

การให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ



ร้อยตำรวจโท สัมฤทธิ์ พรมเคน

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต


สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2553

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

EMPOWERING POLLUTION CONTROL OFFICERS TO INVESTIGATE CRIMINAL  
OFFENCES RELATED TO POLLUTION



Police Lieutenant Samrit Promken

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of law

Chulalongkorn University

Academic Year 2010

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนใน  
ความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

โดย

ร้อยตำรวจโท สัมฤทธิ์ พรหมเคน

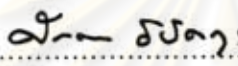
สาขาวิชา

นิติศาสตร์


อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก


ผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

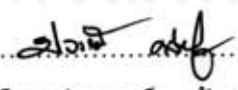
  
..... คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(อาจารย์ ดร. ชัชชม อรรถภิญโญ)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์)

  
..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปาริณา ศรีวินิชย์)

  
..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(อาจารย์ ดร. ประพนธ์ คล้ายสุบรรณ)

ร้อยตำรวจโท สัมฤทธิ์ พรหมเคน : การให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ. ( EMPOWERING POLLUTION CONTROL OFFICERS TO INVESTIGATE CRIMINAL OFFENCES RELATED TO POLLUTION ) อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์; 185 หน้า.

ผลการศึกษาวิจัย พบว่าการนำมาตราการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพมากนัก อันเนื่องมาจาก ปัญหาขาดเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานและการประสานงานกันระหว่างเจ้าพนักงานที่บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษและเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม จึงได้ศึกษาอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษพบว่า มีอุปสรรคและข้อขัดข้องบางประการที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับเจ้าพนักงานในต่างประเทศ ดังนั้น ประเทศไทยควรมีการปรับปรุงกฎหมายให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ โดยอาจขอคำปรึกษาจากพนักงานอัยการเกี่ยวกับการวางรูปคดีหรือขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อสนับสนุนการสอบสวนได้ตามสมควร และควรจัดให้มีหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายกับสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ของกระทรวงยุติธรรม หรือสำนักงานนิติวิทยาศาสตร์ตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อเป็นองค์กรที่มีความทันสมัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้เพียงพอต่อการพิสูจน์การกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สาขาวิชา            นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา            2553

ลายมือชื่อนิสิต .....  
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์.....

## 5186013934 : MAJOR LAW

KEYWORDS : EMPOWERING / POLLUTION CONTROL OFFICERS / INVESTIGATE CRIMINAL OFFENCES RELATED TO POLLUTION.

POL.LT. SAMRIT PROMKEN : EMPOWERING POLLUTION CONTROL OFFICERS TO INVESTIGATE CRIMINAL OFFENCES RELATED TO POLLUTION. ADVISOR : ASSISTANT PROFESSOR EATHIPOL SRISAWALUCK ,185 pp.

The researcher found that Thai's government officers inefficiently employ criminal measures to solve pollution problems and protect environment. This is because of a conflict of power among officers and a lack of collaboration between enforcement officers and justice officers. To solve the aforementioned problems, the researcher examined authorities and duties of pollution-control officers and compared them with authorities and duties of foreign pollution-control officers. In conclusion, Thailand should improve laws in terms of giving pollution-control officers an authority to investigate on pollution criminal offence. The officers may consult with prosecutors on case matters and requests assistances from police officers on investigation support deemed appropriate. Moreover, Thailand should establish an organization similar to the Central Institute of Forensic Science Thailand, Ministry of Justice, or the Office of Forensic Science, Royal Thai Police. The organization should specialize in environmental science and technology, so it has ability to provide proofs of the criminal conviction for pollution offence.

Field of Study : ..... LAW .....

Academic Year : ..... 2010 .....

Student's Signature .....

Advisor's Signature .....

*Samrit Promken*  
*Eathipol Srisawaluck*

## กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์จะสำเร็จลุล่วงมิได้ หากไม่ได้รับความกรุณาและความช่วยเหลือจากบุคคลหลายท่าน ณ โอกาสนี้ผู้เขียนขอสำนึกพระคุณของท่านเหล่านั้น และปรารถนาที่จะแสดงความกตเวทิตาทุกโอกาสที่สามารถจะกระทำได้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ได้สละเวลาและให้ความเมตตารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ตลอดจนให้คำแนะนำและความช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน อันเป็นความกรุณาอย่างยิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านอาจารย์ ดร.ชัชชม อรรถภิญโญ ที่ได้สละเวลาอันมีค่ามาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านอาจารย์ ดร.ประพจน์ คล้ายสุบรรณ ตุลาการศาลปกครองกลาง ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวณิชย์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านประธานกรรมการและกรรมการสอบทุกท่านได้กรุณาให้คำแนะนำและคำปรึกษาต่าง ๆ ในการเขียนวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียนอย่างยิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณนายสุชิน สังขพงษ์ ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมควบคุมมลพิษ และ พลตำรวจตรีลัทธสัจญญา เพียรสมภาร อดีตผู้บังคับการกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่กรุณาให้คำสัมภาษณ์ข้อมูลในเชิงปฏิบัติการที่เป็นประโยชน์ในการเขียนวิทยานิพนธ์ และขอขอบคุณเพื่อน ๆ ทั้งเพื่อนร่วมงานและเพื่อนร่วมชั้นเรียน รวมทั้งผู้บังคับบัญชาทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจผู้เขียน

ท้ายที่สุด ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ครอบครัวและญาติพี่น้อง ที่คอยให้กำลังใจแก่ผู้เขียนในการศึกษาตลอดมา ส่วนข้อบกพร่องประการใดของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขออภัยไว้แต่เพียงผู้เดียว

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
<b>บทที่ 1 บทนำ</b> .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....	4
1.3 ขอบเขตของการวิจัย .....	5
1.4 สมมติฐานของการวิจัย .....	5
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย .....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย .....	6
<b>บทที่ 2 การสอบสวนดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ</b> .....	7
2.1 ความสัมพันธ์ของปัญหามลพิษกับความผิดอาญา .....	7
2.1.1 ลักษณะของการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ .....	8
2.1.2 กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ .....	13
2.1.3 แนวความคิดในการดำเนินคดีอาญากับผู้ก่อมลพิษ .....	19
2.1.4 ลักษณะการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ .....	21
2.1.5 การดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษในประเทศไทย .....	24
2.2 บทบาทของเจ้าพนักงานในการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษ .....	27
2.2.1 บทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ .....	29
2.2.2 บทบาทของเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น .....	45
2.3 อำนาจการสอบสวนดำเนินคดีในผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ .....	64
2.3.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับอำนาจสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทย .....	65
2.3.2 อำนาจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับมลพิษ ....	71
2.3.3 อำนาจของพนักงานสอบสวน .....	71
2.3.4 อำนาจสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ .....	77

บทที่	หน้า
<b>บทที่ 3 อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานและการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษในต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย .....</b>	80
3.1 สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา .....	80
3.1.1 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม .....	81
3.1.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ .....	84
3.1.3 การสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ .....	93
3.2 กระทรวงสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น .....	97
3.2.1 อำนาจหน้าที่ของกระทรวงสิ่งแวดล้อม .....	97
3.2.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ .....	98
3.2.3 การสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ .....	106
3.3 เปรียบเทียบบทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษของประเทศไทยกับต่างประเทศในสอบสวนดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ .....	109
3.3.1 ความรู้ความสามารถของเจ้าพนักงาน .....	110
3.3.2 อำนาจของเจ้าพนักงานที่สอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ .....	112
3.3.3 เปรียบเทียบการสอบสวนดำเนินคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับมลพิษของต่างประเทศกับประเทศไทย .....	117
3.3.4 บทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ .....	120
<b>บทที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการบังคับใช้มาตรการทางอาญาในความผิดเกี่ยวกับมลพิษ .....</b>	124
4.1 ปัญหาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น .....	125
4.1.1 อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 .....	125
4.1.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 .....	128
4.2 ปัญหาและอุปสรรคของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 .....	129



บทที่	หน้า
4.3 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา .....	136
4.4 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างเจ้าพนักงานควบคุม มลพิษกับเจ้าพนักงานตามกระบวนการยุติธรรม .....	139
4.5 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการให้เจ้าพนักงานคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวน ความผิดเกี่ยวกับมลพิษ .....	142
4.5.1 ความจำเป็นในการให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวน ความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ.....	142
4.5.2 ปัญหาที่อาจเกิดจากการกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมี อำนาจสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ.....	146
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	152
รายการอ้างอิง .....	168
ภาคผนวก .....	177
ประวัติผู้เขียน .....	185

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมหาชน โดยรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาไว้แทนมหาชน ประชาชนทุกคนมีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกันในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อเป็นสมบัติร่วมกันมิใช่สมบัติส่วนตัว ประชาชนจึงใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างไม่จำกัดและละเลยที่จะดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยมากจะส่งผลกระทบต่อมวลชนเป็นจำนวนมากและความเสียหายที่เกิดขึ้นมักจะไม่จำกัดอยู่เพียงกับพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หากแต่จะขยายวงออกไปเป็นบริเวณกว้าง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของมหาชนโดยตรง<sup>1</sup>

จากการพัฒนาของรัฐทำให้รัฐในยุคใหม่ได้กลายมาเป็นรัฐสวัสดิการ<sup>2</sup> (welfare state) รัฐจึงเข้ามามีบทบาทรับผิดชอบต่อความเป็นอยู่และสวัสดิภาพของประชาชน ซึ่งไม่ได้มีภารกิจแต่เพียงรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน รักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการรุกรานของต่างชาติ และการอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรเท่านั้น แต่รัฐสวัสดิการยังมีภารกิจเพิ่มมากขึ้น ในการที่จะใช้อำนาจแทรกแซงเข้าไปในวิถีชีวิตของประชาชนทั้งในด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านวัฒนธรรม และรัฐสวัสดิการยังต้องจัดให้ประชาชนได้ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างสุขสบายตามหลักสิทธิมนุษยชนที่ระบุให้ “ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่ดีสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตน”<sup>3</sup> ดังนั้น ประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย ทำให้รัฐในยุคใหม่มีภารกิจในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งในเรื่องของการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมนี้ถือเป็นประโยชน์ของประชาชนที่มีความสำคัญ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน เกิดจากการที่มนุษย์ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในโลกที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย และฟุ่มเฟือยโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

---

<sup>1</sup> พิเชษฐ์ เมลาณนท์, “บทบาทของกฎหมายการควบคุมและจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม,” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7*, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2539), หน้า 80-84

<sup>2</sup> กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. “รัฐสวัสดิการ : เครื่องมือสร้างความเป็นธรรมในสังคม”. ใน *เอกสารประกอบการเสวนาทางวิชาการ ภาควิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* ., 20 ธันวาคม 2550 หน้า 2

<sup>3</sup> Universal Declaration of Human Rights, Article 25 (1)

นอกจากนั้นรัฐต่าง ๆ ยังสร้างความเจริญทางวัตถุให้แก่ประเทศของตนอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดการโยกย้ายแรงงานจากท้องถิ่นเข้าสู่เมืองหรือภาคอุตสาหกรรม ประชากรและประเทศมีรายได้มากขึ้น แต่ในทางกลับกันการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนและการสร้างความเจริญเติบโตและแผ่ขยายของอารยธรรมอุตสาหกรรมของรัฐโดยละเลยปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ก่อให้เกิดผลเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างมหาศาลจนกลายเป็นปัญหาระดับโลก

ประเทศไทยเริ่มเห็นปัญหาสิ่งแวดล้อมและได้มีการตรากฎหมายเพื่อควบคุมดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมมากมายหลายฉบับ หากแต่ประเทศไทยมิได้มีการตราขึ้นเพื่อรองรับการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐจึงมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพียงบางเรื่องเฉพาะเจาะจง มิได้มีบทบัญญัติที่มีเป้าหมายสำคัญในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือป้องกันมลพิษที่อาจเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมโดยรอบด้านและเยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่ประชาชน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับโรงงานมีวัตถุประสงค์สำคัญเฉพาะการควบคุมการประกอบกิจการประเภทโรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขมีวัตถุประสงค์สำคัญในการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน กฎหมายเกี่ยวกับการเดินเรือการประมงและการรักษาแม่น้ำลำคลองมีวัตถุประสงค์สำคัญในการดูแลรักษาแม่น้ำลำคลอง หรือประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ว่าด้วย ละเมิดและทรัพย์ ประมวลกฎหมายอาญา ก็เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่บังคับใช้กับการกระทำความผิดทุกประเภทมิได้มีวัตถุประสงค์การพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือป้องกันมลพิษที่อาจเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและเยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่ประชาชนในภาพรวม จากกรณีดังกล่าวทำให้หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานมิได้มีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่เป็นการบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของตนเท่านั้น เป็นปัญหาต่อการบริหารจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมธรรมชาติโดยรวมของประเทศเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

จากปัญหาและข้อจำกัดดังกล่าวจึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยยกเลิก พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาใช้บังคับแทน โดยมีการนำมาตรากฎใหม่ ๆ หลายประการมาใช้บริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษไว้เป็นการเฉพาะเรื่อง ทั้งมลพิษทางน้ำ ทางอากาศและทางเสียง มลพิษอื่นและของเสียอันตราย และผลสืบเนื่องจากการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการดังกล่าว ส่งผลให้มีการกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ใน

การเนิการเพื่อควบคุมมลพิษเป็นการเฉพาะ โดยทำหน้าที่เป็นเสมือนผู้เชี่ยวชาญของภาครัฐที่มีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมมลพิษจากทุกแหล่งกำเนิดมลพิษ ตลอดจนสามารถให้คำแนะนำแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ๆ ให้ปฏิบัติได้อย่างถูกต้องตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ จึงมีการกำหนดให้มีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ<sup>4</sup> ซึ่งเปรียบเสมือนเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางแพ่ง มาตรการทางอาญา หรือมาตรการทางปกครอง หากแต่เมื่อพิจารณาถึงบทบาท และอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พบว่าการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอุปสรรคและข้อขัดข้องบางประการที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้สามารถแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

การวิจัยนี้มีขอบเขตการศึกษาเฉพาะ การนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ กล่าวคือ การดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษมาใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ เนื่องจากเมื่อมีการก่อความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ที่มีชีวิตดำรงชีวิตโดยการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ดังนั้น การก่อความเสียหายต่อระบบนิเวศน์นี้จึงถือเป็นการก่ออาชญากรรมสิ่งแวดล้อม มาตรการทางแพ่งโดยให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการยับยั้งอาชญากรรมทางสิ่งแวดล้อมได้ ทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมหลาย ฉบับได้นำมาตรการทางอาญามาใช้บังคับ แต่สภาพการดำเนินคดีอาญาในความผิดต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ อาทิเช่น การสอบสวนซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐานยังอยู่ในความรับผิดชอบหลักของพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นตำรวจ ในขณะที่การตรวจตราหรือการตรวจพบการกระทำความผิดเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ เช่น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมอนามัย หรือกรมควบคุมมลพิษ แต่เมื่อเจ้าพนักงานดังกล่าวพบการกระทำความผิดหรือตรวจสอบพบว่าการฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมแล้ว อาจสั่งแก้ไขปรับปรุง ซึ่งเป็นการสั่งโดยใช้อำนาจทางปกครองหากมีการฝ่าฝืนหรือละเลยก็ต้องส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญา ซึ่งการรวบรวมพยานหลักฐานเหล่านี้ มีความจำเป็นต้อง

<sup>4</sup> ศรวณีย์ อินทสอน, “บทบาทเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543) หน้า 27

อาศัยผู้มีความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่สำคัญ แต่พนักงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ยังมีข้อจำกัดในด้านความรู้เหล่านี้ ทำให้การดำเนินคดีอาญาในความผิดต่อทรัพย์สินทางวัฒนธรรมชาติและสิ่งแวดลอมของไทยเพื่อปราบปรามการก่อให้เกิดมลพิษไม่มีประสิทธิภาพมากนัก<sup>5</sup>

โดยการวิจัยนี้พบว่า การสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการสอบสวนความผิดอาญาทั่วไปโดยพนักงานสอบสวน ทั้งลักษณะการกระทำ ความผิด การตรวจพบการกระทำ ความผิด การรวบรวมพยานหลักฐาน และการพิสูจน์การกระทำ ความผิด ดังนั้น การกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญของภาครัฐ และมีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมมลพิษจากทุกแหล่งกำเนิดมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ก็จะเป็นการแก้ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการบังคับใช้กฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพการสอบสวนเพื่อส่งเสริมการนำมาตราทางอาญามาใช้บังคับเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้ดียิ่งขึ้น ทั้งยังจะเป็นการลดขั้นตอนในการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษที่มีความสลับซับซ้อนได้ โดยจัดให้มีการประสานงานกันระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายในภาคปฏิบัติและพนักงานอัยการซึ่งถือเป็นองค์กรหลักในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการลงโทษโดยตรง ซึ่งอาจขอความช่วยเหลือในการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ตามสมควร

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาและวิเคราะห์แนวความคิดของการดำเนินคดีอาญา และความสัมพันธ์ระหว่างความผิดอาญากับสิ่งแวดล้อม
2. ศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวคิดและความหมายของอาชญากรรมทางสิ่งแวดล้อมและการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษว่ามีหน่วยงานใดบ้างในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยที่บังคับใช้กฎหมายต่อความผิดเกี่ยวกับมลพิษ
3. ศึกษาและวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษเมื่อเทียบกับองค์กรหรือหน่วยงานในต่างประเทศที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษพร้อมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการนำมาตราทางอาญามาบังคับใช้ในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในประเทศไทย

<sup>5</sup> ณรงค์ ใจหาญ, การประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ, (วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2546), หน้า 39

4. ศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบข้อดีและข้อเสียหากกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญของภาครัฐและมีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมมลพิษจากทุกแหล่งกำเนิดมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษเพื่อเป็นการแก้ปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพในการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้ดียิ่งขึ้น

### 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาถึงแนวความคิดทฤษฎีทางกฎหมายประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายของทั้งไทยและต่างประเทศ ในเรื่องหลักการดำเนินคดีอาญาและความสัมพันธ์ระหว่างความผิดอาญากับสิ่งแวดล้อมเพื่อนำมาตรการในการดำเนินคดีอาญามาป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ โดยศึกษาอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เจ้าพนักงานอื่นที่เกี่ยวข้อง การสอบสวนคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับมลพิษในด้าน มลพิษทางน้ำ อากาศ ของเสีย หรือมลพิษอื่น ๆ ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่บังคับใช้กฎหมายในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ปัญหาอุปสรรคและความจำเป็นในการให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับมลพิษ

### 1.4 สมมติฐานของวิทยานิพนธ์

การสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการสอบสวนความผิดอาญาทั่วไป ทั้งลักษณะการกระทำความผิด การตรวจพบการกระทำความผิด การรวบรวมพยานหลักฐาน และการพิสูจน์การกระทำความผิด ดังนั้น การกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญของภาครัฐและมีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมมลพิษจากทุกแหล่งกำเนิดมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ก็จะเป็นการแก้ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการบังคับใช้กฎหมายและเพิ่มประสิทธิภาพการสอบสวนเพื่อส่งเสริมการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้ดียิ่งขึ้น

### 1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

- ภาควิชาการ รวบรวมข้อมูลจากหนังสือตำราทางกฎหมาย คำพิพากษาของศาล บทความ ตั๋วบทกฎหมาย กฎหมายต่างประเทศ และระเบียบปฏิบัติราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำอภิปรายและสัมมนาทางวิชาการ รวมทั้งคำปรึกษาของผู้เชี่ยวชาญ

- ภาคสนาม สัมภาษณ์บุคคลที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย  
สิ่งแวดล้อม เช่น ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เป็นต้น

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. แนวความคิดของการดำเนินคดีอาญาและความสัมพันธ์ระหว่างความผิดอาญากับสิ่งแวดล้อม
2. แนวคิดและความหมายของอาชญากรรมทางสิ่งแวดล้อมและการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษว่ามีหน่วยงานใดบ้างในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยที่บังคับใช้กฎหมายต่อความผิดเกี่ยวกับมลพิษ
3. อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษเมื่อเทียบกับองค์กรหรือหน่วยงานในต่างประเทศที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ
4. ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้ในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในประเทศไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 2

### การสอบสวนดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

เพื่อให้เข้าใจถึงการนำมาตราอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาลิ่งแวดล้อมและมลพิษ ในบทนี้จะกล่าวถึง ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับความผิดเกี่ยวกับมลพิษ บทบาทของเจ้าพนักงานในการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษ และอำนาจสอบสวนดำเนินคดีในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ดังต่อไปนี้

#### 2.1 ความสัมพันธ์ของปัญหามลพิษกับความผิดอาญา

ปัจจุบัน ความร้ายแรงของการก่อมลพิษ มีความร้ายแรงกระทบหลายด้าน กล่าวคือ ด้านสุขภาพอนามัยของทั้งคน สัตว์และพืช เพราะอาจทำให้คนเสียชีวิตหรือเกิดโรคภัยต่าง ๆ เช่น โรคมะเร็ง หรืออาจตายเพราะได้รับพิษ เช่น ผู้ที่ได้รับบาดเจ็บจากไฟไหม้ทำเรือโคลงเตย หรือผู้ที่ตายเนื่องจากได้รับรังสีจากโคบอล ๖๐ เป็นต้น<sup>1</sup> นอกจากนี้ยังกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายอันเกิดจากการใช้งบประมาณของรัฐหรือจากแหล่งเงินทุนอื่นมาใช้ในการบำบัดฟื้นฟูบูรณะความเสียหายของสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ค่าเสียโอกาสในการนำเงินงบประมาณดังกล่าวเหล่านั้นไปใช้ในการพัฒนาสังคม ความเสียหายอันเกิดจากการที่รัฐต้องมีภาระเพิ่มขึ้นในการดูแลสุขภาพของประชาชนในอนาคต และค่าเสียหายอื่น ๆ อีกในอนาคต<sup>2</sup>

การแก้ไขปัญหามลพิษนั้น มีการนำมาตราทางแพ่ง คือ การเรียกชดเชยค่าเสียหายจากการก่อมลพิษ มาตราทางปกครอง คือ การสั่งให้ผู้ก่อมลพิษปรับปรุงและแก้ไขการปล่อยมลพิษให้เป็นไปตามที่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่พบว่าจะไม่อาจยับยั้งเหตุการณ์ความเสียหายที่เกิดจากปัญหามลพิษ เช่น กรณีปลาตายจำนวนมากในแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งมีสาเหตุจากเรือน้ำตาลคว่ำ หรือกรณีปัญหาประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาด้านมลพิษดังกล่าว จึงมีความจำเป็นต้องนำมาตราทางอาญามาบังคับใช้ ทั้งนี้เพราะมาตราทางอาญามีบทลงโทษที่รุนแรง ตั้งแต่

---

<sup>1</sup> ณรงค์ ใจหาญ, การประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ, วิทยาลัยการยุติธรรม (วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2546), หน้า 9

<sup>2</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ข้อ. 34 ราชกิจจานุเบกษา 28 กุมภาพันธ์ 2550



ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับและริบทรัพย์สิน นอกจากนี้ยังสามารถใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย เช่น การห้ามประกอบอาชีพที่อาจก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นอีก การการทำทัณฑ์บน เป็นต้น การนำบทลงโทษและมาตรการเหล่านี้มาใช้กับผู้กระทำความผิด เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเข็ดหลาบ และผู้อื่นก็จะไม่นำไปประพฤติเป็นเยี่ยงอย่างต่อไป เพราะเห็นแล้วว่าหากเขาดำเนินการฝ่าฝืนกฎหมายแล้วเขาจะได้รับผลร้ายอย่างแน่นอน<sup>3</sup> และเพื่อให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของสิ่งแวดล้อมกับความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษให้เข้าใจยิ่งขึ้นควรทำความเข้าใจใน 2 ประเด็น ดังนี้

### 2.1.1 ลักษณะของการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

โดยทั่วไปแล้ว ความรับผิดทางอาญาของบุคคลเน้นการกระทำโดยเจตนา ในการกระทำความผิด ทั้งนี้เพราะเป็นการกำหนดความรับผิดโดยพื้นฐานที่ว่าบุคคลธรรมดา โดยทั่วไปจะต้องรับผิดทางอาญาต่อเมื่อมีความตั้งใจที่จะกระทำการอันเป็นความผิดกฎหมาย ดังนั้นการกำหนดความรับผิดโดยประมาท หรือกำหนดความรับผิดที่ไม่ต้องการเจตนา หรือประมาท ที่เรียกว่า ความรับผิดโดยเด็ดขาด จึงเป็นข้อยกเว้นจากการกำหนดความรับผิดทางอาญาโดยทั่วไป นอกจากนี้ความรับผิดทางอาญา จะมีลักษณะที่มุ่งแก้ไขหรือยับยั้งเป็นการเฉพาะตัวไม่มีผลต่อบุคคลอื่นที่ได้มีส่วนร่วมกระทำการหรือมีส่วนในการก่อให้เกิดการกระทำความผิดด้วย<sup>4</sup> แต่กฎหมายสิ่งแวดล้อมมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากความผิดอาญาพื้นฐาน เช่น ฆ่าคน ทำร้ายร่างกาย หรือลักทรัพย์ เป็นต้น เพราะความผิดดังกล่าวจะเป็นความผิดที่กำหนดไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นปัจเจกชนเป็นหลัก แต่ลักษณะของการกำหนดความผิดในกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นนอกจากจะคำนึงถึงพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อความเป็นอยู่ที่ดีแล้ว ยังกำหนดให้มีความรับผิดในลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืนมาตรการทางกฎหมายหรือคำสั่งที่เจ้าพนักงานตามกฎหมายได้ออกมาเพื่อบังคับให้เป็นไปตามมาตรการในการควบคุมหรือป้องกันมลพิษอีกด้วย นอกจากนี้ยังกำหนดความรับผิดซึ่งมีลักษณะเป็นการบังคับให้ประชาชนมีหน้าที่พิทักษ์และร่วมมือกับเจ้าพนักงานในการรักษาและป้องกันมลพิษอีกด้วย จากลักษณะพิเศษนี้ ทำให้ฐานความผิดที่กำหนดความรับผิดของบุคคลให้ต้องรับผิดทางอาญาร่วมกันในลักษณะที่เป็นความรับผิดจากการกระทำของบุคคลอื่นในความผิดที่นิติบุคคลกระทำผิดต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อม เช่น ความรับผิดของผู้จัดการหรือกรรมการและผู้ที่เกี่ยวข้องที่ต้องรับผิด

<sup>3</sup> มุลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อมไทย, คู่มือกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับประชาชน พ.ศ. 2548 หน้า 49

<sup>4</sup> หยุด แสงอุทัย, กฎหมายอาญา ภาค 1 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544 ). หน้า 47-66

ร่วมกับนิติบุคคล<sup>5</sup> เป็นต้น ลักษณะของความผิดอาญาในกฎหมายสิ่งแวดล้อม อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้<sup>6</sup>

1. ความผิดที่กำหนดขึ้นในกฎหมายสิ่งแวดล้อมมุ่งประสงค์จะป้องกันมิให้มีการก่อให้เกิดมลพิษที่เกิดแก่ประชาชนโดยส่วนรวมหรือมีพฤติการณ์น่าจะก่อให้เกิดอันตรายหรือก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมเป็นพิษมากขึ้น เช่น เมื่อมีการทำให้เกิดน้ำเสียแล้ว ประชาชนที่ต้องอุปโภคบริโภคนั้นจะต้องได้รับผลกระทบทั้งหมด และรัฐต้องใช้งบประมาณในการบำบัดหรือขจัดของเสียนั้นเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ความผิดในลักษณะนี้ไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบบ้างว่าจะต้องเกิดมลพิษที่ก่อให้เกิดผลเป็นความเสียหายในทันทีหรือไม่ แต่อาจกำหนดให้ลงโทษหรือเป็นความผิดอาญา แม้เพียงกระทำการอันมีลักษณะที่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายได้ เช่น การปล่อยน้ำเสียออกสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หรือทิ้งขยะลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ เป็นต้น ทั้งนี้ หากจะพิจารณาถึงความเสียหายที่จะเกิดต่อสังคมโดยพิจารณาเฉพาะการกระทำของผู้นั้นแต่อย่างเดียว ผลอาจจะเกิดไม่ชัดเจนนัก แต่หากพิจารณาว่าถ้าคนจำนวนมากกระทำตามพฤติกรรมดังกล่าวแม้เป็นการกระทำเพียงครั้งเดียว แต่พอรวมกันผลที่เกิดขึ้นก็จะเกิดความเสียหายร้ายแรงเพราะเป็นความเสียหายที่เกิดจากผลที่แต่ละคนได้กระทำแม้มิได้ร่วมกันกระทำก็ตาม เช่น

1) ห้ามการทิ้งมลพิษออกสู่สาธารณะโดยตรง เช่น การทิ้งหรือระบายของเสียหรืออากาศเสียออกสู่สาธารณะ เป็นต้น

2) ความผิดที่ฝ่าฝืนข้อห้ามหรือข้อกำหนดที่เป็นหลักเกณฑ์ หรือคำสั่งหรือเงื่อนไขในใบอนุญาต ซึ่งกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวกับมาตรการการควบคุมมลพิษตามที่กฎหมายแม่บทกำหนด ซึ่งการฝ่าฝืนข้อห้ามเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ประกาศ คำสั่ง หรือเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต เป็นต้น ส่วนใหญ่ในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนี้มักจะมีรูปแบบความผิดดังในกรณีทั้งสองนี้ ซึ่งถ้าพิจารณาถึงเนื้อหาของความรับผิดแล้วเห็นได้ว่ามีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนมาตรการการบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งมุ่งคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การฝ่าฝืนในกรณีหลังนี้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถึงขั้นที่จะเรียกได้ว่า อาชญากรรมตามความหมายในทางอาญาวิทยา แต่ถือเป็นการกระทำความผิดเพราะขัดคำสั่งหรือกฎหมายในทางปกครองที่มุ่งจะคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะ ดังนั้น ความผิดในประเภทหลังนี้ กฎหมายมักกำหนดโทษปรับเป็นหลักและให้สามารถระงับคดีได้โดยการเปรียบเทียบปรับโดยเจ้าพนักงาน โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล และใน

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 111,

<sup>6</sup> ณรงค์ ใจหาญ, การประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ, หน้า 19 - 25

ต่างประเทศนั้น จะบังคับโทษปรับโดยเจ้าพนักงานของรัฐมากกว่าจะนำขึ้นสู่ศาลเพื่อบังคับโทษปรับ

2. ความผิดที่เกิดจากการละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เช่น หน้าที่ที่จะต้องส่งน้ำเสียหรือของเสียไปบำบัดในระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือหน้าที่ที่จะต้องรักษาความสะอาดในบ้านเรือนหรืออาคารเก็บรักษาทรัพย์สินของตน เพื่อมิให้เกิดปัญหาอันเป็นผลกระทบต่ออนามัยสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายสาธารณสุข เป็นต้น

3. ความผิดอันเกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น เช่น ผู้จัดการหรือกรรมการจะต้องร่วมรับผิดชอบกับนิติบุคคลที่ก่อให้เกิดมลพิษ หรือฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อม เว้นแต่พิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนร่วมในการในการกระทำความผิด ซึ่งความรับผิดในลักษณะนี้ ถือเป็นความรับผิดที่ขัดต่อหลักกฎหมายอาญาที่ให้ผู้กระทำผิดต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัว แต่การที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมมีความรับผิดในเรื่องนี้ส่วนหนึ่งคงเกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า การกระทำในนามของนิติบุคคลนั้น โดยส่วนใหญ่เกิดจากการตัดสินใจของกรรมการหรือกรรมการผู้จัดการ และหากพิจารณาการกระทำทางอาญาแล้ว บุคคลเหล่านี้ก็ได้มีการกระทำที่ถือว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนกฎหมาย

4. ความรับผิดของเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ในกรณีที่จะละเลยไม่บังคับใช้กฎหมาย กฎหมายสิ่งแวดล้อมบางฉบับกำหนดความรับผิดสำหรับเจ้าพนักงานที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการปราบปรามผู้กระทำความผิดไว้เป็นพิเศษ กล่าวคือ ให้ความรับผิดเช่นเดียวกับผู้ก่อมลพิษ เหตุผลในการกำหนดโทษเช่นนี้เพื่อต้องการให้เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายมีความตระหนักและเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายแต่ไม่ยอมดำเนินการตามกฎหมาย กฎหมายจึงกำหนดโทษให้เท่ากับโทษที่ผู้ก่อมลพิษต้องรับ

5. ความรับผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมมุ่งเน้นการลงโทษเพื่อให้ผู้ก่อมลพิษมีความเข็ดหลาบ ซึ่งการลงโทษเพื่อให้เกิดผลดังกล่าว กฎหมายและผู้ใช้กฎหมายมีความจำเป็นต้องคำนึงถึงสภาพและลักษณะของผู้ฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งมีอยู่หลายรูปแบบ กล่าวคือ ส่วนใหญ่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายด้านมลพิษจากผู้ประกอบการทางด้านอุตสาหกรรม โดยทั่วไปมักจะเกิดจากโรงงานซึ่งปล่อยน้ำเสียลงในแหล่งน้ำสาธารณะ หรืออาจเป็นบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคลประกอบธุรกิจในการการค้าซึ่งมีการผลิตสินค้าอันมีผลกระทบต่อก่อให้เกิดมลพิษ รวมทั้งผู้ที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดซึ่งอยู่ในฐานะผู้จัดการ หรือกรรมการซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจดี แต่ถ้าเป็นการก่อให้เกิดมลพิษอันเกิดจากครัวเรือนหรือจากภาคการเกษตร ส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลธรรมดาที่มีฐานะปานกลางหรือยากจน ซึ่งส่วนใหญ่จะก่อให้เกิดมลพิษที่ไม่ร้ายแรงนักเมื่อเทียบกับผู้ก่อให้เกิดมลพิษจากภาคอุตสาหกรรม

จากลักษณะของผู้กระทำความผิดที่มีสภาพฐานะต่างกันนี้ การจะกำหนดโทษหรือลงโทษผู้ก่อให้เกิดผลในการลดการกระทำความผิดนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดโทษที่แตกต่างกันในลักษณะของผู้กระทำความผิด<sup>7</sup> กล่าวคือ ถ้าเป็นผู้ที่มีฐานะดี การปรับมีความจำเป็นต้องเป็นการปรับที่มีอัตราสูงจนถึงขนาดทำให้ผู้นั้นมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของเขา แต่หากเป็นการปรับจำนวนสูงกับผู้มีฐานะยากจน คนเหล่านี้ก็ไม่อาจชำระค่าปรับได้ และมีผลให้ต้องบังคับโทษกักขังแทนค่าปรับแทน ซึ่งไม่น่าจะเป็นความประสงค์ของกฎหมาย ในทางตรงกันข้ามโทษจำคุกแม้จะมีประสิทธิภาพในการยับยั้งผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี เพราะบุคคลเหล่านี้กลัวว่า จะต้องโทษจำคุกแต่ในบางกรณีอาจไม่สามารถใช้ได้กับการกระทำความผิดที่เกิดจากการกระทำของนิติบุคคลหรือหน่วยงานของราชการที่ก่อให้เกิดมลพิษได้<sup>8</sup> เพราะนิติบุคคลไม่อาจรับโทษจำคุกได้โดยสภาพ หรือมีข้อจำกัดที่ฟ้องคดีอาญาเพื่อให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม แม้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมจะมีหลักการที่ให้ผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีส่วนควบคุมเพื่อให้มีการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมจะต้องร่วมรับผิดชอบกับนิติบุคคลที่ก่อให้เกิดมลพิษก็ตาม<sup>9</sup> แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่ได้ดำเนินคดีกับหัวหน้าหน่วยราชการในเรื่องที่หน่วยราชการบางหน่วยกระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จึงอาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่ยังเป็นช่องว่างของการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้

ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม โทษที่กำหนดไว้สำหรับการฝ่าฝืนกฎหมายแปรรูปตามความร้ายแรงของการก่อให้เกิดมลพิษหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติว่าเป็นการกระทำที่ร้ายแรงหรือไม่ แต่ความผิดดังกล่าวจะไม่ถึงขั้นจำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิตเว้นแต่จะมีการกระทำที่เข้าข่ายตามประมวลกฎหมายอาญาในความผิดต่อชีวิต ส่วนโทษจำคุกนั้นก็มีการ

<sup>7</sup> กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์, กระบวนทรรศน์ใหม่ในการบริหารงานยุติธรรมของไทย, เอกสารประกอบการเสวนาเชิงอภิปราย เรื่อง “กระบวนทรรศน์ใหม่ในการบริหารงานยุติธรรมของไทย” วันที่ 3 พฤษภาคม 2545 ณ ห้องประชุม 1 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, เอกสารอัดสำเนา, หน้า 1-29.

<sup>8</sup> ชัชชม อรรถกัญญา, “กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย; หลักการสำคัญ ปัญหาและอุปสรรคและแนวทางแก้ไขปรับปรุง” เสนอในการเสวนาเรื่อง การปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม : นวัตกรรมบังคับใช้กฎหมาย วันที่ 31 มกราคม และ 1-2 กุมภาพันธ์ 2544 ตึกสหประชาชาติ จัดโดย กรมควบคุมมลพิษ โครงการความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมเอเชีย - สหรัฐ และธนาคารโลก, (เอกสารอัดสำเนา) หน้า 17.

<sup>9</sup> เช่น กรณีหน่วยงานราชการปล่อยน้ำเสีย หรือโรงพยาบาลของรัฐกระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองความปลอดภัยด้านสิ่งแวดล้อม ในการดำเนินคดีอาญานั้นอาจมีข้อจำกัดว่า หัวหน้าหน่วยงาน เช่น อธิบดี ผู้อำนวยการกองหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องรับผิดชอบทางอาญา แต่ในทางปฏิบัติ ถือกันว่าหน่วยงานราชการจะไม่ถูกฟ้องเป็นคดีอาญาและความรับผิดชอบของผู้แทนเหล่านี้ จึงไม่สามารถดำเนินคดีได้ ข้อพิจารณาประการหนึ่งที่จะแก้ปัญหานี้ก็คือ จะสามารถนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยในกฎหมายอาญา เรื่องการห้ามประกอบอาชีพบางอย่างมาใช้เพื่อบังคับให้หัวหน้าส่วนราชการต้องดำเนินการตามกฎหมายได้หรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าศึกษาต่อไปถึงความเป็นไปได้ในการนำหลักการนี้มาใช้เพื่อบังคับให้มีความเข้มงวดในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อไป

กำหนดโทษจำคุกเป็นส่วนใหญ่ แต่กำหนดโทษปรับไว้สูงกว่าโทษปรับที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาทั่วไป เพราะต้องการให้นิติบุคคลหรือโรงงานอุตสาหกรรมได้รับผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้นหากได้รับโทษปรับตามกฎหมายดังกล่าว<sup>10</sup>

6. การบังคับโทษริบทรัพย์สินที่กว้างกว่าโทษริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 32-34 และในบางกรณีกำหนดวิธีการขอคืนทรัพย์สินในกรณีที่เจ้าของที่มีผู้รู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดจะมาขอคืนไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากที่ประมวลกฎหมายอาญา กำหนดไว้

ประมวลกฎหมายอาญากำหนดทรัพย์สินที่จะต้องริบมี 2 กรณี คือ ทรัพย์สินที่ทำหรือมีไว้เป็นความผิด<sup>11</sup> หรือทรัพย์สินที่ได้ให้เพื่อจูงใจให้ผู้อื่นกระทำความผิดเว้นแต่จะเป็นของผู้อื่นที่มีผู้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิด<sup>12</sup> ส่วนทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิดหรือเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยการกระทำความผิดเป็นทรัพย์สินที่กฎหมายให้ดุลพินิจศาลที่จะริบหรือไม่ริบก็ได้<sup>13</sup> สำหรับการริบทรัพย์สินตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมบางฉบับ<sup>14</sup> ซึ่งต้องการมิให้ผู้กระทำความผิดอาญาได้ประโยชน์จากการกระทำความผิดและใช้ทรัพย์สินดังกล่าวในการกระทำความผิด จึงบัญญัติให้ริบเสียทั้งสิ้น แม้ว่าจะจะเป็นเพียงทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดเท่านั้น ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญาให้ดุลพินิจศาลในการใช้ดุลพินิจว่าจะริบหรือไม่ นอกจากนี้ กรณีที่มีได้เป็นทรัพย์สินที่ทำหรือมีไว้เป็นความผิดหรือใช้ในการกระทำความผิด แต่มิได้เป็นของผู้อื่นที่รู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิด โดยหลักแล้ว ศาลจะให้ผู้ที่เป็นเจ้าของที่แท้จริงขอคืนของกลางได้ภายใน 1 ปี นับแต่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 36 แต่ในบางกรณีกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้กำหนดไว้เป็นพิเศษ โดยให้คืนของกลางได้ภายในกำหนด เช่น ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 145 เป็นต้น

7. ความผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม มีความซ้ำซ้อนกันในกฎหมายเฉพาะแต่ละเรื่อง และมีผลทำให้ผู้ใช้กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายมีความสับสน อาทิเช่น มี

<sup>10</sup> ในสหรัฐอเมริกา ได้มีการปรับปรุงการปรับนิติบุคคลที่กระทำความผิดและก่อให้เกิดมลพิษกล่าวคือ ปรับเป็นจำนวนที่สูงกว่าโทษปรับในกฎหมายอาญา ซึ่งถือว่าเป็นโทษปรับทางปกครอง เพื่อให้เกิดความเช็ดหลาบและทำให้นิติบุคคลนั้น มีความพยายามที่จะป้องกันปัญหามากกว่าแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดความเสียหายจากการกระทำความผิด

<sup>11</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 32

<sup>12</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 34

<sup>13</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 33

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติ แร่ พ.ศ. 2510, มาตรา 145

กฎหมายหลายฉบับกำหนดให้เจ้าพนักงานหลายหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่เดียวกันและก่อให้เกิดความสับสนและซ้อนงานกัน เป็นต้น

### 2.1.2 กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

เจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญานั้นโดยหลักแล้วต้องการป้องกันหรือควบคุมมลพิษเป็นสำคัญ ซึ่งแตกต่างจากเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญาโดยทั่วไปที่มุ่งจะลงโทษผู้กระทำผิด หรือเพื่อปกป้องคุ้มครองสังคมส่วนรวมเป็นสำคัญ ดังนั้นมาตรการบทบังคับทางกฎหมายอาจจะแตกต่างกันได้<sup>15</sup> ซึ่งเป็นการดำเนินการตามกฎหมายที่รัฐบัญญัติเอาไว้เพื่อเอาโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน

กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เป็นความผิดทางอาญาในปัจจุบันนั้น อาจแยกฐานความผิดได้ 3 ประการ ประการแรก คือความผิดเนื่องจากการก่อให้เกิดมลพิษ ประการที่สอง คือความผิดฐานละเว้นไม่ปฏิบัติตามมาตรการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และประการที่สาม คือความผิดฐานกระทำผิดเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานอนุญาตหรือคำเตือนที่เจ้าพนักงานแจ้งให้ทราบ<sup>16</sup>

เนื่องจากตามวิทยานิพนธ์นี้ศึกษาในประเด็น การสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องวิเคราะห์ขอบเขตของความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้ความหมายเกี่ยวกับมลพิษ ดังนี้

“มลพิษ” หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย และมวลสารอื่น ๆ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย

<sup>15</sup> Susan Wolf & Anna White, *Environmental Law*, 1st ed (London :Cavendish Publishing,1995), p. 13

<sup>16</sup> ภัทรศักดิ์ วรรณแสง, บทบาทของศาลยุติธรรม กับกฎหมายสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์], 18 กุมภาพันธ์ 2553. แหล่งที่มา <http://biolawcom.de/article/41/>

“ภาวะมลพิษ” หมายความว่า สภาวะที่สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงหรือปนเปื้อนโดยมลพิษซึ่งทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษในดิน

“แหล่งกำเนิดมลพิษ” หมายความว่า ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใด ๆ หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ ดังนั้น ความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษจึงหมายความว่า ความผิดอาญาที่เกิดขึ้นจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทของเสีย วัตถุอันตราย และมวลสารอื่น ๆ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย และเมื่อพิจารณาจากคำสั่งศาลฎีกา ที่ 30/2547 เรื่อง ตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อม (ภายใน) ในศาลฎีกาและกำหนดประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของแผนกคดีสิ่งแวดล้อม (ภายใน) ศาลฎีกา ได้กำหนดลักษณะกลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมออกเป็น 2 กลุ่ม คือกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติ และกลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะกลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ ซึ่งมีการนำมาตรกรทางอาญามาใช้บังคับ ดังนี้

1) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 (24 ธันวาคม 2514) เป็นกฎหมายควบคุมการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลวเพื่อขจัดต้นเหตุอัคคีภัยและอันตรายแกชีวิตรและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบรรจุก๊าซ เช่น เงื่อนไขการอนุญาตปริมาณและขนาดการบรรจุ เป็นต้น ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

2) พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมดูแลความปลอดภัยของประชาชนจากการประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง ก๊าซปิโตรเลียมเหลว และก๊าซธรรมชาติของผู้ประกอบการประกอบกิจการเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบกิจการไว้ เช่น การกำหนดประเภทการประกอบกิจการ การขออนุญาตประกอบกิจการ หากผู้ใดฝ่าฝืนอาจต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3) พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการใช้พลังงานปรมาณูเพื่อสันติให้เป็นไปตามหลักวิชาการและเพื่อดูแลความ

ปลอดภัยของประชาชน ซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตผลิตหรือมีไว้ซึ่งพลังงาน ปริมาณเพื่อสันติ หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

4) พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530 มีวัตถุประสงค์เพื่อ ควบคุมการ มีไว้ สั่งนำเข้า อาวุธ เครื่องอุปกรณ์ของอาวุธ สารเคมี สารชีวะ สารรังสี หรือ เครื่องมือเครื่องใช้ที่อาจนำไปใช้ในการรบหรือการสงครามได้ เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือ ป้องกันอันตรายซึ่งอาจเกิดขึ้นแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สินอื่น หรือเพื่อคุ้มครองอนามัยของ บุคคล เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอนุญาต หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

5) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุม วัตถุที่ก่อให้เกิดอันตรายที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยของประชาชนและ สิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวัตถุอันตราย เช่น ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก หรือผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตราย ต้องปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรี ผู้รับผิดชอบ ซึ่งหากฝ่าฝืนอาจต้องระวางโทษจำคุกสูงสุดไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

6) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งควบคุมดูแล โรงงานต่าง ๆ เช่น มาตรา 45 ซึ่งบัญญัติว่า ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตาม มาตรา 8 (1) (2) (3) (4) (5) หรือ (8) หรือประกาศของคณะรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวง ดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท มาตรา 57 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่ เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ปรับอีกวันละไม่เกินห้าพันบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนหรือ ยังปฏิบัติไม่ถูกต้อง มาตรา 58 ผู้ใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้เครื่องจักรที่พนักงาน เจ้าหน้าที่ผูกมัดประทับตราไว้ตามมาตรา 37 วรรคสอง กลับทำงานได้อีก ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

7) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มี วัตถุประสงค์เพื่อเพื่อควบคุมการดำเนินงานของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่อาจส่งผล กระทบสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม เช่น การประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรม ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม ต้องระวาง โทษจำคุกไม่เกินสองปีและปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท เป็นต้น

8) พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พุทธศักราช 2543 มีวัตถุประสงค์ใน การควบคุมผู้ประกอบการในการที่จัดสรรที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่



กำหนดในกฎกระทรวงผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีและปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท

9) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนมิให้กระทำการใด ๆ อันเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมโดยมิได้เฉพาะเจาะจงใช้กับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีข้อกำหนดในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินชีวิตประจำวันเกือบทุกเรื่อง เช่น มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 31

10) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งดูแลรักษาสุขภาพของประชาชน โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อมอยู่ในเรื่อง “เหตุรำคาญ” ในมาตรา 25 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 74

11) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้อาจถือเป็นกฎหมายแม่บทในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเนื่องจากได้กำหนดถึงมาตรการทั่ว ๆ ไป โดยมีได้ชี้เฉพาะว่ามุ่งคุ้มครองเรื่องใด ๆ เช่น ป่าไม้ แร่ธาตุ น้ำ สัตว์ โดยได้มีบทบัญญัติของการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญาไว้ด้วย ดังนี้ มาตรา 104 มาตรา 105 เป็นต้น

แต่หากพิจารณาจากความเสียหายที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษพบว่า ความเสียหายมิได้จำกัดอยู่เฉพาะที่เกิดกับมนุษย์เท่านั้น แต่บางกรณียังส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติอื่น เช่น สัตว์น้ำ ดังนั้น กฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบทางอาญาเกี่ยวกับมลพิษจึงไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะตามกฎหมายทั้ง 11 ฉบับ เท่านั้น ยังมีกฎหมายที่บัญญัติถึงความรับผิดชอบเกี่ยวกับมลพิษอื่นอีก เช่น

1. ประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งแม้เป็นบทบัญญัติทั่วไปในทางอาญา แต่ก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย เช่น มาตรา 237 ซึ่งบัญญัติว่า ผู้ใดที่เอาของที่มีพิษหรือสิ่งอื่นที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพเจือลงในอาหารหรือน้ำซึ่งอยู่ในบ่อสระ หรือที่ขังน้ำใด ๆ และอาหารหรือน้ำนั้นได้มีอยู่หรือจัดไว้เพื่อประชาชนบริโภค ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือมาตรา 288 ซึ่งบัญญัติว่า ผู้ใดทำให้เกิดปฏิกฏแก่บ่อน้ำในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำอันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

2. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการดูแลเขตแดนไทยส่วนที่เป็นพื้นน้ำกำหนดให้พนักงานเจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลแม่น้ำ

ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ ซึ่งประชาชนใช้สัญจร หรือใช้ประโยชน์ร่วมกัน ด้วยการมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้หิน กรวด ททราย ดิน โคลน สิ่งของ หรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ ลงในแหล่งน้ำเหล่านั้น อันจะเป็นเหตุให้แหล่งน้ำตื้นเขิน ตกตะกอน สกปรก หรือเกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นแม่น้ำลำคลอง หรือทะเลซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ มาตรา 117 มาตรา 118 มาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ

3. พระราชบัญญัติรักษาคลองรัตนโกสินทร ศก 121 มีวัตถุประสงค์ในการรักษาแม่น้ำลำคลองโดยทั่วไป เช่น มาตรา 6 กำหนดว่า ถ้าหากว่าสามารถจะทำได้อย่างอื่นแล้ว ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดเอาหยากเยื่อฝุ่นฝอยหรือสิ่งโสโครกเททิ้งในคลอง และห้ามมิให้เททิ้งสิ่งของดังกล่าวมาแล้วลงในทางน้ำลำคู ซึ่งเลื่อนไหลมาลงคลองได้ หากผู้ใดฝ่าฝืน ให้ปรับผู้นั้นไม่เกิน 20 บาท หรือจำคุกไม่เกินเดือนหนึ่ง หรือทั้งปรับและจำทั้งสองสถาน

4. พระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองรักษาแม่น้ำโดยทั่วไป ทั้งนี้เพื่อให้แม่น้ำลำคลอง หรือแหล่งน้ำอื่น ๆ อยู่ในสภาพที่เหมาะสมเป็นที่อยู่อาศัยของ พืช ปลา และสัตว์น้ำชนิดอื่น ๆ อันเป็นแหล่งอาหารและวัตถุดิบในการผลิตของประชาชน หากฝ่าฝืนอาจต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท ตามมาตรา 62 ทวิ

5. พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองคลองประปา ทั้งในส่วนนครหลวงและส่วนภูมิภาค เช่น มาตรา 14 ห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ หรือระบายหรือทำให้น้ำโสโครกลงในคลองประปา คลองรับน้ำ หรือคลองน้ำขัง หากฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน ปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 19

6. พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองการดำเนินงานโครงการชลประทานที่รัฐจัดทำ ในขณะที่เดียวกันก็มีบทบัญญัติเพื่อป้องกันการก่อให้เกิดมลพิษแก่ทางน้ำชลประทานด้วย เช่น ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืช ถ้ำถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทาน หรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค หรือปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติ หรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทาน จนอาจทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภค อุปโภคหรือสุขภาพอนามัย หากฝ่าฝืนอาจมีโทษจำคุกสูงสุดไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

7. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ กล่าวคือ ในการก่อสร้างอาคารโรงงาน หรือก่อสร้างอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่

ใหญ่พิเศษ ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการออกกฎกระทรวงในเรื่อง ระบบระบายอากาศ การระบายน้ำ และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของอาคาร

8. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 16 มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมมลพิษทางอากาศและเสียงที่เกิดจากยานพาหนะบางประเภทได้แก่ รถยนต์ รถจักรยานยนต์ และเรือกล เช่น ห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้ในทางหรือแม่น้ำลำคลอง ซึ่งรถยนต์จักรยานยนต์หรือเรือกลที่มีควันอันเป็นอันตรายหรือเสื่อมเสียอนามัยแก่ประชาชนหรือมีระดับเสียงอันเป็นการเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชน หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับ 500 บาท 200 สำหรับเรือกล 100 บาท สำหรับรถจักรยานยนต์

9. พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522 มีวัตถุประสงค์โดยทั่วไปเพื่อต้องการควบคุมการจรรยาบรรณให้มีความปลอดภัยแก่ชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน แต่ก็มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางอากาศอยู่บ้าง เช่น มิให้ผู้ใดนำรถที่เครื่องยนต์ก่อให้เกิดก๊าซ ผุ่น ควัน ละอองเคมี หรือเสียงเกินเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา มาใช้ในทางเดินรถ หากฝ่าฝืนมีระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท ตามมาตรา 152

เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษของประเทศไทยนั้น มิได้แบ่งแยกกันอย่างชัดเจนตามแหล่งกำเนิดมลพิษจึงทำให้ประเทศไทยไม่มี กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ กฎหมายควบคุมมลพิษเกี่ยวกับของเสียหรือวัตถุอันตราย เป็นการเฉพาะ แต่การควบคุมมลพิษในทุกแหล่งกำเนิดนั้นถูกกำหนดไว้กระจายไปตามกฎหมายแต่ละฉบับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งส่งผลให้ในการบังคับใช้กฎหมายนั้นมีเจ้าพนักงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายแตกต่างกันไปตามกฎหมายแต่ละฉบับ และเมื่อพิจารณาจากจำนวนกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษที่มีอยู่อย่างมากมายข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าปัญหาหลักของประสิทธิผลของกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษในประเทศไทย คือปัญหาทางด้านการบังคับใช้ กล่าวคือกฎหมายที่บังคับใช้แล้วยังไม่ก้าวหน้าเพียงพอที่จะจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม เมื่อเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ แต่ความเป็นจริงก็คือไม่ว่าเราจะเขียนกฎหมายดีเพียงใดก็คงจะเปลี่ยนแปลงอะไรไม่ได้มากนักหากเราไม่ปรับปรุงกลไกในการบังคับใช้ โดยปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษคือการที่กฎหมายฉบับต่าง ๆ กำหนดความรับผิดชอบในการควบคุมมลพิษไว้กับหลายหน่วยงาน และมักจะไม่มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ในบางครั้งก็เกิดปัญหาการแย่งกันบังคับใช้กฎหมาย หรือเกี่ยวกันใช้กฎหมาย เช่น การรुक้า ลักลอบใช้น้ำ และการปล่อยน้ำเสียลงในคลองชลประทานที่อยู่ในเขตเทศบาล อาจกล่าวได้ว่าอยู่ในความดูแลของทั้งกรม

ชลประทานและเทศบาล เมื่อเกิดปัญหาร่องเรียนไปยังเทศบาล เทศบาลก็มักมองว่าเรื่องนี้อยู่ในความดูแลของกรมชลประทานและหากหน่วยงานนั้นไม่ดำเนินการ ตนก็ไม่สามารถดำเนินการอะไรได้ เช่นเดียวกันเมื่อเกิดการร้องเรียนเกี่ยวกับการรुकูล้ำน้ำปึงในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ก็เกิดปัญหาว่าจะอยู่ในความรับผิดชอบ ของกรมเจ้าท่า โดยทั้งเทศบาล และอำเภอ เกรงว่าจะเป็นการไปก้าวก่ายอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่า ซึ่งมีอำนาจตาม พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย และเมื่อปรากฏว่ามีความพยายามจะดำเนินการกับการรुकูล้ำน้ำ กรมเจ้าท่าก็ยืนยันว่าเรื่องดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของตน ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริง สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 1 ในจังหวัดเชียงใหม่มีเจ้าหน้าที่เพียงไม่กี่คน มีหน้าที่ความรับผิดชอบดูแลแม่น้ำลำคลองในหลายจังหวัดในภาคเหนือ ย่อมเป็นไปได้ที่จะสามารถดูแลได้ทั่วถึง เมื่อเกิดปัญหาความไม่แน่ใจ ทำนองนี้อยู่เนือง ๆ ก็ย่อมเป็นข้ออ้างแก่หน่วยงานอื่น ๆ ในการปิดความรับผิดชอบ และผลที่สุดจึงไม่มีใครเข้ามารับผิดชอบและแก้ไขปัญหาย่างแท้จริง ปัญหาทำนองนี้สามารถแก้ไขได้ หากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นความสำคัญของปัญหามลพิษและมีการประสานงานกัน<sup>17</sup>

ดังนั้น กรณีมีการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษที่มีความจำเป็นต้องมีการรวบรวมพยานหลักฐานหรือแจ้งความกับพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดนั้น หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีการประสานงานกันยิ่งจะทำให้เกิดความสับสนในการที่จะพิจารณาว่าหน่วยงานใดมีอำนาจในการรับผิดชอบดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด ซึ่งในที่สุดแล้วแม้จะทราบว่าหน่วยงานใดมีอำนาจรับผิดชอบในการดำเนินคดีแต่เมื่อยิ่งเวลาผ่านไปจากเมื่อพบการกระทำความผิดมากเท่าใดย่อมเป็นการยากที่จะรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์การกระทำความผิด ส่งผลให้การนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

### 2.1.3 แนวความคิดในการดำเนินคดีอาญากับผู้ก่อมลพิษ<sup>18</sup>

ในหัวข้อนี้ จะกล่าวถึง ลักษณะ ความร้ายแรงและผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับมลพิษก่อน เพื่อที่จะให้เข้าใจถึงความจำเป็นและประโยชน์ในการนำมาตรการทางอาญามาบังคับกับผู้กระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

1. ลักษณะของความผิดต่อมลพิษ ส่วนใหญ่เป็นการกระทำที่ผู้กระทำปล่อยหรือทิ้งของเสียหรือสารอันตรายออกสู่สภาวะแวดล้อม แล้วทำให้ประชาชน สัตว์และพืช

<sup>17</sup> กอบกุล ราชะนาคร. "กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย" รายงานที่ตีพิมพ์ฉบับที่ 19 (ตุลาคม 2540) : 8.

<sup>18</sup> ณรงค์ ใจหาญ, การประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ, หน้า 9 - 11

ได้รับอันตรายต่อชีวิต สุขภาพอนามัยซึ่งในบางกรณีอาจมีผลต่อกลุ่มคน หรือสิ่งแวดล้อมจำนวนมาก และมีผลต่อเนื่องระยะยาว เช่น น้ำเสียในลุ่มน้ำที่สำคัญ หรืออากาศเสียในเมืองใหญ่ เป็นต้น ก่อให้เกิดโรคหรือให้ประโยชน์จากน้ำไม่ได้

2. ความร้ายแรงของการก่อมลพิษ มีความร้ายแรงกระทบหลายด้าน กล่าวคือ ด้านสุขภาพอนามัยของทั้งคน สัตว์และพืช เพราะอาจทำให้คนเสียชีวิตหรือเกิดโรคภัยต่าง ๆ เช่น โรคมูมิแพ้ หรืออาจตายเพราะได้รับผิด เช่นผู้ที่ได้รับบาดเจ็บจากไฟไหม้ทำเรือคลองเตย หรือผู้ที่ตายเนื่องจากได้รับรังสีจากโคบอล ๖๐ เป็นต้น นอกจากนี้ยังกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายอันเกิดจากการใช้งบประมาณของรัฐหรือจากแหล่งเงินทุนอื่นมาใช้ในการบำบัดฟื้นฟูบูรณะความเสียหายของสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ค่าเสียโอกาสในการนำเงินงบประมาณดังกล่าวเหล่านั้นไปใช้ในการพัฒนาสังคม ความเสียหายอันเกิดจากการที่รัฐต้องมีภาระเพิ่มขึ้นในการดูแลสุขภาพของประชาชนในอนาคต และค่าเสียหายอื่น ๆ อีกในอนาคต

3. ผู้กระทำความผิดในความผิดต่อมลพิษนั้น มีจำนวนผู้ที่กระทำความผิดหลากหลายประเภท กล่าวคือ มีระดับคนธรรมดาที่อยู่ตามชุมชน ซึ่งทิ้งขยะลงในลำน้ำ หรือผู้ประกอบการโรงงาน หรือโรงพยาบาล ที่ไม่ได้บำบัดน้ำเสียหรือของเสียตามที่กฎหมายกำหนด

4. ความจำเป็นในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษ ไม่ว่าจะเป็นไปตามกฎหมายไทยหรือในต่างประเทศนั้น โดยส่วนใหญ่จะเห็นตรงกันว่า มีความจำเป็นจะต้องมีมาตรการทางอาญาโดยเฉพาะการลงโทษปรับและจำคุกแก่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษเพื่อปราบปรามการกระทำความผิด แต่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น มีสภาพบังคับที่เจ้าพนักงานจะดำเนินการแก่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษได้สองลักษณะที่สำคัญคือ มาตรการทางอาญา เช่น จำคุก ปรับ ริบทรัพย์สิน และมาตรการในการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น การสั่งให้แก้ไข หรือปรับปรุง หรือการเพิกถอนใบอนุญาตหรือการยกเลิกสัมปทานหรือประทานบัตร เป็นต้น มาตรการในการออกคำสั่งทางปกครองเหล่านี้เหล่านี้ไม่จำเป็นต้องนำเข้ามาสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพราะเจ้าหน้าที่ที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายสามารถสั่งได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และหากไม่มีการปฏิบัติตามจึงใช้มาตรการทางอาญาโดยส่วนใหญ่จะนำมาใช้หลังจากที่ได้ดำเนินการสั่งการทางปกครองแล้วไม่ได้ผล จึงจะบังคับด้วยมาตรการทางอาญา จึงอาจกล่าวได้ว่าในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเจ้าพนักงานจะใช้สภาพบังคับทางอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษที่ได้รับการเตือนแล้วแต่ยังไม่ปฏิบัติตาม และมักจะใช้มาตรการทางอาญาในลักษณะที่เป็นการลงโทษเพื่อยับยั้งผู้กระทำความผิด

5. เพื่อประโยชน์ในการสนับสนุนให้สามารถนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาบังคับใช้กับการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ซึ่งถือเป็นอีกหนึ่งมาตรการทางอาญา เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำความผิดอาญา เช่น การกักกัน การห้ามเข้าเขตกำหนด การเรียกประกันทัณฑ์บน การคุมตัวไว้ในสถานพยาบาล การห้ามการประกอบอาชีพบางอย่าง<sup>19</sup> ซึ่งในปัจจุบัน ได้เห็นความสำคัญของการกระทำความผิดอาญาที่น่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดภัยอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น หรือจะกระทำความผิดให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ โดยกำหนดว่าถ้าความปรากฏแก่ศาลตามข้อเสนขอของพนักงานอัยการว่าผู้ใดจะก่อเหตุร้ายให้เกิดภัยอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น หรือจะกระทำการใดให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งผู้นั้นให้ทำทัณฑ์บนโดยกำหนดจำนวนเงินไม่เกินกว่าห้าหมื่นบาทว่าผู้นั้นจะไม่ก่อเหตุร้ายหรือจะไม่กระทำความผิดดังกล่าวแล้วตลอดเวลาที่ศาลกำหนด แต่ไม่เกินสองปี และจะสั่งให้มีประกันด้วยหรือไม่ก็ได้

ถ้าผู้นั้นไม่ยอมทำทัณฑ์บนหรือหาประกันไม่ได้ ให้ศาลมีอำนาจสั่งกักขังผู้ นั้นจนกว่าจะทำทัณฑ์บนหรือหาประกันได้ แต่ไม่ให้กักขังเกินกว่าหกเดือน หรือจะสั่งห้ามผู้นั้นเข้า ในเขตกำหนดตามมาตรา 45 ก็ได้<sup>20</sup> ดังนั้น หากมีการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อให้มีการป้องคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษต่อศาลก็จะเป็นการส่งเสริมให้สามารถนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้มากขึ้น

#### 2.1.4 ลักษณะการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

1) ประชาชนโดยทั่วไปเป็นผู้เสียหายมีสิทธิร้องทุกข์และดำเนินคดีได้ ความผิดอาญาตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นความผิดที่มีผลกระทบต่อความสงบสุข และความปลอดภัยของประชาชน ซึ่งตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญารัฐจะเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายนี้ เอกชนหรือประชาชนโดยทั่วไปไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้ เว้นแต่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ หรือในกฎหมายบางฉบับไม่มีสิทธิดำเนินคดีได้เลย เช่น พระราชบัญญัติ

<sup>19</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 39

<sup>20</sup> ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 46 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2551

จรรยาทางบก เป็นต้น แต่ในแนวความคิดของการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์ สิ่งแวดล้อม กฎหมายสิ่งแวดล้อมบางฉบับ ได้กำหนดให้ประชาชนแม้ไม่มีส่วนในการได้รับความเสียหายก็ให้ถือว่าเป็นผู้เสียหายได้ เช่น ตามกฎหมายโรงงาน และกฎหมายรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นมิติใหม่ของการเปิดโอกาสให้ ประชาชนนำคดีอาญามาฟ้อง แม้มิได้เป็นผู้เสียหายโดยตรงตามแนวกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา

อย่างไรก็ดีคดีของผู้เสียหายดำเนินการบกพร่องและเป็นเหตุให้ศาลวินิจฉัย ว่าจะจำเลยคดีนั้นไม่ผิด ดังนั้น ผลอาจกระทบถึงอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการที่จะนำคดีอาญามา ฟ้อง เพราะอาจเข้าใจเงื่อนไขการระงับแห่งคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4)

2) การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือตรวจตราเพื่อป้องกันมิให้ มีการกระทำความผิดต่อกฎหมาย เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ ปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งเรียกว่า ตำแหน่ง พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือให้มีฐานะเป็น “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ” ซึ่งอำนาจดังกล่าวนี้เป็นการปฏิบัติงานคู่ขนานกับการบังคับ ใช้กฎหมายอาญาทั่วไปของตำรวจซึ่งทำหน้าที่สืบสวนคดีอาญา อย่างไรก็ดีแม้ว่ากฎหมายแต่ละ ฉบับจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานแต่ละหน่วยไว้ชัดเจนตามแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งจะเห็น ว่าแต่ละหน่วยงานต่างบังคับใช้กฎหมายต่างฉบับกัน เมื่อนำมาใช้เพื่อควบคุมมลพิษ เช่น มลพิษ ทางน้ำ มลพิษทางอากาศ หรือมลพิษทางเสียงและความสั่นสะเทือน จะเกิดปัญหาว่ามีความ ซ้ำซ้อนกัน ในอำนาจของเจ้าพนักงานในกฎหมายแต่ละฉบับในการควบคุมปัญหามลพิษเดียวกัน ประกอบการทำงานของพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องถือปฏิบัติจากคำสั่งของผู้บังคับบัญชาของตน จึงก่อให้เกิดปัญหาไม่ประสานงานในการบังคับใช้กฎหมาย หรือในบางเรื่องเป็นการไม่มีหน่วยงาน ใดที่เข้าไปรับผิดชอบกับการกระทำความผิดดังกล่าว

ในการรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นว่ามีกรฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่นั้น โดยทั่วไปเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายแต่ละฉบับเพราะต้องดูแลบังคับใช้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งหรือใบอนุญาตต่าง ๆ และถ้าพบว่ามีกรกระทำผิด กฎหมายแล้ว พนักงานเหล่านี้ จะดำเนินการจับกุมหรือค้นหาพยานหลักฐานเบื้องต้น<sup>21</sup> แล้ว นำเสนอให้แก่พนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติต่อไป

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 36

กฎหมายกำหนดอำนาจแก่เจ้าพนักงานไว้เป็นพิเศษ เช่น เข้าไปตรวจค้น โดยไม่ต้องขอหมายค้นจากศาลแต่ต้องแสดงบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือการไปค้นและยึดสิ่งของที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ในเวลาทำการซึ่งอาจเป็นเวลากลางคืนก็ได้

3) การรวบรวมพยานหลักฐานเน้นการพิสูจน์ในทางพยานเอกสารพยานวัตถุหรือความเห็นของผู้เชี่ยวชาญมากกว่าการรวบรวมคำพยานจากพยานบุคคลที่รู้เห็นเหตุการณ์ การรวบรวมพยานหลักฐาน และการนำเสนอพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือไม่ โดยลักษณะความผิดเป็นการฝ่าฝืนมาตรฐานต่าง ๆ หรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามที่มาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การสอบสวนคดีอาญามีความจำเป็นต้องอาศัยผลการตรวจพิสูจน์จากทางวิทยาศาสตร์เป็นหลัก และพิจารณาจากสถิติการรวบรวมที่เกี่ยวข้องกับการบำบัดมลพิษตามที่กฎหมายกำหนด เพราะว่าการพิจารณาหรือรวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าว มักจะไม่ปรากฏพยานบุคคลเหมือนการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีอาญาโดยทั่วไป แต่เป็นการรวบรวมพยานหลักฐานที่ได้จากการตรวจสอบจากห้องทดลองทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งเป็นหลักฐานเอกสารและพยานวัตถุ เช่น กรณีการปนเปื้อนของแร่ตะกั่วในลำห้วยคลิตี้ส่งผลให้ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณลำห้วยมีปริมาณระดับสารตะกั่วในเลือดสูงกว่ามาตรฐาน<sup>22</sup> เป็นต้น เหล่านี้ต้องมีการรวบรวมสถิติและหลักฐานจากห้องทดลองทางวิทยาศาสตร์เพื่อพิสูจน์การกระทำความผิดกฎหมาย

4) กระบวนการพิสูจน์และสั่งการเพื่อจะวินิจฉัยชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานมีความจำเป็นต้องอาศัยความรู้ที่ถูกต้องและได้มาตรฐานการตรวจสอบจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการพิเศษเพื่อทราบถึงข้อเท็จจริงในคดีว่ามีพฤติการณ์ที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะการวินิจฉัยถึงผลของมลพิษที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินหรือทรัพยากรธรรมชาตินั้น เป็นกรณีที่บุคคลทั่วไปไม่สามารถใช้ความรู้โดยทั่วไปเพื่อวิเคราะห์ได้ จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยการตรวจสอบจากผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ นอกจากนี้ การตรวจสอบนั้น ยังต้องพิจารณาถึงมาตรฐานการตรวจพิสูจน์ว่ามีความถูกต้องตามหลักวิชาการอย่างไร ซึ่งการพิสูจน์ในกรณีนี้ขึ้นอยู่กับเกณฑ์มาตรฐานการตรวจมลพิษแต่ละชนิดซึ่งปัจจุบันก็ยังไม่มีความตายตัว แต่กำลังอยู่ในการพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานเช่นเดียวกัน

5) ความเข้าใจในกฎหมายและเทคนิคทางสิ่งแวดล้อมและพนักงานเจ้าหน้าที่และศาล รวมถึงความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำ

<sup>22</sup> กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่, การจัดทำแผนแม่บททางด้านเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูการทำเหมืองเพื่อการพัฒนาทรัพยากรธรณีในเขตเศรษฐกิจแร่ตะกั่ว จังหวัดกาญจนบุรี . หน้า 7 กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2546



ความผิด ผู้วินิจฉัยข้อเท็จจริงไม่ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาลมีความจำเป็นต้องมีความรู้ทั้งในหลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเข้าใจกระบวนการเทคนิคการตรวจสอบมลพิษ ซึ่งปรากฏในรายงานการตรวจสอบที่เสนอมา จึงจะสามารถหาข้อยุติในข้อเท็จจริงแห่งคดีว่า จำเลยได้กระทำการอันเป็นความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่

จากลักษณะของการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าการก่อให้เกิดมลพิษหรือเกิดภัยอันตรายต่อความปลอดภัยสาธารณะในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นกรณีการแพร่กระจายของกัมมันตภาพรังสีหรือการไม่จำกัดกากของเสียอันตราย การรั่วไหลของสารเคมีหรือสารตะกั่วลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หรือการขุดเจาะน้ำบาดาลโดยไม่ได้รับอนุญาต การต่อเติมอาคารผิดแบบ การลักลอบปล่อยน้ำเสียหรือของเสียออกสู่แหล่งน้ำสาธารณะ นอกจากจะเกิดปัญหาความไม่เพียงพอของงบประมาณและบุคลากรตามที่หน่วยงานฝ่ายปฏิบัติได้นำเสนอเหตุผลและข้อจำกัดในที่สัมมนาต่าง ๆ แล้ว อีกส่วนหนึ่งก็เป็นการละเลยหรือไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างจริงจัง ซึ่งในบางกรณีอาจเป็นการละเลยเพราะไม่มีเวลาหรือตรวจตราไม่ทั่วถึง แต่ในบางกรณีอาจเกิดเพราะมีสิ่งจูงใจเพื่อมิให้ต้องเข้าตรวจตรา ซึ่งหากเป็นกรณีหลังนี้ ก็ควรมีการตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติหน้าที่โดยองค์กรภายนอกหรือให้องค์กรเอกชนหรือประชาชนที่อาสาสมัครเข้าร่วมในการร่วมมือกันในการเฝ้าระวังมิให้ผู้ก่อมลพิษลักลอบปล่อยมลพิษได้

### 2.1.5 การดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษในประเทศไทย

ปัจจุบัน กรณีของสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ มักจะมีสาเหตุจากการปล่อยมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมและชุมชนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นน้ำเสีย อากาศเสีย หรือกลิ่นเหม็นรบกวน รวมทั้งกากของเสียหรือสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง การกระทำในลักษณะนี้ถือเป็นพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์ จะต้องถูกควบคุมดูแลอย่างจริงจังและควรมีมาตรการลงโทษที่รุนแรงเพื่อมิให้เกิดการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อไป

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาด้านมลพิษดังกล่าว รัฐจึงจำเป็นต้องนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้ ทั้งนี้เพราะมาตรการทางอาญามีบทลงโทษที่รุนแรง ตั้งแต่ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับและริบทรัพย์สิน นอกจากนี้ยังสามารถใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย เช่น การห้ามประกอบอาชีพที่อาจก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นอีก การนำบทลงโทษและมาตรการเหล่านี้มาใช้กับผู้กระทำความผิด เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเข็ดหลาบ และ

ผู้อื่นก็จะไม่นำไปประพฤติเป็นเยี่ยงอย่างต่อไป เพราะเห็นแล้วว่าหากเขาดำเนินการฝ่าฝืนกฎหมายแล้วเขาจะได้รับผลร้ายอย่างแน่นอน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการนำมาตราทางอาญามาบังคับใช้สามารถแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับมลพิษให้ลดน้อยลงและทำให้สภาพแวดล้อมโดยรวมดีขึ้นได้<sup>23</sup>

ปัจจุบันในประเทศไทยยังมิได้มีการบัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาความผิดสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายเฉพาะ ดังนั้นการดำเนินคดีอาญาสำหรับความผิดอาญาที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษจึงจำเป็นต้องอาศัยหลักทั่วไปในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งการฟ้องอาญาของพนักงานอัยการและผู้เสียหายจะเป็นเอกเทศต่อกัน โดยพนักงานอัยการจะมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนคดีนั้นแล้ว ส่วนผู้เสียหายตามมาตรา 2 (4) ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น ผู้เสียหายจะสามารถฟ้องคดีอาญาได้ก็ต่อเมื่อเป็นผู้ได้รับความเสียหายอย่างแท้จริง กล่าวคือ

1. ต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญานั้นซึ่งต้องได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดนั้นโดยตรง หากไม่ปรากฏแน่ชัดว่าบุคคลนั้นได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิด ย่อมไม่อาจถือได้ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้เสียหายตามกฎหมาย<sup>24</sup> ซึ่งความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นบทบัญญัติที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้นหากมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น การดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดจึงกระทำโดยรัฐเท่านั้น ประชาชนไม่มีสิทธิดำเนินคดีอาญาได้เว้นแต่จะได้รับความเสียหายเป็นพิเศษจากการกระทำความผิดนั้น<sup>25</sup>

2. ผู้เสียหายนั้นต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย กล่าวคือ บุคคลที่จะเป็นผู้เสียหายนั้นต้องไม่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด หรือยินยอมให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น<sup>26</sup> ดังนั้น หากปรากฏว่าบุคคลได้รับความเสียหายมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดหรือยินยอมให้มีการกระทำความผิด บุคคลนั้นย่อมไม่อาจเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายได้

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า ความผิดอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ถือเป็นความผิดอาญาที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สุขและความปลอดภัยของประชาชน ซึ่งประชาชน

<sup>23</sup> มูลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อมไทย, คู่มือกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับประชาชน, หน้า 49

<sup>24</sup> ณรงค์ ใจหาญ, หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547). หน้า 27

<sup>25</sup> เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 845/2481, ที่ 39/2495 และที่ 1608/2513

<sup>26</sup> ธานิศ เกศพิทักษ์, คำบรรยายของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2551) หน้า 85

โดยทั่วไปไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้ เว้นแต่จะได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ ซึ่งจะเห็นว่าตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น ได้กำหนดให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงหรืออาจได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดหรือบุคคลที่พบเห็นการกระทำความผิดสามารถฟ้องคดีอาญาได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น การดำเนินคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น แม้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีความสามารถฟ้องคดีอาญาได้เองตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมบางฉบับข้างต้นก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากลักษณะของการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษนั้น เป็นการยากที่ประชาชนโดยทั่วไปจะรวบรวมพยานหลักฐานแล้วเป็นโจทก์ดำเนินการยื่นฟ้องต่อศาลด้วยตนเอง เพราะการรวบรวมพยานหลักฐานเน้นการพิสูจน์ในทางพยานเอกสารพยานวัตถุหรือความเห็นของผู้เชี่ยวชาญมากกว่าการรวบรวมคำพยานจากพยานบุคคลที่รู้เห็นเหตุการณ์ ซึ่งการรวบรวมพยานหลักฐานในลักษณะนี้ต้องเสียค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงหากประชาชนซึ่งพบเห็นการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษอาจไม่ดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาด้วยตนเอง แต่อาจเข้าร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น และต้องการนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดี จึงอาจกล่าวได้ว่าการดำเนินคดีความผิดอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษนั้นเป็นการดำเนินคดีโดยรัฐเป็นส่วนใหญ่

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปหรือคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับมลพิษ จะมีรูปแบบการดำเนินคดีอาญาเป็นอย่างไรกัน กล่าวคือ เมื่อเกิดความผิดขึ้นแล้ว พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะเป็นผู้ทำหน้าที่สืบสวนในความผิดนั้น เมื่อได้ข้อมูลว่าผู้กระทำความผิดเป็นใคร มีพยานหลักฐานอยู่ที่ใด ก็จะดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีอาญาซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องมีเขตอำนาจตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดไว้ในมาตรา 18 – 20 และปัจจุบันการสอบสวนคดีอาญาอยู่กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่ฝ่ายเดียวส่วนพนักงานฝ่ายปกครองไม่ได้รับผิดชอบในการสอบสวนด้วยเว้นแต่เป็นคดีที่กระทำความผิดทางทะเบียนราษฎร หรือเป็นความผิดเกี่ยวกับป่าไม้ เป็นต้นหลังจากพนักงานสอบสวนสอบสวนเสร็จ จะส่งสำนวนพร้อมความเห็นไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี หากพนักงานอัยการมีความเห็นสั่งฟ้องคดี จะออกคำสั่งฟ้องคดี แล้วนำมายื่นฟ้องต่อศาล ในการดำเนินคดีของศาลซึ่งศาลเป็นผู้พิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วมีคำพิพากษาต่อไป<sup>27</sup>

<sup>27</sup> ณรงค์ ใจหาญ, การประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ, หน้า 38-39

## 2.2 บทบาทของเจ้าพนักงานในการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษ

สำหรับประเทศไทย ก่อนปี พ.ศ. 2518 ประเทศไทยมิได้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวมโดยตรง แต่ก็มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายเหล่านั้นแต่ละฉบับมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในบางเรื่อง ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลักของหน่วยงานที่ใช้บังคับกฎหมายนั้น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับโรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข กฎหมายเกี่ยวกับการเดินเรือและการรักษาแม่น้ำลำคลอง กฎหมายเกี่ยวกับการประมง ประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดและทรัพย์สิน ประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงเป็นครั้งแรก เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นมาเพื่อให้ทำหน้าที่รับผิดชอบเรื่องสิ่งแวดล้อมในภาพรวมทั้งหมด

ขณะเดียวกันกฎหมายและหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในแต่ละเรื่องอยู่เดิมนั้นก็ยังคงทำหน้าที่ต่อไป คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยมิได้มีอำนาจเพียงพอที่จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่ดูแลทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยยกฐานะของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จากองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เพียงการให้คำปรึกษา มาเป็นคณะกรรมการระดับชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธาน มีกรรมการ 23 คน ในจำนวนนี้ 15 คนเป็นรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสจากกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ส่วนอีก 8 คนเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มาจากการแต่งตั้ง และในจำนวนนี้จะต้องมีผู้แทนจากภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานคุณภาพน้ำ คุณภาพอากาศ ระดับเสียง และอื่น ๆ ให้ความเห็นชอบแก่แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด และเสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี พร้อม ๆ กับการยกฐานะ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงานใหม่ มาแทนที่สำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเดิม ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ และกรมส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยทั้งหมดสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>28</sup>

โดยในการวิจัยนี้จะศึกษาเฉพาะ อำนาจหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษ เพราะถือเป็นองค์กรหลักของประเทศที่ถูกกำหนดให้เป็นฝ่ายปฏิบัติการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่สำคัญยิ่ง<sup>29</sup> และมีความเกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นอย่างมาก กล่าวคือ บทบาทและภารกิจโดยทั่วไปของกรมควบคุมมลพิษ เป็นไปตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นหลัก อันได้แก่ การประกาศพื้นที่เขตควบคุมมลพิษ การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด การกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องควบคุมการปล่อยอากาศเสีย น้ำทิ้งหรือขยะมูลฝอย การจัดตั้ง คณะกรรมการควบคุมมลพิษ เพื่อจัดทำนโยบายและแผนงาน ประสานงานในการลดปัญหามลพิษและเสนอมาตรการในการป้องกันมลพิษ โดยมีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 กรมควบคุมมลพิษมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่จำเป็นในการจัดการมลพิษ ได้แก่ กำหนดหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ กำหนดอัตรา ค่าบริการ ค่าปรับ และค่าสินไหมทดแทน หรือ ค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบซึ่งปรากฏในบทกำหนดโทษ ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ติดตามตรวจสอบสถานการณ์มลพิษ รับเรื่องราวร้องทุกข์ด้านมลพิษ และดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านการควบคุมมลพิษ<sup>30</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้นกรมควบคุมมลพิษในฐานะเป็นหน่วยงานที่ประกาศพื้นที่เขตควบคุมมลพิษ การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดย่อมมีความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติกฎหมายที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องนำไปบังคับใช้ ดังนั้นหากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายอาจสอบถามไปยัง

<sup>28</sup> กอบกุล ราชะนาคร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย, หน้า.3

<sup>29</sup> พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 40 วันที่ 7 เมษายน 2535

<sup>30</sup> กรมควบคุมมลพิษ, บทบาทหน้าที่และภารกิจโดยทั่วไป [ออนไลน์], 18 เมษายน 2553. แหล่งที่มา [http://www.pcd.go.th/about/ab\\_mission.html](http://www.pcd.go.th/about/ab_mission.html)

กรมควบคุมมลพิษได้ การทำงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงมีความเกี่ยวข้องกับกรมควบคุมมลพิษทั้งในส่วนของการกำหนดหน้าที่และบทบาทการทำงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

## 2.2.1 บทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

### 1) แนวความคิดในการกำหนดให้มีตำแหน่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

เนื่องจากสภาพบังคับ และอำนาจขององค์กรและเจ้าพนักงานของรัฐตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 อันได้แก่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีสภาพบังคับและอำนาจสั่งการที่เพียงพอต่อการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ มีอำนาจหน้าที่เพียงการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลและเป็นหน่วยงานทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ไม่มีบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ในการออกกฎที่จำเป็นสำหรับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการควบคุมมลพิษ ทำให้องค์กรและเจ้าพนักงานของรัฐตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ไม่สามารถดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงนำไปสู่การปรับปรุงอำนาจหน้าที่ขององค์กรและเจ้าพนักงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อให้อำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ตรง โดยเฉพาะเจ้าพนักงานในระดับปฏิบัติการ ที่กำหนดให้มีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษให้เป็นผู้มีบทบาทในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ และปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่มีอยู่เดิมให้ชัดเจน ให้สอดคล้องกับการปฏิบัติการของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ โดยแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ชัดเจน กล่าวคือ พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการตรวจสอบมลพิษทางอากาศและเสียงจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทยานพาหนะเท่านั้น<sup>31</sup>

<sup>31</sup> ศรพลชัย อินทสอน, “บทบาทเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543 )  
หน้า 26

และเมื่อพิจารณาแนวความคิดและเหตุผลของกฎหมายในการกำหนดให้มีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ พบว่าการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษนั้น เป็นผลสืบเนื่องจากการที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษที่ชัดเจนเพียงพอทำให้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมมลพิษไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ครอบคลุมมลพิษทุกประเภท อันได้แก่ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศและเสียง มลพิษอื่นและของเสียอันตราย โดยต้องการกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านนี้โดยเฉพาะด้วย จึงนำไปสู่การกำหนดให้มีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งเจตนากรณีในการยกเว้น ต้องการให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นเสมือนผู้เชี่ยวชาญของภาครัฐในการปฏิบัติการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงต้องมีความรู้ ความชำนาญในด้านเทคนิคที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษเป็นการเฉพาะ โดยต้องเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านวิศวกรรมสิ่งแวดล้อมหรือวิศวกรรมสุขาภิบาล เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจะเกี่ยวข้องกับปัญหาทางเทคนิคเป็นส่วนใหญ่<sup>32</sup>

## 2) การแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามคำนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมายถึง ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งให้ปฏิบัติการเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งกระบวนการของการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เมื่อได้ข้อยุติแล้ว กรมควบคุมมลพิษในฐานะหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยอื่น ๆ จะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำร่างประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นชอบและลงนามเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป<sup>33</sup>

<sup>32</sup> สัมภาษณ์ พันธ ทัศนียานนท์ สมาชิกวุฒิสภา, 4 ตุลาคม 2543 , อ้างใน ศรวณีย์ อินทสอน, “บทบาทเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543 ) หน้า 27

<sup>33</sup> สัมภาษณ์ ประมวล เฉลียว, วิชาการหัวหน้าฝ่ายกฎหมายสิ่งแวดล้อม กองนิติการและเรื่องราวร้องทุกข์ กรมควบคุมมลพิษ, 18 สิงหาคม 2543 เรื่องเดียวกัน, หน้า 27

ปัจจุบัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อแต่งตั้งให้ข้าราชการในสังกัดหน่วยงานต่างๆ เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแล้ว จำนวนทั้งสิ้น 6 ฉบับ โดยการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในปัจจุบันพบว่ามี การแต่งตั้งข้าราชการตามกระทรวงต่าง ๆ เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อปฏิบัติหน้าที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังนี้

1. เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่เป็นข้าราชการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ รองอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ เลขาธิการกรมผู้อำนวยการกองนิติการ ผู้อำนวยการกองแผนงานและประเมินผล ผู้อำนวยการสำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย ผู้อำนวยการสำนักจัดการคุณภาพน้ำ ผู้อำนวยการสำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง ผู้อำนวยการฝ่ายตรวจและบังคับการ ผู้อำนวยการฝ่ายตรวจและบังคับการ ผู้อำนวยการฝ่ายคุณภาพสิ่งแวดล้อมและห้องปฏิบัติการ เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษปฏิบัติการเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535<sup>34</sup>

2. เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่เป็นข้าราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกอบด้วย อธิบดีกรมประมง รองอธิบดีกรมประมง มีอำนาจปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เฉพาะการควบคุมมลพิษจากท่าเทียบเรือประมง สะพานปลา กิจการแพปลา การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง สัตว์น้ำกร่อย และสัตว์น้ำจืด<sup>35</sup> และอธิบดีกรมปศุสัตว์ รองอธิบดีกรมปศุสัตว์ มีอำนาจปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษจากการเลี้ยงสุกร<sup>36</sup>

3. เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่เป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด<sup>37</sup> นายอำเภอทุกอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอทุกกิ่งอำเภอ<sup>38</sup>

<sup>34</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 5 . 21 ตุลาคม 2552 เล่ม 126 ตอนพิเศษ 156 ง

<sup>35</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 29 กันยายน 2551 เล่ม 125 ตอนพิเศษ 158 ง

<sup>36</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 20 ตุลาคม 2548 เล่ม 122 ตอนพิเศษ 117 ง

<sup>37</sup> ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ 13 กรกฎาคม 2536 เล่ม 110 ตอนที่ 92



จากลักษณะของการแต่งตั้งข้าราชการตามกระทรวงต่าง ๆ เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีข้อพิจารณา ดังนี้

1) ความครอบคลุมในด้านพื้นที่ เนื่องจากมีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ซึ่งมีอยู่ทุกจังหวัดและทุกอำเภอทั่วประเทศ จึงถือได้ว่าตำแหน่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่แต่งตั้งมีความครอบคลุมทางด้านพื้นที่ทั่วประเทศ โดยในการแต่งตั้งในลักษณะนี้ทำให้เกิดประโยชน์ในด้านการบริหารจัดการเกี่ยวกับมลพิษตามอำนาจหน้าที่เพราะทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอถือเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจสูงสุดในการดูแลพื้นที่ของตนเองทำให้เกิดประสิทธิภาพในด้านการประสานงานและสั่งการเกี่ยวกับการใช้อำนาจในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

2) ศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ได้รับแต่งตั้งจากที่กล่าวมาในข้อ 1. เมื่อมีความครอบคลุมในด้านพื้นที่แล้วย่อมเป็นที่น่าพิจารณาว่าเกี่ยวกับศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษนั้นจะมีประสิทธิภาพเพียงใด เห็นได้ว่า แม้ผู้ว่าราชการและนายอำเภอโดยส่วนมากจะไม่มีความรู้เกี่ยวกับการจัดการปัญหาด้านมลพิษแต่ในแต่ละจังหวัดนั้นจะมีผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดประจำอยู่ทุกจังหวัดและยังมีผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคซึ่งถือเป็นหัวหน้าส่วนราชการในส่วนภูมิภาคของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งทั้งสองตำแหน่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่แล้ว เห็นว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอนั้นจะมีผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดหรือ ผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคเป็นที่ปรึกษาในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษได้

3) การแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่มีความเกี่ยวข้องและมีความเชี่ยวชาญในการบังคับใช้กฎหมายโดยตรง เช่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษจากการเลี้ยงสุกร ได้แต่งตั้งให้ อธิบดีกรมปศุสัตว์และเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมปศุสัตว์ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมาย เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษจากการเลี้ยงสุกร<sup>39</sup> หรือ กรณีการควบคุมมลพิษจากท่าเทียบเรือประมง สะพานปลา กิจการแพปลา การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง สัตว์น้ำกร่อย และสัตว์น้ำจืด ได้แต่แต่งตั้งให้ อธิบดีกรม

<sup>38</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ 22 มีนาคม 2547 เล่ม 121 ตอนพิเศษ 33 ง

<sup>39</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 . 20 ตุลาคม 2548 เล่ม 122 ตอนพิเศษ 117 ง

ประมง และข้าราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมมลพิษดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ<sup>40</sup> เห็นได้ว่าเป็นการแต่งตั้งเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องและมีความเชี่ยวชาญในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษจากแหล่งกำเนิดนั้นเป็นการเฉพาะซึ่งการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในลักษณะนี้ถือเป็นการส่งเสริมให้เจ้าพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งมีความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของตนเองทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ได้

4) พัฒนาการในการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เห็นได้ว่าหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น มีการประกาศแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษหลายฉบับเพื่อให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่แต่งตั้งนั้นทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยในระยะแรกนั้นมีการแต่งตั้งข้าราชการที่เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว เช่น แต่งตั้งให้นายกเทศมนตรี ปลัดเมืองพัทยา ประธานสภาตำบลประธานองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองดีการบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอีกตำแหน่ง<sup>41</sup> แต่เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้วพบว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้มีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นการแต่งตั้งผู้ได้บังคับบัญชามาทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษนั้นย่อมเป็นไปได้ เพราะผู้ได้บังคับบัญชาย่อมไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้<sup>42</sup> จึงให้ยกเลิกประกาศที่แต่งตั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ได้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทั้งหมด

ดังนั้น ในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายและประสิทธิภาพของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการบังคับใช้กฎหมายถือได้ว่าเป็นความพร้อมทั้งทางด้านที่มีอำนาจหน้าที่

<sup>40</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 .29 กันยายน 2551 เล่ม 125 ตอนพิเศษ 158 ง

<sup>41</sup> ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ฉบับที่ 8.30 มีนาคม พ.ศ. 2543 เล่ม 118 ตอนที่ 72 ง

<sup>42</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง ยกเลิกการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ 22 มีนาคม 2547 เล่ม 121 ตอน 33 ง

ครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งมีศักยภาพในการบังคับใช้กฎหมายดังที่กล่าวมาข้างต้น

### 3) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายที่มีหน้าที่ในการการดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทต่าง ๆ โดยมีอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นรูปธรรมในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยรวมซึ่งบทบาทโดยรวมของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ต้องการให้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทุกประเภทและสามารถบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิผลได้อย่างแท้จริง ทำให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษอย่างกว้างขวางโดยครอบคลุมปัญหามลพิษจากทุกแหล่งกำเนิดมลพิษและมีการกำหนดแนวทางในการประสานงานการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น ๆ ไว้อย่างเป็นระบบ ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษเพื่อจะได้นำไปวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาการใช้อำนาจเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการทางอาญาในบทต่อไปอธิบายได้ดังนี้<sup>43</sup>

#### 1. ด้านการเสนอแนะให้คำปรึกษาและปฏิบัติงานร่วมกัน หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น

บทบาทในส่วนนี้เป็นผลสืบเนื่องวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วน

<sup>43</sup> ศรวณีย์ อินทสอน, "บทบาทเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535," หน้า 34

ท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ ซึ่งมีความหลากหลายของกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่มีมาแต่ก่อน จึงให้ความสำคัญกับการประสานงานการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นที่จัดตั้งขึ้นมา ก่อน เช่น เจ้าพนักงานโรงงาน เจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อให้การปฏิบัติงานดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้

1) แนะนำและช่วยเหลือเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษสำหรับพื้นที่ที่ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ

เป็นกรณีกฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องดำเนินการสำรวจและเก็บข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่อยู่ในเขตควบคุมมลพิษ เพื่อกำหนดแนวทางหรือมาตรการในการวางแผนจัดการเพื่อลดและขจัดมลพิษให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความรุนแรงของมลพิษที่เกิดขึ้นในพื้นที่โดยให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษให้ความช่วยเหลือหรือให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามความจำเป็น แสดงให้เห็นว่ากฎหมายมีวัตถุประสงค์ให้การดำเนินการดังกล่าวของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับคำแนะนำจากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในฐานะที่เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญและความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพปัญหามลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทต่างๆ เป็นอย่างดี

2) ให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปให้ผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียทำการบำบัดหรือกำจัด

เป็นกรณีกฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องจัดทำหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเพื่อกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปให้ผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียทำการบำบัดหรือกำจัด โดยมีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้ให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น

3) ให้คำแนะนำกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการกำหนดวิธีการชั่วคราวสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียในเขตควบคุมมลพิษที่ยังไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม

เป็นกรณีกฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจกำหนดวิธีการชั่วคราวสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียซึ่งเกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษตาม มาตรา 71 และ มาตรา 72 ได้ตามที่จำเป็น จนกว่าจะได้มีการก่อสร้าง ติดตั้ง และเปิดดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมในเขต

ควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่ควบคุมมลพิษใดหรือเขตท้องที่ใดที่ทางราชการ ยังมิได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมและไม่มีผู้ได้รับ ใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียอยู่ในเขตควบคุมมลพิษ หรือเขตท้องที่นั้น

จากบทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตาม 1) 2) และ 3) แม้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะมีได้อำนาจหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในส่วนของการบำบัดหรือกำจัดของเสียให้ได้ค่ามาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดด้วยวิธีการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมหรือมาตรการอื่น ๆ ที่มีความเหมาะสมแต่กฎหมายก็ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการดังกล่าว เนื่องจากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการหรือมาตรการซึ่งส่วนใหญ่ต้องใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ เช่น การกำหนดวิธีการสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย เป็นต้น

ด้วยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษถือเป็นเจ้าพนักงานที่มีส่วนในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในส่วนของการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด แม้จะมีได้เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงก็ตาม และจากการศึกษาพบว่าหากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรฐานการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดดังกล่าวก็จะมีบทกำหนดโทษไว้ซึ่งเป็นความผิดอาญาด้วยแต่ในการบังคับใช้มาตรการทางอาญาดังกล่าวดังกล่าวโดยเฉพาะในการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดี ยังใช้ระบบการสอบสวนดำเนินคดีอาญาทั่วไปซึ่งมีข้อข้อหลายประการดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว ทำให้การนำมามาตรการทางอาญาเกี่ยวกับมลพิษไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

1) รัยรายงานซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกควบคุมการปล่อยมลพิษและมีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย มีหน้าที่ต้องเก็บสถิติของมูลแสดงผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์และเครื่องมือทำงานเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องส่งให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งมีอำนาจในเขตท้องที่นั้นเป็นกรณีมาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทที่ได้มีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยมลพิษตามมาตรา 68 มาตรา 69 และมาตรา 70 และมีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย มีหน้าที่ต้องจัดเก็บสถิติ ข้อมูลแสดงผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์และเครื่องมือของระบบ สำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของ

เสียก่อนปล่อยทิ้งในแต่ละวัน และจะต้องจัดทำบันทึกรายละเอียดเป็นหลักฐานไว้ จัดทำรายงานสรุปผลการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าว เสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นตั้งอยู่อย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง หน้าที่ดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของ “ผู้ควบคุม” ในกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดให้มีผู้ควบคุมตามมาตรา 68 หรือมาตรา 70 และเป็นหน้าที่ของ “ผู้รับจ้างให้บริการ” ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทำการว่าจ้างให้ผู้รับจ้างให้บริการให้เป็นผู้ควบคุม ดูแลดำเนินงานระบบ อุปกรณ์และเครื่องมือสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียแทน ตามมาตรา 80 วรรคสาม และวรรคสี่ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับรายงานจะส่งไปให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่มีอำนาจหน้าที่ในเขตท้องที่นั้นพิจารณาอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจทำความเข้าใจหรือขอเสนอแนะเพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้

เดิมมีการแต่งตั้งข้าราชการที่เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว เช่น แต่งตั้งให้นายกเทศมนตรี ปลัดเมืองพัทยา ประธานสภาตำบล ประธานองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอีกตำแหน่ง<sup>44</sup> แต่เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้วพบว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้มีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นการแต่งตั้งผู้ได้บังคับบัญชาทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษนั้นย่อมเป็นไปได้ เพราะผู้ได้บังคับบัญชาย่อมไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้<sup>45</sup> จึงให้ยกเลิกประกาศที่แต่งตั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ได้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทั้งหมด

2) อำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะให้สั่งปิด พักใช้ เพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งให้หยุดใช้ หรือทำประโยชน์ด้วยประการใด ๆ เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษดำเนินงานเพื่อประโยชน์ในการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจทำการ

<sup>44</sup> ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ฉบับที่ 8 30 มีนาคม 2543 เล่ม 117 ตอน 26 ง

<sup>45</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง ยกเลิกการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ 22 มีนาคม 2547 เล่ม 121 ตอน 33 ง

เสนอแนะต่อเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ดูแลและรับผิดชอบแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นให้ทำการสั่งปิด พักใช้เพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งให้หยุดใช้ หรือทำประโยชน์ด้วยประการใด ๆ เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่สนใจไม่ทำการบำบัดอากาศเสีย น้ำเสียหรือของเสียและลักลอบปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกได้

3) เสนอแนะให้มีการดำเนินการตามกฎหมายเพื่อบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดหรือกำจัดตามมาตรา 83 (2) เป็นกรณีที่มีการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดน้ำเสียรวมแล้ว เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจเสนอแนะต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ดำเนินการตามกฎหมายเพื่อบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ยังไม่มีระบบบำบัดเป็นของตนเองต้องจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดหรือกำจัดด้วยระบบบำบัดรวมของทางราชการได้

4) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการและบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือกำจัดของเสียรวมของทางราชการซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือส่วนราชการนั้น ตามมาตรา 83 (3)

เป็นกรณีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษให้คำปรึกษาแนะนำในเชิงบริหารและวิชาการแก่เจ้าพนักงานในการควบคุมมาตรฐานมลพิษที่ปล่อยจากแหล่งกำเนิด ซึ่งทำให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษของประเทศแม้จะมีได้มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายโดยตรงก็ตาม

## 2. บทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษด้านการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย<sup>46</sup>

เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่คอยติดตามตรวจสอบ ควบคุมให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษให้ปฏิบัติตามกฎหมาย หากพบการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจที่จะดำเนินการกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กระทำความผิดได้ อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ มีดังนี้

<sup>46</sup> ศรวณีย์ อินทสอน, "บทบาทเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535," หน้า 41-51

## 1) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการดำเนินการทางปกครอง

เป็นกรณีเมื่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้พบเห็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษได้กระทำการใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองเพื่อกระทำการปราบปรามผู้กระทำฝ่าฝืนกฎหมายได้เป็นการเฉพาะราย เพื่อให้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเป็นอำนาจในการตรวจสอบควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษให้ปฏิบัติตามหน้าที่ของตนตามกฎหมายในการบำบัด กำจัดหรือลดมลพิษที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษของตนอย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ตามเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้มีการกฎหมายกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษและกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องควบคุมการปล่อยทิ้งน้ำเสีย อากาศเสีย หรือของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตที่ตั้งของแหล่งกำเนิดมลพิษแล้ว โดยอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการดำเนินการทางปกครองตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังนี้

1.1) อำนาจในการสั่งการให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกควบคุมการปล่อยมลพิษทางน้ำต้องดำเนินการตามที่กำหนดในมาตรา 70 จากหลักเกณฑ์และมาตรการในการวางแผนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีพื้นฐานมาจากหลัก “หลักผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่าย” กล่าวคือกฎหมายได้กำหนดเป็นหลักทั่วไปให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกประกาศกำหนดให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยมลพิษทางน้ำ มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องลงทุนทำการก่อสร้าง ติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียโดยเสียค่าใช้จ่ายเองทั้งหมดเพื่อบำบัดน้ำเสียให้ได้มาตรฐานน้ำทิ้งที่กฎหมายกำหนดก่อนปล่อยทิ้งลงสู่แม่น้ำลำคลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะ กฎหมายจึงกำหนดให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อบังคับให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายไว้อย่างสอดคล้องกับหลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกประกาศกำหนดให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยมลพิษทางน้ำทำการก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย และอาจกำหนดให้



เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าวมีผู้ควบคุมดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย

เมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว เห็นว่ากฎหมายต้องการให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือและแนะนำเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในการดำเนินการเกี่ยวกับระบบบำบัดต่าง ๆ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่จะต้องกำหนดว่าแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องทำการติดตั้งระบบหรืออุปกรณ์หรือเครื่องมือด้วยวิธีการอย่างไรจึงจะสามารถบำบัดมลพิษให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดได้แต่เมื่อพิจารณาบทลงโทษของผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่สั่งตามมาตรา 70 วรรคสอง อาจปรับใช้ได้เพียงเป็นการกระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญาฐานฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานที่สั่งตามอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นความผิดลหุโทษ หากประสงค์จะดำเนินคดีดังกล่าวต้องแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปซึ่งมีข้อขัดข้องหลายประการทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพ

1.2) อำนาจในการสั่งการเกี่ยวกับการตรวจสอบและควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษตามที่กำหนดในมาตรา 82 อำนาจในการสั่งการนี้ถือเป็นอำนาจในทางปกครองเพื่อดำเนินการกับผู้กระทำฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติขอพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นการเฉพาะราย ดังนี้

1.2.1) เข้าไปในอาคาร สถานที่และเขตที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม หรือแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือเขตที่ตั้งของระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของบุคคลใด ๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือใน ระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียหรือ ระบบกำจัดของเสีย ระบบบำบัดอากาศเสียหรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น รวมทั้งตรวจบันทึกรายละเอียด สถิติ หรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าว หรือเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

เป็นกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเข้าไปยังแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อต้องการตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียระบบบำบัดอากาศเสีย หรืออุปกรณ์เครื่องมือต่าง ๆ ของระบบ และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 85 ที่กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องต้องอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการดำเนินการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษและกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ถือเป็นการกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสามารถดำเนินการนอกเหนือจากการตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบเพื่อทราบข้อมูลอื่นเกี่ยวกับการประกอบกิจการของแหล่งกำเนิดมลพิษ เช่น หลักฐานแสดงการอนุญาตให้ประกอบกิจการ หรือการดำเนินการใดที่เกี่ยวกับการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ เช่น การเจาะกล่องระบายอากาศเสียของแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อให้สามารถตรวจวัดคุณภาพอากาศได้ เป็นต้น

1.2.2) อำนาจออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขระบบบำบัดน้ำเสียระบบกำจัดของเสีย ระบบบำบัดอากาศเสีย

เป็นกรณีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม หรือผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุงหรือซ่อมแซมระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์และเครื่องต่าง ๆ เพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น แต่ถ้าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทำหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้

เมื่อพิจารณาจากอำนาจสั่งการของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 70 หรือมาตรา 82 (2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังกล่าวไม่ได้มีบทกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไว้โดยตรง อาจปรับใช้ได้เพียงเป็นการกระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญาฐานฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานที่สั่งตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 368 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นความผิดลหุโทษ หากประสงค์จะดำเนินคดีดังกล่าวต้องแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปซึ่งมีข้อขัดข้องหลายประการ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษได้ ซึ่งแตกต่างจากกรณีของผู้ควบคุมหรือผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสามารถสั่งการให้ผู้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียหยุดหรือปิดกิจการให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียได้

1.2.3) อำนาจออกคำสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมิใช่โรงงานอุตสาหกรรม

เป็นกรณีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสามารถออกคำสั่งปรับ  
เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมิใช่โรงงานอุตสาหกรรม หากตรวจพบว่า

1.2.3.1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ  
ไม่จัดส่งน้ำเสียหรือกำจัดของเสียไปทำการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของ  
เสียรวมของทางราชการ และลักลอบปล่อยน้ำทิ้งน้ำเสียของเสียนั้นออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขต  
ที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือจัดส่งน้ำเสียหรือ ของเสียไปทำการ  
บำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม ของทางราชการ แต่หลีกเลี่ยงไม่  
ยอมชำระค่าบริการ (มาตรา 90)

1.2.3.2) เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ  
ซึ่งมีระบบ บำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตาม มาตรา 70 ลักลอบปล่อยทิ้ง น้ำเสีย หรือของ  
เสียลงสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม ของทางราชการ (มาตรา 91)

1.2.3.3) เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ  
ตาม มาตรา 68 หรือมาตรา 70 ละเว้นไม่ใช้อุปกรณ์และเครื่องมือของตนที่มีอยู่ สำหรับการ  
ควบคุมมลพิษอากาศ เสียงและความสั่นสะเทือน หรือละเว้นไม่ทำ การบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของ  
เสียโดยใช้ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของตนที่มีอยู่และลักลอบปล่อยทิ้งมลพิษน้ำ  
เสียหรือของเสียดังกล่าวออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตแหล่งกำเนิดมลพิษของตน (มาตรา 91)

แต่ถ้าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม  
เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องทำหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน  
พ.ศ. 2535 ให้ออกคำสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมนั้น โดยให้ถือว่า  
พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ  
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน ไม่ดำเนินการ  
ออกคำสั่งปรับภายในระยะเวลาอันสมควร เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงมีอำนาจออกคำสั่ง  
ดังกล่าวได้ด้วยตนเองโดยตรง ซึ่งจากบทบัญญัตินี้เองทำให้การดำเนินการกับแหล่งกำเนิดมลพิษ  
ประเภทโรงงานเป็นปัญหาและอุปสรรคบางประการที่ทำให้การดำเนินการในการป้องกันแก้ไข  
ปัญหามลพิษของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่เกิดประสิทธิภาพ เพราะหากพนักงานเจ้าหน้าที่  
ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ไม่ดำเนินการตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแจ้ง  
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้กำหนด  
ระยะเวลาที่ชัดเจนว่า เมื่อใดจะถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการอันเป็นเหตุให้เจ้าพนักงาน  
ควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการได้เองเลย จากปัญหาดังกล่าวทำให้การป้องกันและแก้ไข  
ปัญหามลพิษมีความล่าช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่ออย่าง

รุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

1.2.3.4) อำนาจออกคำสั่งให้หยุดกิจการ ปิดการดำเนินกิจการหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตผู้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียและเพิกถอนการเป็นผู้ควบคุม ตามมาตรา 82 (4) (5)

เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ต้องการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยกำหนดให้ประชาชนเข้ามาเป็นผู้รับจ้างให้บริการ หมายถึง ผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย หรือเป็นผู้ควบคุม หมายถึง ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการควบคุม ตรวจสอบ วิเคราะห์ ดำเนินการบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้สำหรับการควบคุม บำบัดหรือกำจัดมลพิษอื่นใดซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจัดสร้างให้มีขึ้นเพื่อทำการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียหรือมลพิษอื่นใดด้วยการลงทุนและเสียค่าใช้จ่ายของตนเอง แม้ว่ารัฐจะต้องการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยการมอบหมายให้ภาคเอกชนจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียแทนรัฐโดยคิดค่าบริการในอัตราที่กฎหมายกำหนด แต่เนื่องจากการประกอบกิจการดังกล่าวของเอกชนอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ของสาธารณชนในท้องถิ่นได้ รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมและดูแลการประกอบกิจการโดยให้ภาคเอกชนที่จะประกอบกิจการดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในส่วนของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการตรวจสอบควบคุมให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หากตรวจสอบพบว่าผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียหรือผู้ควบคุมไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย หยุดหรือปิดดำเนินการ หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจากการเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตได้

## 2) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการดำเนินการทางแพ่ง

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่มีอำนาจที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับดำเนินการทางแพ่งด้านมลพิษแต่อย่างใด เพราะเป็นเรื่องที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นให้เอกชนเป็นรายบุคคลโดยผู้เสียหายผู้นั้นจะเป็นผู้ดำเนินการเอง

แต่ถ้าเป็นกรณีส่วนราชการต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นจากการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษได้ก่อให้เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามที่กำหนดในมาตรา 96 และเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ปฏิบัติหน้าที่ในการขจัดมลพิษ กรมควบคุมมลพิษในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดย่อมมีสิทธิเรียกค่าเสียหายที่เข้าไปในการดำเนินการ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในฐานะผู้ปฏิบัติงานย่อมมีส่วนช่วยในการดำเนินคดีแพ่งให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ เนื่องจากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีความสามารถในการรวบรวมพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริงยืนยันในความเสียหาย ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ไว้เบื้องต้นอย่างครบถ้วนและชัดเจน เพื่อส่งให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบคดีประกอบการดำเนินการต่อไป

## 3) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการดำเนินการทางอาญา

เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ไม่ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 2 (16)<sup>47</sup> อันจะทำให้มีอำนาจในการจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิดหรือมีอำนาจสืบสวนหรือหาความสงบเรียบร้อย เช่นเดียวกับอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่มีฐานะเป็นพนักงานสืบสวนคดีอาญาตามประมวล

<sup>47</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(16) “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ” หมายความว่าถึงเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รวมทั้งพศติ เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่น ๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปรามปราม

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17<sup>48</sup> ได้ ด้วยเหตุที่เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้ต้องการให้เจ้าพนักงานควบคุม มลพิษมีอำนาจหน้าที่ในการจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิด แต่ต้องการให้เจ้าพนักงาน ควบคุมมลพิษเป็นเจ้าหน้าที่อันเป็นกลไกทางการบริหารเพื่อประสานงานเกี่ยวกับการป้องกันแก้ไข ปัญหามลพิษ ทำให้ตามพระราชบัญญัตินี้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่มีอำนาจหน้าที่ในการ ดำเนินคดีอาญาแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาบทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการดำเนินคดี อาญาเกี่ยวกับมลพิษนั้น จะเห็นว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสามารถใช้อำนาจในการดำเนินคดี อาญาแก่เจ้าของและผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยการร้องทุกข์กล่าวโทษตามความใน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 เกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เป็นการฝ่าฝืน กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญาเพื่อให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามกฎหมายต่อไป<sup>49</sup> โดยเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการสอบสวนโดยผลแห่งกฎหมายใน 2 ลักษณะ ดังนี้<sup>50</sup>

1. การให้ข้อมูลต่อพนักงานสอบสวนตามคำร้องทุกข์กล่าวโทษโดยให้ รายละเอียดเกี่ยวกับการกระทำความผิด ลักษณะแห่งความผิด ความเสียหายที่ได้รับ ชื่อหรือลักษณะของผู้กระทำความผิด เพื่อเป็นข้อมูลในการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวน
2. ประสานงานกับพนักงานสอบสวนเกี่ยวกับการตรวจสอบของ วัตถุ สถานที่ รวมถึงการทำแผนที่ ภาพถ่าย ภาพวาด หรือการให้บันทึกรายละเอียดทั้งหมดซึ่งสามารถ ใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีได้

## 2.2.2 บทบาทของเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น

เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางน้ำเป็น การเฉพาะ ดังนั้น ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมมลพิษจึงมีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่ เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายตามแต่ระดับกำหนดไว้ ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึง ตัวอย่าง

<sup>48</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17 พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวน คดีอาญาได้

<sup>49</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(8) “คำกล่าวโทษ” หมายความว่า การที่บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ ว่ามีบุคคลผู้ใดหรือไม่ก็ได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งขึ้น

<sup>50</sup> กรมควบคุมมลพิษ, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษารายละเอียดและแนวทางการปรับปรุงกลไกการควบคุมและบังคับใช้ กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 217 .กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม 2540.

กฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษแต่ละประเภทและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

### 1. บทบาทของเจ้าพนักงานเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางน้ำ

(1) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 เป็นกฎหมายที่จัดทำขึ้นเพื่อควบคุมและส่งเสริมการชลประทานหลวงให้ดำเนินไปด้วยดี เป็นประโยชน์กับสาธารณชนผู้ต้องพึ่งพาน้ำจากการชลประทานหลวงในการเพาะปลูกและการบริโภค มาตรา 23, 26 และ 28 ห้ามการปลูกสร้างหรือต่อเติมสิ่งปลูกสร้าง รุกกล้าทางน้ำชลประทาน ห้ามขุดทางน้ำมาเชื่อมหรือทำให้ทางน้ำชลประทานรั่วไหล และห้ามทิ้งขยะ สิ่งปฏิกูล มูลฝอย หรือปล่อยน้ำเสียลงในคลองชลประทาน ทั้งนี้ให้นายช่างชลประทานเป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมมิให้มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว อันอาจส่งผลให้ลำน้ำชลประทานเน่าเสียหรือเป็นอันตรายต่อการเพาะปลูกและการบริโภค

(2) พระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ประมงมีอำนาจควบคุมดูแลมิให้เกิดภาวะน้ำเสีย โดยกำหนดให้มีอำนาจห้ามมิให้บุคคลใดเททิ้งหรือระบายสิ่งใด ๆ อันเป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำลงในที่จับสัตว์น้ำ รวมทั้งห้ามมิให้กระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ

(3) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้บังคับตั้งแต่ พุทธศักราช 2456 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง โดยครั้งล่าสุดมีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งใหญ่เมื่อ พ.ศ. 2535 มาตรา 119 และมาตรา 119 ทวิ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้พนักงานเจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ ซึ่งประชาชนใช้สัญจร หรือใช้ประโยชน์ร่วมกัน ด้วยการมิให้ผู้ใดเททิ้ง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้หิน กรวด ททราย ดิน โคลน สิ่งของ หรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ ลงในแหล่งน้ำเหล่านั้น อันจะเป็นเหตุให้แหล่งน้ำตื้นเขิน ตกตะกอน สกปรก หรือเกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อม

(4) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้ออกมายกเลิกและบังคับใช้แทนที่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 และได้รวมเอากฎหมายว่าด้วย การควบคุมการใช้จุจากระเบ็นปุ๋ยไว้ในฉบับเดียวกัน โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น (นายกเทศมนตรีในเขตเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาภิบาลในเขตสภาภิบาล) เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขน้ำเสีย มาตรา 20 และ 26 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นซึ่งสิ่งปฏิกูล

หรือขยะมูลฝอยในที่หรือทางสาธารณะรวมทั้งมีอำนาจห้ามมิให้บุคคลใดก่อเหตุรำคาญด้วยการทำให้แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ หรือสถานที่อื่นใดสกปรก เกิดกลิ่นเหม็น หรือเกิดเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(5) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กฎหมายนี้ประกาศใช้บังคับแทน พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางน้ำมีบัญญัติไว้ในมาตรา 23, 30 และ 33 โดยกำหนดห้ามเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้กรวด หิน ดิน ททราย เลน หรือเศษวัสดุก่อสร้างตก หรือไหลลงในทางน้ำ ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดอุปสรรคต่อการระบายน้ำหรือทำให้ทางน้ำตื้นเขิน ห้ามเท ปล่อย หรือระบายอุจจาระ หรือปัสสาวะจากอาคารหรือยานพาหนะลงในน้ำ และห้ามเท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครก หรือสิ่งอื่นใดลงในทางน้ำ ทั้งนี้มาตรา 42 และมาตรา 43 กำหนดให้นายกเทศมนตรีหากเกิดในเขตเทศบาล ประธานกรรมการสุขาภิบาลในเขตสุขาภิบาล หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตปกครองของตน ในการบังคับใช้กฎหมายนี้

(6) กฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อ 30 ถึง 35 ของกฎกระทรวงฉบับนี้ กำหนดให้อาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษที่จะสร้างขึ้นใหม่ ต้องมีการจัดให้มีทางระบายน้ำทิ้งและระบบบำบัดน้ำเสียให้ได้ตามมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งจากอาคาร ตามประกาศของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น (ปัจจุบันคือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ทั้งนี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎกระทรวงนี้

(7) พระราชบัญญัติแรม พ.ศ. 2510 มาตรา 67 ของ พระราชบัญญัตินี้ กำหนดห้ามมิให้ปล่อยน้ำขุ่นข้น หรือมูลดินทราย อันเกิดจากการทำเหมืองออกนอกเขตเหมืองแร่ เว้นแต่น้ำนั้นจะมีความขุ่นข้น หรือมูลดินทรายไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง และมาตรา 68 บัญญัติว่าแม้ว่าน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายที่ปล่อยออกมา จะเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดแล้ว ก็จะต้องมีการจัดการป้องกันมิให้น้ำขุ่นข้น หรือมูลดินทรายนั้นไปทำให้ทางน้ำสาธารณะตื้นเขินหรือเสื่อมประโยชน์แก่การใช้ทางน้ำนั้น โดยให้ทรัพยากรธรณีอำเภอหรือทรัพยากรธรณีจังหวัดแล้วแต่กรณี ถ้าในจังหวัดใดไม่มีทรัพยากรธรณีจังหวัดให้หมายความว่าจะอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่มอบหมายเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อบังคับให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้



(8) พระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความใน พระราชบัญญัติ โรงงาน มาตรา 8 (5) ของ พระราชบัญญัติ ฉบับนี้ ให้ อำนาจแก่รัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐาน และวิธีการ ควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดจากการ ประกอบกิจการโรงงาน และข้อ 14 ของกฎกระทรวงฉบับที่ 2 กำหนดห้ามการระบายน้ำทิ้งจาก โรงงาน เว้นแต่จะได้กระทำอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง จนน้ำทิ้งมีลักษณะเป็นไปตามที่ รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ทั้งนี้ต้องไม่ใช้วิธีทำให้เจือจาง นอกจากนี้ ข้อ 15 ของกฎกระทรวงกำหนด ข้อปฏิบัติในกรณีที่มีระบบบำบัดน้ำเสียในโรงงาน กล่าวคือ ต้องติด มาตรฐานวัดปริมาณการใช้ไฟฟ้าสำหรับระบบบำบัดน้ำเสียโดยเฉพาะไว้ในที่ง่ายแก่การตรวจสอบ และต้องมีการจดบันทึกเลขหน่วยและปริมาณการใช้ไฟฟ้าประจำวันด้วย ในกรณีที่มีการใช้ สารเคมีหรือสารชีวภาพในระบบบำบัดน้ำเสีย ต้องมีการบันทึก การใช้สารเคมีหรือสารชีวภาพใน การบำบัดน้ำเสียประจำวันเช่นกัน

## 2. บทบาทของเจ้าพนักงานเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศ

(1) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 16 มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมมลพิษ ทางอากาศและเสียงที่เกิดจากยานพาหนะบางประเภทได้แก่ รถยนต์ รถจักรยานยนต์ และเรือกล เช่น ห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้ในทางหรือแม่น้ำลำคลอง ซึ่ง รถยนต์รถจักรยานยนต์หรือเรือกลที่มีควันอันเป็นอันตรายหรือเสื่อมเสียอนามัยแก่ประชาชนหรือมี ระดับเสียงอันเป็นการเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนโดยกำหนดให้เจ้าพนักงานจราจรเป็นเจ้า พนักงานในการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

(2) พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มีวัตถุประสงค์โดยทั่วไปเพื่อ ต้องการควบคุมการจราจรให้มีความปลอดภัยแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน แต่ก็มี บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางอากาศอยู่บ้าง เช่น มิให้ผู้ใดนำรถที่เครื่องยนต์ ก่อให้เกิดก๊าซ ผุ่น ควัน ละอองเคมี หรือเสียงเกินเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจา นุเบกษา มาใช้ในทางเดินรถ หากฝ่าฝืนมีระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท ตามมาตรา 152 โดย กำหนดให้เจ้าพนักงานจราจรเป็นเจ้าพนักงานในการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

(3) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งควบคุมดูแล โรงงานต่าง ๆ ให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุม การปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบ

กิจการโรงงานได้ (มาตรา 8(5)) ซึ่งถ้าหากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 200,000 บาท (มาตรา 45) ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่มุ่งเน้นที่จะควบคุมมลพิษทางอากาศเฉพาะแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงานเท่านั้น โดยกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นเจ้าพนักงานในการบังคับใช้เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

(4) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งดูแลรักษาสุขภาพของประชาชน โดยในมาตรา 25 (4) ได้กำหนดให้การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ถือเป็นเหตุรำคาญอย่างหนึ่งซึ่งถ้าหากมีกรณีเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาที่กำหนดและอาจกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตได้ (มาตรา 28 วรรคหนึ่ง)

### 3. บทบาทของเจ้าพนักงานเกี่ยวกับของเสียที่เป็นอันตราย

(1) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์ในการที่จะควบคุมวัตถุอันตรายทุกชนิดซึ่งรวมทั้งวัตถุที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม (มาตรา 4) โดยกำหนดชนิดของวัตถุอันตรายตามความรุนแรงและอันตรายในแต่ละชนิด เช่น ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม กำหนดรายชื่อวัตถุอันตราย ซึ่งมีผลทำให้ การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองของเสียดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา 18 และต้องปฏิบัติตามประกาศรัฐมนตรีตามมาตรา 20 และบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งหรือมอบหมายเป็นเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(2) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติตามมาตรา 8 ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงเพื่อควบคุมผู้ประกอบการโรงงานในการกำหนดมาตรฐานวิธีการการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 200,000 บาท โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งหรือมอบหมายเป็นเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(3) พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ได้รับสัมปทานกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้เกิดมลพิษขึ้นในพื้นที่ที่ได้รับสัมปทานชัดเจน

ปิโตรเลียมเท่านั้น เช่น มาตรา 75 กำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องป้องกันโดยมาตรการอันเหมาะสมตามวิธีการปฏิบัติงานปิโตรเลียมที่ดีเพื่อมิให้ที่ใดใดโครกด้วยน้ำมัน โคลนหรือสิ่งอื่นใด ในกรณีที่เกิดความเสียหายโครกด้วยน้ำมัน โคลน หรือสิ่งอื่นใดเนื่องจากการประกอบกิจการปิโตรเลียมโดยผู้รับสัมปทาน ผู้รับสัมปทานต้องบำบัดปิดป้องความเสียหายนั้นโดยเร็วที่สุด หากไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท (มาตรา 108)

(4) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมป้องกันของเสียอันตรายในลักษณะเดียวกับการควบคุมมลพิษทางน้ำ

(5) พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 มีวัตถุประสงค์หลักในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากพลังงานปรมาณู เพื่อควบคุมการเก็บรักษาและกำหนดให้การทิ้งหรือขจัดวัสดุกัมมันตรังสีต้องปฏิบัติตามวิธีการที่กำหนด โดยมีมาตรการการควบคุมที่ค่อนข้างเข้มงวดเพราะสิ่งที่เหลือใช้หรือของเสียจากพลังงานปรมาณูเป็นสิ่งที่อันตราย โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(6) พระราชบัญญัติแรม พ.ศ. 2510 มีบทบัญญัติที่ควบคุมเกี่ยวกับแรมที่มีพิษหรือสิ่งที่มีพิษไว้ เช่น ในการทำเหมืองหรือแต่งแรม ห้ามมิให้ผู้ถือประทานบัตรกระทำหรือละเว้นกระทำการใดอันน่าจะเป็นเหตุให้แรมที่มีพิษหรือสิ่งอื่นที่มีพิษก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สิน(มาตรา 69) หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท และอาจถูกสั่งเพิกถอนประทานบัตร (มาตรา 138) นั้น โดยให้ทรัพยากรธรณีอำเภอหรือทรัพยากรธรณีจังหวัด แล้วแต่กรณี ถ้าในจังหวัดใดไม่มีทรัพยากรธรณีจังหวัดให้หมายความว่าจะอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่มอบหมายเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อบังคับให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(7) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์มุ่งจะคุ้มครองสุขภาพอนามัยและสาธารณสุขของมนุษย์เป็นสำคัญ โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับมลพิษจากของเสียอันตราย เช่น มาตรา 25 กำหนดให้การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เหม่า แก้ว หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ถือเป็นเหตุร้ายค่าฤชาอย่างหนึ่ง ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ระงับเหตุร้ายค่าฤชาอันได้ (มาตรา 28) ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

#### 4. บทบาทของเจ้าพนักงานเกี่ยวกับมลพิษทางเสียงและความสั่นสะเทือน

(1) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยเหมาะสม โดยผู้ที่ทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้า จะต้องขอรับอนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน (มาตรา 4) แม้หากได้รับอนุญาตแล้ว เมื่อปรากฏว่าเสียงที่โฆษณานั้นก่อความรำคาญแก่ประชาชน พนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจสั่งผู้ใช้เสียงหรือผู้ควบคุมเครื่องขยายเสียงให้ลดเสียงลงได้ (มาตรา 6) หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 200 บาท (มาตรา 9)

(2) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางเสียงในมาตรา 25 โดยกำหนดให้การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ถือเป็นเหตุรำคาญ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ระงับเหตุรำคาญนั้นได้ (มาตรา 28) ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(3) พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับมลพิษทางเสียง โดยได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ขับขี่ซึ่งขับรถทุกชนิดในทางเดินรถใช้ไฟสัญญาณแสงวับวาบ เสียงสัญญาณไซเรน เสียงสัญญาณที่เป็นเสียงนกหวีด เสียงที่แตกพร่า เสียงหลายเสียง เสียงดังเกินสมควร หรือเสียงสัญญาณอย่างอื่น (มาตรา 13) ซึ่งหากฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท (มาตรา 152) และมีบทบัญญัติห้ามนำรถที่เครื่องยนต์ก่อให้เกิดควันและเสียงเกินเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนด (มาตรา 10 ทวิ) ซึ่งหากฝ่าฝืนจะถูกสั่งระงับการใช้ชั่วคราวจนกว่าจะแก้ไขให้ถูกต้อง (มาตรา 143 ทวิ)

(4) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับมลพิษทางเสียงตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ข้อ 17. กำหนดเสียงดังที่เกิดจากการประกอบกิจการต้องไม่เกินมาตรฐานที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งถ้าหากฝ่าฝืนตามกฎกระทรวงดังกล่าวต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 200,000 บาท (มาตรา 45)

(5) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม มีบทบัญญัติให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานในการควบคุมมลพิษทางเสียง ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม โดยกำหนดว่านายจ้างจะให้ลูกจ้างทำงานในวันที่มีระดับเสียงเกินกว่า 140 เดซิเบล ไม่ได้

(6) พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางเสียง ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 9 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจมาตรา 7 และมาตรา 71 เกี่ยวกับการควบคุมอุปกรณ์และส่วนควบของรถต้องไม่ทำให้เกิดเสียงเกินกำลังที่กรมขนส่งทางบกประกาศ หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท

จากที่กล่าวมาข้างต้น เห็นว่าในการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายควบคุมมลพิษแต่ละประเภทนั้น ทั้งมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียงหรือมลพิษจากของเสียและอันตราย มีความซ้ำซ้อนกันในอำนาจของเจ้าพนักงานในกฎหมายแต่ละฉบับในการควบคุมปัญหามลพิษเดียวกัน ดังนั้น การดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหา มลพิษของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษย่อมมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น เพราะก่อนเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะมีอำนาจดำเนินการดังกล่าว ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรและเจ้าพนักงานของรัฐในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมมลพิษหลายหน่วยงาน ซึ่งการดำเนินงานของเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ใกล้ชิดที่สุด คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพราะกฎหมายทั้งสองฉบับเป็นกฎหมายสำคัญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ปัญหามลพิษ ดังนี้<sup>51</sup>

### 1. พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน

ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมทุกประเภท โดยกำหนดมาตรการเพื่อจัดการกับผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ ตลอดจนในกรณีที่มีการประกอบกิจการที่มีสภาพอันอาจก่อให้เกิดอันตรายความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่ตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงกับโรงงาน รวมทั้งปัญหาการแพร่กระจายของมลพิษที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงานอันอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีหน่วยงานสำคัญที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลตรวจสอบการประกอบกิจการโรงงานต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม และสำนักงาน

<sup>51</sup> ศรอนีย์ อินทสอน, “บทบาทเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535,” หน้า 60

อุตสาหกรรมจังหวัด โดยกำหนดให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นกลไกในการกำกับดูแล ตรวจสอบการประกอบกิจการโรงงานให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือระเบียบที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยกำหนดให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการกับผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความปลอดภัย สุขภาพอนามัย ทรัพย์สินของประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมโดยรวม

### 1) การแต่งตั้ง

พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามคํานิยามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หมายถึง ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ออกประกาศคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งให้ข้าราชการกระทรวงในสังกัดส่วนราชการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้ง หากแยกพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุให้อาจแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจทั่วไป และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่บางประการเฉพาะที่กฎหมายกำหนดให้ ดังนี้<sup>52</sup>

#### 1. พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจโดยทั่วไป ได้แก่

- 1.1 อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม
- 1.2 ข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม
- 1.3 ผู้ว่าราชการจังหวัด
- 1.4 ข้าราชการสังกัดกรมโรงงาน

#### 2. พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่บางประการเฉพาะที่กฎหมายกำหนดให้ ได้แก่

- 2.1 ข้าราชการสังกัดกรมโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่ วิศวกรตรวจโรงงาน
- 2.2 ข้าราชการสังกัดสำนักอุตสาหกรรมจังหวัด  
บุคคลที่ดำรงตำแหน่งตาม 2.1 และ 2.2 ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ จะมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามเฉพาะ มาตรา 11 วรรคสาม 35 (1) มาตรา

<sup>52</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 152

38 และมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และสำหรับข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 4 จะมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ด้วย

### 2.3 พนักงานเจ้าหน้าที่ของการนิคมอุตสาหกรรม

พนักงานเจ้าหน้าที่ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จะมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรา 35 (1) และมาตรา 38 และมาตรา 40 เฉพาะในเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งจัดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเท่านั้น

### 2.4 ข้าราชการสังกัดสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

## 2) อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีการระบุจำกัดอำนาจไว้โดยกำหนดให้มีการมอบหมายเป็นกรณีพิเศษเป็นการเฉพาะเรื่องไป เช่น อำนาจในการสั่งการให้โรงงานแก้ไข ปรับปรุงตามมาตรา 37 เป็นต้น โดยสามารถจำแนกอำนาจและหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้เป็น 2 ประการ ดังนี้<sup>53</sup>

### 1. อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางปกครอง

#### 1.1 อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เป็นอำนาจทั่วไป

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จะมีอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้อย่างชัดเจน และถือเป็นอำนาจทั่วไปของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ คือ

##### 1.1.1 อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 35 ได้บัญญัติ ดังนี้

1) เข้าไปในโรงงานหรืออาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่มีเหตุควรสงสัยว่าจะประกอบกิจการโรงงานในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานที่ดังกล่าว เพื่อตรวจสอบสภาพโรงงาน อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะ สภาพเครื่องจักร หรือการกระทำใดที่อาจเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

<sup>53</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 61

2.) นำตัวอย่างผลิตภัณฑ์ที่สงสัยเกี่ยวกับคุณภาพในปริมาณพอสมควรเพื่อตรวจสอบคุณภาพพร้อมกับเอกสารที่เกี่ยวข้อง

3.) ตรวจ คั่น กัก ยึดหรืออายัดผลิตภัณฑ์ ภาชนะบรรจุ สมุดบัญชี เอกสารหรือสิ่งใดๆ ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีเหตุสงสัยว่าการประกอบกิจการของโรงงาน อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน หรือมีการกระทำผิดต่อพระราชบัญญัตินี้

4.) มีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสาร หรือวัตถุใดมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้

อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ข้างต้น เป็นการให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการตามความจำเป็นเพื่อหาหรือเก็บพยานหลักฐานอันเกี่ยวกับ ผู้ประกอบกิจการทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 <sup>54</sup>

1.1.2 อำนาจในการออกใบรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงาน จำพวกที่ 2 ซึ่งหากพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบในภายหลังจากที่ได้ออกใบรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานแก่ผู้ประกอบการโรงงานนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้แจ้งประกอบกิจการโรงงานแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วนได้ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำสั่งดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11

1.1.3 อำนาจในการอนุญาตให้โรงงานจำพวกที่ 3 ประกอบกิจการต่อไปได้ภายหลังที่โรงงานนั้นหยุดดำเนินการติดต่อกันเกินกว่าหนึ่งปี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 33

1.1.4 พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อจัดส่งคำสั่งหรือปิดประกาศคำสั่งของทางราชการที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้ผู้ประกอบการโรงงานนั้นทราบ เช่น การจัดส่งคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ระงับการกระทำเช่นนั้น และให้ทำการแก้ไข ปรับปรุงโรงงานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดภายในระยะเวลาที่กำหนดให้<sup>55</sup> หรือกรณีการปิดประกาศคำสั่งปิดโรงงานในกรณีผู้ประกอบการเพิกเฉยไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามคำสั่งของปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายในคำสั่งที่ให้หยุด

<sup>54</sup> อำนาจ วงศ์บัณฑิต, รวมกฎหมายเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสียจากโรงงาน, 2535 (เอกสารอัดสำเนา)

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 38 ประกอบมาตรา 40



ประกอบกิจการโรงงาน และหากเป็นโรงงานประเภทที่ 3 คำสั่งให้ปิดโรงงานดังกล่าวเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานด้วย<sup>56</sup> ทั้งนี้การจัดส่งคำสั่งหรือปิดคำสั่งจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ตามมาตรา 39 วรรค 3

ทั้งนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการไม่ต่ำกว่าระดับ 4 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ไม่ถือเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นแท้จริง ดังนั้น หากเกิดกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นำคำสั่งและบุคคลซึ่งระบุไว้ในคำสั่งปฏิเสธไม่ยอมรับแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องขอให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมาเป็นพยานเพื่อวางคำสั่งดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ไม่สามารถปฏิบัติงานในฐานะพยานในการวางคำสั่ง การตามมาตรา 37 หรือมาตรา 39 ตามบทบัญญัติในมาตรา 38 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้<sup>57</sup>

อย่างไรก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้ง อาจถูกจำกัดอำนาจในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยคำสั่งของปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรืออธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ เช่น คำสั่งให้อุตสาหกรรมจังหวัดและหัวหน้าฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรม ประจำสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด มีอำนาจออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานได้เฉพาะโรงงานที่ใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมกันไม่เกินห้าร้อยแรงม้าหรือคนงานไม่เกินสามร้อยคน<sup>58</sup>

## 1.2 อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เป็นการเฉพาะเรื่อง

เป็นอำนาจหน้าที่ในการสั่งการให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จึงไม่อาจมอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นการทั่วไปได้ เพราะหากมีการดำเนินการไปแล้ว อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการที่รุนแรงได้ จึงจำเป็นต้องมีคำสั่งมอบหมายเป็นกรณีเฉพาะ ดังนี้

1.2.1 อำนาจหน้าที่สั่งการให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานระงับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือแก้ไขปรับปรุงตามที่กำหนดในมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตรวจสอบการประกอบกิจการโรงงานและ

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 37

<sup>57</sup> คำวินิจฉัยข้อหรือของสำนักอัยการสูงสุด ที่ 79/2537 เรื่อง อำนาจการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, วารสารอัยการนิเทศ 57 (2538) : 27-32

<sup>58</sup> คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 282/2534 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2541

ปรากฏว่าผู้ประกอบการโรงงานและปรากฏว่าผู้ประกอบการโรงงานจงใจไม่ปฏิบัติตาม บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือการประกอบกิจการโรงงานนั้นมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือบริเวณที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน กำหนดให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการโรงงานระงับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืน และทำการแก้ไขปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องเหมาะสม ภายในระยะเวลาที่กำหนด

#### 1.2.2 อำนาจสั่งให้หยุดประกอบกิจการ

เป็นอำนาจในการสั่งการให้ผู้ประกอบการโรงงานหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวและให้ทำการแก้ไขปรับปรุงโรงงานให้ถูกต้อง ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 39 กล่าวคือ หากปรากฏว่าผู้ประกอบการโรงงานใดจงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 37 โดยไม่มีเหตุอันควรหรือการประกอบกิจการโรงงานนั้นมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือบริเวณที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน กฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย มีอำนาจสั่งหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อให้ปรับปรุงแก้ไข และมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้

1.2.3 ทั้งนี้อำนาจสั่งการตามมาตรา 37 และมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมและอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ได้มีคำสั่งมอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่บางตำแหน่งมีอำนาจนี้ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>59</sup> อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักควบคุมและตรวจโรงงาน 1-4<sup>60</sup> เป็นต้น

เห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้กำกับ และดูแลการประกอบกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ โดยมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างกว้างขวาง และถ้าโรงงานใดฝ่าฝืนในเรื่องของความปลอดภัย หรือสิ่งแวดล้อม พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจให้ระงับการดำเนินกิจการนั้น หรืออาจสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงาน ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุมกำกับ ดูแลการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมนั้น หมายความรวมถึงการตรวจสอบ ควบคุม และกำกับดูแลในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งมี

<sup>59</sup> คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมที่ 175/2543 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2543

<sup>60</sup> คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมที่ 268/2543 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2543

อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกับโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างกว้างขวางตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

## 2. อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางอาญา<sup>61</sup>

อำนาจหน้าที่ในส่วนนี้ ถือเป็นอำนาจพิเศษตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำความผิดที่ได้กระทำความผิดโดยการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้การจับกุมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มี 2 กรณี

2.1 เมื่อปรากฏว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้

เป็นกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่พบเห็นว่ามีกระทำความผิดโดยแจ้งชัด ก็สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดได้ทันทีโดยไม่ต้องมีหมายจับ เช่น ในขณะที่มีการตรวจสอบโรงงานว่ากำลังมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยมีการประกอบกิจการโรงงาน ขยายโรงงานโดยมิได้รับอนุญาต เป็นต้น

2.2 เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำการอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

สำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการไม่ต่ำกว่าระดับ 4 มีอำนาจจับกุมผู้นั้น เพื่อส่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 36 ซึ่งอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้เป็นกรณีนี้นับเป็นการดำเนินการในลักษณะที่ถือว่าเป็นสภาพบังคับทางอาญาเพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ

## 2. เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

เป็นบทบัญญัติที่มีเนื้อหาครอบคลุมปัญหาด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม เพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้เมืองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายโดยการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรในระดับท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยมี

<sup>61</sup> พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 36

องค์กรในระดับส่วนกลางเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐานและวิธีปฏิบัติ เพื่อสนับสนุนและ สอดส่องดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรระดับท้องถิ่น ได้แก่ เจ้าพนักงานสาธารณสุข และเจ้า พนักงานท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทที่แบ่งแยกอย่างชัดเจน กล่าวคือ ในการควบคุมดูแลให้เป็นไปตาม กฎหมายในระดับท้องถิ่นจะมอบหมายให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมดูแลการประกอบ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญรบกวนแก่ประชาชนให้มีการปฏิบัติตาม กฎหมาย เพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนและเพื่อให้เกิดสภาวะความเป็นอยู่ที่ เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน โดยมีเจ้าพนักงานสาธารณสุขซึ่งเป็นเจ้าพนักงานสาย วิชาการเป็นผู้ให้คำแนะนำ ให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินงานให้มีการ ปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น การดำเนินงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีความเกี่ยวข้องกับการ ดำเนินงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมากกว่าเจ้าพนักงานสาธารณสุข จึงจะได้ศึกษาถึง อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังนี้

### 1) การแต่งตั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่น

เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หมายถึง นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาล นายกองค้การบริหารส่วนตำบลสำหรับในเขตองค์การ บริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมาย กำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ในปัจจุบัน มีการตรา พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542<sup>62</sup> โดยมีผลให้ สุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลที่มีอยู่ทั้งหมดมีฐานะเป็นเทศบาลตำบลตามกฎหมายว่า ด้วยเทศบาล จึงให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาลสำหรับในเขต สุขาภิบาลปรับเปลี่ยนด้วย

### 2) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ทั้งในทางปกครองและในทางอาญา เนื่องจาก พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดว่าในการปฏิบัติหน้าที่ตาม

<sup>62</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 9 ก วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542

พระราชบัญญัตินี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>63</sup> ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ตลอดจนมีอำนาจเปรียบเทียบคดีด้วย อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมี ดังนี้

### 3) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการทางปกครอง ดังนี้

1.1 อำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งเพื่อระงับเหตุรำคาญ (เหตุรำคาญตามมาตรา 25 หมายถึง เหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้น) อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการเกี่ยวกับเหตุรำคาญ มีดังนี้

1.1.1 มีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดจนการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่าง ๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้ตามมาตรา 26

1.1.2 ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับกรก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับกรก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น มาตรา 27

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 47

1.1.3 ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ถ้าผู้ได้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก โดยที่เหตุรำคาญนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นเหตุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพอย่างเช่นในกรณีตามข้อ 1.1.2 เพียงแต่เหตุรำคาญนั้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้ว มาตรา 28

## 1.2 อำนาจและหน้าที่ในการออกคำสั่งเพื่อให้แก้ไขปรับปรุง

การสั่งให้แก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ดังนี้

1.2.1 ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินการใด ๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินการนั้น กฎหมายให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินการดังกล่าว แก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ โดยกำหนดเวลาให้ปฏิบัติไว้ตามสมควรแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน โดยทำเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ดำเนินการซึ่งต้องปฏิบัติตามคำสั่งทราบ

1.2.2 อำนาจในการสั่งให้แก้ไขเกี่ยวกับกรณีการแจ้งการดำเนินการของผู้ประกอบการ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 48

## 1.3 อำนาจในการสั่งให้หยุดดำเนินการ

การสั่งให้หยุดดำเนินการเป็นการชั่วคราวนั้นมีได้ 2 กรณี ตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง และมาตรา 52 ดังนี้

1.3.1 ถ้าผู้ดำเนินการใด ๆ ตามมาตรา 45 ไม่แก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือถ้าดำเนินการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้

หยุดดำเนินการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้

1.3.2 ในกรณีที่ผู้ดำเนินการใดดำเนินการตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้โดยมิได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 48 และเคยได้รับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เพราะเหตุที่ฝ่าฝืนดำเนินการโดยมิได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นมาแล้วครั้งหนึ่ง ยังฝ่าฝืนดำเนินการโดยมิได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นต่อไป ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินการไว้จนกว่าจะได้ดำเนินการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 48 ถ้ายังฝ่าฝืนอีกให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งห้ามการดำเนินการนั้นไว้ตามเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินสองปีก็ได้ ตามมาตรา 52

#### 1.4 อำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งให้พักใช้ใบอนุญาต

มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดเงื่อนไขที่จะสั่งให้พักใช้ใบอนุญาตไว้ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตสำหรับกิจการใดไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงหรือข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาตในเรื่องที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการประกอบกิจการตามที่ได้รับใบอนุญาตนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ภายในเวลาที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินสิบห้าวัน

#### 1.5 อำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต เมื่อปรากฏเงื่อนไขว่าผู้รับใบอนุญาต

1.5.1 ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งแต่สองครั้งขึ้นไปและมีเหตุที่จะต้องถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอีก

1.5.2 ต้องค่าพิพาทมากที่สุดว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

1.5.3 ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงหรือข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาตในเรื่องที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการประกอบกิจการตามที่ได้รับใบอนุญาต และการไม่ปฏิบัติหรือการปฏิบัติไม่ถูกต้องนั้นก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ทั้งนี้คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือและแจ้งให้ผู้รับใบอนุญาตทราบ

## 1.6 อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 44

เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบแก้ไข สิ่งการและรวบรวมหลักฐานเพื่อป้องกันและปราบปรามการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ดังนี้

1.6.1 มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือแจ้งข้อเท็จจริง หรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือให้ส่งเอกสารหลักฐานใดเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

1.6.2 เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการเพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่น หรือตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณี ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกหนังสือรับรองการแจ้งหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่นั้น

1.6.3 แนะนำให้ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขในใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งหรือตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้

1.6.4 ยึดหรืออายัดสิ่งของใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือเพื่อนำไปทำลายในกรณีจำเป็น

1.6.5 เก็บหรือนำสินค้าหรือสิ่งของใด ๆ ที่สงสัยว่าจะไม่ถูกสุขลักษณะหรือจะก่อให้เกิดเหตุรำคาญจากอาคารหรือสถานที่ใด ๆ เป็นปริมาณตามสมควรเพื่อเป็นตัวอย่างในการตรวจสอบตามความจำเป็นได้โดยไม่ต้องใช้ราคา

1.6.6 เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งของมาตรา 44 วรรคสอง

## 2) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการทางอาญา

มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 44 เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามความในมาตรา 2(6) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีผลให้เจ้าพนักงานดังกล่าวมีอำนาจและหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยให้กับประชาชนเช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งมีฐานะเป็นพนักงานสืบสวนคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17 ดังนี้



1. มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาได้ ตามมาตรา 17
2. มีอำนาจจับกุมบุคคลใด ในกรณีที่ไม่มีหมายจับได้ ตามที่กำหนดไว้ใน

ในมาตรา 78

3. มีอำนาจค้นในที่รโหฐานโดยไม่ต้องมีหมายค้นตามมาตรา 92 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ค้นในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้น เว้นแต่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้ค้น” แต่ปัจจุบันการค้นใด ๆ ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ

4. มีอำนาจในการค้นตัวบุคคลที่ถูกจับกุมได้ตามมาตรา 85 มีอำนาจค้นตัวบุคคลใดได้ตามมาตรา 100 หรือค้นบุคคลใดในที่สาธารณะสถานได้ตามมาตรา 93

5. มีอำนาจยึดสิ่งของที่ได้จากการค้น เพื่อใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดี ตามมาตรา 98

นอกจากนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจในฐานะเจ้าพนักงานเปรียบเทียบคดีสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปรียบเทียบปรับไว้ในมาตรา 85 โดยได้มอบอำนาจให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายและคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเป็นผู้มีอำนาจทำการเปรียบเทียบปรับคดีได้

## 2.3 อำนาจการสอบสวนดำเนินคดีในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึง ความเป็นมาเกี่ยวกับอำนาจสอบสวนดำเนินคดีของประเทศไทย อำนาจการสอบสวนในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม เจ้าพนักงานตำรวจ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และข้อจำกัดของการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ เพื่อให้เข้าใจถึงระบบและอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

### 2.3.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับอำนาจสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทย

ในทางประวัติศาสตร์การดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยตอนปลายสมัยกรุงศรีอยุธยาถึงดี กรุงธนบุรีก็ดี และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นก็ดี ไม่มีการฟ้องร้องโดยพนักงานอัยการ เอกชนผู้เสียหายต้องดำเนินการฟ้องร้องจัดหาพยานหลักฐานและดำเนินคดีในศาลด้วย

ตนเอง<sup>64</sup> ซึ่งต่อมาเมื่อประเทศไทยมีตำแหน่งยกกระบัตร ซึ่งทำหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องคดีอาญา พนักงานตำรวจมีหน้าที่เพียงจับกุมผู้กระทำความผิด และนำตัวผู้กระทำความผิดมาส่งให้ยกกระบัตรเท่านั้น สำหรับศาลก็ทำการไต่สวนคดีอาญาเริ่มต้นคดี แล้วส่งสำนวนการไต่สวนให้อัยการฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งเท่ากับศาลทำการสอบสวนคดีอาญานั้นเอง<sup>65</sup>

จนเมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2478 ได้บัญญัติให้อัยการทำหน้าที่ฟ้องคดีอาญาฟ้องคดีอาญาต่อศาลเท่านั้น<sup>66</sup> ส่วนการสอบสวนคดีอาญานั้นให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนโดยตลอด<sup>67</sup> เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจและหน้าที่สอบสวนตามกฎหมายฉบับนี้ได้แก่ เจ้าพนักงานสองฝ่ายคือ เจ้าพนักงานตำรวจและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง

จนในปัจจุบัน นอกจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งให้อำนาจและหน้าที่พนักงานสอบสวนในการสอบสวนความผิดอาญาแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นได้บัญญัติถึงเจ้าพนักงานที่มีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนไว้ เช่น พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังนี้

1. พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้กรมสอบสวนคดีพิเศษ มีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ เพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินการตามคดีพิเศษที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งคำว่า พนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ให้บทนิยามไว้ในมาตรา 3 ว่า อธิบดี รองอธิบดี หรือผู้ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงพร้อมสรุปสำนวนพร้อมทำความเข้าใจในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในข้อหากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตาม

<sup>64</sup> กุลพล พลวัน, "ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานอัยการในประเทศไทย" วารสารอัยการ 9 (พฤษภาคม 2529) : 77 - 78

<sup>65</sup> จิตติ เจริญฉ่ำ, "บทบาทในการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา", บทบัญญัติ 40 (2520) : 109.

<sup>66</sup> มาตรา 2 (5) "พนักงานอัยการ" หมายความว่ารวมถึงเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งที่เป็นข้าราชการในกรมอัยการหรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้

<sup>67</sup> มาตรา 2 (6) "พนักงานสอบสวน" หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน

กฎหมายอื่น ส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>68</sup> หรือได้สวนหรือวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดหรือทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม<sup>69</sup> โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>70</sup> ดังนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาดังกล่าวข้างต้น

3. พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 45 ให้ถือว่าพระภิกษุซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกรเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มีอำนาจสอบสวนอิภรณ์และสังฆโทษพระภิกษุผู้ล่วงละเมิดพระธรรมวินัย<sup>71</sup>

4. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 มาตรา 14 และมาตรา 15 ให้กรรมการ เลขาธิการ รองเลขาธิการ และเจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ทั่วราชอาณาจักรและให้อำนาจสอบสวนเฉพาะ “ผู้ต้องหา” ในความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด

5. พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 160 ในระหว่างดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลาย ถ้ามีเหตุควรเชื่อได้ว่าลูกหนี้หรือผู้หนึ่งผู้ใดได้กระทำความผิดในทางอาญาเกี่ยวกับการล้มละลายให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย

ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นว่าไม่ควรฟ้อง ซึ่งแย้งกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ให้ส่งสำนวนไปยังอธิบดีอัยการเพื่อส่งตามกฎหมายมาตรานี้ ได้ระบุให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นพนักงานสอบสวนได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยให้มีอำนาจทำความเห็นสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องเสนอพนักงานอัยการได้เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (2)

<sup>69</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (3)

<sup>70</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 97

<sup>71</sup> เทียบฎีกาที่ 259/2509 ซึ่งเป็นเพียงคำพิพากษาศาลฎีกาเดียวที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญามีอำนาจสอบสวนได้

โดยไม่จำเป็นต้องให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการในความผิดอาญาเกี่ยวกับการล้มละลายตามมาตรา 161- 175 ของพระราชบัญญัติล้มละลาย ทั้งนี้ หากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่ดำเนินการก็ไม่ตัดอำนาจพนักงานสอบสวนที่จะทำการสอบสวนได้ปกติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>72</sup>

6. พระราชบัญญัติรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526 มาตรา 7 ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ เมื่อเห็นสมควรกรณีพนักงานอัยการมิได้เป็นโจทก์ในคดีเดิม และเพื่อประโยชน์ในการรวบรวมพยานหลักฐานให้พนักงานอัยการมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังนั้น การรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนได้เองโดยไม่ต้องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการ เมื่อพนักงานอัยการรวบรวมพยานหลักฐานได้แล้วก็เป็นอำนาจของพนักงานอัยการที่จะสั่งรื้อฟื้นคดีหรือไม่<sup>73</sup>

7. พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พุทธศักราช 2498 มาตรา 4 และมาตรา 47 กำหนดให้อัยการทหาร นายทหารพระธรรมนูญ นายทหารสัญญาบัตร มีอำนาจสอบสวนคดีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาทั้งปวงและพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่มีโทษทางอาญาได้เมื่อได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา<sup>74</sup>

8. พระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำความผิดบางอย่างทางทะเล พุทธศักราช 2490 (เพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2534) มาตรา 4,5,6 และมาตรา 7 ให้อำนาจทหารเรือชั้นสัญญาบัตรขึ้นไปมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนด้วยในกรณีที่ดำเนินการสอบสวนเองในการกระทำอันเป็นความผิดต่อกฎหมายว่าด้วยการสำรวจและห้ามกักกันข้าว กฎหมายว่าด้วยการควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ในภาวะคับขัน กฎหมายว่าด้วยการส่งออกไปนอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า กฎหมายว่าด้วยแร่ กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือกฎหมายเกี่ยวกับการประมง

<sup>72</sup> ดูคำพิพากษาฎีกาที่ 288/2516

<sup>73</sup> แม้ว่ากฎหมายระบุชัดเจนให้พนักงานอัยการมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ยังไม่เคยมีการรื้อฟื้นคดีอาญาโดยของพนักงานอัยการกลับขึ้นมาพิจารณาใหม่ทั้งยังไม่ระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุดว่าไว้แต่อย่างใด จึงไม่อาจนำวิธีดำเนินการสอบสวนคดีประเภทนี้ของพนักงานอัยการมาศึกษาว่ามีรายละเอียดและวิธีการสอบสวนอย่างไร

<sup>74</sup> ดูข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการทหาร พ.ศ. 2499 ข้อ 5(5) และข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยนายทหารพระธรรมนูญ พ.ศ. 2499 ข้อ 5(1)

9. พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมง ในเขตประมงไทย พุทธศักราช 2482 มาตรา 4 และมาตรา 10 ให้อำนาจพนักงานประมง กรมการจังหวัด กรมการอำเภอ เจ้าท่า พนักงานศุลกากร ผู้บังคับการเรือ หรือผู้บังคับบัญชาหน่วยทหารแห่งราชนาวี และเจ้าพนักงานอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ที่กระทำการจับกุมหรือสั่งให้จับกุมมีอำนาจทำการสอบสวนในความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้<sup>75</sup>

10. พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล พ.ศ. 2530 มาตรา 4, 11, และมาตรา 21 ให้อำนาจนายทหารเรือทำการสืบสวนสอบสวนเบื้องต้นในความผิดบางลักษณะตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

11. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด พ.ศ. 2534 มาตรา 4, 5 และมาตรา 12 ให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจดำเนินการที่จำเป็นเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัดรวมทั้งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเบื้องต้นเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นโจรสลัด โดยให้มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

12. พระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิดกฎหมาย พ.ศ. 2519 มาตรา 8, 9 และมาตรา 10 ให้เจ้าหน้าที่ทหารอากาศมีอำนาจสอบสวนในความผิดบางลักษณะตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

13. พระราชกำหนดควบคุมสินค้าตามชายแดน พ.ศ. 2524 มาตรา 8 และมาตรา 10 รัฐมนตรีกลาโหมแต่งตั้งให้นายทหารยศตั้งแต่พลตรี พลเรือตรี พลอากาศตรี ขึ้นไปหรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการและแต่งตั้งนายทหารสัญญาบัตร โดยให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในความผิดใด ๆ อันเกี่ยวกับพระราชกำหนดนี้

<sup>75</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 1272-73/2494 ผู้บังคับการทหารเรือแห่งราชนาวีไทยผู้กระทำการจับกุม หรือสั่งให้จับกุมคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำประมงในเขตน่านน้ำไทยนั้นยอมเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนคดีนั้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482

14. พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา ต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 ได้บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้อนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับ แต่งตั้งเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

15. พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 มาตรา 3 และมาตรา 29 วรรคแรก บัญญัติให้ “พนักงานเจ้าหน้าที่” เป็นพนักงาน ฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีอำนาจรับคำ ร้องทุกข์หรือรับคำกล่าวโทษและมี “อำนาจในการสืบสวนสอบสวน” เฉพาะความผิดตาม พระราชบัญญัตินี้

16. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 บัญญัติให้ “พนักงานเจ้าหน้าที่” ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีให้เป็น “พนักงาน สอบสวน” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในท้องที่ใดไม่มีพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่ง ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรี ให้พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นพนักงานสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้

17. พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 มาตรา 38 บัญญัติว่า เมื่อปรากฏว่าผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้นำเข้าเพื่อขายหรือผู้ขายใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำการเช่นว่านั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยได้รับอนุมัติจาก เลขาธิการมีอำนาจจับกุมผู้นั้น เพื่อส่งพนักงานสอบสวนดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย

ในกรณีมีเหตุอันสมควร เลขาธิการอาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้า ดำเนินการร่วมกับพนักงานสอบสวนได้ตามระเบียบที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนดโดยความ เห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย ในกรณีนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีฐานะเป็นพนักงาน สอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

18. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 90 กำหนดว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 89 ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในกรณีมีการ จับกุมผู้กระทำความผิดและมีการเปรียบเทียบปรับแต่ผู้ต้องหาไม่ยอมตามที่ปรับ หรือเมื่อยอมแล้ว ไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลา ข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งมีอำนาจในการสอบสวนและมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญาในความผิดดังกล่าวได้

เห็นได้ว่าอำนาจสอบสวนความผิดอาญาตามกฎหมายไทยนั้นโดยทั่วไปแล้วเป็นของพนักงานสอบสวนหรือตำรวจ แต่สำหรับความผิดอาญาที่มีลักษณะเฉพาะมีความสลับซับซ้อน ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญในการสอบสวนก็จะมีกำหนดให้เจ้าพนักงานอื่นตามกฎหมายนั้น ๆ มีอำนาจสอบสวนได้ตามความเหมาะสม โดยอาจแบ่งแยกการให้อำนาจสอบสวนของเจ้าพนักงานอื่นตามลักษณะพิเศษของเจ้าพนักงานนั้น ดังนี้

1. เจ้าพนักงานมีโอกาสพบการกระทำผิดอาญามากกว่าพนักงานสอบสวน เช่น พระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำความผิดบางอย่างทางทะเล พุทธศักราช 2490 (เพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2534), พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตประมงไทย พุทธศักราช 2482, พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล พ.ศ. 2530, พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด พ.ศ. 2534, พระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำความผิดกฎหมาย พ.ศ. 2519, พระราชกำหนดควบคุมสินค้าตามชายแดน พ.ศ. 2524 โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2. เจ้าพนักงานนั้นมีความรู้ความชำนาญในการพิสูจน์เกี่ยวกับการความผิดตามกฎหมายนั้น อันเนื่องมาจากเป็นกฎหมายที่กำหนดลักษณะการกระทำผิดขึ้นมาใหม่และต้องการให้มีเจ้าพนักงานเป็นการเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนและให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินั้น เช่น พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550, พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550

3. เจ้าพนักงานมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายนั้นแล้วพบว่ามีการกระทำความผิดอาญา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการสอบสวนจึงกำหนดให้เจ้าพนักงานดังกล่าวมีอำนาจสอบสวนหรือเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวน เช่น พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483, พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

4. เจ้าพนักงานที่รับผิดชอบสอบสวนความผิดที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในความรับผิดชอบในหน่วยงานของตน เช่น พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พุทธศักราช 2498, พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

### 2.3.2 อำนาจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับมลพิษ

จากที่ได้กล่าวมาแล้ว เจ้าพนักงานตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงาน เจ้าพนักงานท้องถิ่น แม้จะมีอำนาจในการดำเนินการทางอาญาไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการเข้าไปในแหล่งกำเนิดมลพิษ ตรวจสอบเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งอำนาจในการเก็บรวบรวมพยานหลักฐานอันเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ รวมทั้งมีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิด<sup>76</sup> และอำนาจในการสืบสวนคดีอาญา<sup>77</sup> ได้ แต่มิได้มีบทบัญญัติให้เจ้าพนักงานดังกล่าวมีอำนาจในการสอบสวนดำเนินคดีอาญาในความผิดที่มีการตรวจพบการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ

### 2.3.3 อำนาจของพนักงานสอบสวน

อำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวนนั้นได้กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6) บัญญัติว่า “พนักงานสอบสวน” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน และตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 44 ได้กำหนดให้ตำรวจมีตำแหน่งพนักงานสอบสวนไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ตำรวจทุกนายจึงไม่ใช่พนักงานสอบสวนที่จะมีอำนาจสอบสวนได้ เฉพาะตำรวจที่มียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไปดำรงตำแหน่งพนักงานสอบสวนเท่านั้นจึงจะมีอำนาจทำการสอบสวนได้<sup>78</sup> เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นหากมีกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจสอบสวนก็สามารถทำการสอบสวนได้

เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121 ที่กำหนดให้ พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง แสดงให้เห็นว่า ตำรวจซึ่งมีการ

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 36

<sup>77</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 44

<sup>78</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18



กำหนดให้มีตำแหน่งพนักงานสอบสวนจึงถือเป็นเจ้าพนักงานที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการสอบสวนคดีอาญารวมทั้งความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษด้วย และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้ พนักงานสอบสวน พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจที่มียศตั้งแต่นายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่านายร้อยตำรวจตรีขึ้นไปเป็นผู้มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง ซึ่งเจ้าพนักงานดังกล่าวมีอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐาน และใช้มาตรการบังคับ เช่น ออกหมายเรียกผู้ต้องหา การจับกุมและควบคุมตัวตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงเพื่อที่จะพิสูจน์ความผิด และเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

เพื่อให้เห็นภาพรวมเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจซึ่งรับผิดชอบการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ จึงควรศึกษาว่า อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจที่ดำรงตำแหน่งพนักงานสอบสวน ดังนี้

## 1. อำนาจในการสืบสวน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (10) บัญญัติว่า “การสืบสวน” หมายความว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด ดังนั้นการสืบสวนอาจมีขึ้นทั้งก่อนที่จะเกิดการกระทำ ผิดและภายหลังที่การกระทำ ผิดได้เกิดขึ้นแล้วหากพฤติการณ์แสดงว่าความผิดอาจจะมีขึ้น การสืบสวนย่อมเป็นเครื่องช่วยให้เจ้าพนักงานหาทางป้องกันหรือระงับมิให้เกิดขึ้น ถ้ามีความผิดเกิดขึ้นแล้ว การสืบสวนย่อมเป็นเครื่องช่วยเจ้าพนักงานในการดำเนินการสอบสวนความผิดนั้น

จากนิยามดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การสืบสวนตามกฎหมาย มีความมุ่งหมาย 2 ประการ คือ

### 1) เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ความมุ่งหมายประการแรกนั้น ไม่จำเป็นที่จะต้องมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นเสียก่อนจึงจะเริ่มลงมือสืบสวนได้แต่อย่างไร พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจสามารถทำการสืบสวนได้ตลอดเวลา แม้ว่าความผิดที่อาจจะมีขึ้นในอนาคตก็ยังคงทำการสืบสวนได้ เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำผิดทางอาญาเกิดขึ้น

## 2) เพื่อทราบรายละเอียดแห่งความผิด

ความมุ่งหมายประการที่สอง หมายถึง กรณีที่เกิดการกระทำความผิดขึ้นแล้ว พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะต้องสืบสวน เพื่อทราบรายละเอียดแห่งความผิด อันจะทำให้ทราบตัวผู้กระทำความผิดหรือต้องสงสัยว่าจะเป็นผู้กระทำความผิด จนมีการจับกุมผู้ต้องสงสัย และไปสู่ขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้องคดีต่อไปสำหรับวิธีปฏิบัติในการสืบสวนจะกระทำอย่างไรนั้น กฎหมายมิได้บัญญัติเอาไว้ให้แน่นอนตายตัว เพียงแต่ให้อำนาจแก่บุคคลซึ่งมีอำนาจสืบสวนคดีอาญาไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17 ว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาได้ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การสืบสวนเป็น “ศิลปะ” ของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการเลือกใช้วิธีปฏิบัติตามที่ตนเองคิดว่าจะได้มาซึ่งข้อมูลหรือรายละเอียดแห่งความผิด อันนำไปสู่การจับกุมผู้กระทำความผิดเป็นผลสำเร็จ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

ในทางปฏิบัติสำหรับการสืบสวนคดีอาญาโดยทั่วไป บางกรณีก็แยกกันไม่ออกว่าพนักงานสืบสวนกระทำการสืบสวนเสาะแสวงหาข้อเท็จจริงเพียงใด จึงจะไม่ก้าวล่วงไปในเรื่องของการสอบสวนเพราะเมื่อเกิดคดีขึ้นแล้ว จะต้องมีการสืบสวนและสอบสวนควบคู่กันไป

อย่างไรก็ดี การสอบสวนอาจทำได้โดยสมบูรณ์โดยไม่ต้องอาศัยการสืบสวนเลย เช่นเมื่อการกระทำผิดนั้นแจ้งชัดต่อหน้าพยานหลายคน และกระทำต่อหน้าพนักงานสอบสวน ทั้งกฎหมายก็ไม่บังคับว่าต้องมีการสืบสวนเสียก่อนจึงจะสอบสวนได้ ซึ่งผิดกับการฟ้องของพนักงานอัยการที่กระทำมิได้ หากยังมีได้มีการสอบสวนคดีนั้นก่อน

## 2. อำนาจในการสอบสวน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11) บัญญัติว่า “การสอบสวน” หมายถึงการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนได้กระทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้ทำผิดมาฟ้องลงโทษ<sup>79</sup>

และตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน สรุปได้ดังนี้

<sup>79</sup> คณิต ฒ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), หน้า 422-423

### 1) การรวบรวมพยานหลักฐาน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 บัญญัติว่า ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา และเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิด และมาตรา 135 บัญญัติว่า ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนทำหรือจัดให้ทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการล่อลวง หรือขู่เข็ญ หรือให้สัญญากับผู้ต้องหาเพื่อจงใจให้เขาให้การอย่างไร ๆ ในเรื่องที่ต้องหา

การสอบสวนตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นการค้นหาความจริงเกี่ยวกับตัวผู้ต้องหา และการกระทำของผู้ต้องหา ซึ่งการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนดเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดทั้งที่เป็นผลดีและผลร้าย ตลอดจนเหตุบรรเทาที่เกี่ยวกับการกระทำและเกี่ยวกับตัวผู้ต้องหาด้วย และในการสอบสวน พนักงานสอบสวนจะทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการล่อลวง หรือขู่เข็ญ หรือให้สัญญากับผู้ต้องหา เพื่อจงใจให้เขาให้การอย่างไร ๆ ในเรื่องที่ต้องหาไม่ได้

### 2) การใช้มาตรการบังคับในชั้นสอบสวนคดีอาญา

#### (ก) หมายเรียกและการเรียกผู้ต้องหาในชั้นสอบสวน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 52 บัญญัติว่า การที่จะให้บุคคลใดมาที่พนักงานสอบสวนหรือมาที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรือมาศาล เนื่องในการสอบสวน การไต่สวนมูลฟ้องการพิจารณาคดี หรือการอย่างอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

#### (ข) การจับกุมและควบคุมตัว

เมื่อมีการกล่าวหาว่ามีการกระทำผิดอาญา กฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานในการจับผู้ต้องหา หรือผู้สงสัยโดยมีเหตุอันควร ซึ่งการจับเป็นการจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหวของบุคคลในชั้นต้น และการจับต้องถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 59 บัญญัติให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจออกหมายจับได้ตามที่เห็นสมควรหรือมีผู้ร้องขอ และก่อนที่เจ้าพนักงานจะจับกุมผู้ต้องสงสัย โดยหลักแล้วจะกระทำโดยไม่มีหมายจับไม่ได้ เว้นแต่จะเข้าข่ายข้อยกเว้นเช่น จับกุมผู้กระทำผิดซึ่งหน้า<sup>80</sup>

การจับกุมหรือควบคุมตัวผู้ต้องหา เป็นการใช้มาตรการบังคับของรัฐต่อผู้ถูกกล่าวหาในการจำกัดเสรีภาพ ซึ่งตามกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการควบคุม

<sup>80</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 66 และมาตรา 78

เพื่อคุ้มครองเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาไว้มิให้เกินกว่าจำเป็นตามพหุติการณ์แห่งคดี แต่กฎหมายยังได้กำหนดในกรณีที่จำเป็นเพื่อทำการสอบสวนเจ้าพนักงานตำรวจสามารถควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ยาวนานกว่าที่กฎหมายกำหนดเป็นหลักทั่วไปได้ โดยไม่ต้องนำตัวผู้ถูกกล่าวหามาแสดงตัวต่อศาล<sup>81</sup>

#### (ค) การปล่อยชั่วคราว

การปล่อยชั่วคราวเป็นเรื่องที่กฎหมายต้องการผ่อนคลายการจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหวของผู้ถูกกล่าวหาในระหว่างการสอบสวน หรือพิจารณาคดีเป็นการชั่วคราว โดยสันนิษฐานว่าบุคคลทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะถูกพิพากษาว่ามีความผิด การปล่อยชั่วคราวสามารถดำเนินการได้ 2 กรณี คือ

- การปล่อยชั่วคราวโดยไม่มีหลักประกัน ให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยสาบานหรือปฏิญาณตนว่า จะมาตามนัดหรือหมายเรียก<sup>82</sup>

- การปล่อยชั่วคราวโดยมีประกัน หรือหลักประกัน โดยผู้ถูกกล่าวหา ผู้ต้องหาหรือผู้ประกัน เข้าทำสัญญาประกันว่า จะปฏิบัติตามนัดหรือหมายเรียกของเจ้าพนักงานหรือศาลซึ่งให้ปล่อยชั่วคราว ซึ่งหลักประกันดังกล่าว มี 3 ชนิด คือ เงินสด หลักทรัพย์ หรือมีบุคคลอื่นมาเป็นหลักประกัน โดยแสดงหลักทรัพย์<sup>83</sup>

- การปล่อยชั่วคราวโดยมีประกัน กฎหมายบังคับเฉพาะคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกิน 5 ปีขึ้นไป ส่วนคดีอื่น จะปล่อยชั่วคราว โดยไม่มีประกันก็ได้<sup>84</sup>

อย่างไรก็ตาม การปล่อยชั่วคราวไม่ใช่เรื่องที่พนักงานสอบสวนหรือศาลจะเห็นเองโดยลำพัง แต่ต้องเป็นเรื่องร้องขอโดยผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องต่อพนักงานสอบสวนหรือศาล<sup>85</sup> ซึ่งเมื่อได้รับการร้องขอ พนักงานสอบสวนหรือศาลต้องดำเนินการโดยอาศัยหลักกฎหมายประมวลวิธีพิจารณาความอาญาตามมาตรา 107 ถึง มาตรา 118 ซึ่งโดยหลักแล้วจะต้องไม่ควบคุมผู้ต้องหาหรือผู้ถูกกล่าวหาเว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นที่จะต้องควบคุมไว้

<sup>81</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87

<sup>82</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 111

<sup>83</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 112 และมาตรา 114

<sup>84</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 110

<sup>85</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 106

### 3. เขตอำนาจการสอบสวน

กำหนดไว้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18  
บัญญัติ ดังนี้

(ก) ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้

(ข) ในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้ตามบทบัญญัติดังกล่าว พนักงานสอบสวน คือ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป โดยมีอำนาจสอบสวนภายในเขตอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด

จากที่กล่าวมาทั้งหมด อาจกล่าวได้ว่าในการสอบสวนนั้น มีองค์ประกอบด้วยสำคัญ 3 ประการ คือ การสืบสวน การสอบสวน และเขตอำนาจในการสอบสวน ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือ เจ้าพนักงานที่มีอำนาจสอบสวนต้องมีอำนาจดำเนินการ สืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานเพื่อทราบรายละเอียดแห่งการกระทำความผิด และเมื่อพบว่ามี การกระทำความผิดเกิดขึ้นก็จะดำเนินการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์การกระทำความผิด โดยการสอบสวนนั้นต้องอยู่ในเขตอำนาจการสอบสวนของเจ้าพนักงานตามกฎหมายด้วยจึงจะถือว่าเป็นการสอบสวนโดยชอบด้วยกฎหมาย

เจ้าพนักงานตำรวจโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติถือเป็นองค์กรหลักในการที่มีอำนาจในการสอบสวนความผิดอาญาทั่วไปทั้งความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากลักษณะการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษที่มีลักษณะแตกต่างจากการกระทำความผิดอาญาทั่วไป กล่าวคือ ในชั้นสืบสวนและตรวจตราเพื่อให้ทราบว่าได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ กฎหมายสิ่งแวดล้อมจะกำหนดให้มีเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม เจ้าหน้าที่ควบคุมอาคาร เป็นต้น ซึ่งเจ้าพนักงานเหล่านี้ทำหน้าที่ทางด้าน การสั่งการทางปกครองเป็นหลัก และเข้าไปตรวจตราเพื่อตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมาย หากในการตรวจสอบ พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจพบการกระทำความผิด ก็จะมีอำนาจ

ในการสั่งแก้ไข ซึ่งเป็นการสั่งการทางปกครองหากไม่ปฏิบัติตาม จะดำเนินการส่งเรื่องให้เจ้าพนักงานตำรวจที่ดำรงตำแหน่งพนักงานสอบสวนดำเนินคดีต่อไป ดังนั้น ในการที่สอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษนั้น การสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อทราบรายละเอียดการกระทำความผิดนั้นเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ เจ้าพนักงานตำรวจซึ่งมีอำนาจในการสอบสวนนั้นมีหน้าที่ในการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์การกระทำความผิด จึงเป็นที่น่าพิจารณาว่าการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไปโดยเจ้าพนักงานตำรวจนั้นจะมีประสิทธิภาพมากเพียงใดในการที่จะนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ มีความจำเป็นหรือไม่เพียงใดที่จะให้มีเจ้าพนักงานอื่นที่มีความเหมาะสมให้มีอำนาจในการสอบสวนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ซึ่งจะศึกษาในบทต่อไป

#### 2.3.4 อำนาจสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

สืบเนื่องจากสถานการณ์ของโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วการพัฒนาด้านเทคโนโลยีส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมการเมืองวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ตลอดจนการก่ออาชญากรรม ซึ่งพัฒนาจากการใช้ความรุนแรง เป็นอาชญากรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่ามหาศาล ส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมากการใช้เทคโนโลยีคุณภาพสูงและช่องว่างของกฎหมายปิดบังความผิดของตน มีอิทธิพลและเครือข่ายองค์กร โยงใยทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำให้ยากต่อการสืบสวนสอบสวนดำเนินคดี จึงต้องมีการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นโดยอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงยุติธรรม ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า “DEPARTMENT OF SPECIAL INVESTIGATION” มีชื่อย่อว่า “DSI” ซึ่งมีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในด้านต่าง ๆ พัฒนารูปแบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพ เป็นองค์กรหนึ่งซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ในการปฏิรูประบบราชการ ทำให้ประชาชนและประเทศชาติได้รับความเป็นธรรมและประโยชน์สูงสุด<sup>86</sup>

ซึ่งตามพระราชบัญญัติสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กำหนดให้ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

<sup>86</sup> ความเป็นมากรมสอบสวนคดีพิเศษ, 11 มิถุนายน 2553. [แหล่งที่มา], [http://www.dsi.go.th/about\\_DSI.php](http://www.dsi.go.th/about_DSI.php)

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม

(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

(จ) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหาให้ถือเป็นคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัติ<sup>87</sup> ดังนั้น คดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษหากมีลักษณะเป็นคดีตาม (ก) ถึง (ง) พนักงานสอบสวนคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษย่อมมีอำนาจในการสอบสวน แต่ในปัจจุบันในการสอบสวนความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ มักจะเป็นการสอบสวนความผิดกรณีบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ<sup>88</sup> หรือบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์<sup>89</sup> มากกว่าที่จะเป็นกรณีกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

เมื่อพิจารณาจากระบบการสอบสวนดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษยังเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนเหมือนดังเช่นคดีอาญาทั่วไป โดยเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเมื่อตรวจสอบว่ามีกระทำความผิดหรือมีการละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายอันเป็นความผิดอาญา หากประสงค์จะดำเนินคดีต้องมาแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ดังนั้น ฐานะของเจ้าพนักงานดังกล่าวในชั้นสอบสวนจึงเป็นเพียงเจ้าพนักงานผู้กล่าวโทษหรือผู้เสียหายเท่านั้น จากนั้นเจ้าพนักงานตำรวจที่เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งได้รับคำร้องทุกข์จากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแล้วก็จะดำเนินการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษนั้นในทันที และเมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้น

<sup>87</sup> พระราชบัญญัติสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 ประกอบ บัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ลำดับที่ 20 .

<sup>88</sup> ประกาศ กรมสอบสวนคดีพิเศษ เรื่อง มติคณะกรรมการคดีพิเศษในการประชุมครั้งที่ 1/2551 เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2551 ราชกิจจานุเบกษา 12 มิถุนายน 2551 เล่ม 126 ตอน 67 ง

<sup>89</sup> ประกาศ กรมสอบสวนคดีพิเศษ เรื่อง มติคณะกรรมการคดีพิเศษในการประชุมครั้งที่ 2/2552 เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2552 ราชกิจจานุเบกษา 25 มีนาคม 2552 เล่ม 126 ตอนพิเศษ 44 ง

ลงพนักงานสอบสวนก็ต้องนำสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นเสนอแก่พนักงานอัยการ เพื่อมีความเห็นในการสั่งคดีต่อไป หากพนักงานอัยการมีความเห็นว่าควรฟ้องคดี ก็จะนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาล จะเห็นว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งเป็นเจ้าพนักงานในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม และพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม ยังไม่มีการประสานความร่วมมือกันที่ชัดเจนมากนัก ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะกฎหมายไม่เปิดช่องให้มีการร่วมกันสอบสวนหรือให้อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนดำเนินคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับมลพิษได้

ดังนั้น อาจกล่าวสรุปได้ว่าปัจจุบันการก่อกมลพิษทำให้เกิดผลกระทบหลายด้านไม่ว่าจะเป็นสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อาจเจ็บป่วยจากการได้รับมลพิษหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเสียหายเป็นบริเวณกว้างยากต่อการฟื้นฟูบูรณะให้กลับคืนสู่สภาพเดิม การนำมาตรการทางอาญาที่มีบทลงโทษรุนแรงมาบังคับใช้อย่างจริงจังจึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่ควรสนับสนุนเพื่อยับยั้งมิให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับมลพิษ แต่การดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษในประเทศไทยยังมีข้อขัดข้องบางประการ เช่น บทบาทของเจ้าพนักงานที่บังคับใช้กฎหมายที่ยังไม่มีความชัดเจนและเป็นเอกภาพ การสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุที่ทำให้การบังคับใช้มาตรการทางอาญายังไม่สามารถที่จะการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้ ซึ่งจะได้ศึกษาบทบาทเจ้าพนักงานในการบังคับใช้กฎหมายและรูปแบบการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษเปรียบเทียบกับต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางการแก้ปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพการสอบสวนดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษในประเทศไทยต่อไปในบทที่ 3

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## บทที่ 3

### อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานและการสอบสวน คดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษในต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย

ในบทนี้เป็นการศึกษาถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรและเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ รวมทั้งการสอบสวนคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับมลพิษ ในต่างประเทศ ย่อมมีความสำคัญต่อการนำเอาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษเพื่อนำมาเป็นแนวทางสำหรับประเทศไทย

โดยการศึกษาถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรและเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ รวมทั้งการสอบสวนดำเนินคดีอาญาความผิดเกี่ยวกับมลพิษ นั้นเลือกศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น เพราะทั้งสองประเทศมีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี วิทยาการ และการอุตสาหกรรมอยู่ในระดับชั้นนำของโลก และเป็นที่ยอมรับว่ามีระบบการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ รวมทั้งมาตรการทางอาญาซึ่งมีการนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 3.1 สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency)

ในสหรัฐอเมริกา ความผิดที่เกี่ยวกับมลพิษนั้น ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลายฉบับโดยแยกออกเป็นความผิดที่เกี่ยวกับน้ำ อากาศ การกำจัดขยะและของเสียอันตราย เสียงและความสั่นสะเทือน แต่ในสหรัฐอเมริกายังไม่ได้จัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมเหมือนอย่างบางประเทศของในยุโรปแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามก็สหรัฐอเมริกาได้จัดตั้งหน่วยงานกลางของประเทศเพื่อทำหน้าที่ดูแล วินิจฉัยสั่งการในการออกใบอนุญาตเกี่ยวกับการปล่อยและทิ้งมลพิษ รวมทั้งมีอำนาจในการบังคับคดีแพ่ง คดีอาญาและคดีปกครองต่อผู้ก่อมลพิษด้วย หน่วยงานนี้เรียกว่า United States Environmental Protection Agency เรียกโดยย่อว่า EPA และในปี 1981 EPA ได้จัดตั้งแผนกเฉพาะสำหรับบังคับใช้กฎหมายอาญาด้านมลพิษ โดยมีพนักงานสืบสวนสอบสวนซึ่งสามารถจับและตรวจค้นได้โดยมีหมายจับหมายค้นโดยมีพนักงานสอบสวนมากกว่า 200 คน ในขณะนั้น<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> See Yingyi Situ and David Emmons, *Environmental Crime : The Criminal Justice System's Role in Protecting the Environment* ( London ; SAGE, 2000) , p.13 อ้างใน ณรงค์ ใจหาญ, *การประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ*, (วิทยาลัยการยุติธรรม. สำนักงานศาลยุติธรรม, 2546), หน้า 32

การให้ความสำคัญกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมนั้นมิได้จำกัดเฉพาะการจัดตั้ง EPA เท่านั้น สภาสูงของสหรัฐอเมริกา ให้ความสำคัญของการป้องกันและปราบปรามการก่อมลพิษเพราะเห็นว่าการใช้มาตรการทางแพ่งไม่ได้ผลในการยับยั้งมากนัก จึงเพิ่มโทษการก่อมลพิษบางกรณีให้มีโทษถึงขั้นอุกฤษโทษ (felony) และหากมีผลให้ผู้อื่นได้รับบาดเจ็บ จะมีระวางโทษถึงสิบห้าปี เป็นต้น ส่วนโทษปรับนั้น จะมีโทษปรับถึงสองแสนเหรียญสหรัฐ<sup>2</sup> และในปัจจุบันความผิดเกี่ยวกับมลพิษนั้น มีโทษปรับตั้งแต่สองพันห้าร้อยเหรียญถึงหนึ่งล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา

### 3.1.1 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม EPA ได้รับมอบอำนาจในการปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมจากบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ EPA จึงเป็นองค์กรที่บทบาทสำคัญต่อการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งที่เป็นมาตรฐานโดยทั่วไป และมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษมีอำนาจในการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมให้สถานประกอบการต่าง ๆ ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนด รวมทั้งมีอำนาจในการทบทวน และทำความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการหรือดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรการทางกฎหมายที่ EPA นำมาใช้ในการปฏิบัติงานจึงมีมาตรการที่เป็นการออกคำสั่งและควบคุม มาตรการทางแพ่ง มาตรการทางอาญาและมาตรการทางปกครองนอกจากนี้ ยังได้นำมาตรการที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้สถานประกอบการต่าง ๆ ปฏิบัติตามกฎหมายด้วยความสมัครใจ โดยที่ไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเข้าดำเนินการ เช่น การสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ การเผยแพร่ชื่อสถานประกอบการที่ปฏิบัติตามกฎหมายให้สาธารณชนทราบ<sup>3</sup> เป็นต้น โดย EPA จะมีอำนาจที่ได้รับมอบจากบทบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่าง ๆ เช่น กฎหมายควบคุมคุณภาพน้ำ

สหรัฐอเมริกาแบ่งการปกครองออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับรัฐโดยมีรัฐบาลกลางเป็นผู้บริหารและระดับมลรัฐโดยมีรัฐบาลมลรัฐเป็นผู้บริหาร โดยมีการกระจายอำนาจในการบริหารประเทศที่มีความเป็นอิสระต่อกัน แต่ในการกำหนดนโยบาย การบัญญัติกฎหมาย หรือการดำเนินการใด ๆ ของมลรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ต้องสอดคล้องและมีความเข้มข้นไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าของรัฐ เพราะถือว่านโยบายระดับรัฐเป็นนโยบายของชาติที่มลรัฐต้องใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม บางโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อ

<sup>2</sup> Ibid. 11-12

<sup>3</sup> US ; Environmental Protection Agency, Principles of environmental enforcement, (Washington D.C.;US Government Printing Office,1992), p.5-5

สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษต้องอาศัยความเชี่ยวชาญชำนาญการเฉพาะด้านสูง รัฐบาลกลางจะเป็นผู้ดำเนินการเอง เช่น การจัดการปัญหามลพิษข้ามแดน การกำหนดมาตรฐานการระบายอากาศเสียจากรถยนต์ เป็นต้น<sup>4</sup>

### 3.1.1.1 ระดับสหรัฐ<sup>5</sup>

EPA เป็นหน่วยงานของสหรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับทั้งทางแพ่งอาญาและปกครอง แต่เนื่องจากในระยะแรก EPA ขาดบุคลากรที่มีความรู้ด้านการดำเนินคดีอาญา จึงเน้นที่การดำเนินคดีทางแพ่งและทางด้านปกครองมากกว่า

ส่วนกระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกา (Department of Justice) ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า DOJ ทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการดำเนินคดีอาญา แต่ในระยะแรกก่อนทศวรรษ 1970 ยังไม่ได้ให้ความสำคัญต่อความผิดที่ก่อให้เกิดมลพิษมากนัก จนถึงปี 1982 จึงให้ความสำคัญและประสานงานกับ EPA เพื่อดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษ

ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกฎหมายสหรัฐอเมริกา EPA รับผิดชอบในการตรวจตราและกำหนดว่าการกระทำใดที่ฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อม และถ้าเห็นว่าควรฟ้องคดีอาญาจะส่งเรื่องให้ DOJ เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลสหรัฐ DOJ จะพิจารณาข้อเสนอของ EPA ที่เสนอให้ฟ้องคดี โดยทนายความในแผนกความผิดอาญาต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งจัดตั้งเป็นพิเศษ และหากเห็นว่าควรฟ้องก็จะฟ้องต่อศาลนั้น DOJ จะทำหน้าที่ทนายความให้แก่ EPA ส่วนเจ้าพนักงาน EPA จะเข้ามาเพื่อนำเสนอข้อมูลทางด้านเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ที่ตรวจพบต่อศาลในกระบวนการพิจารณา อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีในศาลนั้น ส่วนหนึ่งมีปัญหาเรื่องพยานหลักฐานที่รวบรวมมาไม่เพียงพอ ดังนั้น DOJ ได้เพิ่มศักยภาพของ EPA ในการรวบรวมพยานหลักฐานโดยจัดหลักสูตรการอบรมทางด้านเทคนิคและกฎหมายให้แก่เจ้าพนักงานของ EPA เพื่อให้สามารถสอบสวนและหาพยานหลักฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ส่วนการประสานงานในการสอบสวนของ FBI กับ EPA เป็นคดีเกี่ยวกับการทิ้งขยะอันตราย ซึ่ง EPA จะร้องขอความช่วยเหลือจาก FBI เพื่อร่วมในการสอบสวนและมีแนวโน้มในการร่วมมือกันมากขึ้นในระยะหลังนี้

<sup>4</sup> ศรวณีย์ อินทสอน, “บทบาทเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543) หน้า 81

<sup>5</sup> ณรงค์ ใจหาญ, การประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ, หน้า 34 - 36

### 3.1.1.2 ระดับมลรัฐ<sup>6</sup>

ในกฎหมายสหรัฐอเมริกา ได้ให้อำนาจแต่ละมลรัฐในการออกกฎหมายภายในรัฐที่จะกำหนดมาตรฐานการควบคุมมลพิษในแต่ละมลรัฐเป็นพิเศษได้ และสามารถมีเจ้าพนักงานของแต่ละมลรัฐในการบังคับใช้กฎหมายที่กำหนดขึ้นนี้ด้วย ในระดับมลรัฐนั้น กฎหมายให้อำนาจมลรัฐในการทำหน้าที่ตรวจตรา ติดตาม และบังคับโทษปรับ ทางปกครองทางอาญาและดำเนินคดีแพ่งแก่ผู้ก่อมลพิษได้

ในการดำเนินคดีอาญา ตำรวจมลรัฐทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดี และอัยการประจำมลรัฐรับผิดชอบในการฟ้องคดีอาญา แก่ผู้ฝ่าฝืน ในหลาย ๆ มลรัฐ ได้กำหนดแผนกคดีอาญาที่เกี่ยวข้องสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ และประมาณครึ่งหนึ่งของสหรัฐ ได้มีการประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของหลายหน่วยงานที่มีความรู้และความรับผิดชอบต่อการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีแก่ผู้ก่อมลพิษ

จากการศึกษาวิจัยของ Edwards<sup>7</sup> พบว่า ตำรวจส่วนใหญ่ของมลรัฐได้ทำหน้าที่อย่างแข็งขันในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ โดยเฉพาะการลักลอบขนส่งสารพิษอันตรายหรือการลักลอบทิ้งของเสียอันตราย เป็นต้น นอกจากนี้ตำรวจในมลรัฐหลายมลรัฐได้ดำเนินคดีโดยประสานความร่วมมือระหว่างมลรัฐ รวมทั้งประสานความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน

ส่วนตำรวจที่ทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญาสิ่งแวดล้อมเป็นตำรวจที่ทำหน้าที่อาญาโดยทั่วไป แต่ไม่ใช่ระดับผู้บริหารของตำรวจ นอกจากนี้ ทัศนคติที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ตำรวจในการดำเนินคดีอาญามีใช่เป็นนายความประจำสำนักงาน ส่วนใหญ่เป็นนายความจากองค์การภายนอกซึ่งอาจเป็นสำนักงานอัยการประจำรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

เครื่องมือในการตรวจวัดมลพิษ ตำรวจได้จัดหาเอง แต่การตรวจผลที่เก็บตัวอย่างมา มีบางมลรัฐเท่านั้นที่มีห้องตรวจสอบในหน่วยงานตำรวจ ส่วนใหญ่จะส่งไปตรวจสอบที่หน่วยงานภายนอก ซึ่งอาจเป็นของรัฐหรือเอกชนก็ได้ สำหรับการแจ้งข่าวที่ก่อให้เกิดมลพิษนั้น บางมลรัฐใช้เบอร์โทรศัพท์พิเศษ เพื่อแจ้งข่าว บางมลรัฐใช้กรับแจ้งเหตุ

<sup>6</sup> Edwards S.M. Environmental Criminal Enforcement ; Efforts by the States, In S. Edwards, T. Edwards and C. Fields(eds), Environmental Crime and Criminality; Theoretical and Practical Issues (New York ; Garland, 1996), pp. 205-244

<sup>7</sup> Ibid., pp. 205-244

จากการประเมินการทำงานของตำรวจในแต่ละมลรัฐ พบว่า การทำงานของแต่ละมลรัฐมีไม่เท่ากัน แต่มีข้อสังเกตว่า ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้คือการที่ตำรวจได้รับการฝึกอบรมในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งอาจเป็นการฝึกจาก EPA หรือ FBI ซึ่งทำให้สามารถเข้าใจและบังคับใช้กฎหมายได้ถูกต้องนอกจากนี้ ตำรวจแต่ละมลรัฐเองก็มีความรู้สึกว่าจะต้องมีความร่วมมือกับองค์กรภายนอกที่เกี่ยวข้องให้มากขึ้นเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>8</sup>

### 3.1.1.3 ระดับท้องถิ่น

ในการดำเนินคดีอาญาด้านมลพิษของแต่ละท้องถิ่นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นจะมีเจ้าพนักงานที่รับผิดชอบเป็นเอกเทศในการดำเนินคดี แต่โดยส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้บุคลากรสามประเภท คือ ตำรวจหรือนายอำเภอ อัยการ และ EPA ประจำท้องถิ่น<sup>9</sup> ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดำเนินการดังกล่าวจะได้รับงบประมาณสนับสนุนในการดำเนินการจากรัฐบาลท้องถิ่น เช่น เทศบาล เป็นต้น

ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดนั้น ตำรวจจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการสอบสวน พนักงานอัยการรับผิดชอบในการฟ้องคดี และในบางท้องถิ่นตำรวจจะมีการประสานงานกับพนักงานฝ่ายปกครอง หรือเจ้าพนักงานในหน่วยงานอื่นเพื่อตรวจตราและรวบรวมพยานหลักฐาน ส่วนพนักงานอัยการ ก็จะประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและในบางท้องถิ่นก็จัดแผนกพิเศษเพื่อฝึกอบรมบุคลากรที่มีความรู้ทางด้านสิ่งแวดล้อมในการดำเนินคดีและนำเสนอพยานต่อศาล

### 3.1.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (EPA) ได้รับมอบอำนาจในการปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมจากบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ EPA จึงเป็นองค์กรที่บทบาทสำคัญต่อการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดย EPA จะมีอำนาจที่ได้รับมอบจากบทบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ โดยในระดับปฏิบัติการกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ กำหนดให้มี เจ้าพนักงานที่เรียกว่า 'Administrator' และเป็นเจ้าพนักงานในสังกัด EPA มีอำนาจ

<sup>8</sup> See Yingyi Situ and David Emmons, *Environmental Crime ; The Criminal Justice System s Role in Protecting the Environment* pp. 127-129

<sup>9</sup> Epstein J. and Hammett T.M., *Law Enforcement response to Environmental Crime*, (Washington D.C.; National Institute of Justice, 1995), see also, *Ibid.*, p 129

หน้าที่ในการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ โดยมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่าง ๆ<sup>10</sup> ดังนี้

### 1. กฎหมายควบคุมคุณภาพน้ำ (Clean Water Act; CWA)

บทบัญญัติของกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมคุณภาพน้ำที่สำคัญ คือ Clean Water Act หรือเรียกโดยย่อว่า CWA โดยมีวิวัฒนาการมาจากกฎหมาย Federal Water Pollution Control Act (FWPCA) ซึ่งได้ตราขึ้นในปี ค.ศ. 1948 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมใน 2 ประเด็น Clean Water Amendments ใน ค.ศ. 1977 และ Water Quality Act ในปี ค.ศ. 1978<sup>11</sup>

โครงสร้างของ CWA ประกอบด้วยมาตรการต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายในการดำเนินการเพื่อควบคุมมลพิษทางน้ำ เช่น การอนุญาตให้ระบายน้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะได้โดยตรงภายใต้ระบบอนุญาตที่เรียกว่า National Pollution Discharge Elimination System หรือ NPDES permit NPDES เป็นการออกใบอนุญาตเพื่อทำการควบคุมปริมาณและความเข้มข้นของสารพิษที่แหล่งกำเนิดมลพิษสามารถระบายลงสู่ลำธาร ทะเลสาบ หรือสู่ทะเลได้โดยตรง ซึ่งใบอนุญาตออกโดยมลรัฐหรือ EPA ตามที่กำหนดไว้ใน FWPCA มาตรา 301(a) หรือการบำบัดเบื้องต้น<sup>12</sup> นอกจากนี้ CWA ยังได้บัญญัติให้มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ ซึ่งจำแนกได้ 2 ประเภท คือ มาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำ และมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง ตามมาตรา 303 ทั้งมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำ และมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง จะถูกผลักดันโดยสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (EPA) ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา 303(c) แห่งรัฐบัญญัติ CWA มาตรฐานทั้งสองประเภทนี้ จะเป็นมาตรฐานพื้นฐานที่แต่ละมลรัฐจะนำไปใช้อ้างอิงเพื่อประกาศกำหนดค่ามาตรฐานในมลรัฐของตน โดยที่ EPA สามารถทำการปรับปรุงค่ามาตรฐานเหล่านี้ให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสถานการณ์ปัญหามลพิษ ซึ่งมลรัฐจะรับรู้และอ้างอิงสำหรับการใช้มาตรฐานตามที่ปรับปรุงด้วย ตามหลักการแล้วมลรัฐไม่อาจกำหนดค่ามาตรฐานที่มีความเข้มงวดน้อยกว่าที่ EPA ประกาศกำหนดไว้ แต่มลรัฐอาจกำหนดค่ามาตรฐานที่แตกต่างไปจากที่รัฐบาลกลางโดย EPA กำหนดไว้ได้ หากเป็นกรณีเป็นการกำหนดค่ามาตรฐานที่มีความเข้มงวดมากกว่า EPA มีอำนาจดำเนินการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ในส่วนของการกำหนด

<sup>10</sup> ศรวณีย์ อินทสอน, “บทบาทเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535,” . หน้า 81

<sup>11</sup> Jeffrey W. Vincoli, *Basic guide to environmental compliance* p. 19

<sup>12</sup> Linda A. Malone, *Environmental law ; The Professor* pp. 74-75

มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งที่เป็นมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำและมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้ง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 303(c) (3) แห่ง CWA และ EPA ยังมีอำนาจในการพัฒนาปรับปรุงค่ามาตรฐานทั้งสองประเภทให้มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหามลพิษและสภาพของแหล่งน้ำ โดยเป็นผู้ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับเกี่ยวกับปริมาณความเข้มข้นของสารมลพิษในใบอนุญาตที่ EPA เป็นผู้ออกให้กับสถานประกอบการที่ต้องการระบายน้ำทิ้งออกนอกเขตที่ตั้งสถานประกอบการ ตามมาตรา 402 และ EPA ยังมีอำนาจในการควบคุม ติดตาม ตรวจสอบ และดำเนินการบังคับให้สถานประกอบการหรือแหล่งกำเนิดมลพิษต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของ CWA

### 1.1 อำนาจในการดำเนินการทางปกครอง<sup>13</sup>

1.1.1 กรณีสถานประกอบการที่ฝ่าฝืนหรือละเมิดข้อกำหนดในใบอนุญาตนั้น EPA มีอำนาจในการใช้มาตรการทางปกครอง คือ การออกคำสั่งให้สถานประกอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อกำหนดภายในระยะเวลาที่ระบุไว้ หรือการบังคับใช้วิธีการทางแพ่งผ่านอำนาจทางตุลาการ ซึ่ง EPA ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจผ่านทาง Department of Judicial Attorney โดยจะเป็นการฟ้องโดยนำคดีขึ้นสู่ศาล

1.1.2. ในกรณีผู้ประกอบการฝ่าฝืนบทบัญญัติของ CWA หรือทำการระบายน้ำทิ้งโดยละเมิดเงื่อนไขตามที่กำหนดในใบอนุญาต ตามมาตรา 309 (b)(d) โดยการกระทำผิดดังกล่าวไม่จำเป็นต้องแสดงให้เห็นถึงขนาดว่าผู้ฝ่าฝืนนั้นได้ประมาทหรือจงใจแต่อย่างใด โดยกำหนดค่าปรับเป็นจำนวนเงิน 25,000 เหรียญสหรัฐ และ EPA มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล โดยกำหนดเป็นจำนวนเงินค่าปรับสำหรับการฝ่าฝืนหรือละเมิดบทบัญญัติของ CWA รวมทั้งการละเมิดใบอนุญาต โดยแบ่งระดับจำนวนเงินค่าปรับเป็น 2 ระดับ คือ ระดับที่ 1 ปรับไม่เกิน 10,000 เหรียญสหรัฐ ต่อการละเมิดแต่ละครั้ง และปรับสูงสุดได้ถึง 25,000 เหรียญสหรัฐ และระดับที่ 2 ปรับไม่เกิน 10,000 เหรียญสหรัฐ ต่อวันสำหรับการละเมิดแต่ละครั้ง และปรับสูงสุดได้ถึง 125,000 เหรียญสหรัฐ

<sup>13</sup> Lynn M.Gallagher. "Clean Water Act " in *Environmental law handbook* ed Thomas F.P Sullivan (Maryland;Government Institutes,1995),pp. 165-166

## 1.2 อำนาจในการดำเนินการทางอาญา

ในกรณีที่มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายโดยผู้ฝ่าฝืนนั้นได้กระทำโดยจงใจหรือกระทำโดยประมาท จำนวนค่าปรับสำหรับการเริ่มต้นกระทำ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทประกอบด้วยค่าปรับเป็นจำนวนเงินตั้งแต่ 2,500 ถึง 25,000 เหรียญสหรัฐต่อวัน จำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าหากการฝ่าฝืนนั้นเป็นการกระทำโดยจงใจ ค่าปรับเป็นจำนวนเงิน 5,000 ถึง 50,000 เหรียญสหรัฐต่อวัน จำคุกไม่เกินสามปีหรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 309 (c) สำหรับบุคคลใดที่จงใจละเมิดหรือฝ่าฝืนใบอนุญาตหรือข้อกำหนดอื่น ๆ ของกฎหมายและรู้อยู่แล้วในขณะที่กระทำว่าทำให้บุคคลอื่นต้องอยู่ในอันตรายที่ถึงขั้นเสียชีวิตหรือได้รับอันตรายสาหัส ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับเป็นเงินสูงถึง 250,000 เหรียญสหรัฐ และ 1,000,000 เหรียญสหรัฐ สำหรับองค์การที่ทำละเมิด และต้องโทษจำคุกสูงถึงสิบห้าปี ตามมาตรา 309 (c) (3) เช่น ผู้ฝ่าฝืนรู้หรือจงใจปล่อยทิ้งของเสียอันตรายลงสู่ท่อระบายน้ำสาธารณะหรือแหล่งน้ำ เป็นต้น<sup>14</sup> โดยการลงโทษทางอาญานั้น EPA จะประสานงานในการดำเนินการร่วมกับกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice หรือ DOJ)

## 2. กฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศ (The Clean Air Act; CAA)

ก่อนปี ค.ศ. 1995 บทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพของอากาศได้ประสบความสำเร็จในการควบคุมของมลรัฐและรัฐบางท้องถิ่น ภาคเอกชนถูกจำกัดขอบเขตในการได้รับการเยียวยาความเสียหายภายใต้ระบบกฎหมาย Common Law และในปีเดียวกันนี้สภาองเกรสได้ผ่านกฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ ในชื่อว่า “The Air Pollution Control Act” มีเนื้อหาที่กำหนดให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคและการวิจัยแก่มลรัฐ เพื่อที่มลรัฐจะได้ดำเนินการควบคุมมลพิษทางอากาศภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ และ The Air Quality of 1976 ได้กำหนดให้การดำเนินการของรัฐบาลกลางอยู่บนพื้นฐานของมาตรฐานคุณภาพอากาศ ต่อมาในปี ค.ศ. 1970 สภาองเกรสได้ผ่านกฎหมายในชื่อว่า The Clean Air Act (CAA) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ยังได้ขยายบทบาทของรัฐบาลกลางในการควบคุมมลพิษทางอากาศมากขึ้น<sup>15</sup> โครงสร้างของ CAA ประกอบด้วยมาตรการควบคุมมลพิษทางอากาศที่มีความหลากหลาย โดยในแต่ละโครงการควบคุมจะถูกแบ่งแยกประเภทของแหล่งกำเนิดที่ระบายอากาศเสียเป็นประเภทต่างๆ เช่น แหล่งกำเนิดมลพิษที่เคลื่อนที่ได้ (The Mobile Source) มาตรฐานของแหล่งกำเนิดใหม่ โครงการ

<sup>14</sup> Ibid.,p.167

<sup>15</sup> Ibid.,p. 46.



เกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติ (National Ambient Air Quality Standard; NAAQ) มาตรฐานการระบายอากาศแห่งชาติสำหรับการระบายสารมลพิษทางอากาศที่เป็นอันตราย (National Emission Standard for Hazzardous Air Pollution) และการอนุญาตการค้าเกี่ยวกับ ก๊าซซัลเฟอร์ (The Sulfur Allowance Trading Program)<sup>16</sup> EPA มีอำนาจในการควบคุมคุณภาพอากาศตามกฎหมายฉบับนี้ กล่าวคือมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติ สำหรับชนิดของสารมลพิษที่เจือปนในอากาศ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 109 โดยที่มาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาตินี้ถูกกำหนดเพื่อเป็นการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนและสวัสดิการสาธารณะให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัย โดย EPA จะประกาศมาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติเพื่อควบคุมปริมาณสารมลพิษที่ปล่อยสู่บรรยากาศ และการกำหนดค่ามาตรฐานดังกล่าว EPA จึงต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งการกำหนดค่ามาตรฐานนี้ต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่งโดยมีการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบกิจการและประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการบังคับใช้ค่ามาตรฐานดังกล่าวนี้ เพื่อให้การกำหนดค่ามาตรฐานมีความเหมาะสมทั้งกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากคุณภาพของอากาศและผู้ประกอบการที่ต้องทำการปรับปรุงหรือสร้างระบบเพื่อให้การระบายอากาศเสียมีค่าสารมลพิษเป็นไปตามที่ EPA กำหนดตามมาตรา 111

นอกจากนี้แล้ว EPA ยังมีอำนาจในการดำเนินการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมให้คุณภาพอากาศอยู่ในระดับตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ และมีอำนาจติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมให้สถานประกอบการต่าง ๆ ปฏิบัติตามมาตรฐานการระบายอากาศเสียม จากแหล่งกำเนิดที่กฎหมายกำหนด และในกรณีที่มีสถานการณ์ปัญหามลพิษที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง กฎหมายกำหนดให้ EPA มีอำนาจในการดำเนินการ ดังนี้

## 2.1 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางปกครอง

### 2.1.2 ยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งให้สถานประกอบการหยุด

กระทำการที่เป็นเหตุให้เกิดการแพร่กระจายมลพิษสู่บรรยากาศ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ได้ตามความเหมาะสม ซึ่งในระหว่างรอผลการพิจารณาของศาล EPA มีอำนาจในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อหยุดยั้งหรือลดความรุนแรงของผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการแพร่กระจาย

<sup>16</sup> Jeffrey M.Gaba, Environmental law p 111.

ของมลพิษ<sup>17</sup> เช่น กรณีที่ EPA มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ผลิตรถยนต์เรียกรถยนต์ที่ปล่อยมลพิษ ละเมิดมาตรฐานคุณภาพอากาศกลับคืนมา และทำการซ่อมรถยนต์โดยไม่สามารถคิดค่าซ่อมจาก ลูกค้าได้ หรือกรณีที่ทำกรตัดความช่วยเหลือทางการเงินของกองทุนแก่ท้องถิ่นที่ไม่ปฏิบัติตาม มาตรฐานการควบคุมมลพิษ<sup>18</sup>

2.2.2 อำนาจในการดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิด บทบัญญัติของกฎหมายโดยที่ EPA สามารถออกคำสั่งผ่านสำนักงานภูมิภาคให้ยื่นหนังสือเตือน แก่ผู้กระทำการละเมิดหรือฝ่าฝืนให้ยุติการกระทำเช่นว่านั้น โดยกำหนดระยะเวลาในการปรับปรุง แก้ไขให้ถูกต้อง หากยังคงเพิกเฉยต่อเนื่องสองเกิน 30 วัน EPA สามารถดำเนินการบังคับใช้ได้ด้วย มาตรการทางแพ่งหรือมาตรการอย่างอื่น ๆ กับบุคคลผู้นั้นได้ ซึ่งการบังคับใช้โดยมาตรการทาง แพ่งภายใต้ CAA กำหนดให้อำนาจแก่ผู้บริหาร (Administrator) ในการดำเนินการบังคับทาง ปกครอง เพื่อฟ้องร้องต่อผู้ทำละเมิดได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่าน Department of Justice (DOJ) หรือศาลแต่อย่างใด กล่าวคือ มาตรา 113(d) ให้อำนาจแก่ Administrator ในการกำหนดโทษ ปรับทางปกครองซึ่งมีจำนวนเงินสูงถึง 200,000 เหรียญสหรัฐ หรือมากกว่านั้น หาก Administrator และ The Attorney General เห็นพ้องกันว่ามีความเหมาะสม และ Administrator ต้องทำหนังสือแจ้งให้ผู้กระทำการละเมิดหรือฝ่าฝืนทราบ โดยผู้กระทำการละเมิดหรือฝ่าฝืนมี ระยะเวลาภายใน 30 วันที่จะยื่นคำร้องให้พิจารณาทบทวน การดำเนินการตาม กรณีดังกล่าวเป็นที่นิยม ของ EPA มาก เนื่องจากไม่เพียงแต่จะทำให้ EPA ไม่ต้องประสานกับ DOJ ก่อนแล้ว EPA ยัง สามารถที่จะดำเนินการกับผู้ละเมิดได้อย่างรวดเร็วกว่าด้วย<sup>19</sup>

## 2.2 อำนาจในการดำเนินการทางอาญา

The Clean Air Act (CAA) ให้อำนาจแก่ Administrator ในการ เข้าไปยังแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย มีอำนาจตรวจสอบ แหล่งกำเนิดมลพิษและทำการเก็บข้อมูลโดยใช้อุปกรณ์ในการตรวจสอบ ตามมาตรา 114 (c) และ ในกรณีพบว่าแหล่งกำเนิดมลพิษฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย มีอำนาจสั่งการและ

<sup>17</sup> G. Wilaim Frick, "Air Pollution Contro" in *Envirementol Law Handbook*, 7 ed., p.171 อ้างถึงใน โทมท ทองภิญโญชัย " การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," (วิทยานิพนธ์ ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรมหาวิทยาลัย หน้า, 2534 ) หน้า. 193 - 194

<sup>18</sup> Pursuing compliance in environmental enforcement law 507 ,ed. (Tulane Law School Spring 1998), pp. 51-52 (Mimeographed)

<sup>19</sup> William F. Brownell, " Clean Air Act", in *Envirementol Law Handbook*, p.131

ดำเนินการบังคับให้แหล่งกำเนิดมลพิษปฏิบัติตามกฎหมาย มีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองเป็นเงินจำนวน 25,000 เหรียญสหรัฐต่อวันสำหรับการละเมิดแต่ละครั้ง ตามมาตรา 113(d) และยังมีอำนาจแก่ Administrator ในการจ่ายเงินรางวัลไม่เกิน 10,000 เหรียญสหรัฐ ให้กับบุคคลใดที่ให้ข้อมูลซึ่งนำไปสู่การลงโทษทางอาญาได้

### 3. กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากร (The Resource Conservation and Recovery Act : RCRA)

กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูและการอนุรักษ์ทรัพยากร(The Resource Conservation and Recovery Act : RCRA) รัฐสภาได้ตราขึ้นบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1976 ในฐานะที่เป็นส่วนแก้ไขเพิ่มเติมของ The Solid Waste Disposal Act (SWDA) ที่บัญญัติขึ้นในปี ค.ศ. 1965<sup>20</sup> และมีการแก้ไขอีกครั้งในปี 1980 ซึ่งเป็นการแก้ไขมาตรา 1304 เกี่ยวกับเรื่องน้ำมัน และในปี ค.ศ. 1984 มีการแก้ไขอีกครั้ง โดยเป็นการปรับปรุงมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมกากสารพิษอันตรายหลายประการ เช่น การจัดการกากสารพิษอันตรายจากแหล่งกำเนิดขนาดเล็ก การห้ามทิ้งกากสารพิษอันตรายที่ยังไม่ได้บำบัดอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการลงสู่พื้นดิน (Land-Ban) การกำหนดวิธีการควบคุมเป็นพิเศษสำหรับการเผาผลาญและการปนเปื้อนของกากของเสียอันตราย เช่น น้ำมัน<sup>21</sup> โดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกัน คุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนและคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากการแพร่กระจายของกากสารพิษอันตรายที่ไม่ได้ผ่านการบำบัดอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์ทางวิชาการ

โครงสร้างของบทบัญญัติ RCRA ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคุณสมบัติของกากสารพิษอันตรายไว้ 4 ประการ คือ กากสารพิษประเภทที่มีคุณสมบัติติดไฟได้ ซึ่งรวมถึงของเหลวบางชนิด เช่น ตัวทำละลาย คุณสมบัติประเภทที่สอง คือ กากสารพิษอันตรายที่มีคุณสมบัติกัดกร่อนได้ ได้แก่ กรดหรือสารอื่น ๆ ที่ใช้ในการกัดกร่อน คุณสมบัติของกากสารพิษอันตรายประเภทที่สาม คือ กากสารพิษอันตรายที่มีคุณสมบัติเกิดปฏิกิริยาได้ในภาวะปกติ และประการที่สี่ คือ กากสารพิษประเภทที่มีคุณสมบัติเป็นพิษอันตราย ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายได้เมื่อสูดดมไอระเหยรวมทั้งก่อให้เกิดการปนเปื้อนต่อสิ่งแวดล้อมได้

นอกจากนี้ RCRA ยังได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนในการกำจัดกากสารพิษอันตรายไว้หลายประการ ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การขนส่ง ระบบการอนุญาต การเก็บรักษา การทำลาย การกำหนดสถานที่ที่สามารถทิ้งหรือกำจัดกากสารพิษอันตรายได้ ตลอดจนการ

<sup>20</sup> Jeffrey W. Vincoli, *Basic guide to environmental compliance* p. 110

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 112

กำหนดมาตรฐานของเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ในกระบวนการกำจัด ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว กฎหมายได้กำหนดให้สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมหรือ EPA เป็นหน่วยที่มีอำนาจในการดำเนินการดังกล่าวได้ เช่น EPA มีอำนาจออกหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมกากสารพิษอันตรายจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงานอุตสาหกรรมหรือการประกอบกิจการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดกากสารพิษอันตรายจำนวนตั้งแต่ 100 กิโลกรัมต่อเดือนขึ้นไป<sup>22</sup>

EPA ถือเป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทสำคัญในการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการดำเนินการเกี่ยวกับการกำจัดของเสียอันตรายเหล่านี้ได้ดำเนินการด้วยวิธีการขั้นตอนที่ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยให้อำนาจแก่ EPA ในการกำหนดมาตรฐานและวิธีการสำหรับสถานประกอบการที่ก่อให้เกิดหรือดำเนินการจัดการกับกากของเสียอันตราย ตามมาตรา 3001 กำหนดให้ EPA ประกาศข้อบังคับหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการแยกแยะของเสียอันตรายโดยกำหนดรายชื่อของเสียอันตรายหรือกำหนดลักษณะของของเสียอันตรายได้ ซึ่งการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับของเสียอันตรายของบุคคลใด ตามกฎหมายกำหนดว่าจะต้องแจ้ง EPA ทราบทุกครั้ง<sup>23</sup>

ในกรณีที่มีการกระทำซึ่งเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดข้อบังคับหรือกฎระเบียบต่างๆ EPA มีอำนาจดำเนินการบังคับใช้กฎหมายภายใต้บทบัญญัติของ RCRA ดังนี้

### 3.1. อำนาจในการดำเนินการทางปกครอง

เมื่อ EPA ได้พิจารณาเห็นว่าบุคคลใดกำลังละเมิดหรือฝ่าฝืนข้อบังคับตามที่กำหนดในหมวด C ของ RCRA (รวมทั้งการฝ่าฝืนข้อบังคับหรือข้อกำหนดในใบอนุญาต) EPA มีอำนาจในการออกคำสั่งกำหนดเงื่อนไขให้บุคคลนั้นได้ปฏิบัติตามกฎหมายทันที โดยให้ระยะเวลาพอสมควรหรืออาจทำการฟ้องร้องผู้ฝ่าฝืนต่อ U.S. District Court ขอให้ศาลมีคำสั่งให้หยุดการกระทำที่ฝ่าฝืนชั่วคราว ซึ่งจะเป็นการบรรเทาความเสียหายที่อาจส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงได้ ตามมาตรา 3008<sup>24</sup> หรือกรณีตามมาตรา 6973 ที่บัญญัติให้อำนาจแก่ผู้บริหาร (Administrator) โดยเมื่อได้แจ้งต่อมลรัฐที่ได้รับผลกระทบแล้ว ผู้บริหารอาจดำเนินการใด ๆ เช่น สั่งปิดสถานประกอบการที่ทำการฝ่าฝืนกฎหมายได้ทันทีรวมทั้งออกคำสั่งเท่าที่จำเป็น

<sup>22</sup> Gary F.Lindgren, Guide to managing industrial waste (U.S.A.; Butterworth.1983),p.18. อ้างถึงใน โภเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม". หน้า. 197-198

<sup>23</sup> David R.Case, "Resource Conservation and Recovery Act," in Environmental law handbook p.45

<sup>24</sup> David R.Case, "Resource Conservation and Recovery Act ", in Environmental law handbook p.71

เพื่อป้องกันสุขภาพอนามัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อม<sup>25</sup> ถือเป็นมาตรการที่กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะนำมาใช้ในการบังคับกรณีที่มีอันตรายร้ายแรงใกล้จะถึงต่อสุขภาพอนามัยหรือสิ่งแวดล้อม

### 3.2 อำนาจในการดำเนินการอาญา

RCRA กำหนดโทษปรับทางอาญาเป็นจำนวนเงินถึง 50,000 เหรียญสหรัฐจำคุกสองปีหรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับบุคคลที่กระทำความผิดโดยจงใจ โดยในปี 1984 ได้ขยายการกระทำความผิดที่ถือเป็นการกระทำละเมิดทางอาญา เช่น จงใจกระทำการละเมิดขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด หรือจงใจขนส่งกากของเสียอันตรายไปยังสถานที่ที่ยังไม่ได้รับอนุญาตจาก EPA หรือจงใจทำการขนส่งของเสียอันตรายไม่เปิดเผย นอกจากนี้ยังได้กำหนดถึงการกระทำการฝ่าฝืนหรือละเมิดที่ถือเป็นการผิดอาญาร้ายแรงที่มีลักษณะเป็น Knowing Endanger ซึ่งมีโทษปรับเป็นจำนวนเงินที่มากถึง 250,000 เหรียญสหรัฐ (หนึ่งล้านเหรียญสหรัฐสำหรับบริษัทหรือองค์กร) และต้องจำคุกนานถึงสิบห้าปี<sup>26</sup>

เห็นได้ว่า RCRA ให้ความสำคัญกับการดำเนินการโดยมาตรการทางอาญาเพื่อเป็นการยับยั้งการกระทำความผิดเป็นอย่างมาก ซึ่งเห็นได้จากการขยายการกระทำที่ถือเป็นการผิดแล้วดังที่กล่าวมาข้างต้น ยังให้อำนาจแก่ Administrator ในการเข้าไปยังแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อทำการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่ (Officer) ลูกจ้าง (Employee) หรือตัวแทนของ EPA ที่ได้รับการแต่งตั้งจาก Administrator มีอำนาจเข้าไปยังสถานที่ที่มีการเก็บ ผลิต ขนส่ง หรือการจัดการของเสียอันตรายในเวลาที่เหมาะสม เพื่อทำการตรวจเก็บตัวอย่าง ซึ่งการตรวจสอบจะต้องกระทำอย่างสมเหตุสมผลโดยทันที และในการเก็บตัวอย่างแต่ละครั้ง เจ้าหน้าที่จะต้องออกใบรับ (receipt) ที่แสดงข้อความเกี่ยวกับตัวอย่างที่เก็บมานั้นให้แก่เจ้าของ ผู้ประกอบการ หรือตัวแทนของสถานประกอบการนั้นๆ ตามมาตรา 3007 (a) (1) (2) นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ Administrator ตัวแทน และลูกจ้างของ EPA มีอำนาจในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนทางอาญาภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้ และให้นำผลของการสืบสวนสอบสวนนั้นเสนอให้อัยการเพื่อดำเนินคดีต่อไป ตามมาตรา 2002 (c)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น เห็นได้ว่า แม้สหรัฐอเมริกาจะมีกฎหมายควบคุมมลพิษหลายฉบับ เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ หรือกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์

<sup>25</sup> Pursuing compliance in environmental enforcement law 507 , ed. Robert R . Kuehn, pp. 51-52

<sup>26</sup> Ibid.,pp. 71-72

ทรัพยากรธรรมชาติ แต่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายทุกฉบับรวมทั้ง มาตรการทางอาญาด้วย คือเจ้าพนักงานของ EPA ที่เรียกว่า Administrator ทำให้การบังคับใช้ กฎหมายมีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ จากการศึกษาพบว่า การปฏิบัติงานของหลาย ประการมีลักษณะคล้ายกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษของไทย แต่ก็มีข้อแตกต่างกันบางประการ อันทำให้ประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกัน ดังจะได้ศึกษาต่อไป

### 3.1.3 การสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

ในการสอบสวนคดีอาญาในประเทศสหรัฐอเมริกา อำนาจในการสืบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน การจับกุมผู้กระทำความผิดเป็นของตำรวจ แต่อัยการมีอำนาจควบคุมการ ดำเนินการของตำรวจตั้งแต่เริ่มต้นคดี ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญของกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญาของนานาอารยประเทศ โดยมีบทบาทควบคุมพนักงานสอบสวนอย่างใกล้ชิด เพราะ สามารถเข้าร่วมในการสอบสวน และอาจร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวน กล่าวคือเมื่อมี การกระทำความผิดเกิดขึ้น อัยการจะมีหน้าที่บริหารประสานงาน และสั่งการกับผู้อยู่ในสำนักงาน เขตของตนและกับตำรวจและเจ้าหน้าที่ซึ่งทำการสอบสวนและป้องกันอาชญากรรมหน่วยงาน อื่น ๆ ด้วย เช่น สำนักงานอัยการในนครนิวยอร์ก มีหน่วยฆาตกรรม ซึ่งมีอัยการผู้ช่วยประจำอยู่ ตลอดเวลา เมื่อมีการฆาตกรรมเกิดขึ้น อัยการผู้ช่วยหน่วยนี้จะไปร่วมทำการสืบสวนร่วมกับตำรวจ ในที่เกิดเหตุได้สอบสวนปากคำพยาน ควบคุมการสอบสวนดำเนินคดีจนถึงขั้นพิจารณา<sup>27</sup>

ในส่วนของ การดำเนินคดีเกี่ยวกับความผิดอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น กระทรวงยุติธรรมถือเป็นองค์กรซึ่งรับผิดชอบการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายของประเทศและใน กระทรวงยุติธรรมนั้นประกอบด้วยสำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รับผิดชอบในการฟ้องร้อง ดำเนินคดีแทนรัฐบาลทั้งหมดซึ่งในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ นั้น มีการให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติโดยมี การตั้งสำนักงานสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับ ให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งหากมีการกระทำความผิดที่ เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย พนักงานอัยการของสำนักงานแผนกสิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติในการดำเนินการฟ้องร้องคดีไม่ว่าจะเป็นทางแพ่งหรือทางอาญา โดยมีการ ประสานงานกับ EPA เพื่อสืบสวนสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานในการฟ้องร้องคดีอาญาต่อไป

<sup>27</sup> เมธา วาตีเจริญ, บทบาทของเจ้าพนักงานตำรวจในการสอบสวนคดีอาญา, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สุทรไพศาล, 2535), หน้า 233

สำหรับ EPA นั้น ก่อตั้งขึ้นในปี 1970 โดยความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลและสภาองเกรสเพื่อเป็นให้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการปกป้องสุขภาพมนุษย์และสิ่งแวดล้อม และดูแลประสานงานเกี่ยวกับการฟื้นฟูและสร้างมาตรฐานใหม่ในการควบคุมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้คนอเมริกันมีความเป็นอยู่ในสภาพแวดล้อมที่สะอาดจริง ๆ

ในปัจจุบัน EPA มีเจ้าหน้าที่กว่า 17,000 คนทั่วประเทศ มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่ Washington, DC, และมีสำนักงานอีก 10 สำนักงานตามภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งในแต่ละสำนักงานจะมีห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ เจ้าหน้าที่ของ EPA นั้น จะมีการศึกษาสูงและผ่านการฝึกอบรมทางเทคนิค โดยมากกว่าครึ่งหนึ่งเป็นวิศวกรนักวิทยาศาสตร์และนักวิเคราะห์นโยบาย เจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานได้รับทุนการวิจัย และผู้เชี่ยวชาญด้านคอมพิวเตอร์ โดยเจ้าหน้าที่ของ EPA นั้นยังมีความรู้ด้านกฎหมายอีกด้วย<sup>28</sup>

ในปี 1982 EPA ได้จัดตั้งแผนกเฉพาะสำหรับการบังคับใช้กฎหมายอาญาด้านมลพิษโดยตระหนักถึงความจำเป็นในการที่จะปราบปรามอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม โดยสภาองเกรสได้ออกกฎหมายให้อำนาจกับ EPA ในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเต็มที่ในปี 1988 และมีการฟ้องร้องดำเนินคดีมลพิษกันอย่างกว้างขวางในปี 1990<sup>29</sup>

การบังคับใช้มาตรการทางอาญาประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ เช่น การให้ข้อมูลอันเป็นเท็จแก่รัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของเอกชน, ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมปล่อยของเสียอันตรายจนเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับบาดเจ็บหรืออันตรายสาหัสและเสียชีวิต, เรือบรรทุกน้ำมันทำให้น้ำมันเกิดการรั่วไหลลงในมหาสมุทรเกิดความเสียหายต่อผิวน้ำและชายหาด เป็นต้น<sup>30</sup>

กฎหมายของรัฐบาลกลางนั้น มีการนำบังคับใช้มาตรการทางอาญาอย่างจริงจัง โดยเจ้าหน้าที่วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม, วิศวกร, ทนายความ, และเจ้าหน้าที่เฉพาะด้านที่ได้รับการฝึกฝนอย่างดี โดยมีสำนักงานกว่า 40 แห่งทั่วประเทศ เพื่อเป็นการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ และมีการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีการตรวจสอบการละเมิดกฎหมาย จนประสบความสำเร็จในการฟ้องร้องดำเนินคดีใน

<sup>28</sup> U.S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, About Administrator [ออนไลน์], 22 พฤษภาคม 2553, แหล่งที่มา <http://www.epa.gov/epahome/aboutepa.htm>.

<sup>29</sup> U.S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, Basic information Criminal Enforcement. [ออนไลน์], 22 พฤษภาคม 2553, แหล่งที่มา <http://www.epa.gov/compliance/basics/criminal.html>.

<sup>30</sup> Ibid.

ความผิดทางอาญา และเป็นแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานเพื่อบังคับใช้มาตรการทางอาญาให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลด้วย<sup>31</sup>

ในส่วนของ EPA นั้น มีการบังคับใช้มาตรการทางอาญาอย่างเข้มงวดมีการกำหนดโทษถึงจำคุกกับการกระทำความผิดที่มีความรุนแรงหรือการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือเป็นกระทำทำโดยเจตนาละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายอย่างชัดเจน เพื่อเป็นการยับยั้งการกระทำความผิดอันเป็นการปกป้องสุขภาพมนุษย์และสิ่งแวดล้อม<sup>32</sup>

การสอบสวนความผิดอาญาของ EPA มีเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะสำหรับตรวจสอบการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพราะเป็นอาชญากรรมที่ก่อให้เกิดภัยคุกคามสำคัญต่อสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม<sup>33</sup> เจ้าหน้าที่ของ EPA นั้น มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลกลางในการดำเนินการสอบสวน, พกปืน, จับกุม โดยได้รับการรับรองตามกฎหมายของรัฐบาลกลาง<sup>34</sup>

เห็นได้ว่าการตรวจสอบเพื่อบังคับให้เป็นบทบัญญัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ นั้นมีหน่วยงานที่รับผิดชอบชัดเจนคือ EPA โดยรับผิดชอบในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมทุกฉบับตามที่กฎหมายนั้นจะกำหนดไว้ทำให้เกิดความไม่เอกภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และในการบังคับใช้มาตรการทางอาญานั้น EPA ได้จัดตั้งแผนกเฉพาะสำหรับการบังคับใช้กฎหมายอาญาด้านมลพิษโดยตรง (Nation Enforcement Investigation Center) โดยมีบทบาทสำคัญในการให้การสนับสนุนข้อมูลหรืองานวิจัยในทางวิทยาศาสตร์โดยเฉพาะในคดีอาญาที่มีความสลับซับซ้อน พร้อมทั้งมีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับมลพิษคอยให้คำปรึกษาในการดำเนินคดี<sup>35</sup> ทำให้การตรวจสอบเพื่อพบการกระทำผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของ การดำเนินคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ นั้น กระทรวงยุติธรรมถือเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการบังคับใช้

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> U.S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, Criminal enforcement [ออนไลน์], 22 พฤษภาคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.epa.gov/compliance/criminal/index.html> .

<sup>33</sup> U.S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, Criminal enforcement criminal investigations [ออนไลน์], 22 พฤษภาคม 2553 แหล่งที่มา <http://www.epa.gov/compliance/criminal/investigations/index.html>.

<sup>34</sup> 18 USC 3063 - Powers of Environmental Protection Agency. [ออนไลน์], 22 พฤษภาคม 2553. แหล่งที่มา <http://openjurist.org/title-18/us-code/section-3063/powers-of-environmental-protection-agency>.

<sup>35</sup> U.S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, Nation Enforcement Investigation Center [ออนไลน์], 22 พฤษภาคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.epa.gov/oecaerth/heic/index.html>.



กฎหมายและรักษาผลประโยชน์ของประเทศ ในการคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะการคุกคาม ทั้งจากในและต่างประเทศ เพื่อให้รัฐบาลสามารถควบคุมและป้องกันอาชญากรรมตลอดจนการ กระทำที่ละเมิดกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมกับประชาชนอเมริกันทั้งประเทศ<sup>36</sup> ใน กระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาจะประกอบด้วยสำนักอัยการสูงสุดซึ่งเป็นผู้บริหารงานและ บังคับใช้กฎหมายในกระทรวงยุติธรรมตลอดจนควบคุมตลอดจนบริหารงานสำนักงานต่างๆ ใน กระทรวง เช่น พนักงานอัยการซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินคดีต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา เพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายและมีการขยายบทบาทของพนักงานอัยการโดยกำหนดให้มี ตำแหน่งผู้ช่วยพนักงานอัยการเพื่อช่วยงานของพนักงานอัยการที่มีมากขึ้น และจัดตั้งแผนกต่าง ๆ ให้ทันกับลักษณะของการก่ออาชญากรรมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา<sup>37</sup>

สำนักอัยการสูงสุดแบ่งออกเป็นหลายแผนกเพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญใน การดำเนินคดีที่มีลักษณะแตกต่างกัน เช่น แผนกการแข่งขันทางการค้า แผนกภาษีอากร รวมถึง แผนกสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Environment and Natural Resources Division) ซึ่ง รับผิดชอบในการการดำเนินคดีในศาลให้รัฐบาลกลางเพื่อส่งเสริมและรักษาภาพแวดล้อมใน สหรัฐอเมริกาได้รับและจัดการที่ดินสาธารณะและปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ<sup>38</sup>

แผนกสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Environment and Natural Resources Division) ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า ENRD ก่อตั้งขึ้นในปี 1909 มีสำนักงานอยู่ตาม ที่ ต่าง ๆ เช่น มีสำนักงานอยู่ตามที่ตั้งต่าง ๆ เช่น Washington, DC, Anchorage, Boston, Denver, Sacramento, San Francisco Seattle มีเจ้าหน้าที่กว่า 600 คน และอีกกว่า 6000 คนที่ปฏิบัติ หน้าที่อยู่เกือบทุกหน่วยงานของรัฐบาลกลางและศาลต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยมีภารกิจหลักอย่าง หนึ่งคือรับผิดชอบในการป้องกันและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ<sup>39</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่าการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้ใน ความผิดเกี่ยวกับมลพิษนั้น โดยหลักแล้วเป็นความร่วมมือกันระหว่างเจ้าพนักงานที่มีอำนาจใน ตรวจสอบเพื่อการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศคือ เจ้าหน้าที่ของ EPA และเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมเพื่อดำเนินคดีคือ พนักงานอัยการแผนกสิ่งแวดล้อมและ

<sup>36</sup> THE UNITED STATE DEPARTMENT OF JUSTICE, About DOJ, [ออนไลน์], 22 พฤษภาคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.justice.gov/02organizations/about.html>.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> THE UNITED STATE DEPARTMENT OF JUSTICE, Environment and Natural Resources Division. [ออนไลน์], 22 พฤษภาคม 2553. แหล่งที่มา [http://www.justice.gov/agencies/index\\_org.html#ENR](http://www.justice.gov/agencies/index_org.html#ENR).

<sup>39</sup> THE UNITED STATE DEPARTMENT OF JUSTICE, About ENRD. [ออนไลน์], 22 พฤษภาคม 2553. แหล่งที่มา [http://www.justice.gov/enrd/About\\_ENRD.html](http://www.justice.gov/enrd/About_ENRD.html).

ทรัพยากรธรรมชาติ (ENRD) โดยในการฟ้องร้องดำเนินคดีจะเป็นการประสานงานกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของ EPA ที่ตรวจพบการกระทำผิดและพนักงานอัยการจะร่วมกันรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อฟ้องคดีต่อไป

### 3.2 กระทรวงสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น (Ministry of the Environment)

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีประสบการณ์ของการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเร่งรัดพัฒนาประเทศโดยเลือกการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลัก ทำให้ประเทศต้องประสบกับปัญหาการสะสมของมลพิษด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการศึกษาการป้องกันและแก้ไขปัญหาพิษของประเทศญี่ปุ่น จึงเป็นแบบอย่างที่ดีควรแก่การนำมาพิจารณาศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ประกอบกับมีรูปแบบการปกครองบางส่วนที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย กล่าวคือมีระบบการปกครองที่มีลักษณะการกระจายอำนาจสูงคล้ายคลึงกับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

#### 3.2.1 อำนาจหน้าที่ของกระทรวงสิ่งแวดล้อม

ในช่วง 20 ปีหลังจากการจัดตั้งสำนักงานสิ่งแวดล้อมในปี 1971 สถานการณ์สิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นและโลกมีการเปลี่ยนแปลงไปมาก จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษอย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดให้มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Basic Environment Law) ซึ่งมีเนื้อหาที่กำหนดหลักการพื้นฐานและกำหนดทิศทางนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยมีผลบังคับใช้ใน พฤศจิกายน 1993 โดยหลักการและนโยบายที่กำหนดไว้ใน กฎหมายสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น จะถูกนำไปปฏิบัติในกฎหมายลูกที่เรียกว่า "Basic Environment Plan" ซึ่งจะมีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการการดำเนินการระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น รวมทั้งการดำเนินการของภาคเอกชนและองค์กรเอกชน ทั้งยังกำหนดบทบาทหน่วยงานและวิธีการการรายงานผลการปฏิบัติตามนโยบายสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>40</sup>

แต่เดิมสำนักงานสิ่งแวดล้อม (The Environment Agency) หรือ EA ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี 1971 ถือเป็นองค์กรในระดับปฏิบัติการของส่วนกลาง มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยตรง จากนั้นในปี 2001 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการ

<sup>40</sup> Ministry of the Environment Government of Japan, Introduction Ministry of the Environment Japan. [ออนไลน์], 22 พฤษภาคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.env.go.jp/en/policy/plan/intro.html> .

จัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศให้ดียิ่งขึ้น ได้มีการปรับปรุงยกระดับ สำนักงานสิ่งแวดล้อม (The Environment Agency) เป็นกระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry of the Environment) โดยทำหน้าที่ร่วมกับกับสำนักปกป้องสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคต่าง ๆ ทั้ง 7 แห่งทั่วประเทศ รวมทั้งองค์กรต่าง ๆ เช่น สถาบันมินามาตะ, องค์กรวิจัยโรค, สถาบันสิ่งแวดล้อมศึกษาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ทั้งที่เป็นองค์กรเอกชนและองค์กรของรัฐบาล<sup>41</sup>

นโยบายของกระทรวงสิ่งแวดล้อมคือ การวางแผนการกำหนดนโยบายและการส่งเสริมขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ประสานงานและบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของหน่วยงานราชการ ประสานงานนโยบายเกี่ยวกับการประมาณค่าใช้จ่ายการป้องกันมลพิษของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง วางแผนจัดสรรเงินสำหรับการวิจัยการป้องกันมลพิษโดยภาครัฐและสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนา<sup>42</sup>

### 3.2.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

การดำเนินงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในระดับปฏิบัติการนั้น ตามบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Basic Environment Law) ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดหลักการพื้นฐานสำหรับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยกำหนดบทบาทความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่นในการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม<sup>43</sup> โดยรัฐบาลจะจัดทำแผนพื้นฐานเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Basic Environment Plan) เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น โดยกำหนดบทบาทความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม แต่ละหน่วยงานเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดังนี้<sup>44</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>41</sup> Ministry of the Environment Government of Japan, History of Environmental Administration [ออนไลน์], 22 พฤษภาคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.env.go.jp/en/aboutus/pamph/html/index.html>

<sup>42</sup> Ministry of the Environment Government of Japan, Environment Policy Bureau [ออนไลน์], 22 พฤษภาคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.env.go.jp/en/policy/plan/ecp/ecp.html>

<sup>43</sup> The Basic Environment Law Article 1 Purpose by Ministry of the Environment Government of Japan

<sup>44</sup> Jetro Bangkok, การควบคุมมลพิษทางด้านอุตสาหกรรม บทความทั่วไป และวิธีการปฏิบัติในประเทศญี่ปุ่น สำหรับมลพิษทางน้ำ หน้า 20-21. (เอกสารอัดสำเนา)

### 1) บทบาทรัฐบาลกลาง

ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Basic Environment Law) กำหนดให้รัฐบาลกลางต้องดำเนินการจัดหาวิธีการที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละส่วน เช่น การเตรียมการสำหรับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรการกฎหมายและเศรษฐกิจ<sup>45</sup> รวมถึงการให้ความช่วยเหลือการเงินและเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์แก่รัฐบาลท้องถิ่นในการดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม<sup>46</sup> โดยในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษโดยรัฐบาลกลางนี้ หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญได้แก่ กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry of the Environment) โดยกระทรวงสิ่งแวดล้อมจะมีบทบาทในการประสานงานด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งครอบคลุมถึงการควบคุมมลพิษและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีหน้าที่ในการเตรียมการเกี่ยวกับการออกกฎหมายของชาติ เช่น กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ กฎหมายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ ยังมีบทบาทในการวิจัย เก็บรวบรวมข้อมูลสถิติและการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายใต้กฎหมาย Basic Environment Law รวมถึงมีบทบาทต่อการพัฒนานโยบายสำหรับการดำเนินโครงการควบคุมมลพิษระดับส่วนภูมิภาคด้วย บทบาทของกระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry of the Environment) ส่วนใหญ่จึงมีลักษณะเป็นการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และเป็นหน่วยงานที่ให้ความรู้ข้อมูลทางวิชาการแก่หน่วยงานอื่น ๆ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศ

### 2) บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่น

ตาม Basic Environment Plan กำหนดบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษไว้ เช่น การส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วยการร่วมมือระหว่างชุมชน ธุรกิจ และประชาชนในท้องถิ่น การจัดหาแผนพื้นฐานเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาค เป็นต้น

Basic Environment Law ได้กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นสามารถดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษให้ไปในทิศทางเดียวกันกับรัฐบาล

<sup>45</sup> The Basic Environment Law Article 21 Regulations to Prevent Interference with Environmental Conservation

<sup>46</sup> The Basic Environment Law Article 30 Promotion of Science and Technology

กลาง<sup>47</sup> เช่น มีอำนาจในการตราเทศบัญญัติในการควบคุมมลพิษให้เข้มงวดกับมาตรฐานท้องถิ่น โดยสามารถมาตรฐานการควบคุมการระบายมลพิษที่เข้มงวดกว่ามาตรฐานที่รัฐบาลกลาง<sup>48</sup> กำหนดได้เพื่อให้สอดคล้องลักษณะภูมิอากาศภูมิศาสตร์ของแต่ละท้องถิ่น ทำข้อตกลงสำหรับการควบคุมมลพิษกับภาคธุรกิจหรือองค์กรอื่น ๆ ทั้งนี้ เจ้าพนักงานของส่วนราชการท้องถิ่นมีสิทธิที่จะเข้าไปในบริเวณสถานประกอบกิจการของโรงงานหรือบริษัท เพื่อทำการตรวจสอบมลพิษของโรงงานและอุปกรณ์อื่น ๆ โดยไม่ต้องมีการแจ้งล่วงหน้า

กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นฉบับต่าง ๆ กำหนดบทบาทและมอบอำนาจในการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษให้กับรัฐบาลท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งในระดับปฏิบัติการกฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่กับผู้ว่าราชการ (The governor of the Prefecture) เป็นผู้ดำเนินการดังกล่าว และบางกรณีกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปรึกษานายกเทศมนตรี ก่อนการดำเนินการ และบางกรณีผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อมสามารถแนะนำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการอย่างใด ๆ เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้ เช่น บทบัญญัติของกฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อม (The Director General of the Environment Agency) เห็นว่ามีความจำเป็นในการป้องกันมลพิษทางน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะ ผู้อำนวยการสามารถแนะนำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำที่เป็นของตนเองให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่นั้น ๆ ได้ (มาตรา 4-1)<sup>49</sup>

ผู้ว่าราชการจังหวัด (The governor of the Prefecture) จึงถือเป็นเจ้าพนักงานในระดับปฏิบัติการที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ เช่น

### 1. กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ ( Water Pollution Control Law )

มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันมลพิษในแหล่งน้ำสาธารณะและน้ำผิวดิน (รวมถึงการทำให้สภาวะของน้ำเลวลงกว่าคุณภาพน้ำตามปกติ) ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสุขภาพ

<sup>47</sup> The Basic Environment Law Section 7 Implementation of Policies by Local Governments

<sup>48</sup> The Basic Environment Law Article 7 Responsibility of Local Governments

<sup>49</sup> Article 4 -1 The Director General of the Environment Agency may, whenever he deems it specially necessary for the prevention of water pollution in Public Water Areas, advise the Prefectures to establish their own effluent standards in accordance with the provisions of Paragraph 3 of the preceding Article or to revise the effluent standards already established in accordance with the same Paragraph

อนามัยของประชาชน และเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอันเป็นสิ่งจำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน ด้วยวิธีการออกกฎหมายควบคุมการระบายน้ำเสียของโรงงาน หรือสถานประกอบการต่าง ๆ ลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หรือมีการซึมลงไปในใต้ดิน และเพื่อส่งเสริมการเตรียมการในการกำหนดมาตรการควบคุมน้ำเสียในประเทศ และเพื่อเป็นการปกป้องผู้ที่ได้รับความเสียหาย โดยกำหนดความรับผิดชอบของโรงงานหรือสถานประกอบการต้องชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากการระบายน้ำเสียหรือของเสียของโรงงานหรือสถานประกอบการนั้น<sup>50</sup>(มาตรา 1)

โดยเนื้อหาสำคัญของกฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำจะมุ่งเน้นการกำหนดระเบียบ ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ ซึ่งรัฐบาลจะกำหนดค่ามาตรฐานกลางไว้ในระดับที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะยอมรับได้และไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการของแต่ละจังหวัดสามารถกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งเพื่อบังคับใช้ในท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมกับสภาพของแหล่งน้ำและปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นได้

ในกรณีที่มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

#### 1.1 อำนาจในการดำเนินการทางปกครอง

กรณีสถานประกอบการใดปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 8, 12 (1)) หรือหากการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดมลพิษทางน้ำในบริเวณชุมชนอย่างร้ายแรง จนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม (มาตรา 18) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการเปลี่ยนแปลงวิธีการใช้ระบบน้ำเสีย หรือวางแผนบำบัดน้ำเสีย หรือยกเลิกแผนการติดตั้งเครื่องอุปกรณ์ดังกล่าวชั่วคราวหรือกำหนดมาตรการอื่น ๆ ที่จำเป็น และในกรณีจำเป็นเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเข้าไปโรงงานอุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการเพื่อทำการตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียหรือสิ่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย (มาตรา 22(1))

<sup>50</sup> Water Pollution Control Law. [ออนไลน์] 22 พฤษภาคม 2553, แหล่งที่มา [www.env.go.jp](http://www.env.go.jp)

## 1.2 อำนาจในการดำเนินการทางอาญา

ผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นเจ้าพนักงานที่มีบทบาทอย่างกว้างขวางในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษโดยเฉพาะอำนาจในการดำเนินการทางปกครอง กล่าวคือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการสั่งให้แก้ไขการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ได้อย่างกว้างขวางให้ผู้ประกอบการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ให้สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดได้ และหากผู้ประกอบการละเมิดหรือฝ่าฝืน คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกให้ทำงานหนัก ไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000,000 เยน (มาตรา 30)<sup>51</sup> ซึ่งการกำหนดโทษของการฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้มีโทษทางอาญาดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการมีความเกรงกลัวในการที่จะฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ถือเป็น การนำมาตรการทางอาญามาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2. กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ ( Air Pollution Control Law )

วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้คือ เพื่อเป็นการสนับสนุนการสาธารณสุข และรักษาสภาพแวดล้อมที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศ โดยกำหนดกฎระเบียบควบคุมเขม่าและควันที่ระบายออกจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือประกอบกิจการใด ๆ และมีการกำหนดอัตราสูงสุดในการอนุญาตให้ปล่อยไอเสียของเครื่องยนต์ได้ (มาตรา 1)<sup>52</sup>

มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษตามกฎหมายฉบับนี้ คือ การกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมการแพร่กระจายของมลพิษทางอากาศ เช่น เขม่า ควัน ที่เป็นผลมาจากการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมหรือกิจการใด ๆ โดยจำแนกมาตรฐานดังกล่าว ออกเป็น 2 ประเภท คือ มาตรฐานคุณภาพอากาศทั่วไป และ มาตรฐานคุณภาพอากาศที่ระบาย

<sup>51</sup> Article 30 Any person who violates the orders issued under the provisions of Article8, Article 8-2, Article13 Paragraph 1 or Paragraph 3, Article13-2 Paragraph 1, or Article14-3 Paragraph 1 or Paragraph 2 shall be liable to penal servitude not exceeding one year or to a fine not exceeding 1,000,000 yen.

<sup>52</sup> Article 1 Purpose The purposes of this Law are to prevent the pollution of water (including form of deterioration of the condition of water other than the deterioration of water quality; the same hereinafter) in the Public Water Areas by regulating effluent discharged by factories or establishments into the Public Water Areas, thereby to protect human health and to preserve the living environment and to protect sufferers by setting forth stipulations regarding the responsibilities of the proprietors of factories or establishments to compensate the damage in cases where human health is damaged by polluted water or wastewater discharged from factories or establishments

ออกจากแหล่งกำเนิด<sup>53</sup> ซึ่งการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศนั้นจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมแล้วจะต้องสามารถบังคับได้จริงในทางปฏิบัติด้วย

ในกรณีที่มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

## 2.1 อำนาจในการดำเนินการทางปกครอง

2.1.1 กรณีที่สถานประกอบการได้ปล่อยควันหรือเขม่าจากปล่องควันหรือเครื่องปล่อยควันไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายอนุญาตให้ปล่อยได้ (มาตรา 9,9-2) หรือหากการกระทำดังกล่าวหากดำเนินการต่อไปเรื่อย ๆ อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม (มาตรา 14 (1), 14 (3)) ผู้ว่าราชการมีอำนาจในการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องแก้ไขหรือปรับปรุงวิธีการปล่อยควัน - เขม่า หรือปรับปรุงวิธีการทำงาน หรือสั่งห้ามดำเนินกิจการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือกำหนดให้มีมาตรการอื่น ๆ ที่จำเป็นภายในระยะเวลาอันสมควร หรือมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดโดยใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ใหม่ หรือให้ยกเลิกการประกอบการชั่วคราวได้

2.1.2 ในกรณีสถานประกอบการได้ปล่อยมลพิษที่มีลักษณะพิเศษออกสู่บรรยากาศโดยอุบัติเหตุ จนก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันการแพร่กระจายของมลพิษนั้นหรือป้องกันเพื่อมิให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวซ้ำอีก (มาตรา 17(1) (2)) และในกรณีจำเป็นเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเข้าไปในโรงงานอุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการ เพื่อทำการตรวจสอบการดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการ (มาตรา 26 (1))

## 2.2 อำนาจในการดำเนินการทางอาญา

ผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการมีคำสั่งทางปกครองให้ผู้ประกอบการแก้ไขหรือปรับปรุงวิธีการปล่อยมลพิษออกสู่บรรยากาศแม้จะยังไม่ถึงกับเป็นอันตรายต่อประชาชนแต่เพียงแต่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมเท่านั้นผู้ว่าราชการก็มีอำนาจในการออกคำสั่ง

<sup>53</sup> โกเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม" หน้า 192



แล้ว ถือเป็นกรการใช้ดุลพินิจเพื่อคุ้มครองประชาชนและหากผู้ประกอบการฝ่าฝืนหรือคำสั่งของผู้ว่าราชการ ฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศก็บัญญัติให้ผู้ฝ่าฝืนต้องได้รับโทษทางอาญา เช่น ต้องระวางโทษจำคุกให้ทำงานหนัก (Imprisonment with labor) ไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000,000 เยน (มาตรา 33-1)<sup>54</sup> ซึ่งจากการกำหนดให้การฝ่าฝืนคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีโทษทางอาญาที่รุนแรงนั้นทำให้ผู้ประกอบการเกิดความเกรงกลัวที่จะฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งถือเป็นการนำมาตราการทางอาญามาใช้ที่มีประสิทธิภาพ

และในกรณีเพื่อการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการมีอำนาจในการเข้าไปในโรงงานอุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการ เพื่อทำการตรวจสอบการดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการดังกล่าว มาตรา 26 แต่ในการเข้าไปดำเนินการดังกล่าวไม่หมายความรวมถึงเป็นการสืบสวนสอบสวนในทางอาญา (มาตรา 26(3)) เพราะว่าตามระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นนั้น อำนาจในการสอบสวนเป็นของพนักงานอัยการ เจ้าพนักงานอื่นจะไม่มีอำนาจในการสอบสวน

### 3. กฎหมายควบคุมมลพิษจากกากสารพิษ (Waste Management and Public Cleansing Law)

กฎหมายควบคุมมลพิษจากกากสารพิษ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและปรับปรุงสุขภาพอนามัยของสาธารณชนด้วยวิธีการกำจัดของเสียที่เข้มงวดตลอดจนกระบวนการที่เหมาะสมสำหรับการเก็บ ขน ขนส่ง นำกลับมาใช้ใหม่ การ تهักกากของเสีย และเพื่อเป็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตให้สะอาดบริสุทธิ์<sup>55</sup> (มาตรา 1)

บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์และข้อห้ามเกี่ยวกับการบำบัดและการทำลายกากของเสียไว้หลายประการ ประการแรก กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมจะต้องมีความรับผิดชอบในการดำเนินการทำลายของเสียได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการภายใต้ข้อบังคับที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนด เช่น มาตรการเกี่ยวกับการจัดการกากของเสียของผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรม มาตรา 12 ข้อห้ามเกี่ยวกับการเทกากของเสีย มาตรา 16

<sup>54</sup> Article 33-1 Any person who violates an order issued under the provisions of Article 9, Article 9-2, Paragraph 1 or 3 of Article 14, Article 18-8, or Article 18-11 shall be subjected to imprisonment with labor of not more than one year or a fine of not more than ¥1,000,000.

<sup>55</sup> Article 1 Purpose This law is enacted for the purpose of preserving the living environment and improving public health through the restriction of waste discharge, appropriate sorting, storage, collection, transport, recycling, disposal, or the like of waste and conservation of a clean living environment

เป็นต้น ประการที่สอง เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุผล และประการสุดท้าย เป็นการกำหนดแนวทางในการลดจำนวนกากของเสียจากโรงงานด้วยวิธีการหมุนเวียนนำกลับมาใช้ใหม่ให้มากที่สุด<sup>56</sup>

ในกรณีที่มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายควบคุมมลพิษจากกากสารพิษ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

### 3.1 อำนาจในการดำเนินการทางปกครอง

กรณีที่มีการปฏิบัติหรือการดูแลรักษาของเสียจากการประกอบกิจการของโรงงานบำบัดกากของเสียไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 15 (3) หรือกรณีที่มีการจัดการใด ๆ เกี่ยวกับกากของเสียจากการประกอบการอุตสาหกรรมของผู้ประกอบการโรงงานไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 12 (4)) ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินการดังกล่าวกำหนดวิธีการแก้ไขที่จำเป็นหรือสั่งปิดชั่วคราวหรือสั่งให้แก้ไขด้วยวิธีการต่าง ๆ และในกรณีที่จำเป็นต่อการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสถานที่เก็บ หรือจัดการกากของเสียเพื่อตรวจสอบได้ด้วย(มาตรา 19) ซึ่งหากผู้ดำเนินการรายใดได้กระทำการละเมิดหรือฝ่าฝืนคำสั่ง เช่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000,000 เยน(มาตรา 25)

### 3.2 อำนาจในการดำเนินการทางอาญา

ผู้ว่าราชการตามกฎหมายควบคุมมลพิษจากกากสารพิษมีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองกำหนดวิธีการแก้ไขที่จำเป็นในการเพื่อเป็นการแก้ไขหรือสั่งปิดชั่วคราวหรือสั่งให้แก้ไขด้วยวิธีการต่าง ๆ ในกรณีโรงงานบำบัดกากของเสียหรือผู้ประกอบการโรงงานไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และยังมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสถานที่เก็บ หรือจัดการกากของเสียเพื่อตรวจสอบได้ด้วย (มาตรา 19) ในกรณีที่จำเป็นต่อการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งหากผู้ดำเนินการรายใดได้กระทำการละเมิดหรือฝ่าฝืนคำสั่ง เช่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับ ไม่เกิน 10,000,000 เยน (มาตรา 25)<sup>57</sup> นั้น แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่มีอำนาจในการสอบสวนความผิดอาญาแต่การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่า

<sup>56</sup> โภเมท ทองภิญโญชัย, “การใช้กฎหมายป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม” หน้า 192

<sup>57</sup> Article 25 A person described in any of Items of this Article shall be imprisoned for five years or less or fined 10,000,000 yen or less, or subjected to both of these punishments

ราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายให้แก้ไขปรับปรุงการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และหากผู้ประกอบการฝ่าฝืนหรือละเมิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวต้องรับโทษทางอาญาที่มีอัตราโทษสูงนั้น ทำให้ผู้ประกอบการมีความเกรงกลัวที่จะฝ่าฝืนหรือละเมิดหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ถือเป็น การนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นการป้องกันมิให้มีการกระทำที่ละเมิดกฎหมาย

### 3.2.3 การสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

การสอบสวน พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมาย และรวบรวมพยานหลักฐาน และคดีส่วนใหญ่สอบสวนเบื้องต้นโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ<sup>58</sup> ในขณะเดียวกันในการสอบสวนของญี่ปุ่นนั้น กฎหมายบัญญัติให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนคดีอาญาด้วยเช่นกัน<sup>59</sup> ผู้เสียหายในคดีอาญา อาจร้องทุกข์ต่อตำรวจหรืออัยการ โดยการร้องทุกข์นั้น จะกระทำด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือด้วยก็ได้ โดยหลักการของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่น ตำรวจหรืออัยการจะต้องทำการสอบสวนโดยกว้างขวางก่อนที่จะใช้วิธีบังคับ โดยการจับกุมผู้กระทำความผิดและการจับกุมผู้กระทำความผิดจะใช้เมื่ออยู่ภายใต้พฤติการณ์พิเศษ<sup>60</sup> เท่านั้น

แม้โดยพฤติการณ์เจ้าหน้าที่อาจจับกุมผู้กระทำความผิดแล้วนำตัวมาควบคุมได้ก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่หรือองค์กรยุติธรรมต่าง ๆ มักจะไม่ใช้วิธีการบังคับ ตรวจจับที่ การสอบสวนคดีอาญาสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องจับกุมและควบคุมตัวผู้กระทำความผิด ตามหลักกฎหมายตำรวจญี่ปุ่นมีอำนาจเบื้องต้นในการสอบสวนคดีอาญา และในทางปฏิบัติตำรวจจะทำการสอบสวนเริ่มต้นคดีเป็นส่วนมาก โดยตำรวจจะสอบสวนคดีอาญาในความผิดอาญาโดยทั่ว ๆ ไปและความผิดที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ในขณะที่อัยการจะสอบสวนเองในคดีที่สำคัญ ๆ เช่น คดีการคอร์รัปชันรายใหญ่ของนักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง คดีความผิดเกี่ยวกับการหลอกลวง หรือคดีที่จำเป็นจะต้องใช้ความรู้ความสามารถในทางเทคนิคเป็นพิเศษ<sup>61</sup> พนักงานอัยการกับคณะกรรมการการความปลอดภัยสาธารณะจังหวัด (Perfectural Public Sefty Commission) และ

<sup>58</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 189

<sup>59</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 191

<sup>60</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 197

<sup>61</sup> สมใจ เกษรศิริเจริญ, “บทบาทของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรม” วารสารอัยการ 2. (สิงหาคม

ตำรวจต้องร่วมมือกันในการสอบสวนคดีอาญา<sup>62</sup> ภายในเขตอำนาจของตน พนักงานอัยการสามารถให้คำแนะนำทั่วไป อันจำเป็นแก่ตำรวจในการสอบสวนได้ ซึ่งอาจกระทำโดยการวางระเบียบทั่วไปเพื่อให้มีการสอบสวนที่เหมาะสมในประเด็นอื่นที่จำเป็นในการดำเนินการฟ้อง<sup>63</sup> อัยการสามารถออกคำสั่งทั่วไปอันจำเป็นต่อตำรวจให้ร่วมมือในการสอบสวนได้<sup>64</sup> ในกรณีอัยการสอบสวนด้วยตนเองหากมีความจำเป็นสามารถสั่งตำรวจให้ช่วยตนในการสอบสวนได้<sup>65</sup> ซึ่งตำรวจต้องปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำสั่งของพนักงานอัยการ<sup>66</sup> เหตุที่กฎหมายญี่ปุ่นกำหนดให้อัยการมีอำนาจและบทบาทครอบคลุมการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญานั้น ก็เนื่องมาจากแนวความคิดทางทฤษฎีที่ถือว่า อำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องคดี เป็นอำนาจอันมีอาจแบ่งแยกได้ (inseparable authority)<sup>67</sup> ซึ่งมีความหมายว่า การฟ้องคดีจะต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนและสอบสวนเป็นปัจจัยสำคัญ การสืบสวนและสอบสวนซึ่งเป็นวิธีการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงจึงเป็นเพียงอุปกรณ์และเครื่องมือ (instrument) ของการฟ้องร้องดำเนินคดี และอัยการซึ่งเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลก็ควรจะมีโอกาสได้สัมผัสหรือรู้เห็นข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับคดีนั้นด้วยตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้<sup>68</sup>

ในทางปฏิบัติคดีอาญาทั่วไปส่วนใหญ่เจ้าพนักงานตำรวจจะเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนเองจนเสร็จ แล้วจึงส่งสำนวนคดีให้อัยการพิจารณา และการทำสำนวนการสอบสวนของตำรวจนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าไม่มีการเสนอความเห็นในข้อกฎหมายต่ออัยการว่าควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในความผิดฐานใด เพราะไม่มีกฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจกระทำเช่นนั้น การสอบสวนของตำรวจญี่ปุ่นจึงเป็นเพียงการรวบรวมพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงดิบเท่านั้น อัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยปรับบทกฎหมายเองว่าจะฟ้องผู้ต้องหาในความผิดฐานใดหรือไม่<sup>69</sup>

<sup>62</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 192

<sup>63</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 193 วรรค 1

<sup>64</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 193 วรรค 2

<sup>65</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 193 วรรค 3

<sup>66</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 193 วรรค 4

<sup>67</sup> Criminal Justice in Japan พิมพ์โดย Ministry of Justice (1975) p.11

<sup>68</sup> ทวีศักดิ์ ฤกษ์ กวัก, “งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น” ใน ระบบอัยการสากล, (กรุงเทพมหานคร กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการ เอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, 2526). หน้า 20

<sup>69</sup> Criminal Justice in Japan พิมพ์โดย Ministry of Justice (1975) p.8

ในส่วนของ การดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษนั้น ในปี 1970 ประเทศญี่ปุ่นถือเป็นประเทศแรกในโลกที่ตรากฎหมายกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับการกระทำที่ก่อให้เกิดมลพิษซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ ซึ่งการตรากฎหมายควบคุมการก่อกมลพิษนั้น ถือเป็นแบบอย่างให้กับประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>70</sup> การบังคับใช้กฎหมายอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นนั้น มีการบังคับใช้ในระดับความเข้มข้นที่แตกต่างกันตั้งแต่ปี 1970 โดยการบังคับใช้กฎหมายอาญาสิ่งแวดล้อมเกือบทั้งหมดเป็นของตำรวจ โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีแผนกพิเศษสำหรับจัดการกับคดีเกี่ยวกับมลพิษ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะส่งสำนวนคดีเกี่ยวกับมลพิษให้สำนักงานอัยการซึ่งมีพนักงานอัยการผู้เชี่ยวชาญในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ เจ้าหน้าที่สิ่งแวดล้อมท้องถิ่นก็สามารถส่งสำนวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษให้กับพนักงานอัยการได้เช่นกัน แต่เป็นกรณีที่ไม่ค่อยเกิดขึ้นมากนัก เพราะการจับกุมบุคคลเพื่อดำเนินคดีในความผิดอาญาสิ่งแวดล้อมนั้นเกือบทั้งหมดกระทำโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ<sup>71</sup>

ประเทศญี่ปุ่นผสมผสานรวมการสอบสวนและดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาแบบดั้งเดิมได้ก่อให้เกิดผลกระทบกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการจับกุมและตรวจสอบอาชญากร ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมักใช้แนวทางทางด้านการบริหารมากกว่าโดยไม่คำนึงถึงแนวทางในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ การสืบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศญี่ปุ่นส่วนมากเริ่มต้นที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ตำรวจญี่ปุ่นมีอำนาจเริ่มการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษได้ด้วยตนเอง แต่โดยทั่วไปเลือกที่จะไม่ใช้สิทธิอำนาจนี้ โดยตำรวจจะสอบสวนเฉพาะกรณีมีประชาชนร้องเรียนเกี่ยวกับมลพิษเท่านั้น<sup>72</sup>

ในช่วงปี 1970 ถึงปี 1980 ได้มีการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นการยับยั้งการก่อกมลพิษบางประเภท แต่หลังจากนั้นมีการบังคับใช้กฎหมายอาญาสิ่งแวดล้อมน้อยลง จนเมื่อในปี 1998 เริ่มให้ความสำคัญอีกครั้งหนึ่ง โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติประกาศว่าบริษัทที่ยังคงปล่อยของเสียอย่างผิดกฎหมายแม้ได้รับการสั่งให้แก้ไขปรับปรุงจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นแล้วไม่ดำเนินการจะดำเนินการจับกุมในทันที และยังมีคำประกาศว่า “ พวกเราจะดำเนินคดีอาญาภายใต้กฎหมายทุกฉบับที่เราสามารถบังคับได้ไม่เฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับ

<sup>70</sup>Robert G. Kondrat., PUNISHING AND PREVENTING POLLUTION IN JAPAN: IS AMERICAN-STYLE CRIMINAL ENFORCEMENT THE SOLUTION?, Pacific Rim Law & Policy Journal., May, 2000. p 1

<sup>71</sup> Ibid. p.3

<sup>72</sup> Ibid. p.4

การปล่อยของเสียแต่หมายรวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศและน้ำด้วย “ คำประกาศดังกล่าวทำให้เห็นถึงแนวทางใหม่ในการบังคับใช้กฎหมายอาญาสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น<sup>73</sup> และในปี 2007 เจ้าหน้าที่ตำรวจของประเทศญี่ปุ่นถือว่าความผิดอาญาสิ่งแวดล้อมเป็นการทำลายวิถีชีวิตในระบบธรรมชาติจึงมุ่งประเด็นไปที่การควบคุมการปล่อยของเสียจากภาคอุตสาหกรรมต้องเป็นไปตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจจะตรวจสอบความรับผิดชอบของบริษัท<sup>74</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นนั้นมีได้มีหน่วยงานในการบังคับกฎหมายอาญาสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะดังเช่น EPA ของสหรัฐอเมริกา โดยการดำเนินคดีอาญาสิ่งแวดล้อมในเกือบทั้งหมดเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพราะแม้เจ้าหน้าที่สิ่งแวดล้อมท้องถิ่นจะมีอำนาจในการดำเนินคดีแต่การจับกุมผู้กระทำความผิดเพื่อดำเนินคดีส่วนมากดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีการจัดตั้งแผนกพิเศษสำหรับจัดการกับคดีเกี่ยวกับมลพิษแต่การดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นมิได้เกิดจากการตรวจพบการกระทำผิดด้วยตนเองเกือบทั้งหมดเป็นการดำเนินคดีที่เกิดจากการร้องทุกข์ของประชาชน หลังสอบสวนในเบื้องต้นแล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจจะส่งสำนวนการสอบสวนไปยังสำนักงานอัยการซึ่งมีพนักงานอัยการผู้เชี่ยวชาญในการดำเนินคดีความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ดังนั้น แม้ประเทศญี่ปุ่นจะไม่มีหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมายอาญาสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ แต่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือสำนักงานอัยการต่างมีการจัดให้มีเจ้าหน้าที่พิเศษสำหรับรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาสิ่งแวดล้อมไว้โดยเฉพาะเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินคดี

### 3.3 เปรียบเทียบบทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษของประเทศไทยกับต่างประเทศในการสอบสวนดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

ในหัวข้อนี้ จะเป็นการศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของเจ้าพนักงานขององค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษในประเด็น ความรู้ความสามารถ อำนาจหน้าที่ และการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษของเจ้าพนักงาน ของรัฐต่างประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น ดังนี้

<sup>73</sup> Ibid. p.2

<sup>74</sup> Police Of Japan 2009, National Police Agency. [ออนไลน์], 22 พฤษภาคม 2553. แหล่งที่มา [www.npa.go.jp](http://www.npa.go.jp)

### 3.3.1 ความรู้ความสามารถของเจ้าพนักงาน

ความรู้ความสามารถของเจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด จากการศึกษาสามารถเปรียบเทียบความรู้ความสามารถของเจ้าพนักงานที่บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษของต่างประเทศและประเทศไทย ดังนี้

(1) ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่ละฉบับคือ Administrator โดยนิยามของ Administrator ตามที่กำหนดในกฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่ละฉบับหมายความว่ารวมถึง Administrator ของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (EPA) โดยจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมเกือบทุกฉบับ โดยเจ้าพนักงานของ EPA ส่วนใหญ่เป็นนักวิทยาศาสตร์หรือวิศวกรที่ได้รับอบรมเพื่อบังคับใช้ข้อบังคับด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากในการตรวจสอบนั้นต้องอาศัยทักษะความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของแต่ละบุคคลทั้ง วิศวกรรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ กฎหมายและการบริหารประกอบกัน จึงจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการตรวจสอบว่าแหล่งกำเนิดมลพิษใดได้ละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ เพราะผลแห่งการตรวจสอบนั้นอาจนำไปใช้ในการดำเนินคดีในชั้นศาลได้<sup>75</sup>

(2) ประเทศญี่ปุ่น เจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษกำหนดไว้ในกฎหมายควบคุมมลพิษฉบับต่าง ๆ ผู้มีบทบาทสำคัญคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด (The governor of the Prefecture) ซึ่งเป็นผลมาจากระบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยวที่มีระบบบริหารมีลักษณะกระจายอำนาจสูง ถึงแม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม แต่เนื่องจากที่ผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาส่วนราชการในจังหวัดและท้องถิ่นจึงสามารถใช้อำนาจบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในจังหวัดได้โดยขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญได้ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของญี่ปุ่น จึงกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น

(3) เจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษในประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้กำหนดองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการป้องกันหรือแก้ไขมลพิษของ

<sup>75</sup> ศรวณีย์ อินทสอน, "บทบาทเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535," หน้า 104

ประเทศเป็นการเฉพาะ ดังนั้น ในส่วนของความรู้ความสามารถของเจ้าพนักงานจึงอาจแยกอธิบายได้ ดังนี้

เจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น มีมากมายตามกฎหมายแต่ละฉบับซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ แต่ที่มีความสำคัญครอบคลุมมลพิษเกือบทุกประเภท คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ส่วนใหญ่เป็นการแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม และเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยส่วนใหญ่การแต่งตั้งเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่นนั้นให้เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งในการวิจัยนี้ไม่ได้ศึกษาในรายละเอียดถึงความรู้ความสามารถของเจ้าพนักงานทั้งสองว่าเป็นประการใด แต่ศึกษาเฉพาะในส่วนของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเท่านั้น

เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งความหมายของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามที่กำหนดในมาตรา 4 หมายถึง ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ การแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางที่ชัดเจนว่าข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งนั้น ต้องมีคุณสมบัติหรือคุณลักษณะเช่นใด โดยการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในปัจจุบันพบว่าการแต่งตั้งข้าราชการตามกระทรวงต่าง ๆ เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อปฏิบัติหน้าที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เช่น ข้าราชการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากลักษณะการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษพบว่า

(1) ความครอบคลุมในด้านพื้นที่ทั่วประเทศ กล่าวคือ มีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด<sup>76</sup> นายอำเภอทุกอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอทุกกิ่งอำเภอ เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ<sup>77</sup>

(2) ศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ได้รับแต่งตั้ง มีการแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดประจำอยู่ทุกจังหวัดและ

<sup>76</sup> ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ 13 กรกฎาคม 2536 เล่ม 110 ตอนที่ 92

<sup>77</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ 22 มีนาคม 2547 เล่ม 121 ตอนพิเศษ 33 ง



ยังมีผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคซึ่งถือเป็นหัวหน้าส่วนราชการในส่วนภูมิภาคของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อคอยสนับสนุนการปฏิบัติในส่วนของความรู้และเทคนิคเกี่ยวกับการฝ่าฝืนบทบัญญัติเกี่ยวกับมลพิษให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ

(3) มีความเชี่ยวชาญในการบังคับใช้กฎหมายโดยตรง เช่น ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษจากการเลี้ยงสุกร ได้แต่งตั้งให้ อธิบดีกรมปศุสัตว์และเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมปศุสัตว์ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมาย เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษจากการเลี้ยงสุกร<sup>78</sup> หรือกรณีการควบคุมมลพิษจากท่าเทียบเรือประมง สะพานปลา กิจการแปปลา การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง สัตว์น้ำกร่อย และสัตว์น้ำจืด ได้แต่งตั้งให้ อธิบดีกรมประมง และข้าราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อควบคุมมลพิษดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ<sup>79</sup>

จากลักษณะของการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษถือเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายมลพิษที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมมลพิษจากทุกแหล่งกำเนิด คล้ายกับการปฏิบัติหน้าที่ของ Administrator ในประเทศสหรัฐอเมริกา และผู้ว่าราชการจังหวัดในประเทศญี่ปุ่น แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในประเทศไทยโดยเฉพาะการนำมาตราการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษนั้นยังไม่ประสบความสำเร็จมากนักซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

### 3.3.2 อำนาจของเจ้าพนักงานที่สอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยในการที่จะช่วยสนับสนุนให้เจ้าพนักงานนั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทั้งของต่างประเทศและประเทศไทย พบว่า

(1) ประเทศสหรัฐอเมริกา อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในกฎหมายควบคุมมลพิษฉบับต่าง ๆ เช่น กฎหมายควบคุมคุณภาพน้ำ (Clean Water Act ; CWA), กฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศ (Clean Air Act ; CAA), หรือ

<sup>78</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 20 ตุลาคม 2548 เล่ม 122 ตอนพิเศษ 117 ง

<sup>79</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 29 กันยายน 2551 เล่ม 125 ตอนพิเศษ 158 ง

กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากร(Resources Conservation and Recovery Acc ; RCRA) กำหนดให้อำนาจแก่ Administrator ของพนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นผู้ที่มีอำนาจดำเนินการด้วยมาตรการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างกว้างขวาง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิผลในทางปฏิบัติ โดยมุ่งหวังให้เจ้าพนักงานสามารถจัดการกำหนัดกำเนิดมลพิษที่ทำการละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ เช่น อำนาจในการเข้าตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษในกรณีพบว่าแหล่งกำเนิดมลพิษหรือสถานประกอบการใดได้กระทำการที่มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติ หรือข้อกำหนดของกฎหมาย

กฎหมายกำหนดให้ Administrator มีอำนาจสั่งการและดำเนินการบังคับให้แหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ๆ ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น มีอำนาจแจ้งให้ผู้ทำการละเมิดผู้ฝ่าฝืนนั้นทราบเพื่อให้โอกาสปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมายภายในกำหนดเวลา หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวอาจใช้มาตรการทางปกครองเข้าจัดการกับผู้ฝ่าฝืนได้ เช่น การห้ามประกอบกิจการเป็นการชั่วคราว การยกเลิกหรือเพิกถอนการประกอบกิจการ

นอกจากนี้ยังอาจใช้มาตรการทางแพ่งโดยยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อเป็นการบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการละเมิด และยังมีอำนาจที่จะกำหนดค่าปรับทางปกครองเป็นเงินจำนวนถึง 200,000 เหรียญสหรัฐต่อวันสำหรับการละเมิดแต่ละครั้ง<sup>80</sup> หรือบังคับด้วยการลงโทษทางอาญาหากฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าว และที่สำคัญ Administrator ยังมีอำนาจในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนทางอาญาและนำผลการสืบสวนสอบสวนดังกล่าวเสนอให้อัยการเพื่อดำเนินคดีต่อไปได้อีกด้วย อีกทั้งในเรื่องของการดำเนินการของเจ้าพนักงานที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีจิตสำนึกและให้ความสนใจร่วมมือกันในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ยังกำหนดให้มีการพิจารณาให้เงินรางวัลกับบุคคลที่แจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลแก่เจ้าพนักงานเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายด้วย

(2) ประเทศญี่ปุ่น อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษนั้นค่อนข้างจะคล้ายคลึงกับเจ้าพนักงานของสหรัฐอเมริกา โดยถูกกำหนดแยกอยู่ในกฎหมายควบคุมมลพิษเฉพาะเรื่อง เช่น กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ และกฎหมายจัดการของเสีย เป็นต้น แต่การดำเนินการในระดับปฏิบัติการกฎหมายควบคุมมลพิษของญี่ปุ่นจะกำหนดให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ โดยสามารถเลือกใช้มาตรการตามที่ระบุไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวางเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ในกรณีจำเป็นต่อการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ เจ้าพนักงาน

<sup>80</sup> มาตรา 113 (d) in Clean Air Act ; CAA

สามารถเข้าไปในสถานประกอบการได้ เพื่อทำการตรวจสอบว่ามีกรปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ และในกรณีที่พบว่ามีกรฝ่าฝืนหรือละเมิดบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น สถานประกอบการได้ระบายน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือปล่อยอากาศเสียที่มีค่าเกินมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดหรือการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดมลพิษทางน้ำในบริเวณชุมชนอย่างรุนแรง จนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย เหล่านี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจใช้มาตรการทางปกครองสั่งให้ผู้ประกอบการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการของตนให้สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดได้ เช่น ออกคำสั่งให้เปลี่ยนแปลงวิธีการใช้ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือวางแผนบำบัดน้ำเสียหรือปรับปรุงวิธีปล่อยเขม่าควัน แล้วแต่กรณีตามความเหมาะสม หรือสั่งห้ามดำเนินกิจการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือกำหนดมาตรการทางแพ่งโดยการให้ชดใช้หรือทดแทนความเสียหาย และที่สำคัญหากไม่สามารถแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้ กล่าวคือ กฎหมายได้บัญญัติไว้ว่า หากผู้ประกอบการใดฝ่าฝืนหรือละเมิดคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับโทษทางอาญา โดยมีทั้งโทษจำคุกหรือโทษจำคุกให้ทำงานหนัก และโทษปรับ เช่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000,000 เยน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากอัตราโทษแล้วถือว่าโทษดังกล่าวค่อนข้างรุนแรง ทำให้ผู้ประกอบการมีความยำเกรงที่จะกระทำการใดที่เป็นกรฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายหรือคำสั่งของผู้ว่าราชการ แต่อย่างไรก็ตามอำนาจในการเข้าไปในสถานประกอบการและทำการตรวจสอบของเจ้าพนักงานตามกฎหมายป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของญี่ปุ่นไม่ครอบคลุมถึงอำนาจของเจ้าพนักงานที่สามารถดำเนินการสืบสวนสอบสวนทางอาญาได้ ซึ่งแตกต่างจากสหรัฐอเมริกาที่เจ้าพนักงานมีอำนาจดังกล่าวได้ในบางกรณี

(3) เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในประเทศไทย ซึ่งถือเป็นเจ้าพนักงานที่มีบทบาทในการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษครอบคลุมทุกแหล่งกำเนิด ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พบว่ามีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเปรียบเทียบกับเจ้าพนักงานของต่างประเทศได้ ดังนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของ Administrator ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานในระดับปฏิบัติการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของสหรัฐอเมริกาเปรียบเทียบกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษของไทย มีข้อพิจารณา ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ พบว่า Administrator สามารถเข้าไปตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษได้ทุกชนิดซึ่งในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในประเทศไทย แต่ในประเทศไทยนั้นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสามารถอ้างเหตุในการเข้าตรวจสอบ

แหล่งกำเนิดมลพิษได้เฉพาะกรณีเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เท่านั้น ตามมาตรา 82

2. อำนาจหน้าที่หลังจากที่ตรวจสอบพบว่ามี การฝ่าฝืนบทบัญญัติหรือข้อกำหนดของกฎหมายแล้ว พบว่าบทบาทของ Administrator กรณีหลังจากที่ตรวจสอบพบว่ามี การฝ่าฝืนบทบัญญัติหรือข้อกำหนดของกฎหมายแล้ว Administrator มีบทบาทอย่างกว้างขวางในการบังคับใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางปกครอง มาตรการทางแพ่ง และที่สำคัญคือสามารถนำมาตราการทางอาญามาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นในการกำหนดค่าปรับกรณีมีการกระทำละเมิดต่อกฎหมาย และที่สำคัญที่สุดคือ Administrator มีอำนาจในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนทางอาญาและนำผลการสืบสวนสอบสวนเสนอให้ัยการดำเนินคดีต่อไป<sup>81</sup> ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่การดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษยังใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาทั่วไปที่อำนาจการสอบสวนอยู่ที่พนักงานสอบสวนหรือตำรวจทำให้การสอบสวนดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งในคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษนั้นต้องใช้ความรู้ความชำนาญพิเศษเฉพาะด้าน เช่น ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่สำคัญ เป็นพื้นฐานในการพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิด แต่พนักงานสอบสวนไม่มีความรู้ความชำนาญในการค้นหาพยานหลักฐานเหล่านี้ แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาจะเห็นว่าอำนาจการสอบสวนคดีอาญาในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษบางกรณีนั้นเป็นอำนาจของ Administrator ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศ

ประเทศญี่ปุ่น เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานในระดับปฏิบัติการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของญี่ปุ่นเปรียบเทียบกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในประเทศไทยแล้ว มีข้อพิจารณาดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ พบว่าผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถเข้าไปตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษได้ทุกชนิดซึ่งในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในประเทศไทย

2. อำนาจหน้าที่หลังจากที่ตรวจสอบพบว่ามี การฝ่าฝืนบทบัญญัติหรือข้อกำหนดของกฎหมายแล้ว พิจารณาพบว่าบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีหลังจากที่ตรวจสอบพบว่ามี การฝ่าฝืนบทบัญญัติหรือข้อกำหนดของกฎหมายแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทอย่างกว้างขวางในการบังคับใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางปกครอง มาตรการทาง

<sup>81</sup> Sec 2002 (c) in The Resource Conservation and Recovery Act; RCRA

แพ่ง กรณีที่มีการกระทำละเมิดต่อกฎหมายและที่สำคัญที่สุดคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ออกคำสั่งให้เปลี่ยนแปลงวิธีการใช้ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือวางแผนบำบัดน้ำเสีย หรือปรับปรุงวิธีปล่อยเขม่าควัน แล้วแต่กรณีตามความเหมาะสม หรือสั่งห้ามดำเนินกิจการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือกำหนดมาตรการทางแพ่งโดยการให้ชดใช้หรือทดแทนความเสียหาย และที่สำคัญหากไม่สามารถแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้ การฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งให้แก้ไขเกี่ยวกับความผิดเกี่ยวกับมลพิษนั้นกฎหมายได้กำหนดอัตราโทษไว้ค่อนข้างรุนแรงทำให้ผู้ประกอบการต่าง ๆ มีความยำเกรงที่จะกระทำความผิด

เมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษของประเทศไทยซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่หน้าที่แก้ไขปัญหามลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว จะพบว่าการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยรวมของทั้งสองประเทศและกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ มีการวางรูปแบบกฎหมายที่ชัดเจน โดยแยกกฎหมายตามประเภทมลพิษที่เกิดขึ้นเช่น กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ หรือกฎหมายควบคุมมลพิษจากสารพิษ เป็นต้น และมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยตรง ได้แก่ สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา และกระทรวงสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น

จากการศึกษาเปรียบเทียบพบว่า รูปแบบและลักษณะของกฎหมายสิ่งแวดล้อมรวมทั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมมีลักษณะที่แตกต่างจากทั้งสองประเทศชัดเจน กล่าวคือ ประเทศไทยมีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยตรงเพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังจากที่มีกฎหมายฉบับอื่นบังคับใช้อยู่แล้วทำให้การดำเนินงานบางส่วน บางหน่วยงานมีความเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมรวมทั้งเนื้อหาของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ก้าวล่วงเข้าไปมีบทบาทหรือมีอำนาจทับซ้อนในส่วนของหน่วยงานนั้น โดยองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับนี้ ส่วนใหญ่จะมีบทบาทไปในทางเป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากกว่า โดยเน้นไปในทางกำหนดนโยบายและแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ

ประกอบกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยมิได้แยกกฎหมายป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษออกเป็นกฎหมายเฉพาะตามประเภทของมลพิษ โดยกำหนดกลไกและมาตรการสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทุกเรื่อง คือ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ และเสียง รวมทั้งมลพิษอื่นและของเสียอันตราย รวมอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา

คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพียงฉบับเดียว แม้จะกำหนดให้มีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ว่าจะเป็นมาตรการแพ่ง มาตรการทางอาญา มาตรการทางปกครอง แต่จากการศึกษาพบว่าบทบาท และอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานมลพิษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พบว่าการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอุปสรรคและขัดข้องบางประการที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้สามารถแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง แตกต่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมของ สหรัฐอเมริกาหรือญี่ปุ่นที่แบ่งกฎหมายป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษออกเป็นกฎหมายกฎหมายเฉพาะตามประเภทของมลพิษโดยมีกลไกและมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายที่ชัดเจนทั้งอำนาจหน้าที่องค์กรและเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

จากลักษณะของโครงสร้างและการบริหารจัดการที่แตกต่างกันของประเทศ ไทยและรัฐต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ที่กล่าวไปข้างต้น ทำให้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การนำมาตรการทางอาญาซึ่งเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการยับยั้งผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับมลพิษ พบว่าในต่างประเทศนั้นมีการบังคับใช้กันอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพแตกต่างจากประเทศไทยที่ยังไม่มีการบังคับให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการศึกษาโครงสร้างองค์กรและพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการนำมาปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศต่อไป

### 3.3.3 เปรียบเทียบการสอบสวนดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษของต่างประเทศกับประเทศไทย

การสอบสวนถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้การดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษนั้นมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด เพราะการสอบสวนถือเป็นขั้นตอนของการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อทราบข้อเท็จจริงและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ หากการสอบสวนไม่มีประสิทธิภาพย่อมทำให้การดำเนินคดีอาญาไม่มีประสิทธิภาพตามไปด้วย ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ จึงควรศึกษา

เปรียบเทียบการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ดังนี้

### 1 การสอบสวนดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษของประเทศญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่นนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นเจ้าพนักงานที่มีบทบาทในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศเพราะตามกฎหมายแต่ละฉบับ ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้อย่างกว้างขวางโดยเฉพาะมาตรการบังคับทางอาญา เช่น การกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบผู้ประกอบการต่าง ๆ ว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ หากพบว่าการฝ่าฝืนบทบัญญัติก็จะมีคำสั่งให้ผู้ประกอบการนั้นแก้ไข หากผู้ประกอบการไม่แก้ไขก็มีความผิดต้องรับโทษทางอาญาที่ค่อนข้างสูงซึ่งทำให้ผู้ประกอบการเกิดความเกรงกลัวที่จะกระทำความผิดหรือฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการดังกล่าว

ประเทศญี่ปุ่นนั้นมีระบบการสอบสวนดำเนินคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพมากอยู่แล้ว กล่าวคือ มีการจัดตั้งแผนกพิเศษขึ้นมาเป็นพิเศษทั้งในสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานอัยการ เพื่อรับผิดชอบในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษเป็นการเฉพาะ ประกอบกับระบบการสอบสวนคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้พนักงานอัยการสามารถร่วมสอบสวนกับเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ ทำให้พนักงานอัยการมีโอกาสในการรวบรวมพยานหลักฐานและวางรูปคดีร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ จึงทำให้การสอบสวนดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษประสบความสำเร็จ ส่งผลให้การนำมาตราการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษมีประสิทธิภาพ

### 2 การสอบสวนดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการนำมาตราการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษเป็นอย่างมาก กล่าวคือในปี 1982 สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม หรือ EPA ตระหนักถึงความจำเป็นในการที่จะปราบปรามอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมจึงได้จัดตั้งแผนกเฉพาะสำหรับการบังคับใช้กฎหมายอาญาด้านมลพิษเพื่อตรวจสอบการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษ การสอบสวนความผิดอาญาของ EPA มีเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะสำหรับตรวจสอบการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม

เพราะเป็นอาชญากรรมที่ก่อให้เกิดภัยคุกคามสำคัญต่อสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม<sup>82</sup> เจ้าหน้าที่ของ EPA นั้น มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลกลางในการดำเนินการสอบสวน, พกปืน, จับกุม โดยได้รับการรับรองตามกฎหมายของรัฐบาลกลาง

กระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกา (Department of Justice) ถือเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการบังคับใช้กฎหมายและรักษาผลประโยชน์ของประเทศ ในการคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะการคุกคามทั้งจากในและต่างประเทศ เพื่อให้รัฐบาลสามารถควบคุมและป้องกันอาชญากรรมตลอดจนการกระทำที่ละเมิดกฎหมายต่างๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมกับประชาชนอเมริกันทั่วประเทศ<sup>83</sup> ได้ก่อตั้ง แผนกสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Environment and Natural Resources Division) หรือ ENRD ในปี 1909 โดยมีภารกิจหลักคือรับผิดชอบในการป้องกันและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ<sup>84</sup>

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษของประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ในความรับผิดชอบของแผนกเฉพาะสำหรับการบังคับใช้กฎหมายอาญาด้านมลพิษ ใน EPA โดยประสานงานกับแผนกสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Environment and Natural Resources Division) หรือ ENRD ของกระทรวงยุติธรรมสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการจัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษโดยมีเจ้าพนักงานที่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการสอบสวนและดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

### 3 การสอบสวนดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษของประเทศไทย

การตรวจพบการกระทำผิด เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษสิ่งแวดล้อมแต่ละฉบับ เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

<sup>82</sup> U.S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, Criminal enforcement criminal investigations [ออนไลน์], 22 พฤษภาคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.epa.gov/compliance/criminal/investigations/index.html>.

<sup>83</sup> THE UNITED STATE DEPARTMENT OF JUSTICE, About DOJ. [ออนไลน์], 22 พฤษภาคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.justice.gov/02organizations/about.html>.

<sup>84</sup> THE UNITED STATE DEPARTMENT OF JUSTICE, About ENRD. [ออนไลน์], 22 พฤษภาคม 2553. แหล่งที่มา [http://www.justice.gov/enrd/About\\_ENRD.html](http://www.justice.gov/enrd/About_ENRD.html).



การสอบสวนการกระทำผิด การกระทำผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษนั้นมีการดำเนินคดีเช่นเดียวกับคดีอาญาทั่วไป กล่าวคือ เป็นการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนหรือตำรวจโดยมิได้มีการจัดตั้งเป็นแผนกพิเศษที่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษแต่อย่างใด

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นว่าในการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษในประเทศไทย ประกอบด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานสองส่วนคือ เจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ คือ เจ้าพนักงานตามกฎหมายแต่ละฉบับซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจพบการกระทำผิด และเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมที่ทำหน้าที่ในการสอบสวน คือ พนักงานสอบสวนและที่ทำหน้าที่ฟ้องร้องดำเนินคดี คือ พนักงานอัยการ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในขั้นตอนของการตรวจพบการกระทำผิดยังมิได้มีการจัดให้มีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานในการเอาผิดกับผู้ก่อมลพิษ และในขั้นสอบสวนและดำเนินคดีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานอัยการก็มิได้มีการจัดตั้งแผนกพิเศษขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบในการสอบสวนดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษเป็นการเฉพาะ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการสอบสวนดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษในประเทศไทยมิได้มีลักษณะแตกต่างจากการสอบสวนดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป ทั้งที่ลักษณะการกระทำผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษมีความแตกต่างจากการกระทำผิดอาญาทั่วไปดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นผลให้การสอบสวนดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร แตกต่างจากทั้งสองประเทศที่กล่าวมาข้างต้น

### 3.3.4 บทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) อันจะทำให้มีอำนาจในการจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิดหรือมีอำนาจสืบสวนหรือหาความสงบเรียบร้อย เช่นเดียวกับอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่มีฐานะเป็นพนักงานสืบสวนคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17 ได้ ด้วยเหตุที่เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้ต้องการให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่ในการจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิด แต่ต้องการให้เจ้าพนักงาน

ควบคุมมลพิษเป็นเจ้าหน้าที่อันเป็นกลไกทางการบริหารเพื่อประสานงานเกี่ยวกับการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษ ทำให้ตามพระราชบัญญัตินี้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาบทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษนั้น จะเห็นว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสามารถใช้อำนาจในการดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าของและผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยการร้องทุกข์กล่าวโทษตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 2 เกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญาเพื่อให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามกฎหมายต่อไป โดยเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการสอบสวนโดยผลแห่งกฎหมายใน 2 ลักษณะ ดังนี้

1) การให้ข้อมูลต่อพนักงานสอบสวนตามคำร้องทุกข์กล่าวโทษ โดยให้รายละเอียดเกี่ยวกับการกระทำความผิด ลักษณะแห่งความผิด ความเสียหายที่ได้รับชื่อหรือลักษณะของผู้กระทำความผิดเพื่อเป็นข้อมูลในการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวน

2) ประสานงานกับพนักงานสอบสวนเกี่ยวกับการตรวจสิ่งของ วัตถุ สถานที่ รวมถึงการทำแผนที่ ภาพถ่าย ภาพวาด หรือการให้บันทึกรายละเอียดทั้งหมด ซึ่งสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีได้

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่มีได้กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาโดยตรง เช่น มีอำนาจจับกุม สืบสวนสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแม้ในกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษพบเห็นว่ามีผู้กระทำความผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญาเกิดขึ้น โดยเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสามารถดำเนินการได้เพียงใช้อำนาจในการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป และแม้จะสามารถให้ความช่วยเหลือในการค้นพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิดดังกล่าวเท่านั้นทั้งที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษถือเป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษโดยรวมของประเทศและมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจเพื่อพบการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษมากที่สุดแต่เมื่อตรวจสอบพบการกระทำความผิดแล้วกลับไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ อันสืบเนื่องมาจากกฎหมายมิได้ให้อำนาจในการสอบสวนไว้ อันจะทำให้มีอำนาจในการรวบรวมพยานเกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้เพื่อดำเนินคดีต่อไป ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้การนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อยับยั้งและปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับมลพิษไม่มีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาพบว่า การการดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับการก่อมลพิษ ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันไม่สามารถควบคุมและปราบปรามการก่อให้เกิดปัญหามลพิษได้ โดยเหตุที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งมาจากลักษณะพิเศษของการรวบรวมพยานหลักฐานที่แตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาในความผิดโดยพื้นฐานทั่วไป เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ ทำร้ายร่างกาย เป็นต้น เพราะความผิดพื้นฐานดังกล่าวเน้นการรวบรวมพยานหลักฐานโดยใช้พยานบุคคลซึ่งเป็นประจักษ์พยานเป็นหลักและผู้กระทำความผิดมักจะเป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งโดยทั่วไปการดำเนินคดีนั้นก็อาศัยการรวบรวมพยานหลักฐานโดยการสอบปากคำพยานบุคคลเป็นหลัก แต่ในการดำเนินคดีความผิดต่อมลพิษนั้น มีลักษณะที่ต้องตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานที่เป็นวัตถุพยานหรือพยานเอกสาร หรือพยานที่ตรวจสอบทางวิทยาศาสตร์เพราะความผิดส่วนใหญ่จะเป็นความผิดที่เกิดจากการก่อมลพิษออกสู่สาธารณะและผู้กระทำความผิดก็อาจเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ซึ่งการกระทำโดยเจตนาหรือโดยขาดความระมัดระวัง และอาศัยโอกาสที่ไม่มีเจ้าพนักงานคอยสอดส่องดูแล ดังนั้น การกระทำความผิดจึงเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาและทุกสถานที่ หากการควบคุมไม่ทั่วถึง นอกจากนี้การที่จะรู้ว่ามีกรก่อให้เกิดมลพิษได้นั้น บางกรณีมีความจำเป็นต้องตรวจพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความผิดเกี่ยวกับการปล่อยมลพิษเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนดหรือการทิ้งหรือปล่อยมลพิษออกสู่สาธารณะ เป็นต้น ซึ่งโดยส่วนใหญ่ ผู้กระทำมักจะไม่กลัวการปล่อยหรือกระทำขณะที่ไม่มีเจ้าพนักงานอยู่ จึงเป็นการยากต่อการตรวจสอบหรือนำพยานบุคคลผู้รู้เห็นมานำสืบพิสูจน์ในศาลได้

สภาพการดำเนินคดีอาญาในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษในประเทศไทย ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ อาทิเช่น การสอบสวนซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐานยังอยู่ในความรับผิดชอบหลักของพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นตำรวจ ในขณะที่การตรวจตราหรือการตรวจพบการกระทำความผิดเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ เช่นเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมอนามัย หรือกรมควบคุมมลพิษ แต่เมื่อเจ้าพนักงานดังกล่าวพบการกระทำความผิดหรือตรวจสอบพบว่ามี การฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมแล้ว อาจสั่งแก้ไข ปรับปรุง ซึ่งเป็นการสั่งใช้อำนาจทางปกครอง หากมีการฝ่าฝืนหรือละเลยก็ต้องส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาซึ่งการรวบรวมพยานหลักฐานเหล่านี้ มีความจำเป็นต้องอาศัยผู้มีความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่สำคัญ แต่พนักงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ยังมีข้อจำกัดในด้านความรู้เหล่านี้ ทำให้การดำเนินคดีอาญาในความผิดต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทยเพื่อปราบปรามการก่อให้เกิดมลพิษไม่มีประสิทธิภาพมากนัก

ดังนั้น อาจกล่าวสรุปได้ว่าในต่างประเทศทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น ต่างมีกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานอย่างชัดเจนไว้เป็นการเฉพาะในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษซึ่งทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษนั้น ทั้งสองประเทศได้จัดให้มีเจ้าพนักงานที่มีความรู้ความสามารถเป็นพิเศษในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ เพื่อทำหน้าที่ในการสอบสวนส่งผลให้ทั้งสองประเทศประสบความสำเร็จในการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ซึ่งหากนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทยจะพบว่า เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญของภาครัฐและมีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมมลพิษจากทุกแหล่งกำเนิดมีความเหมาะสมในการที่จะกำหนดให้อำนาจสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษเพื่อจะเป็นแก้ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการบังคับใช้กฎหมายและเพิ่มประสิทธิภาพในการสอบสวนเพื่อส่งเสริมการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งจะได้ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการบังคับใช้กฎหมายในบทต่อไป



คุรุณวิทย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 4

### ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษใน การบังคับใช้มาตรการทางอาญาในความผิดเกี่ยวกับมลพิษ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์ให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นรูปธรรมในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยรวม จึงกำหนดให้มีตำแหน่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ และมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยถือว่าเป็นมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทุกประเภทและสามารถบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง ซึ่งจากเจตนารมณ์และอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ทำให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษอย่างกว้างขวางโดยครอบคลุมปัญหามลพิษจากทุกแหล่งกำเนิดมลพิษ และมีการกำหนดแนวทางในการประสานงานการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น ๆ ไว้อย่างเป็นระบบไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางแพ่ง ทางปกครองหรือมาตรการทางอาญา แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาคารก่อกอให้เกิดมลพิษของประเทศซึ่งทวีความรุนแรงขึ้นทุกวัน ดังนั้น การนำมาตรการทางอาญาซึ่งมีสภาพบังคับทั้งโทษปรับและจำคุกมาบังคับใช้อย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพเพื่อยับยั้งมิให้มีการก่อให้เกิดมลพิษในด้านต่าง ๆ จึงเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อเป็นอีกทางเลือกในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศ

ความผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นมีการดำเนินคดีเช่นเดียวกับคดีอาญาทั่วไป แต่เจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอาญาอาจไม่ใช่เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมที่ทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป ซึ่งได้แก่ตำรวจ พนักงานอัยการ ศาล และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ทั้งนี้ เพราะการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีความจำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญในการวินิจฉัยสั่งการและการออกหลักเกณฑ์รายละเอียดตลอดจนการตรวจสอบติดตามการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎหมายส่วนใหญ่จึงกำหนดให้พนักงานซึ่งอยู่ตามกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นเจ้าของเจ้าพนักงานสืบสวนคดีอาญาเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายมิได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานดังกล่าวมีอำนาจในการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาทั้งที่มีโอกาสได้พบเห็นการกระทำผิดซึ่งเป็นผลให้การนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้ไม่มีประสิทธิภาพ

ปัญหาการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้ในความผิดเกี่ยวกับมลพิษนั้น เกิดจากอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือระหว่างเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งในวิจัยนี้หมายถึง เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ที่มีอำนาจในการตรวจตราและมีโอกาสในการพบการกระทำผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษกับเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมที่มีอำนาจในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษในวิจัยนี้หมายถึง พนักงานสอบสวน ยังมีปัญหาและอุปสรรคทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นในบทนี้จึงจะวิเคราะห์ประเด็นเกี่ยวกับ ปัญหาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานอื่น ปัญหาและอุปสรรคตามพระราชพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ปัญหาการประสานงานระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับเจ้าพนักงานตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดจากการกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวน ดังนี้

#### 4.1 ปัญหาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น

แม้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางครอบคลุมปัญหามลพิษจากทุกแหล่งกำเนิดแต่อำนาจดังกล่าวไม่ได้ก้าวล่วงไปในอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานอื่นที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อยู่ก่อนแล้วทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เช่น อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับพนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น สามารถอธิบายได้ดังนี้

##### 4.1.1 อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีการเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงานอุตสาหกรรม ดังนี้

4.1.1.1 ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 82 (2) (3) กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการติดตาม ตรวจสอบ ควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภท ซึ่งหมายความรวมถึงโรงงานอุตสาหกรรมด้วยเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย กล่าวคือ การประกอบกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมต้องไม่ก่อให้เกิดการแพร่กระจายของมลพิษที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวม โดยที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวต้องทำการบำบัดมลพิษให้ได้ตามมาตรฐานการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งในปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 55 และมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการระบายน้ำทิ้งออกสู่สิ่งแวดล้อม<sup>1</sup> หากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตรวจสอบพบว่าโรงงานอุตสาหกรรมใดไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียรวมที่ตั้งอยู่ในโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าว ไม่สามารถบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย ให้มีประสิทธิภาพเพียงพอ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องประสานงานโดยทำเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ก่อน จนกว่าจะปรากฏว่าเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ไม่ดำเนินการ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงจะสามารถเข้าดำเนินการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้

เห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวทำให้เจ้าพนักงานต่างองค์กรต้องบังคับใช้กฎหมายต่างฉบับกันในลักษณะที่เป็นการประสานความร่วมมือกัน แต่เมื่อพิจารณาให้ดีจะพบว่า ตามมาตรา 82 (3) ที่กำหนดว่าในกรณีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษพบว่าโรงงานอุตสาหกรรมลักลอบปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะโดยไม่บำบัดน้ำให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด ให้แจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ดำเนินการปรับโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าว หากพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควร เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงจะดำเนินการปรับได้เอง ซึ่งระยะเวลาพอสมควรดังกล่าวไม่ชัดเจนว่าเป็นระยะเวลาเท่าใดก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ทำให้การบังคับใช้มาตรการทาง

<sup>1</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 13 ง ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2539

อาญาของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงานอุตสาหกรรมมีความ  
ล่าช้า

4.1.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้มาตรการทาง  
อาญา เห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนของอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ  
และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2535 ซึ่งถือเป็นการ  
ทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน โดยเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแม้จะตรวจสอบพบว่าโรงงานอุตสาหกรรม  
กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานการควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงาน  
อุตสาหกรรม ซึ่งมีโทษทางอาญา แต่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายโดยตรงได้ทันทีแต่มีอำนาจ  
เพียงแจ้งให้เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ดำเนินการบังคับใช้  
มาตรการทางอาญากับผู้กระทำความผิดดังกล่าว จากกระบวนการและขั้นตอนนี้เองทำให้เกิดความ  
ล่าช้าในการบังคับใช้กฎหมายและทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเอาผิดผู้กระทำที่ฝ่าฝืน  
บทบัญญัติของกฎหมายไม่เกิดประสิทธิภาพ ส่งผลให้ไม่สามารถเอาผิดกับผู้ก่อให้เกิดมลพิษได้

จากความซ้ำซ้อนของกรรไ้อำนาจดังกล่าว เห็นได้ว่าองค์ประกอบของ  
ความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษที่กฎหมายบัญญัติคือ ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วย มา  
ตรฐานการควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม มีลักษณะอย่างเดียวกันคือไม่ปฏิบัติ  
ตามบทบัญญัติของกฎหมาย แต่มีบทลงโทษแตกต่างกัน ดังนี้

1) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ  
พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ในกรณีเป็นการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ผู้กระทำ  
ความผิดต้องรับโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 368 ในข้อหา ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้า  
พนักงานที่สั่งตามอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นความผิดลหุโทษ

2) ตามพระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ใน  
กรณีเป็นการบังคับใช้กฎหมาย กรณีไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานและ  
วิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจาก  
การประกอบกิจการโรงงาน ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท (มาตรา  
45) และหากพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้ระงับการกระทำหรือแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้อง  
หรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ผู้ประกอบกิจการฝ่าฝืนคำสั่งของพนักงาน  
เจ้าหน้าที่ดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้ง  
ปรับและให้ปรับอีกวันละไม่เกินห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือยังไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง  
(มาตรา 57) เห็นได้ว่าในการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษซึ่งมีองค์ประกอบความผิด  
อย่างเดียวกัน แต่บทบัญญัติของกฎหมายกลับกำหนดให้อำนาจเจ้าพนักงานต่างองค์การบังคับใช้



กฎหมายต่างฉบับกันและมีบทลงโทษที่แตกต่างกันดังที่ได้เปรียบเทียบข้างต้น ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการประสานงานของเจ้าพนักงานตามที่กฎหมายกำหนด ไม่มีแนวทางที่ชัดเจน

#### 4.1.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายคือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่สาธารณสุข แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายทั้งในการดำเนินการทางแพ่งและทางปกครองการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นมากกว่า กล่าวคือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการควบคุมดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือเหตุรำคาญที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยมีอำนาจทั้งในการดำเนินคดีอาญา และสามารถออกคำสั่งทางปกครองได้ ซึ่งการดำเนินการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวมีส่วนเกี่ยวพันกับการดำเนินการของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ กล่าวคือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจที่จะเข้าไปตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ๆ โดยอ้างเหตุรำคาญซึ่งมีผลกระทบต่ออนามัยของประชาชน หรือเป็นกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในขณะที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษก็มีบทบาทในการเข้าตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทต่าง ๆ ได้ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเมื่อพิจารณาจากการที่มีเจ้าหน้าที่จากหลายหน่วยงานช่วยกันตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษนับเป็นเรื่องที่ดี แต่เมื่อวิเคราะห์จากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานทั้งสอง เห็นได้ว่าในส่วนของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษนั้นแม้จะมีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ๆ ได้ แต่เห็นว่าไม่มีอำนาจในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายมากนัก โดยเฉพาะอำนาจในการดำเนินการทางอาญา ดังนั้นจึงเกิดปัญหาว่าหากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษพบการกระทำผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษและเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษก็ไม่มีอำนาจดำเนินการใด ๆ ได้

กล่าวโดยสรุป ปัญหาในเรื่องของอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานอื่นกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่ว่าจะเป็นในส่วนของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 คือการดำเนินการของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษหลังจากตรวจพบว่ามีกรกระทำคามผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษแล้วไม่สามารถดำเนินการตามกฎหมายได้ทันที โดยแม้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะตรวจพบการกระทำคามผิดของผู้ประกอบการที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องแจ้งว่าตรวจพบการกระทำคามผิดดังกล่าวให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2535 เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป หรือกรณีเป็นการตรวจพบการกระทำคามผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษก็ไม่มีอำนาจดำเนินการใด ๆ หากแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นไม่มีประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา 55 หรือไม่ เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องถูกควบคุมการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 69 ซึ่งจากขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายนี้เองทำให้เป็นอุปสรรคต่อการนำมาตราการทางอาญาซึ่งมีความจำเป็นต้องรวบรวมพยานหลักฐานขณะพบการกระทำผิดเป็นสำคัญในการพิสูจน์การกระทำคามผิดของผู้ก่อมลพิษ จึงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการรวบรวมพยานหลักฐานหรือดำเนินการเพื่อเอาผิดทางอาญากับผู้ก่อมลพิษได้โดยตรง ดังนั้น หากมีการให้อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษให้มีอำนาจสอบสวนในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษทุกประเภทไม่ว่าการก่อมลพิษนั้นจะเป็นการความผิดตามกฎหมายใดก็ตาม ก็จะเป็นการแก้ปัญหในเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในส่วนนี้ได้

#### 4.2. ปัญหาและอุปสรรคของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ และเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ในการบังคับใช้มาตรการต่างๆ ตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหาลิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ ซึ่งได้แก่ การเสนอความเห็นในการจัดกำหนดนโยบายด้านการควบคุมมลพิษของประเทศ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง น้ำทะเลชายฝั่ง คุณภาพอากาศในบรรยากาศ การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด มาตรฐานน้ำ

ทั้งจากอาคารต่าง ๆ น้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม และนิคมอุตสาหกรรม มาตรฐานไอเสียจากยานพาหนะต่าง ๆ การจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรการควบคุมมลพิษ เช่น การจัดการขยะมูลฝอย การจัดการของเสียอันตราย การประกาศเขตควบคุมมลพิษ การติดตามตรวจสอบสถานการณ์มลพิษ รับเรื่องราวร้องทุกข์ด้านมลพิษ และดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านการควบคุมมลพิษ<sup>2</sup>

กรมควบคุมมลพิษถือเป็นองค์กรหลักของประเทศที่ถูกกำหนดให้เป็นฝ่ายปฏิบัติการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่สำคัญยิ่ง แต่ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจลงล่างหรือเข้าแทนที่อำนาจการจัดการน้ำเสียหรือของเสียอื่น ๆ ที่ออกตามกฎหมายอื่นหรือของหน่วยงานอื่น แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีหน่วยงานรับผิดชอบด้านการควบคุมมลพิษโดยเฉพาะ เชื้อประโยชน์ สนับสนุนและผลักดันการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่เดิม และอุดช่องว่างในกรณีที่ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ เช่น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแม้มีอำนาจเข้าไปทำการตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรม หากพบว่ามีมลพิษละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายก็ไม่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายได้ทันที แต่มีหน้าที่ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายโรงงานให้เป็นผู้ดำเนินการ ต่อเมื่อปรากฏว่าเจ้าพนักงานดังกล่าวไม่ดำเนินการแก่ผู้กระทำผิดภายในเวลาอันสมควร เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงจะมีอำนาจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมาย หรือกรณีการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นก็สามารถดำเนินการได้ แต่มาตรฐานดังกล่าวต้องเข้มงวดกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ออกตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น<sup>3</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น มีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ 2 ประการ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการเข้าตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ ตามมาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดว่า ต้องเป็นเพื่อเข้าไปปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ จากบทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีข้อจำกัดในการเข้าไปตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ กล่าวคือ

<sup>2</sup> กรมควบคุมมลพิษ, อำนาจหน้าที่กรมควบคุมมลพิษ [ออนไลน์], 10 มิถุนายน 2553. แหล่งที่มา [www.pcd.go.th](http://www.pcd.go.th)

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน

แหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกตรวจสอบนั้น ต้องเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา 55 หรือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องถูกควบคุมการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 69 นั้น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงจะมีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบ ดังนั้น หากแหล่งกำเนิดมลพิษใดไม่มีประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา 55 หรือไม่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องถูกควบคุมการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 69 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษย่อมไม่มีอำนาจในการเข้าไปในแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น จากบทบัญญัติในส่วนนี้ทำให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบการกระทำคามผิดในแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภทได้อย่างแท้จริง ทำให้แม้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะทราบข้อมูลทั้งจากการร้องเรียนจากประชาชนหรือสื่อมวลชนในบางกรณีจึงไม่อาจเข้าตรวจสอบได้เพราะไม่มีเหตุตามมาตรา 82

เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 82 นั้น มีเงื่อนไขว่าต้องเป็นไปเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น ทำให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่สามารถตรวจสอบการกระทำคามผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษทุกประเภทได้ ด้วยเหตุนี้การตรวจสอบเพื่อพบการกระทำคามผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษจึงจำกัดอยู่เฉพาะการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายควบคุมมลพิษแต่ละฉบับเท่านั้น

2. อำนาจหน้าที่หลังจากตรวจสอบพบการกระทำคามผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น มิได้กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการดำเนินคดีอาญากับการกระทำคามผิดเกี่ยวกับมลพิษในกรณีที่อยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงานอื่น ส่งผลให้แม้ในบางกรณีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะพบว่ามีการกระทำคามผิดอาญาแต่ไม่เป็นการกระทำคามผิดตามมาตรา 82 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมักจะแจ้งว่าได้ตรวจพบการกระทำคามผิดนั้นไปยังเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบตามกฎหมายเพื่อให้ดำเนินคดี และตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอนว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะต้องดำเนินการอย่างไรหากเจ้าพนักงานตามกฎหมายที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกระทำคามผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษไม่ดำเนินคดีอาญาตามที่ได้รับแจ้งจากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เช่น

กรณีเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2547 เกิดเหตุการณ์ลักลอบฝังกลบกากของเสียที่เป็นอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยได้มีกลุ่มบุคคลเข้าไปในพื้นที่ติดกับโรงงานของบริษัท

อโศกเคมีคอล จำกัด ที่ตำบลกลางดง อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งที่ผ่านมา บริษัทบริหารพัฒนาเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จำกัด (มหาชน) หรือ GENCO ได้เช่าที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่เก็บกากของเสียที่เป็นอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อร่อนไปเผาในเตาปูนขาวของ บริษัท อโศกเคมีคอล จำกัด ขณะเกิดเหตุมีการใช้รถแม็คโครบดอัดถังโลหะขนาด 200 ลิตร ซึ่งภายในบรรจุกากสารเคมี และนำกากสารเคมีที่บรรจุอยู่ในถังซึ่งส่วนใหญ่เป็นของเหลวไปเทลงในบ่อดินที่ขุดขึ้นใหม่ในพื้นที่โดยไม่มีกำบังกั้นการปนเปื้อนแต่อย่างใด และมีกากสารเคมีหกหล่นอยู่บนพื้นดิน ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นของสารเคมีกระจายทั่วพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง กากของเสียอันตรายที่พบ ได้แก่ น้ำมันเครื่องที่ใช้แล้ว กากสี สารทำตัวทำละลาย อินทรีย์ใช้แล้ว กากตะกอนจากระบบบำบัดน้ำเสีย ยางมะตอย และเศษวัสดุปนเปื้อนสารเคมี เป็นต้น<sup>4</sup> ซึ่งคณะกรรมการฯ ตรีมอบหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการ สรุปได้ดังนี้

1. ให้กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการเก็บรวบรวมกากของเสียทั้งหมด
2. ให้จังหวัดนครราชสีมา ดำเนินการขยายผลสืบสวนสอบสวนเพื่อให้ได้ตัวผู้จ้างวาน กลุ่มบุคคลที่ลักลอบเข้ามาดำเนินการดังกล่าวมาดำเนินการตามกฎหมาย
3. ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมติดตามตรวจสอบสภาพปัญหา รวมทั้งผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นแล้วรายงานความคืบหน้าให้คณะกรรมการฯ ตรีทราบเป็นระยะ

โดยในงานวิจัยนี้ จะกล่าวถึงเฉพาะการดำเนินการทางอาญาเท่านั้น กล่าวคือ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษโดยกรมควบคุมมลพิษเข้าตรวจสอบ การลักลอบฝังกลบกากของเสียที่เป็นอันตราย พบว่าบริเวณที่เกิดเหตุมีกากของสารเคมีตกหล่นและมีการปนเปื้อนอยู่บนพื้นดินจำนวนมาก และจากการตรวจสอบการปนเปื้อนในน้ำใต้ดินตั้งแต่เริ่มเกิดเหตุพบว่าปริมาณสารพิษสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 20 (พ.ศ. 2543) ในเบื้องต้น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้เข้าแจ้งความดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรกลางดง ในความผิดฐานร่วมกันตั้งโรงงานและประกอบกิจการโรงงานประเภทที่ 3 (โรงงานลำดับที่ 5) โดยไม่ได้รับอนุญาต โดยพนักงานสอบสวนได้มีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาในความผิดดังกล่าวโดยอาศัยพฤติการณ์จากการสอบสวนดังนี้ ผู้ต้องหาที่ 1, 2, 3, เป็นผู้รับจ้างดำเนินการขุดหลุมเพื่อทำการกลบ ฝัง ทำลาย กากอุตสาหกรรมของเสีย โดยมีผู้ต้องหาที่ 4

<sup>4</sup> กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2547, หน้า 60 [ออนไลน์], 22 พฤษภาคม 2553. แหล่งที่มา [http://www.pcd.go.th/public/Publications/print\\_report.cfm?task=pcdreport2547](http://www.pcd.go.th/public/Publications/print_report.cfm?task=pcdreport2547)

เป็นผู้ว่าจ้างให้ดำเนินการดังกล่าว และ ผู้ต้องหาที่ 5, 6, 7, 8 ซึ่งเป็นกรรมการของ บริษัทบริหารพัฒนาเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จำกัด (มหาชน) หรือ GENCO ผู้ต้องหาที่ 9 ซึ่งเป็นบริษัทที่ส่งของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมมาบำบัดที่บริเวณที่เกิดเหตุและเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รถแม็คโครที่ใช้ในการขุดหลุมฝังกลบ และได้ว่าจ้างผู้ต้องหาที่ 4 ให้จ้างวานผู้ต้องหาที่ 1, 2, 3, โดยในคดีนี้ผู้ต้องหาที่ 3 เป็นเยาวชนจึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลเยาวชนและครอบครัว

พนักงานอัยการ มีความเห็นสั่งฟ้องผู้ต้องหาที่ 4 และมีคำสั่งไม่ฟ้อง ผู้ต้องหาที่ 1,2, โดยให้เหตุผลว่า ผู้ต้องหาทั้งสองกระทำการอันเป็นความผิดไปโดยไม่รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิด จึงเป็นการกระทำโดยขาดเจตนา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 และมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา 5, 6, 7, 8 และ 9 เนื่องจากพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอว่าได้ว่าจ้าง ผู้ต้องหาที่ 1, 2, 3, และ 4 ให้ทำการขุดหลุม เพื่อนำของเหลวจากอุตสาหกรรมจากถังเทลงไปในหลุม<sup>5</sup>

หลังจากที่ได้รับแจ้งผลการดำเนินคดีอาญาจากพนักงานอัยการ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนคำสั่งของพนักงานอัยการ เห็นว่าจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น น่าจะมีการกระทำความผิดในข้อหาครอบครองวัตถุอันตรายโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมโดยกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมวัตถุอันตรายนี้<sup>6</sup> แต่ไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาเพิ่มเติมจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม หลังจากเวลาผ่านไป 1 ปี 3 เดือน เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงได้ทำหนังสือถึงสถานีตำรวจภูธรกลางดงเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาเพิ่มเติมดังกล่าวกับบุคคลที่ต้องสงสัยว่ากระทำความผิด

จากนั้นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้สอบถามผลการดำเนินคดีกรณีการครอบครองวัตถุอันตรายโดยไม่ได้รับอนุญาตไปยังสถานีตำรวจภูธรกลางดง แต่ไม่ได้รับการตอบกลับจากพนักงานสอบสวน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงทำหนังสือถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อขอทราบผลการดำเนินคดีดังกล่าว สถานีตำรวจภูธรกลางดงแจ้งกลับมาว่าอยู่ระหว่างรอผลการหารือการแจ้งข้อกล่าวหาเพิ่มเติมจากพนักงานอัยการ กรมควบคุมมลพิษจึงทำหนังสือถึงสำนักงานอัยการสีคิ้ว (ปากช่อง) เพื่อสอบถามประเด็นดังกล่าว และหลังจากนั้นประมาณหนึ่งเดือนยังไม่ได้รับคำตอบจากสำนักงานอัยการสีคิ้ว (ปากช่อง) จึงได้ทำหนังสือถึงสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อให้เร่งรัดการดำเนินการของสำนักงานอัยการสีคิ้ว (ปากช่อง)

<sup>5</sup> คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ที่ อส (นม) 0032.2/860 สำนักงานอัยการจังหวัดสีคิ้ว (ปากช่อง) ลง 13 มิถุนายน 2549

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535, มาตรา 19

ซึ่งต่อมาได้รับแจ้งจากสำนักงานอัยการสี่คิ้ว (ปากช่อง) ว่าปัญหาที่พนักงานสอบสวนหาหรือมานั้น ไม่เป็นปัญหาที่จะขอหาหรือ และการที่จะดำเนินคดีกับบริษัทที่ครอบครองวัตถุอันตรายตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแจ้งข้อกล่าวหาเพิ่มเติม นั้น เป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และต่อมาเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงได้รับแจ้งจากพนักงานสอบสวนให้ไปพบเพื่อบันทึกคำให้การกับพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกรณีครอบครองวัตถุอันตรายโดยไม่ได้รับอนุญาตต่อไป โดยปัจจุบันพนักงานสอบสวนยังไม่ได้แจ้งผลคดีมายังเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

การดำเนินการของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการแจ้งข้อหาเพิ่มเติมกรณีดังกล่าวข้างต้น ใช้เวลาดำเนินการกว่า 1 ปี 5 เดือน ซึ่งเมื่อนับรวมระยะเวลาจากที่ตรวจพบการกระทำความผิดในปี พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบัน รวมระยะเวลาได้ เกือบ 6 ปีแล้ว การสอบสวนเพื่อหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษทำได้เพียงพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องบุคคลที่ว่าจ้างให้มีชุดหลุมฝังกลบกากของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น ซึ่งจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏจะต้องมีผู้ที่ต้องรับผิดชอบจากการกระทำนี้มากกว่าแค่บุคคลที่รับจ้างให้มี ชุดหลุมฝังกลบกากของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษอันจะเป็นการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการสอบสวนดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษนั้นยังมีปัญหาที่ทำให้การสอบสวนไม่มีประสิทธิภาพ ดังนี้

**ประการแรก** เมื่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตรวจพบการกระทำความผิดที่อยู่ในความอำนาจการพิจารณาการเนินการของเจ้าพนักงานอื่นตามข้อเท็จจริงคือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แล้วแจ้งการตรวจพบการกระทำความผิดไปยังเจ้าพนักงานที่รับผิดชอบแล้ว เจ้าพนักงานนั้นไม่ดำเนินการใด ๆ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้มีบทบัญญัติให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องดำเนินการอย่างไร จนในที่สุดเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องดำเนินการแจ้งความดำเนินคดีต่อพนักงานสอบสวนด้วยตนเอง ทำให้เกิดความล่าช้าในการสอบสวนและดำเนินคดี

**ประการที่สอง** การสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษของพนักงานสอบสวนยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ กล่าวคือ กรณีตามข้อเท็จจริงแม้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะแจ้งข้อกล่าวหาเพียงความผิดฐานร่วมกันตั้งโรงงานและประกอบกิจการโรงงานประเภทที่ 3 (โรงงานลำดับที่ 5) โดยไม่ได้รับอนุญาต แต่ในระหว่างการสอบสวนผู้ที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดดังกล่าว หากพนักงานสอบสวนมีความรู้ความสามารถในกฎหมายเกี่ยวกับ

มลพิษที่เพียงพอก็จะทำให้ทราบว่ามีการกระทำคามผิดในความผิดฐานครอบครองวัตถุอันตราย โดยไม่ได้รับอนุญาตด้วย แต่เนื่องจากพนักงานสอบสวนไม่มีความชำนาญในการสอบสวน ความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษทำให้ไม่ได้ดำเนินการสอบสวนในความผิดดังกล่าวเพิ่มเติมไปด้วย ซึ่งเจ้าเมื่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทราบข้อเท็จจริงจากสำนวนการสอบสวนจึงได้ดำเนินการ แจ้งความดำเนินคดีกับผู้ต้องสงสัยในความผิดดังกล่าวต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้มีการสอบสวน ดำเนินคดีเพิ่มเติม เห็นได้ว่าจากขั้นตอนนี้หากเจ้าพนักงานที่ทำการสอบสวนมีความรู้ ความสามารถในกฎหมายควบคุมมลพิษจะสามารถดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมได้ทันที

**ประการที่สาม** การประสานงานระหว่างเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องกับการ ดำเนินคดี ไม่ว่าจะเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ พนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการ จาก ข้อเท็จจริงพบว่า กรณีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแจ้งให้มีการสอบสวนดำเนินคดีเพิ่มเติมใน ความผิดฐานครอบครองวัตถุอันตรายโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งเป็นความผิดจากข้อเท็จจริงเดิมต่อ พนักงานสอบสวน เห็นได้ว่ามีขั้นตอนการดำเนินการที่ล่าช้า เช่น การหารือไปยังพนักงานอัยการ ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวไม่ได้รับความใส่ใจจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเท่าที่ควร ทำให้เกิดความล่าช้าใน การดำเนินคดี ซึ่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ แก้ไขปัญหาโดยการสอบถามความคืบหน้าในการ ดำเนินการของทั้งพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการไปยังสำนักงานตำรวจแห่งชาติและ สำนักงานอัยการสูงสุดตามลำดับ เพื่อเร่งรัดการดำเนินการ จนในที่สุดพนักงานสอบสวนได้ ประสานงานมายังเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อให้มาไต่ปากคำ กรณีการครอบครองวัตถุ อันตรายโดยไม่ได้รับอนุญาต

จากทั้งสามประเด็นดังกล่าวข้างต้นทำให้ทราบว่า การสอบสวนความผิดอาญา เกี่ยวกับมลพิษนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดทุกคนมา ลงโทษได้ เนื่องจากยังไม่มีระบบการสอบสวนให้เหมาะสมกับลักษณะของการกระทำ ความผิดที่แตกต่างจากการกระทำความผิดอาญาทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ของเจ้าพนักงาน หรือการประสานงานกันระหว่างเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการกำหนดให้เจ้า พนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษอาจเป็นทางเลือกที่ เหมาะสมในการเพิ่มประสิทธิภาพการสอบสวน

จากการวิจัย พบว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ถือเป็นเจ้าพนักงานในระดับปฏิบัติการที่มีอำนาจ ในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภท เพื่อควบคุมมิให้แหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ๆ กระทำ การฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย และเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เจ้าพนักงาน ควบคุมมลพิษตรวจพบการกระทำความผิดแล้ว พบว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมิได้มีอำนาจใน



การบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายโดยตรงทั้งที่เป็นเจ้าพนักงานที่ตรวจพบว่ามี การกระทำความผิด แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายกลับกำหนดขั้นตอนในการบังคับใช้กฎหมาย เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่เจ้า พนักงานอื่น และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการหลังจากมีการตรวจพบการกระทำความผิด ดังที่ ได้กล่าวมาแล้ว

ดังนั้น การกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญของภาครัฐ และมีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมมลพิษจากทุกแหล่งกำเนิดมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญา เกี่ยวกับมลพิษทุกประเภท ก็จะเป็นแก้ปัญหาทั้ง 2 ประการ ดังกล่าวได้ ดังนี้

1. เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะมีอำนาจในการเข้าไปเพื่อตรวจสอบการ กระทำความผิดในแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภทเพราะถือเป็นการใช้อำนาจสืบสวนเพื่อการ แสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานตามอำนาจหน้าที่เพื่อทราบรายละเอียดแห่งความผิด ตามมาตรา 2 (10) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยอาจมีการกำหนดให้อำนาจเพิ่มเติม เป็นการเฉพาะในลักษณะที่คล้ายกับอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น มาตรา 44 ของ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อเป็นข้อยกเว้นเกี่ยวกับเรื่องการค้าตาม บทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ<sup>7</sup>

2. เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสามารถจับกุมผู้กระทำความผิดหากเป็นการ กระทำความผิดซึ่งหน้าและรวบรวมพยานหลักฐานในที่เกิดเหตุเพื่อเป็นหลักฐานในการดำเนินคดี ต่อไปได้ เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่มีอำนาจการสอบสวนตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131

#### 4.3 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา

แม้การกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษและการกระทำความผิดอาญาทั่วไป มีลักษณะการกระทำความผิดที่แตกต่างกัน ทั้งผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิด องค์ประกอบของการกระทำความผิด การพิสูจน์การกระทำความผิด แต่เนื่องจากในประเทศไทย ยังมีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษจากความผิดอาญาโดยทั่วไป

<sup>7</sup> บัญชี เรื่อง อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขในการเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข . ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะ ที่ 9) สิงหาคม 2542

ดังนั้น การกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษจึงยังอยู่ภายใต้การดำเนินกระบวนการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเหมือนดังเช่นคดีอาญาทั่วไป ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการนำมาตราทางอาญามาบังคับเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ดังนี้

1. กรณีเกี่ยวกับการเป็นผู้เสียหายในคดี ปัจจุบันในประเทศไทยยังมีได้มีการบัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่สิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายเฉพาะ ดังนั้นการดำเนินคดีอาญาสำหรับความผิดอาญาที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษจึงจำเป็นต้องอาศัยหลักทั่วไปในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งการฟ้องอาญาของพนักงานอัยการและผู้เสียหายจะเป็นเอกเทศต่อกัน โดยพนักงานอัยการจะมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนคดีนั้นแล้ว ส่วนผู้เสียหาย ตามมาตรา 2(4) ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น ผู้เสียหายจะสามารถฟ้องคดีอาญาได้ก็ต่อเมื่อเป็นผู้ได้รับความเสียหายอย่างแท้จริง กล่าวคือเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญานั้น ซึ่งต้องได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดนั้นโดยตรง เว้นแต่จะได้รับความเสียหายเป็นพิเศษจากการกระทำความผิดนั้น และต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ประชาชนไม่มีความสนใจที่จะเฝ้าระวังการกระทำความผิดเกี่ยวกับมลพิษ เพราะกฎหมายมิได้กำหนดให้ประชาชนเป็นผู้เสียหายได้ ส่งผลให้การทำงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปด้วยความลำบาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการตรวจพบการกระทำความผิด การรวบรวมพยานหลักฐานในคดีทั้งพยานบุคคลและพยานวัตถุ เพราะขาดการสนับสนุนจากประชาชน

โดยในปัจจุบัน กฎหมายสิ่งแวดล้อมบางฉบับ ได้ขยายคำว่า “ผู้เสียหาย” ให้กว้างไปกว่าความหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>๖</sup> ซึ่งถือเป็นมิติใหม่ของการกำหนดให้ประชาชนเข้ามาส่วนร่วมในการเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษได้ เป็นอีกหนึ่งแนวทางที่ควรพิจารณาในการเสนอให้ความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษทุกประเภทประชาชนเป็นผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีได้ ก็จะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังการกระทำความผิดให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

2. กรณีการรวบรวมพยานหลักฐาน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17 กำหนดว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเท่านั้นจึงจะมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาได้และตาม มาตรา 2 (10) บัญญัติว่า “การสืบสวน” หมายความว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ เพื่อ

<sup>๖</sup> เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หรือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น ซึ่งกำหนดให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงหรืออาจได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดหรือบุคคลที่พบเห็นการกระทำความผิดสามารถฟ้องคดีอาญาได้

รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด ดังนั้น แม้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะสามารถตรวจสอบพบการกระทำผิดเกี่ยวกับมลพิษพยานหลักฐานที่รวบรวมได้ก็ไม่ถือว่าเป็นพยานหลักฐานในการสอบสวน และแม้จะพบการกระทำผิดซึ่งเป็นความผิดหน้าแต่ก็ไม่มีอำนาจจับกุม มีอำนาจเพียงไปร้องทุกข์กล่าวโทษกับพนักงานสอบสวนเท่านั้น และเมื่อพนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวนก็ต้องประสานมายังเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการรวบรวมพยานหลักฐานหรือตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ โดยเฉพาะในการตรวจที่เกิดเหตุ นั้นมักจะไม่ได้ถูกตรวจพบหลักฐานการกระทำผิดโดยพนักงานสอบสวน เพราะผู้ประกอบการคงทำลายพยานหลักฐานดังกล่าวแล้วตั้งแต่เมื่อถูกตรวจพบพยานหลักฐานครั้งแรกแล้ว ทำให้พนักงานสอบสวนไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอสำหรับการสั่งฟ้องคดีได้

ดังนั้น การกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ก็จะเป็นการแก้ปัญหาในส่วนของการการเป็นผู้เสียหายซึ่งส่งผลกระทบต่อกรได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการเฝ้าระวังการกระทำผิด และการรวบรวมพยานหลักฐาน ที่เป็นปัญหาข้างต้น ดังนี้

1. การเป็นผู้เสียหาย ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้ความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษเป็นความผิดที่ประชาชนสามารถเป็นผู้เสียหายได้ การจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบังคับใช้มาตรการทางอาญาได้ ต้องแสดงให้เห็นว่าการดำเนินการทางอาญาโดยเจ้าพนักงานนั้นต้องมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะจูงใจให้ประชาชนที่พบการกระทำผิดแจ้งการพบการกระทำผิดให้เจ้าพนักงานของรัฐทราบ ซึ่งปัจจุบันหากประชาชนพบการกระทำผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษมักจะคิดว่าไม่ใช่หน้าที่ของตนที่ต้องแจ้งการกระทำผิดนั้นแก่เจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษหรือแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพราะไม่มีหน่วยงานใดอ้างความรับผิดชอบในการดำเนินการอย่างชัดเจน ซึ่งในปัจจุบัน กรมควบคุมมลพิษ ถือเป็นหน่วยงานที่เป็นความหวังของประชาชนในการแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศ โดยมีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนี้<sup>9</sup>

ดังนั้น หากกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษทุกประเภท ก็จะเป็นการยกระดับการทำงานของกรมควบคุมมลพิษให้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษทั้งหมดของประเทศ ซึ่งในปัจจุบัน กรมควบคุมมลพิษได้ดำเนินการโดยมีอาสาสมัครและรับแจ้งข่าวเกี่ยวกับมลพิษทั้งทาง

<sup>9</sup> สัมภาษณ์นายสุชิน สังขพงษ์, ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมควบคุมมลพิษ, 23 เมษายน 2553

โทรศัพท์และทางไปรษณีย์ และเมื่อได้รับแจ้งแล้วจะดำเนินการตรวจสอบว่ามีการกระทำผิดกฎหมายหรือไม่ จากลักษณะการทำงานดังกล่าว จึงอาจกล่าวได้ว่ากรมควบคุมมลพิษนั้นเปรียบเสมือนเจ้าหน้าที่ตำรวจในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษของประเทศก็ว่าได้ หากเป็นเช่นนี้ จะทำให้ประชาชนมีความมั่นใจในประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน และจะคอยช่วยเฝ้าระวังการกระทำผิดเกี่ยวกับมลพิษให้กับเจ้าหน้าที่ได้อีกทางหนึ่ง

2 การรวบรวมพยานหลักฐาน การเข้าไปในแหล่งกำเนิดมลพิษของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อตรวจสอบว่าผู้ประกอบการการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือไม่ ประสบบัญหาว่า มีผู้ประกอบการบางคนห้ามถ่ายภาพ หรือเก็บหลักฐานอื่นๆ นอกจากตัวอย่างน้ำที่จะนำไปตรวจ ทำให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่สามารถได้พยานหลักฐานมาเพื่อยืนยันว่าได้มีการกระทำผิดและนำเข้าสู่กระบวนการทางศาลต่อไป<sup>10</sup> ดังนั้น การกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษจะทำให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานทุกประเภท และพยานหลักฐานที่รวบรวมมาได้ก็สามารถนำไปอ้างเป็นพยานหลักฐานในทางคดีได้

#### 4.4 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับเจ้าพนักงานตามกระบวนการยุติธรรม

การนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษนั้นประกอบด้วยการทำงานของเจ้าพนักงานในสองส่วน คือ เจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทำหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำผิด และเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทำหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดี จากการศึกษาพบว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานทั้งสองส่วนแยกออกจากกันอย่างชัดเจน ขาดการประสานงานกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ดังนี้

1. การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายมลพิษ ซึ่งบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น เช่น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ

<sup>10</sup> ณรงค์ ใจหาญ, การประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ, (วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2546) หน้า 40

การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เมื่อได้ตรวจพบการกระทำผิดอาญาตามกฎหมายที่ตนบังคับใช้แล้ว ก็จะต้องแจ้งความร้องทุกข์กับพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป

2. การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม ประกอบด้วย พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ดังนี้

พนักงานสอบสวน การสอบสวนส่วนใหญ่จะเริ่มจากการที่เจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษมาแจ้งความร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษหรือกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ จากนั้นจะรวบรวมพยานหลักฐานจากการสอบปากคำเจ้าพนักงานดังกล่าวรวมถึงการไปตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ และรอผลการตรวจพิสูจน์หลักฐานทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ จึงจะสรุปสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นในทางคดีให้พนักงานอัยการต่อไป

พนักงานอัยการ เมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวน จะพิจารณาพยานหลักฐานในคดี โดยหากพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานในคดียังไม่สมบูรณ์เพียงพอจะมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมได้<sup>11</sup> จากนั้นพนักงานอัยการจึงจะมีความเห็นในทางคดีต่อไป

เมื่อพิจารณาจากขั้นตอนการทำงานของเจ้าพนักงานทั้งสองขั้นตอนดังกล่าวข้างต้น พบว่า

1. การทำงานของเจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษนั้นแม้จะมีความชำนาญในการตรวจสอบการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ แต่ความรู้ความชำนาญในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์การกระทำผิดมีน้อย ทำให้ในบางกรณีแม้จะตรวจพบว่ามีกรกระทำผิดจริงแต่ไม่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์เพียงพอต่อการพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดในชั้นศาลได้

2. การทำงานของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ พบว่าไม่มีโอกาสในการพบการกระทำผิด กล่าวคือ พนักงานสอบสวนแม้จะสามารถไปตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุร่วมกับเจ้าพนักงานตามกฎหมายมลพิษได้ แต่ก็เป็น การไปตรวจสอบหลังจากที่เจ้าพนักงานดังกล่าวพบการกระทำผิดแล้วซึ่งพยานหลักฐานที่พิสูจน์ได้ว่าผู้ประกอบกรนั้นได้กระทำความผิดอาจถูกทำลายไปแล้ว และในส่วนของพนักงานอัยการเมื่อยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้สามารถเข้าร่วมทำการสอบสวนได้จึงทำให้ไม่สามารถร่วมตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุได้

<sup>11</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143

เห็นว่าการทำงานของเจ้าพนักงานทั้งในส่วนของผู้ปฏิบัติงานตามกฎหมายมลพิษและเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมยังมิได้มีการประสานงานกันอันจะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินคดี เพราะ ลักษณะของการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการกระทำความผิดอาญาทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการตรวจพบการกระทำความผิด การรวบรวมพยานหลักฐาน กระบวนการพิสูจน์เพื่อวินิจฉัยซึ่งนำพยานหลักฐานดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น รูปแบบของการสอบสวนดำเนินคดีในลักษณะทั่วไปย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินคดี จึงควรมีการกำหนดให้มีการประสานงานกันระหว่างเจ้าพนักงานทั้งสองส่วนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการสอบสวนดำเนินคดี

และปัจจุบัน ได้มีงานวิจัยของสถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรมเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อยกร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งในส่วนของวิธีพิจารณาที่เกี่ยวกับคดีอาญา มีบทบัญญัติที่ให้ผู้สามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสืบพยานที่เกรงว่าจะสูญหายหรือเป็นการยากที่จะนำมาสืบได้ในภายหลังไว้ก่อนได้<sup>12</sup> ซึ่งบทบัญญัตินี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่มีอำนาจสอบสวน แล้วตรวจสอบพบการกระทำความผิดจะสามารถอ้างบทบัญญัติของกฎหมายนี้ในการสืบพยานไว้ล่วงหน้าได้ เพื่อพิสูจน์การกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดได้ เป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพในการรวบรวมพยานหลักฐานของเจ้าพนักงานที่มีอำนาจสอบสวน

จากที่กล่าวมาข้างต้น การแก้ปัญหามาเพื่อส่งเสริมให้เกิดการประสานงานกันระหว่างเจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษและเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม คือ การกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ โดยการกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ตรวจพบการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษอาจขอคำปรึกษาในการวางรูปคดีกับพนักงานอัยการได้โดยตรงและสามารถขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อที่จะอำนวยความสะดวกในการเข้าตรวจแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อการสอบสวนได้ตามสมควร

<sup>12</sup> ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม มาตรา 26, โครงการพัฒนาวินิจฉัยคดีสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรม พ.ศ. 2552

#### 4.5 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการให้เจ้าพนักงานคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนความผิดเกี่ยวกับมลพิษ

จากสภาพปัญหาของการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่าเป็นปัญหาระหว่างเจ้าพนักงานที่บังคับใช้กฎหมายกับเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทำให้ไม่สามารถนำคดีขึ้นมาสู่ศาลได้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าเกิดจากความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษมีความพิเศษแตกต่างจากความผิดอาญาโดยทั่วไป แต่ตามระบบการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายไทยมิได้กำหนดให้มีกระบวนการดำเนินคดีอาญาแตกต่างไปจากการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป กล่าวคือ อำนาจการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเสนอสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการยังเป็นของพนักงานสอบสวนซึ่งไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษเกี่ยวกับคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ทำให้การสอบสวนคดีอาญาโดยพนักงานสอบสวนไม่มีประสิทธิภาพทั้งด้านการรวบรวมพยานหลักฐาน และความรวดเร็วในการสอบสวนเพราะในปัจจุบันพนักงานสอบสวนมีภาระหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาโดยทั่ว ๆ ไปตามอำนาจหน้าที่มากอยู่แล้ว จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นที่น่าพิจารณาว่าหากมีการขยายอำนาจการสอบสวนให้กับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ และมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อควบคุมมิให้มีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ ก็จะเป็นการทำให้การสอบสวนคดีอาญามีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งในด้านการรวบรวมพยานหลักฐานและอำนาจหน้าที่ในการตรวจพบการกระทำผิดได้มากกว่าพนักงานสอบสวน

##### 4.5.1 ความจำเป็นในการกำหนดให้เจ้าพนักงานคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

แม้กฎหมายหลายฉบับที่ถูกตราขึ้นเพื่อรองรับการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันมลพิษปนเปื้อนในระบบสิ่งแวดล้อม เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมควบคุมมลพิษ กรมอนามัย เป็นต้น แต่กฎหมายเหล่านี้มิได้ถูกตราขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการพิทักษ์และป้องกันมลพิษในระบบสิ่งแวดล้อมเป็นเป้าสำคัญ แม้ว่าจะมีความพยายามปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดังกล่าว โดยนำเอาประเด็นปัญหาเรื่องการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ เป็นเป้าหมายสำคัญในการดำเนินการของหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน แต่ก็ยังเป็นลักษณะของการดำเนินการของแต่ละหน่วยงานตามภารกิจขององค์กรเป็นสำคัญ ซึ่งจากการวิจัยพบว่าการบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะ

การนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและการป้องกันมลพิษปนเปื้อนในระบบสิ่งแวดล้อมของแต่ละหน่วยงานประสบปัญหาด้านการประสานงาน และทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2550 รัฐจึงได้กำหนดมาตรการและวิธีประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการละเมิดกฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยได้ตราเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 และเพื่อให้สอดคล้องกับสมมติฐานของการวิจัย สมควรวิเคราะห์ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ดังกล่าวในส่วนของ การประสานงานในชั้นการสอบสวน ได้ดังนี้

1. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ข้อ 17 (1) กำหนดให้กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจในการกล่าวโทษกรณีปรากฏว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หากไม่ปรากฏว่ามีผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษตามกฎหมายภายในเจ็ดวัน จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้แสดงให้เห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการทางอาญามีปัญหาและอุปสรรคในส่วนของหน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบังคับใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย จนทำให้การบังคับใช้มาตรการทางอาญาเกี่ยวกับมลพิษเกิดความล่าช้า จนทำให้มีกำหนดให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในส่วนนี้โดยกำหนดให้กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจในการร้องทุกข์กล่าวโทษแม้การกระทำความผิดนั้นจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานอื่นก็ตาม เห็นได้ว่าการกำหนดระเบียบดังกล่าวโดยให้กรมควบคุมมลพิษซึ่งถือเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ประสานการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ มีอำนาจในการร้องทุกข์กล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญและบทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทุกประเภท รวมถึงมาตรการทางอาญาด้วย

2. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ข้อ 17 (2) ได้กำหนดให้ในกรณีการดำเนินคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม พนักงานสอบสวนอาจขอคำแนะนำคำปรึกษาเพื่อรับทราบข้อมูลหรือขอให้จัดส่งสิ่งอื่นใดที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานในสำนวนคดี จากหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือบุคคลอื่นใดได้ และในกรณีจำเป็น พนักงานสอบสวนจะขอคำปรึกษาจากพนักงานอัยการ เพื่อให้ความเห็นหรือ คำแนะนำตามที่เห็นสมควรได้จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้แสดงให้เห็นว่า พนักงานสอบสวนซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนความผิดอาญาโดยทั่วไปรวมทั้งความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษด้วยนั้น ยังขาดความรู้



ความชำนาญเกี่ยวกับข้อมูลรวมทั้งการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อทำสำนวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ จึงได้มีการกำหนดให้พนักงานสอบสวนอาจขอความคำแนะนำจากหน่วยงานรัฐ เอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือบุคคลอื่นใดก็ได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงบุคคลที่จะให้ข้อมูลและคำแนะนำ รวมทั้งการรวบรวมพยานหลักฐานกับพนักงานสอบสวนก็น่าจะเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษใน ส่วนที่สังกัดอยู่กับกรมควบคุมมลพิษเพราะตามอำนาจหน้าที่แล้วกรมควบคุมมลพิษคือหน่วยงาน ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการปัญหามลพิษของประเทศ

และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้ กฎหมายสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ยังได้กำหนดลักษณะของการประสานงานคดีอาญาชั้น พนักงานอัยการไว้ด้วย ดังนี้

1. ในการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เมื่อพนักงานอัยการ ได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนแล้วหากพนักงานอัยการมีคำสั่งให้พนักงาน สอบสวน ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามตามมาตรา 143 แห่ง ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ให้ พนักงานสอบสวน ประสานงานกับพนักงานอัยการอย่างใกล้ชิด

2. ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาที่ยังเรียกหรือจับตัวไม่ได้ ตาม มาตรา 143 วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และได้แจ้งให้ผู้ บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อจัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหามาภายในกำหนด อายุความแล้ว ให้พนักงานสอบสวนเร่งรัดดำเนินการให้ได้ตัวผู้ต้องหาดำเนินคดีต่อไปโดยเร็ว

3. ในกรณีที่พนักงานอัยการผู้พิจารณาสำนวนมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวน ดำเนินการสอบสวนผู้ต้องหาในข้อหาอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความผิดอาญาตามกฎหมาย เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพิ่มเติม หรือแนะนำให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ในคดีดังกล่าวเพิ่มเติม ให้พนักงานสอบสวนเร่งรัดดำเนินคดีตามคำสั่งของพนักงานอัยการโดยเร็ว

4. ให้พนักงานอัยการประสานงาน ให้ความรู้ ให้คำปรึกษา แนะนำ ชี้แจง ข้อบกพร่อง วิธีป้องกันแก้ไข ตลอดจนให้บริการด้านกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมแก่พนักงานสอบสวน หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานท้องถิ่น องค์กรเอกชน และ ประชาชนในจังหวัด

5. กรณีมีการเดินเผชิญสืบในการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม ให้พนักงานสอบสวนประสานกับผู้เสียหายหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการอำนวย ความสะดวกแก่ พนักงานอัยการ และศาลในการเดินเผชิญสืบ

เมื่อพิจารณาจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในส่วนนี้ เห็นได้ว่าในขั้นตอนของ

การประสานงานคดีในชั้นพนักงานอัยการกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามาดูแลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนอย่างใกล้ชิด เช่น เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามตามมาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการโดยไม่ชักช้า หรือกรณีพนักงานอัยการเห็นว่าผู้ต้องหากระทำผิดในข้อหาอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความผิดอาญาตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพิ่มเติม พนักงานอัยการก็มีอำนาจในการแนะนำให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องในคดีดังกล่าวเพิ่มเติม โดยให้พนักงานสอบสวนเร่งรัดดำเนินคดีตามคำสั่งของพนักงานอัยการโดยเร็ว เป็นต้น ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าพนักงานสอบสวนอาจไม่มีความชำนาญในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ทำให้ต้องมีการกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามาดูแลการสอบสวนอย่างใกล้ชิดเพื่อนำไปสู่การสั่งฟ้องคดีต่อไป

จากภาพรวมของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 นั้น มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมกับเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนี้

1) ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งในวิจัยนี้ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรการทางอาญาที่ไม่มีประสิทธิภาพเกิดจากขาดวิธีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยตรงกับเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม คือ เจ้าพนักงานตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เช่น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข เป็นต้น กับเจ้าพนักงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ โดยจะเห็นว่าอำนาจในการตรวจพบและพิสูจน์การกระทำผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษเป็นของเจ้าพนักงานตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม แต่อำนาจในการสอบสวนค้นหาความจริงซึ่งเป็นองค์ประกอบความผิดในคดีนั้นเป็นของพนักงานสอบสวนซึ่งมีสภาพปัญหาและอุปสรรค กล่าวคือ

1. ไม่มีโอกาสในการพบการกระทำผิดทำให้การค้นหาความจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทำได้เพียงการสอบปากคำเจ้าพนักงานตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม

2. ขาดความรู้ความชำนาญทั้งเกี่ยวกับกฎหมายอาญาเกี่ยวกับมลพิษตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม รวมทั้งทักษะในการรวบรวมพยานหลักฐานซึ่งต้องใช้ความรู้ความสามารถเป็นพิเศษ เช่น ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์หรือวิศวกรรมศาสตร์ เป็นต้น

3. เนื่องจากพนักงานสอบสวนมีภาระหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาทั่วไปซึ่งปัจจุบันมีจำนวนมาก ทำให้การทำสำนวนการสอบสวนเกิดความล่าช้า แต่การสอบสวนคดีอาญา

เกี่ยวกับมลพิษจำเป็นจะต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็วเพราะหากล่าช้าอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและทรัพยากรธรรมชาติอย่างกว้างขวางได้

จากปัญหาและอุปสรรคทั้ง 3 ข้างต้นทำให้การสอบสวนในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมล่าช้าไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ทำให้ไม่สามารถยับยั้งป้องปรามผู้กระทำผิดได้

2) เห็นได้ว่าพนักงานสอบสวนซึ่งมีอำนาจสอบสวนมีข้อด้อยคือ ไม่มีความรู้ความชำนาญในกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งการรวบรวมพยานหลักฐานและโอกาสในการพบกระทำผิด แต่เจ้าพนักงานตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งมีโอกาสการพบกระทำผิดมีความรู้ความชำนาญในการรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับคดีกลับไม่มีอำนาจในการสอบสวนถึงแม้จะมีข้อด้อยที่เห็นได้ชัดคือไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมาย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อด้อยทั้งของพนักงานสอบสวนและเจ้าพนักงานตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมแล้ว สามารถแก้ปัญหาได้โดยการให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการสอบสวนซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์คือมีโอกาสในการพบกระทำผิดและมีความรู้ความสามารถในการรวบรวมพยานหลักฐานได้มากกว่าพนักงานสอบสวนถึงแม้จะไม่มีความรู้ในด้านกฎหมายและการทำสำนวนในการสอบสวนแต่ก็สามารถแก้ปัญหาได้โดยการฝึกอบรมหลักสูตรการบังคับใช้กฎหมายและกำหนดให้พนักงานอัยการซึ่งถือเป็นองค์กรที่มีความชำนาญในการบังคับใช้กฎหมายเข้ามาให้คำแนะนำในการทำสำนวนรวมทั้งการวางรูปคดีได้ เพื่อเป็นการลดขั้นตอนและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

แต่เป็นที่น่าเสียดายที่แม้จะผ่านมากว่าสองปีแล้ว ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ยังมีได้มีการประชุมกันแต่ครั้งเดียวเนื่องจากยังไม่สามารถแต่งตั้งคณะทำงานได้ครบตามที่กำหนดไว้ได้<sup>13</sup>

#### 4.5.2 ปัญหาที่อาจเกิดจากการกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

เนื่องจากตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่ละฉบับ ต่างกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางอาญาไว้เป็นการเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น แต่จากการศึกษาโครงสร้างการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของกฎหมายทั้งสองฉบับพบว่า ในการออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการประกอบกิจการไม่ว่าจะเป็น

<sup>13</sup> สัมภาษณ์นายสุชิน สังข์พงษ์, ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมควบคุมมลพิษ, 23 เมษายน 2553

ตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ต่างเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้น และอำนาจในการตรวจสอบว่าผู้ประกอบการต่าง ๆ กฎหมายกลับกำหนดให้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานที่ออกไปอนุญาตการซึ่งขัดกับหลักการตรวจสอบที่ดี ทำให้การตรวจสอบการละเมิดกฎหมายของผู้ประกอบการไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นหากมีการกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่นับว่าเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการสิ่งแวดล้อมเพราะเป็นกฎหมายที่จัดการสิ่งแวดล้อมแบบรอบด้านทั้งมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ เสี่ยง และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและพยายามสร้างความเป็นเอกภาพ ในการบังคับใช้กฎหมาย ด้วยการให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายนี้ ควบคุมดูแลว่ามีการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ อย่างจริงจัง จึงเป็นการเหมาะสมเพื่อตรวจสอบการละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษทุกฉบับ ก็จะเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

แต่การที่มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อภาพรวมของระบบการสอบสวนและประสิทธิภาพของการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ จึงมีความจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในการกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษเพื่อหาแนวทางแก้ไขให้การสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษโดยเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังนี้

1. อัตรากำลังของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เนื่องจากหากมีการกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ มีความจำเป็นต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก อาจทำให้บุคลากรที่มีอยู่ในปัจจุบันอาจไม่เพียงพอที่จะรองรับบทบาทในการเป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจในการสอบสวน จึงจำเป็นต้องมีการเพิ่มบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน คือ เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์หรือวิศวกรรมศาสตร์เพื่อเป็นเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ เจ้าหน้าที่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเพื่อให้ทำหน้าที่ในการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานในการพิสูจน์การกระทำผิด

2. ขาดงบประมาณในการดำเนินการ การสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษมีความจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการสนับสนุนการดำเนินการ ทั้งค่าตอบแทนของบุคลากรที่เกี่ยวข้องและความพร้อมเกี่ยวกับเครื่องมืออุปกรณ์สำหรับตรวจสอบการละเมิดกฎหมาย ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามาสนับสนุน เช่น การให้ค่าตอบแทนพิเศษสำหรับ

บุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งเจ้าหน้าที่ที่ตรวจสอบการกระทำผิดเพราะการทำหน้าที่ดังกล่าวมีความเสี่ยงที่อาจจะได้รับสารพิษจากการทำงานได้ หรือค่าตอบแทนสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนก็ควรมีค่าตอบแทนพิเศษเพราะในการทำหน้าที่ดังกล่าวอาจได้รับความกดดันจากผู้ประกอบการที่ไม่ต้องการที่จะรับโทษทางอาญา ซึ่งผู้ประกอบการส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีความสามารถทางเศรษฐกิจที่ดีอาจเข้ามาแทรกแซงการทำหน้าที่ของเจ้าพนักงานดังกล่าวได้

3. ความสามารถในการสอบสวนของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เนื่องจากการสอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การสอบสวนจึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น แม้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะดำเนินการสอบสวนแต่ไม่ได้กระทำตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดก็อาจทำให้การสอบสวนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ดังนั้นความสามารถในการสอบสวนอาจเป็นจุดด้อยประการหนึ่งของการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ แต่ก็สามารถแก้ไขจุดด้อยดังกล่าวได้โดยจัดให้มีการอบรมเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่มีเนื้อหา เกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ ความรับผิดทางอาญาด้านสิ่งแวดล้อม ความรับผิดทางแพ่งด้านสิ่งแวดล้อม หลักกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายปกครอง การตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษและเรื่องร้องเรียน การตรวจสอบมลพิษทางอากาศและ การตรวจสอบมลพิษทางเสียงและความสั่นสะเทือน การตรวจสอบมลพิษทางน้ำ การตรวจสอบกากของเสียและสารอันตราย ทำให้เจ้าพนักงานที่ผ่านการอบรมหลักสูตรนี้มีความรู้เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษในระดับที่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับมลพิษได้ ซึ่งปัจจุบันกรมควบคุมมลพิษก็มีการจัดอบรมหลักสูตรการบังคับใช้กฎหมายให้กับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอยู่แล้ว และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการอบรมดังกล่าวโดยเชิญคณะวิทยากรที่ทำหน้าที่อบรมหลักสูตรพนักงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มาร่วมให้ความรู้เกี่ยวกับเทคนิคการสอบสวนด้วย ก็จะทำให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีสำเร็จหลักสูตรการอบรมนี้มีทักษะและความชำนาญในการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษเพิ่มขึ้นได้

4. หน่วยงานสนับสนุน เห็นได้ว่าเจ้าพนักงานที่มีอำนาจในการสอบสวนไม่ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือกรมสอบสวนคดีพิเศษต่างมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนในการค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์การกระทำผิดโดยใช้หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ เช่น สำนักงานนิติวิทยาศาสตร์ตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือสถาบันนิติวิทยาศาสตร์กระทรวงยุติธรรมที่สนับสนุนการรวบรวมพยานหลักฐานของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ดังนั้น หากกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ก็ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษที่ทำหน้าที่พิสูจน์หลักฐานทาง

วิทยาศาสตร์เกี่ยวกับความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้น พบว่าปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการทางอาญาในความผิดเกี่ยวกับมลพิษนั้น กล่าวโดยสรุปมีประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ดังนี้

1. ปัญหาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานอื่น เนื่องจากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นตำแหน่งเจ้าพนักงานตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นใหม่แต่มีอำนาจตรวจสอบมลพิษทุกประเภททั้งที่อยู่ในอำนาจเจ้าพนักงานอื่นที่มีอยู่เดิม แต่ไม่ได้กำหนดว่าหากตรวจพบการกระทำความผิดที่เป็นความผิดอาญาตามกฎหมายควบคุมมลพิษอื่นสามารถดำเนินการอย่างไรได้บ้าง เช่น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมพบว่ามีการปล่อยมลพิษที่ฝ่าบทบัญญัติของกฎหมายจึงแจ้งเจ้าพนักงานโรงงานให้ดำเนินการ ปรากฏว่าหลังจากนั้นได้รับแจ้งจากเจ้าพนักงานโรงงานว่าได้ไปตรวจสอบแล้วไม่พบว่าโรงงานดังกล่าวได้มีการปล่อยมลพิษฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายแต่อย่างใด<sup>14</sup>

2. ปัญหาอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เนื่องจากเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีตำแหน่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและกำหนดให้สามารถเข้าตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภทในกรณีเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น แต่หากเป็นกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำที่อาจเป็นความผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมอื่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสามารถเข้าตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นได้ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

3. ปัญหาที่เกิดจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เนื่องจากในประเทศไทยยังมีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษจากความผิดอาญาโดยทั่วไป ทำให้ความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษซึ่งถือเป็นความผิดอาญาที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สุขและความปลอดภัยของประชาชน ซึ่งประชาชนโดยทั่วไปไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้ เว้นแต่จะได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ<sup>15</sup> หรือเฉพาะกฎหมายสิ่งแวดล้อมบางฉบับเท่านั้น ที่ขยายคำว่า

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>15</sup> เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 845/2481, ที่ 39/2495 และที่ 1608/2513

“ผู้เสียหาย” ให้กว้างไปกว่าความหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>16</sup> จากข้อจำกัดดังกล่าวนี้ ทำให้การดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษซึ่งเกือบทั้งหมดกระทำโดยรัฐและขาดการสนับสนุนจากประชาชน เช่น กรณีประชาชนพบเห็นการกระทำผิดเกี่ยวกับมลพิษและตนไม่ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดนั้นจะเข้าใจว่าตนเองไม่ได้เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็จะเพิกเฉยไม่แจ้งการกระทำผิดนั้นให้เจ้าหน้าที่ทราบเพราะคิดว่าตนเองไม่มีสิทธิหรือไม่เกี่ยวข้องกับตน ซึ่งหากมีการกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้เสียหายในคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษแม้ไม่ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดนั้น อาจทำให้ประชาชนที่พบการกระทำผิดแจ้งข้อมูลที่พบการกระทำผิดให้กับเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายทราบซึ่งจะทำให้เกิดการสืบสวนสอบสวนและฟ้องคดีตามมา และยังส่งผลดีต่อการดำเนินคดีในศาลเพราะประชาชนที่พบเห็นการกระทำผิดอาจเป็นพยานในชั้นศาลได้ หรืออาจช่วยรวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้นเพื่อช่วยพิสูจน์ความผิดของจำเลยได้ ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการป้องกันและยับยั้งการกระทำผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษได้

4. ปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความสามารถของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการตรวจพบการกระทำผิดและการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ เห็นได้ว่า การกำหนดตำแหน่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีการกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งถือเป็นหัวหน้าส่วนราชการในด้านการบริหาร และเจ้าพนักงานที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษ เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดหรือ ผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งถือว่ามีคุณสมบัติที่ทั่วประเทศมีความเหมาะสมทั้งในด้านการบริหารและความรู้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษ แต่ในส่วนที่เป็นปัญหาคือ เจ้าพนักงานดังกล่าวอาจจะไม่มีความรู้ทางความสามารถด้านกฎหมายที่เพียงพอเพื่อการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษและการเข้าไปตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่มั่นใจในการที่จะใช้อำนาจในการสอบสวนนี้ ดังนั้น การแก้ปัญหานี้สามารถทำได้โดยการกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ตรวจพบการกระทำผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ขอคำปรึกษาในการ

<sup>16</sup> เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หรือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น ซึ่งกำหนดให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงหรืออาจได้รับผลกระทบจากการกระทำผิดหรือบุคคลที่พบเห็นการกระทำผิดสามารถฟ้องคดีอาญาได้

วางรูปคดีกับพนักงานอัยการได้โดยตรงและสามารถขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ  
เพื่อที่จะอำนวยความสะดวกในการเข้าตรวจแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อการสอบสวนได้ตามสมควร



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 สรุป

สมมติฐานของการวิจัยนี้ ได้กำหนดว่า “การสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการสอบสวนความผิดอาญาทั่วไป ทั้งลักษณะการกระทำ ความผิด การตรวจพบการกระทำ ความผิด การรวบรวมพยานหลักฐาน และการพิสูจน์การกระทำ ความผิด ดังนั้น การกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญของภาครัฐ และมีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมมลพิษจากทุกแหล่งกำเนิดมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ก็จะเป็นการแก้ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการบังคับใช้กฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพการสอบสวนเพื่อส่งเสริมการนำมาตราทางอาญามาใช้บังคับเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษได้ดียิ่งขึ้น”

จากสมมติฐานที่กำหนดไว้ดังกล่าว สามารถแบ่งเป็นประเด็นการศึกษาเพื่อหาคำตอบมาทดสอบความถูกต้องของสมมติฐานได้ 5 ประเด็น คือ

**ประเด็นที่หนึ่ง** ความจำเป็นในการนำมาตราทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

**ประเด็นที่สอง** บทบาทของเจ้าพนักงานในการนำมาตราทางอาญามาป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษและการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

**ประเด็นที่สาม** ปัญหาและอุปสรรคของเจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษและเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมในการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

**ประเด็นที่สี่** การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนให้เหมาะสมกับลักษณะของความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษเพื่อเป็นการส่งเสริมการนำมาตราทางอาญาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

**ประเด็นที่ห้า** แนวทางและความเหมาะสมในการให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

## จากการศึกษาวิจัยพบว่า

**ประเด็นที่หนึ่ง** ความจำเป็นในการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

ผลจากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันปัญหามลพิษมีความรุนแรงจนส่งผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนเป็นวงกว้าง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้การกระทำความผิดของผู้ก่อมลพิษ โดยสามารถอธิบายถึงความจำเป็นในการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้ ดังนี้

1. การกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงเป็นบริเวณกว้างจนส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน

2. ผู้กระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษประกอบด้วยบุคคลหลากหลายระดับทั้งบุคคลธรรมดาตามชุมชน หรือ ผู้ประกอบกิจการโรงงานขนาดใหญ่ หรือแม้กระทั่งหน่วยงานราชการต่าง ๆ

3. มาตรการตามกฎหมายอื่นที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่อาจป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้

4. เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้มาตรการวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 46 ในการที่จะให้ศาลมีอำนาจในการทำทัณฑ์บนโดยกำหนดจำนวนเงินกับบุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น หรือจะกระทำการใดให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

ความจำเป็นดังกล่าวเหล่านี้สืบเนื่องมาจาก สภาพสังคม วิถีชีวิต และเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป จากการพัฒนาทั้งจากภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมอย่างละเลยไม่ใส่ใจปัญหาสิ่งแวดล้อมจนก่อให้เกิดปัญหามลพิษอย่างรุนแรง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลายเป็นบริเวณกว้าง ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายอันเกิดจากการใช้งบประมาณของรัฐหรือจากแหล่งเงินทุนอื่นมาใช้ในการบำบัดฟื้นฟูบูรณะความเสียหายของสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ค่าเสียโอกาสในการนำเงินงบประมาณดังกล่าวเหล่านั้นไปใช้ในการพัฒนาสังคม ความเสียหายอันเกิดจากการที่รัฐต้องมีภาระเพิ่มขึ้นในการดูแลสุขภาพของประชาชนในอนาคต และค่าเสียหายอื่น ๆ อีกในอนาคต

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าผลกระทบจากปัญหามลพิษถือเป็นอาชญากรรมอย่างหนึ่งต่อสังคม ไม่แตกต่างจากอาชญากรรมประเภทอื่น ๆ มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการที่จะต้องปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษให้มีประสิทธิภาพเพื่อเป็นอีกทางเลือกในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

**ประเด็นที่สอง** บทบาทของเจ้าพนักงานตามกฎหมายมลพิษในการนำมาตรวจการอาญา มาป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษและการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

เนื่องจากประเทศไทยไม่มีองค์กรในการบริหารจัดการปัญหามลพิษเป็นการเฉพาะ ดังนั้น อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษจึงกระจายอยู่ตามกฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งในกฎหมายแต่ละฉบับนั้นมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมมลพิษแตกต่างกัน และมีเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบบังคับใช้เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติตามกฎหมายฉบับนั้นๆ สามารถอธิบายได้ ดังนี้

1. บทบาทของเจ้าพนักงานตามกฎหมายมลพิษในการตรวจพบการกระทำ ความผิด เจ้าพนักงานตามกฎหมายมลพิษ ไม่ว่าจะเป็น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงาน เจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานตามกฎหมายมลพิษอื่นๆ แม้จะมีอำนาจในการดำเนินการทางอาญา เช่น อำนาจในการเข้าไปในแหล่งกำเนิดมลพิษ ตรวจสอบเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เก็บรวบรวมพยานหลักฐานอันเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ รวมทั้งมีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิด<sup>1</sup> และอำนาจในการสืบสวนคดีอาญาได้<sup>2</sup> แต่มิได้มีบทบัญญัติให้เจ้าพนักงานดังกล่าวมีอำนาจในการสอบสวนดำเนินคดีอาญาในความผิดที่มีการตรวจพบการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ

2. การสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ มีลักษณะแตกต่างจากการสอบสวนความผิดอาญาโดยทั่วไป ดังนี้

ประการแรก คือ การตรวจพบการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษนั้นเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของเจ้าพนักงานตามกฎหมายมลพิษแต่ละฉบับ ซึ่งแตกต่างจากการตรวจพบการกระทำความผิดอาญาโดยทั่วไปซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ประการที่สอง คือ ลักษณะของการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษนั้นมีลักษณะที่แตกต่างจากความผิดอาญาพื้นฐาน เช่น ฆ่าคน ทำร้ายร่างกาย หรือ ลักทรัพย์ เป็นต้น เพราะความผิดดังกล่าวจะเป็นความผิดที่กำหนดไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นปัจเจก

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 36

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 44

ชนเป็นหลัก แต่ลักษณะของการกำหนดความผิดในกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นจะคำนึงถึงพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อความเป็นอยู่ที่ดี

ประการที่สาม คือ การรวบรวมพยานหลักฐานในคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษมีความจำเป็นต้องอาศัยผลการตรวจพิสูจน์จากทางวิทยาศาสตร์เป็นหลัก และพีเคาระห์จากสถิติการรวบรวมที่เกี่ยวข้องกับการบำบัดมลพิษตามที่กฎหมายกำหนด และการพีเคาระห์รวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าว มักจะไม่ปรากฏพยานบุคคลเหมือนการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีอาญาโดยทั่วไป แต่เป็นการรวบรวมพยานหลักฐานที่ได้จากการตรวจสอบจากห้องทดลองทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งเป็นหลักฐานเอกสารและพยานวัตถุ

**ประเด็นที่สาม** ปัญหาและอุปสรรคของเจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษและเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมในการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ในการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษนั้นประกอบด้วยปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานสองส่วนคือ เจ้าพนักงานตามกฎหมายมลพิษซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจพบการกระทำผิดและเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมซึ่งมีหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องคดี โดยในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานดังกล่าวพบปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

1. การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายมลพิษ แม้ว่ากฎหมายแต่ละฉบับจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานแต่ละหน่วยไว้ชัดเจนตามแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งจะเห็นว่าแต่ละหน่วยงานต่างบังคับใช้กฎหมายต่างฉบับกัน เมื่อนำมาใช้เพื่อควบคุมมลพิษ เช่นมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ หรือมลพิษทางเสียงและความสั่นสะเทือน จะเกิดปัญหาว่ามีความซ้ำซ้อนกันในด้านอำนาจของเจ้าพนักงานในกฎหมายแต่ละฉบับในการควบคุมปัญหามลพิษเดียวกัน ประกอบการทำงานของพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องถือปฏิบัติจากคำสั่งของผู้บังคับบัญชาของตน จึงก่อให้เกิดปัญหาไม่ประสานงานในการบังคับใช้กฎหมาย หรือในบางเรื่องเป็นการไม่มีหน่วยงานใดที่เข้าไปรับผิดชอบกับการกระทำผิดดังกล่าว

2. การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมประกอบด้วยพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ อธิบายได้ ดังนี้

พนักงานสอบสวนแม้จะมีความรู้ความสามารถในการสอบสวนความผิดอาญาโดยทั่วไป จากการศึกษาพบว่าในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษซึ่งมีลักษณะการสอบสวนที่พิเศษแตกต่างจากการสอบสวนคดีอาญาทั่วไป ทั้งลักษณะการกระทำผิด การรวบรวมพยานหลักฐาน และบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทำให้พนักงานสอบสวนที่มีความคุ้นเคยกับการสอบสวนความผิดอาญาทั่วไปขาดองค์ความรู้และแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ และแม้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะมีกองบังคับการการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ตาม

แต่ภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับป่าไม้ อีกทั้งไม่ได้มีการอบรมหรือพัฒนาความรู้สำหรับการสอบสวนความผิดอาญาในลักษณะนี้เป็นพิเศษ ส่งผลให้พนักงานสอบสวนที่ปฏิบัติหน้าที่ในกองบังคับการดังกล่าวก็ไม่ได้มีความรู้ความสามารถในการสอบสวนความผิดเกี่ยวกับมลพิษแตกต่างจากพนักงานสอบสวนที่ปฏิบัติหน้าที่ตามสถานีตำรวจทั่วไปมากเท่าใดนัก<sup>3</sup>

พนักงานอัยการ เนื่องจากระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยแม้จะกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนได้ในบางกรณีเท่านั้น<sup>4</sup> ส่วนในกรณีอื่นๆ ยังมิได้มีการกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดีด้วยข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้นส่งผลให้ในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีอาญาโดยทั่วไปซึ่งพนักงานสอบสวนไม่มีความชำนาญทั้งการรวบรวมพยานหลักฐาน และการวางรูปคดี และไม่มีโอกาสขอคำปรึกษาจากพนักงานอัยการที่มีหน้าที่ในการฟ้องคดี ทำให้การสอบสวนของพนักงานสอบสวนเกิดความล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ในปัจจุบันประเทศไทยไม่มีการฟ้องคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษมากนัก<sup>5</sup>

**ประเด็นที่สี่** หลักการและแนวทางที่เหมาะสมในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการนำมาตราการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากการศึกษาพบว่า การกระทำผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษนั้นมีลักษณะที่แตกต่างจากความผิดอาญาทั่วไป ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการดำเนินคดี จึงควรกำหนดบทบาทของเจ้าพนักงานในการสอบสวนที่แตกต่างจากการสอบสวนคดีอาญาทั่วไป พบว่าในต่างประเทศมีลักษณะการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษโดยเจ้าพนักงานที่กำหนดไว้เป็นพิเศษ และในประเทศไทยเองแม้จะไม่มีกำหนดลักษณะการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากการสอบสวนความผิดอาญาทั่วไป แต่ก็มี การกำหนดให้เจ้าพนักงานอื่นนอกจากพนักงานสอบสวนมีอำนาจในการสอบสวนในความผิดที่มีลักษณะเฉพาะเพื่อความเหมาะสมและประสิทธิภาพในการสอบสวนเช่นกัน พอสรุปได้ ดังนี้

#### 1. การสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษในต่างประเทศ

ประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น กำหนดมาตรฐานการควบคุมมลพิษตามประเภทของมลพิษ เช่น กฎหมายควบคุมคุณภาพน้ำ

<sup>3</sup> สัมภาษณ์ พลตำรวจตรีลัทธสัจญญา เพียรสมการ, อดีตผู้บังคับการกองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 15 เมษายน 2553

<sup>4</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 วรรคสองและวรรคสาม

<sup>5</sup> สัมภาษณ์ สุชิน สังข์พงษ์, ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมควบคุมมลพิษ, กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 23 เมษายน 2553

(Clean Water Act; CWA) กฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศ (The Clean Air Act; CAA) กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากร (The Resource Conservation and Recovery Act; RCRA) และมีสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency) ต่อไปนี้จะเรียกว่า EPA โดยมี 'Administrator' และเป็นเจ้าพนักงานในสังกัด EPA มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ โดยมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่าง ๆ ซึ่ง EPA จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศในทุก ๆ ด้าน รวมทั้งการบังคับใช้มาตรการทางอาญาด้วย เช่น ในกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากร (The Resource Conservation and Recovery Act; RCRA) กำหนดให้เจ้าพนักงานของ EPA มีอำนาจสืบสวนสอบสวนความผิดอาญาตามกฎหมายนี้ และให้นำผลของการสืบสวนสอบสวนนั้นเสนอให้อัยการเพื่อดำเนินคดีต่อไป ตามมาตรา 2002 (c)

และในส่วนของพนักงานอัยการที่มีหน้าที่ในการฟ้องคดีเกี่ยวกับมลพิษนั้น ได้จัดตั้งแผนกสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Environment and Natural Resources Division) หรือเรียกว่าโดยย่อว่า ENRD รับผิดชอบในการการดำเนินคดีในศาลให้รัฐบาลกลางเพื่อส่งเสริมและรักษาสภาพแวดล้อมในสหรัฐอเมริกาได้รับและจัดการที่ดินสาธารณะและปกป้องทรัพยากรธรรมชาติเป็นการเฉพาะ ซึ่งในการนำมาตราการทางอาญามาบังคับใช้ในความผิดเกี่ยวกับมลพิษนั้น เป็นความร่วมมือกันระหว่างเจ้าพนักงานที่มีอำนาจในตรวจสอบเพื่อการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศ คือ เจ้าหน้าที่ของ EPA และเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมเพื่อดำเนินคดี คือ พนักงานอัยการแผนกสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (ENRD) โดยในการฟ้องร้องดำเนินคดีจะเป็นการประสานงานกันระหว่าง เจ้าหน้าที่ของ EPA ที่ตรวจพบการกระทำผิดและพนักงานอัยการจะร่วมกันรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อฟ้องคดีต่อไป

ประเทศญี่ปุ่น กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นนั้น กำหนดมาตรฐานการควบคุมมลพิษตามประเภทของมลพิษ เช่น กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ (Water Pollution Control Law) กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Control Law) กฎหมายควบคุมมลพิษจากกากสารพิษ (Waste Management and Public Cleansing Law) และมีกระทรวงสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น (Ministry of the Environment) ทำหน้าที่วางแผนการกำหนดนโยบายและการส่งเสริมขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ประสานงานและการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของหน่วยงานราชการ ประสานงานนโยบายเกี่ยวกับการประมาณค่าใช้จ่ายการป้องกันมลพิษของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง วางแผนจัดสรรเงินสำหรับการวิจัยการป้องกันมลพิษโดยภาครัฐและสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนา โดยทำ

หน้าที่ร่วมกับกับสำนักปกป้องสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคต่าง ๆ ทั้ง 7 แห่งทั่วประเทศ รวมทั้งองค์กรต่าง ๆ เช่น สถาบันมินามาตะ, องค์กรวิจัยโรค, สถาบันสิ่งแวดล้อมศึกษาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ทั้งที่เป็นองค์กรเอกชนและองค์กรของรัฐบาล

กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นนั้น กำหนดบทบาทและมอบอำนาจในการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษให้กับรัฐบาลท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งในระดับปฏิบัติการกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการ (The governor of the Prefecture) เป็นผู้ดำเนินการ แม้จะไม่มีบทบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้อำนาจสืบสวนสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ แต่ผู้ว่าราชการมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานการควบคุมมลพิษประเภทต่าง ๆ และหากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัตินั้นผู้ว่าราชการมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการแก้ไขปรับปรุงให้การปล่อยมลพิษเป็นไปตามมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด และผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการหรือมาตรฐานการควบคุมมลพิษดังกล่าวมีโทษทางอาญาคือต้องระวางโทษปรับและจำคุก ซึ่งถือเป็นการนำมาตราการทางอาญามาบังคับเพื่อยับยั้งผู้ประกอบการมิให้ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมได้อีกทางหนึ่ง

การสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษของประเทศญี่ปุ่นนั้น มิได้กำหนดให้มีเจ้าพนักงานโดยเฉพาะในการสอบสวนแต่ได้ผสมผสานรวมการสอบสวนและดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาแบบดั้งเดิม โดยการดำเนินคดีอาญาสิ่งแวดล้อมเกือบทั้งหมดเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพราะแม้เจ้าหน้าที่สิ่งแวดล้อมท้องถิ่นจะมีอำนาจในการดำเนินคดี แต่การจับกุมผู้กระทำความผิดเพื่อดำเนินคดีส่วนมากดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีการจัดตั้งแผนกพิเศษสำหรับจัดการกับคดีเกี่ยวกับมลพิษ แต่การดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นมิได้เกิดจากการตรวจพบการกระทำผิดด้วยตนเองเกือบทั้งหมดเป็นการดำเนินคดีที่เกิดจากการร้องทุกข์ของประชาชน หลังการสอบสวนในเบื้องต้นแล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจจะส่งสำนวนการสอบสวนไปยังสำนักงานอัยการ ซึ่งมีพนักงานอัยการผู้เชี่ยวชาญในการดำเนินคดีความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ดังนั้น แม้ประเทศญี่ปุ่นจะไม่มีหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมายอาญาสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ แต่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือสำนักงานอัยการต่างมีการจัดให้มีเจ้าหน้าที่พิเศษสำหรับรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาสิ่งแวดล้อมไว้โดยเฉพาะ และเนื่องจากการดำเนินคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นมิได้แบ่งแยกอำนาจสอบสวนออกจากการฟ้องคดีทำให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับเจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งแต่เริ่มต้นคดีได้ส่งผลให้การสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีประสิทธิภาพในการรวบรวมพยานหลักฐานและการฟ้องคดี

1. การสอบสวนความผิดอาญาโดยเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นนอกจากพนักงานสอบสวน แม้ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยจะกำหนดว่า ห้ามมิให้พนักงานอัยการฟ้องคดีโดยไม่มี การสอบสวน และการสอบสวนความผิดอาญาโดยทั่วไปอยู่ในอำนาจของพนักงานสอบสวนซึ่งสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่ก็มีบางกรณีที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานอื่นสอบสวน อันเนื่องมาจากเจ้าพนักงานนั้นมีลักษณะพิเศษ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง เจ้าพนักงานมีโอกาสพบการกระทำผิดอาญามากกว่าพนักงานสอบสวน เช่น พระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ. 2490 (เพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2534) มาตรา 4, 5, 6 และมาตรา 7 ให้อำนาจทหารเรือชั้นสัญญาบัตรขึ้นไปมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน ,พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมง ในเขตประมงไทย พ.ศ. 2482 มาตรา 4 และมาตรา 10 ให้อำนาจพนักงานประมง กรมการจังหวัด กรมการอำเภอ เจ้าพนักงานศุลกากร ผู้บังคับการเรือ หรือผู้บังคับบัญชาหน่วยทหารแห่งราชนาวีและเจ้าพนักงานอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ที่กระทำการจับกุมหรือสั่งให้จับกุมมีอำนาจทำการสอบสวนในความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้, พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล พ.ศ. 2530 มาตรา 4, 11, และมาตรา 21 ให้อำนาจนายทหารเรือทำการสืบสวนสอบสวนเบื้องต้นในความผิดบางลักษณะตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด พ.ศ.2534 มาตรา 4, 5 และมาตรา 12 ให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจดำเนินการที่จำเป็นเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัดรวมทั้งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเบื้องต้นเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นโจรสลัดโดยให้มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา,พระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิดกฎหมาย พ.ศ. 2519, พระราชกำหนดควบคุมสินค้าตามชายแดน พ.ศ. 2524 โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประการที่สอง เจ้าพนักงานนั้นมีความรู้ความชำนาญในการพิสูจน์เกี่ยวกับการความผิดตามกฎหมายนั้น อันเนื่องมาจากเป็นกฎหมายที่กำหนดลักษณะการกระทำผิดขึ้นมาใหม่และต้องการให้มีเจ้าพนักงานเป็นการเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนและให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินั้น เช่น พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ



ทูลจรีต พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550, พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550

ประการที่สาม เจ้าพนักงานมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายนั้นแล้วพบว่ามีการกระทำความผิดอาญา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการสอบสวนจึงกำหนดให้เจ้าพนักงานดังกล่าวมีอำนาจสอบสวนหรือเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวน เช่น พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483, พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ประการที่สี่ เจ้าพนักงานที่รับผิดชอบสอบสวนความผิดที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในความรับผิดชอบในหน่วยงานของตน เช่น พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 , พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

ดังนั้น จากลักษณะของการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ พบว่ามีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการกระทำความผิดอาญาทั่วไป กล่าวคือ การตรวจพบการกระทำความผิด การรวบรวมพยานหลักฐาน กระบวนการพิสูจน์เพื่อวินิจฉัยชี้ขังน้ำหนักพยานหลักฐาน ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา มีบทบัญญัติของกฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนได้ และในประเทศญี่ปุ่นแม้ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานที่บังคับใช้กฎหมายมีอำนาจในการสอบสวน แต่ก็มี การตั้งแผนกพิเศษในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนทั้งในสำนักงานตำรวจและสำนักงานอัยการ เพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญและเพิ่มประสิทธิภาพในการสอบสวน

และจากระบบการสอบสวนของประเทศไทย ในกรณีที่เจ้าพนักงานตามกฎหมายใด มีโอกาสในการพบการกระทำความผิดมากกว่าพนักงานสอบสวน มีความรู้ความชำนาญในการพิสูจน์การกระทำความผิด หรือเป็นเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายนั้น มีการกำหนดให้เจ้าพนักงานอื่นมีอำนาจการสอบสวนได้ ดังนั้น ในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษจึงมีความเหมาะสมที่จะมีการกำหนดให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายมลพิษมีอำนาจในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ เพื่อให้เกิดความชำนาญและเพิ่มประสิทธิภาพในการสอบสวน

**ประเด็นที่ห้า** แนวทางและความเหมาะสมในการให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

เนื่องจากตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษของไทยมิได้กำหนดมาตรฐานการควบคุมมลพิษตามประเภทของมลพิษ เหมือนดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาหรือประเทศญี่ปุ่นดังที่กล่าวมาข้างต้น แต่กำหนดการควบคุมมลพิษตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ ทำให้ในการบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงอาจ

กล่าวได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานหรือเจ้าพนักงานที่รับผิดชอบปัญหามลพิษของประเทศ โดยเฉพาะการนำมาตราการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรกำหนดแนวทางการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมการนำมาตราการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ปัญหามลพิษ ดังนี้

1. การกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ถือเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติในการกำหนดมาตรฐานการควบคุมมลพิษทุกประเภท โดยมีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจในการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ จึงมีความเหมาะสมที่กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษด้วยเหตุผล ดังนี้

ประการแรก ความเหมาะสมด้านอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ กล่าวคือ เนื่องจากการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ซึ่งมีอยู่ทุกจังหวัดและทุกอำเภอทั่วประเทศ จึงถือได้ว่าตำแหน่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่แต่งตั้งมีความครอบคลุมทางด้านพื้นที่ทั่วประเทศ โดยในการแต่งตั้งในลักษณะนี้ทำให้เกิดประโยชน์ในด้านการบริหารจัดการเกี่ยวกับมลพิษตามอำนาจหน้าที่เพราะทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอถือเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจสูงสุดในการดูแลพื้นที่ของตนเองทำให้เกิดประสิทธิภาพในด้านการประสานงานและสั่งการเกี่ยวกับการใช้อำนาจในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ประการที่สอง ความเหมาะสมด้านความรู้ความสามารถของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ แม้ผู้ว่าราชการและนายอำเภอโดยส่วนมากจะไม่มีความรู้เกี่ยวกับการจัดการปัญหาด้านมลพิษ แต่ในแต่ละจังหวัดนั้นจะมีผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดประจำอยู่ทุกจังหวัด และยังมีผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคซึ่งถือเป็นหัวหน้าส่วนราชการในส่วนภูมิภาคของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งทั้งสองตำแหน่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่แล้ว เห็นว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอนั้นจะมีผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดหรือผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคเป็นที่ปรึกษาในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษได้

ประการที่สาม ความเหมาะสมด้านสถานะของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เนื่องจากกรมควบคุมมลพิษซึ่งถือเป็นองค์กรหลักของประเทศที่ถูกกำหนดให้เป็นฝ่ายปฏิบัติการ

เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ เป็นองค์กรที่เสนอให้มีการแต่งตั้ง และกำหนดหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ โดยอาศัยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามอำนาจในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จากจุดเกาะเกี่ยวนี้ทำให้เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ได้รับแต่งตั้งนั้นจะได้รับการสนับสนุนจากกรมควบคุมมลพิษ ทั้งทางด้านความรู้เกี่ยวกับกฎหมายควบคุมมลพิษ เทคนิคในการตรวจสอบการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทำให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีความพร้อมในการที่จะรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดเกี่ยวกับมลพิษได้

และจากการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในปัจจุบัน พบว่ามีการแต่งตั้งข้าราชการที่มีความเกี่ยวข้องและมีความเชี่ยวชาญในการบังคับใช้กฎหมายโดยตรงเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในลักษณะนี้ถือเป็นการส่งเสริมให้เจ้าพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งมีความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของตนเองทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ได้ เช่น การควบคุมมลพิษจากการเลี้ยงสุกร ได้แต่งตั้งให้ อธิบดีกรมปศุสัตว์และเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมปศุสัตว์ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมาย เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษจากการเลี้ยงสุกร<sup>6</sup> หรือการควบคุมมลพิษจากท่าเทียบเรือประมง สะพานปลา กิจการแปปลา การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง สัตว์น้ำกร่อย และสัตว์น้ำจืด ได้แต่งตั้งให้ อธิบดีกรมประมง และข้าราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมมลพิษดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ<sup>7</sup> เป็นต้น

จากความเหมาะสมทั้งสามประการข้างต้น การกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ จะทำให้เห็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและกรมควบคุมมลพิษเกี่ยวกับการการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษมีลักษณะคล้ายกับการปฏิบัติหน้าที่ของ Administrator ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของ EPA ในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ถือว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

2. การกำหนดให้เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ กล่าวคือ

<sup>6</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 20 ตุลาคม 2548 เล่ม 122 ตอนพิเศษ 117 ง

<sup>7</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 29 กันยายน 2551 เล่ม 125 ตอนพิเศษ 158 ง

พนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งมีอำนาจในการสอบสวนความผิดอาญาโดยทั่วไปรวมทั้งความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษด้วยอยู่แล้ว ให้ยังคงมีอำนาจการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษต่อไป เพราะพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นมีข้อได้เปรียบในการมีที่ทำการกระจายอยู่ทุกพื้นที่ทั่วประเทศ สามารถที่จะอำนวยความสะดวกและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ ทั้งในส่วนของ การตรวจสถานที่เกิดเหตุซึ่งเป็นสถานประกอบการ การสอบปากคำพยาน และการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น โดยมีการกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจขอให้พนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ พนักงานอัยการ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญารวมทั้งความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษด้วย เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษมีลักษณะแตกต่างจากการกระทำความผิดอาญาโดยทั่วไป ดังนั้น เพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ จึงควรกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมการสอบสวนกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวน

การขยายบทบาทของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดการประสานงานกันระหว่างเจ้าพนักงานที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษคือเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมคือ พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ อันเป็นการส่งเสริมการนำมาตราทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศได้

จากผลการพิสูจน์ในประเด็นต่าง ๆ ตามสมมติฐานที่กล่าวมานี้ ทำให้ทราบว่าสมมติฐานที่กำหนดไว้ว่า “การสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการสอบสวนความผิดอาญาทั่วไป ทั้งลักษณะการกระทำความผิด การตรวจพบการกระทำความผิด การรวบรวมพยานหลักฐาน และการพิสูจน์การกระทำความผิด ดังนั้น การกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญของภาครัฐและมีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมมลพิษจากทุกแหล่งกำเนิดมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ก็จะเป็นการแก้ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการบังคับใช้กฎหมายและเพิ่มประสิทธิภาพการสอบสวนเพื่อส่งเสริมการนำมาตราทางอาญามาใช้บังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้ดียิ่งขึ้น” นั้นถูกต้องแล้ว

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้แก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

1.1 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ควรจะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพราะพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมมลพิษไว้ครอบคลุมมลพิษทุกประเภท อันได้แก่ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศและเสียง มลพิษอื่นและของเสียอันตราย และเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีตำแหน่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและต้องการให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นเสมือนผู้เชี่ยวชาญของภาครัฐในการปฏิบัติการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ดังนั้น จึงมีความเหมาะสมที่จะกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายนี้มีอำนาจสอบสวนในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ไม่ว่าจะความผิดนั้นจะเกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษแหล่งใดหรือเป็นมลพิษในรูปแบบใดหรืออยู่ในบังคับกฎหมายฉบับใดก็ตาม

1.2 แนวทางการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยพิจารณาแนวทางจากพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

การแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังกล่าวนั้น สมควรพิจารณาแนวทางการกำหนดให้เจ้าพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยกำหนดเพิ่มเติมในหมวดที่ 4 ส่วนที่ 7 มาตรา 83/1 ถึงมาตรา 83/3 การสืบสวนสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) การกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ จะต้องกำหนดว่าคดีประเภทใดเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจการสอบสวนของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ โดยมีข้อความว่า

คดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ หมายความว่า ความผิดอาญาที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่นๆ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัย

อันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่นๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย

ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสืบสวนและสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรือพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี

(2) ในกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีความจำเป็นต้องขอความร่วมมือจากเจ้าพนักงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการสืบเสาะหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน จึงควรกำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐดังกล่าวมีอำนาจในการสอบสวนได้ โดยมีข้อความว่า

เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานของรัฐในการสืบเสาะหาข้อเท็จจริงรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ให้เจ้าพนักงานของรัฐดังกล่าวเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

(3) ในกรณีที่การเริ่มต้นคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษอาจมาจากพนักงานสอบสวน ดังนั้น หากมีการรับโอนคดีดังกล่าวมาเป็นของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ควรกำหนดให้การสอบสวนของพนักงานสอบสวนดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวน โดยมีข้อความว่า

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ทำการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษแล้ว แต่ต่อมาปรากฏว่าคดีนั้นได้ส่งมอบมาเป็นของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เมื่อพนักงานสอบสวนส่งมอบสำนวนการสอบสวนคดีดังกล่าวให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามระเบียบแล้ว ให้ถือว่าสำนวนการสอบสวนที่ส่งมอบนั้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

(4) การกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามาร่วมสอบสวนเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวน โดยมีข้อความว่า

ในกรณีคณะกรรมการควบคุมมลพิษเห็นว่าเพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ คณะกรรมการควบคุมมลพิษจะให้ความเห็นชอบให้คดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ต้องมีพนักงานอัยการ มาสอบสวนร่วมกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ หรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เพื่อให้คำแนะนำและ

ตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ขั้นเริ่มการสอบสวน ก็ได้ ทั้งนี้ การสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษกำหนด

2. การเตรียมความพร้อมเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

2.1 กำหนดให้มีสถาบันนิติสิ่งแวดล้อมและมลพิษ ที่มีลักษณะคล้ายกับสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ของกระทรวงยุติธรรม หรือสำนักงานนิติวิทยาศาสตร์ตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อเป็นองค์กรที่มีความทันสมัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้เพียงพอต่อการพิสูจน์การกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

2.2 กำหนดให้มีตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีมลพิษ โดยกำหนดคุณสมบัติพิเศษ เช่น สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทางกฎหมายและมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ นับแต่สำเร็จการศึกษาดังกล่าวไม่น้อยกว่าสามปี และต้องสำเร็จการฝึกอบรมตามหลักสูตรสอบสวนคดีเกี่ยวกับมลพิษที่กรมควบคุมมลพิษจัดให้มีขึ้นด้วย

2.3 กำหนดให้กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจในการแต่งตั้งให้บุคคลซึ่งมีความรู้ ความชำนาญ หรือประสบการณ์สูง เพื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ หรือเป็นบุคลากรในสาขาที่ขาดแคลน โดยกรมควบคุมมลพิษ อาจให้มีการยกเว้นคุณสมบัติพิเศษตามข้อ 2 แล้วแต่กรณี ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วนสำหรับการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลใดเป็นการเฉพาะก็ได้

2.4 ให้ตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีมลพิษเป็นตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และในการกำหนดให้ได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ คุณภาพของงาน และการดำรงตนอยู่ในความยุติธรรมโดยเปรียบเทียบกับค่าตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระบวนการยุติธรรมด้วย ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมโดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

2.5 กำหนดให้มีตำแหน่งเจ้าพนักงานคดีมลพิษที่ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ วิศวกร ที่ได้รับการฝึกอบรมให้เป็นเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ โดยเฉพาะในการพิสูจน์การกระทำความผิดเกี่ยวกับมลพิษนั้น จะต้องอาศัยความรู้ทางวิทยาศาสตร์หรือวิศวกร กฎหมายหรือการบริหารประกอบกัน ซึ่งจะต้องอาศัยการทำงานร่วมกันของเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญเฉพาะด้านจึงจะสามารถรวบรวมพยานหลักฐานและพิสูจน์การกระทำความผิดของผู้ก่อมลพิษได้

2.6 รัฐควรสนับสนุนงบประมาณในการส่งเสริมการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ เช่น การตั้งกองทุนสำหรับการต่อสู้คดี

เกี่ยวกับมลพิษเพื่อเป็นการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการให้นักวิทยาศาสตร์ค้นหาพยานหลักฐานเพื่อ  
พิสูจน์การกระทำความผิดของผู้ก่อมลพิษ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

กรมควบคุมมลพิษ. บทบาทหน้าที่และภารกิจโดยทั่วไป [ออนไลน์], 2553. แหล่งที่มา [http://www.pcd.go.th/about/ab\\_mission.html](http://www.pcd.go.th/about/ab_mission.html) [18 เมษายน 2553]

กรมควบคุมมลพิษ. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาข้อเสนอแนะการปรับปรุงกลไกการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, สิงหาคม 2540.

กรมควบคุมมลพิษ. คู่มือเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ, ภาควิชาวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่. การจัดทำแผนแม่บททางด้านเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูการทำเหมืองเพื่อการพัฒนาทรัพยากรธรณีในเขตเศรษฐกิจแร่ตะกั่ว จังหวัดกาญจนบุรี, 2546

กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์. กระบวนทรรศน์ใหม่ในการบริหารงานยุติธรรมของไทย, เอกสารประกอบการเสวนาเชิงอภิปราย เรื่อง กระบวนทรรศน์ใหม่ในการบริหารงานยุติธรรมของไทย : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 3 พฤษภาคม 2545 (เอกสารอัดสำเนา).

กิตติกร บุศยพลากร. การบังคับใช้กฎหมายกรณีการดำเนินคดีอาญาลิขสิทธิ์, วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2549.

กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์. บทบาทอัยการในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม. วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2538).

กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. รัฐสวัสดิการ : เครื่องมือสร้างความเป็นธรรมในสังคม, เอกสารประกอบการเสวนา ทางวิชาการ ภาควิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 20 ธันวาคม 2550 หน้า 2.(อัดสำเนา)

Jetro Bangkok. การควบคุมมลพิษทางด้านอุตสาหกรรม. บทความทั่วไป และวิธีการปฏิบัติใน  
ประเทศญี่ปุ่น สำหรับมลพิษทางน้ำ. ม.ป.ท. , ม.ป.ป.

กุลพล พลวัน. ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการในประเทศไทย. วารสารอัยการ: 97

โกเมท ทองภิญโญชัย. การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม,  
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2534.

กอบกุล ราชะนาคร. กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย. รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับที่ 19 (ตุลาคม  
2540).

คณิต ณ นคร. ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ. รวมบทความวิชาการ. กรุงเทพมหานคร:  
ห้างหุ้นส่วน จำกัด พิมพ์อักษร, 2540.

คณิง ภาไชย ; แก้ไขเพิ่มเติมโดย ไพโรจน์ วายุภาพ, ณรงค์ ใจหาญ. กฎหมายวิธีพิจารณาความ  
อาญา เล่ม 1. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะ  
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

คำวินิจฉัยข้อหารือของสำนักอัยการสูงสุด ที่ 79/ 2537 เรื่อง อำนาจการปฏิบัติงานของพนักงาน  
เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, วารสารอัยการนิเทศ 57

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 288/2516 ฎีกาที่ 259/2509 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1272-73/2494 คำพิพากษา  
ศาลฎีกาที่ 845/2481, ที่ 39/2495 และที่ 1608/2513

ซัชชม อรรถมณีบุญ, กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย: หลักการสำคัญ ปัญหาและอุปสรรคและแนว  
ทางแก้ไขปรับปรุง เสนอในการเสวนาเรื่อง การปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมาย  
สิ่งแวดล้อม. ตีพิมพ์ประชาชาติ: กรมควบคุมมลพิษ, 31 มกราคม และ 1-2  
กุมภาพันธ์ 2544 (เอกสารอัดสำเนา)

ชำนาญ จันทร์เรือง, ศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยระบบกล่าวหาที่ระบบไต่สวน[ออนไลน์], 2550.  
แหล่งที่มา <http://www.publaw.net/publaw/view.asp?PublawIDs=891>[15  
กรกฎาคม 2550]

ณรงค์ ใจหาญ, หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: บริษัท  
สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2547.

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 5 (2552). เรื่องแต่งตั้งเจ้าพนักงาน  
ควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ  
พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 126 ตอนพิเศษ 156 ง. (21 ตุลาคม 2552)

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 (2551). เรื่องแต่งตั้งเจ้าพนักงาน  
ควบคุมมลพิษ. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอนพิเศษ 158 ง. (29 กันยายน  
2551).

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (2548). เรื่องแต่งตั้งเจ้าพนักงาน  
ควบคุมมลพิษ. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 122 ตอนพิเศษ 117 ง. (20 ตุลาคม  
2548).

ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง. งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น. ใน ระบบอัยการสากล. กรุงเทพมหานคร  
กองทุนสวัสดิการศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, 2526.

ธานีศ เกศวิทักษ์. คำบรรยายของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา.  
กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา, 2551.

ณรงค์ ใจหาญ. การประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ, วิทยาลัยการ  
ยุติธรรม, สำนักงานศาลยุติธรรม, 2546.

ประกาศ กรมสอบสวนคดีพิเศษ. เรื่องมติคณะกรรมการคดีพิเศษในการประชุมครั้งที่ 1/2551  
10 เมษายน 2551. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอน 67 ง. (12 มิถุนายน 2551)

ประกาศ กรมสอบสวนคดีพิเศษ. เรื่องมติคณะกรรมการคดีพิเศษในการประชุมครั้งที่ 2/2552 เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2552. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนพิเศษ 44 ง. (25 มีนาคม 2552)

ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. เรื่องแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 110 ตอนที่ 92. (13 กรกฎาคม 2536)

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. เรื่องแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 33 ง. (22 มีนาคม 2547)

ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. เรื่องแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 110 ตอนที่ 92. (13 กรกฎาคม 2536)

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. เรื่องแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 33 ง. (22 มีนาคม 2547)

ประพันธ์ นัยโกวิท. การอำนวยความสะดวกธรรมชาติในคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ. บทบัญญัติ เล่มที่ 4 (2539)

พลตำรวจตรีลัทธสัจญญา เพียรสมภาร. อดีตผู้บังคับการกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. สัมภาษณ์, 20 พฤษภาคม 2553.

พิเชษฐ เมดาลานนท์. “บทบาทของกฎหมายการควบคุมและจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม”, ใน เอกสารการสนทนาศึกษากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2539.

ภัทรศักดิ์ วรรณแสง, บทบาทของศาลยุติธรรม กับกฎหมายสิ่งแวดล้อม[ออนไลน์], 2553. แหล่งที่มา <http://biolawcom.de/article/41/> [18 กุมภาพันธ์ 2553]

มูลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อมไทย. คู่มือกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับประชาชน, 2548.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ข้อ. 34 ราชกิจจานุเบกษา 28 กุมภาพันธ์ 2550

ศรวณีย์ อินทสอน. บทบาทเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ.2535, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, ภาควิชา นิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

สถิตย์ ลิ้มพงศ์พันธุ์. การสอบสวนคดีภาษีอากร, วิทยาลัยการยุติธรรม. สำนักงานศาลยุติธรรม, 2550.

สุชิน สังขพงษ์. ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมควบคุมมลพิษ. บทสัมภาษณ์, 23 เมษายน 2553

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. โครงการพัฒนาวิधिพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยและพัฒนาศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรม 2552

หยุด แสงอุทัย. กฎหมายอาญา ภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 18. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

อำนาจหน้าที่กรมควบคุมมลพิษ [ออนไลน์], 2553. แหล่งที่มา [www.pcd.go.th](http://www.pcd.go.th) [10 มิถุนายน 2553]

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ภาษาอังกฤษ

Brownell,W.F. “ Clean Air Act”, in Envirementol Law Handbook

Case, D.R.”Resource Conservation and Recovery Act”, in Environmental law handbook  
Criminal Justice in Japan. Ministry of Justice,1975.

Edwards S.M. Environmental Criminal Enforcement;Efforts by the States,In S. Edwards,T.  
Edwards and C. Fields(eds),Environmental Crime and Criminality;  
Theoretical and Practical Issues, New York ; Garland,1996.

Epstein J. and Hammett T.M. Law Enforcement response to Environmental Crime,  
Washington D.C.; National Institute of Justice,1995.

G. Wilaim Frick,.” Air Pollution Contro “in Envirementol Law Handbook

Gaba,J.M. Environmental law.

Gallagher,L.M. “Clean Water Ac” in Environmental law handbook ed. Thomas F.P  
Sullivan. Maryland;Government Institutes,1995.

Kondrat, R.G. PUNISHING AND PREVENTING POLLUTION IN JAPAN: IS AMERICAN-  
STYLE CRIMINAL ENFORCEMENT THE SOLUTION?. Pacific Rim Law &  
Policy Journal, May 2000.

Lindgren, G.F. Guide to managing industrial waste. U.S.A, Butterworth, 1983.

Malone,L.A. Environmental law ; The Professor ,

Ministry of the Environment Government of Japan. Environment Policy Bureau [Online]. 2010. Available from: <http://www.env.go.jp/en/policy/plan/ecp/ecp.html>. [27 April 2010]

Ministry of the Environment Government of Japan. History of Environmente Administration [Online]. 2010. Available from: <http://www.env.go.jp/en/aboutus/pamph/html/index.html>. [27 April 2010]

Ministry of the Environment Government of Japan. Introduction Ministry of the Environmente Japan. Available [Online]. 2010. Available from: <http://www.env.go.jp/en/aboutus/pamph/html/index.html>. [27 April 2010]

National Police Agency. Police Of Japan 2009 [Online]. 2010. Available from: [www.npa.go.jp](http://www.npa.go.jp). [27 April 2010]

Pursuing compliance in environmental enforcement law 507 ,ed. Tulane Law School, Spring 1998.

Situ, S.Y. and Emmons, D. Environmental Crime ; The Criminal Justice System s Role in Protecting the Environment. London, SAGE, 2000.

THE UNITED STATE DEPARTMENT OF JUSTICE. About DOJ [Online]. 2010. Available from : <http://www.justice.gov/02organizations/about.html>. [22 April 2010]

THE UNITED STATE DEPARTMENT OF JUSTICE. About ENRD [Online]. 2010. Available from: [http://www.justice.gov/enrd/About\\_ENRD.html](http://www.justice.gov/enrd/About_ENRD.html). [22 April 2010]

THE UNITED STATE DEPARTMENT OF JUSTICE. About DOJ [Online]. 2010. Available from : <http://www.justice.gov/02organizations/about.html>. [22 April 2010]

THE UNITED STATE DEPARTMENT OF JUSTICE. About ENRD [Online]. 2010. Available from: [http://www.justice.gov/enrd/About\\_ENRD.html](http://www.justice.gov/enrd/About_ENRD.html). [22 April 2010]

THE UNITED STATE DEPARTMENT OF JUSTICE. Environment and Natural Resources Division [Online]. 2010. Available from : [http://www.justice.gov/agencies/index\\_org.html#ENR](http://www.justice.gov/agencies/index_org.html#ENR). [22 April 2010]

U.S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. About Administrator [Online]. 2010. Available from : <http://www.epa.gov/epahome/aboutepa.htm>. [22 April 2010]

U.S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. Basic information Criminal Enforcement [Online]. 2010. Available from: <http://www.epa.gov/compliance/basics/criminal.html>. [22 April 2010]

U.S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. Criminal enforcement [Online]. 2010. Available from : <http://www.epa.gov/compliance/criminal/index.html>. [22 April 2010]

U.S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. Criminal enforcement criminal investigations [Online]. 2010. Available from: <http://www.epa.gov/compliance/criminal/investigations/index.html>. [22 April 2010]

U.S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. Nation Enforcement Investigation Center [Online]. 2010. Available from: <http://www.epa.gov/compliance/neic/index.html>. [ 22 April 2010]

US ; Environmental Protection Agency, Principles of environmental enforcement, Washington D.C.;US Government Printing Office,1992

Vincoli, J.W. Basic guide to environmental compliance.



Wolf, S. and White, A. Environmental Law, 1st ed. London, Cavendish Publishing, 1995.

18 USC 3063 - Powers of Environmental Protection Agency [Online]. 2010. Available from : <http://openjurist.org/title-18/us-code/section-3063/powers-of-environmental-protection-agency>. [22 April 2010]



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ  
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535**

(การสืบสวนสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ)

บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและ  
รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

**หลักการ**

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา  
คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการ  
สืบสวนสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ โดยแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ว่าด้วย การสืบสวน  
สอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

**เหตุผล**

ผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจและความเจริญทางด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม  
และการนำเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์โดยละเลยผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ทำให้เกิด  
ปัญหามลพิษและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ จนก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ  
อนามัยของประชาชนเป็นจำนวนมาก มาตรการทางแพ่ง มาตรการทางปกครอง อาจยังไม่เพียงพอที่จะยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ มาตรการทางอาญาจึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่เหมาะสมนำมาใช้  
เพื่อยับยั้งมิให้ปัญหามลพิษทวีความรุนแรงมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพใน  
การสืบสวนและสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษและส่งเสริมการนำมาตราทางอาญามาบังคับ  
ใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ จึงสมควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา  
คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการ  
สืบสวนสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ  
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535**

.....  
.....  
.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ  
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการกำจัดการจัดสิทธิและเสรีภาพ  
ของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบมาตรา 31 มาตรา 34 มาตรา 35 มาตรา 37 มาตรา 39  
มาตรา 48 และมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัย  
อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม  
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วัน  
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 3 ให้เพิ่มเติมข้อความต่อไปนี้ ในหมวดที่ 4 ส่วนที่ 7 มาตรา 83/1 ถึง  
มาตรา 83/3 การสืบสวนสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

มาตรา 83/1 คดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวน  
ตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่คดีความผิดทางอาญาที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทของเสีย  
วัตถุอันตราย และมวลสารอื่นๆ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้ง  
จากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิด  
ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน  
ได้ และให้หมายความรวมถึง รั้วสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญ  
อื่นๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย

มาตรา 83/2 ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ให้เจ้า  
พนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสืบสวนและสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ และเป็นพนักงาน  
ฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรือพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ  
อาญา แล้วแต่กรณี

มาตรา 83/3 เพื่อประโยชน์ในการประสานการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ให้ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ มีอำนาจออกข้อบังคับการปฏิบัติหน้าที่ในคดีพิเศษระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

(1) วิธีปฏิบัติระหว่างหน่วยงานเกี่ยวกับการรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ การดำเนินการเกี่ยวกับหมายเรียกและหมายอาญา การจับ การควบคุม การชั่ง การคั้น หรือการปล่อยชั่วคราว การสืบสวน การสอบสวน การเปรียบเทียบปรับ การส่งมอบคดี และการดำเนินการอื่นเกี่ยวกับคดีอาญาในระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญา

(2) ขอบเขตความรับผิดชอบของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าพนักงานอื่นของรัฐ พนักงานสอบสวน และเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ ทั้งนี้ เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านผลกระทบของการกระทำความผิด และประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญาได้อย่างทั่วถึง ในการนี้อาจกำหนดให้กรณีใดต้องดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้

(3) การแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

(4) การสนับสนุนของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

เมื่อมีข้อบังคับตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ปฏิบัติตามข้อบังคับที่กำหนดนั้น ถ้าข้อบังคับดังกล่าวเป็นการกำหนดหน้าที่ในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ถือว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นการดำเนินการของผู้มีอำนาจหน้าที่สืบสวนและสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับตามวรรคหนึ่ง สำหรับคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษในเรื่องใด ให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กรมควบคุมมลพิษและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะตกลงกัน เว้นแต่ คณะกรรมการควบคุมมลพิษจะมีมติเป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ทำการสอบสวนคดีอาญาเรื่องใดไปแล้ว แต่ต่อมาปรากฏว่าคดีนั้นเป็นคดีพิเศษ เมื่อพนักงานสอบสวนส่งมอบสำนวนการสอบสวนคดีดังกล่าวให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามวิธีปฏิบัติในวรรคหนึ่ง (1) แล้ว ให้ถือว่าสำนวนการสอบสวนที่ส่งมอบนั้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ



ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ข้อบังคับ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ**  
**ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ในคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง**  
**พ.ศ. ....**

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 83/3 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 คณะกรรมการควบคุมมลพิษ จึงออกข้อบังคับไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ข้อบังคับนี้เรียกว่า “ข้อบังคับ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ในคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ....”

ข้อ 2 ข้อบังคับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 เพื่อประโยชน์ในการประสานงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำ ความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ให้กรมควบคุมมลพิษและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับนี้

ข้อ 4 ให้กรมควบคุมมลพิษรับคำร้องทุกข์ หรือคำกล่าวโทษ ในคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษเท่านั้น

ในกรณีที่มีการร้องทุกข์ หรือกล่าวโทษในการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษต่อพนักงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสอบสวนของหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้พนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสืบสวนสอบสวนนั้น ดำเนินการรับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ ดำเนินการสืบสวนสอบสวน และดำเนินการอื่น ตามอำนาจหน้าที่จนกว่าจะมีการส่งมอบสำนวนการสืบสวนสอบสวนให้กรมควบคุมมลพิษ

ข้อ 5 ให้พนักงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสืบสวนสอบสวนของหน่วยงานอื่นของรัฐที่ได้รับคำร้องทุกข์ หรือคำกล่าวโทษคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ส่งมอบสำนวนการสืบสวนสอบสวนให้กรมควบคุมมลพิษ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่มีการรับคำร้องทุกข์ หรือคำกล่าวโทษ แล้วแต่กรณี

เมื่อได้มีการส่งมอบสำนวนการสืบสวนสอบสวนแล้ว ให้มีการหารือเกี่ยวกับรายละเอียดการดำเนินการที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษผู้รับผิดชอบสำนวนการสืบสวนสอบสวนต่อจากพนักงานสอบสวน หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสืบสวนสอบสวนนั้น

ข้อ 6 ในระหว่างที่พนักงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสืบสวนสอบสวนของหน่วยงานอื่นของรัฐ ยังมีได้ส่งมอบสำนวนการสืบสวนสอบสวนตามข้อ 5 ให้เป็นที่เรียบร้อย ให้พนักงานสอบสวน หรือ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสืบสวนสอบสวนนั้นจัดการให้มีการควบคุม การขัง การปล่อยตัวชั่วคราว การเก็บรักษาของกลาง และการดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นต่อไปจนกว่าจะมีการส่งมอบสำนวนการสืบสวนสอบสวน แต่ทั้งนี้หากมีการฝากขังจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนครบกำหนดฝากขังไม่น้อยกว่า 3 วัน

ข้อ 7 ในกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีความจำเป็นในเรื่องการจับ การค้น การควบคุม การขัง การปล่อยตัวชั่วคราว การเปรียบเทียบปรับ การตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ การตรวจทางนิติวิทยาศาสตร์ การเก็บรักษา หรือการจัดการของกลางการสืบสวนสอบสวน หรือการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษและไม่สามารถดำเนินการเองได้โดยลำพัง ก็ให้ประสานขอความร่วมมือจากพนักงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสืบสวนสอบสวนของหน่วยงานอื่นของรัฐ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้พนักงานสอบสวน หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับร้องขอให้ความร่วมมือตามที่ได้รับการร้องขอด้วย

ให้พนักงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสืบสวนสอบสวนของหน่วยงานอื่นของรัฐ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐให้ความร่วมมือในการสนับสนุนแลกเปลี่ยนข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองดูแลรวมถึงการเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารโดยตรง หรือการเชื่อมข้อมูลข่าวสาร หรือความร่วมมือในการสนับสนุนอื่นใดเพื่อใช้ในการสืบสวนสอบสวน หรือป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษตามที่ได้รับการร้องขอจากกรมควบคุมมลพิษ

ให้หน่วยงานของรัฐให้การสนับสนุนการดำเนินการที่เกี่ยวกับคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษในเรื่องสนธิกำลัง บุคลากร สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ อาวุธยุทโธปกรณ์ ยานพาหนะ และการดำเนินการอื่นใดตามที่กรมควบคุมมลพิษร้องขอ

ข้อ 8 ในกรณีที่กรมควบคุมมลพิษกับหน่วยงานอื่นของรัฐปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ให้กรมควบคุมมลพิษเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ทั้งนี้ให้คำนึงถึงลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐแต่ละแห่ง ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของหน่วยงานนั้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการสืบสวนสอบสวน หรือป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ



ข้อ 9 ค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจากกรมควบคุมมลพิษ ได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนการใช้ผู้เชี่ยวชาญหรือการดำเนินการอื่นที่ร่วมกับหน่วยงานของรัฐให้กรมควบคุมมลพิษเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายดังกล่าว ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงยุติธรรม

ข้อ 10 เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ในคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด และหน่วยงานอื่นของรัฐ อาจดำเนินการทำบันทึกความตกลงเพื่อกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน การสนับสนุนการดำเนินการ การประสานราชการ และการดำเนินการอื่นใด ตามหลักการที่ได้กำหนดไว้ตามข้อบังคับฉบับนี้ได้ โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของข้อบังคับนี้แล้วแต่กรณีด้วย

ข้อ 11 ให้ประธาน คณะกรรมการควบคุมมลพิษ รักษาการตามข้อบังคับนี้

ประกาศ ณ วันที่ .....

ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประธานคณะกรรมการควบคุมมลพิษ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ร้อยตำรวจโท สัมฤทธิ์ พรหมคน เกิดวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2524 ที่อำเภอปทุมราชวงศา จังหวัดอำนาจเจริญ สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปีการศึกษา 2546 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ ปีการศึกษา 2551 ปัจจุบันรับราชการตำแหน่ง พนักงานสอบสวน (สบ1) สน.ทองหล่อ กองบัญชาการตำรวจนครบาล



ศูนย์วิทยพัชการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย