

บทที่ 3

อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานและการสอบสวน คดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษในต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย

ในบทนี้เป็นการศึกษาถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรและเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ รวมทั้งการสอบสวนคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับมลพิษ ในต่างประเทศ ย่อมมีความสำคัญต่อการนำเอาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษเพื่อนำมาเป็นแนวทางสำหรับประเทศไทย

โดยการศึกษาถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรและเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ รวมทั้งการสอบสวนดำเนินคดีอาญาความผิดเกี่ยวกับมลพิษนั้นเลือกศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น เพราะทั้งสองประเทศมีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี วิทยาการ และการอุตสาหกรรมอยู่ในระดับชั้นนำของโลก และเป็นที่ยอมรับว่ามีระบบการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ รวมทั้งมาตรการทางอาญาซึ่งมีการนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.1 สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency)

ในสหรัฐอเมริกา ความผิดที่เกี่ยวกับมลพิษนั้น ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลายฉบับโดยแยกออกเป็นความผิดที่เกี่ยวกับน้ำ อากาศ การกำจัดขยะและของเสียอันตราย เสียงและความสั่นสะเทือน แต่ในสหรัฐอเมริกายังไม่ได้จัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมเหมือนอย่างบางประเทศของในยุโรปแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามก็ดีสหรัฐอเมริกาได้จัดตั้งหน่วยงานกลางของประเทศเพื่อทำหน้าที่ดูแล วินิจฉัยสั่งการในการออกใบอนุญาตเกี่ยวกับการปล่อยและทิ้งมลพิษ รวมทั้งมีอำนาจในการบังคับคดีแพ่ง คดีอาญาและคดีปกครองต่อผู้ก่อมลพิษด้วย หน่วยงานนี้เรียกว่า United States Environmental Protection Agency เรียกโดยย่อว่า EPA และในปี 1981 EPA ได้จัดตั้งแผนกเฉพาะสำหรับบังคับใช้กฎหมายอาญาด้านมลพิษ โดยมีพนักงานสืบสวนสอบสวนซึ่งสามารถจับและตรวจค้นได้โดยมีหมายจับหมายค้นโดยมีพนักงานสอบสวนมากกว่า 200 คน ในขณะนั้น¹

¹ 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 จึงเพิ่มโทษการก่อมลพิษบางกรณีให้มีโทษถึงขั้นอาชญากรรม (felony) และหากมีผลให้ผู้อื่นได้รับบาดเจ็บ จะมีระวางโทษถึงสิบห้าปี เป็นต้น ส่วนโทษปรับนั้น จะมีโทษปรับถึงสองแสนเหรียญสหรัฐ² 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 การเผยแพร่ชื่อสถานประกอบการที่ปฏิบัติตามกฎหมายให้สาธารณชนทราบ³ เป็นต้น โดย EPA จะมีอำนาจที่ได้รับมอบจากบทบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่าง ๆ เช่น กฎหมายควบคุมคุณภาพน้ำ

สหรัฐอเมริกาแบ่งการปกครองออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับสหรัฐโดยมีรัฐบาลกลางเป็นผู้บริหารและระดับมลรัฐโดยมีรัฐบาลมลรัฐเป็นผู้บริหาร โดยมีการกระจายอำนาจในการบริหารประเทศที่มีความเป็นอิสระต่อกัน แต่ในการกำหนดนโยบาย การบัญญัติกฎหมาย หรือการดำเนินการใด ๆ ของมลรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ต้องสอดคล้องและมีความเข้มข้นไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าของระดับสหรัฐ เพราะถือว่านโยบายระดับสหรัฐเป็นนโยบายของชาติที่มลรัฐต้องใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม บางโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อ

² Ibid. 11-12

³ 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 เป็นต้น⁴

3.1.1.1 ระดับสหรัฐ⁵

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

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

⁵ ณรงค์ ไชหาญ, การประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ, หน้า 34 - 36

3.1.1.2 ระดับมลรัฐ⁶

ในกฎหมายสหรัฐอเมริกา ได้ให้อำนาจแต่ละมลรัฐในการออกกฎหมาย ภายในรัฐที่จะกำหนดมาตรฐานการควบคุมมลพิษในแต่ละมลรัฐเป็นพิเศษได้ และสามารถมีเจ้าพนักงานของแต่ละมลรัฐในการบังคับใช้กฎหมายที่กำหนดขึ้นนี้ด้วย ในระดับมลรัฐนั้น กฎหมายให้อำนาจมลรัฐในการทำหน้าที่ตรวจตรา ติดตาม และบังคับโทษปรับ ทางปกครองทางอาญาและดำเนินคดีแพ่งแก่ผู้ก่อมลพิษได้

ในการดำเนินคดีอาญา ตำรวจมลรัฐทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดี และอัยการประจำมลรัฐรับผิดชอบในการฟ้องคดีอาญา แก่ผู้ฝ่าฝืน ในหลาย ๆ มลรัฐ ได้กำหนดแผนกคดีอาญาที่เกี่ยวข้องสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ และประมาณครึ่งหนึ่งของสหรัฐ ได้มีการประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานที่มีความรู้และความรับผิดชอบต่อการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีแก่ผู้ก่อมลพิษ

จากการศึกษาวิจัยของ Edwards⁷ พบว่า ตำรวจส่วนใหญ่ของมลรัฐได้ทำหน้าที่อย่างแข็งขันในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ โดยเฉพาะการลักลอบขนส่งสารพิษอันตรายหรือการลักลอบทิ้งของเสียอันตราย เป็นต้น นอกจากนี้ตำรวจในมลรัฐหลายมลรัฐได้ดำเนินคดีโดยประสานความร่วมมือระหว่างมลรัฐ รวมทั้งประสานความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน

ส่วนตำรวจที่ทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญาสิ่งแวดล้อมเป็นตำรวจที่ทำหน้าที่อาญาโดยทั่วไป แต่ไม่ใช่ระดับผู้บริหารของตำรวจ นอกจากนี้ ทัศนคติที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ตำรวจในการดำเนินคดีอาญามีใช้เป็นทัศนคติประจำสำนักงาน ส่วนใหญ่เป็นทัศนคติจากองค์การภายนอกซึ่งอาจเป็นสำนักงานอัยการประจำรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

เครื่องมือในการตรวจวัดมลพิษ ตำรวจได้จัดหาตัวเอง แต่การตรวจผลที่เก็บตัวอย่างมา มีบางมลรัฐเท่านั้นที่มีห้องตรวจสอบในหน่วยงานตำรวจ ส่วนใหญ่จะส่งไปตรวจสอบที่หน่วยงานภายนอก ซึ่งอาจเป็นของรัฐหรือเอกชนก็ได้ สำหรับการแจ้งข่าวที่ก่อให้เกิดมลพิษนั้น บางมลรัฐใช้เบอร์โทรศัพท์พิเศษ เพื่อแจ้งข่าว บางมลรัฐใช้รถรับแจ้งเหตุ

⁶ 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

⁷ Ibid., pp. 205-244

จากการประเมินการทำงานของตำรวจในแต่ละมลรัฐ พบว่า การทำงานของแต่ละมลรัฐมีไม่เท่ากัน แต่มีข้อสังเกตว่า ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้คือการที่ตำรวจได้รับการฝึกอบรมในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งอาจเป็นการฝึกจาก EPA หรือ FBI ซึ่งทำให้สามารถเข้าใจและบังคับใช้กฎหมายได้ถูกต้องนอกจากนี้ ตำรวจแต่ละมลรัฐเองก็มีความรู้สึกร่วมกันว่าจะต้องมีความร่วมมือกับองค์กรภายนอกที่เกี่ยวข้องให้มากขึ้นเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ⁸

3.1.1.3 ระดับท้องถิ่น

ในการดำเนินคดีอาญาด้านมลพิษของแต่ละท้องถิ่นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นจะมีเจ้าพนักงานที่รับผิดชอบเป็นเอกเทศในการดำเนินคดี แต่โดยส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้บุคลากรสามประเภท คือ ตำรวจหรือนายอำเภอ อัยการ และ EPA ประจำท้องถิ่น⁹ ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดำเนินการดังกล่าวจะได้รับงบประมาณสนับสนุนในการดำเนินการจากรัฐบาลท้องถิ่น เช่น เทศบาล เป็นต้น

ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดนั้น ตำรวจจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการสอบสวน พนักงานอัยการรับผิดชอบในการฟ้องคดี และในบางท้องถิ่นตำรวจจะมีการประสานงานกับพนักงานฝ่ายปกครอง หรือเจ้าพนักงานในหน่วยงานอื่นเพื่อตรวจตราและรวบรวมพยานหลักฐาน ส่วนพนักงานอัยการ ก็จะประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและในบางท้องถิ่นก็จัดแผนกพิเศษเพื่อฝึกบุคลากรที่มีความรู้ทางด้านสิ่งแวดล้อมในการดำเนินคดีและนำเสนอพยานต่อศาล

3.1.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (EPA) ได้รับมอบอำนาจในการปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมจากบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ EPA จึงเป็นองค์กรที่บทบาทสำคัญต่อการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดย EPA จะมีอำนาจที่ได้รับมอบจากบทบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ โดยในระดับปฏิบัติการกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่าง ๆ กำหนดให้มี เจ้าพนักงานที่เรียกว่า ‘Administrator’ และเป็นเจ้าพนักงานในสังกัด EPA มีอำนาจ

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

⁹ 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 ๆ¹⁰ 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. 1978¹¹

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) หรือการบำบัดเบื้องต้น¹² 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 หากเป็นกรณีเป็นการกำหนดค่ามาตรฐานที่มีความเข้มแข็งมากกว่า EPA มีอำนาจดำเนินการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ในส่วนของการกำหนด

¹⁰ ศรวณีย์ อินทสอน, “บทบาทเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535,” . หน้า 81

¹¹ Jeffrey W. Vincoli, Basic guide to environmental compliance p. 19

¹² 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 อำนาจในการดำเนินการทางปกครอง¹³

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

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

¹³ 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 ของกฎหมายและรู้อยู่แล้วในขณะกระทำว่าทำให้บุคคลอื่นต้องอยู่ในอันตรายที่ถึงขั้นเสียชีวิตหรือได้รับอันตรายสาหัส ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับเป็นเงินสูงถึง 250,000 เหรียญสหรัฐ และ 1,000,000 เหรียญสหรัฐ สำหรับองค์การที่ทาละเมิด และต้องโทษจำคุกสูงถึงสิบห้าปี ตามมาตรา 309 (c) (3) เช่น ผู้ฝ่าฝืนรู้หรือจงใจปล่อยทิ้งของเสียอันตรายลงสู่ท่อระบายน้ำสาธารณะหรือแหล่งน้ำ เป็นต้น¹⁴ โดยการลงโทษทางอาญานั้น EPA จะประสานงานในการดำเนินการร่วมกับกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice หรือ DOJ)

2. กฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศ (The Clean Air Act; CAA)

ก่อนปี ค.ศ. 1995 บทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพของอากาศได้ประสบความสำเร็จในการควบคุมของมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น 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) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ยังได้ขยายบทบาทของรัฐบาลกลางในการควบคุมมลพิษทางอากาศมากขึ้น¹⁵ โครงสร้างของ CAA ประกอบด้วยมาตรการควบคุมมลพิษทางอากาศที่มีความหลากหลาย โดยในแต่ละโครงการควบคุมจะถูกแบ่งแยกประเภทของแหล่งกำเนิดที่ระบายอากาศเสียเป็นประเภทต่างๆ เช่น แหล่งกำเนิดมลพิษที่เคลื่อนที่ได้ (The Mobile Source) มาตรฐานของแหล่งกำเนิดใหม่ โครงการ

¹⁴ Ibid., p. 167

¹⁵ Ibid., p. 46.

เกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติ (National Ambient Air Quality Standard; NAAQ) มาตรฐานการระบายอากาศแห่งชาติสำหรับการระบายสารมลพิษทางอากาศที่เป็นอันตราย (National Emission Standard for Hazzardous Air Pollution) และการอนุญาตการค้าเกี่ยวกับกำซัลเฟอร์ (The Sulfur Allowance Trading Program)¹⁶ EPA มีอำนาจในการควบคุมคุณภาพอากาศตามกฎหมายฉบับนี้ กล่าวคือมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติสำหรับชนิดของสารมลพิษที่เจือปนในอากาศ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 109 โดยที่มาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาตินี้ถูกกำหนดเพื่อเป็นการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนและสวัสดิการสาธารณะให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัย โดย EPA จะประกาศมาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติเพื่อควบคุมปริมาณสารมลพิษที่ปล่อยสู่บรรยากาศ และการกำหนดค่ามาตรฐานดังกล่าว EPA จึงต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งการกำหนดค่ามาตรฐานนี้ต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่งโดยมีการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบกิจการและประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการบังคับใช้ค่ามาตรฐานดังกล่าวนี้ เพื่อให้การกำหนดค่ามาตรฐานมีความเหมาะสมทั้งกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากคุณภาพของอากาศและผู้ประกอบการที่ต้องทำการปรับปรุงหรือสร้างระบบเพื่อให้การระบายอากาศเสียมีค่าสารมลพิษเป็นไปตามที่ EPA กำหนดตามมาตรา 111

นอกจากนี้แล้ว EPA ยังมีอำนาจในการดำเนินการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมให้คุณภาพอากาศอยู่ในระดับตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ และมีอำนาจติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมให้สถานประกอบการต่าง ๆ ปฏิบัติตามมาตรฐานการระบายอากาศเสียจากแหล่งกำเนิดที่กฎหมายกำหนด และในกรณีที่มิได้ปฏิบัติตามปัญหามลพิษที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง กฎหมายกำหนดให้ EPA มีอำนาจในการดำเนินการ ดังนี้

2.1 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางปกครอง

2.1.2 ยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งให้สถานประกอบการหยุด

กระทำการที่เป็นเหตุให้เกิดการแพร่กระจายมลพิษสู่บรรยากาศ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ได้ตามความเหมาะสม ซึ่งในระหว่างรอผลการพิจารณาของศาล EPA มีอำนาจในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อหยุดยั้งหรือลดความรุนแรงของผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการแพร่กระจาย

¹⁶ Jeffrey M.Gaba, Environmental law p 111.

ของมลพิษ¹⁷ เช่น กรณีที่ EPA มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ผลิตรถยนต์เรียกรถยนต์ที่ปล่อยมลพิษละเมิดมาตรฐานคุณภาพอากาศกลับคืนมา และทำการซ่อมรถยนต์โดยไม่สามารถคิดค่าซ่อมจากลูกค้าได้ หรือกรณีที่ทำการตัดความช่วยเหลือทางการเงินของกองทุนแก๊สที่ที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการควบคุมมลพิษ¹⁸

2.2.2 อำนาจในการดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิด บทบัญญัติของกฎหมายโดยที่ EPA สามารถออกคำสั่งผ่านสำนักงานภูมิภาคให้ยื่นหนังสือเตือนแก่ผู้กระทำการละเมิดหรือฝ่าฝืนให้ยุติการกระทำเช่นนั้น โดยกำหนดระยะเวลาในการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง หากยังคงเพิกเฉยต่อเนื่องสองเกิน 30 วัน EPA สามารถดำเนินการบังคับใช้ได้ด้วยมาตรการทางแพ่งหรือมาตรการอย่างอื่น ๆ กับบุคคลผู้นั้นได้ ซึ่งการบังคับใช้โดยมาตรการทางแพ่งภายใต้ CAA กำหนดให้อำนาจแก่ผู้บริหาร (Administrator) ในการดำเนินการบังคับทางปกครอง เพื่อฟ้องร้องต่อผู้ทำละเมิดได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่าน Department of Justice (DOJ) หรือศาลแต่อย่างใด กล่าวคือ มาตรา 113(d) ให้อำนาจแก่ Administrator ในการกำหนดโทษปรับทางปกครองซึ่งมีจำนวนเงินสูงถึง 200,000 เหรียญสหรัฐ หรือมากกว่านั้น หาก Administrator และ The Attorney General เห็นพ้องกันว่ามีความเหมาะสม และ Administrator ต้องทำหนังสือแจ้งให้ผู้กระทำการละเมิดหรือฝ่าฝืนทราบ โดยผู้กระทำการละเมิดหรือฝ่าฝืนมีเวลาภายใน 30 วันที่จะยื่นคำร้องให้พิจารณาบทถอน การดำเนินการตาม กรณีดังกล่าวเป็นที่นิยมของ EPA มาก เนื่องจากไม่เพียงแต่จะทำให้ EPA ไม่ต้องประสานกับ DOJ ก่อนแล้ว EPA ยังสามารถที่จะดำเนินการกับผู้ละเมิดได้อย่างรวดเร็วกว่าด้วย¹⁹

2.2 อำนาจในการดำเนินการทางอาญา

The Clean Air Act (CAA) ให้อำนาจแก่ Administrator ในการเข้าไปยังแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย มีอำนาจตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษและทำการเก็บข้อมูลโดยใช้อุปกรณ์ในการตรวจสอบ ตามมาตรา 114 (c) และในกรณีพบว่าแหล่งกำเนิดมลพิษฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย มีอำนาจสั่งการและ

¹⁷ G. Wilaim Frick, "Air Pollution Control" in *Environmental Law Handbook*, 7 ed., p.171 อ้างถึงใน โทมัส กิลเบิร์ต "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า, 2534) หน้า. 193 - 194

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

¹⁹ William F. Brownell, "Clean Air Act", in *Environmental Law Handbook*, p.131

ดำเนินการบังคับให้แหล่งกำเนิดมลพิษปฏิบัติตามกฎหมาย มีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองเป็นเงินจำนวน 25,000 เหรียญสหรัฐต่อวันสำหรับการละเมิดแต่ละครั้ง ตามมาตรา 113(d) และยังมีการให้อำนาจแก่ 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. 1965²⁰ และมีการแก้ไขอีกครั้งในปี 1980 ซึ่งเป็นการแก้ไขมาตรา 1304 เกี่ยวกับเรื่องน้ำมัน และในปี ค.ศ. 1984 มีการแก้ไขอีกครั้ง โดยเป็นการปรับปรุงมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมกากสารพิษอันตรายหลายประการ เช่น การจัดการกากสารพิษอันตรายจากแหล่งกำเนิดขนาดเล็ก การห้ามทิ้งกากสารพิษอันตรายที่ยังไม่ได้บำบัดอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการลงสู่พื้นดิน (Land-Ban) การกำหนดวิธีการควบคุมเป็นพิเศษสำหรับการเผาผลาญและการปนเปื้อนของกากของเสียอันตราย เช่น น้ำมัน²¹ โดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนและคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากการแพร่กระจายของกากสารพิษอันตรายที่ไม่ได้ผ่านการบำบัดอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์ทางวิชาการ

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

²⁰ Jeffrey W. Vincoli, Basic guide to environmental compliance p. 110

²¹ Ibid., p. 112

กำหนดมาตรฐานของเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ในกระบวนการกำจัด ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว กฎหมายได้กำหนดให้สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมหรือ EPA เป็นหน่วยที่มีอำนาจในการดำเนินการดังกล่าวได้ เช่น EPA มีอำนาจออกหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมกากสารพิษอันตรายจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงานอุตสาหกรรมหรือการประกอบกิจการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดกากสารพิษอันตรายจำนวนตั้งแต่ 100 กิโลกรัมต่อเดือนขึ้นไป²²

EPA ถือเป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทสำคัญในการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการดำเนินการเกี่ยวกับการกำจัดของเสียอันตรายเหล่านี้ได้ดำเนินการด้วยวิธีการขั้นตอนที่ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยให้อำนาจแก่ EPA ในการกำหนดมาตรฐานและวิธีการสำหรับสถานประกอบการที่ก่อให้เกิดหรือดำเนินการจัดการกับกากของเสียอันตราย ตามมาตรา 3001 กำหนดให้ EPA ประกาศข้อบังคับหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการแยกแยะของเสียอันตรายโดยกำหนดรายชื่อของเสียอันตรายหรือกำหนดลักษณะของของเสียอันตรายได้ ซึ่งการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับของเสียอันตรายของบุคคลใด ตามกฎหมายกำหนดจะต้องแจ้ง EPA ทราบทุกครั้ง²³

ในกรณีมีการกระทำซึ่งเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดข้อบังคับหรือกฎระเบียบต่าง ๆ EPA มีอำนาจดำเนินการบังคับใช้กฎหมายภายใต้บทบัญญัติของ RCRA ดังนี้

3.1. อำนาจในการดำเนินการทางปกครอง

เมื่อ EPA ได้พิจารณาเห็นว่าบุคคลใดกำลังละเมิดหรือฝ่าฝืนข้อบังคับตามที่กำหนดในหมวด C ของ RCRA (รวมทั้งการฝ่าฝืนข้อบังคับหรือข้อกำหนดในใบอนุญาต) EPA มีอำนาจในการออกคำสั่งกำหนดเงื่อนไขให้บุคคลนั้นได้ปฏิบัติตามกฎหมายทันที โดยให้ระยะเวลาพอสมควรหรืออาจทำการฟ้องร้องผู้ฝ่าฝืนต่อ U.S. District Court ขอให้ศาลมีคำสั่งให้หยุดการกระทำที่ฝ่าฝืนชั่วคราว ซึ่งจะเป็นการบรรเทาความเสียหายที่อาจส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงได้ ตามมาตรา 3008²⁴ หรือกรณีตามมาตรา 6973 ที่บัญญัติให้อำนาจแก่ผู้บริหาร (Administrator) โดยเมื่อได้แจ้งต่อมลรัฐที่ได้รับผลกระทบแล้ว ผู้บริหารอาจดำเนินการใด ๆ เช่น สั่งปิดสถานประกอบการที่ทำการฝ่าฝืนกฎหมายได้ทันทีรวมทั้งออกคำสั่งเท่าที่จำเป็น

²² Gary F.Lindgren, Guide to managing industrial waste (U.S.A.;Butterworth.1983),p.18. อ้างถึงใน โกเมท ทองภิญญาชัย, “การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม”. หน้า. 197-198

²³ David R.Case,” Resource Conservation and Recovery Act,” in Environmental law handbook p.45

²⁴ David R.Case,” Resource Conservation and Recovery Act ”, in Environmental law handbook p.71

เพื่อป้องกันสุขภาพอนามัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อม²⁵ ถือเป็นมาตรการที่กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะนำมาใช้ในการบังคับกรณีที่มีอันตรายร้ายแรงใกล้จะถึงต่อสุขภาพอนามัยหรือสิ่งแวดล้อม

3.2 อำนาจในการดำเนินการอาญา

RCRA กำหนดโทษปรับทางอาญาเป็นจำนวนเงินถึง 50,000 เหรียญสหรัฐจำคุกสองปีหรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับบุคคลที่กระทำความผิดโดยจงใจ โดยในปี 1984 ได้ขยายการกระทำความผิดที่ถือเป็นการกระทำละเมิดทางอาญา เช่น จงใจกระทำการละเมิดขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด หรือจงใจขนส่งกากของเสียอันตรายไปยังสถานที่ที่ยังไม่ได้รับอนุญาตจาก EPA หรือจงใจทำการขนส่งของเสียอันตรายไม่เปิดเผย นอกจากนี้ยังได้กำหนดถึงการกระทำการฝ่าฝืนหรือละเมิดที่ถือเป็นการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงที่มีลักษณะเป็น Knowing Endanger ซึ่งมีโทษปรับเป็นจำนวนเงินที่มากถึง 250,000 เหรียญสหรัฐ (หนึ่งล้านเหรียญสหรัฐสำหรับบริษัทหรือองค์กร) และต้องจำคุกนานถึงสิบห้าปี²⁶

เห็นได้ว่า RCRA ให้ความสำคัญกับการดำเนินการโดยมาตรการทางอาญาเพื่อเป็นการยับยั้งการกระทำความผิดเป็นอย่างมาก ซึ่งเห็นได้จากการขยายการกระทำที่ถือเป็นการกระทำความผิดแล้วตั้งแต่ที่กล่าวมาข้างต้น 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

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

²⁶ Ibid., pp. 71-72

ทรัพยากรธรรมชาติ แต่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายทุกฉบับรวมทั้งมาตรการทางอาญาด้วย คือเจ้าพนักงานของ EPA ที่เรียกว่า Administrator ทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ จากการศึกษาพบว่า การปฏิบัติงานของหลายประการมีลักษณะคล้ายกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษของไทย แต่ก็มีข้อแตกต่างกันบางประการ อันทำให้ประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกัน ดังจะได้ศึกษาต่อไป

3.1.3 การสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

ในการสอบสวนคดีอาญาในประเทศสหรัฐอเมริกา อำนาจในการสืบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน การจับกุมผู้กระทำความผิดเป็นของตำรวจ แต่อัยการมีอำนาจควบคุมการดำเนินการของตำรวจตั้งแต่เริ่มต้นคดี ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของนานาอารยประเทศ โดยมีบทบาทควบคุมพนักงานสอบสวนอย่างใกล้ชิด เพราะสามารถเข้าร่วมในการสอบสวน และอาจร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวน กล่าวคือเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น อัยการจะมีหน้าที่บริหารประสานงาน และสั่งการกับผู้อยู่ในสำนักงานเขตของตนและกับตำรวจและเจ้าหน้าที่ซึ่งทำการสอบสวนและป้องกันอาชญากรรมหน่วยงานอื่น ๆ ด้วย เช่น สำนักงานอัยการในนครนิวยอร์ก มีหน่วยฆาตกรรม ซึ่งมีอัยการผู้ช่วยประจำอยู่ตลอดเวลา เมื่อมีการฆาตกรรมเกิดขึ้น อัยการผู้ช่วยหน่วยนี้จะไปร่วมทำการสืบสวนร่วมกับตำรวจในที่เกิดเหตุได้สอบสวนปากคำพยาน ควบคุมการสอบสวนดำเนินคดีจนถึงชั้นพิจารณา²⁷

ในส่วนของ การดำเนินคดีเกี่ยวกับความผิดอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น กระทรวงยุติธรรมถือเป็นองค์กรซึ่งรับผิดชอบการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายของประเทศและในกระทรวงยุติธรรมนั้นประกอบด้วยสำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รับผิดชอบในการฟ้องร้องดำเนินคดีแทนรัฐบาลทั้งหมดซึ่งในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้น มีการให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติโดยมีการตั้งสำนักงานสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งหากมีการกระทำความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย พนักงานอัยการของสำนักงานแผนกสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในการดำเนินการฟ้องร้องคดีไม่ว่าจะเป็นทางแพ่งหรือทางอาญา โดยมีการประสานงานกับ EPA เพื่อสืบสวนสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานในการฟ้องร้องคดีอาญาต่อไป

²⁷ เมธา วาตีเจริญ, บทบาทของเจ้าพนักงานตำรวจในการสอบสวนคดีอาญา, (กรุงเทพ : 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 เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์การเงิน และผู้เชี่ยวชาญด้านคอมพิวเตอร์ โดยเจ้าหน้าที่ของ EPA นั้นยังมีความรู้ด้านกฎหมายอีกด้วย²⁸

ในปี 1982 EPA ได้จัดตั้งแผนกเฉพาะสำหรับการบังคับใช้กฎหมายอาญาด้านมลพิษโดยตระหนักถึงความจำเป็นในการที่จะปราบปรามอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม โดยสภาองเกรสได้ออกกฎหมายให้อำนาจกับ EPA ในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเต็มที่ในปี 1988 และมีการฟ้องร้องดำเนินคดีมลพิษกันอย่างกว้างขวางในปี 1990²⁹

การบังคับใช้มาตรการทางอาญาประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ เช่น การให้ข้อมูลอันเป็นเท็จแก่รัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของเอกชน, ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมปล่อยของเสียอันตรายจนเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับบาดเจ็บหรืออันตรายสาหัสและเสียชีวิต, เรือบรรทุกน้ำมันทำให้น้ำมันเกิดการรั่วไหลลงในมหาสมุทรเกิดความเสียหายต่อผิวน้ำและชายหาด เป็นต้น³⁰

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

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

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

³⁰ Ibid.

ความผิดทางอาญา และเป็นแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานเพื่อบังคับใช้มาตรการทางอาญาให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลด้วย³¹

ในส่วนของ EPA นั้น มีการบังคับใช้มาตรการทางอาญาอย่างเข้มงวดมีการกำหนดโทษถึงจำคุกกับการกระทำความผิดที่มีความรุนแรงหรือการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือเป็นกระทำโดยเจตนาละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายอย่างชัดเจน เพื่อเป็นการยับยั้งการกระทำความผิดอันเป็นการปกป้องสุขภาพมนุษย์และสิ่งแวดล้อม³²

การสอบสวนความผิดอาญาของ EPA มีเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะสำหรับตรวจสอบการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพราะเป็นอาชญากรรมที่ก่อให้เกิดภัยคุกคามสำคัญต่อสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม³³ เจ้าหน้าที่ของ EPA นั้น มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลกลางในการดำเนินการสอบสวน, พกปืน, จับกุม โดยได้รับการรับรองตามกฎหมายของรัฐบาลกลาง³⁴

เห็นได้ว่าการตรวจสอบเพื่อบังคับให้เป็นบทบัญญัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ นั้นมีหน่วยงานที่รับผิดชอบชัดเจนคือ EPA โดยรับผิดชอบในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมทุกฉบับตามที่กฎหมายนั้นจะกำหนดไว้ทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และในการบังคับใช้มาตรการทางอาญานั้น EPA ได้จัดตั้งแผนกเฉพาะสำหรับการบังคับใช้กฎหมายอาญาด้านมลพิษโดยตรง (Nation Enforcement Investigation Center) โดยมีบทบาทสำคัญในการให้การสนับสนุนข้อมูลหรืองานวิจัยในทางวิทยาศาสตร์โดยเฉพาะในคดีอาญาที่มีความสลับซับซ้อน พร้อมทั้งมีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับมลพิษคอยให้คำปรึกษาในการดำเนินคดี³⁵ ทำให้การตรวจสอบเพื่อพบการกระทำผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของ การดำเนินคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้น กระทรวงยุติธรรมถือเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการบังคับใช้

³¹ Ibid.

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

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

³⁴ 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>.

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

กฎหมายและรักษาดำเนินการของประเทศ ในการคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะการคุกคามทั้งจากในและต่างประเทศ เพื่อให้รัฐบาลสามารถควบคุมและป้องกันอาชญากรรมตลอดจนการกระทำที่ละเมิดกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมกับประชาชนอเมริกันทั่วประเทศ³⁶ ในกระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาจะประกอบด้วยสำนักอัยการสูงสุดซึ่งเป็นผู้บริหารงานและบังคับใช้กฎหมายในกระทรวงยุติธรรมตลอดจนควบคุมตลอดจนบริหารงานสำนักงานต่างๆ ในกระทรวง เช่น พนักงานอัยการซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินคดีต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายและมีการขยายบทบาทของพนักงานอัยการโดยกำหนดให้มีตำแหน่งผู้ช่วยพนักงานอัยการเพื่อช่วยงานของพนักงานอัยการที่มีมากขึ้น และจัดตั้งแผนกต่าง ๆ ให้ทันกับลักษณะของการก่ออาชญากรรมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา³⁷

สำนักอัยการสูงสุดแบ่งออกเป็นหลายแผนกเพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีที่มีลักษณะแตกต่างกัน เช่น แผนกการแข่งขันทางการค้า แผนกภาษีอากร รวมถึงแผนกสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Environment and Natural Resources Division) ซึ่งรับผิดชอบในการการดำเนินคดีในศาลให้รัฐบาลกลางเพื่อส่งเสริมและรักษาสภาพแวดล้อมในสหรัฐอเมริกาได้รับและจัดการที่ดินสาธารณะและปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ³⁸

แผนกสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Environment and Natural Resources Division) ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า ENRD ก่อตั้งขึ้นในปี 1909 มีสำนักงานอยู่ตามที่แตกต่างกัน เช่น มีสำนักงานอยู่ตามที่แตกต่างกัน เช่น Washington, DC, Anchorage, Boston, Denver, Sacramento, San Francisco Seattle มีเจ้าหน้าที่กว่า 600 คน และอีกกว่า 6000 คนที่ปฏิบัติงานที่อยู่อีกเกือบทุกหน่วยงานของรัฐบาลกลางและศาลต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยมีภารกิจหลักอย่างหนึ่งคือรับผิดชอบในการป้องกันและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ³⁹

จากที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่าการนำมาตราทางอาญามาบังคับใช้ในความผิดเกี่ยวกับมลพิษนั้น โดยหลักแล้วเป็นความร่วมมือกันระหว่างเจ้าพนักงานที่มีอำนาจในตรวจสอบเพื่อการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศคือ เจ้าหน้าที่ของ EPA และเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมเพื่อดำเนินคดีคือ พนักงานอัยการแผนกสิ่งแวดล้อมและ

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

³⁷ Ibid.

³⁸ 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.

³⁹ THE UNITED STATE DEPARTMENT OF JUSTICE, About ENRD. [ออนไลน์], 22 พฤษภาคม 2553. แหล่งที่มา http://www.justice.gov/enrd/About_ENRD.html.

ทรัพยากรธรรมชาติ (ENRD) โดยในการฟ้องร้องดำเนินคดีจะเป็นการประสานงานกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของ EPA ที่ตรวจพบการกระทำผิดและพนักงานอัยการจะร่วมกันรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อฟ้องคดีต่อไป

3.2 กระทรวงสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น (Ministry of the Environment)

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีประสบการณ์ของการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเร่งรัดพัฒนาประเทศโดยเลือกการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลัก ทำให้ประเทศต้องประสบกับปัญหาการสะสมของมลพิษด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการศึกษากันป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศญี่ปุ่น จึงเป็นแบบอย่างที่ดีควรแก่การนำมาพิจารณาศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ประกอบกับมีรูปแบบการปกครองบางส่วนที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย กล่าวคือมีระบบการปกครองที่มีลักษณะการกระจายอำนาจสูงคล้ายคลึงกับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

3.2.1 อำนาจหน้าที่ของกระทรวงสิ่งแวดล้อม

ในช่วง 20 ปีหลังจากการจัดตั้งสำนักงานสิ่งแวดล้อมในปี 1971 สถานการณ์สิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นและโลกมีการเปลี่ยนแปลงไปมาก จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษอย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดให้มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Basic Environment Law) ซึ่งมีเนื้อหากำหนดหลักการพื้นฐานและกำหนดทิศทางนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยมีผลบังคับใช้ในพฤศจิกายน 1993 โดยหลักการและนโยบายที่กำหนดไว้ใน กฎหมายสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น จะถูกนำไปปฏิบัติในกฎหมายลูกที่เรียกว่า "Basic Environment Plan" ซึ่งจะมีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการการดำเนินการระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น รวมทั้งการดำเนินการของภาคเอกชนและองค์กรเอกชน ทั้งยังกำหนดบทบาทหน่วยงานและวิธีการรายงานผลการปฏิบัติตามนโยบายสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ⁴⁰

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

⁴⁰ 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 ทั้งที่เป็นองค์กรเอกชนและองค์กรของรัฐบาล⁴¹

นโยบายของกระทรวงสิ่งแวดล้อมคือ การวางแผนการกำหนดนโยบายและการส่งเสริมขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ประสานงานและบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของหน่วยงานราชการ ประสานงานนโยบายเกี่ยวกับการประมาณค่าใช้จ่ายการป้องกันมลพิษของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง วางแผนจัดสรรเงินสำหรับการวิจัยการป้องกันมลพิษโดยภาครัฐและสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนา⁴²

3.2.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

การดำเนินงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในระดับปฏิบัติการนั้น ตามบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Basic Environment Law) ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดหลักการพื้นฐานสำหรับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยกำหนดบทบาทความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่นในการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁴³ โดยรัฐบาลจะจัดทำแผนพื้นฐานเกี่ยวกับการอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อม (Basic Environment Plan) เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น โดยกำหนดบทบาทความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม แต่ละหน่วยงานเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดังนี้⁴⁴



⁴¹ 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>

⁴² 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>

⁴³ The Basic Environment Law Article 1 Purpose by Ministry of the Environment Government of Japan

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

1) บทบาทรัฐบาลกลาง

ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Basic Environment Law) กำหนดให้รัฐบาลกลางต้องดำเนินการจัดหาวิธีการที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละส่วน เช่น การเตรียมการสำหรับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรการกฎหมายและเศรษฐกิจ⁴⁵ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือการเงินและเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์แก่รัฐบาลท้องถิ่นในการดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม⁴⁶ 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

⁴⁵ The Basic Environment Law Article 21 Regulations to Prevent Interference with Environmental Conservation

⁴⁶ The Basic Environment Law Article 30 Promotion of Science and Technology

กลาง⁴⁷ เช่น มีอำนาจในการตราเทศบัญญัติในการควบคุมมลพิษให้เข้มงวดกับมาตรฐานท้องถิ่น โดยสามารถมาตรฐานการควบคุมการระบายมลพิษที่เข้มงวดกว่ามาตรฐานที่รัฐบาลกลาง⁴⁸ 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 ผู้อำนวยการสามารถแนะนำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งเป็นของตนเองให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่นั้น ๆ ได้ (มาตรา 4-1)⁴⁹

ผู้ว่าราชการจังหวัด (The governor of the Prefecture) จึงถือเป็นเจ้าพนักงานในระดับปฏิบัติการที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ เช่น

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

มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันมลพิษในแหล่งน้ำสาธารณะและน้ำผิวดิน (รวมถึงการทำให้สภาวะของน้ำเลวลงกว่าคุณภาพน้ำตามปกติ) ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสุขภาพ

⁴⁷ The Basic Environment Law Section 7 Implementation of Policies by Local Governments
⁴⁸ The Basic Environment Law Article 7 Responsibility of Local Governments
⁴⁹ 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 โดยกำหนดความรับผิดชอบของโรงงานหรือสถานประกอบการต้องชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากการระบายน้ำเสียหรือของเสียของโรงงานหรือสถานประกอบการนั้น⁵⁰ (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))

⁵⁰ Water Pollution Control Law. [ออนไลน์] 22 พฤษภาคม 2553, แหล่งที่มา www.env.go.jp

1.2 อำนาจในการดำเนินการทางอาญา

ผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นเจ้าพนักงานที่มีบทบาทอย่างกว้างขวางในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษโดยเฉพาะอำนาจในการดำเนินการทางปกครอง กล่าวคือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการสั่งให้แก้ไขการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ได้อย่างกว้างขวางให้ผู้ประกอบการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ให้สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดได้ และหากผู้ประกอบการละเมิดหรือฝ่าฝืน คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกให้ทำงานหนัก ไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000,000 เยน (มาตรา 30)⁵¹ ซึ่งการกำหนดโทษของการฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้มีโทษทางอาญาดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการมีความเกรงกลัวในการที่จะฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ถือเป็นการนำมาตราการทางอาญามาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Control Law)

วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้คือ เพื่อเป็นการสนับสนุนการสาธารณสุข และรักษาสภาพแวดล้อมที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศ โดยกำหนดกฎระเบียบควบคุมเขม่าและควันที่ระบายออกจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือประกอบกิจการใด ๆ และมีการกำหนดอัตราสูงสุดในการอนุญาตให้ปล่อยไอเสียของเครื่องยนต์ได้ (มาตรา 1)⁵²

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

⁵¹ 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.

⁵² 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

ออกจากแหล่งกำเนิด⁵³ ซึ่งการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศนั้นจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมแล้วจะต้องสามารถบังคับได้จริงในทางปฏิบัติด้วย

ในกรณีที่มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

2.1 อำนาจในการดำเนินการทางปกครอง

2.1.1 กรณีที่สถานประกอบการใดปล่อยควันหรือเขม่าจากปล่องควันหรือเครื่องปล่อยควันไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายอนุญาตให้ปล่อยได้ (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

⁵³ โกเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม" หน้า 192

แล้ว ถือเป็นการใช้ดุลพินิจเพื่อคุ้มครองประชาชนและหากผู้ประกอบการฝ่าฝืนหรือคำสั่งของผู้ว่าราชการ ฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศก็บัญญัติให้ผู้ฝ่าฝืนต้องได้รับโทษทางอาญา เช่น ต้องระวางโทษจำคุกให้ทำงานหนัก (Imprisonment with labor) ไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000,000 เยน (มาตรา 33-1)⁵⁴ ซึ่งจากการกำหนดให้การฝ่าฝืนคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีโทษทางอาญาที่รุนแรงนั้นทำให้ผู้ประกอบการเกิดความเกรงกลัวที่จะฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งถือเป็นการนำมาตราการทางอาญามาใช้ที่มีประสิทธิภาพ

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

3. กฎหมายควบคุมมลพิษจากกากสารพิษ (Waste Management and Public Cleansing Law)

กฎหมายควบคุมมลพิษจากกากสารพิษ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและปรับปรุงสุขภาพอนามัยของสาธารณชนด้วยวิธีการกำจัดของเสียที่เข้มงวดตลอดจนกระบวนการที่เหมาะสมสำหรับการเก็บ ขน ขนส่ง นำกลับมาใช้ใหม่ การเททิ้งกากของเสีย และเพื่อเป็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตให้สะอาดบริสุทธิ์⁵⁵ (มาตรา 1)

บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์และข้อห้ามเกี่ยวกับการบำบัดและการทำลายกากของเสียไว้หลายประการ ประการแรก กำหนดให้ผู้ประกอบการกิจการอุตสาหกรรมจะต้องมีความรับผิดชอบในการดำเนินการทำลายของเสียได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการภายใต้ข้อบังคับที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนด เช่น มาตรการเกี่ยวกับการจัดการกากของเสียของผู้ประกอบการกิจการอุตสาหกรรม มาตรา 12 ข้อห้ามเกี่ยวกับการเทกากของเสีย มาตรา 16

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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 เป็นการกำหนดแนวทางในการลดจำนวนกากของเสียจากโรงงานด้วยวิธีการหมุนเวียนนำกลับมาใช้ใหม่ให้มากที่สุด⁵⁶

ในกรณีที่มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายควบคุมมลพิษจากกากสารพิษ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

3.1 อำนาจในการดำเนินการทางปกครอง

กรณีที่มีการปฏิบัติหรือการดูแลรักษาจากของเสียจากการประกอบกิจการของโรงงานบำบัดกากของเสียไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 15 (3)) หรือกรณีที่มีการจัดการใด ๆ เกี่ยวกับกากของเสียจากการประกอบการอุตสาหกรรมของผู้ประกอบการโรงงานไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 12 (4)) ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินการกิจการดังกล่าวกำหนดวิธีการแก้ไขที่จำเป็นหรือสั่งปิดชั่วคราวหรือสั่งให้แก้ไขด้วยวิธีการต่าง ๆ และในกรณีที่จำเป็นต่อการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสถานที่เก็บ หรือจัดการกากของเสียเพื่อตรวจสอบได้ด้วย(มาตรา 19) ซึ่งหากผู้ดำเนินการรายใดได้กระทำการละเมิดหรือฝ่าฝืนคำสั่ง เช่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับ ไม่เกิน 10,000,000 เยน(มาตรา 25)

3.2 อำนาจในการดำเนินการทางอาญา

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

⁵⁶ โคมเท ทงกัญญชัย, “การใช้กฎหมายป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม” หน้า 192

⁵⁷ 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 ถือเป็นการนำมาตราทางอาญามาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นการป้องกันมิให้มีการกระทำที่ละเมิดกฎหมาย

3.2.3 การสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

การสอบสวน พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมาย และรวบรวมพยานหลักฐาน และคดีส่วนใหญ่สอบสวนเบื้องต้นโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ⁵⁸ ในขณะเดียวกันในการสอบสวนของญี่ปุ่นนั้น กฎหมายบัญญัติให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการสอบสวนคดีอาญาด้วยเช่นกัน⁵⁹ ผู้เสียหายในคดีอาญา อาจร้องทุกข์ต่อตำรวจหรืออัยการ โดยการร้องทุกข์นั้น จะกระทำด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือด้วยก็ได้ โดยหลักการของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่น ตำรวจหรืออัยการจะต้องทำการสอบสวนโดยกว้างขวางก่อนที่จะใช้วิธีบังคับ โดยการจับกุมผู้กระทำความผิดและการจับกุมผู้กระทำความผิดจะใช้เมื่ออยู่ภายใต้พฤติการณ์พิเศษ⁶⁰ เท่านั้น

แม้โดยพฤติการณ์เจ้าหน้าที่อาจจับกุมผู้กระทำความผิดแล้วนำตัวมาควบคุมได้ก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่หรือองค์กรยุติธรรมต่าง ๆ มักจะไม่ใช้วิธีการบังคับ ตราบใดที่การสอบสวนคดีอาญาสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องจับกุมและควบคุมตัวผู้กระทำความผิด ตามหลักกฎหมายตำรวจญี่ปุ่นมีอำนาจเบื้องต้นในการสอบสวนคดีอาญา และในทางปฏิบัติตำรวจจะทำการสอบสวนเริ่มต้นคดีเป็นส่วนมาก โดยตำรวจจะสอบสวนคดีอาญาในความผิดอาญาโดยทั่วไปและความผิดที่เกี่ยวกับยาเสพติด ในขณะที่อัยการจะสอบสวนเองในคดีที่สำคัญ ๆ เช่น คดีการคอร์รัปชันรายใหญ่ของนักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง คดีความผิดเกี่ยวกับการหลอกลวง หรือคดีที่จำเป็นจะต้องใช้ความรู้ความสามารถในทางเทคนิคเป็นพิเศษ⁶¹ พนักงานอัยการกับคณะกรรมการการความปลอดภัยสาธารณะจังหวัด (Prefectural Public Safety Commission) และ

⁵⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 189

⁵⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 191

⁶⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 197

⁶¹ สมใจ เกษศิริเจริญ, "บทบาทของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรม" วารสารอัยการ 2 (สิงหาคม 2541) : 40

ตำรวจต้องร่วมมือกันในการสอบสวนคดีอาญา⁶² ภายในเขตอำนาจของตน พนักงานอัยการสามารถให้คำแนะนำทั่วไป อันจำเป็นแก่ตำรวจในการสอบสวนได้ ซึ่งอาจกระทำโดยการวางระเบียบทั่วไปเพื่อให้มีการสอบสวนที่เหมาะสมในประเด็นอื่นที่จำเป็นในการดำเนินการฟ้อง⁶³ อัยการสามารถออกคำสั่งทั่วไปอันจำเป็นต่อตำรวจให้ร่วมมือในการสอบสวนได้⁶⁴ ในกรณีอัยการสอบสวนด้วยตนเองหากมีความจำเป็นสามารถสั่งตำรวจให้ช่วยตนในการสอบสวนได้⁶⁵ ซึ่งตำรวจต้องปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำสั่งของพนักงานอัยการ⁶⁶ เหตุที่กฎหมายญี่ปุ่นกำหนดให้อัยการมีอำนาจและบทบาทครอบคลุมการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญานั้น ก็เนื่องมาจากแนวความคิดทางทฤษฎีที่ถือว่า อำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องคดี เป็นอำนาจอันมิอาจแบ่งแยกได้ (inseparable authority)⁶⁷ ซึ่งมีความหมายว่า การฟ้องคดีจะต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนและสอบสวนเป็นปัจจัยสำคัญ การสืบสวนและสอบสวนซึ่งเป็นวิธีการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงจึงเป็นเพียงอุปกรณ์และเครื่องมือ (instrument) ของการฟ้องร้องดำเนินคดี และอัยการซึ่งเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลก็ควรจะมีโอกาสได้สัมผัสหรือรู้เห็นข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับคดีนั้นด้วยตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้⁶⁸

ในทางปฏิบัติคดีอาญาทั่ว ๆ ไปส่วนใหญ่เจ้าพนักงานตำรวจจะเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนเองจนเสร็จ แล้วจึงส่งสำนวนคดีให้อัยการพิจารณา และการทำสำนวนการสอบสวนของตำรวจนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าไม่มีการเสนอความเห็นในข้อกฎหมายต่ออัยการว่าควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในความผิดฐานใด เพราะไม่มีกฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจกระทำเช่นนั้น การสอบสวนของตำรวจญี่ปุ่นจึงเป็นเพียงการรวบรวมพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงดิบเท่านั้น อัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยปรับบทกฎหมายเองว่าจะฟ้องผู้ต้องหาในความผิดฐานใดหรือไม่⁶⁹

⁶² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 192

⁶³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 193 วรรค 1

⁶⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 193 วรรค 2

⁶⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 193 วรรค 3

⁶⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 193 วรรค 4

⁶⁷ Criminal Justice in Japan พิมพ์โดย Ministry of Justice (1975) p.11

⁶⁸ ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง, “งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น” ใน ระบบอัยการสากล, (กรุงเทพมหานคร กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการ เอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, 2526). หน้า 20

⁶⁹ Criminal Justice in Japan พิมพ์โดย Ministry of Justice (1975) p.8

ในส่วนของการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษนั้น ในปี 1970 ประเทศญี่ปุ่นถือเป็นประเทศแรกในโลกที่ตรากฎหมายกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับการกระทำที่ก่อให้เกิดมลพิษซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ ซึ่งการตรากฎหมายควบคุมการก่อมลพิษนั้น ถือเป็นแบบอย่างให้กับประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา⁷⁰ การบังคับใช้กฎหมายอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นนั้น มีการบังคับใช้ในระดับความเข้มข้นที่แตกต่างกันตั้งแต่ปี 1970 โดยการบังคับใช้กฎหมายอาญาสิ่งแวดล้อมเกือบทั้งหมดเป็นของตำรวจ โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีแผนกพิเศษสำหรับจัดการกับคดีเกี่ยวกับมลพิษ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะส่งสำนวนคดีเกี่ยวกับมลพิษให้สำนักงานอัยการซึ่งมีพนักงานอัยการผู้เชี่ยวชาญในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ เจ้าหน้าที่สิ่งแวดล้อมท้องถิ่นก็สามารถส่งสำนวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษให้กับพนักงานอัยการได้เช่นกัน แต่เป็นกรณีที่ไม่ค่อยเกิดขึ้นมากนัก เพราะการจับกุมบุคคลเพื่อดำเนินคดีในความผิดอาญาสิ่งแวดล้อมนั้นเกือบทั้งหมดกระทำโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ⁷¹

ประเทศญี่ปุ่นผสมผสานรวมการสอบสวนและดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาแบบดั้งเดิมได้ก่อให้เกิดผลกระทบกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการจับกุมและตรวจสอบอาชญากร ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมักใช้แนวทางทางด้านการบริหารมากกว่าโดยไม่คำนึงถึงแนวทางในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ การสืบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศญี่ปุ่นส่วนมากเริ่มต้นที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ตำรวจญี่ปุ่นมีอำนาจเริ่มการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษได้ด้วยตนเอง แต่โดยทั่วไปเลือกที่จะไม่ใช้สิทธิอำนาจนี้ โดยตำรวจจะสอบสวนเฉพาะกรณีมีประชาชนร้องเรียนเกี่ยวกับมลพิษเท่านั้น⁷²

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

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

⁷¹ Ibid. p.3

⁷² Ibid. p.4

การปล่อยของเสียแต่หมายรวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศและน้ำด้วย “ คำประกาศดังกล่าวทำให้เห็นถึงแนวทางใหม่ในการบังคับใช้กฎหมายอาญาสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น⁷³ และในปี 2007 เจ้าหน้าที่ตำรวจของประเทศญี่ปุ่นถือว่าความผิดอาญาสิ่งแวดล้อมเป็นการทำลายวิถีชีวิตในระบบธรรมชาติจึงมุ่งประเด็นไปที่การควบคุมการปล่อยของเสียจากภาคอุตสาหกรรมต้องเป็นไปตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจจะตรวจสอบความรับผิดชอบของบริษัท⁷⁴

จากที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นนั้นมิได้มีหน่วยงานในการบังคับกฎหมายอาญาสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะดังเช่น EPA ของสหรัฐอเมริกา โดยการดำเนินคดีอาญาสิ่งแวดล้อมในเกือบทั้งหมดเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพราะแม้เจ้าหน้าที่สิ่งแวดล้อมท้องถิ่นจะมีอำนาจในการดำเนินคดีแต่การจับกุมผู้กระทำความผิดเพื่อดำเนินคดีส่วนมกดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีการจัดตั้งแผนพิเศษสำหรับจัดการกับคดีเกี่ยวกับมลพิษแต่การดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นมิได้เกิดจากการตรวจพบการกระทำผิดด้วยตนเองเกือบทั้งหมดเป็นการดำเนินคดีที่เกิดจากการร้องทุกข์ของประชาชน หลังสอบสวนในเบื้องต้นแล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจจะส่งสำนวนการสอบสวนไปยังสำนักงานอัยการซึ่งมีพนักงานอัยการผู้เชี่ยวชาญในการดำเนินคดีความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ดังนั้น แม้ประเทศญี่ปุ่นจะไม่มีหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมายอาญาสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ แต่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือสำนักงานอัยการต่างมีการจัดให้มีเจ้าหน้าที่พิเศษสำหรับรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาสิ่งแวดล้อมไว้โดยเฉพาะเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินคดี

3.3 เปรียบเทียบบทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษของประเทศไทยกับต่างประเทศในการสอบสวนดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

ในหัวข้อนี้ จะเป็นการศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของเจ้าพนักงานขององค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษในประเด็น ความรู้ความสามารถ อำนาจหน้าที่ และการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษของเจ้าพนักงาน ของรัฐต่างประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น ดังนี้

⁷³ Ibid. p.2

⁷⁴ Police Of Japan 2009, National Police Agency. [ออนไลน์], 22 พฤษภาคม 2553. แหล่งที่มา www.npa.go.jp

3.3.1 ความรู้ความสามารถของเจ้าพนักงาน

ความรู้ความสามารถของเจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด จากการศึกษาสามารถเปรียบเทียบความรู้ความสามารถของเจ้าพนักงานที่บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษของต่างประเทศและประเทศไทย ดังนี้

(1) ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่ละฉบับคือ Administrator โดยนิยามของ Administrator ตามที่กำหนดในกฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่ละฉบับหมายความว่ารวมถึง Administrator ของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (EPA) โดยจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมเกือบทุกฉบับ โดยเจ้าพนักงานของ EPA ส่วนใหญ่ เป็นนักวิทยาศาสตร์หรือวิศวกรที่ได้รับอบรมเพื่อบังคับใช้ข้อบังคับด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากในการตรวจสอบนั้นต้องอาศัยทักษะความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของแต่ละบุคคลทั้ง วิศวกรธรรมชาติ วิทยาศาสตร์ กฎหมายและการบริหารประกอบกัน จึงจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการตรวจสอบว่าแหล่งกำเนิดมลพิษใดได้ละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ เพราะผลแห่งการตรวจสอบนั้นอาจนำไปใช้ในการดำเนินคดีในชั้นศาลได้⁷⁵

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

(3) เจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษในประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้กำหนดองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการป้องกันหรือแก้ไขมลพิษของ

⁷⁵ ศรวณีย์ อินทสอน, “บทบาทเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535,” หน้า 104

ประเทศเป็นการเฉพาะ ดังนั้น ในส่วนของความรู้ความสามารถของเจ้าพนักงานจึงอาจแยกอธิบายได้ ดังนี้

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

เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งความหมายของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามที่กำหนดในมาตรา 4 หมายถึง ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ การแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางที่ชัดเจนว่าข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งนั้น ต้องมีคุณสมบัติหรือคุณลักษณะเช่นใด โดยการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในปัจจุบันพบว่ามีการแต่งตั้งข้าราชการตามกระทรวงต่าง ๆ เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อปฏิบัติหน้าที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เช่น ข้าราชการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากลักษณะการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษพบว่า

(1) ความครอบคลุมในด้านพื้นที่ทั่วประเทศ กล่าวคือ มีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด⁷⁶ นายอำเภอทุกอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอทุกกิ่งอำเภอ เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ⁷⁷

(2) ศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ได้รับแต่งตั้ง มีการแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดประจำอยู่ทุกจังหวัดและ

⁷⁶ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ 13 กรกฎาคม 2536 เล่ม 110 ตอนที่ 92

⁷⁷ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ 22 มีนาคม 2547 เล่ม 121 ตอนพิเศษ 33 ง

ยังมีผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคซึ่งถือเป็นหัวหน้าส่วนราชการในส่วนภูมิภาคของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อคอยสนับสนุนการปฏิบัติในส่วนของความรู้และเทคนิคเกี่ยวกับการฝ่าฝืนบทบัญญัติเกี่ยวกับมลพิษให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ

(3) มีความเชี่ยวชาญในการบังคับใช้กฎหมายโดยตรง เช่น ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษจากการเลี้ยงสุกร ได้แต่งตั้งให้ อธิบดีกรมปศุสัตว์และเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมปศุสัตว์ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมาย เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษจากการเลี้ยงสุกร⁷⁸ หรือกรณีการควบคุมมลพิษจากทำเทียมเรือประมง สะพานปลา กิจการแพปลา การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง สัตว์น้ำกร่อย และสัตว์น้ำจืด ได้แต่งตั้งให้ อธิบดีกรมประมง และข้าราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมมลพิษดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ⁷⁹

จากลักษณะของการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษถือเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายมลพิษที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมมลพิษจากทุกแหล่งกำเนิด คล้ายกับการปฏิบัติหน้าที่ของ Administrator ในประเทศสหรัฐอเมริกา และผู้ว่าราชการจังหวัดในประเทศญี่ปุ่น แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในประเทศไทยโดยเฉพาะการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษนั้นยังไม่ประสบความสำเร็จมากนักซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

3.3.2 อำนาจของเจ้าพนักงานที่สอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยในการที่จะช่วยสนับสนุนให้เจ้าพนักงานนั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทั้งของต่างประเทศและประเทศไทย พบว่า

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

⁷⁸ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 20 ตุลาคม 2548 เล่ม 122 ตอนพิเศษ 117 ง

⁷⁹ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 29 กันยายน 2551 เล่ม 125 ตอนพิเศษ 158 ง



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

กฎหมายกำหนดให้ Administrator มีอำนาจสั่งการและดำเนินการบังคับให้แหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ๆ ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น มีอำนาจแจ้งให้ผู้ทำการละเมิดผู้ฝ่าฝืนนั้นทราบเพื่อให้โอกาสปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมายภายในกำหนดเวลา หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวอาจใช้มาตรการทางปกครองเข้าจัดการกับผู้ฝ่าฝืนได้ เช่น การห้ามประกอบกิจการเป็นการชั่วคราว การยกเลิกหรือเพิกถอนการประกอบกิจการ

นอกจากนี้ยังอาจใช้มาตรการทางแพ่งโดยยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อเป็นการบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการละเมิด และยังมีอำนาจที่จะกำหนดค่าปรับทางปกครองเป็นเงินจำนวนถึง 200,000 เหรียญสหรัฐต่อวันสำหรับการละเมิดแต่ละครั้ง⁸⁰ หรือบังคับด้วยการลงโทษทางอาญาหากฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าว และที่สำคัญ Administrator ยังมีอำนาจในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนทางอาญาและนำผลการสืบสวนสอบสวนดังกล่าวเสนอให้อัยการเพื่อดำเนินคดีต่อไปได้อีกด้วย อีกทั้งในเรื่องของการดำเนินการของเจ้าพนักงานที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีจิตสำนึกและให้ความสนใจร่วมมือกันในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ยังกำหนดให้มีการพิจารณาให้เงินรางวัลกับบุคคลที่แจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลแก่เจ้าพนักงานเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายด้วย

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

⁸⁰ มาตรา 113 (d) in Clean Air Act ; CAA

สามารถเข้าไปในสถานประกอบการได้ เพื่อทำการตรวจสอบว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ และในกรณีที่พบว่าการฝ่าฝืนหรือละเมิดบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น สถานประกอบการได้ระบายน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือปล่อยอากาศเสียที่มีค่าเกินมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดหรือการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดมลพิษทางน้ำในบริเวณชุมชนอย่างรุนแรง จนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย เหล่านี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจใช้มาตรการทางปกครองสั่งให้ผู้ประกอบการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการของตนให้สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดได้ เช่น ออกคำสั่งให้เปลี่ยนแปลงวิธีการใช้ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือวางแผนบำบัดน้ำเสีย หรือปรับปรุงวิธีปล่อยเขม่าควัน แล้วแต่กรณีตามความเหมาะสม หรือสั่งห้ามดำเนินกิจการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือกำหนดมาตรการทางแพ่งโดยการให้ชดใช้หรือทดแทนความเสียหาย และที่สำคัญหากไม่สามารถแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะนำมาตราการทางอาญามาบังคับใช้ กล่าวคือ กฎหมายได้บัญญัติไว้ว่า หากผู้ประกอบการใดฝ่าฝืนหรือละเมิดคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับโทษทางอาญา โดยมีทั้งโทษจำคุกหรือโทษจำคุกให้ทำงานหนัก และโทษปรับ เช่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000,000 เยน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากอัตราโทษแล้วถือว่าโทษดังกล่าวค่อนข้างรุนแรง ทำให้ผู้ประกอบการมีความยำเกรงที่จะกระทำการใดที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายหรือคำสั่งของผู้ว่าราชการ 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. อำนาจหน้าที่หลังจากที่ตรวจสอบพบว่าการฝ่าฝืนบทบัญญัติหรือข้อกำหนดของกฎหมายแล้ว พบว่าบทบาทของ Administrator กรณีหลังจากที่ตรวจสอบพบว่าการฝ่าฝืนบทบัญญัติหรือข้อกำหนดของกฎหมายแล้ว Administrator มีบทบาทอย่างกว้างขวางในการบังคับใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางปกครอง มาตรการทางแพ่ง และที่สำคัญคือสามารถนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นในการกำหนดค่าปรับกรณีมีการกระทำละเมิดต่อกฎหมาย และที่สำคัญที่สุดคือ Administrator มีอำนาจในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนทางอาญาและนำผลการสืบสวนสอบสวนเสนอให้อัยการดำเนินคดีต่อไป⁸¹ ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่การดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษยังใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาทั่วไปที่อำนาจการสอบสวนอยู่ที่พนักงานสอบสวนหรือตำรวจทำให้การสอบสวนดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งในคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษนั้นต้องใช้ความรู้ความชำนาญพิเศษเฉพาะด้าน เช่น ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่สำคัญ เป็นพื้นฐานในการพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิด แต่พนักงานสอบสวนไม่มีความรู้ความชำนาญในการค้นหาพยานหลักฐานเหล่านี้ แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาจะเห็นว่าอำนาจการสอบสวนคดีอาญาในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษบางกรณีนั้นเป็นอำนาจของ Administrator ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศ

ประเทศญี่ปุ่น เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานในระดับปฏิบัติการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของญี่ปุ่นเปรียบเทียบกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในประเทศไทยแล้ว มีข้อพิจารณาดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ พบว่าผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถเข้าไปตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษได้ทุกชนิดซึ่งในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในประเทศไทย

2. อำนาจหน้าที่หลังจากที่ตรวจสอบพบว่าการฝ่าฝืนบทบัญญัติหรือข้อกำหนดของกฎหมายแล้ว พิจารณาพบว่าบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีหลังจากที่ตรวจสอบพบว่าการฝ่าฝืนบทบัญญัติหรือข้อกำหนดของกฎหมายแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทอย่างกว้างขวางในการบังคับใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางปกครอง มาตรการทาง

⁸¹ Sec 2002 (c) in The Resource Conservation and Recovery Act; RCRA

แพ่ง กรณีมีการกระทำละเมิดต่อกฎหมายและที่สำคัญที่สุดคือ 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 พบว่าการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอุปสรรคและขัดข้องบางประการที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง 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 ส่งผลให้การนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษมีประสิทธิภาพ

2 การสอบสวนดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษเป็นอย่างมาก กล่าวคือในปี 1982 สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม หรือ EPA ตระหนักถึงความจำเป็นในการที่จะปราบปรามอาชญากรรมสิ่งแวดล้อมจึงได้จัดตั้งแผนกเฉพาะสำหรับการบังคับใช้กฎหมายอาญาด้านมลพิษเพื่อตรวจสอบการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษ การสอบสวนความผิดอาญาของ EPA มีเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะสำหรับตรวจสอบการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม

เพราะเป็นอาชญากรรมที่ก่อให้เกิดภัยคุกคามสำคัญต่อสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม⁸² เจ้าหน้าที่ของ EPA นั้น มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลกลางในการดำเนินการสอบสวน, พกปืน, จับกุม โดยได้รับการรับรองตามกฎหมายของรัฐบาลกลาง

กระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกา (Department of Justice) ถือเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการบังคับใช้กฎหมายและรักษาดุลประโยชน์ของประเทศ ในการคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะการคุกคามทั้งจากในและต่างประเทศ เพื่อให้รัฐบาลสามารถควบคุมและป้องกันอาชญากรรมตลอดจนการกระทำที่ละเมิดกฎหมายต่างๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมกับประชาชนอเมริกันทั่วประเทศ⁸³ ได้ก่อตั้ง แผนกสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Environment and Natural Resources Division) หรือ ENRD ในปี 1909 โดยมีภารกิจหลักคือรับผิดชอบในการป้องกันและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ⁸⁴

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

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

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

⁸⁴ THE UNITED STATE DEPARTMENT OF JUSTICE, About ENRD. [ออนไลน์], 22 พฤษภาคม 2553. แหล่งที่มา http://www.justice.gov/enrd/About_ENRD.html.

การสอบสวนการกระทำความผิด การกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษนั้นมีการดำเนินคดีเช่นเดียวกับคดีอาญาทั่วไป กล่าวคือ เป็นการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนหรือตำรวจโดยมิได้มีการจัดตั้งเป็นแผนกพิเศษที่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษแต่อย่างใด

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นว่าในการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษในประเทศไทย ประกอบด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานสองส่วนคือ เจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ คือ เจ้าพนักงานตามกฎหมายแต่ละฉบับซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจพบการกระทำความผิด และเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมที่ทำหน้าที่ในการสอบสวน คือ พนักงานสอบสวนและที่ทำหน้าที่ฟ้องร้องดำเนินคดี คือ พนักงานอัยการ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในขั้นตอนของการตรวจพบการกระทำความผิดยังมิได้มีการจัดให้มีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานในการเอาผิดกับผู้ก่อมลพิษ และในขั้นสอบสวนและดำเนินคดีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานอัยการก็มิได้มีการจัดตั้งแผนกพิเศษขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบในการสอบสวนดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษเป็นการเฉพาะ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการสอบสวนดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษในประเทศไทยมิได้มีลักษณะแตกต่างจากการสอบสวนดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป ทั้งที่ลักษณะการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษมีความแตกต่างจากการกระทำความผิดอาญาทั่วไปดังที่ได้กล่าวมาแล้ว 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 ลักษณะดังนี้

1) การให้ข้อมูลต่อพนักงานสอบสวนตามคำร้องทุกข์กล่าวโทษ โดยให้รายละเอียดเกี่ยวกับการกระทำความผิด ลักษณะแห่งความผิด ความเสียหายที่ได้รับซื้อหรือลักษณะของผู้กระทำความผิดเพื่อเป็นข้อมูลในการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวน

2) ประสานงานกับพนักงานสอบสวนเกี่ยวกับการตรวจสิ่งของ วัตถุ สถานที่ รวมถึงการทำแผนที่ ภาพถ่าย ภาพวาด หรือการให้บันทึกรายละเอียดทั้งหมด ซึ่งสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีได้

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่มีได้กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาโดยตรง เช่น มีอำนาจจับกุม สืบสวนสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแม้ในกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษพบเห็นว่าการกระทำความผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญาเกิดขึ้น โดยเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสามารถดำเนินการได้เพียงใช้อำนาจในการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป และแม้จะสามารถให้ความช่วยเหลือในการค้นหาพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิดดังกล่าวเท่านั้นทั้งที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษถือเป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษโดยรวมของประเทศและมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจเพื่อพบการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษมากที่สุดแต่เมื่อตรวจสอบพบการกระทำความผิดแล้วกลับไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ อันสืบเนื่องมาจากกฎหมายมิได้ให้อำนาจในการสอบสวนไว้ อันจะทำให้มีอำนาจในการรวบรวมพยานเกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้เพื่อดำเนินคดีต่อไป ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้การนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อยับยั้งและปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับมลพิษไม่มีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาพบว่า การการดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับการก่อมลพิษ ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันไม่สามารถควบคุมและปราบปรามการก่อให้เกิดปัญหามลพิษได้ โดยเหตุที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งมาจากลักษณะพิเศษของการรวบรวมพยานหลักฐานที่แตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาในความผิดโดยพื้นฐานทั่วไป เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ ทำร้ายร่างกาย เป็นต้น เพราะความผิดพื้นฐานดังกล่าวเน้นการรวบรวมพยานหลักฐานโดยใช้พยานบุคคลซึ่งเป็นประจักษ์พยานเป็นหลักและผู้กระทำความผิดมักจะเป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งโดยทั่วไปการดำเนินคดีนั้นก็อาศัยการรวบรวมพยานหลักฐานโดยการสอบปากคำพยานบุคคลเป็นหลัก แต่ในการดำเนินคดีความผิดก่อมลพิษนั้น มีลักษณะที่ต้องตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานที่เป็นวัตถุ พยานหรือพยานเอกสาร หรือพยานที่ตรวจสอบทางวิทยาศาสตร์เพราะความผิดส่วนใหญ่จะเป็นความผิดที่เกิดจากการก่อมลพิษออกสู่สาธารณะและผู้กระทำความผิดก็อาจเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ซึ่งการกระทำโดยเจตนาหรือโดยขาดความระมัดระวัง และอาศัยโอกาสที่ไม่มีเจ้าพนักงานคอยสอดส่องดูแล ดังนั้น การกระทำความผิดจึงเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาและทุกสถานที่ หากการควบคุมไม่ทั่วถึง นอกจากนี้การที่จะรู้ว่ามี การก่อให้เกิดมลพิษได้นั้น บางกรณีมีความจำเป็นต้องตรวจพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความผิดเกี่ยวกับการปล่อยมลพิษเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนดหรือการทิ้งหรือปล่อยมลพิษออกสู่สาธารณะ เป็นต้น ซึ่งโดยส่วนใหญ่ ผู้กระทำมักจะไม่กลัวจะลักลอบปล่อยหรือกระทำขณะที่ไม่มีเจ้าพนักงานอยู่ จึงเป็นการยากต่อการตรวจสอบหรือนำพยานบุคคลผู้รู้เห็นมานำสืบพิสูจน์ในศาลได้

สภาพการดำเนินคดีอาญาในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษในประเทศไทย ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ อาทิเช่น การสอบสวนซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐานยังอยู่ในความรับผิดชอบหลักของพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นตำรวจ ในขณะที่การตรวจตราหรือการตรวจพบการกระทำความผิดเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมอนามัย หรือกรมควบคุมมลพิษ แต่เมื่อเจ้าพนักงานดังกล่าวพบการกระทำความผิดหรือตรวจสอบพบว่ามี การฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมแล้ว อาจสั่งแก้ไข ปรับปรุง ซึ่งเป็นการสั่งโดยใช้อำนาจทางปกครอง หากมีการฝ่าฝืนหรือละเลยก็ต้องส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาซึ่งการรวบรวมพยานหลักฐานเหล่านี้ มีความจำเป็นต้องอาศัยผู้มีความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่สำคัญ แต่พนักงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ยังมีข้อจำกัดในด้านความรู้เหล่านี้ ทำให้การดำเนินคดีอาญาในความผิดต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเพื่อปราบปรามการก่อให้เกิดมลพิษไม่มีประสิทธิภาพมากนัก

ดังนั้น อาจกล่าวสรุปได้ว่าในต่างประเทศทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น ต่างมีกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานอย่างชัดเจนไว้เป็นการเฉพาะในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษซึ่งทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษนั้น ทั้งสองประเทศได้จัดให้มีเจ้าพนักงานที่มีความรู้ความสามารถเป็นพิเศษในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ เพื่อทำหน้าที่ในการสอบสวนส่งผลให้ทั้งสองประเทศประสบความสำเร็จในการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ซึ่งหากนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทยจะพบว่า เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญของภาครัฐและมีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมมลพิษจากทุกแหล่งกำเนิดมีความเหมาะสมในการที่จะกำหนดให้อำนาจสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษเพื่อจะเป็นแก้ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการบังคับใช้กฎหมายและเพิ่มประสิทธิภาพในการสอบสวนเพื่อส่งเสริมการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งจะได้ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการบังคับใช้กฎหมายในบทต่อไป