

## บทความ

ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาใหญ่ที่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างกว้างขวางและรุนแรงเป็นอย่างมาก มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างยิ่ง ซึ่งส่วนใหญ่เกิดมาจากการกระทำของมนุษย์เอง กลไกทางกฎหมายที่ใช้บังคับต่อการป้องกันและขจัดมลภาวะก็ไม่ได้มีการบังคับใช้เป็นส่วนใหญ่ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับความเสียหายที่เกิดจากปัญหามลภาวะต่าง ๆ อย่างรุนแรง อันเป็นปัญหาเรื้อรังมาเป็นเวลานาน

ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นสิ่งที่ชาวโลกทั้งหลายให้ความสำคัญมากและพยายามผลักดันให้เกิดมีกฎหมายระหว่างประเทศที่ควบคุมพฤติกรรมของรัฐที่ก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งในชั้นบรรยากาศ บนพื้นดิน ใต้พื้นดินและใต้ทะเล โดยมีกฎหมายระหว่างประเทศบัญญัติไว้ทั้ง 3 เรื่อง เรื่องที่หนึ่งเกี่ยวกับมลภาวะทางอากาศ คือ พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ต่อท้ายอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC : United Nations Framework Convention on Climate Change) อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาภาวะโลกร้อน เรื่องที่สองเกี่ยวกับมลภาวะทางน้ำ ทางทะเล คือ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1980 อันเป็นผลจากการประชุม UNCLOS III 1982 (United Nation Convention on the Law of the Sea) ส่วนที่เกี่ยวกับการทิ้งเท (Dumping) กากสารพิษ (Toxic wastes) ลงในทะเล และเรื่องที่สามเกี่ยวกับมลภาวะบนพื้นดินและใต้พื้นดิน คือ อนุสัญญาบาเซล (Basel Convention) ว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนและการกำจัดซึ่งของเสียอันตราย ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศเหล่านี้เป็นอนุสัญญาที่บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมพฤติกรรมของนานาชาติที่จะก่อให้เกิดมลภาวะ ซึ่งเป็นอันตรายต่อมวลมนุษยชาติ ตลอดจนสัตว์และพืช ทั้งนี้เพราะนานาชาติตระหนักดีว่ามลภาวะที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมไม่ว่าทางอากาศ ทางทะเล บนพื้นดินและใต้พื้นดินก็ตาม เริ่มเป็นภัยคุกคามต่อชีวิตความเป็นอยู่และสุขภาพของมนุษย์ สัตว์และพืชมากขึ้นทุกที มลภาวะอันเกิดจากพฤติกรรมของมนุษย์นี้ ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะในอากาศ ในทะเล และบนพื้นดิน บนผิวโลกเท่านั้น หากแต่ยังกระจายออกไปถึงในอวกาศอีกด้วย ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาหะอวกาศที่รุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ทุกแห่ง จนกลายเป็นภัยคุกคามต่อสวัสดิภาพและความเป็นอยู่ของมนุษย์ สัตว์และพืช ที่นับวันจะเลวร้ายลงไปมากยิ่งขึ้นในอนาคต จึงได้มีการศึกษาค้นคว้าและการวิจัยอย่างกว้างขวางในเรื่องเกี่ยวกับมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม แต่โดยข้อจำกัดด้านเวลาและเนื้อหาสาระของการศึกษาค้นคว้านี้ ทำให้จำเป็นต้องจำกัดขอบเขตของการศึกษาในที่นี้ให้อยู่ในเรื่องมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมในภาคพื้นดินเท่านั้น ทั้งนี้ การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมจะต้องกระทำในหลายมิติด้วยกัน

คือทั้งด้านการควบคุมการก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมและด้านกฎหมาย ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่สุดที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐนำมาใช้ป้องกันและแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ แต่ในทางปฏิบัติจริงการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระดับระหว่างประเทศหรือกฎหมายในประเทศก็ตาม ยังมีปัญหาทั้งที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติอีกมากมายในหลาย ๆ เรื่องด้วยกัน แต่เพื่อจะจำกัดขอบเขตของการศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเหล่านี้มิให้กว้างขวางเกินไปจึงต้องเลือกกรณีศึกษาที่กำลังเป็นปัญหาสำหรับประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านในขณะนี้ โดยจะศึกษาเฉพาะกรณีที่นักธุรกิจประเทศจีนเข้ามาจ้างเกษตรกรชาวไทยปลูกกล้วยหอมเพื่อส่งออกไปยังประเทศจีน โดยจะเปรียบเทียบกับปัญหาทำนองเดียวกันที่เกิดขึ้นแล้วในประเทศเพื่อนบ้านของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวซึ่งสถานการณ์และปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องใกล้เคียงกับสถานการณ์ในประเทศไทยเป็นอันมาก ทั้งนี้ ปัญหาทั้งหลายที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นกรณีตัวอย่างที่ประเทศไทยน่าจะนำมาศึกษาประกอบการกำหนดนโยบายและวิธีการที่จะดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากกิจการปลูกกล้วยหอมของนักธุรกิจประเทศจีนในรูปแบบของการเกษตรแบบพันธะสัญญา (Contract Farming) ในประเทศไทย เพื่อเสนอแนะมาตรการและวิธีการที่จะป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาทำนองเดียวกับที่เกิดขึ้นมาแล้วในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการดำเนินการเกษตรทั้งที่เป็นแบบพันธะสัญญาและที่ไม่เป็นแบบมีพันธะสัญญาที่เป็นกรณีฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2522 ของคนต่างชาติในประเทศไทยแล้วก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ตาม ส่งผลให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมต่อประเทศชาติ ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม เพราะความคุ้มครองสิทธิทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหาในการเยียวยาผู้เสียหาย ในเรื่องการพิสูจน์ความเสียหายและ การกำหนดค่าเสียหาย รวมทั้งในเรื่องมาตรการการลงโทษที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายไทยเป็นการเฉพาะชัดเจนตายตัว ซึ่งยังไม่ได้รับการแก้ไข เนื่องด้วยไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ หากแต่ได้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม กรณีจึงไม่สามารถที่จะรองรับสภาพปัญหาที่กำลังเกิดความเสียหายขยายวงกว้างและมีความซับซ้อนขึ้นได้ อันทำให้กระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยยังไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง ซึ่งเป็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขโดยเร็วหากเน้นช้ากว่านี้ความเสียหายจะยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในกรณีปัจจุบัน การที่นักธุรกิจประเทศจีนเข้ามาจ้างเกษตรกรชาวไทยปลูกกล้วยหอมเพื่อส่งออกไปยังประเทศจีนแล้วเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ซึ่งการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจะต้องกระทำในหลายมิติ

ด้วยกัน โดยเฉพาะมิติทางด้านกฎหมาย ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่สุดที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ โดยจะเปรียบเทียบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กรณีที่นักธุรกิจประเทศจีนเข้ามาจ้างเกษตรกรลาวปลูกกล้วยหอมเพื่อส่งออกไปยังประเทศจีนแล้วเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเช่นกัน โดยจะนำมากำหนดนโยบายเพื่อดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากธุรกิจการปลูกกล้วยหอมของนักธุรกิจประเทศจีนในรูปแบบการเกษตรแบบพันธะสัญญา (Contract Farming) และที่ไม่เป็นแบบพันธะสัญญา ในประเทศไทย เพื่อเสนอแนะมาตรการและวิธีการที่จะป้องกันมิให้เกิดปัญหาทำนองเดียวกับที่เกิดขึ้นมาแล้วในประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งจะกระทำได้อีกก็ต้องหามาตรการและวิธีการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในกรณีที่เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ายังมีปัญหาอยู่อีกหลายประการ เพราะกฎหมายประเทศไทยที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีหลายเรื่องที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยอาจจะครอบคลุมปัญหาไม่ครบถ้วนทุกเรื่องและยังมีขั้นตอนที่น่าจะปรับปรุงให้ดีขึ้นเพื่อใช้แก้ไขปัญหามลพิษอันเกิดจากการประกอบธุรกิจทางการเกษตรของนักธุรกิจจีน

จากผลกระทบที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้มีการพยายามหามาตรการต่าง ๆ มาใช้แก้ไขปัญหามลพิษการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรการลงโทษด้านกฎหมาย ซึ่งมีทั้งมาตรการทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง ซึ่งหากใช้อย่างเหมาะสมแล้วก็จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลกับประเทศไทยมาก แต่การที่จะใช้มาตรการทางแพ่งเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม เป็นลักษณะการใช้ดุลพินิจ ซึ่งการใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายได้อย่างถูกต้องเหมาะสมนั้น จะต้องมีความเข้าใจทางด้านกฎหมายที่เอื้ออำนวยอย่างเหมาะสมด้วย จึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างจริงจัง รวมถึงวิธีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมมาใช้กับปัญหาในคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ทันที่ทั้งต่อผู้เสียหายและต่อสิ่งแวดล้อม ส่วนในเรื่องมาตรการบังคับและมาตรการการลงโทษตามกฎหมายของประเทศไทย เห็นได้ว่าเป็นบทลงโทษที่ไม่มีความเข้มข้นหนักหน่วงและชัดเจน โดยยังมีช่องทางกฎหมายอีกมากที่ทำให้นักธุรกิจต่างด้าวที่เข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทยไม่สนใจและไม่ตระหนักถึงผลกระทบต่อมลภาวะสิ่งแวดล้อมที่ตนก่อให้เกิดขึ้นจากการประกอบธุรกิจของตน โดยเฉพาะกรณีที่นักธุรกิจจีนปลูกกล้วยหอมในบริเวณจังหวัดเชียงราย ของประเทศไทย แล้วก่อให้เกิดปัญหามลภาวะทางสิ่งแวดล้อมจนกลายเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง เมื่อกฎหมายที่เป็นบทลงโทษหรือมาตรการการลงโทษที่ไม่เข้มข้น ไม่ชัดเจนว่าจะใช้กฎหมายฉบับใดลงโทษผู้ก่อมลพิษที่เป็นผู้กระทำผิดและไม่ครอบคลุมถึง

ปัญหาที่เกิดขึ้น ทำให้ผู้ก่อมลพิษไม่เกิดความเกรงกลัวต่อบทลงโทษของไทย จึงกลายเป็นปัญหาที่ประเทศไทยควรจะรีบแก้ไขมากที่สุดอีกปัญหาหนึ่ง

จากการศึกษาของผู้ศึกษาพบว่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ยังมีข้อบกพร่องที่ศาลจะนำมาใช้ในการกำหนดค่าเสียหายคดีสิ่งแวดล้อม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขตัวบทกฎหมายที่มีเอื้ออำนวยต่อการใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม รวมทั้งรัฐบาลต้องบัญญัติมาตรการอย่างเด็ดขาดขึ้นเป็นกรณีเฉพาะนักธุรกิจต่างชาติเข้ามาทำสัญญาทางการเกษตรแบบพันธะสัญญาในประเทศไทย ผู้ศึกษาเชื่อว่าจะทำให้การใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นไปในทิศทางที่ครอบคลุมความเสียหายทั้งหมดได้อย่างแท้จริงและเป็น การง่ายแก่การควบคุมนักธุรกิจต่างชาติที่เข้ามาทำสัญญาทางการเกษตรแบบพันธะสัญญาในประเทศไทย อันทำให้ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยลดลง และกรณีในส่วนเรื่อง มาตรการบังคับและมาตรการการลงโทษ ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อให้เกิด ความสงบเรียบร้อยในสังคมที่ผ่านมาโดยเฉพาะในเรื่องเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการที่มีสภาพบังคับลักษณะไม่กระทบต่ออิสรภาพของผู้กระทำผิดหรือฝ่าฝืนมากเท่ากับมาตรการทางอาญา หากแต่อาจส่งผลกระทบต่อภาระทางเศรษฐกิจของบุคคลผู้ก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งอาจ เป็นกรณีการบังคับทางค่าปรับ และนอกจากนี้ กฎหมายมีสภาพบังคับเด็ดขาด กรณีมีการฝ่าฝืนคำสั่ง ของเจ้าพนักงาน ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดและหากเป็นกรณีที่รุนแรงก็จะพิจารณาถึงการ ปิดโรงงานหรือการเพิกถอนใบอนุญาตทีเดียว ซึ่งถือเป็นบทบังคับทางกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าพนักงาน เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการได้ เพื่อควบคุม กำกับ การประกอบกิจการเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้ความคุ้มครอง ความปลอดภัยแก่สังคมอย่างมีประสิทธิภาพส่งผลให้กฎหมายมีสภาพบังคับเกิด ความศักดิ์สิทธิ์ ทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามกฎหมาย มิฉะนั้นอาจได้รับโทษทางปกครอง ส่งผลให้ผู้ประกอบการหรือบุคคลที่เป็นผู้ก่อมลพิษเกิดความรู้สึกเกรงกลัว ไม่กล้ากระทำผิดหรือฝ่า ฝืนกฎหมาย อีกทั้งมาตรการทางปกครองอาจมีลักษณะที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เช่น การออกกฎ กระทรวง ประกาศกระทรวงต่าง ๆ ที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิด มลพิษต่าง ๆ ให้มีการปฏิบัติตามและกรณีเป็นมาตรการเฉพาะเรื่อง ได้แก่ การออกคำสั่ง วินิจฉัย คำ อนุญาต ข้อบังคับ หรือกฎระเบียบต่างๆ ซึ่งหากเอกชนฝ่าฝืนอาจมีการใช้อำนาจรัฐใช้กำลังบังคับได้ ย่อม ถือได้ว่าลักษณะของมาตรการปกครองเป็นมาตรการในการวางระบบป้องกันอย่างหนึ่ง นอกจากนี้จะ เห็นได้ว่ามีลักษณะยืดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนให้การบังคับเป็นไปตามสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจหรือ

สังคมได้มีความรวดเร็วในการบังคับการ เนื่องจากมีบางลักษณะที่ดำเนินการได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาของศาล จึงถือได้ว่ามาตรการทางปกครองเป็นมาตรการที่เหมาะสมที่สุดที่จะเพิ่มเติมพัฒนาตัวบทกฎหมายให้สอดคล้องกับปัญหาปัจจุบัน เพื่อนำมาใช้เป็นมาตรการควบคุม กำกับ บังคับและลงโทษแก่ผู้ประกอบการธุรกิจของคนต่างด้าวในประเทศไทยที่ดีที่สุด