



การนำมาตรการทางอาญามาใช้ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

*ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์

บทบาทของอัยการที่มีความสำคัญที่สุดและเป็นบทบาทหลักก็คือ บทบาทในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา หรือบทบาทในการดำเนินคดีอาญานั้นเอง ดังนั้น นอกจากบทบาทในการพิทักษ์สภาพแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และที่เกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์สาธารณะแล้ว ควรต้องพูดถึงบทบาทในการนำเอากฎหมายอาญาเข้ามาใช้ในการพิทักษ์รักษาสภาพแวดล้อมด้วย ทั้งนี้เพราะแนวคิดในการที่จะนำเอามาตรการทางอาญามาใช้ในการรักษาสภาพแวดล้อมเป็นเรื่องที่กำลังได้รับความสนใจอย่างมากในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศในยุโรปโดยเฉพาะ Council of Europe ซึ่งได้นำเรื่องนี้

มาศึกษาอย่างจริงจังหรือในสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย เยอรมันซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และตระหนักถึงความร้ายแรงของปัญหาสภาพแวดล้อมเป็นอย่างดี ก็ได้ให้ความสำคัญกับมาตรการทางอาญาเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้การนำเอามาตรการทางอาญามาใช้ในเรื่องสิ่งแวดล้อมยังได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการป้องกันอาชญากรรมและการยุติธรรมแห่งสหประชาชาติ (U.N. Commission on Crime Prevention and Criminal Justice) โดยให้มีบรรจเอาไว้ในหัวข้อเร่งด่วนที่จะนำมาศึกษาวิเคราะห์ทั้งในการประชุมกรรมการเองและในการประชุมใหญ่ระดับโลกทางอาชญากรรม (U.N. Crime-

*ผู้ช่วยเลขาธิการอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด : J.S.D. (Stanford University) U.S.A.

Congress) ที่จะจัดขึ้นในปี ๒๕๓๘ ที่ประเทศดูนิเชีย

สาเหตุที่มาตราทางอาญาเริ่มเป็นที่นิยมก็เนื่องจากความรู้สึกที่ว่ามาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ไม่สามารถที่จะเข้ามาแก้ปัญหาได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่สามารถหยุดยั้งความเลวร้ายที่เกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อมที่ทวีความรุนแรงขึ้นทุกวัน และประชาชนเริ่มมีความรู้สึกร่วมกันว่าสภาพความร้ายแรงของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่ใช่เป็นเรื่องของเหตุเค็ดรื้อนราคาญทั่วไปอีกต่อไปแล้ว แต่เป็นเรื่องที่มีผลกระทบอย่างมากต่อมนุษยชาติ จึงน่าจะถึงเวลาที่กฎหมายอาญาคควรจะได้รับการสำรวจอย่างจริงจังว่าจะเข้ามาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาได้อย่างไรหรือไม่

ความจริงแล้วในประเทศไทย การนำเอามาตรการทางอาญามาใช้กับเรื่องสิ่งแวดล้อมไม่ใช่เรื่องใหม่ เพราะในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติไม่ว่าจะเป็นเรื่องพระราชบัญญัติป่าไม้หรือพระราชบัญญัติการประมง ฯลฯ ล้วนแต่มีโทษทางอาญาอยู่แล้วแต่เจตนารมณ์ของการนำโทษทางอาญามาใช้ มิได้มุ่งประสงค์ให้การกระทำที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นความผิดอาญาโดยตรงและไม่ได้ต้องการที่จะนำมาตรการทางอาญามาใช้ในการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมหรือรักษาระบบนิเวศน์อย่างเป็นระบบ แต่จะนำมาใช้เป็นเพียงมาตรการเสริม โดยโทษทางอาญาที่นำมาใช้จะมีลักษณะเป็นบทลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน หรือไม่ดำเนินการตามกฎหมายเกณฑ์ขั้นตอนที่รัฐกำหนดหรืออนุญาตให้ดำเนินการความผิดทางอาญาในลักษณะเช่นนี้เรียกในเชิงวิชาการว่า "Regulatory Offence" กล่าวคือ เป็นความผิดเพราะมีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำลักษณะนี้เป็นความผิด แต่ไม่ใช่เป็นความผิดอาญาที่เป็นความผิดในตัวเอง ที่เรียกทางวิชาการว่า "Mala in se" ที่เป็นพฤติกรรมอันละเมิดกฎเกณฑ์ของสังคมอย่างร้ายแรงที่สังคมควรจะประณาม และสังคมควรใช้

กลไกในการควบคุมสังคมที่มีความรุนแรงที่สุดมาลงโทษ เพราะฉะนั้นจุดเริ่มต้นที่จะพิจารณาว่าควรนำเอากฎหมายอาญามาใช้ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมหรือไม่นั้น ควรเริ่มด้วยการถามตัวเองก่อนว่าเรารู้สึกว่าการทำร้ายสิ่งแวดล้อมละเมิดสิ่งแวดล้อมเป็นอาชญากรรมหรือยัง ถึงเวลาหรือยังที่สังคมควรนำกลไกทางอาญามาใช้เพื่อควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ในส่วนนี้ คำตอบของเรื่องนี้เมื่อสิบปีก่อนกับในขณะนี้อาจจะแตกต่างกัน ซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับความรู้สึกของสังคมต่อสภาพความร้ายแรงของปัญหา การปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำในสมัยก่อน อาจจะไม่ใช่ว่าเรื่องร้ายแรงเพราะเรื่องภาวะมลพิษยังไม่ถึงจุดวิกฤต คนที่ปล่อยน้ำเสียลงไปแม่น้ำลำคลองอาจจะไม่ทราบว่าการกระทำของเขาก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศน์ แต่ในปัจจุบันคนเหล่านั้นคงไม่สามารถอ้างความไม่รู้อีกต่อไป และปัญหาเรื่องมลพิษที่เกิดขึ้นก็อาจกล่าวได้ว่าถึงจุดวิกฤตอย่างยิ่งแล้ว

ในอดีตมีการนำเอามาตรการทางอาญามาใช้พรั่หรือเกินไป จนกระทั่งเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายถูกหลงลืมซึ่งก็ส่งผลต่อความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายด้วย ด้วยเหตุนี้เมื่อพูดถึงการนำเอามาตรการทางอาญามาใช้ บางท่านอาจจะเห็นว่าไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่เพราะมีการนำมาใช้อยู่แล้ว แต่แนวคิดในการนำมาตรการทางอาญามาใช้ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมที่กล่าวถึงนี้จะต่างจากแนวคิดเดิม ๆ เพราะจะเป็นการนำมาตรการทางอาญามาใช้จัดการกับผู้ทำร้ายสิ่งแวดล้อมซึ่งสังคมมองว่าเป็น "อาชญากร" ในพฤติกรรมที่ถือว่าเป็น "อาชญากรรม" ซึ่งยังไม่เคยมีมาก่อนในประเทศไทย หากแนวคิดในเรื่องนี้เป็นที่ยอมรับ เราคงต้องมาคิดต่อไปว่าควรจะนำมาตรการทางอาญามาใช้ในลักษณะอย่างไรและแค่ไหนเพียงไร ซึ่งก็จะมีประเด็นที่ต้องพิจารณาหลายประการ เช่น พฤติกรรมอย่างไรที่ควรเป็นความผิด ลักษณะของโทษทางอาญาที่เหมาะสมเป็นอย่างไร ปัญหาเกี่ยวกับภาระการพิสูจน์ในทาง

อาญาควรมีการแก้ไขปรับปรุงหรือไม่ องค์กรและขั้นตอนในการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ เป็นต้น

ประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกา

การเรียนรู้จากประสบการณ์ของต่างประเทศในเรื่องนี้ อาจจะเป็นประโยชน์สำหรับประเทศไทยในการพิจารณาเกี่ยวกับการนำเอามาตรการทางอาญามาใช้บังคับ ในต่างประเทศโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาแนวความคิดเกี่ยวกับ "อาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม" หรือ "Eco Crime" (Eco คือ Ecology) ได้รับการพัฒนาขึ้นมาอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนในสำนักงานอัยการ ซึ่งก็คือกระทรวงยุติธรรมนั่นเอง โดยในปี ๑๙๘๒ ได้มีการตั้งหน่วยเล็ก ๆ ขึ้นในสำนักงานอัยการ เรียกว่า "Environmental Crime Unit" โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินคดีอาญาด้านสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง และต่อมาในปี ๑๙๘๗ เนื่องจากความสำเร็จของนโยบายในการนำเอากฎหมายอาญามาใช้ จึงมีการยกฐานะหน่วยงานนั้นขึ้นเป็น Environmental Crime Section ผลจากการที่ตั้งหน่วยงานรับผิดชอบเฉพาะดังกล่าวทำให้สามารถเห็นประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างชัดเจนจากสถิติในการดำเนินคดี ตัวอย่างเช่น สถิติในปี ๑๙๘๓-๑๙๘๖ ซึ่งเป็นช่วงสามปีแรกที่ก่อตั้งหน่วยงาน มีการฟ้องคดีอาญา ๑๘๐ คดี ในจำนวนนี้อัยการชนะคดีและมีการลงโทษถึง ๑๓๐ คดี ในจำนวน ๑๓๐ คดีนี้ ร้อยละ ๖๐ จะเป็นการลงโทษตัวบุคคลที่เป็นผู้จัดการรับผิดชอบในการดำเนินกิจการในบริษัท และโทษส่วนใหญ่ที่ศาลลงจะเป็นโทษจำคุกและโทษปรับ ซึ่งทำให้รัฐได้รายได้เข้ามากกว่า ๑.๕ ล้านดอลลาร์ในช่วงสามปีแรกของการดำเนินการ

ต่อมาในช่วงปี ๑๙๘๗ หลังจากที่ได้มีการปรับฐานะจาก Unit เป็น Section แล้วปรากฏว่าสถิติการฟ้องคดีระหว่างปี ๑๙๘๗-๑๙๙๑ มีจำนวนถึง ๗๖๑ คดี ในจำนวนนี้อัยการชนะและศาลพิพากษาลงโทษถึง ๕๔๙ คดี ได้ค่าปรับถึง ๕๗

ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา โทษจำคุกทั้งหมดที่ผู้จัดการหรือผู้บริหารของนิติบุคคลเหล่านั้นได้รับมีระยะเวลารวมกันถึง ๓๔๘ ปี มีข้อน่าสังเกตว่าการดำเนินคดีในเรื่องสิ่งแวดล้อมนี้ อัยการหวังผลในการทำให้ผู้ที่ต้องรับผิดชอบในนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษจำคุกจริง ๆ โดยไม่มีการพักการลงโทษหรือการรอลงอาญา ซึ่งก็เป็นแนวคิดใหม่ในสหรัฐอเมริกาที่ประชาชนเริ่มเกิดความรู้สึกเบื่อหน่ายต่อการที่อาชญากรเข้าคุกไม่นานก็พ้นโทษ ปัจจุบันมีการควบคุมดุลพินิจผู้พิพากษาที่เรียกว่า Sentencing Guidelines กำหนดว่าใครที่ทำความผิดบางประเภทควรจะต้องติดคุกจริง ๆ โดยกำหนดชัดเจนว่าติดคุกนานเท่าใด โดยไม่มีการลดหย่อนโทษ เพราะฉะนั้นบุคคลระดับบริหารซึ่งสร้างความเสียหายให้กับสภาพแวดล้อม อาจจะต้องติดคุก และติดจริง ๆ ซึ่งก็สร้างผลในทางยับยั้ง (Deterrent) การกระทำความผิดได้มาก

ความพยายามในการสร้างแนวความคิดเรื่อง Eco Crime (อาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม) ได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากอัยการสูงสุดของสหรัฐอเมริกาที่ชื่อ ริชาร์ด ทอร์นเบอร์ก (Richard Thornburg) ซึ่งดำรงตำแหน่งในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ บุช โดยได้พยายามเปรียบเทียบให้เห็นว่าการทำลายสิ่งแวดล้อมเป็น "อาชญากรรม" โดยทั่วไปหากพิจารณาโดยผิวเผินอาจมองไม่เห็นว่าการทำลายสภาพแวดล้อม เช่น เทของเสีย ลงในแม่น้ำเป็นอาชญากรรมเพราะไม่เหมือนกับการฆ่าหรือทำร้ายใคร ในเรื่องนี้ ริชาร์ด ทอร์นเบอร์กได้กล่าวในการปาฐกถาครั้งหนึ่งไว้ว่า แนวคิดที่ทำให้เข้าใจได้ง่ายขึ้นว่าทำไมจึงต้องลงโทษอาญากับคนที่ทำลายสภาพแวดล้อม คือแนวคิดเปรียบเทียบสภาพแวดล้อมเป็นเหยื่อของอาชญากรรม (Victim of Crime) ซึ่งเมื่อมองว่าสิ่งแวดล้อมคือเหยื่ออาชญากรรมแล้ว ก็อาจทำให้มองเห็นได้ว่าเหยื่อนี้เป็น Living Thing คือเป็นสิ่งมีชีวิตและเป็นสิ่งมีชีวิตอันมีชีวิตมีจิตธรรมดา แต่เป็นสิ่งมีชีวิตที่ยิ่งใหญ่ที่สุดในจักรวาล

เพราะเป็นแหล่งกำเนิดและที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตทั้งหมด ดังนั้นหากใครก็ตามที่ทำอันตรายก่อให้เกิดความเสียหายกับสิ่งมีชีวิตอันยิ่งใหญ่นี้จะได้มีความชอบธรรมอย่างยิ่งที่จะใช้กฎหมายอาญาเข้ามาดำเนินการแก่คนที่ทำร้ายสิ่งมีชีวิตอันนี้ แนวคิดการนำเอามาตรการทางอาญามาใช้อย่างเต็มที่กับผู้ทำร้ายสภาพแวดล้อมได้รับการยอมรับอย่างมากในสหรัฐอเมริกาจากทุก ๆ ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นศาล สภานิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารหรือประชาชน

สำหรับประเทศไทยของเรานั้นจะถึงเวลาแล้วที่เราจะเริ่มนำเอาแนวคิดเรื่อง Eco Crime มาใช้สภาพปัญหาในปัจจุบันนี้ต่างจากสมัยที่เราร่างประมวลกฎหมายอาญา เมื่อพ.ศ. ๒๔๙๙ เป็นอย่างมาก ซึ่งในสมัยนั้นการเทน้ำเสียลงในแม่น้ำ อาจะยังไม่เป็นปัญหาเพราะสภาพแวดล้อมยังพอรับไหว เปรียบเสมือนน้ำยังไม่เต็มแก้ว แต่ตอนนี้ทุกคนรู้อยู่ถึงสภาพปัญหา การที่ใครจงใจปล่อยของเสียลงในแม่น้ำลำคลอง ทั้ง ๆ ที่ตนเองรู้อยู่แล้วว่าปัจจุบันปัญหาสภาพแวดล้อมเหมือนกับน้ำปริ่มแก้ว ไม่สามารถรับได้อีกแล้ว อีกแค่หยดเดียวก็ล้นแก้วแล้ว จึงอาจจะกล่าวได้ว่าในทางวิชาการ ผู้กระทำน่าจะมี "Mens Rea" หรือเจตนาชั่วร้ายในใจเพียงพอแล้วที่กฎหมายอาญาจะเข้าไปลงโทษ ถ้าพวกเราที่เป็นประชาชนทั้งที่เป็นนักกฎหมายและที่มิใช่นักกฎหมายคิดว่าเพียงพอแล้ว และคิดว่าคนเหล่านี้มีความเลวร้ายที่สังคมควรจะประณามและลงโทษแล้ว ก็อาจจะสรุปได้ว่าถึงเวลาแล้วที่จะต้องนำกฎหมายอาญามาใช้อย่างจริงจัง

ในส่วนของสหรัฐอเมริกานั้น นอกจากการสร้างแนวคิดในเรื่อง Eco Crime ซึ่งได้รับการยอมรับทั้งจากผู้พิพากษาและสภานิติบัญญัติ แนวคิดในการนำมาตรการทางอาญามาใช้ยังได้รับการนำไปปฏิบัติโดยยกเว้นกฎเกณฑ์พื้นฐานบางประการของกฎหมายอาญ่อีกด้วย อาทิ หลักการที่ว่ากระทำความผิดจะต้องมีเจตนาชั่วร้ายหรือ Mens rea ได้รับการผ่อนคลายนลง Mens Rea ในที่นี้ หมายถึง

สภาพจิตใจที่น่าตำหนิของผู้กระทำผิด ซึ่งหมายถึงเจตนาเล็งเห็นผล เจตนาประสงค์ต่อผลหรือประมาทนั่นเอง หลักกฎหมายอาญาทั่วไปจะไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดโดยไม่มีเจตนาชั่วร้าย เพราะถือว่าไม่ควรจะไปตำหนิเขา เพราะเขาใช้ความระมัดระวังที่วิญญูชนควรจะให้แล้ว หากจะมีความผิดก็จะเป็นความผิดเบาลงมา เช่น ความผิดลหุโทษ ซึ่งไม่ต้องการเจตนา ทั้งนี้เพราะต้องการที่จะให้เกิดความระมัดระวังในการบังคับใช้กฎหมาย แต่ว่าแนวคิดในเรื่องการนำเอากฎหมายอาญามาใช้กับสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกานั้น ได้มีการแก้ไขแนวคิดเกี่ยวกับเรื่ององค์ประกอบในส่วนที่เกี่ยวกับจิตใจว่า แม้ว่ากระทำความผิดไม่ถึงกับระดับประมาทในมาตรฐานเดิมศาลก็จะลงโทษ การกระทำโดยประมาทหมายความว่าวิญญูชนหรือ Mr. Reasonable man ในสถานการณ์อย่างนั้นควรจะให้ความระมัดระวังในระดับหนึ่งแต่กลับไม่ใช้ โดยทั่วไปถ้าเกิดวิญญูชนใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว กฎหมายอาญาจะไม่ลงโทษ แต่ว่าคดีหลัง ๆ ของสหรัฐอเมริกานั้น จุดนี้เริ่มเปลี่ยนไปโดยศาลสหรัฐอเมริกาเริ่มเข้ามาเล่นบทบาทนำในการแก้กฎหมายส่วนนี้

มีคดีตัวอย่างสองคดีที่แสดงให้เห็นชัดเจนถึงแนวโน้มดังกล่าว คดีแรกเกิดขึ้นเมื่อประมาณปี ๑๙๘๙ จำเลยคือ Ashland Oil Company ปรากฏว่าเรือบรรทุกน้ำมันของบริษัทดังกล่าวเกิดรั่วแล้วมีน้ำมันไหลออกมาประมาณ ๗๐๐,๐๐๐ แกลลอนในแม่น้ำภายในของอเมริกา ในคดีนั้นบริษัทมีการดูแลรักษาเรือพอสมควร แต่ว่าศาลยังตัดสินลงโทษโดยให้เหตุผลว่า ถ้ามีการดูแลรักษาเรือดีกว่านั้นความเสียหายจะไม่เกิด จะเห็นได้ว่า ศาลมองจากจุดของความเสียหายเป็นหลัก โดยพิจารณาว่าใครควรจะรับผิดชอบมากกว่ากันระหว่างเจ้าของเรือกับประชาชนที่ต้องได้รับผลร้ายซึ่งศาลสรุปว่าบริษัทอยู่ในสถานะที่ควรจะรับผิดชอบ มาตรฐานในการรับผิดชอบในกรณีเช่นนี้อาจจะไม่ใช่มาตรฐานของวิญญูชนทั่วไปอย่างที่เคยเป็น แต่อาจจะต้องดีกว่า

วิญญาณอีก หากบริษัทไม่ได้ทำให้ดีที่สุดแล้วเกิดผลเสียขึ้นมา บริษัทก็ต้องรับผิดชอบ เช่นในกรณีนี้ สมมติว่าบริษัทเอาเรือไปตรวจสอบปีละครั้ง ศาลก็บอกว่าถ้าหากบริษัทเอาไปตรวจสอบสามเดือนครั้ง หรือหกเดือนครั้งก็อาจจะไม่เกิดปัญหา การตรวจปีละครั้งถือว่ายังไม่พอ นั่นก็คือศาลมีแนวโน้มที่จะป้องกันไม่ให้ภาระความเสียหายมาตกอยู่กับประชาชน แต่จะให้อยู่กับบริษัทแทน จากตัวอย่างนี้ ในทางทฤษฎีอาญาอาจจะดูว่าไม่ยุติธรรมกับบริษัท แต่ความเป็นจริงถือว่าได้ผล เพราะจะเป็นการสร้างมาตรฐานให้บริษัทต้องทำดีที่สุด เพื่อป้องกันผลเสียหายอันอาจเกิดขึ้น เพราะหากพลาดขึ้นมาอาจไม่มีสิทธิปฏิเสธ เว้นแต่ว่าจะไม่สามารถจะตำหนิบริษัทได้เลย จึงอาจกล่าวได้ว่าแม้จะไม่ใช่ Strict Liability หรือว่าเป็นความรับผิดชอบเด็ดขาด แต่ก็ใกล้เคียงกัน และในคดีนั้น บริษัท Ashland Oil Company ถูกปรับ ๒.๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐ

คดีที่สอง พวกเราที่เป็นนักอนุรักษ์คงจะเคยได้ยินมาบ้าง คือคดีเรือ Exxon Valdez ที่ไปเกยหินโสโครกที่วิลเลียมซาวนด์ในรัฐอลาสก้าในกรณีนั้นมีน้ำมันรั่วสิบล้านแกลลอน และทำให้ชายฝั่งอลาสก้าไม่มีทางจะกลับไปสู่สภาพเดิมในเวลา ๑๐๐ ปีข้างหน้าในคดีนี้ได้มีความพยายามที่จะให้มีการต่อรองเพื่อให้จำเลยรับสารภาพ (Plea Bargaining) และให้ปรับโดยเสนอว่าจะจ่ายค่าเสียหายหนึ่งล้านเหรียญอเมริกัน แต่อัยการไม่รับการต่อรองนั้น และในชั้นศาล มีการเสนอต่อรองรับสารภาพโดยจะยอมจ่ายค่าปรับถึงหนึ่งพันล้านเหรียญสหรัฐ ศาลก็ยังไมรับ คำฟ้องของอัยการอเมริกันในคดีนี้ได้ฟ้องบริษัทเจ้าของเรือ โดยกล่าวหาว่าจ้างบุคลากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ ข้อเท็จจริงเป็นกรณีที่คนขับเรือเมา จึงขับเรือไปเกยหินโสโครก ซึ่งจริง ๆ แล้ว ถ้าเราใช้หลักการทางอาญาในมาตรฐานเดิม อาจจะเห็นได้ว่าไม่เกี่ยวกับบริษัทมากนัก เพราะการที่คนจะไปดื่มเหล้าเมา ไม่น่าจะเป็นเรื่องที่บริษัทคาดเดาได้ แต่ศาลบอกกว่าบริษัทควรระมัดระวังในการจ้างบุคลากรมาก

กว่านี้ ซึ่งเห็นว่าศาลตีความไปไกลค่อนข้างมาก

กล่าวโดยสรุป แนวทางในการนำมาตรการทางอาญามาใช้ในเรื่องสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกา มีดังต่อไปนี้

ประการแรก ให้ความสำคัญกับการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่สอบสวนและดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง ซึ่งได้แก่ EPA และ Environmental Crime Section ในสำนักงานของอัยการสหรัฐฯ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ประการที่สอง กำหนดให้พฤติกรรมที่เป็นการทำ ความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมเป็นความผิดทางอาญาและกำหนดโทษที่จะลงให้เหมาะสม เช่น ใน Clean Water Act บัญญัติว่าถ้าเป็นความผิดที่ไม่ได้ร้ายแรงมาก จำคุกสามปีและปรับวันละห้าหมื่นเหรียญสหรัฐ ถ้าเป็นกรณีที่เรียกว่า Felony หรือความผิดอุกฉกรรจ์ เช่น ในกรณีที่เป็นการจงใจที่จะกระทำ หรือจงใจที่จะหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์ จำคุก ๑๕ ปี ปรับสองแสนห้าหมื่นเหรียญหากผู้กระทำเป็นบุคคลธรรมดาและปรับหนึ่งล้านเหรียญสำหรับการที่นิติบุคคลเป็นผู้กระทำ

ประการที่สาม ผ่อนคลายหลักเกณฑ์ทางอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบด้านจิตใจเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระการพิสูจน์ จะเห็นว่าในสหรัฐอเมริกามาตรฐานเดิมต้องการเจตนาชัดเจน เค่งครัดก็มีการผ่อนคลายนลงมา มาตรฐานของ "วิญญาณ" ว่าการกระทำเป็นประมาทหรือไม่ก็ผ่อนคลายนเช่นกัน พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ของเราในมาตรา ๙๖ ก็มีการผ่อนคลายนภาระการพิสูจน์เช่นกัน แต่เป็นเฉพาะเรื่องทางแพ่งมาตรฐานในการพิสูจน์เรื่องละเมิดผ่อนคลายนลง ภาระการนำสืบตกอยู่กับผู้ทาละเมิด แต่ว่าเราไม่ได้นำเรื่องนี้มาใช้ในทางอาญา

ประการที่สี่ คือ การหาวิธีการที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมารับโทษนั่นก็คือ การนำเอาทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดชอบทางอาญาของ

นิติบุคคล หรือ Corporate Criminal Liability มาใช้นั้นเอง สำหรับประเทศไทย ปัญหาที่คนที่ถูกลงโทษไม่ใช่ผู้บริหารนิติบุคคลที่แท้จริง แต่เป็น "แพะ" มีอยู่มาก หากจะนำเอามาตรการทางอาญามาใช้กับผู้ก่อมลพิษ ซึ่งส่วนมากเป็นนิติบุคคล ก็จะต้องปรับปรุงหลักการในส่วนนี้ด้วย

ประการสุดท้ายคือเปิดโอกาสให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องหากผู้สร้างความเสียหายสามารถแสดงให้เห็นว่า ตนเองได้ใช้ความระมัดระวังอย่างดีแล้ว โดยมีการสร้างระบบ Auditing System คือระบบการตรวจสอบในลักษณะเช่นเดียวกับระบบผู้ตรวจสอบบัญชีขึ้นมา กล่าวคือจะมีผู้มาตรวจสอบซึ่งเป็นคนกลางเป็นหน่วยงานกลางเข้ามาตรวจสอบว่า นิติบุคคลที่ทำละเมิดได้ดำเนินการทุกอย่างตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ หากได้มีการกระทำทุกอย่างแล้ว แต่ก็ยังมีความเสียหายร้ายแรงขึ้น อัยการก็อาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องโดยอาศัยรายงานของผู้ตรวจสอบว่านิติบุคคลนั้นไม่มีเจตนา และได้ประกอบการอย่างสุจริตมาโดยตลอด ได้พยายามอย่างเต็มที่แล้วที่จะไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้น การเปิดโอกาสให้สามารถใช้ดุลพินิจโดยมีระบบการพิจารณาที่เหมาะสมและตรวจสอบได้เช่นนี้จำเป็นต้องมีความคู่ไปกับการที่จะนำเอามาตรการในทางอาญามาใช้เสมอ ทั้งนี้เพราะมาตรการทางอาญาจะต้องไม่แข่งขันเกินไปควรจะต้องมีความยืดหยุ่น และที่สำคัญจะต้องไม่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในความรู้สึกของสังคม ถ้าเราสามารถจะใช้มาตรการที่ดี มีความยืดหยุ่น มีความเหมาะสม และสามารถนำเอาคนที่ทำความผิดที่แท้จริงมาลงโทษ ก็จะสามารถทำให้มาตรการในทางอาญามีประสิทธิภาพขึ้นมาได้

ปัญหาในการนำมาตรการทางอาญามาใช้ในประเทศไทยและแนวทางแก้ไข

ในส่วนของประเทศไทย การนำมาตรการทางอาญามาใช้ในเรื่องสิ่งแวดล้อมมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ดังสามารถแยกพิจารณาเป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้

ไปนี้

๑. กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญาที่มีอยู่กระจัดกระจายเป็นอย่างมากและมีลักษณะเป็นมาตรการเสริมในการบังคับใช้กฎหมายไม่ใช่มาตรการหลัก ทำให้ยุ่งยากในการบังคับใช้ และทำให้ไม่มีผลในทางข่มขู่หรือยับยั้งพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์อย่าง किกฎหมายอาญาพึงมี

๒. บทลงโทษทางอาญาตามกฎหมายในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับการนำมาใช้ในเรื่องสิ่งแวดล้อม โทษที่มีอยู่มักจะไม่วุ่นแรงเพียงพอ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องการบังคับโทษ และลักษณะของโทษอีกด้วย เช่น โทษจำคุกมีปัญหาว่าจะสามารถใช้กับนิติบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ โดยเฉพาะปัญหาว่าทำอย่างไรจึงจะสามารถนำตัวคนรับผิดชอบที่แท้จริงมาลงโทษ ส่วนโทษปรับก็มีปัญหาว่าจะต้องพัฒนาอย่างไรจึงจะเหมาะสมและสามารถยับยั้งพฤติกรรมของบุคคลหรือองค์กรเหล่านั้นได้

๓. หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับภาระการพิสูจน์ในทางอาญาซึ่งโจทก์ต้องพิสูจน์ให้สิ้นสุดลงด้วยว่า จำเลยทำความผิดจริงไม่สามารถนำมาปรับใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งมีลักษณะพิเศษทั้งนี้เพราะลักษณะของการกระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่จะเป็นการยากที่โจทก์จะพิสูจน์เจตนาของจำเลยและพิสูจน์ถึงความเกี่ยวเนื่องระหว่างการกระทำและผลที่เกิดขึ้น (Causation) ได้อย่างชัดเจน

๔. ปัจจุบันเราไม่มีองค์กรกลางที่จะทำหน้าที่ในการดำเนินการกับการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยตรง ไม่ว่าทางแพ่งหรือทางอาญา กรมควบคุมมลพิษ แม้จะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเบื้องต้น แต่ก็ไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปดำเนินการบังคับใช้กฎหมายโดยตรงในลักษณะเดียวกับสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นโดยปกติก็ต้องเริ่มต้นจากการสำรวจว่า หน่วยงานไหนเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายที่สามารถรับผิดชอบดำเนินการ บางครั้งหน่วยงานเหล่านั้นมิได้มีความ

ชำนาญเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ

๕. ปัญหาที่เกิดจากกระบวนการในการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ไม่ใช่เฉพาะแต่เรื่องสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ทั้งนี้เพราะระบบกฎหมายไทย ดำรงเป็นองค์กรเดียวที่มีหน้าที่ในการสอบสวน การสอบสวนคดีอาญาในความผิดทุกประเภทต้องผ่านการสอบสวนจากพนักงานสอบสวน หากยังมิได้มีการสอบสวนอัยการก็ฟ้องคดีไม่ได้ ปัญหาจึงเกิดขึ้นเพราะคดีอาญาในปัจจุบัน บางครั้งมีความซับซ้อนมาก และต้องการความชำนาญพิเศษเป็นอย่างสูง เช่น คดีอาชญากรรมเศรษฐกิจอาทิ การสร้างราคาในตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น ลักษณะคดีเหล่านี้ควรให้มือกรที่ที่มีความชำนาญพิเศษเป็นผู้ดำเนินการแล้วลดขั้นตอนให้ฟ้องได้เลย มิฉะนั้น คดีจะล่าช้า คดี บางประเภทเช่นคดีคอร์รัปชัน ก็กำลังจะมีการปรับปรุงไปสู่แนวทางนี้ คือให้ ป.ป.ป. มีอำนาจสอบสวนแล้วส่งสำนวนมาให้อัยการฟ้องเลย ในเรื่องสิ่งแวดล้อมปัจจุบันหากนำเอามาตรการทางอาญามาใช้ แต่ไม่ปรับปรุงระบบและกระบวนการในการดำเนินคดีอาญาเสียก่อน ก็อาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล

แนวทางแก้ไขปัญหายกขึ้นมาข้างต้นนั้น อาจดำเนินการ ดังนี้

๑. บัญญัติหมวดความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ในประเทศเพื่อนบ้านของเราหลายประเทศเริ่มมีแนวคิดที่จะบรรจุความผิดอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้เป็นความผิดชัดเจนในประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมแนวคิดในการรณรงค์ให้การละเมิดสิ่งแวดล้อมเป็น "อาชญากรรม" อย่างแท้จริงการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายมีผลเป็นการส่งสัญญาณของความจริงจังในการที่รัฐจะดำเนินการในเรื่องนี้ และจะมีผลในการสอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยที่จะช่วยสร้างแนวคิดว่า Eco Crime เป็นอาชญากรรม

จริง ๆ และจะส่งผลในการสร้างปทัสถานในสังคมที่จะไม่กระทำความผิดในเรื่องเหล่านี้ อนึ่ง การบัญญัติความผิด Eco Crime ในประมวลกฎหมายอาญานั้น มิได้หมายความว่าห้ามมิให้บัญญัติความผิดอาญาไว้ในกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ แต่ควรจะทำทั้งสองทาง เพราะจะเป็นการเสริมซึ่งกันและกัน

๒. ควรนำแนวคิดเรื่องการลดภาระการพิสูจน์ของโจทก์มาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมแม้ว่าจะไม่ถึงขนาดนำเอาหลักความรับผิดชอบมาใช้เพราะในความผิดในลักษณะ เช่นนั้นอาจขัดต่อหลักการทางอาญา แต่ก็ควรนำเอาแนวคิดเรื่องความผิดฐานประมาทและแนวทางการตีความอย่างเช่นที่ศาลในอเมริกากระทำอยู่มาปรับใช้ในประเทศไทย หากศาลไทยมีทัศนคติที่จะดำเนินการกับ การละเมิดสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังก็จะช่วยได้มากในประเด็นนี้

๓. ควรมีการกำหนดโทษทางอาญาที่เหมาะสม ซึ่งอาจไม่ใช่โทษจำคุกเพียงอย่างเดียว ควรพิจารณาโทษที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน เช่น โทษปรับ โทษริบทรัพย์สินว่าจะนำมาใช้อย่างไรจึงจะเหมาะสม โทษปรับและริบทรัพย์สินนั้น หากนำมาใช้อย่างเหมาะสมแล้วนับเป็นโทษที่สร้างความยับยั้งให้แก่บรรดาบริษัท นิติบุคคลทั้งหลายที่ กระทำผิดได้ไม่แพ้โทษจำคุกและยังช่วยรัฐ ในการประหยัดงบประมาณที่จะต้องนำมาใช้ในการบังคับใช้กฎหมายด้วย

๔. ควรหาทางทำให้การลงโทษทางอาญาต่อนิติบุคคลมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงกล่าวคือ ต้องทำให้ผู้ที่มิอำนาจตัดสินใจที่แท้จริงถูกลงโทษ มิใช่เป็นการลงโทษ "แพะ" หรือ "หุ่นเชิด" ซึ่งจะทำให้มาตรการทางอาญาไม่ได้ผล

๕. ควรจัดตั้งองค์กรกลางที่รับผิดชอบโดยตรงในการบังคับใช้กฎหมาย และในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และผู้ที่ถูกระทบโดยตรงจากมลภาวะในการทำงานเหมือนกับ Environmental Protection Agency (E P A) ของต่างประเทศอื่นจะเป็นการสร้าง

ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายขึ้นโดยตรงทั้งในมาตรการทางแพ่งและมาตรการทางอาญา เพราะองค์กรดังกล่าวจะมีความชำนาญพิเศษในเรื่องนี้ อย่างน้อยองค์กรนี้ควรจะต้องมีแผนกสืบสวน สอบสวน วิจัย และกฎหมายของตัวเองที่สามารถทำให้ดำเนินการในเบื้องต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และควรต้องประสานงานกับอัยการอย่างใกล้ชิดหากประสงค์จะดำเนินคดี ลักษณะของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค น่าจะเป็นตัวอย่างที่ดีที่จะนำมาพิจารณาประกอบ

๖. ควรส่งเสริมบทบาทขององค์กรเอกชนและประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของที่แท้จริงในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีค่าทั้งหลาย ให้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการตรวจตราการละเมิดกฎหมาย และในการดำเนินการด้วยตนเองเพื่อบังคับใช้กฎหมายหรือกระตุ้นรัฐให้ต้องบังคับใช้กฎหมาย บทบาทของเอกชนเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทั้งทางแพ่งและทางอาญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ



เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง "อัยการ...ผู้พิทักษ์สิ่งแวดล้อม" วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๓๗
ณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดโดย อาศรมความคิดเรื่องคลองกรุงเทพมหานคร
และปริมณฑล

ความสำเร็จของคน

กว่าจะได้ก็ต้องพบกับอุปสรรคอย่างหนักมาแล้วทั้งนั้น

แต่เพราะเขามีความเพียรที่จริง

และความอดทนเป็นยอด

กอบกู้พญงูตัวเขาไว้อย่างมันมีคลาย

นี้เองแหละที่เป็นอารมณ์

ดิสส