

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม¹

นวลจันทร์ ทิพาศรี²

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดมาตรการความรับผิดชอบทางอาญาต่อผู้ที่ทำลายหรือสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมไว้ โดยกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือละเว้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด แบ่งออกเป็น ความรับผิดชอบของบุคคลทั่วไป และความรับผิดชอบของผู้มีหน้าที่เฉพาะ ทั้งยังได้ศึกษาถึงความรับผิดชอบทางอาญาตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 45 ซึ่งเป็นโทษที่มุ่งกระทำต่อทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด ตลอดจนการกำหนดโทษต่อหน่วยความรับผิดชอบของบุคคลธรรมดาไม่เท่ากับนิติบุคคล โทษปรับซึ่งไม่ได้กำหนดความรับผิดชอบของบุคคลธรรมดาแยกออกจากนิติบุคคล การกำหนดมาตรการลงโทษกรณีฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม และบทลงโทษทางอาญาซึ่งกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่า การฝ่าฝืนบทบัญญัติใดมีโทษทางอาญา โดยศาลเป็นองค์กรที่บังคับใช้โทษดังกล่าว

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมยังไม่ชัดเจน พบข้อปัญหาและอุปสรรคด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่งเกี่ยวกับการกำหนดอัตราโทษจำคุกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 98 มีการกำหนดอัตราโทษจำคุกสูงสุด แต่ไม่ได้บัญญัติอัตราโทษจำคุกขั้นต่ำไว้ ซึ่งอาจยังไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันที่มีความเป็นพลวัตอยู่ตลอดเวลา ปัญหาสิ่งแวดล้อมมิใช่เพียงก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินของมนุษย์เท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบและสร้างความเสียหายต่อระบบนิเวศโดยรวม จึงถือเป็นความผิดอาญาซึ่งส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของรัฐ

ประเด็นปัญหาที่สองเกี่ยวกับการกำหนดโทษปรับทางอาญาตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม แม้จะมีโทษจำคุกและปรับ ส่วนใหญ่แล้วศาลจะนำโทษปรับมาเป็นเครื่องมือในการลงโทษผู้กระทำความผิดมากกว่าโทษจำคุก เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 57 ที่บัญญัติว่า ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามมาตรา 28 วรรคสอง หรือมาตรา 37 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์รัล เล็งวิทยา และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ประเทือง ธนิยผล และรองศาสตราจารย์จุฑา วงศ์ทองสรรค์

²นักศึกษาริฏยธูโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

หนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ปรับอีกวันละไม่เกินห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง” เมื่อวิเคราะห์ห้บทบัญญัติดังกล่าวและบริบทสภาพปัญหาแล้วพบว่า การดำเนินธุรกิจต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดปัญหากระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่อาจจะรับประโยชน์หรือกำไรมากกว่าโทษที่กำหนดไว้ พิจารณาจากโทษปรับแบบตายตัวขาดความยืดหยุ่น ไม่ปรับเปลี่ยนไปตามค่าของเงินตามยุคสมัย ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป ยังไม่รุนแรงพอที่ปราบปรามผู้กระทำความผิดต่อสิ่งแวดล้อมได้ โทษปรับไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดและความเสียหายที่สังคมได้รับ

ประเด็นปัญหาที่สามเกี่ยวกับการปรับบทลงโทษทางอาญาตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม เมื่อพิจารณาถึงผู้กระทำความผิดทางสิ่งแวดล้อมนั้นมักจะมีเจตนาที่ชั่วร้ายในการกระทำความผิด โดยมุ่งหวังผลประโยชน์หรือผลกำไรเป็นสำคัญ โดยมีได้คำนึงถึงความเสี่ยงที่จะเกิดจากการกระทำนั้น กำหนดให้เป็นความผิดทางอาญามีสภาพบังคับคือการลงโทษแก่บุคคลที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย เพื่อเป็นการข่มขู่ยับยั้งมิให้บุคคลกระทำความผิดขึ้น โดยมุ่งใช้มาตรการทางอาญา คือ การลงโทษจำคุก ปรับ และริบทรัพย์สิน ซึ่งโทษที่กำหนดไว้จะแปรผันไปตามความร้ายแรงของการกระทำผิดที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้น แต่ทั้งนี้จะไม่มิโทษถึงขั้นจำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิต การพิจารณาปรับบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดในปัจจุบันนั้น จำต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการประกอบกัน เช่น พฤติการณ์การกระทำความผิด มูลค่าความเสียหายทั้งที่อาจคำนวณเป็นราคาสินค้าได้ หรืออาจจะประเมินมูลค่าไม่ได้ ตลอดจนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ระบบนิเวศทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับการดำรงชีวิตของบุคคลที่จำต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติ

ประเด็นปัญหาที่สี่เกี่ยวกับการปรับบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำ ในคดีสิ่งแวดล้อม รูปแบบของการกระทำความผิดไม่ได้จำกัดอยู่แค่การกระทำความผิดเพียงครั้งเดียวแต่พบว่าเป็นการกระทำความผิดซ้ำ ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย เพราะปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีอัตราโทษสถานเบา ผู้กระทำความผิดยอมที่จะเข้ารับความเสี่ยงหรือกระทำการละเมิดต่อกฎหมาย เพื่อแลกกับผลประโยชน์ที่จะได้รับอย่างมหาศาล ตลอดจนประสิทธิภาพและสภาพบังคับของกฎหมายที่ยังไม่เด็ดขาดรุนแรง เมื่อได้กระทำความผิดครั้งแรก ศาลจะพิพากษาลงโทษปรับเป็นหลัก ส่วนโทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ หรือโทษจำคุกที่กำหนดไว้ในกฎหมายไม่อาจใช้บังคับได้กับผู้กระทำความผิดที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งหากพิจารณาตามหลักการทั่วไปแล้ว ผู้กระทำความผิดสมควรต้องถูกลงโทษให้หนักขึ้นกว่าการกระทำความผิดเป็นครั้งแรก เพื่อให้แตกต่างจากการลงโทษผู้กระทำความผิดซ้ำในคดีอาญาทั่วไป นอกจากนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิ่มโทษกรณีการกระทำความผิดซ้ำไว้เป็นการเฉพาะ

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ผู้ศึกษาพบว่ามิข้อเสนอแนะคือ

1. ปัญหาการกำหนดโทษจำคุกตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดอัตราโทษจำคุกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 98 ให้มีความเหมาะสมและสัมพันธ์กับพฤติการณ์ความร้ายแรงแห่งการกระทำความผิด ดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 98 จากเดิมที่บัญญัติว่า

“ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา 9 หรือขัดขวางการกระทำใด ๆ ตามคำสั่งดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว หรือขัดขวางการกระทำใด ๆ ตามคำสั่งดังกล่าว เป็นผู้ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

แก้ไขเพิ่มเติมข้อความในมาตรา 98 เป็นดังนี้

“ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา 9 หรือขัดขวางการกระทำใด ๆ ตามคำสั่งดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งเดือนถึงหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว หรือขัดขวางการกระทำใด ๆ ตามคำสั่งดังกล่าว เป็นผู้ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งเดือนถึงห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

2. ปัญหาการกำหนดโทษปรับทางอาญาตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดอัตราโทษปรับให้มีความยืดหยุ่นตามค่าเงิน สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป และได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดและความเสียหายที่สังคมได้รับ ดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 57 จากเดิมที่บัญญัติว่า

“ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามมาตรา 28 วรรคสอง หรือมาตรา 37 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ปรับอีกวันละไม่เกินห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง”

แก้ไขเพิ่มเติมโดยให้แก้ไขข้อความในมาตรา 57 เป็นดังนี้

“ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามมาตรา 28 วรรคสอง หรือมาตรา 37 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับสูงสุดไม่เกิน 2 เท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการประกอบกิจการ และให้บริษัทรัพย์สินที่มีไว้ในกระทำความผิด ”

และให้เพิ่มข้อความในมาตรา 57 วรรคสอง เป็นดังนี้

“ในกรณีตามวรรคหนึ่ง หากนิติบุคคลไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 5 เท่าของอัตราโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำความผิดของบุคคลธรรมดา”

3. ปัญหาการปรับบทลงโทษทางอาญาตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะให้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในกฎหมายสิ่งแวดล้อมทุกฉบับที่มีทิศทางและมาตรฐานเดียวกันเกี่ยวกับการบัญญัติโทษตามกฎหมายเพื่อให้ศาลใช้ดุลพินิจในการปรับบทลงโทษ ประกอบด้วยมาตรการทางอาญา มาตรการอื่น ๆ และมาตรการทางปกครอง ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่ละฉบับทั้งหมด ดังนี้

จากเดิมที่ไม่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

ให้บัญญัติเพิ่มเติมเป็นมาตรา 111/1 ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ดังนี้

“ทรัพย์สินที่ก่อให้เกิดมลพิษหรือมีส่วนในการก่อให้เกิดมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตราย แก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ ไม่ว่ามลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือไม่ก็ตาม ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้รับทรัพย์สินที่ก่อให้เกิดมลพิษหรือมีส่วนในการก่อให้เกิดมลพิษนั้น”

4. ปัญหาการปรับบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะให้ผู้กระทำความผิดซ้ำสมควรต้องถูกลงโทษให้หนักขึ้นกว่าการกระทำความผิดครั้งแรก ในลักษณะเพิ่มโทษเพื่อให้แตกต่างจากการลงโทษผู้กระทำความผิดซ้ำในคดีอาญาทั่วไป ดังนี้

จากเดิมที่ไม่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

ให้บัญญัติเพิ่มเติมเป็นมาตรา 111/2 ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังนี้

“มาตรา 111/2 ผู้ใดเคยกระทำความผิดและศาลได้มีคำพิพากษาลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะถึงที่สุดหรือไม่ และไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือประมาท หากได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ อีก ต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษสำหรับความผิดนั้น และให้รับทรัพย์สินที่ได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิดนั้น”

เอกสารอ้างอิง

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพมหานคร: จีระการพิมพ์, 2546.

โกเมน ภัทรภิรมย์. อาญาเปรียบเทียบ : อาญาวิทยา. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.

คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม. การเข้าถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Access to Environmental Justice) :

จาก “หลักการ” สู่ “กระบวนการ” การบริหารจัดการและอำนวยการความยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร : พีเพรส, 2553.

ณรงค์ ใจหาญ. กฎหมายอาญาว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ วิทยุชน, 2543.

เดือนเด่น นาคสีหราช. “บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการดำเนินคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย.” **บทบันทึก** 66, 3 (กันยายน 2553).

ประพจน์ คล้ายสุวรรณ. “แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม.” **วารสารศาลปกครอง** 7, 2 (พฤษภาคม 2550).

สุนีย์ มัลลิกะมาส. “แนวทางใหม่ในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม.” **วารสารกฎหมายจุฬา** 17 (มกราคม 2540).

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. **กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม**. พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561.