

บทที่ 4

ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษใน การบังคับใช้มาตรการทางอาญาในความผิดเกี่ยวกับมลพิษ

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

ความผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นมีการดำเนินคดีเช่นเดียวกับคดีอาญาทั่วไป แต่เจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอาญาอาจไม่ใช่เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมที่ทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป ซึ่งได้แก่ตำรวจ พนักงานอัยการ ศาล และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ทั้งนี้ เพราะการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีความจำเป็นต้องอาศัยความรู้ความชำนาญในการวินิจฉัยสั่งการและการออกหลักเกณฑ์รายละเอียดตลอดจนการตรวจสอบติดตามการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎหมายส่วนใหญ่จึงกำหนดให้พนักงานซึ่งอยู่ตามกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นเจ้าพนักงานสืบสวนคดีอาญาเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายมิได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานดังกล่าวมีอำนาจในการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาทั้งที่มีโอกาสได้พบเห็นการกระทำความผิดซึ่งเป็นผลให้การนำมาตรการทางอาญามายบังคับใช้ไม่มีประสิทธิภาพ

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

4.1 ปัญหาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น

แม้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางครอบคลุมปัญหามลพิษจากทุกแหล่งกำเนิดแต่อำนาจดังกล่าวไม่ได้ก้าวล่วงไปในอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานอื่นที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อยู่ก่อนแล้วทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ 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 โดยกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการระบายน้ำทิ้งออกสู่สิ่งแวดล้อม¹ หากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตรวจสอบพบว่าโรงงานอุตสาหกรรมใดไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียรวมที่ตั้งอยู่ในโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าว ไม่สามารถบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย ให้มีประสิทธิภาพเพียงพอ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องประสานงานโดยทำเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ก่อน จนกว่าจะปรากฏว่าเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ไม่ดำเนินการ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงจะสามารถเข้าดำเนินการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้

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

¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 133 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

จากความซ้ำซ้อนของการใช้อำนาจดังกล่าว เห็นได้ว่าองค์ประกอบของ
ความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษที่กฎหมายบัญญัติคือ ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วย มา
ตรฐานการควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม มีลักษณะอย่างเดียวกันคือไม่ปฏิบัติ
ตามบทบัญญัติของกฎหมาย แต่มีบทลงโทษแตกต่างกัน ดังนี้

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

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) เห็นได้ว่าการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษซึ่งมีองค์ประกอบความผิด
อย่างเดียวกัน แต่บทบัญญัติของกฎหมายกลับกำหนดให้อำนาจเจ้าพนักงานต่างองค์กรบังคับใช้

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 ซึ่งการดำเนินการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ 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 คือการดำเนินการของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษหลังจากตรวจพบว่ามีผลกระทบทำความผิวดินเกี่ยวกับมลพิษแล้วไม่สามารถดำเนินการตามกฎหมายได้ทันที โดยแม้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะตรวจพบการกระทำผิวดินของผู้ประกอบการที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องแจ้งว่าตรวจพบการกระทำผิวดินดังกล่าวให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2535 เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป หรือกรณีเป็นการตรวจพบการกระทำผิวดินตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษก็ไม่มีอำนาจดำเนินการใด ๆ หากแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นไม่มีประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา 55 หรือไม่แหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องถูกควบคุมการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 69 ซึ่งจากขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายนี้เองทำให้เป็นอุปสรรคต่อการนำมาตรการทางอาญาซึ่งมีความจำเป็นต้องรวบรวมพยานหลักฐานขณะพบการกระทำผิวดินเป็นสำคัญในการพิสูจน์การกระทำผิวดินของผู้ก่อมลพิษ จึงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการรวบรวมพยานหลักฐานหรือดำเนินการเพื่อเอาผิดทางอาญากับผู้ก่อมลพิษได้โดยตรง ดังนั้น หากมีการให้อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษให้อำนาจสอบสวนในความผิวดินเกี่ยวกับมลพิษทุกประเภทไม่ว่าการก่อมลพิษนั้นจะเป็นการความผิวดินตามกฎหมายใดก็ตาม ก็จะเป็นการแก้ปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในส่วนนี้ได้

4.2. ปัญหาและอุปสรรคของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ และเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ในการบังคับใช้มาตรการต่างๆ ตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ ซึ่งได้แก่การเสนอความเห็นในการจัดกำหนดนโยบายด้านการควบคุมมลพิษของประเทศ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง น้ำทะเลชายฝั่ง คุณภาพอากาศในบรรยากาศ การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด มาตรฐานน้ำ

ทั้งจากอาคารต่าง ๆ น้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม และนิคมอุตสาหกรรม มาตรฐานไอเสียจากยานพาหนะต่าง ๆ การจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรการควบคุมมลพิษ เช่น การจัดการขยะมูลฝอย การจัดการของเสียอันตราย การประกาศเขตควบคุมมลพิษ การติดตามตรวจสอบสถานการณ์มลพิษ รับเรื่องราวร้องทุกข์ด้านมลพิษ และดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านการควบคุมมลพิษ²

กรมควบคุมมลพิษถือเป็นองค์กรหลักของประเทศที่ถูกกำหนดให้เป็นฝ่ายปฏิบัติการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่สำคัญยิ่ง แต่ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจลงคำสั่งหรือเข้าแทนที่อำนาจการจัดการน้ำเสียหรือของเสียอื่น ๆ ที่ออกตามกฎหมายอื่นหรือของหน่วยงานอื่น แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีหน่วยงานรับผิดชอบด้านการควบคุมมลพิษโดยเฉพาะ เอื้อประโยชน์ สนับสนุนและผลักดันการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่เดิม และอุดช่องว่างในกรณีที่ไม่มีความหมายใดบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ เช่น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแม้มีอำนาจเข้าไปทำการตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรม หากพบว่ามีมลพิษละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายก็ไม่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายได้ทันที แต่มีหน้าที่ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายโรงงานให้เป็นผู้ดำเนินการ ต่อเมื่อปรากฏว่าเจ้าพนักงานดังกล่าวไม่ดำเนินการแก้ผู้กระทำผิดภายในเวลาอันสมควร เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงจะมีอำนาจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมาย หรือกรณีการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นก็สามารถดำเนินการได้ แต่มาตรฐานดังกล่าวต้องเข้มงวดกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ออกตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น³

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

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

² กรมควบคุมมลพิษ, อำนาจหน้าที่กรมควบคุมมลพิษ [ออนไลน์], 10 มิถุนายน 2553. แหล่งที่มา

www.pcd.go.th

³ เรื่องเดียวกัน

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

เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 82 นั้น มีเงื่อนไขว่าต้องเป็นไปเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น ทำให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่สามารถตรวจสอบการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษทุกประเภทได้ ด้วยเหตุนี้การตรวจสอบเพื่อพบการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษจึงจำกัดอยู่เฉพาะการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายควบคุมมลพิษแต่ละฉบับเท่านั้น

2. อำนาจหน้าที่หลังจากตรวจสอบพบการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น มิได้กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการดำเนินคดีอาญากับการกระทำความผิดเกี่ยวกับมลพิษในกรณีที่อยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงานอื่น ส่งผลให้แม้ในบางกรณีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะพบว่ามีการกระทำความผิดอาญาแต่ไม่เป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมักจะแจ้งว่าได้ตรวจพบการกระทำความผิดนั้นไปยังเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบตามกฎหมายเพื่อให้ดำเนินคดี และตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอนว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะต้องดำเนินการอย่างไรหากเจ้าพนักงานตามกฎหมายที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษไม่ดำเนินคดีอาญาตามที่ได้รับแจ้งจากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เช่น

กรณีเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2547 เกิดเหตุการณ์ลักลอบฝังกลบกากของเสียที่เป็นอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยได้มีกลุ่มบุคคลเข้าไปในพื้นที่ติดกับโรงงานของบริษัท

อโศกเคมีคอล จำกัด ที่ตำบลกลางดง อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งที่ผ่านมา บริษัทบริหารพัฒนาเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จำกัด (มหาชน) หรือ GENCO ได้เช่าที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่เก็บกากของเสียที่เป็นอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อร่อนนำไปเผาในเตาปูนขาวของ บริษัท อโศกเคมีคอล จำกัด ขณะเกิดเหตุมีการใช้รถแมคโครบรรทุกอัดถังโลหะขนาด 200 ลิตร ซึ่งภายในบรรจุกากสารเคมี และนำกากสารเคมีที่บรรจุอยู่ในถังซึ่งส่วนใหญ่เป็นของเหลวไปเทลงในบ่อดินที่ขุดขึ้นใหม่ในพื้นที่โดยไม่มีกั้นป้องกันการปนเปื้อนแต่อย่างใด และมีการปกสารเคมีหกหล่นอยู่บนพื้นดิน ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นของสารเคมีกระจายทั่วพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง กากของเสียอันตรายที่พบ ได้แก่ น้ำมันเครื่องที่ใช้แล้ว กากสี สารทำตัวทำละลาย อินทรีย์ใช้แล้ว กากตะกอนจากระบบบำบัดน้ำเสีย ยางมะตอย และเศษวัสดุปนเปื้อนสารเคมี เป็นต้น⁴ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการ สรุปได้ดังนี้

1. ให้กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการเก็บรวบรวมกากของเสียทั้งหมด
2. ให้จังหวัดนครราชสีมา ดำเนินการขยายผลสืบสวนสอบสวนเพื่อให้ได้ตัวผู้จ้างวาน กลุ่มบุคคลที่ลักลอบเข้ามาดำเนินการดังกล่าวมาดำเนินการตามกฎหมาย
3. ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมติดตามตรวจสอบสภาพปัญหา รวมทั้งผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นแล้วรายงานความคืบหน้าให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะ

โดยในงานวิจัยนี้ จะกล่าวถึงเฉพาะการดำเนินการทางอาญานั้น 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

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

เป็นผู้ว่าจ้างให้ดำเนินการดังกล่าว และ ผู้ต้องหาที่ 5, 6, 7, 8 ซึ่งเป็นกรรมการของ บริษัท บริหารพัฒนาเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จำกัด (มหาชน) หรือ GENCO ผู้ต้องหาที่ 9 ซึ่งเป็น บริษัทที่ส่งของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมมาบำบัดที่บริเวณที่เกิดเหตุและเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ รถแม็คโครที่ใช้ในการขุดหลุมฝังกลบ และได้ว่าจ้างผู้ต้องหาที่ 4 ให้จ้างวานผู้ต้องหาที่ 1, 2, 3, โดยในคดีนี้ผู้ต้องหาที่ 3 เป็นเยาวชนจึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลเยาวชนและครอบครัว

พนักงานอัยการ มีความเห็นสั่งฟ้องผู้ต้องหาที่ 4 และมีคำสั่งไม่ฟ้อง ผู้ต้องหาที่ 1, 2, โดยให้เหตุผลว่า ผู้ต้องหาทั้งสองกระทำการอันเป็นความผิดไปโดยไม่รู้ข้อเท็จจริงอันเป็น องค์ประกอบของความผิด จึงเป็นการกระทำโดยขาดเจตนา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 และมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา 5, 6, 7, 8 และ 9 เนื่องจากพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอว่าได้ ว่าจ้าง ผู้ต้องหาที่ 1, 2, 3, และ 4 ให้ทำการขุดหลุม เพื่อนำของเหลวจากอุตสาหกรรมจากถังเท ลงไปในหลุม⁵

หลังจากที่ได้รับแจ้งผลการดำเนินคดีอาญาจากพนักงานอัยการ เจ้าพนักงาน ควบคุมมลพิษได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนคำสั่งของพนักงานอัยการ เห็นว่าจาก เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น น่าจะมีการกระทำความผิดในข้อหาครอบครองวัตถุอันตรายโดยไม่ได้รับ อนุญาต ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมโดยกรมโรงงาน อุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมวัตถุอันตรายนี้⁶ แต่ไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหา เพิ่มเติมจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม หลังจากเวลาผ่านไป 1 ปี 3 เดือน เจ้าพนักงานควบคุม มลพิษจึงได้ทำหนังสือถึงสถานีตำรวจภูธรกลางดงเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาเพิ่มเติมดังกล่าวกับบุคคลที่ ต้องสงสัยว่ากระทำความผิด

จากนั้นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้สอบถามผลการดำเนินคดีกรณีการ ครอบครองวัตถุอันตรายโดยไม่ได้รับอนุญาตไปยังสถานีตำรวจภูธรกลางดง แต่ไม่ได้รับการตอบ กลับจากพนักงานสอบสวน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงทำหนังสือถึง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อขอทราบผลการดำเนินคดีดังกล่าว สถานีตำรวจภูธรกลางดงแจ้ง กลับมาว่าอยู่ระหว่างรอผลการหารือการแจ้งข้อกล่าวหาเพิ่มเติมจากพนักงานอัยการ กรมควบคุม มลพิษจึงทำหนังสือถึงสำนักงานอัยการสีคิ้ว (ปากช่อง) เพื่อสอบถามประเด็นดังกล่าว และ หลังจากนั้นประมาณหนึ่งเดือนยังไม่ได้รับคำตอบจากสำนักงานอัยการสีคิ้ว (ปากช่อง) จึงได้ทำ หนังสือถึงสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อให้เร่งรัดการดำเนินการของสำนักงานอัยการสีคิ้ว (ปากช่อง)

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

⁶ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535, มาตรา 19

ซึ่งต่อมาได้รับแจ้งจากสำนักงานอัยการสี่คิว (ปากช่อง) ว่าปัญหาที่พนักงานสอบสวนหาหรือนั้น ไม่เป็นปัญหาที่จะขอหารือ และการที่จะดำเนินคดีกับบริษัทที่ครอบครองวัตถุอันตรายตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแจ้งข้อกล่าวหาเพิ่มเติม นั้น เป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และต่อมาเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงได้รับแจ้งจากพนักงานสอบสวนให้ไปพบเพื่อบันทึกคำให้การกับพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกรณีครอบครองวัตถุอันตรายโดยไม่ได้รับอนุญาตต่อไป โดยปัจจุบันพนักงานสอบสวนยังไม่ได้แจ้งผลคดีมายังเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

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

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการสอบสวนดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษนั้นยังมีปัญหาที่ทำให้การสอบสวนไม่มีประสิทธิภาพ ดังนี้

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

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

มลพิษที่เพียงพอก็จะทำให้ทราบว่าการกระทำความผิดในความผิดฐานครอบครองวัตถุอันตราย โดยไม่ได้รับอนุญาตด้วย แต่เนื่องจากพนักงานสอบสวนไม่มีความชำนาญในการสอบสวน ความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษทำให้ไม่ได้ดำเนินการสอบสวนในความผิดดังกล่าวเพิ่มเติมไปด้วย ซึ่งเจ้าเมื่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทราบข้อเท็จจริงจากสำนวนการสอบสวนจึงได้ดำเนินการ แจ้งความดำเนินคดีกับผู้ต้องสงสัยในความผิดดังกล่าวต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้มีการสอบสวน ดำเนินคดีเพิ่มเติม เห็นได้ว่าจากขั้นตอนนี้หากเจ้าพนักงานที่ทำการสอบสวนมีความรู้ ความสามารถในการกฎหมายควบคุมมลพิษจะสามารถดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมได้ทันที

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

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

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

การบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายโดยตรงทั้งที่เป็นเจ้าพนักงานที่ตรวจพบว่ามี การกระทำความผิด แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายกลับกำหนดขั้นตอนในการบังคับใช้กฎหมาย เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะการนำมาตรการทางอาญามายบังคับใช้ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่เจ้า พนักงานอื่น และในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการหลังจากมีการตรวจพบการกระทำความผิด 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 เพื่อเป็นข้อยกเว้นเกี่ยวกับเรื่องการค้นตาม บทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ⁷

2. เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสามารถจับกุมผู้กระทำความผิดหากเป็นการ กระทำความผิดซึ่งหน้าและรวบรวมพยานหลักฐานในที่เกิดเหตุเพื่อเป็นหลักฐานในการดำเนินคดี ต่อไปได้ เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่มีอำนาจการสอบสวนตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131

4.3 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา

แม้การกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษและการกระทำความผิดอาญาทั่วไป มีลักษณะการกระทำความผิดที่แตกต่างกัน ทั้งผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิด องค์ประกอบของการกระทำความผิด การพิสูจน์การกระทำความผิด แต่เนื่องจากในประเทศไทย ยังมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษจากความผิดอาญาโดยทั่วไป

⁷ บันทึก เรื่อง อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขในการเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข . ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะ ที่ 9) สิงหาคม 2542

ดังนั้น การกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษจึงยังอยู่ภายใต้การดำเนินกระบวนการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเหมือนดังเช่นคดีอาญาทั่วไป ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการนำมาตรการทางอาญามาบังคับเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ดังนี้

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

โดยในปัจจุบัน กฎหมายสิ่งแวดล้อมบางฉบับ ได้ขยายคำว่า “ผู้เสียหาย” ให้กว้างไปกว่าความหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁸ ซึ่งถือเป็นมิติใหม่ของการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษได้ เป็นอีกหนึ่งแนวทางที่ควรพิจารณาในการเสนอให้ความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษทุกประเภทประชาชนเป็นผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีได้ ก็จะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังการกระทำความผิดให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

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

⁸ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หรือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น ซึ่งกำหนดให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงหรืออาจได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดหรือบุคคลที่พบเห็นการกระทำความผิดสามารถฟ้องคดีอาญาได้

รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด ดังนั้น แม้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะสามารถตรวจสอบพบการกระทำความผิดเกี่ยวกับมลพิษพยานหลักฐานที่รวบรวมได้ก็ไม่ถือว่าเป็นพยานหลักฐานในการสอบสวน และแม้จะพบการกระทำความผิดซึ่งเป็นความผิดหน้าแต่ก็ไม่มีอำนาจจับกุม มีอำนาจเพียงไปร้องทุกข์กล่าวโทษกับพนักงานสอบสวนเท่านั้น และเมื่อพนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวนก็ต้องประสานมายังเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการรวบรวมพยานหลักฐานหรือตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ โดยเฉพาะในการตรวจที่เกิดเหตุนั้นมักจะไม่ได้ถูกตรวจพบหลักฐานการกระทำความผิดโดยพนักงานสอบสวน เพราะผู้ประกอบการคงทำลายพยานหลักฐานดังกล่าวแล้วตั้งแต่เมื่อถูกตรวจพบพยานหลักฐานครั้งแรกแล้ว ทำให้พนักงานสอบสวนไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอสำหรับการสั่งฟ้องคดีได้

ดังนั้น การกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ก็จะเป็นการแก้ปัญหาในส่วนของการการเป็นผู้เสียหายซึ่งส่งผลกระทบต่อารได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการเฝ้าระวังการกระทำความผิด และการรวบรวมพยานหลักฐาน ที่เป็นปัญหาข้างต้น ดังนี้

1. การเป็นผู้เสียหาย ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้ความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษเป็นความผิดที่ประชาชนสามารถเป็นผู้เสียหายได้ การจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบังคับใช้มาตรการทางอาญาได้ ต้องแสดงให้เห็นว่าการดำเนินการทางอาญาโดยเจ้าพนักงานนั้นต้องมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะจูงใจให้ประชาชนที่พบการกระทำความผิดแจ้งการพบการกระทำความผิดให้เจ้าพนักงานของรัฐทราบ ซึ่งปัจจุบันหากประชาชนพบการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษมักจะคิดว่าไม่ใช่หน้าที่ของตนที่ต้องแจ้งการกระทำความผิดนั้นแก่เจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษหรือแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพราะไม่มีหน่วยงานใดอ้างความรับผิดชอบในการดำเนินการอย่างชัดเจน ซึ่งในปัจจุบัน กรมควบคุมมลพิษ ถือเป็นหน่วยงานที่เป็นความหวังของประชาชนในการแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศ โดยมีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนี้⁹

ดังนั้น หากกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษทุกประเภท ก็จะเป็นการยกระดับการทำงานของกรมควบคุมมลพิษให้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษทั้งหมดของประเทศ ซึ่งในปัจจุบัน กรมควบคุมมลพิษได้ดำเนินการโดยมีอาสาสมัครและรับแจ้งข่าวเกี่ยวกับมลพิษทั้งทาง

⁹ สัมภาษณ์นายสุชิน สังขพงษ์, ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมควบคุมมลพิษ, 23 เมษายน 2553

โทรศัพท์และทางไปรษณีย์ และเมื่อได้รับแจ้งแล้วจะดำเนินการตรวจสอบว่ามีการกระทำผิดกฎหมายหรือไม่ จากลักษณะการทำงานดังกล่าว จึงอาจกล่าวได้ว่ากรมควบคุมมลพิษนั้นเปรียบเสมือนเจ้าหน้าที่ตำรวจในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษของประเทศก็ได้ หากเป็นเช่นนี้จะทำให้ประชาชนมีความมั่นใจในประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน และจะคอยช่วยเฝ้าระวังการกระทำผิดเกี่ยวกับมลพิษให้กับเจ้าหน้าที่ได้อีกทางหนึ่ง

2 การรวบรวมพยานหลักฐาน การเข้าไปในแหล่งกำเนิดมลพิษของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อตรวจสอบว่าผู้ประกอบการการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือไม่ ประสพปัญหาว่า มีผู้ประกอบการบางคนห้ามถ่ายภาพ หรือเก็บหลักฐานอื่นๆ นอกจากตัวอย่างน้ำที่จะนำไปตรวจ ทำให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่สามารถได้พยานหลักฐานมาเพื่อยืนยันว่าได้มีการกระทำผิดและนำเข้าสู่กระบวนการทางศาลต่อไป¹⁰ 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

¹⁰ ณรงค์ ใจหาญ, การประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ, (วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2546) หน้า 40

การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เมื่อได้ตรวจพบการกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายที่ตนบังคับใช้แล้ว ก็จะแจ้งความร้องทุกข์กับพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป

2. การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม ประกอบด้วย พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ดังนี้

พนักงานสอบสวน การสอบสวนส่วนใหญ่จะเริ่มจากการที่เจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษมาแจ้งความร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษหรือกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ จากนั้นจะรวบรวมพยานหลักฐานจากการสอบปากคำเจ้าพนักงานดังกล่าวรวมถึงการไปตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ และรอผลการตรวจพิสูจน์หลักฐานทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ จึงจะสรุปสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นในทางคดีให้พนักงานอัยการต่อไป

พนักงานอัยการ เมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวน จะพิจารณาพยานหลักฐานในคดี โดยหากพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานในคดียังไม่สมบูรณ์เพียงพอจะมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมได้¹¹ จากนั้นพนักงานอัยการจึงจะมีความเห็นในทางคดีต่อไป

เมื่อพิจารณาจากขั้นตอนการทำงานของเจ้าพนักงานทั้งสองขั้นตอนดังกล่าวข้างต้น พบว่า

1. การทำงานของเจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษนั้นแม้จะมีความชำนาญในการตรวจสอบการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ แต่ความรู้ความชำนาญในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์การกระทำความผิดมีน้อย ทำให้ในบางกรณีแม้จะตรวจพบว่าการกระทำความผิดจริงแต่ไม่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์เพียงพอต่อการพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดในชั้นศาลได้

2. การทำงานของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ พบว่าไม่มีโอกาสในการพบการกระทำความผิด กล่าวคือ พนักงานสอบสวนแม้จะสามารถไปตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุร่วมกับเจ้าพนักงานตามกฎหมายมลพิษได้ แต่ก็เป็นไปตรวจสอบหลังจากที่เจ้าพนักงานดังกล่าวพบการกระทำความผิดแล้วซึ่งพยานหลักฐานที่พิสูจน์ได้ว่าผู้ประกอบกรณนั้นได้กระทำความผิดอาจถูกทำลายไปแล้ว และในส่วนของพนักงานอัยการเมื่อยังไม่พบบทบัญญัติของกฎหมายให้สามารถเข้าร่วมทำการสอบสวนได้จึงทำให้ไม่สามารถร่วมตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุได้

¹¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 143

เห็นว่าการทำงานของเจ้าพนักงานทั้งในส่วน of เจ้าพนักงานตามกฎหมายมลพิษและเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมยังมิได้มีการประสานงานกันอันจะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินคดี เพราะ ลักษณะของการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการกระทำความผิดอาญาทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการตรวจพบการกระทำความผิด การรวบรวมพยานหลักฐาน กระบวนการพิสูจน์เพื่อวินิจฉัยซึ่งนำพยานหลักฐานดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น รูปแบบของการสอบสวนดำเนินคดีในลักษณะทั่วไปย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินคดี จึงควรมีการกำหนดให้มีการประสานงานกันระหว่างเจ้าพนักงานทั้งสองส่วนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการสอบสวนดำเนินคดี

และปัจจุบัน ได้มีงานวิจัยของสถาบันวิจัยพีพัฒนศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรมเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อยกร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งในส่วนของวิธีพิจารณาที่เกี่ยวกับคดีอาญา มีบทบัญญัติที่ให้สามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสืบพยานที่เกรงว่าจะสูญหายหรือเป็นการยากที่จะนำมาสืบได้ในภายหลังไว้ก่อนได้¹² ซึ่งบทบัญญัตินี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่มีอำนาจสอบสวน แล้วตรวจสอบพบการกระทำความผิดจะสามารถอ้างบทบัญญัติของกฎหมายนี้ในการสืบพยานไว้ล่วงหน้าได้ เพื่อพิสูจน์การกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดได้ เป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพในการรวบรวมพยานหลักฐานของเจ้าพนักงานที่มีอำนาจสอบสวน

จากที่กล่าวมาข้างต้น การแก้ปัญหาเพื่อส่งเสริมให้เกิดการประสานงานกันระหว่างเจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษและเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม คือ การกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ โดยการกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ตรวจพบการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษอาจขอคำปรึกษาในการวางรูปคดีกับพนักงานอัยการได้โดยตรงและสามารถขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อที่จะอำนวยความสะดวกในการเข้าตรวจแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อการสอบสวนได้ตามสมควร

¹² ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม มาตรา 26, โครงการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยพีพัฒนศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรม พ.ศ. 2552

4.5 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการให้เจ้าพนักงานคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนความผิดเกี่ยวกับมลพิษ

จากสภาพปัญหาของการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่าเป็นปัญหาระหว่างเจ้าพนักงานที่บังคับใช้กฎหมายกับเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทำให้ไม่สามารถนำคดีขึ้นมาสู่ศาลได้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าเกิดจาก ความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษมีความพิเศษแตกต่างจากความผิดอาญาโดยทั่วไป แต่ตามระบบการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายไทยมิได้กำหนดให้มีกระบวนการดำเนินคดีอาญาแตกต่างไปจากการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป กล่าวคือ อำนาจการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเสนอสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการยังเป็นของพนักงานสอบสวนซึ่งไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษเกี่ยวกับคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ทำให้การสอบสวนคดีอาญาโดยพนักงานสอบสวนไม่มีประสิทธิภาพทั้งด้านการรวบรวมพยานหลักฐาน และความรวดเร็วในการสอบสวนเพราะในปัจจุบันพนักงานสอบสวนมีภาระหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาโดยทั่ว ๆ ไปตามอำนาจหน้าที่มากอยู่แล้ว จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นที่น่าพิจารณาว่าหากมีการขยายอำนาจการสอบสวนให้กับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ และมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อควบคุมมิให้มีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ ก็จะเป็นการทำให้การสอบสวนคดีอาญามีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งในด้านการรวบรวมพยานหลักฐานและอำนาจหน้าที่ในการตรวจพบการกระทำความผิดได้มากกว่าพนักงานสอบสวน

4.5.1 ความจำเป็นในการกำหนดให้เจ้าพนักงานคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

แม้กฎหมายหลายฉบับที่ถูกรื้อฟื้นเพื่อรองรับการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันมลพิษปนเปื้อนในระบบสิ่งแวดล้อม เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมควบคุมมลพิษ กรมอนามัย เป็นต้น แต่กฎหมายเหล่านี้มิได้ถูกรื้อฟื้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการพิทักษ์และป้องกันมลพิษในระบบสิ่งแวดล้อมเป็นเป้าสำคัญ แม้ว่าจะมีความพยายามปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดังกล่าว โดยนำเอาประเด็นปัญหาเรื่องการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ เป็นเป้าหมายสำคัญในการดำเนินการของหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน แต่ก็เป็นลักษณะของการดำเนินการของแต่ละหน่วยงานตามภารกิจขององค์กรเป็นสำคัญ ซึ่งจากการวิจัยพบว่าการบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะ



การนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและ การป้องกัน มลพิษปนเปื้อนในระบบสิ่งแวดล้อมของแต่ละหน่วยงานประสบปัญหาด้านการประสานงาน และ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2550 รัฐจึงได้กำหนดมาตรการและวิธีประสานงานระหว่าง หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ การป้องกันและปราบปรามการละเมิดกฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยได้ตราเป็น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 และเพื่อให้สอดคล้องกับสมมติฐานของการวิจัย สมควรวิเคราะห์ ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี ดังกล่าวในส่วนของ การประสานงานในชั้นการสอบสวน ได้ดังนี้

1. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ข้อ 17 (1) กำหนดให้กรมควบคุมมลพิษมี อำนาจในการกล่าวโทษกรณีปรากฏว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หากไม่ ปรากฏว่ามีผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษตามกฎหมายภายในเจ็ดวัน จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้ แสดงให้เห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการบังคับใช้ มาตรการทาง อาญามีปัญหาและอุปสรรคในส่วนของหน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบังคับใช้ อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย จนทำให้การบังคับใช้มาตรการ ทางอาญาเกี่ยวกับมลพิษเกิดความล่าช้า จนทำให้มีกำหนดให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีใน ส่วนนี้โดยกำหนดให้กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจในการร้องทุกข์กล่าวโทษแม้การกระทำความผิด นั้นจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานอื่นก็ตาม เห็นได้ว่าการกำหนดระเบียบดังกล่าวโดยให้ กรมควบคุมมลพิษซึ่งถือเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ประสานการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานควบคุม มลพิษ มีอำนาจในการร้องทุกข์กล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมาย สิ่งแวดล้อม ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญและบทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ในการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทุกประเภท รวมถึงมาตรการทางอาญาด้วย

2. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ข้อ 17 (2) ได้กำหนดให้ในกรณีการดำเนิน คดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม พนักงานสอบสวนอาจขอคำแนะนำคำปรึกษา เพื่อรับทราบข้อมูลหรือขอให้จัดส่งสิ่งอื่นใดที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานในสำนวนคดี จาก หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือบุคคลอื่นใดได้ และในกรณีจำเป็น พนักงาน สอบสวนจะขอคำปรึกษาจากพนักงานอัยการ เพื่อให้ความเห็นหรือ คำแนะนำตามที่เห็นสมควรได้ จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้แสดงให้เห็นว่า พนักงานสอบสวนซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการ สอบสวนความผิดอาญาโดยทั่วไปรวมทั้งความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษด้วยนั้น ยังขาดความรู้

ความชำนาญเกี่ยวกับข้อมูลรวมทั้งการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อทำสำนวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ จึงได้มีการกำหนดให้พนักงานสอบสวนอาจขอความคำแนะนำจากหน่วยงานรัฐ องค์กรเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือบุคคลอื่นใดได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงบุคคลที่จะให้ข้อมูลและคำแนะนำ รวมทั้งการรวบรวมพยานหลักฐานกับพนักงานสอบสวนก็น่าจะเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษใน ส่วนที่สังกัดอยู่กับกรมควบคุมมลพิษเพราะตามอำนาจหน้าที่แล้วกรมควบคุมมลพิษคือหน่วยงาน ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการปัญหามลพิษของประเทศ

และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ยังได้กำหนดลักษณะของการประสานงานคดีอาญาชั้น พนักงานอัยการไว้ด้วย ดังนี้

1. ในการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เมื่อพนักงานอัยการ ได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนแล้วหากพนักงานอัยการมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวน ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามตามมาตรา 143 แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ให้พนักงานสอบสวน ประสานงานกับพนักงานอัยการอย่างใกล้ชิด

2. ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาที่ยังเรียกหรือจับตัวไม่ได้ ตาม มาตรา 143 วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และได้แจ้งให้ผู้ บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อจัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหาภายในกำหนด 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 ให้พนักงานสอบสวนประสานกับผู้เสียหายหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการอำนวยความสะดวกแก่ 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 โดยจะเห็นว่าอำนาจในการตรวจพบและพิสูจน์การกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษเป็นของเจ้าพนักงานตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม แต่อำนาจในการสอบสวนค้นหาความจริงซึ่งเป็นองค์ประกอบความผิดในคดีนั้นเป็นของพนักงานสอบสวนซึ่งมีสภาพปัญหาและอุปสรรค กล่าวคือ

1. ไม่มีโอกาสในการพบการกระทำผิดทำให้การค้นหาความจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทำได้เพียงการสอบปากคำเจ้าพนักงานตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม
2. ขาดความรู้ความชำนาญทั้งเกี่ยวกับกฎหมายอาญาเกี่ยวกับมลพิษตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม รวมทั้งทักษะในการรวบรวมพยานหลักฐานซึ่งต้องใช้ความรู้ความสามารถเป็นพิเศษ เช่น ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์หรือวิศวกรรมศาสตร์ เป็นต้น
3. เนื่องจากพนักงานสอบสวนมีภาระหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาทั่วไปซึ่งปัจจุบันมีจำนวนมาก ทำให้การทำสำนวนการสอบสวนเกิดความล่าช้า แต่การสอบสวนคดีอาญา

เกี่ยวกับมลพิษจำเป็นจะต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็วเพราะหากล่าช้าอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและทรัพยากรธรรมชาติอย่างกว้างขวางได้

จากปัญหาและอุปสรรคทั้ง 3 ข้างต้นทำให้การสอบสวนในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมล่าช้าไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ทำให้ไม่สามารถยับยั้งป้องปรามผู้กระทำความผิดได้

2) เห็นได้ว่าพนักงานสอบสวนซึ่งมีอำนาจสอบสวนมีข้อด้อยคือ ไม่มีความรู้ความชำนาญในกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งการรวบรวมพยานหลักฐานและโอกาสในการพบกระทำความผิด แต่เจ้าพนักงานตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งมีโอกาสการพบการกระทำความผิดมีความรู้ความชำนาญในการรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับคดีกลับไม่มีอำนาจในการสอบสวนถึงแม้จะมีข้อด้อยที่เห็นได้ชัดคือไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมาย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อด้อยทั้งของพนักงานสอบสวนและเจ้าพนักงานตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมแล้ว สามารถแก้ปัญหาได้โดยการให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการสอบสวนซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์คือมีโอกาสในการพบการกระทำความผิดและมีความรู้ความสามารถในการรวบรวมพยานหลักฐานได้มากกว่านักสอบสวนถึงแม้จะไม่มีความรู้ในด้านกฎหมายและการทำสำนวนในการสอบสวนแต่ก็สามารถแก้ปัญหาได้โดยการฝึกอบรมหลักสูตรการบังคับใช้กฎหมายและกำหนดให้พนักงานอัยการซึ่งถือเป็นองค์กรที่มีความชำนาญในการบังคับใช้กฎหมายเข้ามาให้คำแนะนำในการทำสำนวนรวมทั้งการวางรูปคดีได้ เพื่อเป็นการลดขั้นตอนและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

แต่เป็นที่น่าเสียดายที่แม้จะผ่านมากว่าสองปีแล้ว ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ยังมิได้มีการประชุมกันแม้แต่ครั้งเดียวเนื่องจากยังไม่สามารถแต่งตั้งคณะทำงานได้ครบตามที่กำหนดไว้ได้¹³

4.5.2 ปัญหาที่อาจเกิดจากการกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

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

¹³ สัมภาษณ์นายสุชิน สังขพงษ์, ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมควบคุมมลพิษ, 23 เมษายน 2553

ตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ต่างเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้น และอำนาจในการตรวจสอบว่าผู้ประกอบการต่าง ๆ กฎหมายกลับกำหนดให้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานที่ออกใบอนุญาตการซึ่งขัดกับหลักการตรวจสอบที่ดี ทำให้การตรวจสอบการละเมิดกฎหมายของผู้ประกอบการไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น หากมีการกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่นับว่าเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการสิ่งแวดล้อมเพราะเป็นกฎหมายที่จัดการสิ่งแวดล้อมแบบรอบด้านทั้งมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ เสียง และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และพยายามสร้างความเป็นเอกภาพ ในการบังคับใช้กฎหมาย ด้วยการให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายนี้ ควบคุมดูแลว่า มีการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ อย่างจริงจัง จึงเป็นการเหมาะสมเพื่อตรวจสอบการละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษทุกฉบับ ก็จะเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

แต่การที่มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อภาพรวมของระบบการสอบสวนและประสิทธิภาพของการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ จึงมีความจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในการกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษเพื่อหาแนวทางแก้ไขให้การสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษโดยเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังนี้

1. อัตรากำลังของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เนื่องจากหากมีการกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ มีความจำเป็นต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก อาจทำให้บุคลากรที่มีอยู่ในปัจจุบันอาจไม่เพียงพอที่จะรองรับบทบาทในการเป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจในการสอบสวน จึงจำเป็นต้องมีการเพิ่มบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน คือ เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์หรือวิศวกรรมศาสตร์เพื่อเป็นเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ เจ้าหน้าที่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเพื่อให้ทำหน้าที่ในการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานในการพิสูจน์การกระทำความผิด

2. ขาดงบประมาณในการดำเนินการ การสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษมีความจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการสนับสนุนการดำเนินการทั้งค่าตอบแทนของบุคลากรที่เกี่ยวข้องและความพร้อมเกี่ยวกับเครื่องมืออุปกรณ์สำหรับตรวจสอบการละเมิดกฎหมาย ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามาสนับสนุน เช่น การให้ค่าตอบแทนพิเศษสำหรับ

บุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งเจ้าหน้าที่ที่ตรวจสอบการกระทำผิดเพราะการทำหน้าที่ดังกล่าวมีความเสี่ยงที่อาจจะได้รับสารพิษจากการทำงานได้ หรือค่าตอบแทนสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนก็ควรมีค่าตอบแทนพิเศษเพราะในการทำหน้าที่ดังกล่าวอาจได้รับความกดดันจากผู้ประกอบการที่ไม่ต้องการที่จะรับโทษทางอาญา ซึ่งผู้ประกอบการส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีความสามารถทางเศรษฐกิจที่ดีอาจเข้ามาแทรกแซงการทำงานที่ของเจ้าพนักงานดังกล่าวได้

3. ความสามารถในการสอบสวนของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เนื่องจากการสอบสวนที่สอดคล้องกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การสอบสวนจึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น แม้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะดำเนินการสอบสวนแต่ไม่ได้กระทำตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดก็อาจทำให้การสอบสวนนั้นไม่สอดคล้องกฎหมายได้ ดังนั้นความสามารถในการสอบสวนอาจเป็นจุดด้อยประการหนึ่งของการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ แต่ก็สามารถแก้ไขจุดด้อยดังกล่าวได้โดยจัดให้มีการอบรมเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่มีเนื้อหา เกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ ความรับผิดชอบทางอาญาด้านสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่งด้านสิ่งแวดล้อม หลักกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายปกครอง การตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษและเรื่องร้องเรียน การตรวจสอบมลพิษทางอากาศและ การตรวจสอบมลพิษทางเสียงและความสั่นสะเทือน การตรวจสอบมลพิษทางน้ำ การตรวจสอบกากของเสียและสารอันตราย ทำให้เจ้าพนักงานที่ผ่านการอบรมหลักสูตรนี้มีความรู้เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษในระดับที่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับมลพิษได้ ซึ่งปัจจุบันกรมควบคุมมลพิษก็มีการจัดอบรมหลักสูตรการบังคับใช้กฎหมายให้กับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอยู่แล้ว และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการอบรมดังกล่าวโดยเชิญคณะวิทยากรที่ทำหน้าที่อบรมหลักสูตรพนักงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมาร่วมให้ความรู้เกี่ยวกับเทคนิคการสอบสวนด้วย ก็จะทำให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีสำเร็จหลักสูตรการอบรมนี้มีทักษะและความชำนาญในการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษเพิ่มขึ้นได้

4. หน่วยงานสนับสนุน เห็นได้ว่าเจ้าพนักงานที่มีอำนาจในการสอบสวนไม่ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือกรมสอบสวนคดีพิเศษต่างมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนในการค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์การกระทำผิดโดยใช้หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ เช่น สำนักงานนิติวิทยาศาสตร์ตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือสถาบันนิติวิทยาศาสตร์กระทรวงยุติธรรมที่สนับสนุนการรวบรวมพยานหลักฐานของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ดังนั้น หากกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ก็ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษที่ทำหน้าที่พิสูจน์หลักฐานทาง

วิทยาศาสตร์เกี่ยวกับความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้น พบว่าปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการทางอาญาในความผิดเกี่ยวกับมลพิษนั้น กล่าวโดยสรุปมีประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ดังนี้

1. ปัญหาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานอื่น เนื่องจากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นตำแหน่งเจ้าพนักงานตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นใหม่แต่มีอำนาจตรวจสอบมลพิษทุกประเภททั้งที่อยู่ในอำนาจเจ้าพนักงานอื่นที่มีอยู่เดิม แต่มิได้กำหนดว่าหากตรวจพบการกระทำความผิดที่เป็นความผิดอาญาตามกฎหมายควบคุมมลพิษอื่นสามารถดำเนินการอย่างไรได้บ้าง เช่น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมพบว่ามีการปล่อยมลพิษที่ฝ่าบทบัญญัติของกฎหมายจึงแจ้งเจ้าพนักงานโรงงานให้ดำเนินการ ปรากฏว่าหลังจากนั้นได้รับแจ้งจากเจ้าพนักงานโรงงานว่าได้ไปตรวจสอบแล้วไม่พบว่าโรงงานดังกล่าวได้มีการปล่อยมลพิษฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายแต่อย่างใด¹⁴

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

3. ปัญหาที่เกิดจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เนื่องจากในประเทศไทยยังมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษจากความผิดอาญาโดยทั่วไป ทำให้ความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษซึ่งถือเป็นความผิดอาญาที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สุขและความปลอดภัยของประชาชน ซึ่งประชาชนโดยทั่วไปไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้ เว้นแต่จะได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ¹⁵ หรือเฉพาะกฎหมายสิ่งแวดล้อมบางฉบับเท่านั้น ที่ขยายคำว่า

¹⁴ เรื่องเดียวกัน

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

“ผู้เสียหาย” ให้กว้างไปกว่าความหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา¹⁶ จากข้อจำกัดดังกล่าวนี้ ทำให้การดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษซึ่งเกือบทั้งหมดกระทำโดยรัฐและขาดการสนับสนุนจากประชาชน เช่น กรณีประชาชนพบเห็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับมลพิษและตนไม่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดนั้นจะเข้าใจว่าตนเองไม่ได้เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็จะเพิกเฉยไม่แจ้งการกระทำความผิดนั้นให้เจ้าหน้าที่ทราบเพราะคิดว่าตนเองไม่มีสิทธิหรือไม่เกี่ยวข้องกับตน ซึ่งหากมีการกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้เสียหายในคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษแม้ไม่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดนั้น อาจทำให้ประชาชนที่พบการกระทำความผิดแจ้งข้อมูลที่พบการกระทำความผิดให้กับเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายทราบซึ่งจะทำให้เกิดการสืบสวนสอบสวนและฟ้องคดีตามมา และยังส่งผลดีต่อการดำเนินคดีในศาลเพราะประชาชนที่พบเห็นการกระทำความผิดอาจเป็นพยานในชั้นศาลได้ หรืออาจช่วยรวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้นเพื่อช่วยพิสูจน์ความผิดของจำเลยได้ ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการป้องกันและยับยั้งการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษได้

4. ปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความสามารถของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการตรวจพบการกระทำความผิดและการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ เห็นได้ว่า การกำหนดตำแหน่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีการกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งถือเป็นหัวหน้าส่วนราชการในด้านการบริหาร และเจ้าพนักงานที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษ เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดหรือ ผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งถือว่ามีความครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศมีความเหมาะสมทั้งในด้านการบริหารและความรู้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษ แต่ในส่วนที่เป็นปัญหาคือ เจ้าพนักงานดังกล่าวอาจจะไม่มีความรู้ทางความสามารถด้านกฎหมายที่เพียงพอเพื่อการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษและการเข้าไปตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่มั่นใจในการที่จะใช้อำนาจในการสอบสวนนี้ ดังนั้น การแก้ปัญหาในส่วนนี้สามารถทำได้โดยการกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ตรวจพบการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ขอคำปรึกษาในการ

¹⁶ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หรือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น ซึ่งกำหนดให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงหรืออาจได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดหรือบุคคลที่พบเห็นการกระทำความผิดสามารถฟ้องคดีอาญาได้

วางรูปคดีกับพนักงานอัยการได้โดยตรงและสามารถขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ
เพื่อที่จะอำนวยความสะดวกในการเข้าตรวจแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อการสอบสวนได้ตามสมควร