสร้างมลพิษขึ้นมา อันจะทำให้การชดเชยเยียวยาบุคคลเหล่านี้เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และทำให้เขาเหล่านั้นได้รับความยุติธรรมมากกว่าปัจจุบัน แต่ประเภทของข้อมูลสิ่งแวดล้อมที่ให้สิทธิเข้าถึงได้ต้องไม่เป็นการทำให้เกิดความเสียหายต่อการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนด้วยเช่นกัน

จึงขอเสนอให้บัญญัติมาตรา 82/1 เพิ่มเติม ดังนี้

“มาตรา 82/1 เพื่อปฏิบัติการในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายตามมาตรา 96 ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามคำขอของผู้ได้รับความเสียหายตามมาตรา 96 เปิดเผยข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิด หรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษตามมาตรา 96 เพื่อการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น

ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่ต้องเปิดเผยอย่างน้อย ได้แก่ ข้อมูลมลพิษที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง ข้อมูลของมาตรการและการดำเนินการเพื่อ

ป้องกันการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษหรือลดความเสียหายที่เกิด และข้อมูลอื่นที่ใช้เรียกrogate สินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายจากการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษ

คำขอจะได้รับการพิจารณาภายในสิบห้าวันและผู้ขอจะได้รับข้อมูลภายในหนึ่งเดือนนับจากวันที่ได้รับคำขอ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามวรรคหนึ่งหากการเปิดเผยข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมบางส่วนหรือทั้งหมดสร้างผลกระทบต่อการดำเนินการหรือความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจ หรือการรักษาความลับทางการค้า ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษพิจารณาคำโต้แย้งและแจ้งผลการพิจารณาภายในสิบห้าวัน หากคำร้องขอถูกปฏิเสธ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องทำหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรถึงเหตุผลที่ปฏิเสธ และแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบถึงสิทธิในการอุทธรณ์และระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ ถ้าผลการอุทธรณ์คำขอถูกปฏิเสธ ให้ถือเป็นสิ้นสุด และแจ้งให้ผู้ขอทราบภายในสิบห้าวันนับจากวันที่ได้อุทธรณ์คำขอ”

และเสนอแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 51/5 เพื่อให้สิทธิภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามผลการดำเนินโครงการตามข้อตกลงที่มีระบุในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากเจ้าของโครงการ ตั้งแต่ขั้นตอนการเริ่มและต่อเนื่องตราบใดที่โครงการยังมีการดำเนินการอยู่ และเพื่อช่วยเป็นหูเป็นตาให้กับเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตรวจสอบที่อาจมีกำลังคนไม่เพียงพอในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อลดโอกาสและความเสี่ยงภัยที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต และยังเป็นการคุ้มครองประชาชนเองโดยภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมดูแลประชาชนด้วยกันเอง เป็นการสร้างความมีส่วนร่วมและความตระหนักถึงการปกป้องผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวมในเวลาเดียวกัน

จึงเสนอแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 51/5 ดังนี้

“มาตรา 51/5 เพื่อประโยชน์ในการติดตามตรวจสอบและพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตที่ได้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งได้รับอนุญาตให้ดำเนินการแล้ว จัดทำรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เสนอต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด

ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตรวบรวมรายงานที่ได้รับตามวรรคหนึ่งส่งให้สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดในเขตท้องที่นั้น หรือสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับรายงาน

ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวบรวมรายงานตามวรรคสองและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวพร้อมข้อเสนอแนะและความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตผู้ใดหลีกเลี่ยงหรือมิได้ปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 51/3 ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอแนะ

หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตให้มีการดำเนินการทางกฎหมายเพื่อบังคับให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตปฏิบัติตามมาตรการที่ได้กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตให้ถูกต้อง และให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาต แล้วแต่กรณี แจ้งผลการดำเนินการให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทราบภายในระยะเวลาเก้าสิบวัน

ให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตที่ได้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งได้รับอนุญาตให้ดำเนินการแล้ว ซึ่งแจ้งผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ประชาชนและชุมชนรอบข้างได้ทราบอย่างน้อยหกเดือนครั้ง ในกรณีที่ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตที่ได้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งได้รับอนุญาตให้ดำเนินการแล้วไม่ทำการชี้แจง หรือผลการปฏิบัติไม่เป็นไปตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ประชาชนมีสิทธิทำคำร้องขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตให้มีการดำเนินการทางกฎหมายเพื่อบังคับให้ผู้ดำเนินการ หรือผู้ขออนุญาตปฏิบัติตามมาตรการที่ได้กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตให้ถูกต้อง”

เอกสารอ้างอิง

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. “แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2562 - 2566).” กระทรวงยุติธรรม, (พฤศจิกายน 2561).

เขตไท ลังการพันธ์. “สิทธิในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ปีที่ 10, ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน พ.ศ. 2560): หน้า 50.

ปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์. “หน้าต่างโลก The Knowledge Windows.” จุลนิติ 2553, (พ.ค. - มิ.ย. 53): หน้า 176-178.

ปวิศ เลิศธรรมเทวี. “สรุปการบรรยาย วิชา ความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงานในภูมิภาคอาเซียน.”

หลักสูตร “การสร้างความรู้ความเข้าใจ ทักษะ สมรรถนะแก่บุคลากรในด้านกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับประชาคมอาเซียน ครอบคลุมสามเสาหลักของประชาคมอาเซียน”. สำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียน. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 28 มีนาคม พ.ศ. 2559.