

ข้อพิจารณาอำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษใน  
การตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ ประเภทโรงงานอุตสาหกรรม  
ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ  
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

Considerations of Authorities' Power to Inspect  
the Factories under the Law on the Enhancement and  
Conservation of the National Environmental Quality

สุชานัน หาราชอุดม<sup>1</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 99 หมู่ 9 ตำบลท่าโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000,  
เมลล์ติดต่อ: suchanunh@nu.ac.th

Suchanun Hunsu-udom<sup>2</sup>

Faculty of Law, Naresuan University, 99 Moo 9 Mueang, Phitsanulok 65000,  
E-mail: suchanunh@nu.ac.th

### บทคัดย่อ

เนื่องจากสังคมมีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีจึงทำให้การพัฒนาโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการผลิตทางอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น และสิ่งที่ตามมาจากรองานอุตสาหกรรม คือ “มลพิษ” โรงงานอุตสาหกรรมจึงเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นกลไกหนึ่งในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทำหน้าที่ในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ แต่พบว่าการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษยังไม่มีประสิทธิภาพ บทความนี้จะพิจารณาอำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ ประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

**คำสำคัญ:** เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ, โรงงานอุตสาหกรรม, การตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำ

<sup>2</sup> Lecturer



## Abstract

Due to the economic development and the technological advancement, the number of factories has been significantly growing and; as a result, industrial pollution has increased simultaneously. Therefore the factories are significant polluters causing adverse effects on our environment. By virtue of the Enhancement and Conservation of the National Environmental Quality Act B.E.2535, there is a mechanism coping with such industrial pollution by authorizing competent officials to investigate the factories in question. However, it has been found that investigations have yet to be effective. In this respect, this article attempts to explain why the responsible authorities have failed to perform their duties under this Act, and proposes the possible resolution in relation thereto.

**Keywords:** Investigating Officials, Factories, Investigation into Polluters

## 1. บทนำ

ในปัจจุบันการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ทำให้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาสร้างความเจริญก้าวหน้าทางวัตถุเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับการดำเนินชีวิตและการพัฒนาประเทศทั้งด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรมและการประกอบกิจการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีให้เจริญก้าวหน้า จึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อมนุษย์และสิ่งมีชีวิตที่เรียกว่า “มลพิษ” พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดแนวทางการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้คำนิยามแหล่งกำเนิดมลพิษว่า ได้แก่ ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ เป็นต้น<sup>1</sup> และให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ ตลอดจนกำหนดให้มีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งมีบทบาทในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ ไว้เฉพาะ ในหมวด 4 “การควบคุมมลพิษ” ในส่วนที่ 7 ว่าด้วย “การตรวจสอบและควบคุม”<sup>2</sup>

นอกจากโรงงานอุตสาหกรรมจะเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทหนึ่งที่ถูกควบคุมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว โรงงานอุตสาหกรรมยังมีกฎหมายอื่นที่บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมดูแลโดยเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน<sup>3</sup> โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้<sup>4</sup> และกำหนดให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ดำเนินการตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตามแม้ว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะมีอำนาจในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ ประเภทโรงงานอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่ในปัจจุบันพบว่าการเข้าตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ ประเภทโรงงานอุตสาหกรรมยังไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงเห็นควรที่จะพิจารณาถึงอำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ ประเภทโรงงานอุตสาหกรรม

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 4.

<sup>4</sup> ภาควิชาวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (2542), **คู่มือเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ**, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 3-9.

<sup>5</sup> อำนาจ วงศ์บัณฑิต, (2550), **กฎหมายสิ่งแวดล้อม**, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน), 277.

<sup>6</sup> ปราณี พันธุ์สินชัย, (2542), **มลพิษอุตสาหกรรมเบื้องต้น**, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: สมาคมวิศวกรสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย), 20.



ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขอำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงานอุตสาหกรรมต่อไป

## 2. หลักการและอำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ ตามกฎหมายว่าด้วย การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ก่อนที่จะศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการตรวจสอบและควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 การศึกษาแนวคิดและหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษจะทำให้การศึกษาหลักกฎหมายมีความเข้าใจมากยิ่งขึ้น ดังนี้

### 2.1 หลักการในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ

#### 2.1.1 หลักการบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมาย คือ การนำตัวบทกฎหมายมาใช้บังคับ ให้เกิดผลบังคับตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น<sup>5</sup> โดยการพิจารณาถึงหลักการบังคับใช้กฎหมายนั้นต้องคำนึงถึง<sup>6</sup> เนื้อหาของกฎหมายซึ่งจะต้องครอบคลุมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กฎหมายนั้นจะนำมาใช้ องค์กรหรือหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยจะต้องพิจารณาถึงความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรในด้านการประสานงาน ความขัดแย้ง หรือความซ้ำซ้อนขององค์กรหรือหน่วยงาน และต้องคำนึงถึงมาตรการการลงโทษที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะความผิดที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น<sup>7</sup>

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมปัญหามลพิษ ได้แก่ อำนาจในการกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษ ตามมาตรา 69 หรืออำนาจในการกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย หรืออำนาจในการออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจัดการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงหรือซ่อมแซมระบบบำบัดหรือกำจัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย

<sup>5</sup> อมร จันทสมบุญธรรม, (2533), "Law Enforcement: มิติ 3 ของกฎหมาย", วารสารปกครอง, 9 (1), 11.

<sup>6</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, (2542), การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม), 152.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, 152.

ตามมาตรา 82 (2) หรืออำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งให้ปิดกิจการสำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย ตามมาตรา 82 (4) เป็นต้น ซึ่งเหล่านี้เป็นกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษใช้อำนาจรัฐเพื่อบังคับตามกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในบ้านเมือง ดังนั้นการใช้อำนาจดังกล่าว เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงต้องศึกษาถึงเจตนารมณ์และการบังคับใช้ของกฎหมายแต่ละประเภท ตลอดจนวัตถุประสงค์ในการลงโทษก่อนเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นถูกต้องตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมายมากที่สุด และสามารถแก้ไขปัญหามลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 2.1.2 หลักบริการสาธารณะ<sup>8</sup>

“บริการสาธารณะ” หมายถึง กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ อันเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน เช่น การคมนาคมขนส่ง การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น โดยลักษณะบริการสาธารณะนั้น ต้องเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ โดยฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการเพื่อสนองความต้องการของคนส่วนรวม ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ และบริการสาธารณะต้องเป็นกิจกรรมที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองอาจจะเป็นความรับผิดชอบโดยตรง หรืออาจจะเป็นความรับผิดชอบที่มอบหมายให้องค์กรอื่นจัดทำบริการสาธารณะโดยฝ่ายปกครองคอยควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด

ในเรื่องการตรวจสอบและควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษโดยเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่เกี่ยวข้องกับหลักบริการสาธารณะนั้น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีหน้าที่ในการควบคุมให้ผู้ได้รับใบอนุญาตในการบริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียดำเนินการให้ได้มาตรฐานตามกฎหมาย หากผู้ได้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งให้จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือสั่งให้ปิดกิจการหรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ ตามมาตรา 82 เพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อสาธารณชน

### 2.1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง<sup>9</sup>

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เป็นองค์ประกอบของหลักนิติรัฐ โดยเป็นหลักที่ทำให้ฝ่าย

<sup>8</sup> มานิตย์ จุมปา, (2548), *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 78-93.

<sup>9</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, (2549), *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน), 17-23.



ปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น โดยระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ ในระบบกฎหมายไทย ศาลปกครองเป็นองค์กรหลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง โดยหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ประกอบด้วย หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย กล่าวคือ กรณีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และหากกรณีใดกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ และหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้เท่านั้น

จากการพิจารณาหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่าการตรวจสอบและควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นการกระทำโดยการใช้อำนาจทางปกครองในการเข้าไปตรวจสอบและควบคุม ทั้งนี้การที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะเข้าไปตรวจสอบและควบคุมแหล่งมลพิษได้นั้นจะต้องมีกฎหมายรับรองให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสามารถกระทำได้และเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไว้ เช่น มาตรา 82 (1) ให้อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการเข้าไปในแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือเขตที่ติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย เพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสีย หรือควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือของเสีย รวมทั้งการตรวจบันทึกรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การเข้าตรวจสอบและควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะต้องกระทำภายใต้อำนาจที่มาตรา 82 (1) ให้อำนาจไว้เท่านั้น

## 2.2 อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการตรวจสอบและควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษ ประเภทโรงงานอุตสาหกรรม

เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ว่า “เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษตาม พระราชบัญญัตินี้ โดยเหตุผลในการกำหนดให้มีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งถูกยกเลิกไปไม่มีความสมบูรณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ ประกอบกับการที่ส่วนราชการหลายหน่วยงานเห็นว่าตนมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายใน

การควบคุมมลพิษทั้งที่อำนาจหน้าที่หลักของหน่วยงานไม่ได้เกี่ยวข้องในการควบคุมมลพิษแต่อย่างใด ซึ่งทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานจึงทำให้การควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษยังไม่มีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงบัญญัติเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษขึ้นเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษโดยตรง<sup>10</sup> โดยเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในส่วนของการตรวจสอบและควบคุมดังต่อไปนี้

1) ตามมาตรา 81 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่รับรายงานที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือสำหรับการควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่นหรือระบบกำจัดของเสียได้เก็บสถิติและบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์ และเครื่องมือดังกล่าวในแต่ละวัน อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง<sup>11</sup>

2) ตามมาตรา 82 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการเข้าไปในอาคารสถานที่หรือที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่ตั้งของระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดอากาศเสีย เพื่อตรวจสอบสภาพการทำงาน และบันทึกรายละเอียด สถิติและการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย ระบบบำบัดอากาศเสีย หรืออุปกรณ์ และเครื่องมือต่าง ๆ ในการดำเนินการดังกล่าว มีอำนาจในการออกคำสั่งต่าง ๆ กับเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษได้แก่ ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซม ระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์ และเครื่องมือต่าง ๆ, ออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่ใช่โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งกระทำการฝ่าฝืนตามมาตรา 90 มาตรา 91 หรือมาตรา 92 ทั้งนี้ในกรณีที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ให้มีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานให้ออกคำสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมนั้น โดยให้ถือว่าเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ถ้าเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการออกคำสั่งปรับภายในเวลาอันสมควร ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งปรับเจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมนั้น<sup>12</sup> เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีอำนาจ

<sup>10</sup> ศรวณีย์ อินทสอน. (2543) “บทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 26.

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 81.

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 82 (1)-(5).



เสนอแนะต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้มีการดำเนินการตามกฎหมายเพื่อบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปบำบัดหรือกำจัดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535<sup>13</sup> และให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง<sup>14</sup>

### 3. บทวิเคราะห์อำนาจของเจ้าพนักงานมลพิษ

#### ในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ ประเภทโรงงานอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

##### 3.1 อำนาจในการเก็บตัวอย่างและรวบรวมข้อมูลจากโรงงานอุตสาหกรรม

การเก็บตัวอย่างจากโรงงานอุตสาหกรรมเป็นการนำตัวอย่างของเสียที่ถูกปล่อยออกจากโรงงานอุตสาหกรรมมาตรวจสอบและวิเคราะห์ในห้องปฏิบัติการ เพื่อให้ทราบว่าคุณภาพของเสียนั้นมีสารปนเปื้อนและค่ามาตรฐานเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่จำเป็นและสำคัญที่จะทำให้การตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมมีประสิทธิภาพ เพราะตัวอย่างที่เก็บจากแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นข้อมูลที่สามารถบอกได้ว่าโรงงานอุตสาหกรรมนั้นดำเนินการตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติอำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเกี่ยวกับการตรวจสอบและรวบรวมข้อมูลไว้ในมาตรา 82 (1) ว่า “เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจเข้าไปในอาคาร สถานที่และเขตที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือเขตที่ตั้งของระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของบุคคลใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบสภาพการทำงาน ของระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย ระบบบำบัดอากาศเสีย หรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น รวมทั้งตรวจบันทึก รายละเอียด สถิติ หรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าว หรือเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้”<sup>15</sup> ทั้งนี้หากพิจารณาจากถ้อยคำในบทบัญญัตินี้แล้วจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการตรวจสอบสภาพการทำงาน ของระบบต่าง ๆ อุปกรณ์และเครื่องมือ ตรวจบันทึก รายละเอียด สถิติ และข้อมูล โดยไม่ได้

<sup>13</sup> ภาควิชาวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คู่มือเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ, 3-9.

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 83 (3).

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 82 (1).

กล่าวถึงอำนาจการเก็บตัวอย่างไว้แต่อย่างใด แต่ในทางปฏิบัติแล้วการเข้าตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องทำการเก็บตัวอย่างของเสีย ได้แก่ น้ำเสียหรือสารพิษต่าง ๆ เพื่อนำมาตรวจวิเคราะห์ที่ห้องปฏิบัติการเพราะหากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่เก็บตัวอย่างของเสียหรือสารพิษมาตรวจพิสูจน์ที่ห้องปฏิบัติการแล้ว เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะไม่สามารถทราบได้ว่าของเสียที่ถูกปล่อยออกจากโรงงานอุตสาหกรรมมีค่ามาตรฐานเกินที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

อนึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการเก็บตัวอย่างจากแหล่งกำเนิดมลพิษตาม มาตรา 82 (1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กล่าวคือ แม้ว่าในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะไม่ได้บัญญัติถ้อยคำว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการเก็บตัวอย่างจากแหล่งกำเนิดมลพิษไว้อย่างชัดเจน แต่เนื่องจากการเก็บตัวอย่างจากแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นขั้นตอนที่สำคัญและจำเป็นที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจำเป็นต้องกระทำประกอบกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตราดังกล่าวซึ่งเป็นการบัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อให้ทราบถึงการกระทำผิดและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ดังนั้นอำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการตรวจสอบตามกฎหมายน่าจะมีความหมายครอบคลุมถึงอำนาจในการเก็บตัวอย่างจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย

### 3.2 อำนาจในการจับ ค้น ยึดหรืออายัด<sup>16</sup>

การเข้าไปในแหล่งกำเนิดมลพิษของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 82 (1) มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการทำงานของระบบบำบัดของเสียและตรวจสอบข้อมูลการทำงานของระบบโดยมิได้มีวัตถุประสงค์ในการเข้าไปตรวจค้นหรือตรวจจับในกรณีที่มีการกระทำความผิด ดังนั้นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงสามารถเข้าไปในแหล่งกำเนิดมลพิษได้โดยมิต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล แต่หากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษพบการกระทำความผิดเกี่ยวกับมลพิษ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่สามารถจับ ค้น ยึด หรืออายัดวัตถุหรือของเสียตามกฎหมายได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจตามกฎหมายในการยึดหรืออายัดประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>17</sup> ก็ได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นเจ้าพนักงาน

<sup>16</sup> ณรงค์ ใจหาญ, (2546), การประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม) งานวิจัยหลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.)” รุ่นที่ 6 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.

<sup>17</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (16).



ฝ่ายปกครองตามกฎหมาย เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงไม่มีอำนาจในการขอให้ศาลออกหมายค้นหรือหมายจับ จึงทำให้ในกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเข้าตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษและพบการกระทำความผิดเกี่ยวกับมลพิษ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษหรือสั่งให้ยึดหรืออายัดวัตถุหรือของเสียเพื่อเป็นการระงับการกระทำความผิดในทันทีได้ โดยเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะต้องไปแจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายที่มีอำนาจในการจับ ค้น ยึดหรืออายัดให้มาดำเนินการดังกล่าว ซึ่งบางครั้งกว่าเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายจะเข้าไปดำเนินการ วัตถุที่พบหรือสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในการลงโทษผู้กระทำความผิดอาจถูกทำลายหรือสูญสลายไปแล้วได้ หรือหากปล่อยไว้นานโดยไม่มีการระงับการกระทำความผิดความเสียหายเหล่านั้นอาจจะเพิ่มขึ้นได้

### 3.3 อำนาจในการเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือเรียกให้ส่งเอกสาร

จากการพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พบว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการเรียกให้บุคคลส่งเอกสาร ดังนั้น หากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องการตรวจเอกสาร บันทึกหรือข้อมูลต่าง ๆ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องขอความร่วมมือจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในการตรวจสอบ ทั้งนี้ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษไม่ให้ความร่วมมือเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษก็ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะบังคับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นได้นอกจากนี้ในกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องการข้อมูลจากโรงงานอุตสาหกรรมทั้งก่อนหรือภายหลังการเข้าตรวจสอบ ซึ่งเป็นข้อมูลที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่จำเป็นต้องเข้าไปรวบรวมด้วยตนเองที่โรงงานอุตสาหกรรม โดยเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสามารถสอบถามจากเจ้าของ ผู้ครอบครอง เจ้าหน้าที่ของโรงงานอุตสาหกรรมหรือพิจารณาจากเอกสารข้อมูลได้ เช่น ข้อมูลการรายงานการทำงานของระบบบำบัด ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 80 บัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมีระบบบำบัดอากาศเสีย มีหน้าที่ต้องทำรายงานสรุปผลการดำเนินงานของระบบต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นประจำทุกเดือน ซึ่งข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่โรงงานอุตสาหกรรมและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้เก็บรวบรวมไว้แล้ว ทั้งนี้หากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการเรียกให้ส่งเอกสารหรือเรียกให้บุคคลมาให้ถ้อยคำ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสามารถขอทราบได้จากโรงงานอุตสาหกรรม หน่วยงานท้องถิ่นที่รับรายงานโดยการเรียกให้เจ้าหน้าที่มาให้ข้อมูลที่กรมควบคุมมลพิษหรือเรียกให้ส่งเอกสารได้โดยไม่ต้องเข้าไปในโรงงานอุตสาหกรรม

### 3.4 อำนาจในการประสานงานกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงาน

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 82 (2) บัญญัติว่า “เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงาน

ควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม หรือ ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์ และเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น แต่ถ้าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ให้แจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้” และ มาตรา 82 (3) บัญญัติว่า “เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งมีไซโรงงานอุตสาหกรรมตามมาตรา 90 มาตรา 91 หรือมาตรา 92 ในกรณีแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ให้มีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานให้ออกคำสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมนั้นโดยให้ถือว่าเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการออกคำสั่งปรับภายในระยะเวลาอันสมควรให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมนั้นได้”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 82 (2) และ มาตรา 82 (3) แล้วจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติให้ในกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องดำเนินการตามมาตรา 82 (2) และมาตรา 82 (3) หากแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ ประเภทโรงงานอุตสาหกรรม เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะดำเนินการทันทีไม่ได้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงานดำเนินการก่อน หากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงานอุตสาหกรรมไม่ดำเนินการ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงจะสามารถเข้าดำเนินการได้ แต่ทั้งนี้จะสังเกตได้ว่าในมาตรา 82 (2) และมาตรา 82 (3) มิได้มีการกำหนดระยะเวลาในกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะเข้าดำเนินการได้ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงานไม่ดำเนินการ และไม่ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงานต้องแจ้งมายังเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าภายในระยะเวลาใดที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะสามารถดำเนินการตามมาตรา 82 (2) และมาตรา 82 (3) ได้ ซึ่งช่องว่างและความไม่ชัดเจนของกฎหมายในการประสานงานระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงานดังกล่าวส่งผลให้การดำเนินการตามกฎหมายกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ประเภทโรงงานอุตสาหกรรมในปัจจุบันยังคงล่าช้า



## 4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 4.1 บทสรุป

จากการพิจารณาอำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ ประเภทโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว พบว่า การตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ ประเภทโรงงานอุตสาหกรรมยังไม่มีประสิทธิภาพ และยังไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษ ประเภทโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างทันที่วงที่ โดยมีสาเหตุดังนี้

#### 4.1.1 ข้อจำกัดอำนาจทางกฎหมาย

อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ยังมีอยู่อย่างจำกัดและไม่ชัดเจนเพียงพอ ได้แก่ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่มีอำนาจในการจับ ค้น ยึดอายัด หรืออำนาจในการเรียกให้ส่งเอกสารหรือเรียกให้บุคคลมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งยังมีได้ระบุให้ชัดเจนว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการเก็บตัวอย่างจากแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ เป็นต้น ซึ่งอำนาจต่างๆ เหล่านี้เป็นอำนาจตามกฎหมายที่จะช่วยให้การตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ ประเภทโรงงานอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 4.1.2 ปัญหาในการประสานงานกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงาน

เนื่องจากการพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการประสานงานในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ ประเภทโรงงานอุตสาหกรรม ระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงานไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้ในทางปฏิบัติงานยังพบปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานซึ่งส่งผลให้การดำเนินการตามกฎหมายกับแหล่งกำเนิดมลพิษ ประเภทโรงงานอุตสาหกรรมยังมีความล่าช้า

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันได้มีประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550<sup>18</sup> ได้กำหนดให้มี "คณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม" หรือ "กป.วล." เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาการร้องทุกข์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งรัดการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ฯลฯ และในปัจจุบันได้มีประกาศคณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความชัดเจนใน

<sup>18</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ข้อ 9.

การประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม<sup>19</sup> ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะช่วยให้การประสานงานระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงานรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## 4.2 ข้อเสนอแนะ

### 4.2.1 เพิ่มอำนาจตามกฎหมาย

#### 1) อำนาจในการจับและค้น<sup>20</sup>

เนื่องจากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงไม่มีอำนาจขอหมายจับหรือหมายค้นจากศาลได้ ดังนั้นเพื่อให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสามารถดำเนินการจับหรือค้นตามกฎหมายได้ทันทีที่พบการกระทำความผิด ในเบื้องต้นอาจมีการประสานงานกับเจ้าพนักงานตำรวจในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษในรูปแบบของบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างหน่วยงาน กล่าวคือ กรมควบคุมมลพิษและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กำหนดแนวทางในการประสานงานเพื่อเข้าตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษร่วมกัน ให้เข้าตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษพร้อมกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษโดยการให้สองหน่วยงานเข้าไปดำเนินการพร้อมกัน ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ที่มีอำนาจในการค้นหรือจับตามกฎหมายแต่ไม่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษและเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษแต่พบว่ายังขาดความรู้และอำนาจทางกฎหมาย ซึ่งการให้ทั้งสองหน่วยงานเข้าดำเนินการร่วมกันนั้นเป็นการบูรณาการความรู้และอำนาจตามกฎหมายที่จะทำให้การดำเนินการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพทั้งยังสามารถดำเนินการกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษได้ทันทีที่พบเห็นการกระทำความผิด อย่างไรก็ตามในระยะยาวเพื่อให้เข้าตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษโดยเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีประสิทธิภาพมากขึ้นควรมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองตามกฎหมาย

#### 2) อำนาจในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ

กล่าวคือ ในกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเข้าตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ

<sup>19</sup> ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.

<sup>20</sup> ณรงค์ ใจหาญ, (2546), "การประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ," วารสารนิติศาสตร์, 33 (1).



ประเภทโรงงานอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ควรบัญญัติให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการเก็บตัวอย่าง ยึดอายัด รวมถึงอำนาจในการเรียกให้บุคคลมาให้ถ้อยคำ จึงเห็นควรยกเลิกมาตรา 82 (1) เดิม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และบัญญัติใหม่โดยอาจมีเนื้อความดังนี้

“เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจ

(1) เข้าไปในอาคาร สถานที่และเขตที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือเขตที่ตั้งของระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของบุคคลใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย ระบบบำบัดอากาศเสีย หรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น รวมทั้งตรวจบันทึก รายละเอียด สถิติ หรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าว หรือเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามี การไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(2) เก็บตัวอย่างอากาศเสีย น้ำเสีย ของเสีย หรือมลพิษอื่น

(3) ยึด อายัดตัวอย่างของเสีย ในกรณีที่มีการกระทำความผิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(4) เรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย ระบบบำบัดอากาศเสีย หรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ”

#### 4.2.2 การประสานงานกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงาน

การประสานงานกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงานในการออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 83 (2) และมาตรา 82 (3) สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้เป็นสามแนวทางคือ

**แนวทางแรก** ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแจ้งไปยังศูนย์ข้อมูลประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม<sup>21</sup> เพื่อให้ศูนย์ข้อมูลประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเข้ามาเป็นตัวกลางในการประสานงานระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงาน

**แนวทางที่สอง** การทำข้อตกลงในการประสานงานระหว่างหน่วยงานในรูปแบบของบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างหน่วยงาน ซึ่งได้แก่กรมควบคุมมลพิษและกรมโรงงาน

<sup>21</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ข้อ 9.

อุตสาหกรรมเพื่อกำหนดกรอบระยะเวลาและแนวทางในการดำเนินการประสานงานตามมาตราดังกล่าว

**แนวทางที่สาม** การแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดกรอบระยะเวลาให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษดำเนินการ ทั้งนี้ เห็นควรยกเลิกมาตรา 82 (2) และอาจบัญญัติใหม่โดยมีเนื้อความดังนี้

“เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม หรือผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น แต่ถ้าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ให้แจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป หากภายในระยะเวลาสิบห้าวัน เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการตามมาตรานี้ได้”

ยกเลิกมาตรา 82 (3) เดิม โดยบัญญัติใหม่ดังนี้

“เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมิใช่โรงงานอุตสาหกรรมตามมาตรา 90 มาตรา 91 หรือมาตรา 92 ในกรณีแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ให้มีหนังสือแจ้งไปยังพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ให้ออกคำสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมนั้นโดยให้ถือว่าเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการออกคำสั่งปรับภายในระยะเวลาสิบห้าวัน ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ได้ทันที”

อนึ่งการดำเนินการตามแนวทางทั้งสามแนวทางอาจกำหนดการดำเนินได้เป็นขั้นตอน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงานทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยในระยะเร่งด่วนนี้การแก้ไขปัญหอาจทำได้โดยใช้แนวทางแรก และระยะต่อมาในระหว่างที่มีการดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหในระยะยาว อาจจะมีการดำเนินการทำบันทึกความเข้าใจระหว่างหน่วยงานไปพลางก่อนได้



## บรรณานุกรม

- เชาว์ลิต แจ็งอักษร. (2550). “มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ณรงค์ ใจหาญ. (2546). “การประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ.” ใน **งานวิจัยหลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.)” รุ่นที่ 6.** กรุงเทพฯ : วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.
- ณรงค์ ใจหาญ. (2546). “การประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ.” **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.** 33 (2), 327-358.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2555). **กฎหมายปกครอง.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ปราณี พันธุมสินชัย. (2542). **มลพิษอุตสาหกรรมเบื้องต้น.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เรือนแก้ว.
- ภาควิชาวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2547). **คู่มือเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ.** กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มานิตย์ จุมปา. (2548). **คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ศรวณีย์ อินทสอน. (2543). “บทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สัมฤทธิ์ พรหมเคน. (2553). “การให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสอบสวนในความผิดอาญาเกี่ยวกับมลพิษ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุชานัน หรรษอุดม. (2556). “อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ ประเภทโรงงานอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2542). **การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

- อมร จันทรสุมบุรณ์. (2533). “Law Enforcement : มิติ 3 ของกฎหมาย.” **วารสารปกครอง.** 9 (1), 11.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2554). **กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2550). **กฎหมายสิ่งแวดล้อม.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

## Translated Thai References

- Changaksorn. C. (2007). “The Administrative Measure of Pollution Control Officers under the Enhancement and Conservation of the National Environmental Quality Act B.E. 2535.” Master’s Thesis, Faculty of Law Ramkhamhang University. [in Thai]
- Jaihar, N. (2003). “Collaboration on Criminal Cases against Polluters.” In **Reserch : Chief Director of Judicial Administration (Bor Yor Sor) The Sixth.** Bangkok : Justice College, Courts of Justice. [in Thai]
- Jaihar, N. (2003). “Collaboration on Criminal Cases against Polluters”. **Thammasat University Law Journal.** 9 (1), 327-358. [in Thai]
- Boramanand, N. (2012). **Administrative Law.** 3<sup>rd</sup> ed. Bangkok : Winyuchon.
- Phantomsinchai, P. (1999). **Fundamental Industrial Pollution.** 3<sup>rd</sup> ed. Bangkok : Ruenkaew Printing. [in Thai]
- Environmental Engineering Department, Faculty of Engineering. (2005). **Pollution Control Officers’ Manual.** Bangkok : Chulalongkorn University. [in Thai]
- Jumpa, M. (2005). **General Principles on Administrative Law.** Bangkok : Chulalongkorn University. [in Thai]
- Pakeerat, W. (2006). **Fundamental Principles on Administrative Law and Act of Administration.** 3<sup>rd</sup> ed. Bangkok : Winyuchon. [in Thai]
- Inthasorn, S. (2000).” Pollution Control Officers’ Role under the Enhancement and Conservation of the National Environmental Quality Act B.E.2535.” Master’s Thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University. [in Thai]
- Promken, S. (2010). “Empowering Pollution Control Officers to Investigate Criminal Offences Relating to Pollution.” Master’s Thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University. [in Thai]
- Hunsa-Udom, S. (2013). “The Power to Inspect the Factory of the Pollution Control Official under the Enhancement and Conservation of the National Environmental Quality Act B.E.2535.” Master’s Thesis, Faculty of Law, Thammasat University. [in Thai]



Mallikamarl, S. (1999). **Environmental Law Enforcement**. 3<sup>rd</sup> ed. Bangkok : Winyuchon.  
[in Thai]

Jantrasomboon, A. (1990). “Law Enforcement : Third-Dimension of Legal Sphere.”  
**Administrative Law Journal**. 9 (1), 11. [in Thai]

Sinthipong, U. (2011). **Environmental Law**. 3<sup>rd</sup> ed. Bangkok : Winyuchon. [in Thai]

Wongbandit, A. (2007). **Environmental Law**. 2<sup>nd</sup> ed. Bangkok : Winyuchon. [in Thai]