

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป

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

จากสมมติฐานที่กำหนดไว้ดังกล่าว สามารถแบ่งเป็นประเด็นการศึกษาเพื่อหาคำตอบมาทดสอบความถูกต้องของสมมติฐานได้ 5 ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง ความจำเป็นในการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

ประเด็นที่สอง บทบาทของเจ้าพนักงานในการนำมาตรการทางอาญามาป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษและการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

ประเด็นที่สาม ปัญหาและอุปสรรคของเจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษและเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมในการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

ประเด็นที่สี่ การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนให้เหมาะสมกับลักษณะของความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษเพื่อเป็นการส่งเสริมการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

ประเด็นที่ห้า แนวทางและความเหมาะสมในการให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

จากการศึกษาวิจัยพบว่า

ประเด็นที่หนึ่ง ความจำเป็นในการนำมาตราทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

ผลจากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันปัญหามลพิษมีความรุนแรงจนส่งผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนเป็นวงกว้าง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำมาตราทางอาญามาบังคับใช้การกระทำความผิดของผู้ก่อมลพิษ โดยสามารถอธิบายถึงความจำเป็นในการนำมาตราทางอาญามาบังคับใช้ ดังนี้

1. การกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงเป็นบริเวณกว้างจนส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน
2. ผู้กระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษประกอบด้วยบุคคลหลากหลายระดับทั้งบุคคลธรรมดาตามชุมชน หรือ ผู้ประกอบกิจการโรงงานขนาดใหญ่ หรือแม้กระทั่งหน่วยงานราชการต่าง ๆ
3. มาตราการตามกฎหมายอื่นที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่อาจป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้
4. เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้มาตรการวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 46 ในการที่จะให้ศาลมีอำนาจในการทำทัณฑ์บนโดยกำหนดจำนวนเงินกับบุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดภัยอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น หรือจะกระทำการใดให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

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



ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าผลกระทบจากปัญหามลพิษถือเป็นอาชญากรรมอย่างหนึ่งต่อสังคม ไม่แตกต่างจากอาชญากรรมประเภทอื่น ๆ มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการที่จะต้องปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษให้มีประสิทธิภาพเพื่อเป็นอีกทางเลือกในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

ประเด็นที่สอง บทบาทของเจ้าพนักงานตามกฎหมายมลพิษในการนำมาตรวจการอาญา มาป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษและการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

เนื่องจากประเทศไทยไม่มีองค์กรในการบริหารจัดการปัญหามลพิษเป็นการเฉพาะ ดังนั้น อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษจึงกระจายอยู่ตามกฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งในกฎหมายแต่ละฉบับนั้นมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมมลพิษแตกต่างกัน และมีเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบบังคับใช้เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติตามกฎหมายฉบับนั้นๆ สามารถอธิบายได้ ดังนี้

1. บทบาทของเจ้าพนักงานตามกฎหมายมลพิษในการตรวจพบการกระทำความผิด เจ้าพนักงานตามกฎหมายมลพิษ ไม่ว่าจะเป็น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงาน เจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานตามกฎหมายมลพิษอื่นๆ แม้จะมีอำนาจในการดำเนินการทางอาญา เช่น อำนาจในการเข้าไปในแหล่งกำเนิดมลพิษ ตรวจสอบเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เก็บรวบรวมพยานหลักฐานอันเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ รวมทั้งมีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิด¹และอำนาจในการสืบสวนคดีอาญาได้² แต่มิได้มีบทบัญญัติให้เจ้าพนักงานดังกล่าวมีอำนาจในการสอบสวนดำเนินคดีอาญาในความผิดที่มีการตรวจพบการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ

2. การสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ มีลักษณะแตกต่างจากการสอบสวนความผิดอาญาโดยทั่วไป ดังนี้

ประการแรก คือ การตรวจพบการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษนั้นเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของเจ้าพนักงานตามกฎหมายมลพิษแต่ละฉบับ ซึ่งแตกต่างจากการตรวจพบการกระทำความผิดอาญาโดยทั่วไปซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ประการที่สอง คือ ลักษณะของการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษนั้นมีลักษณะที่แตกต่างจากความผิดอาญาพื้นฐาน เช่น ฆ่าคน ทำร้ายร่างกาย หรือ ลักทรัพย์ เป็นต้น เพราะความผิดดังกล่าวจะเป็นความผิดที่กำหนดไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นปัจเจก

¹ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 36

² พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 44

ชนเป็นหลัก แต่ลักษณะของการกำหนดความผิดในกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นจะคำนึงถึงพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อความเป็นอยู่ที่ดี

ประการที่สาม คือ การรวบรวมพยานหลักฐานในคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษมีความจำเป็นต้องอาศัยผลการตรวจพิสูจน์จากทางวิทยาศาสตร์เป็นหลัก และวิเคราะห์จากสถิติการรวบรวมที่เกี่ยวข้องกับการบำบัดมลพิษตามที่กฎหมายกำหนด และการวิเคราะห์รวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าว มักจะไม่ปรากฏพยานบุคคลเหมือนการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีอาญาโดยทั่วไป แต่เป็นการรวบรวมพยานหลักฐานที่ได้จากการตรวจสอบจากห้องทดลองทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งเป็นหลักฐานเอกสารและพยานวัตถุ

ประเด็นที่สาม ปัญหาและอุปสรรคของเจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษและเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมในการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ในการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษนั้นประกอบด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานสองส่วนคือ เจ้าพนักงานตามกฎหมายมลพิษซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจพบการกระทำความผิดและเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมซึ่งมีหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องคดี โดยในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานดังกล่าวพบปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

1. การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายมลพิษ แม้ว่ากฎหมายแต่ละฉบับจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานแต่ละหน่วยไว้ชัดเจนตามแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งจะเห็นว่าแต่ละหน่วยงานต่างบังคับใช้กฎหมายต่างฉบับกัน เมื่อนำมาใช้เพื่อควบคุมมลพิษ เช่นมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ หรือมลพิษทางเสียงและความสั่นสะเทือน จะเกิดปัญหามีความซ้ำซ้อนกันในอำนาจของเจ้าพนักงานในกฎหมายแต่ละฉบับในการควบคุมปัญหามลพิษเดียวกัน ประกอบการทำงานของพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องถือปฏิบัติจากคำสั่งของผู้บังคับบัญชาของตน จึงก่อให้เกิดปัญหาไม่ประสานงานในการบังคับใช้กฎหมาย หรือในบางเรื่องเป็นการไม่มีหน่วยงานใดที่เข้าไปรับผิดชอบกับการกระทำความผิดดังกล่าว

2. การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมประกอบด้วยพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ อธิบายได้ ดังนี้

พนักงานสอบสวนแม้จะมีความรู้ความสามารถในการสอบสวนความผิดอาญาโดยทั่วไป จากการศึกษาพบว่าในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษซึ่งมีลักษณะการสอบสวนที่พิเศษแตกต่างจากการสอบสวนคดีอาญาทั่วไป ทั้งลักษณะการกระทำความผิด การรวบรวมพยานหลักฐาน และบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทำให้พนักงานสอบสวนที่มีความคุ้นเคยกับการสอบสวนความผิดอาญาทั่วไปขาดองค์ความรู้และแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ และแม้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะมีกองบังคับการการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ตาม

แต่ภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับป่าไม้ อีกทั้งไม่ได้มีการอบรมหรือพัฒนาความรู้สำหรับการสอบสวนความผิดอาญาในลักษณะนี้เป็นพิเศษ ส่งผลให้พนักงานสอบสวนที่ปฏิบัติหน้าที่ในกองบังคับการดังกล่าวก็มิได้มีความรู้ความสามารถในการสอบสวนความผิดเกี่ยวกับมลพิษแตกต่างจากพนักงานสอบสวนที่ปฏิบัติหน้าที่ตามสถานีตำรวจทั่วไปมากเท่าใดนัก³

พนักงานอัยการ เนื่องจากระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยแม้จะกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนได้ในบางกรณีเท่านั้น⁴ ส่วนในกรณีอื่นๆ ยังมิได้มีการกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดีด้วย ข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้นส่งผลให้ในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีอาญาโดยทั่วไปซึ่งพนักงานสอบสวนไม่มีความชำนาญทั้งการรวบรวมพยานหลักฐาน และการวางรูปคดี และไม่มีโอกาสขอคำปรึกษาจากพนักงานอัยการที่มีหน้าที่ในการฟ้องคดี ทำให้การสอบสวนของพนักงานสอบสวนเกิดความล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ในปัจจุบันประเทศไทยไม่มีการฟ้องคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษมากนัก⁵

ประเด็นที่สี่ หลักการและแนวทางที่เหมาะสมในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากการศึกษาพบว่า การกระทำผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษนั้นมีลักษณะที่แตกต่างจากความผิดอาญาทั่วไป ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการดำเนินคดี จึงควรกำหนดบทบาทของเจ้าพนักงานในการสอบสวนที่แตกต่างจากการสอบสวนคดีอาญาทั่วไป พบว่าในต่างประเทศมีลักษณะการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษโดยเจ้าพนักงานที่กำหนดไว้เป็นพิเศษ และในประเทศไทยเองแม้จะไม่มีกำหนดลักษณะการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากการสอบสวนความผิดอาญาทั่วไป แต่ก็มีข้อกำหนดให้เจ้าพนักงานอื่นนอกจากพนักงานสอบสวนมีอำนาจในการสอบสวนในความผิดที่มีลักษณะเฉพาะเพื่อความเหมาะสมและประสิทธิภาพในการสอบสวนเช่นกัน พอสรุปได้ ดังนี้

1. การสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษในต่างประเทศ

ประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นกำหนดมาตรฐานการควบคุมมลพิษตามประเภทของมลพิษ เช่น กฎหมายควบคุมคุณภาพน้ำ

³ สัมภาษณ์ พลตำรวจตรีสร้อยสัญญา เพียรสมภาร, อดีตผู้บังคับการกองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 15 เมษายน 2553

⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 วรรคสองและวรรคสาม

⁵ สัมภาษณ์ สุชิน สังขพงษ์, ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมควบคุมมลพิษ, กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 23 เมษายน 2553

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

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

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

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

กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นนั้น กำหนดบทบาทและมอบอำนาจในการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษให้กับรัฐบาลท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งในระดับปฏิบัติการกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการ (The governor of the Prefecture) เป็นผู้ดำเนินการ แม้จะไม่มีบทบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีอำนาจสืบสวนสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ แต่ผู้ว่าราชการมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานการควบคุมมลพิษประเภทต่าง ๆ และหากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัตินั้นผู้ว่าราชการมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการแก้ไขปรับปรุงให้การปล่อยมลพิษเป็นไปตามมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด และผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการหรือมาตรฐานการควบคุมมลพิษดังกล่าวมีโทษทางอาญาคือต้องระวางโทษปรับและจำคุก ซึ่งถือเป็นการนำมาตรการทางอาญามาบังคับเพื่อยับยั้งผู้ประกอบการมิให้ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมได้อีกทางหนึ่ง

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

1. การสอบสวนความผิดอาญาโดยเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นนอกจากพนักงานสอบสวน แม้ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยจะกำหนดว่า ห้ามมิให้พนักงานอัยการฟ้องคดีโดยไม่มีการสอบสวน และการสอบสวนความผิดอาญาโดยทั่วไปอยู่ในอำนาจของพนักงานสอบสวนซึ่งสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่ก็มีบางกรณีที่ถูกกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานอื่นสอบสวน อันเนื่องมาจากเจ้าพนักงานนั้นมีลักษณะพิเศษ ดังนี้

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

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

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

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

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

ดังนั้น จากลักษณะของการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ พบว่ามีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการกระทำความผิดอาญาทั่วไป กล่าวคือ การตรวจพบการกระทำความผิด การรวบรวมพยานหลักฐาน กระบวนการพิสูจน์เพื่อวินิจฉัยชี้ถึงน้ำหนักพยานหลักฐาน ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา มีบทบัญญัติของกฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนได้ และในประเทศญี่ปุ่นแม้ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานที่บังคับใช้กฎหมายมีอำนาจในการสอบสวน แต่ก็มีการตั้งแผนกพิเศษในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนทั้งในสำนักงานตำรวจและสำนักงานอัยการเพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญและเพิ่มประสิทธิภาพในการสอบสวน

และจากระบบการสอบสวนของประเทศไทย ในกรณีที่เจ้าพนักงานตามกฎหมายใด มีโอกาสในการพบการกระทำความผิดมากกว่าพนักงานสอบสวน มีความรู้ความชำนาญในการพิสูจน์การกระทำความผิด หรือเป็นเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายนั้น มีการกำหนดให้เจ้าพนักงานอื่นมีอำนาจการสอบสวนได้ ดังนั้น ในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษจึงมีความเหมาะสมที่จะมีการกำหนดให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายมลพิษมีอำนาจในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ เพื่อให้เกิดความชำนาญและเพิ่มประสิทธิภาพในการสอบสวน

ประเด็นที่ห้า แนวทางและความเหมาะสมในการให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

เนื่องจากตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษของไทยมิได้กำหนดมาตรฐานการควบคุมมลพิษตามประเภทของมลพิษ เหมือนดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาหรือประเทศญี่ปุ่นดังที่กล่าวมาข้างต้น แต่กำหนดการควบคุมมลพิษตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ ทำให้ในการบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงอาจ

กล่าวได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานหรือเจ้าพนักงานที่รับผิดชอบปัญหามลพิษของประเทศ โดยเฉพาะการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรกำหนดแนวทางการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ปัญหามลพิษ ดังนี้

1. การกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ถือเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติในการกำหนดมาตรฐานการควบคุมมลพิษทุกประเภท โดยมีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจในการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ จึงมีความเหมาะสมที่กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษด้วยเหตุผล ดังนี้

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

ประการที่สอง ความเหมาะสมด้านความรู้ความสามารถของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ แม้ผู้ว่าราชการและนายอำเภอโดยส่วนมากจะไม่มีความรู้เกี่ยวกับการจัดการปัญหามลพิษ แต่ในแต่ละจังหวัดนั้นจะมีผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดประจำอยู่ทุกจังหวัด และยังมีผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคซึ่งถือเป็นหัวหน้าส่วนราชการในส่วนภูมิภาคของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งทั้งสองตำแหน่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่แล้ว เห็นว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอนั้นจะมีผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดหรือผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคเป็นที่ปรึกษาในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษได้

ประการที่สาม ความเหมาะสมด้านสถานะของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เนื่องจากกรมควบคุมมลพิษซึ่งเป็นองค์กรหลักของประเทศที่ถูกกำหนดให้เป็นฝ่ายปฏิบัติการ

เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ เป็นองค์ที่เสนอให้มีการแต่งตั้ง และกำหนดหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ โดยอาศัยอำนาจของรัฐมนตรีกว่ากระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามอำนาจในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จากจุดเกาะเกี่ยวนี้ทำให้เห็นว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ได้รับแต่งตั้งนั้นจะได้รับการสนับสนุนจากกรมควบคุมมลพิษ ทั้งทางด้านความรู้เกี่ยวกับกฎหมายควบคุมมลพิษ เทคนิคในการตรวจสอบการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทำให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีความพร้อมในการที่จะรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดเกี่ยวกับมลพิษได้

และจากการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในปัจจุบัน พบว่ามีการแต่งตั้งข้าราชการที่มีความเกี่ยวข้องและมีความเชี่ยวชาญในการบังคับใช้กฎหมายโดยตรงเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในลักษณะนี้ถือเป็นการส่งเสริมให้เจ้าพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งมีความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของตนเองทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ได้ เช่น การควบคุมมลพิษจากการเลี้ยงสุกร ได้แต่งตั้งให้ อธิบดีกรมปศุสัตว์และเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมปศุสัตว์ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมาย เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษจากการเลี้ยงสุกร⁶ หรือการควบคุมมลพิษจากทำเทียบเรือประมง สะพานปลา กิจกรรมแพปลา การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง สัตว์น้ำกร่อย และสัตว์น้ำจืด ได้แต่งตั้งให้ อธิบดีกรมประมง และข้าราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมมลพิษดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ⁷ เป็นต้น

จากความเหมาะสมทั้งสามประการข้างต้น การกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ จะทำให้เห็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและกรมควบคุมมลพิษเกี่ยวกับการการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษมีลักษณะคล้ายกับการปฏิบัติหน้าที่ของ Administrator ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของ EPA ในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ถือว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

2. การกำหนดให้เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมเข้ามามีบทบาทในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ กล่าวคือ

⁶ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 20 ตุลาคม 2548 เล่ม 122 ตอนพิเศษ 117 ง

⁷ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 29 กันยายน 2551 เล่ม 125 ตอนพิเศษ 158 ง

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

การขยายบทบาทของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดการประสานงานกันระหว่างเจ้าพนักงานที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษคือเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมคือ พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ อันเป็นการส่งเสริมการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศได้

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

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้แก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

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

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

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

(1) การกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ จะต้องกำหนดว่าคดีประเภทใดเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจการสอบสวนของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ โดยมีข้อความว่า

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

อันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่นๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย

ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสืบสวนและสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรือพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี

(2) ในกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีความจำเป็นต้องขอความร่วมมือจากเจ้าพนักงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการสืบเสาะหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน จึงควรกำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐดังกล่าวมีอำนาจในการสอบสวนได้ โดยมีข้อความว่า

เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานของรัฐในการสืบเสาะหาข้อเท็จจริงรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ให้เจ้าพนักงานของรัฐดังกล่าวเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

(3) ในกรณีที่การเริ่มต้นคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษอาจมาจากพนักงานสอบสวน ดังนั้น หากมีการรับโอนคดีดังกล่าวมาเป็นของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ควรกำหนดให้การสอบสวนของพนักงานสอบสวนดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวน โดยมีข้อความว่า

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ทำการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษแล้ว แต่ต่อมาปรากฏว่าคดีนั้นได้ส่งมอบมาเป็นของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เมื่อพนักงานสอบสวนส่งมอบสำนวนการสอบสวนคดีดังกล่าวให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามระเบียบแล้ว ให้ถือว่าสำนวนการสอบสวนที่ส่งมอบนั้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนคดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

(4) การกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามาร่วมสอบสวนเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ขั้นเริ่มการสอบสวน โดยมีข้อความว่า

ในกรณีคณะกรรมการควบคุมมลพิษเห็นว่าเพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ คณะกรรมการควบคุมมลพิษจะให้ความเห็นชอบให้คดีอาญาเกี่ยวกับมลพิษ ต้องมีพนักงานอัยการ มาสอบสวนร่วมกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ หรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เพื่อให้คำแนะนำและ

ตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ขั้นเริ่มการสอบสวน ก็ได้ ทั้งนี้ การสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษกำหนด

2. การเตรียมความพร้อมเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

2.1 กำหนดให้มีสถาบันนิติสิ่งแวดล้อมและมลพิษ ที่มีลักษณะคล้ายกับสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ของกระทรวงยุติธรรม หรือสำนักงานนิติวิทยาศาสตร์ตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อเป็นองค์กรที่มีความทันสมัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้เพียงพอต่อการพิสูจน์การกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ

2.2 กำหนดให้มีตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีมลพิษ โดยกำหนดคุณสมบัติพิเศษ เช่น สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทางกฎหมายและมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ นับแต่สำเร็จการศึกษาดังกล่าวไม่น้อยกว่าสามปี และต้องสำเร็จการฝึกอบรมตามหลักสูตรสอบสวนคดีเกี่ยวกับมลพิษที่กรมควบคุมมลพิษจัดให้มีขึ้นด้วย

2.3 กำหนดให้กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจในการแต่งตั้งให้บุคคลซึ่งมีความรู้ ความชำนาญ หรือประสบการณ์สูง เพื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ หรือเป็นบุคลากรในสาขาที่ขาดแคลน โดยกรมควบคุมมลพิษ อาจให้มีการยกเว้นคุณสมบัติพิเศษตามข้อ 2 แล้วแต่กรณี ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนสำหรับการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลใดเป็นการเฉพาะก็ได้

2.4 ให้ตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีมลพิษเป็นตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และในการกำหนดให้ได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ คุณภาพของงาน และการดำรงตนอยู่ในความยุติธรรมโดยเปรียบเทียบกับค่าตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระบวนการยุติธรรมด้วย ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมโดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

2.5 กำหนดให้มีตำแหน่งเจ้าพนักงานคดีมลพิษที่ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ วิศวกรรม ที่ได้รับการฝึกอบรมให้เป็นเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ โดยเฉพาะ เพราะในการพิสูจน์การกระทำความผิดเกี่ยวกับมลพิษนั้น จะต้องอาศัยความรู้ทางวิทยาศาสตร์หรือวิศวกรรม กฎหมายหรือการบริหารประกอบกัน ซึ่งจะต้องอาศัยการทำงานร่วมกันของเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญเฉพาะด้านจึงจะสามารถรวบรวมพยานหลักฐานและพิสูจน์การกระทำความผิดของผู้ก่อมลพิษได้

2.6 รัฐควรสนับสนุนงบประมาณในการส่งเสริมการนำมาตรการทางอาญามาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ เช่น การตั้งกองทุนสำหรับการต่อสู้คดี

เกี่ยวกับมลพิษเพื่อเป็นการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการให้นักวิทยาศาสตร์ค้นหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์การกระทำความผิดของผู้ก่อมลพิษ