

การฟ้องคดีอาญาของประชาชนและองค์กรเอกชนในคดีสิ่งแวดล้อม

CRIMINAL PROSECUTION OF PEOPLE AND PRIVATE ORGANIZATIONS IN ENVIRONMENTAL CASES

วันที่รับต้นฉบับบทความ: 24 มิถุนายน 2563

วันที่แก้ไขปรับปรุงบทความ: 30 พฤศจิกายน 2563

วันที่ตอบรับตีพิมพ์บทความ: 8 ธันวาคม 2563

สุระทิน ชัยทองคำ *

Surathin Chaithongkam

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ 1) ศึกษาทบทวน แนวคิด ทฤษฎี การมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรเอกชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชาติ 2) ศึกษาปัญหาและข้อจำกัดทางด้านกฎหมายของการฟ้องคดีอาญาของประชาชนและองค์กรเอกชนในกรณีที่ไม่ใช่ผู้เสียหายทางสิ่งแวดล้อม 3) ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายของต่างประเทศที่ให้ประชาชนและองค์กรเอกชนมีอำนาจฟ้องคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อม เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และ 4) เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการให้อำนาจแก่ประชาชนและองค์กรเอกชนมีอำนาจฟ้องคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อม ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้คือ การวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (documentary research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview)

ผลการวิจัยพบว่า เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาทางสิ่งแวดล้อม ถือว่ารัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหายที่มีอำนาจดำเนินคดี เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติให้ประชาชนเป็นผู้เสียหายจึงมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ ข้อจำกัดดังกล่าวทำให้ประชาชนและองค์กรเอกชนไม่สามารถฟ้องคดีอาญาเพื่อนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ถือเป็นอุปสรรคในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง ผู้วิจัยเสนอแนะให้มีการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้ประชาชนและองค์กรเอกชนมีอำนาจฟ้องคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อมได้แม้ว่าจะไม่ใช่ผู้เสียหายก็ตาม ควรศึกษาและวิจัยในเรื่อง “กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทางสิ่งแวดล้อม” ต่อไป

คำสำคัญ: การฟ้องคดีอาญา, สิ่งแวดล้อม, ประชาชนและองค์กรเอกชน

* รองศาสตราจารย์, รักษาการรองคณบดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี e-Mail: suratin_spu1@hotmail.com

ABSTRACT

This research aims: 1) to study and review the ideas and theories of people and private organizations and participation in preserving the nation's natural resource and environment, 2) to study the legal problems and limitations of the criminal prosecution of people and private organizations in case they are not the injured persons in the environmental case, 3) to study and analyze the foreign law permitting people and private organizations to criminally prosecute the environmental case in comparison with the Thai law, and 4) to use as the guidelines for the improvement and amendment of the National Environment Quality Promotion and Maintenance Act B.E. 2535 in permitting people and private organizations to criminally prosecute the environmental case. This qualitative research employs documentary research and in-depth interview.

It was found that when the criminal offence related to the environment was committed, only the state is considered as the injured person who has the power to prosecute the case, except there is the specific law provided that people are also the injured persons so that people can prosecute the criminal case. Such limitation has caused people and private organizations to be unable to prosecute the criminal case against the offenders. This is considered a real problem and obstacle in encouraging people and private organizations to take part in preserving the natural resources and environment. Therefore, it was recommended that the National Environment Quality Promotion and Maintenance Act B.E. 2535 should be improved and amended. People and the private organizations shall have the power to prosecute the criminal case in relation to the environment although they are not the injured persons. In addition, the law on the "criminal procedures on the environment" should be further studied.

Keywords: criminal prosecution, environment, people and private organizations.

บทนำ

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจโดยอาศัยฐานทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิต เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันให้ทัดเทียมกับนานาประเทศ และกระตุ้นการสร้างมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของประเทศให้อยู่ในเกณฑ์ที่ดี ซึ่งผลจากการพัฒนาดังกล่าวทำให้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศลดน้อยลง และคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรุดโทรมลงอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมเพื่อให้ประชาชนในชาติมีรายได้สูงและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม กล่าวคือมีการใช้วัตถุดิบมากขึ้น ซึ่งหมายถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น ในขณะเดียวกัน เมื่อมีการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมย่อมก่อให้เกิดของเสียจากกระบวนการผลิตอีกด้วย เช่น น้ำเสียที่ปล่อยลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง หรือไหลซึมไปได้พื้นดิน รวมถึงมลพิษที่ปล่อยออกมาทางอากาศ และมลพิษทางเสียงอีกด้วย สาเหตุอีกประการหนึ่ง

ของการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมคือ การเพิ่มจำนวนของประชากรนำมาซึ่งความต้องการในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านที่อยู่อาศัย พื้นที่ทำกิน อันเป็นสาเหตุหนึ่งของการบุกรุกพื้นที่ป่า แม่น้ำ ลำคลอง ซึ่งเป็นปัญหาของการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2535 เกิดขึ้นน้อยมาก หรือแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย ต่อมาเมื่อมีการเรียกร้องจากองค์กรเอกชน (non governmental organization: NGO) และประชาชน จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนและองค์กรเอกชนในการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานราชการในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้ประชาชนในฐานะปัจเจกชนมีสิทธิในการจัดการและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังกำหนดให้องค์กรเอกชนมีสิทธิเข้าร่วมกับรัฐในการจัดการและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยได้รับการช่วยเหลือจากรัฐในการดำเนินการดังกล่าว เช่น การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนการฟ้องร้องคดีแพ่งนั้น ยังให้การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้เสียหายซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากผู้ก่อมลพิษอีกด้วย

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ปรากฏอยู่ในมาตรา 57(2) และมาตรา 72 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6, 7 และ 8 ได้บัญญัติรับรองบทบาทของประชาชนและองค์กรเอกชนไว้ในกฎหมายดังกล่าว ย่อมทำให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ประชาชนและองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่การที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้ประชาชนและองค์กรเอกชนมีอำนาจฟ้องคดีอาญานั้น อาจทำให้ไม่สามารถมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นการกำหนดให้รัฐปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหากกฎหมายนั้นไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ได้บัญญัติให้ประชาชนและองค์กรเอกชนฟ้องคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อม ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการแก้ไขปรับปรุงในส่วนที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อมของประชาชนและองค์กรเอกชน

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงศึกษาและวิจัยในปัญหาการฟ้องคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อมของประชาชนและองค์กรเอกชนในกรณีที่มิใช่ผู้เสียหายตามหลักการฟ้องคดีอาญาทั่วไป เพื่อนำไปสู่การปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม พระราชบัญญัติ

ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งจะทำให้ประชาชนและองค์กรเอกชนได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาทบทวน แนวคิด ทฤษฎี การมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรเอกชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชาติ
2. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อจำกัดทางด้านกฎหมายของการฟ้องคดีอาญาของประชาชนและองค์กรเอกชนในกรณีที่ไม่ใช่ผู้เสียหายทางสิ่งแวดล้อม
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายของต่างประเทศที่ให้ประชาชนและองค์กรเอกชนมีอำนาจฟ้องคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อม เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
4. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการให้อำนาจแก่ประชาชนและองค์กรเอกชนมีอำนาจฟ้องคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อม

สมมติฐานของการวิจัย

ประเทศไทยประสบปัญหาทางสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการพัฒนาประเทศในหลายด้าน ย่อมส่งผลให้มีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีผลกระทบต่อระบบนิเวศและความเป็นอยู่ของประชาชน เมื่อมีการละเมิดต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อม รัฐมีหน้าที่จะต้องนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษจำคุก อย่างไรก็ตาม มีหลายครั้งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องละเลยเพิกเฉยไม่ดำเนินคดีใด ๆ จึงทำให้บุคคลเหล่านี้ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายบ้านเมือง ดังนั้น การให้ประชาชนและองค์กรเอกชนมีอำนาจฟ้องคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อมแม้ไม่ใช่ผู้เสียหาย จะส่งผลดียิ่งกว่าที่จะให้รัฐเท่านั้นมีอำนาจฟ้องคดีแต่เพียงผู้เดียว

คำถามการวิจัย

1. ปัญหาและอุปสรรคในการฟ้องคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อมของประชาชนและองค์กรเอกชนมีอะไรบ้าง
2. รูปแบบการฟ้องคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อมของประชาชนและองค์กรเอกชนในกรณีที่ไม่ใช่ผู้เสียหายเป็นอย่างไร
3. การให้อำนาจฟ้องคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อมของประชาชนและองค์กรเอกชนในกรณีที่ไม่ใช่ผู้เสียหาย จะเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพจริงหรือไม่

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบในการปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมุ่งศึกษาและวิเคราะห์ในประเด็นต่อไปนี้

1. การวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดทางด้านกฎหมายของการฟ้องคดีอาญาของประชาชนและองค์กรเอกชนในกรณีที่มิใช่ผู้เสียหายทางสิ่งแวดล้อม

2. การวิเคราะห์กฎหมายต่างประเทศที่ให้อำนาจประชาชนและองค์กรเอกชนมีสิทธิฟ้องคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศแคนาดา และประเทศที่ให้ประชาชนฟ้องคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีเงื่อนไขว่าจะต้องเป็นผู้เสียหายเท่านั้น ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ส่วนประเทศที่ไม่ให้ประชาชนฟ้องคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อม แต่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรของรัฐเท่านั้น ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย

กฎหมายไทยที่วิเคราะห์ประกอบด้วย

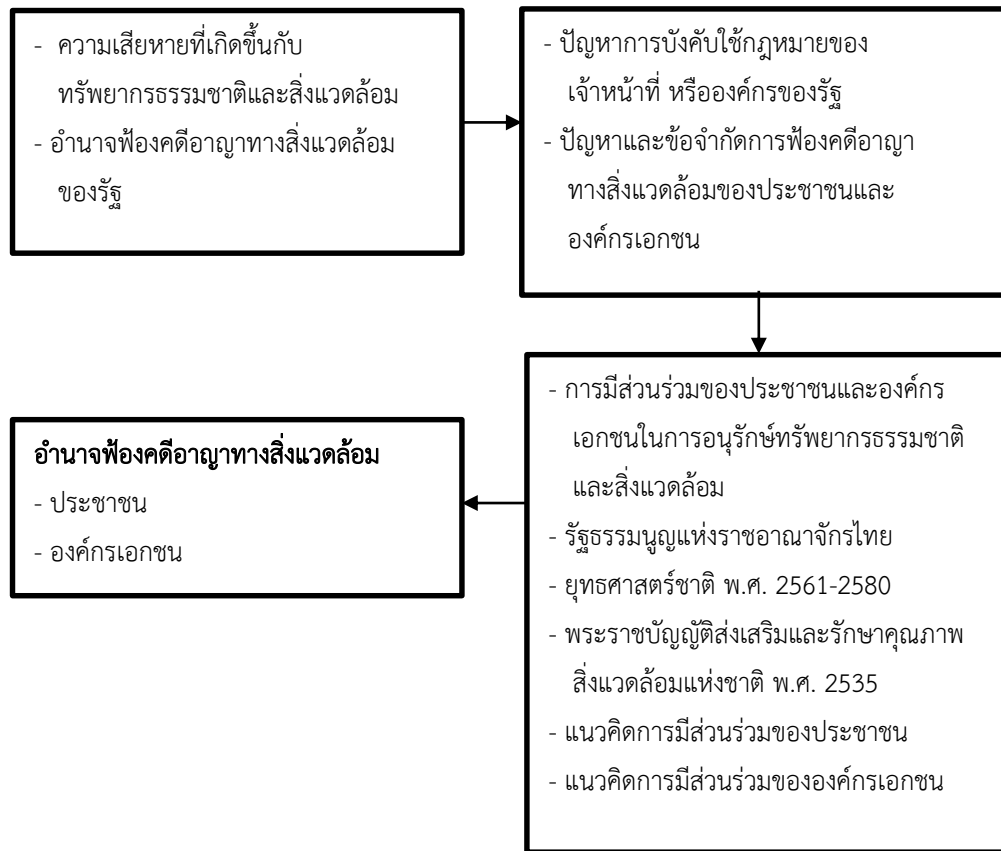
1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
3. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
4. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
5. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
6. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ขอบเขตด้านประชากร

เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องทางด้านสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย ผู้พิพากษา จำนวน 1 คน พนักงานอัยการ จำนวน 1 คน นักวิชาการ จำนวน 1 คน หน่วยงาน จำนวน 1 คน องค์กรเอกชนทางสิ่งแวดล้อม จำนวน 1 คน และผู้นำชุมชน จำนวน 1 คน เพื่อนำข้อมูลมาประกอบในการวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมในการกำหนดให้ประชาชนและองค์กรเอกชนมีอำนาจฟ้องคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อม

กรอบแนวคิดในการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ รวมถึงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้รัฐต้องดำเนินการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และยังคงส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการแพร่กระจายของมลพิษ ผู้ที่ได้รับความเสียหายจะดำเนินการฟ้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่ง ส่วนการดำเนินคดีอาญาเป็นอำนาจของรัฐ หากว่ารัฐไม่ดำเนินคดีก็ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ จึงจำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบถึงปัญหาและข้อจำกัดของการฟ้องคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อมของประชาชนและองค์กรเอกชนในกรณีที่มิใช่ผู้เสียหายจากการก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

ศึกษาและวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยการศึกษาและวิจัยเอกสาร (documentary research) ได้แก่ หนังสือ ตำรา วิทยานิพนธ์ บทความ คำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) เป็นการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องทางด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อนำความคิดเห็นมาวิเคราะห์ร่วมกับเอกสารต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลและนำไปสู่การปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่อไป

ผลการวิจัย

ความเสื่อมโทรมและความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนับว่าเป็นปัญหาที่สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก อันเนื่องมาจากน้ำมือของมนุษย์ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยภาครัฐเพียงอย่างเดียวไม่สามารถที่จะทำได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ประชาชนทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นภาคประชาชน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรมีส่วนร่วมในการดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดล้อม บทบาทของชุมชนในการมีส่วนร่วมพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นเกิดขึ้นและมีความเด่นชัดเมื่อเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ในหลายจังหวัดทางภาคใต้ เมื่อ พ.ศ. 2531 และเมื่อพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้การรับรองบทบาทขององค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่มีส่วนเรียกร้องและผลักดันให้รัฐให้ความสำคัญต่อบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สุนีย์ มัลลิกะมาส, 2545, หน้า 93) ซึ่งเป็นปีเดียวกันกับการประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ในการประชุมดังกล่าวได้รับการรับรองหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ในปฏิญญา ริโอ เดอ จาเนโร (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2552) สำหรับการมีส่วนร่วมในการจัดการหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้สามารถแบ่งได้ 2 กรณี ได้แก่ การมีส่วนร่วมที่ริเริ่มโดยรัฐ และการมีส่วนร่วมที่ริเริ่มโดยประชาชน (อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2556, หน้า 34)

เมื่อมีการกระทำอันนำมาซึ่งความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภาครัฐจะเข้ามาเกี่ยวข้องโดยการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิด เพราะความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นความผิดต่อรัฐ ประชาชนจึงไม่สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิดได้ เว้นแต่ความเสียหายนั้นจะกระทบต่อประชาชนโดยตรงหรือเรียกว่าเป็นผู้เสียหาย ส่วนองค์กรเอกชนนั้น ควรให้องค์กรเอกชนที่จดทะเบียนแล้วมีอำนาจฟ้องคดีอาญาในนามของตนเองสำหรับความผิดที่กระทำต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ การให้องค์กรเอกชนมีสิทธิฟ้องคดีอาญาจะมีประโยชน์หลายประการ เป็นการแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่ของรัฐเกรงกลัวอิทธิพลของผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจนละเลยไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดหรือร้ายแรงถึงขั้นไม่ดำเนินการฟ้องร้องผู้กระทำความผิด อย่างไรก็ตามยังมีข้อกังวลว่าการให้องค์กรเอกชนมีอำนาจฟ้องคดีอาญาอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง เพราะอาจมีองค์กรเอกชนใช้สิทธิดังกล่าวในการกลั่นแกล้งฟ้องเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2562, หน้า 657) เพื่อหวังผลประโยชน์อย่างอื่นที่มีขอบข่ายกฎหมายก็เป็นไปได้

จากปัญหาดังกล่าว การศึกษาและวิจัยจึงนำไปสู่ประเด็นต่าง ๆ ไปสู่การวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบอันนำไปสู่การปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อให้ประชาชนและองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ ดังนี้

ประเด็นที่ 1 การมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรเอกชนของต่างประเทศ

ประเทศที่ให้อำนาจประชาชนและองค์กรเอกชนสามารถฟ้องคดีอาญาได้แม้ว่าไม่ใช่ผู้เสียหาย ได้แก่ ประเทศอังกฤษ และประเทศแคนาดา เนื่องจากมีแนวคิดว่าการที่ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญา โดยประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการรักษาความสงบสุข และความปลอดภัยของสังคม ส่วนประเทศฝรั่งเศสนั้น ประชาชนจะฟ้องคดีอาญาได้จะต้องเป็นผู้เสียหายเช่นเดียวกับประเทศไทย ส่วนองค์กรเอกชนจะฟ้องคดีอาญาได้จะต้องเป็นการฟ้องคดีแทนประชาชนที่ได้รับความเสียหาย ไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาเองโดยลำพังเช่นเดียวกับประเทศไทย ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย รวมถึงรัฐนิวเซาท์เวลส์และรัฐออสเตรเลียใต้ จะไม่ให้ประชาชนหรือองค์กรเอกชนฟ้องคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อม เนื่องจาก

กฎหมายได้ออกแบบให้เจ้าหน้าที่และองค์กรของรัฐในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดอย่างเป็นระบบ ซึ่งเจ้าหน้าที่และองค์กรของรัฐมีการดำเนินคดีอย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ จึงไม่มีความจำเป็นต้องให้ประชาชนหรือองค์กรเอกชนมีอำนาจฟ้องคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

ประเด็นที่ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรเอกชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6(3) กำหนดให้บุคคลใดที่พบเห็นการกระทำความผิดอันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สามารถร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป อันเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนหรือองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรเอกชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ที่ต้องการให้ประชาชนที่พบเห็นการกระทำความผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้แจ้งให้เจ้าพนักงานหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบถึงเหตุของการกระทำความผิดเพื่อให้มีการดำเนินคดีตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิดต่อไป แต่กฎหมายฉบับนี้กลับไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจฟ้องร้องคดีอาญาแต่อย่างใด

ประเด็นที่ 3 การดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยถือหลักการดำเนินคดีโดยรัฐเป็นหลัก ส่วนการดำเนินคดีโดยประชาชนเป็นรอง เห็นได้จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(4) และมาตรา 28 การดำเนินคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อมจะยึดหลักตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงทำให้ผู้เสียหายเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องร้องคดีอาญา ประชาชนหรือองค์กรเอกชนที่ไม่ได้รับความเสียหายจึงไม่มีอำนาจฟ้องร้องคดี ถือว่าเป็นข้อจำกัดและอุปสรรคในการดำเนินคดี ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลาย ๆ ฉบับที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผลจากการศึกษาและวิจัยยังพบว่าในหลายคดีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิด ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความศักดิ์สิทธิ์ จึงทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายบ้านเมืองและกระทำความผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมอยู่ตลอดเวลา

ประเด็นการเป็นผู้เสียหายนี้ จากการศึกษาพบว่าในประเทศอังกฤษและประเทศแคนาดาไม่ได้นำหลักการเป็นผู้เสียหายที่จะมีอำนาจฟ้องร้องคดีอาญามาใช้ แต่มีแนวคิดที่ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน ซึ่งทุกคนมีส่วนร่วมในการรักษาความสงบสุขและความปลอดภัยของสังคม ดังนั้น การก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเรื่องการก่อความไม่สงบสุขและเป็นอันตรายต่อสังคม กฎหมายจึงให้อำนาจประชาชนฟ้องร้องคดีได้

ประเด็นที่ 4 เงื่อนไขในการดำเนินคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อม

4.1 กรณีประชาชนฟ้องคดี การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในด้านการจัดการ การอนุรักษ์หรือการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ควรกำหนดให้เฉพาะประชาชนหรือชุมชนที่อยู่รอบ ๆ

หรือบริเวณใกล้เคียงกับแหล่งกำเนิดมลพิษเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องร้องคดีอาญา ส่วนประชาชนที่อยู่ห่างไกลออกไป หรืออาศัยอยู่ที่อื่นซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องใด ๆ กับสิ่งแวดล้อม ไม่ควรที่จะให้มีอำนาจฟ้องร้องคดีอาญา แต่อย่างใด

4.2 กรณีเอกชนฟ้องคดี องค์การเอกชนที่จะดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมได้นั้นจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศก็ได้ และได้จดทะเบียนต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรมตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7 แต่สำหรับการฟ้องร้องคดีอาญานั้นกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้อำนาจ การที่จะให้องค์กรเอกชนได้มีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ควรบัญญัติกฎหมายให้อำนาจฟ้องร้องคดีอาญาได้ อย่างไรก็ตาม ควรที่จะให้อำนาจเฉพาะนิติบุคคลตามกฎหมายไทยเท่านั้น เพราะจะมีระบบหรือกลไกในการตรวจสอบได้ดีกว่านิติบุคคลของต่างประเทศ

ประเด็นที่ 5 ระบบการตรวจในการดำเนินคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อม

กรณีที่ประชาชนหรือองค์กรเอกชนฟ้องคดีอาญา การที่ประเทศไทยมีระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นหลัก ส่วนการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนเป็นรอง ทั้ง 2 กรณี จะมีความแตกต่างกันในกระบวนการพิจารณาตัดสินคดี กล่าวคือหากเป็นการฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162(2) ให้ศาลใช้ดุลยพินิจในการไต่สวนมูลฟ้องหรือไม่ก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติศาลจะไม่ไต่สวนมูลฟ้องเพราะว่าคดีดังกล่าวได้ผ่านการกลั่นกรองโดยพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการมาก่อนแล้ว จึงเห็นว่าคดีดังกล่าวมีมูลพอที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณา แตกต่างจากการที่ประชาชนหรือองค์กรเอกชนฟ้องร้องคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ไม่ต้องผ่านการตรวจสอบจากองค์กรใดของรัฐ จึงอาจจะเกิดการกลั่นแกล้งหรือหาผลประโยชน์ ดังนั้น การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162(1) กำหนดให้ศาลไต่สวนมูลฟ้องคดีที่ประชาชนหรือองค์กรเอกชนยื่นฟ้องก่อนที่จะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา จึงเป็นมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการกลั่นฟ้องโดยไม่มีมูลความจริง และหากมีการกลั่นฟ้องโดยไม่มีมูลความจริง ยังต้องรับผิดชอบฟ้องเท็จตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 175 อีกด้วย

ข้อเสนอแนะ

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวที่ได้วิเคราะห์ข้างต้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอให้มีการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยในหมวด 6 เป็นการกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่ง จึงเห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติสำหรับการฟ้องคดีอาญาในหมวด 6/1 ดังนี้

หมวด 6/1

การฟ้องคดีอาญา

มาตรา 97/1 ประชาชนหรือตัวแทนชุมชนที่อยู่รอบ ๆ หรือใกล้เคียงกับแหล่งแพร่กระจายของมลพิษมีอำนาจฟ้องคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อมได้ โดยให้ถือว่าเป็นผู้เสียหายในคดีอาญา

การฟ้องคดีอาญาตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลไต่สวนมูลฟ้องตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 97/2 ให้องค์กรเอกชนทางสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยมีอำนาจฟ้องคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อมได้โดยให้ถือว่าเป็นผู้เสียหายในคดีอาญา

การฟ้องคดีอาญาตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลไต่สวนมูลฟ้องตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2552). *เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2545). *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2556). *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2562). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.