

มาตรการทางอาญาในกฎหมายควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในต่างประเทศ

3.1 ประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่พัฒนา เศรษฐกิจได้สูงมากหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ก็ เป็นประเทศที่ประสบกับภาวะมลพิษสูงสุดเช่นกัน ปัญหาสภาพแวดล้อมของประเทศ ญี่ปุ่นรุนแรงมากในช่วง 1 ทศวรรษที่ผ่านมาซึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ดังนั้น ประเทศญี่ปุ่นจึง เป็นกรณีศึกษาที่สำคัญสำหรับปัญหานี้

3.1.1 สภาพทั่วไปของปัญหา¹

ประเทศญี่ปุ่นมีประวัติศาสตร์อันยาวนานเกี่ยวกับ เรื่องมลพิษทางสิ่งแวดล้อม นับตั้ง แต่ปลายศตวรรษที่ 19 จากการพัฒนาอุตสาหกรรม เป็นต้นมา กล่าวคือในปีค.ศ. 1895 ได้มี การย้ายโรงงานถลุงแร่ทองแดงออกไปจากพื้นที่ชายฝั่งทะเล ไปสู่เกาะเล็ก ๆ ซึ่งตั้งอยู่

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹Akio Morishima, "Japanese Environmental Policy and Law" in Environmental Law and Policy in The Pacific Basin Area (Japan : University of Tokyo Press, 1981) , pp. 77-84.

โตดเดี่ยว เหตุผลที่สำคัญก็คือ เพื่อหลีกเลี่ยงการก่อให้เกิดมลพิษจากกิจกรรมอุตสาหกรรมดังกล่าวอันจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เพาะปลูกนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นก็ได้ลงมือปฏิสังขรณ์สภาพเศรษฐกิจซึ่งถูกทำลายไปโดยสงครามด้วยความมุ่งหวังที่จะพัฒนาประเทศให้ฟื้นตัวสู่ความเจริญ แต่ในขณะเดียวกันผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและรัฐบาลเองต่างก็มิได้ให้ความสนใจจริงจังต่อผลกระทบทางมลพิษที่เกิดจากการอุตสาหกรรม พื้นที่ชายฝั่งทะเลและพื้นที่เพาะปลูกหลายแห่งถูกปรับเปลี่ยนสำหรับใช้เป็นพื้นที่ก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งบางแห่งก็ก่อสร้างอยู่ใกล้ ๆ กับบริเวณที่อยู่อาศัยของประชาชน จนกระทั่งเมื่อปีค.ศ. 1960 ญี่ปุ่นได้ถูกบันทึกว่าเป็นประเทศที่มีระดับการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติมากกว่า 10 % ต่อปีและในช่วงท้ายของปีค.ศ. 1960 นี้เอง ญี่ปุ่นก็ได้กลายเป็นประเทศที่ประสบกับภาวะมลพิษมากที่สุดแห่งหนึ่งในโลกเช่นกัน

ผลจากการสำรวจสภาพเมืองในปีค.ศ. 1976 ระบุว่าปัจจัยที่สำคัญ 5 ประการซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะมลพิษในประเทศญี่ปุ่น คือ

1. เครื่องมือทางเศรษฐกิจ เช่น ผลผลิตทางการอุตสาหกรรม การใช้พลังงานในกิจกรรมต่าง ๆ มีเพิ่มมากขึ้น
2. อัตราความเติบโตในการผลิต ซึ่งมีปริมาณสูงอย่างยิ่งในประเทศญี่ปุ่น อย่างเช่น การผลิตในอุตสาหกรรมพลาสติกซึ่งมีอัตราเพิ่มขึ้นถึง 10 เท่าในช่วงปีค.ศ. 1960 ถึงปีค.ศ. 1970
3. กิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ รวมตัวกันอยู่ในพื้นที่เล็ก ๆ ต่อเนื่องกันเป็นบริเวณกว้าง จึงทำให้ผลที่ได้รับจากการอุตสาหกรรมในบริเวณพื้นที่อยู่อาศัยในประเทศญี่ปุ่นมีมากถึง 20 เท่า เมื่อคิดต่อพื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตรซึ่งผลกระทบที่ว่ามีมากเท่า ๆ กับที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ
4. การทำนุบำรุงสาธารณสุขในด้านการประกันสังคมในประเทศญี่ปุ่นมีน้อยมาก
5. ความพลุกพล่านในความเติบโตทางเศรษฐกิจ ปฏิบัติการของสังคม และค่านิยมในประเทศญี่ปุ่นเหล่านี้ล้วนส่งผลให้เกิดการละเลยไม่เอาใจใส่ต่อเป้าหมายสุดท้ายของการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งก็คือ การปกป้องสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

ปัจจัยที่กล่าวมาล้วน เป็นสาเหตุที่สำคัญอย่างยิ่งในการก่อให้เกิดมลพิษ ไม่ว่าจะ เป็นมลพิษทางน้ำ หรืออากาศซึ่งล้วนก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสุขภาพอนามัยทั้งสิ้น ดังจะ เห็นได้จากในปีค.ศ. 1955 เกิดมีสภาพความเจ็บป่วยเป็นโรคพิษทางกระดูกขึ้น เนื่องจากผู้ ป่วยได้รับสารพิษที่ปนเปื้อนอยู่ในแหล่งน้ำ ซึ่งพิสูจน์ได้ว่าเกิดมาจากการปล่อยสารแคดเมียม มาจากเหมืองแร่ นั่นเอง ในปีถัดมาก็พบว่าผู้ป่วยด้วยโรคพิษจากสารปรอท ซึ่งผู้ป่วยอาศัย อยู่บริเวณอ่าวมินามาตะ เมืองคิวชูที่อยู่ทางตอนใต้ของประเทศญี่ปุ่น และสารปรอทที่ว่านี้ ได้ ถูกปล่อยลงสู่อ่าวมินามาตะโดยโรงงาน เคมีภัณฑ์แห่งหนึ่ง ถึงแม้ว่าจะเกิดมีเหตุการณ์อันน่า เศร้าสลดขึ้นดังที่กล่าวมาแล้วก็ตามในปีค.ศ. 1965 ผู้ป่วยจากพิษสารปรอทยังถูกพบขึ้นใหม่ อีกครั้งที่เมืองนิอิกาคะ ซึ่งตั้งอยู่ทางตอนเหนือของประเทศญี่ปุ่น และนอกจากนั้นก็ยังพบว่า มีผู้ป่วยด้วยโรคที่เกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจที่เมืองโยกาอิชิ อันมีสาเหตุมาจากอากาศ เป็นพิษ ส่วนต้นเหตุของอากาศเป็นพิษที่กล่าวนี้ถูกพบว่าเกิดจากการปล่อยสารพิษออกมาจาก ศูนย์รวมโรงงานอุตสาหกรรม เคมีขนาดใหญ่ซึ่งตั้งอยู่บริเวณนั้นนั่นเอง

นอกจากปัจจัยดังกล่าวมาข้างต้นนั้น การพิจารณาสภาพทั่วไปของปัญหามลพิษทาง ลิงแวดล้อมที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น ยังอาจต้องคำนึงถึงประเด็นอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับ การแก้ปัญหาประกอบด้วย กล่าวคือ

1. บทบาทของรัฐบาล นับเป็นเวลาหลายทศวรรษมาแล้วที่รัฐบาลญี่ปุ่นมักไม่ให้ความสำคัญต่อการเรียกร้องให้มีการแก้ไขภาวะมลพิษ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลญี่ปุ่นมีนโยบาย ส่งเสริมโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานของ รัฐบาลที่มีหน้าที่ควบคุมวิสาหกิจของเอกชน จึงไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่² อย่างไรก็ตาม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2 ศิเชษฐ เมาลานนท์, "บทบาทของกฎหมายในการควบคุมและจัดระเบียบสิ่ง- แวดล้อม" ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528), หน้า 66.

แม้จะกล่าวได้ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นมีความล่าช้าในการกำหนดนโยบายป้องกันมลพิษทางสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อเกิดกรณีปัญหา เป็นผลร้ายต่อสุขภาพของประชาชน ซึ่งมีสาเหตุมาจากภาวะมลพิษจาก โรงงานอุตสาหกรรม เพิ่มรุนแรงมากขึ้นจนกลายมาเป็นปัญหาทางสังคมและการเมืองรัฐบาล ก็จำเป็นต้องจัดให้มีมาตรการการใด ๆ เพื่อตอบโต้ต่อปัญหามลพิษดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่งนโยบาย การป้องกันมลพิษทางสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นได้เกิดขึ้น โดยเริ่มต้นมาจากสภาพปัญหา ทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจริงซึ่งมีความรุนแรงและสร้างความเสียหายอย่างมากนั่นเอง เช่น นี้ ผู้ออกกฎหมายและผู้ใช้อำนาจปกครองจึงมักจะนำเอามาตรการต่าง ๆ มาใช้ โดยยึดพื้น ฐานจากกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นจริงเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้ นโยบายทางสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจึงมี ลักษณะ เป็นการสรุปความ เฉพาะ เรื่อง เฉพาะ ประเด็น ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการสร้างสรรค นโยบายทางสิ่งแวดล้อมจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมาแล้วนั่นเอง

จากสภาพปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น รวมถึงได้มีเสียงเรียกร้องอย่างหนักให้มีการแก้ไข ดังกล่าว รัฐบาลจึงเริ่มดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการออกกฎหมายใหม่ขึ้นมาชุดหนึ่ง ซึ่ง กฎหมายที่สำคัญก็ได้แก่ "กฎหมายพื้นฐานเพื่อการควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อม" (Basic Law for Environmental Pollution Control) ในปีค.ศ. 1967 ซึ่งแม้จะมีกฎหมาย ฉบับนี้ออกมาแล้วแต่ปัญหายังไม่สามารถแก้ไขได้จนหมดสิ้น เพราะว่าการบังคับใช้กฎหมาย ดังกล่าวทำได้ไม่ทั่วถึง และรัฐบาลเองก็ยังคงมีนโยบายอัน เต็มซัดที่จะมุ่งพัฒนา เศรษฐกิจใน แ่งวัตถุ³ อย่างไรก็ดี ข้อเท็จจริงเหล่านี้ก็เป็นสิ่งชี้ให้เห็นว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายทางสิ่งแวดล้อมเสียแล้ว ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของแนว นโยบายทางสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นก็คือ การป้องกันความเสียหายอันจะ เกิดแก่สุขภาพ อนามัยของประชาชน นั่นเอง

2. บทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่น บทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่นใน

³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 66.

การพัฒนานโยบายทางสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นนั้น จะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่ปฏิบัติ สืบต่อกันมาเป็นประเพณี คือ รัฐบาลกลางจะมีอำนาจควบคุมเหนือการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่นระบุว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเช่น มณฑล เมือง หรือ เทศบาล หรืออื่น ๆ สามารถออกกฎข้อบังคับได้ภายในขอบเขตแห่งอำนาจของกฎหมายแห่งชาติ และข้อบังคับดังกล่าวนี้ได้บัญญัติขึ้นภายใต้ข้อสันนิษฐานที่ว่า บัญญัติขึ้นโดยรัฐบาลกลาง เห็นชอบด้วยก่อน อีกทั้งเจ้าหน้าที่การปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะถูกถือว่าเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้การ บังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง ยกเว้นกรณีที่ได้หลักการแล้ว เป็นกิจกรรมที่ได้กระทำขึ้น เพื่อ ส่งเสริมสนับสนุนประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นโดยแท้ เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การเริ่มต้นของปัญหาล้อมทำให้ เห็นว่า ได้ เกิดมีการ เปลี่ยน แปลงครั้งยิ่งใหญ่ในระบบกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ เผชิญ หน้าที่กับปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงโดยตรง และพวกเขา ก็พบว่า ระเบียบกฎ เกณฑ์ของ รัฐบาลกลางยังห่างไกลกับความ เหมาะสมของปัญหาอยู่มาก เพราะบางกฎ เกณฑ์ที่รัฐบาล กลางออกมาใช้กับปัญหาล้อมในบางพื้นที่นั้น พวกเขา เห็นกันว่า เป็นกฎ เกณฑ์ที่ผ่อนผัน มากจนเกินไป ด้วยเหตุที่กล่าวนี้แม้จะ เป็นการ เสี่ยงต่อการทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบ กฎหมายอันมีมาแต่ดั้งเดิม การปกครองส่วนท้องถิ่นก็จำเป็นต้องออกกฎ ระเบียบ เพื่อควบคุมมลพิษ * เสียเอง เนื่องจากจำนวนผู้เสียหายได้เกิดขึ้นอย่างมากมายในท้องถิ่น ประกอบกับโรคภัย ภัยทั้งหลายก็ เพิ่มมากขึ้น ฉะนั้น เจ้าหน้าที่งานส่วนท้องถิ่นจึงต้องจัดการแก้ไขปัญหามลพิษ เสียเอง โดยถือ เป็นหลักสำคัญอย่างหนึ่งของแนวนโยบายส่วนท้องถิ่นเลยทีเดียว แม้ว่าจะมีความยุ่ง ยากอยู่พอสมควรในเรื่องของระบบกฎหมายก็ตาม ในการนี้ได้มีการอ้างถึงความจำเป็นใน การปฏิบัติตามกฎ เกณฑ์ในการควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อมว่าเป็นบทบาทหน้าที่ขั้นต้นอย่างแท้ จริงของการปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุผลที่ว่า จะ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ เพื่อส่งเสริม ความปลอดภัยและสุขภาพของผู้อาศัยอยู่ในท้องถิ่นโดยแท้ซึ่ง เป็นความพยายามที่จะหลีกเลี่ยง ที่จะ เผชิญหน้าโดยตรงต่อรัฐบาลกลางเท่าที่สามารถจะกระทำได้นั้นเอง แต่อย่างไรก็ตาม กฎข้อบังคับ เหล่านี้ก็ต้องตกอยู่ในอำนาจทางความคิด เห็นของสาธารณชนซึ่งยอมรับนับถือ ข้อบังคับดังกล่าวอย่างแท้จริงอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น ในส่วนกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษทาง สิ่งแวดล้อม เฉพาะ เรื่อง เองก็ได้ถูกพิจารณาปรับปรุงแก้ไขใหม่ เพื่อขยายขอบ เขตของสิทธิ

และอำนาจของการปกครองส่วนท้องถิ่นให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และเพื่อประโยชน์ในการที่จะใช้บังคับควบคุมปัญหามลพิษ กฎหมายส่วนท้องถิ่นโดยแท้ก็ได้ถูกพิจารณาแก้ไขใหม่ด้วย ซึ่งในปัจจุบันก็เป็นที่ยอมรับกันว่า การควบคุมปัญหามลพิษและอนุรักษสิ่งแวดล้อม ต่างก็อยู่ภายในขอบอำนาจของการปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน และนี่เองที่เป็นผลกระทบที่สำคัญอย่างมากต่อระบบกฎหมายแห่งชาติที่มีมาแต่ดั้งเดิม

3. ปัญหาในการดำเนินการ ซึ่งอาจแยกพิจารณาเป็น 2 ประเด็นดังนี้

ก. บทบาทของสาธารณชน เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของสาธารณชนในปัญหาทางสิ่งแวดล้อม กล่าวคือไม่มีการบัญญัติกำหนดในกฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าให้ประชาชนสามารถ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม มูลเหตุพื้นฐานของเรื่องนี้ตั้งอยู่บนแนวคิดที่เกี่ยวกับอำนาจการปกครองสูงสุดซึ่งเป็นของรัฐบาล ที่รัฐบาลประสงค์จะดำรงไว้ซึ่งอำนาจเหนือกิจกรรมของเอกชนและประชาชนทั่วไป โดยเชื่อว่าไม่มีผู้ใดจะสามารถปกป้องผลประโยชน์ของชาติให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมได้ดีกว่านี้อีกแล้ว จากแนวความคิดและความเชื่อ เช่นนี้ จึงทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนกลายเป็นสิ่งที่จะนำมาซึ่งความยุ่งยากสับสนซึ่งในที่สุดแล้วจะก่อให้เกิดการบิดเบือนในการตัดสินใจได้

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็ได้มีการนำเอาระบบประชาธิปไตยมาใช้ในการบริหาร ทำให้เกิดมีการเปลี่ยนแปลงในระบบการบริหารของรัฐบาล การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้เกิดขึ้น แต่ก็ เป็นเพียงบางเรื่องและเป็นไปตามแบบพิธี เท่านั้น ประชาชนยังไม่อาจเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลและ ไม่อาจทราบข่าวสารที่รัฐบาลมิได้โดยเสรี ประเทศญี่ปุ่นไม่มีกฎหมายอย่างในอเมริกาที่เปิดโอกาสให้เสรีภาพกับประชาชนในการรับรู้ข่าวสาร (Information Act) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการบริหาร เช่นนี้มักจะถูกยอมรับได้มาก เมื่อรัฐบาลได้รับความไว้วางใจจากประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อปัญหามลพิษจากการอุตสาหกรรมได้เกิดขึ้นอย่างรุนแรง ระหว่างที่รัฐมีนโยบายที่จะมุ่งพัฒนาการอุตสาหกรรมและ เมื่อรัฐบาลซุกซมในการปฏิบัติตอบโต้ต่อกรณีปัญหามลพิษ สภาพดังกล่าวจึงยิ่งทำให้สถานการณ์เลวร้ายลง ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในรัฐบาล และพยายาม เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงท่าทีที่มีต่อการบริหารของรัฐบาล การกีดกันไม่ให้ประชาชนมีช่องทางเสนอแนวความคิดในกระบวนการ

บริหารก็ยังคงเกิดขึ้นอยู่ดี ดังนั้น ประชาชนจึงมักจะอาศัยวิธีการแสดงความคิดเห็นโดยตรง ด้วยวิธีการอื่น ๆ จึงอาจกล่าวได้โดยทั่วไปว่า ระบบกฎหมายญี่ปุ่นยังคงไม่มีแนวทางแก้ไข ปัญหาดังกล่าว ด้วยเหตุนี้เองประสพการณ์ในอเมริกาในเรื่องที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนภายใต้ NEPA (The National Environmental Policy act) จึงอาจ เป็นบทบัญญัติที่มีคุณค่าสำหรับประ เทศญี่ปุ่นในการยึดถือ เป็นตัวอย่างก็ เป็นได้

ข. ข้อจำกัดการฟ้องร้องฝ่ายบริหาร ก่อนที่จะมีสงครามโลกครั้งที่ 2 อำนาจในการบริหารจะแทรกแซงอยู่ในทุกสาขา และศาลยุติธรรมก็ไม่มีอำนาจตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร โดยระบบนี้เปลี่ยนไปหลังสงครามสิ้นสุดลงซึ่งในทางทฤษฎีแล้วการตัดสินใจใด ๆ ในทางบริหารสามารถถูกตรวจสอบได้โดยศาลโดยการฟ้องร้องคดี แต่ทว่า ในทางปฏิบัติ ศาลก็มักจะหลีกเลี่ยงที่จะขัดแย้งกับฝ่ายบริหาร โดยรัฐบาลยังคงมีอำนาจใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวางในการบริหาร และประชาชนก็ยังถูกกีดกันจากการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม แม้ว่าท่าทีของศาลจะ เปลี่ยนไปแต่ศาลก็ยังคงไม่มีอิสระอย่างเต็มที่ เหมือนกับศาลในอเมริกา ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างมากสำหรับศาลที่จะต้องคงไว้ซึ่งอำนาจในการตรวจสอบการทำงานและการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร หากประเทศญี่ปุ่นมุ่งที่จะส่งเสริมระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

4. การบังคับใช้กฎหมาย กฎหมายต่าง ๆ ในประเทศญี่ปุ่นค่อนข้างจะ เรียบง่าย และไม่มีรายละเอียดในเรื่องระเบียบกฎเกณฑ์การบริหาร กฎหมายจะไม่กำหนดขอบเขตของอำนาจบริหารในการปฏิบัติงานแต่จะให้ดุลยพินิจแก่ฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่ รูปแบบนี้ทำให้อำนาจบริหารดังกล่าวถูก เรียกว่า แนวทางในการบริหาร ซึ่งมันจะถูกใช้ เป็นเครื่องมือของหน่วยงานทางฝ่ายบริหาร โดยวิธีการให้คำแนะนำ ชี้แนะ แก่กิจการอุตสาหกรรมเพื่อให้ปฏิบัติตามคำชี้แนะของฝ่ายบริหาร อันเป็นการใช้อำนาจเหนือกิจการอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งหากผู้ประกอบกิจการ เอกชนรายใด ไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำชี้แนะของฝ่ายบริหารดังกล่าวก็อาจทำให้เกิดการปฏิบัติอย่างไม่ เชื่ออำนวยต่อผู้ประกอบกิจการจากฝ่ายบริหารได้ในอนาคต ทั้งนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยปริยาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมต้องปฏิบัติตามแนวทางในการบริหารของฝ่ายบริหารแต่โดยดี จึงจะได้รับการเอาใจใส่ที่ดีจากฝ่ายบริหารนั่นเอง การใช้แนวทางในการบริหารดังกล่าวในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เช่น

นี้ มีประโยชน์อยู่บ้างแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายบังคับให้กิจการอุตสาหกรรมต่าง ๆ ควบคุมมลพิษ เพราะรัฐบาลอาจใช้ความพยายามตามแนวทางในการบริหาร เพื่อกำหนดระเบียบปฏิบัติแก่กิจการอุตสาหกรรมก็ เป็นได้หาก เกิดมีการพิจารณา เป็นเกิดขึ้น โดยที่รัฐบาล เชื่อมั่นว่าผู้ประกอบการกิจการอุตสาหกรรมทั้งหลาย พร้อมทั้งจะให้ความร่วมมือในการที่จะปฏิบัติตามแนวทางในการบริหารในการป้องกันสิ่งแวดล้อมมากกว่าที่จะใช้วิธีการลงโทษ และการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ เช่นกันมักจะใช้แนวทางในการบริหารอย่างเต็มที่ ขณะที่ผู้ประกอบการกิจการอุตสาหกรรมเองก็เกรงจะ เสื่อมเสียชื่อเสียงหากถูกฟ้องร้องดำเนินคดี แต่อย่างไรก็ตาม การบังคับตามระเบียบกฎ เกณฑ์ทางสิ่งแวดล้อมด้วยวิธีนี้อาจจะ เกิดอันตรายได้ ด้วยเหตุว่าแนวทางในการบริหารอาจง่ายที่จะผิดพลาดในการบังคับใช้ หากปราศจากพื้นฐานทางกฎหมาย หรือมิได้รับแรงสนับสนุนจากมติมหาชน

อาจกล่าวได้ว่า นโยบายและกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบัน ได้ดำเนินมาจนถึงจุดหักเห จากจุดแรกที่ซึ่งมุ่งจะปกป้องผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษอันถือเป็น เรื่องหลักที่สำคัญอย่างมาก มาสู่จุดที่สองที่ซึ่งความผาสุกในชีวิตได้กลายมาเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งในการนำมาพิจารณา เพื่อกำหนดนโยบาย แต่ทั้งนี้ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เป็น เครื่องแสดงให้เห็นว่ามาตรการทางกฎหมายได้ถูกยอมรับว่ามีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม ซึ่งก็อาจจะ เป็นด้วย เหตุที่ว่ากรอบของกฎหมายนั้นสามารถที่จะนำมารวบรวมสรุปความต้องการทั้งหลาย เหล่านั้นได้นั่นเอง

3.1.2 มาตรการทางอาญาในกฎหมายควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีรูปแบบที่เป็นลักษณะ เฉพาะตัวของญี่ปุ่นทั้ง การบัญญัติและการนำกฎหมายมาบังคับใช้ ไม่ว่าจะเป็น เรื่องของการวางนโยบาย หรือการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ซึ่งอาจแยกศึกษาวิเคราะห์ในรายละเอียดของกฎหมายได้ดังนี้

- 3.1.2.1 กฎหมาย เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย
- 3.1.2.2 กฎหมาย เกี่ยวกับการคุ้มครองความเสียหายที่เกิดกับสิ่งแวดล้อม
- 3.1.2.3 กฎหมาย เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3.1.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย

กฎหมายที่รัฐได้ผลักดันออกมา เพื่อใช้ เป็นหลักในการควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม ก็คือ "กฎหมายพื้นฐานเพื่อควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อม"(Basic Law for Environmental Pollution Control)⁴ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะมุ่งส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจอย่างเป็นระบบในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความมั่นใจในสุขภาพอันดีและการดำรงชีวิตอยู่อย่าง เป็นสุขของคนในชาติทั้งในปัจจุบันและในอนาคต รวมไปถึง เพื่อให้เกิดสวัสดิภาพอันดีแก่มวลมนุษยชาติ โดยกำหนดอย่างชัดเจนในเรื่องของหลักการอันเป็นพื้นฐาน และระบุนความรับผิดชอบของรัฐ การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบการธุรกิจและการอุตสาหกรรมทั้งหลายตลอดจนปัจเจกประชาชน ทั้งกำหนดนโยบายหลักของรัฐเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอีกด้วย (มาตรา 1) นอกจากนั้นในกฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดถึงความรับผิดชอบของกิจกรรมทางธุรกิจไว้อย่างชัดเจนด้วยว่า กิจกรรมทางธุรกิจควรมีความรับผิดชอบในการจัดให้มีมาตรการต่าง ๆ อันจำเป็นสำหรับป้องกันภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อม อย่างเช่น การบำบัดหรือขจัดควัน- เหม่า น้ำเสีย หรือกากของเสียอันเป็นผลที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรม อีกทั้งจะต้องให้ความร่วมมือกับรัฐ หรือ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴Basic Law for Environmental Pollution Control, (Law No.132 of 1967 Amended by Law No. 132 of 1970 and No. 88 of 1971 and No. 111 of 1973 and No. 84 of 1974 and Amended in 1993.)

สภาพครองห้องถิ่นในการปฏิบัติการดังกล่าว เพื่อป้องกันปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้
 นั้นกิจกรรมทางธุรกิจต่าง ๆ ควรจะพยายามจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสม เพื่อระมัดระวัง
 ป้องกันมิให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการผลิตและการใช้ เครื่องจักร
 ในการผลิตต่าง ๆ ด้วย (มาตรา 3)

อาจกล่าวได้ว่าท่าทีของรัฐในการดำเนินนโยบายโต้ตอบต่อปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นนั้น
 มีลักษณะหรือมีแนวทางในการวางระเบียบกฎเกณฑ์ทางสิ่งแวดล้อม โดยได้ให้ความสำคัญกับ
 การใช้อำนาจรัฐในทางบริหารด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์ข้อบังคับทางสิ่งแวดล้อม เพื่อ เป็นแนว
 ทางในการปฏิบัติแก่กิจการอุตสาหกรรมทั้งหลาย โดยใช้แนวทางในการบริหาร เป็น เครื่อง
 มือมากกว่าที่รัฐจะใช้มาตรการทางกฎหมายในการลงโทษผู้ก่อให้ เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมซึ่ง
 โดยมากก็จะ เป็น เรื่องของการกำหนดถึงความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการทางธุรกิจให้มี
 การใช้มาตรการอันจำเป็นสำหรับป้องกันภาวะมลพิษที่จะ เกิดกับสิ่งแวดล้อม ที่เป็นผลมาจาก
 กระบวนการผลิตและการใช้ เครื่องจักรที่ถือว่าเป็นความต้องการขั้นมูลฐานสำหรับใช้ควบคุม
 ภาวะมลพิษดังกล่าว เพื่อส่งเสริมต่อนโยบายในการโต้ตอบต่อปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมตั้ง
 ที่ได้ เห็นจากรัตนุประสงค์ของ "กฎหมายพื้นฐานเพื่อควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อม" แม้ว่า
 ประเทศญี่ปุ่นจะได้บัญญัติกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมออกมามากมายและกำหนด
 ให้มีการใช้มาตรการทางอาญาต่อกรณีปัญหาด้วยก็ตาม ทั้งนี้ก็ด้วยความ เชื่อมั่นว่าใน เรื่อง
 การป้องกันสิ่งแวดล้อมนี้ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมต่าง ๆ พร้อมทั้งจะให้ความร่วมมือใน
 อันที่จะปฏิบัติตามแนวทางในการบริหารยิ่งกว่าที่จะใช้วิธีการลงโทษ เป็นบทบังคับ ที่สำคัญก็
 คงด้วย เหตุผลที่ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นเองยังคงมีแนวนโยบายที่ เต็มซัดที่จะมุ่งพัฒนาทาง เศรษฐกิจอยู่
 โดยเฉพาะในด้านการอุตสาหกรรม ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการบังคับ
 ทางกฎหมายกับผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมดังกล่าว

จาก เหตุผลที่กล่าวมานี้ทำให้หิ เคาระห์ได้ว่า แนวนโยบายของประเทศญี่ปุ่นในการ
 ควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อมนั้นยังคงกล่าวไม่ได้ว่ามีรัตนุประสงค์ที่จะใช้มาตรการทางอาญา
 เป็น เครื่องมือควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม ที่ เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมอย่าง
 แท้จริง หากแต่มุ่งที่จะกำหนดให้มีการปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ตามแนวทางในการบริหาร
 ซึ่ง เน้นในด้านการจัดให้มีมาตรการต่าง ๆ อันเป็นความจำเป็นพื้นฐานในการควบคุมมลพิษ

ในสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องสำคัญหรือ เป็นประเด็นหลัก เสียมากกว่า โดยรัฐ เชื่อว่าวิธีการ เช่นนี้ จะให้ผลดียิ่งกว่า และสามารถส่งเสริมนโยบายควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมของรัฐให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

3.1.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองความเสียหายที่เกิดกับสิ่งแวดล้อม

มาตรการทางกฎหมายซึ่งใช้บังคับ เพื่อคุ้มครองความเสียหายอย่างใด ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมนั้น มีบัญญัติไว้ใน "Law for the Punishment of Crimes relating to the Environmental Pollution which adversely affects the Health of Persons"⁵ หรือกฎหมายว่าด้วยการลงโทษการกระทำผิดที่เกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่ทำให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพของประชาชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะวางข้อกำหนดเพื่อป้องกันมลพิษในสิ่งแวดล้อม อันเป็นผลมาจากการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจที่ก่อให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพของประชาชน โดยรวบรวมมาตรการต่าง ๆ ซึ่งถูกบัญญัติขึ้น เพื่อป้องกันภาวะมลพิษ เหล่านั้นบนพื้นฐานของกฎหมายหรือพระราชบัญญัติอื่น ๆ โดยให้มีการลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น ๆ (มาตรา 1) ยิ่งไปกว่านั้นกฎหมายฉบับนี้ ยังได้บัญญัติให้ใช้มาตรการทางอาญากับการกระทำความผิดในทางสิ่งแวดล้อมโดยตรง ทั้งที่ได้กระทำโดยเจตนาหรือโดยประมาท และบัญญัติถึงความรับผิดของผู้แทน หรือตัวแทนของผู้กระทำความผิด รวมตลอดถึงได้บัญญัติข้อสันนิษฐานในการกระทำความผิด เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายนี้อีกด้วย ดังนั้นคือ กฎหมายสันนิษฐานไว้ก่อนว่าการผิดบุคคลใดปล่อย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵Law for the Punishment of Crimes relating to the Environmental Pollution which adversely affects the Health of Persons, - Law No.142 of 1970.

สารที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ในการประกอบกิจการอุตสาหกรรม ทำให้ชีวิตและสุขภาพของประชาชนตกอยู่ในอันตราย และอันตรายนั้นอาจจะ เป็นผลจากการปล่อยสารดังกล่าวก็ได้ เช่นนี้ให้ถือว่าอันตรายที่เกิดขึ้นนั้น เกิดขึ้นจากการปล่อยสารดังกล่าวโดยบุคคลผู้นั้น (มาตรา 5) และ

(1) ในกรณีที่ผู้ใดกระทำการปล่อยสารที่ก่อให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพของประชาชน (รวมทั้งสารซึ่งจะก่อให้เกิดอันตราย เมื่อได้สะสม เป็นจำนวนมากในร่างกายมนุษย์ด้วย) ซึ่งเป็นผลมาจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรม โดยเจตนา(intent) ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของประชาชน ผู้นั้นจะต้องถูกลงโทษจำคุกให้ทำงานหนักไม่เกิน 3 ปีหรือปรับไม่เกิน 3 ล้านบาท และหากการกระทำผิดตามที่กล่าวมานั้น เป็นเหตุให้ผู้ได้รับผลร้ายตายหรือได้รับอันตรายแก่กาย ผู้กระทำจะต้องถูกลงโทษจำคุกให้ทำงานหนัก เป็นเวลาไม่เกิน 7 ปีหรือปรับไม่เกิน 5 ล้านบาท (มาตรา 2)

(2) ในกรณีที่ผู้ใดกระทำการปล่อยสารที่ก่อให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพของประชาชน อันเป็นผลจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมโดยประมาท(negligence) ปราศจากความระมัดระวังอันจำเป็น ทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของประชาชน ผู้นั้นจะต้องถูกลงโทษจำคุกให้ทำงานหนักหรือไม่ก็ได้ เป็นเวลาไม่เกิน 2 ปีหรือปรับไม่เกิน 2 ล้านบาท และหากการกระทำผิดตามที่กล่าวมานั้น เป็นเหตุให้ผู้ได้รับผลร้ายตาย หรือได้รับอันตรายแก่กาย ผู้กระทำจะต้องถูกลงโทษจำคุกให้ทำงานหนักหรือไม่ก็ได้ เป็นเวลาไม่เกิน 5 ปีหรือปรับไม่เกิน 3 ล้านบาท (มาตรา 3)

(3) ในกรณีความรับผิดชอบของผู้แทนหรือตัวแทนนั้น กฎหมายบัญญัติว่ากรณีที่ผู้แทนของบริษัทหรือตัวแทน ลูกจ้าง หรือคนงานของบริษัทหรือของบุคคลใด กระทำการอันเป็นความผิดดังที่กล่าวไว้ในกฎหมายนี้ เช่นนี้ไม่เพียงแต่ผู้กระทำจะต้องถูกลงโทษ แต่ทว่าบริษัทหรือบุคคลนั้นจะต้องถูกลงโทษปรับตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายมาตรานั้น ๆ ด้วย (มาตรา 4)

จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้วิเคราะห์ได้ว่าบทบาทของมาตรการทางอาญาที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ มีความสัมพันธ์กับแนวทางการป้องกันปัญหามลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ในลักษณะที่เป็นมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดสภาพบังคับต่อการก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นภายใต้แนวคิดพื้นฐานที่ว่า

การก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นการกระทำที่พิจารณาแล้วว่า เป็นสิ่งที่มีอันตราย ทั้งเป็นการขัดขวางหรือรบกวนสังคม อันสมควรที่จะต้องนำเอามาตรการในการลงโทษมาใช้กับบุคคลที่กระทำการดังกล่าว เพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาภาวะมลพิษทางสิ่งแวดล้อม ฉะนั้น มาตรการทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้จึงนับได้ว่ามีบทบาทในการป้องกันและควบคุมพฤติกรรมที่เป็นอันตรายหรือก่อความเสียหายให้กับสังคมโดยแท้ ทั้งยังเป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อรับรองถึงสิทธิอันเป็นหลักประกันขั้นตำแหน่งสุขภาพและความ เป็นอยู่ในชีวิตของประชาชนภายใต้กรอบแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่จะดำรงชีวิตอยู่ และมีโอกาสใช้ทรัพยากรและธรรมชาติที่มีคุณภาพดีโดยเสมอกัน ทั้งเป็นการรับรองว่าการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้คือ เป็นนโยบายของรัฐที่จะต้องบำรุงรักษา ป้องกัน และจัดการทำลายสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

3.1.2.3 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กฎหมายที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีการจำแนกการควบคุมสิ่งแวดล้อมไว้เฉพาะ เรื่อง โดยได้กำหนดมาตรฐานและมาตรการไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ โดยเฉพาะ ซึ่งทำให้สะดวกแก่การพิจารณาและนำมาควบคุม เพราะสามารถทราบได้ถึงความมุ่งหมายและปัจจัยที่ใช้บังคับการให้เป็นไปตามมาตรฐาน เหล่านั้นด้วย ซึ่งอาจแยกศึกษากฎหมายที่ใช้ควบคุมสิ่งแวดล้อม เฉพาะ เรื่องได้ดังนี้

(1) กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Control Law)

กฎหมายนี้บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมสุขภาพอันดีของประชาชนและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่จำเป็นในการดำรงชีวิต โดยคำนึงถึงมลพิษทางอากาศ ด้วยการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์การแพร่ หรือปล่อยเขม่าและควัน ซึ่งปล่อยออกจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือกิจการธุรกิจใด ๆ อันเป็นผลจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมนั้นและกำหนดขีดจำกัดสูงสุดในการปล่อยไอเสียของ เครื่องยนต์อีกด้วย (มาตรา 1)

มาตรการทางอาญาในกฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ⁶

กฎหมายฉบับนี้มีเป้าหมายหลักในการควบคุมมลพิษทางอากาศ ที่เป็นผลมาจากการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม อันจะมีผลกระทบกระเทือนต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของประชาชน สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้จึงมุ่งเน้นไปในเรื่องการกำหนดวิธีการดำเนินงาน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางเอาไว้โดยอาศัยวิธีการกำหนดระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการแพร่หรือปล่อยควัน- เหม่าของกิจการโรงงานอุตสาหกรรมอย่างเป็นระบบ ตามแนวทางในการบริหาร ซึ่งรัฐ เห็นว่าเป็นมาตรการอันจำเป็นสำหรับป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษทางอากาศที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อม ที่เป็นผลมาจากกระบวนการผลิตและการใช้ เครื่องจักร ซึ่งนับได้ว่าส่วนใหญ่จะเป็น เรื่องของการกำหนดให้ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม มีความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้จึง เป็นการกำหนดถึง มาตรการที่เกี่ยวกับ วิธีการรายงานการติดตั้ง เครื่องปล่อยควัน- เหม่า เมื่อผู้ประกอบการ โรงงานมีความประสงค์จะติดตั้ง เครื่องดังกล่าวในโรงงานอุตสาหกรรม (มาตรา 6) และ หากผู้ประกอบการที่รายงานการติดตั้ง เครื่องปล่อยควัน- เหม่าประสงค์จะ เปลี่ยนแปลง โครงสร้างของ เครื่องอุปกรณ์ดังกล่าวก็จะต้องรายงานการ เปลี่ยนแปลง เช่นนั้นด้วย (มาตรา 8) นอกจากนั้นยังได้กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยควัน- เหม่า ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ กฎหมายกำหนดไว้อีกด้วย (มาตรา 13) ส่วนสาระของกฎหมายในรายละเอียดอื่น ๆ นั้น ก็จะเป็น เรื่องของการกำหนดให้มีคำสั่ง เกี่ยวกับการแก้ไขแผนงานที่ได้ เสนอรายงานไปแล้ว หรือคำสั่ง เกี่ยวกับการปรับปรุงวิธีการปล่อยควัน- เหม่าของโรงงานอุตสาหกรรม ตลอดจน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶Air Pollution Control Law, Law No.97 of 1968 Amended by Law No.18, No.108 and No.134 of 1970, No.88 of 1971, No.84 of 1972 and No.65 of 1974.

มาตรการ เกี่ยวกับการปล่อยสารพิษ โดย เหตุบัง เฮ็ญ รวมไปถึงข้อกำหนด เกี่ยวกับ เรื่อง มาตรการฉุกเฉินต่าง ๆ และวิธีการรับมือกิจการ เป็นต้น

จะ เห็นได้ว่ามาตรการในการดำเนินงานต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ เพื่อป้องกันการ เป็นไป ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ถูกกำหนดขึ้นอย่างสอดคล้องกับนโยบายของรัฐในการ โต้ตอบต่อปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม ที่มุ่งให้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการจัดให้มีมาตรการอัน จำเป็นสำหรับการควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม เป็นอย่างดี ยิ่งไปกว่านั้น ในการดำเนินการ ตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าว กฎหมายยังกำหนดให้อำนาจหน้าที่กับ เจ้าหน้าที่ ของรัฐ เพื่อควบคุมให้มีการปฏิบัติการให้ เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐกำหนดไว้อีกด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ประกอบการโรงงานไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติฝ่าฝืนข้อกำหนด หรือมาตรฐานของรัฐ ตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดังนี้คือ กรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมใดปล่อยควันหรือ เขม่าจากปล่องควัน หรือ เครื่องปล่อยควันไม่ เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายอนุญาตให้ปล่อย ได้ (มาตรา 9,9-2) หรือหากการกระทำดังกล่าวมีที่ท่าจะดำเนินต่อไปเรื่อย ๆ จนอาจ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม (มาตรา 14(1), 14(3)) ผู้ว่ามณฑล (governor of the prefecture) มีอำนาจสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องแก้ไขหรือปรับปรุงวิธีการ ปล่อยควัน-เขม่า หรือปรับปรุงวิธีการทำงาน หรือสั่งห้ามดำเนินการชั่วคราวภายในช่วง เวลาที่กำหนด หรือสั่งให้จัดให้มีมาตรการอื่น ๆ ที่จำเป็น ภายในระยะเวลาอันสมควรก็ได้ นอกจากนี้ ผู้ว่ามณฑลยังมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมปฏิบัติการให้ เป็นไปตามมาตรฐานโดยใช้เครื่องมือใหม่ หรือให้เลิกดำเนินการนั้นชั่วคราว หรือให้ลด การทำงานของ เครื่องหาก เมื่อสภาพดินฟ้าอากาศเกิดภาวะมลพิษถึงขนาด ในกรณีที่โรงงาน อุตสาหกรรม เจาะอย่างตามที่ระบุไว้ตามคำสั่งคณะรัฐมนตรีปล่อยควัน-เขม่า เกินมาตรฐาน ที่กำหนดออกไปสู่บรรยากาศที่อยู่รอบ ๆ โรงงาน (มาตรา 13(1), 13-2(1)) หรือกรณี ที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยสารพิษ ออกไปสู่บรรยากาศโดยเหตุบัง เฮ็ญ จนเป็นผลร้ายต่อ สุขภาพของประชาชน (มาตรา 17(2)) เช่นนี้ ผู้ว่ามณฑลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการใช้ มาตรการอันจำเป็น เพื่อป้องกันการขยายตัวของภาวะมลพิษนั้นหรือมิให้เกิด เหตุเช่นนั้นซ้ำขึ้น อีก และในกรณีจำเป็น เพื่อป้องกันการให้ เป็นไปตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจ เข้าไป ในโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อทำการตรวจสอบการดำเนินงานตามรายงานอีกด้วย (มาตรา

26(1))

นอกจากกรณีดังกล่าวข้างต้นนี้ หากผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมรายใดที่ได้รับคำสั่งอย่างใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว และยังคงฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม หรือหลีกเลี่ยง ชักขวาง หรือปฏิเสธคำสั่งดังกล่าว ผู้ประกอบการนั้นอาจจะต้องรับโทษในทางอาญาอีกด้วย ซึ่งในกฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศนี้ได้บัญญัติถึงลักษณะการกระทำที่มีมาตรการทางอาญาเป็นสภาพบังคับไว้ดังนี้ คือ

(1) การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งหรือละเมิดต่อมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

1.1 ผู้ประกอบการโรงงานที่ฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่ามลพิษที่สั่งให้แก้ไขหรือยกเลิกแบบโครงสร้างหรือวิธีการปล่อยควัน-เขม่าภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือที่สั่งให้ปรับปรุงวิธีการทำงาน หรือวิธีการปล่อยควัน-เขม่า หรือที่สั่งห้ามมิให้ดำเนินการนั้นชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนด เมื่อโรงงานอุตสาหกรรมนั้นปล่อยควัน-เขม่าจากปล่องควันหรือจากเครื่องปล่อยควันไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายอนุญาตให้ปล่อยได้ ผู้นั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 200,000 เยนหรือจำคุกให้ทำงานหนัก (imprisonment with labor) ไม่เกิน 1 ปี (มาตรา 33)

1.2 ผู้ประกอบการโรงงานที่ฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่ามลพิษที่สั่งให้ทำการปล่อยควันหรือเขม่าให้เป็นไปตามมาตรฐานโดยใช้เครื่องมือติดตั้งใหม่ หรือที่สั่งให้เลิกดำเนินการนั้นชั่วคราวภายในเวลาที่กำหนด หรือที่สั่งให้ลดการทำงานของเครื่องเพื่อลดปริมาณความหนาแน่นของควัน-เขม่าในกรณีที่สภาพดินฟ้าอากาศเกิดภาวะมลพิษถึงขนาด ต้องระวางโทษจำคุกให้ทำงานหนักไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 100,000 เยน (มาตรา 33-2(1)) และหากเป็นกรณีที่การปล่อยควัน-เขม่าเกินมาตรฐานที่กำหนดนั้น ผู้ประกอบการโรงงานได้กระทำโดยประมาท ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือนหรือปรับไม่เกิน 50,000 เยน (มาตรา 33-2(2))

(2) การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายในรายละเอียดอื่น ๆ

2.1 ผู้ประกอบการโรงงานรายใดไม่ทำรายงานการติดตั้งเครื่องปล่อยเขม่า-ควัน หรือรายงานการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอุปกรณ์การปล่อยควัน-เขม่า หรือรายงานวิธี

การทำงานของเครื่องปล่อยควัน-เขม่า หรือทำรายงานเท็จ เมื่อประสงค์จะติดตั้งเครื่องดังกล่าวในโรงงานอุตสาหกรรมหรือประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเครื่องดังกล่าว ผู้ นั้นต้องระวางโทษจำคุกให้ทำงานหนักไม่เกิน 3 เดือนหรือปรับไม่เกิน 50,000 เยน ตาม มาตรา 34

2.2 ผู้ประกอบการโรงงานรายใดไม่ทำรายงานถึงสภาพและความก้าวหน้าในการดำเนินกิจการตามที่กฎหมายกำหนด หรือรายงานเท็จ (มาตรา 18) หรือปฏิเสธ ชัด ขวาง หรือหลีกเลี่ยงการตรวจสอบการดำเนินการตามรายงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการ ตามกฎหมาย ผู้ นั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 เยน (มาตรา 35)

(3) ความรับผิดชอบร่วมกัน ในกรณีที่ผู้แทนหรือตัวแทนของบริษัท ลูกจ้างหรือบุคคลอื่น ของบริษัท หรือบุคคลใด กระทำการอันเป็นความผิดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ดังนี้ไม่ เพียงแต่ผู้กระทำความผิด เท่านั้นที่ต้องรับโทษ แต่บริษัทหรือบุคคลนั้นจะต้องถูกปรับตามที่กำหนดไว้ ในกฎหมายมาตรานั้น ๆ ด้วย (มาตรา 36)

จากการศึกษาถึง เป้าหมาย ตลอดจนวิธีดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ กฎหมายฉบับนี้ตามที่กล่าวมานั้น ทำให้สามารถพิจารณาถึงถึงบทบาทของมาตรการทางอาญา ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศนี้ได้ว่า มาตรการทางอาญามีลักษณะ เป็นมาตรการ ประกอบ (Subsidiary measure) โดยมีบทบาทเป็นมาตรการกำหนดบทลงโทษของ กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ เพื่อใช้เป็นสภาพบังคับให้มีการปฏิบัติตามข้อบังคับของ กฎหมาย ซึ่งบัญญัติไว้เป็นแนวทางในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยแท้ ทั้งนี้อาจพิจารณาได้จากลักษณะของการบัญญัติกฎหมายนั้นกำหนดให้การกระทำอัน เป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดข้อกำหนดตามแนวทางในการบริหาร เป็นเงื่อนไขหรือประ เติ้นหลัก ที่สำคัญเพียงประ เติ้น เดียว เท่านั้นที่จะส่งผลให้มาตรการทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เข้า มาเกี่ยวข้องและมีผลบังคับใช้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามาตรการทางอาญานั้นมีบทบาทในการควบคุมและป้องกันมลพิษในสิ่งแวดล้อมในทางอ้อม ที่มีความสำคัญเป็นเพียงมาตรการลำดับรอง และถือว่าอยู่ในฐานะที่เป็นมาตรการประกอบของกฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ เท่านั้น

(2) กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ (Water Pollution Control Law)

กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์ คือ เพื่อป้องกันน้ำเสีย (รวมทั้งการทำให้สภาวะของน้ำเลวลงกว่าคุณภาพของน้ำตามปกติ) ในแหล่งน้ำสาธารณะ เพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน และเพื่อสงวนอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่จำเป็นในการดำรงชีวิต โดยการควบคุมการปล่อยน้ำเสียจากโรงงาน หรือสถานประกอบการต่าง ๆ ลงไปสู่แหล่งน้ำสาธารณะ และเพื่อป้องกันผู้ที่ได้รับความเสียหาย โดยกำหนดให้โรงงาน หรือสถานประกอบการมีความรับผิดชอบต่อทรัพย์สินของผู้เสียหาย ด้วยการชดใช้ค่าเสียหายในกรณีที่น้ำเสียและสิ่งปฏิกูลที่ปล่อยออกมาจากโรงงาน หรือสถานประกอบการไปทำให้สุขภาพของประชาชนเสียหาย (มาตรา 1)

มาตรการทางอาญาในกฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ⁷

วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายฉบับนี้ ก็เพื่อควบคุมการปล่อยน้ำเสียที่เป็นผลมาจากการดำเนินกระบวนการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและอาจก่อให้เกิดภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นในการดำรงชีวิต โดยที่เนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นที่จะกำหนดระเบียบ ข้อบังคับ และกฎเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพน้ำ เพื่อใช้กำกับดูแลและควบคุมระบบการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมก่อนปล่อยลงไปสู่แหล่งน้ำสาธารณะโดยอาศัยวิธีการตามแนวทางในการบริหารของรัฐ เป็นเรื่องสำคัญในการกำหนดถึงความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ให้จัดให้มีมาตรการที่จำเป็นเพื่อขจัดปัญหามลพิษทางน้ำ ที่จะเกิดขึ้นจากการประกอบการอุตสาหกรรม

⁷Water Pollution Control Law, Law No.138 of 1970 Amended-by Law No.88 of 1971 and No.84 of 1972.

ดังกล่าว มาตรการสำคัญ ๆ ที่กำหนดไว้เพื่อบังคับการให้เป็นไปตาม เป้าหมายของกฎหมายฉบับนี้ ก็ได้แก่ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานของกฎหมาย (มาตรา 12) มาตรการที่เกี่ยวกับวิธีการรายงานการติดตั้งเครื่องบำบัดน้ำเสีย เมื่อผู้ประกอบการโรงงานมีความประสงค์ที่จะติดตั้ง เครื่องอุปกรณ์ดังกล่าว (มาตรา 5) หรือหากผู้ประกอบการโรงงานประสงค์จะ เปลี่ยนแปลง เครื่องบำบัดน้ำเสียมาเป็น เครื่องบำบัดน้ำเสีย เฉพาะอย่าง ก็มีการกำหนดเกี่ยวกับวิธีการรายงานการเปลี่ยนแปลง เช่นว่านั่นด้วย (มาตรา 6) นอกจากนี้ กฎหมายยังบัญญัติถึงข้อกำหนดในการติดตั้ง เครื่องบำบัดน้ำเสียไว้อีกด้วย (มาตรา 9) ส่วนเนื้อหาของกฎหมายในรายละเอียดเรื่องอื่น ๆ นั้นก็จะ เป็นเรื่องของ คำสั่ง เกี่ยวกับการปรับปรุงวิธีการปล่อยน้ำเสีย วิธีการรายงานการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของ เครื่องบำบัดน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม รวมไปถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำรายงานและการตรวจตราของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนมาตรการถูกเงินต่าง ๆ เป็นต้น

เป็นที่น่าสังเกตว่าความพยายามในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางน้ำที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ มีความคล้ายคลึงกับวิธีการกำหนดมาตรการควบคุมมลพิษทางอากาศ ที่ทั้งสอง เรื่องนี้ต่างอาศัยการกำหนด เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (น้ำ-อากาศ) เป็นวิธีการนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นความพยายามที่จะใช้อำนาจของรัฐในทางกฎหมายตามแนวทางในการบริหารวางกรอบความรับผิดชอบของผู้ประกอบการโรงงานในการจัดให้มีมาตรการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อใช้ควบคุมภาวะมลพิษทางสิ่งแวดล้อมนั่นเอง ที่สำคัญในการดำเนินการตามมาตรฐานหรือมาตรการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้นนั้น กฎหมายก็ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุม เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอีกด้วย นั่นคือกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรม ใดปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ ไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 8, 12(1)) หรือหากว่าการกระทำดังกล่าว เป็นเหตุให้เกิดภาวะมลพิษทางน้ำในบริเวณแหล่งชุมชนอย่างรุนแรง จนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนและ เกิดความเสียหายกับสิ่งแวดล้อม (มาตรา 18) เช่นนี้ผู้ว่ามณฑล (governor of the prefecture) มีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการโรงงาน เปลี่ยนแปลงวิธีการใช้ เครื่องบำบัดน้ำเสีย หรือวางแผนบำบัด

น้ำเสีย หรือยกเลิกแผนการติดตั้ง เครื่องอุปกรณ์ดังกล่าวชั่วคราวหนึ่ง หรือสั่งให้ผู้ปล่อยน้ำเสียลดปริมาณน้ำเสีย หรือกำหนดให้ใช้มาตรการอื่น ๆ ที่จำเป็นได้ และในการนี้จำเป็น เพื่อควบคุมและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจ เข้าไปในโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อตรวจสอบการทำงานของ เครื่องบำบัดน้ำเสียหรือสิ่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายอีกด้วย (มาตรา 22(1))

นอกจากกรณีดังกล่าวข้างต้นนี้ หากผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมรายใด กระทำการละเมิดต่อข้อกำหนด กฎเกณฑ์หรือมาตรฐานคุณภาพน้ำที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย และได้รับคำสั่งอย่างใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วยังกระทำการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม หรือหลีกเลี่ยง ชัดขวางหรือปฏิเสธคำสั่งดังกล่าว ผู้ประกอบการนั้นอาจต้องรับโทษในทางอาญาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งในกฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำฉบับนี้ได้บัญญัติถึงลักษณะการกระทำที่มี มาตรการทางอาญาเป็นสภาพบังคับไว้ดังนี้ คือ

(1) การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งหรือละเมิดต่อมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

1.1 ผู้ประกอบการโรงงานรายใดที่ฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่ามลพิษ ซึ่งสั่งให้เปลี่ยนแปลงวิธีการใช้ เครื่องบำบัดน้ำเสีย หรือวางแผนบำบัดน้ำเสีย หรือยกเลิกการติดตั้ง เครื่องมือเฉพาะอย่างภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือคำสั่งที่สั่งให้ระงับการปล่อยน้ำเสียหรือให้ระงับการใช้ เครื่องมือบำบัดน้ำเสียภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องระวางโทษจำคุกให้ทำงานหนัก (liable to penal servitude) ไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 200,000 เยน (มาตรา 30)

1.2 ผู้ประกอบการโรงงานรายใดที่ปล่อยน้ำเสียไม่เป็นไปตามมาตรฐาน หรือฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่ามลพิษที่สั่งให้ลดปริมาณน้ำเสียโดยกำหนดให้ใช้มาตรการที่จำเป็นภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องระวางโทษจำคุกให้ทำงานหนักไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 100,000 เยน (มาตรา 31(1)) และหากการปล่อยน้ำเสียไม่เป็นไปตามมาตรฐานนั้น ผู้ประกอบการโรงงานได้กระทำไปโดยประมาท ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือนหรือปรับไม่เกิน 50,000 เยน (มาตรา 31(2))

(2) การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายในรายละเอียดอื่น ๆ

2.1 ผู้ประกอบการโรงงานรายใดที่ปล่อยน้ำเสียออกจากโรงงานโดยไม่ได้ทำรายงานการติดตั้งเครื่องบำบัดน้ำเสีย หรือรายงานการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเครื่องอุปกรณ์การปล่อยน้ำเสีย หรือรายงานวิธีการทำงานของเครื่องอุปกรณ์ดังกล่าว หรือทำรายงานเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกให้ทำงานหนักไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 เยน(มาตรา 32)

2.2 ผู้ประกอบการโรงงานรายใดที่ปล่อยน้ำเสียออกจากโรงงานโดยไม่ได้ยื่นรายงานเกี่ยวกับสถานะของเครื่องบำบัดน้ำเสีย หรือยื่นรายงานเท็จ (มาตรา 22(1)) หรือขัดขวาง ปฏิเสธ หรือหลีกเลี่ยงมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ เข้าไปตรวจสอบการทำงานของเครื่องบำบัดน้ำเสียหรือสิ่งอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายกำหนด ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 เยน (มาตรา 33)

(3) ความรับผิดชอบร่วมกัน กรณีที่ผู้แทนหรือตัวแทนของนิติบุคคล ลูกจ้างหรือคนงานอื่นในหน่วยงานของนิติบุคคล ได้กระทำการอันเป็นความผิดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ เช่นนี้ไม่เพียงแต่ผู้กระทำความผิด เท่านั้นที่จะต้องรับโทษตามกฎหมาย แต่นิติบุคคลหรือบุคคลอื่นนั้นจะต้องถูกปรับตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายมาตรานั้น ๆ ด้วย (มาตรา 34)

จากวัตถุประสงค์และวิธีการบังคับการให้ เป็นไปตาม เป้าหมายของกฎหมายฉบับนี้ที่ ได้ศึกษามานั้น ทำให้ตี เคราะห์ถึงบทบาทของมาตรการทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ได้ว่ามาตรการทางอาญามีลักษณะ เป็นมาตรการประกอบ (Subsidiary measure) ซึ่งถูกใช้ เป็นบทกำหนดโทษของกฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ เพื่อบังคับการให้ เป็นไปตามจุดมุ่งหมาย ของกฎหมาย เท่านั้น อันถือได้ว่ามาตรการทางอาญาในกฎหมายฉบับนี้มีความสำคัญ เป็นอันดับ รองจากมาตรการขั้นพื้นฐานอันจำเป็น ในการควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม ที่รัฐกำหนดขึ้นตาม แนวทางในการบริหาร ทั้งนี้ก็ด้วย เหตุผลที่ว่ามาตรการทางอาญาในกฎหมายฉบับนี้จะ เข้ามา เกี่ยวข้องและมีผลบังคับใช้ต่อ เมื่อมีการกระทำการละเมิดต่อข้อกำหนด หรือฝ่าฝืนคำสั่งตาม แนวทางในการบริหาร เท่านั้น มาตรการทางอาญาดังกล่าวจึงมีบทบาทในการควบคุมและ ป้องกันความเสียหายอย่างใด ๆ ที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมแต่เพียงในทางอ้อม ดังนั้น จึง

อาจกล่าวได้ว่ามาตรการทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำฉบับนี้ มีฐานะที่เป็นเพียง มาตรการประกอบของกฎหมายเท่านั้น

(3) กฎหมายจัดการกากของเสีย (Waste Management Law)

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ คือ เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต และส่งเสริมสุขภาพของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น ตลอดจนแสวงหาแนวทางอันเหมาะสม เพื่อใช้ในการจัดการควบคุมกากของเสีย และทำให้สิ่งแวดล้อมที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต สะอาดบริสุทธิ์ (มาตรา 1)

มาตรการทางอาญาในกฎหมายจัดการกากของเสีย⁸

กฎหมายฉบับนี้มีความมุ่งหมายหลักในอันที่จะกำหนดมาตรการอันเหมาะสม สำหรับใช้ในการจัดการเกี่ยวกับกากของเสีย เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสุขภาพอันดีของประชาชน และเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่จำเป็นในการดำรงชีวิต ดังนั้น เนื้อหาที่สำคัญของกฎหมายฉบับนี้จึงมุ่งเน้นไปในเรื่องการกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้การเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางเอาไว้โดยอาศัยวิธีการตามแนวทางในการบริหารเป็นหลัก โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการกากของเสียจากการอุตสาหกรรมนั้นกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดถึงมาตรการที่สำคัญ ๆ ไว้ดังต่อไปนี้ อย่างเช่น มาตรการเกี่ยวกับการเข้าจัดการกากของเสียโดยผู้ประกอบการ (มาตรา 12) ข้อกำหนดเกี่ยวกับผู้ประกอบการในเรื่องการจัดการกากของเสีย (มาตรา

⁸Waste Management Law, Law No.137 of 1970 Amended by Law No.71 of 1974.

14) ข้อห้ามเกี่ยวกับการทิ้งกากของเสีย (มาตรา 16) และข้อกำหนดเกี่ยวกับโรงงานบำบัดกากของเสียจากการอุตสาหกรรม ส่วนเนื้อหาของกฎหมายในรายละเอียดอื่น ๆ นั้นก็จะเป็นการกำหนดเกี่ยวกับวิธีการรวบรวมรายงานการจัดการกากของเสีย การตรวจสอบวิธีการจัดการกากของเสีย รวมไปถึงการปฏิบัติการทางเทคนิคในการจัดการกากของเสีย เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่าวิธีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ มีความสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับแนวนโยบายของรัฐในการได้ตอบสนองปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งมุ่งเน้นให้รัฐใช้อำนาจในทางกฎหมายกำหนดกฎ เกณฑ์ ระเบียบ วิธีปฏิบัติ หรือมาตรการอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อม มากกว่าที่จะใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับกับการแก้ปัญหาโดยตรง นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับควบคุมและบังคับการให้มีการปฏิบัติตามกฎ เกณฑ์และมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดไว้ อีกด้วย กล่าวคือ กรณีที่การปฏิบัติหรือการดูแลรักษากากของเสียจากการอุตสาหกรรมของโรงงานบำบัดกากของเสียไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 15 (3)) หรือกรณีที่การจัดการใด ๆ เกี่ยวกับกากของเสียจากการอุตสาหกรรมของผู้ประกอบการโรงงานไม่เป็นไปตามกฎ เกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด หรือกรณีที่การเก็บรักษากากของเสียดังกล่าวไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 12(4)) เหล่านี้ผู้ว่ามณฑลมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินการดังกล่าวกำหนดวิธีการแก้ไขที่จำเป็น หรือสั่งปิดไว้ชั่วคราวซึ่งกิจการดังกล่าวภายในเวลาอันสมควร หรือสั่งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องในธุรกิจนั้นเปลี่ยนแปลงวิธีการขนส่ง การจัดการหรือการเก็บรักษา หรือกำหนดวิธีการอื่น ๆ ที่จำเป็นก็ได้ และยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ ผู้ว่ามณฑลหรือ/และนายกเทศมนตรี(the mayors of municipalities)มีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสถานที่เก็บรักษา หรือจัดการกากของเสียจากการอุตสาหกรรมเพื่อการตรวจสอบได้ด้วย (มาตรา 19)

นอกจากกรณีที่กล่าวมาข้างต้นนี้ หากผู้ดำเนินการรายใดกระทำการอันเป็นการละเมิดต่อกฎ เกณฑ์หรือข้อกำหนดของกฎหมายและได้รับคำสั่งอย่างใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ของ

รัฐให้แก่แก้ไขแล้วยังคงฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิเสธ หรือขัดขวางคำสั่งดังกล่าว ผู้ดำเนินกิจการนั้นอาจต้องรับโทษในทางอาญาสำหรับการฝ่าฝืน เช่นนั้นด้วย ซึ่งในกฎหมายจัดการกากของเสียฉบับนี้ ก็ได้บัญญัติถึงลักษณะการกระทำที่มีมาตรการทางอาญา เป็นสภาพบังคับไว้ดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

(1) การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งหรือละเมิดต่อมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ กรณีที่ผู้ใดซึ่งดำเนินกิจการโรงงานบำบัดกากของเสียจากการอุตสาหกรรมฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่ามลพิษ ซึ่งสั่งให้ผู้นั้นกำหนดวิธีการแก้ไข หรือสั่งพักไว้ชั่วคราวซึ่งกิจกรรมดังกล่าวภายในระยะเวลาอันสมควร หรือที่สั่งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการนั้น ๆ เปลี่ยนแปลงวิธีการขนส่ง การจัดการ การเก็บรักษา หรือที่กำหนดวิธีการอื่น ๆ ที่จำเป็นเมื่อการจัดการใด ๆ เกี่ยวกับกากของเสียจากการอุตสาหกรรมของผู้ประกอบการโรงงานไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด หรือการเก็บรักษากากของเสียดังกล่าวไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 50,000 เยน (มาตรา 26)

(2) การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายในรายละเอียดอื่น ๆ

2.1 กรณีที่ผู้ใดรับเข้าดำเนินกิจการเก็บรักษา ขนส่ง หรือจัดการกากของเสียจากการอุตสาหกรรม โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ว่ามลพิษแห่งท้องที่ที่ผู้นั้นจะเข้าทำกิจการดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 100,000 เยน (มาตรา 25)

2.2 กรณีที่ผู้ใดทำการถ่ายเทกากของเสียจากการอุตสาหกรรมลงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หรือลงสู่ท้องทะเลมากกว่าหนึ่งแห่งตามที่กฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ผู้นั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 เยน (มาตรา 27)

2.3 กรณีที่ผู้ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการจัดการกากของเสีย ไม่ส่งรายงานที่จำเป็นเกี่ยวกับการเก็บรักษา ขนส่ง หรือการจัดการกากของเสีย หรือรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของโรงงานบำบัดกากของเสียจากการอุตสาหกรรมหรือส่งรายงานเท็จ (มาตรา 18) หรือผู้ปฏิเสธ หรือขัดขวางการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ที่เข้าไปตรวจสอบสถานที่เก็บรักษา หรือจัดการกากของเสียจากการอุตสาหกรรมตามกฎหมาย หรือกรณีที่โรงงานบำบัดกากของเสียจากการอุตสาหกรรมใดไม่จัดให้มีผู้ปฏิบัติการทางเทคนิคสำหรับดูแลกิจการด้าน

เทคนิคหรือรักษาบำรุง หรือปฏิบัติงานของโรงงานดังกล่าว ผู้มันต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 30,000 เยน(มาตรา 28)

(3) ความรับผิดชอบร่วมกัน กรณีผู้แทนหรือตัวแทนของนิติบุคคล ลูกจ้าง หรือคนงาน ในหน่วยงานของนิติบุคคล หรือบุคคลใด ๆ กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติหรือข้อกำหนดของกฎหมายฉบับนี้ นอกจากผู้กระทำความผิดจะต้องรับโทษแล้ว นิติบุคคลหรือบุคคลนั้นจะต้องถูกปรับตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายมาตรานั้น ๆ ด้วย (มาตรา 29)

จากที่ได้ศึกษาถึงวัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายของกฎหมายจัดการกากของเสียตั้งที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้สามารถวิเคราะห์ได้ว่าบทบาทของมาตรการทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ มีลักษณะ เป็นมาตรการประกอบที่ใช้เป็นบทกำหนดโทษของกฎหมายจัดการกากของเสีย เป็นสภาพบังคับให้มีการปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายโดยแท้ กล่าวคือ มาตรการทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้และ เข้ามา เกี่ยวข้องต่อ เมื่อมีการกระทำอัน เป็นการฝ่าฝืนคำสั่งตามแนวทางในการบริหารหรือมีการกระทำละเมิด เกณฑ์มาตรฐานที่รัฐกำหนดขึ้นแล้ว เท่านั้นโดยถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญเพียงประการเดียว ส่วนกรณีความเสียหายอย่างใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าวไม่ว่าจะมีผลร้ายแรง หรือกระทบกระเทือนต่อสุขภาพของประชาชนหรือส่งผลเสียหายกับสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างไรนั้น มาตรการทางอาญากลับไม่มีบทบาท เข้าไปคุ้มครองควบคุมความเสียหายในส่วนนี้ด้วยแต่อย่างใด ดังนี้ จึงทำให้กล่าวได้ว่ามาตรการทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดการกากของเสียฉบับนี้มีบทบาทสำคัญเป็นประการหลักในฐานะที่เป็นสภาพบังคับต่อการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อกฎ เกณฑ์ หรือมาตรฐานที่กำหนดขึ้นตามแนวทางในการบริหาร เท่านั้น แต่สำหรับบทบาทของมาตรการทางอาญาในการควบคุมและป้องกันสิ่งแวดล้อมนั้นจะเป็นเพียงบทบาทในทางอ้อมและมีความสำคัญเป็นลำดับรอง ดังนั้น มาตรการทางอาญาจึงมีลักษณะ เป็นแต่เพียงมาตรการประกอบ (Subsidiary measure) ของกฎหมายจัดการกากของเสียเท่านั้น

(4) กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้อบังคับในเรื่องเสียง (Noise Regulation - Law)

กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์ คือ เพื่อปกป้องสุขภาพ และสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นในการดำรงชีวิตของมนุษย์ โดยการวางระเบียบเกี่ยวกับการทำให้เกิดเสียง เนื่องจากการทำงานของโรงงานอุตสาหกรรม และสถานประกอบการอื่น ๆ รวมทั้งการทำการก่อสร้าง ซึ่งจะมีผลต่อพื้นที่สำคัญ ๆ และโดยการกำหนดระดับเสียงสูงสุดที่จะอนุญาตให้ยานพาหนะทำให้เกิดเสียงได้ด้วย (มาตรา 1)

มาตรการทางอาญาในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้อบังคับในเรื่องเสียง⁹

วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้อบังคับในเรื่องเสียงฉบับนี้ คือ เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสุขภาพของประชาชน และปกป้องสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นในการดำรงชีวิต ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากภาวะมลพิษทางเสียง โดยเนื้อหาสาระที่สำคัญของกฎหมายฉบับนี้ นั้นรัฐก็มุ่งเน้นที่จะกำหนดมาตรการที่จำเป็น ตลอดจนวางกฎระเบียบเกี่ยวกับการทำให้เกิดเสียง ทั้งนี้ เพื่อควบคุมระดับเสียงจากแหล่งกำเนิดให้อยู่ในระดับที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำให้เกิดเสียง เนื่องจากการทำงานของโรงงานซึ่งจะมีผลต่อพื้นที่สำคัญ ๆ โดยอาศัยวิธีการกำหนดมาตรการ และวางระเบียบข้อบังคับตามแนวทางในการบริหาร เป็นประเด็นสำคัญในการที่จะกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานมีความรับผิดชอบต่อการแก้ปัญหาภาวะมลพิษทางเสียงที่จะเกิดขึ้น โดยการกำหนดให้ผู้

⁹Noise Regulation Law, Law No.90 of 1968 Amended by Law No.

18, No.108 and No.135 of 1970 and No.88 of 1971.

ประกอบกิจการโรงงานจัดให้มีมาตรการอันจำเป็น เพื่อขจัดหรือบรรเทาภาวะมลพิษดังกล่าว ที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินกระบวนการผลิตหรือการใช้ เครื่องจักรของโรงงานอุตสาหกรรม มาตรการต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย นี้ ก็ได้แก่ การกำหนดระเบียบ เกี่ยวกับการทำรายงานการติดตั้ง เครื่องกำจัด เสียง เฉพาะ อย่าง เมื่อบุคคลใดประสงค์จะติดตั้ง เครื่องมอดังกล่าวในโรงงานอุตสาหกรรม (มาตรา 6) การกำหนดกฎระเบียบ เกี่ยวกับวิธีการทำรายงานการเปลี่ยนแปลงจำนวน หรืออุปกรณ์อื่น ๆ ของเครื่องกำจัด เสียง เฉพาะอย่าง หากจะมีการเปลี่ยนแปลงภายหลังจากที่ได้รับรายงานการติดตั้ง เครื่องอุปกรณ์ดังกล่าวไปแล้ว (มาตรา 8) หรือมาตรการที่กำหนดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานของ เครื่องกำจัด เสียง ที่ติดตั้งในโรงงานอุตสาหกรรม (มาตรา 7) ส่วน เนื้อหาของกฎหมายในรายละเอียด เรื่องอื่น ๆ นั้น ก็จะเป็นเรื่องของคำแนะนำ และคำสั่ง เกี่ยวกับการกำจัดสภาวะการณ์ที่จะก่อให้เกิดอันตรายจาก เสียง รวมไปถึงมาตรการในการ ตรวจตราและการทำรายงานข้อมูล เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานตามกฎหมายนี้ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่ามาตรการและวิธีการดำเนินการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ ถูกกำหนดขึ้นอย่างสอดคล้องกับแนวนโยบายของ รัฐในการได้ตอบต่อปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่มุ่งให้รัฐใช้อำนาจในทางกฎหมายกำหนดให้มีมาตรการต่าง ๆ ซึ่งเป็นความต้องการขั้นมูลฐานในการควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อม ภายใต้หลักการตามแนวทางในการบริหาร มากกว่าที่จะให้รัฐดำเนินการทางกฎหมายตอบโต้ต่อกรณีปัญหาดังกล่าว และ เพื่อให้การดำเนินการตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายยังได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่กับ เจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุม บังคับการให้มีการปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้อีกด้วย กล่าวคือ ในกรณี ที่ระดับ เสียงที่ปล่อยออกมาจากโรงงานอุตสาหกรรม เกินกว่า เกณฑ์มาตรฐาน ทำให้เกิดผล ต่อสิ่งแวดล้อมและพื้นที่บริเวณรอบ ๆ โรงงานแห่งนั้น (มาตรา 12(1)) เช่นนี้ผู้ว่ามลพิษมี อำนาจสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในกิจการดังกล่าวกำหนดวิธีการลดระดับ เสียงหรือ/และ เปลี่ยนวิธี ดำเนินงานการในทางปฏิบัติ หรือ เปลี่ยนแบบปฏิบัติให้สะดวกยิ่งขึ้น และหากในกรณีมีความ จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานตามกฎหมาย ผู้ว่ามลพิษมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ เข้าไปในโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อตรวจสอบ เครื่องอุปกรณ์ที่ใช้ในการลดระดับ เสียงได้



(มาตรา 20(1))

นอกจากกรณีที่กำลังกล่าวมาข้างต้นนี้ หากผู้ประกอบการกิจการโรงงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดเสียงรบกวนที่กระทำการละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้และได้รับคำสั่งอย่างใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจแล้ว ยังคงฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม หรือหลีกเลี่ยง ชัดขวาง หรือปฏิเสธคำสั่งดังกล่าว กรณีเช่นนี้ผู้ประกอบการหรือผู้ที่เกี่ยวข้องนั้นอาจจะต้องรับโทษในทางอาญาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้อบังคับในเรื่องเสียงฉบับนี้ ได้บัญญัติถึงลักษณะการกระทำที่มีมาตรการทางอาญา เป็นสภาพบังคับไว้หลายกรณีดังนี้ คือ

(1) การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งหรือละเมิดต่อมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดเสียงรบกวนฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่ามลพิษ ที่สั่งให้แก่ไขว้วิธีการลดระดับเสียงหรือและเปลี่ยนวิธีดำเนินการในทางปฏิบัติหรือเปลี่ยนแปลงปฏิบัติให้สะดวกยิ่งขึ้น เมื่อระดับเสียงที่ปล่อยออกมาจากโรงงานอุตสาหกรรมเกินกว่า เกณฑ์มาตรฐาน ทำให้เกิดผลต่อสิ่งแวดล้อมและพื้นที่บริเวณรอบ ๆ โรงงานแห่งนั้น ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกให้ทำงานหนัก (penal servitude) ไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 เยน (มาตรา 29)

(2) การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายในรายละเอียดอื่น ๆ

2.1 กรณีที่ผู้ก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรมรายใดไม่จัดทำหรือส่งรายงานเกี่ยวกับการติดตั้ง เครื่องกำจัดเสียงเฉพาะอย่าง ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 6) หรือส่งรายงานเท็จ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 เยน (มาตรา 30)

2.2 กรณีที่ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมรายใดไม่ส่งรายงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนกระบวนการทำงานของ เครื่องกำจัดเสียง (มาตรา 7(1)) หรือไม่ส่งรายงานการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดเกี่ยวกับการติดตั้ง โครงสร้าง หรือวิธีการทำงานของ เครื่องกำจัดเสียงตามรายการที่กฎหมายกำหนดให้มีในรายงาน (มาตรา 8(1)) หรือทำการชัดขวาง ปฏิเสธ หรือหลีกเลี่ยงการเข้าไปตรวจสอบเครื่องอุปกรณ์ที่ใช้ในการลดระดับเสียงของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานตามกฎหมาย (มาตรา 20(1)) ผู้นั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 30,000 เยน (มาตรา 31)

(3) ความรับผิดชอบร่วมกัน กรณีที่ผู้แทนหรือตัวแทนของนิติบุคคล ลูกจ้างหรือคนงาน ในหน่วยงานของนิติบุคคลหรือบุคคลใด กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบทบัญญัติ แห่งกฎหมายฉบับนี้ ไม่เพียงแต่ผู้กระทำความผิดจะถูกลงโทษ แต่นิติบุคคลหรือบุคคลนั้นจะต้องถูก ลงโทษปรับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรานั้น ๆ ด้วย (มาตรา 32)

เมื่อได้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินการ ตลอดจนวิธีบังคับการ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้อบังคับในเรื่องเสียงฉบับนี้แล้ว ทำให้วิเคราะห์ได้ว่า บทบาทของมาตรการทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้นั้น มีลักษณะที่เป็นมาตรการ ประกอบ (Subsidiary measure) โดยแท้ กล่าวคือ มาตรการทางอาญาดังกล่าวนี้ออก บัญญัติขึ้นโดยมีความมุ่งหมายที่จะใช้ เป็นสภาพบังคับกำหนดโทษกับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืน หรือละเมิดต่อเกณฑ์มาตรฐาน และระเบียบข้อบังคับซึ่งกำหนดขึ้นตามแนวทางในการบริหาร โดยตรง บทบาทของมาตรการทางอาญาดังที่กล่าวนี้ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งหรือ เป็น มาตรการหนึ่งที่รัฐประสงคฺจะใช้ควบคุมป้องกันปัญหามลพิษทางเสียงโดยแท้ อย่างไรก็ตาม ก็ยังอาจกล่าวได้ว่ามาตรการทางอาญาที่บัญญัติไว้นี้มีบทบาทที่สำคัญอย่างมากที่จะ เชื่ออำนาจ ให้เกิดประโยชน์ต่อการ เพิ่มประสิทธิภาพและการพัฒนาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้อบังคับในเรื่องเสียงได้เป็นอย่างดี

3.1.3 บทบาทของมาตรการทางอาญาในกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษจากโรงงาน อุตสาหกรรมของประเทศไทย

จากการศึกษาถึงกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยที่กล่าว มาข้างต้นนั้น ทำให้กล่าวได้ว่ามาตรการทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวถูกบัญญัติขึ้น อย่างรอบคอบและเป็นระบบ ซึ่งจะอาจแยกพิจารณาถึงโครงสร้างและรูปแบบของมาตรการ ทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยได้ดังนี้

(1) การจำแนกลักษณะของการกระทำที่มีมาตรการทางอาญา เป็นสภาพบังคับใน กฎหมายควบคุมภาวะมลพิษต่าง ๆ นั้น เป็นระบบที่ชัดเจนโดยจำแนกลักษณะของการกระทำ

ออก เป็น

ก. การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนคำสั่ง ของผู้ว่ามณฑลหรือนายกเทศมนตรีซึ่ง ออกมา เพื่อสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทำการแก้ไขอย่างใด ๆ เมื่อมีการกระทำละเมิดต่อระเบียบ กฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้

ข. การกระทำอันเป็นการละเมิด ต่อกฎเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อควบคุมการแพร่ หรือปล่อยมลพิษโดยตรง

ค. การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืน ต่อหัตถ์บัญญัติของกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษ ในรายละเอียดอื่น ๆ เช่น การทำรายงาน การยื่นรายงาน บันทึก หรือเอกสารใด ๆ รวมทั้งการขัดขวาง หรือหลีกเลี่ยงการตรวจสอบของ เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมาย เป็นต้น

ง. ความรับผิดชอบร่วมกันของผู้อื่น ในการผู้แทน ตัวแทน หรือลูกจ้างของผู้นั้น เป็นผู้กระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อม

(2) การจำแนกลักษณะของการกระทำอันเป็นความผิดตามที่กล่าวมานั้น จะ เป็น เครื่องกำหนดความหนัก - เบาของอัตราโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายด้วย โดยสามารถที่จะ เรียงลำดับของลักษณะการกระทำผิดจากที่ต้องรับโทษหนักถึงโทษ เบาได้ ดังนี้

- ก. การฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่ามณฑล หรือนายกเทศมนตรี
- ข. การละเมิด เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยตรง
- ค. การฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของกฎหมายในรายละเอียด
- ง. ความรับผิดชอบร่วมกันของผู้อื่น

(3) มีการแยกแยะระดับของการกระทำผิดทางสิ่งแวดล้อม ออกเป็น 2 ระดับ คือ

- ก. การกระทำผิดโดยเจตนา (Intent)
- ข. การกระทำผิดโดยประมาท (Negligence)

แม้ว่าการกระทำผิดส่วนใหญ่ในนั้น กฎหมายจะบัญญัติให้ เป็นกรณีที่ต้องกระทำโดยมี เจตนาก็ตาม แต่กฎหมายก็ยังบัญญัติให้ผู้กระทำมีความรับผิดชอบตามกฎหมายฐานกระทำโดย ประมาทไว้ด้วยในบางกรณี ดังที่ปรากฏใน

- กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Control Law) มาตรา 33-2 (2)
- กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ (Water pollution Control Law) มาตรา 31 (2) และ
- กฎหมายว่าด้วยการลงโทษการกระทำความผิด ที่เกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมซึ่งก่อให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพของประชาชน (Law for The Punishment of Crimes relating to The Environmental Pollution which adversely affects The Health of Persons) มาตรา 3

นอกจากนี้ระดับของการกระทำความผิดทางสิ่งแวดล้อมดังที่กล่าวนี้ ยังมีกำหนดอัตราโทษหนัก - เบาต่างกันอีกด้วย ซึ่งในการนี้การกระทำความผิดโดยเจตนา นั้น อัตราโทษที่กำหนดไว้จะหนักกว่าการกระทำความผิดโดยประมาท ทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ

(4) การลงโทษจำคุกในการกระทำความผิดทางสิ่งแวดล้อมจะมีลักษณะพิเศษ คือ จะเป็นการลงโทษจำคุกโดยกำหนดให้ทำงานหนักด้วย ซึ่งกฎหมายจะบัญญัติโทษที่ว่ามีไว้ในลักษณะต่าง ๆ กัน ดังนี้

- ก. บัญญัติว่า "Imprisonment with labor" ในกฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ
- ข. บัญญัติว่า "Penal servitude" ในกฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ
- ค. บัญญัติว่า "Imprisonment with prison labor" ในกฎหมายว่าด้วยการลงโทษการกระทำความผิด ที่เกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อม ซึ่งก่อให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพของประชาชน

ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า ในกฎหมายควบคุมกากของเสีย และในการนี้การกระทำความผิดโดยประมาทนั้น กฎหมายจะบัญญัติให้ลงโทษจำคุก โดยไม่มีการกำหนดให้ทำงานหนักด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การลงโทษจำคุกให้ทำงานหนักนี้ บางกรณีก็ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของศาลว่าจะกำหนดให้มีการทำงานหนักด้วยหรือไม่ก็ได้ ดังที่ปรากฏอยู่ใน มาตรา 3 แห่งกฎหมายว่าด้วยการลงโทษการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งก่อให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพของประชาชน ซึ่งบัญญัติถึงกรณีการกระทำความผิดโดยประมาททำให้เกิด

อันตรายแก่ชีวิต และร่างกายของประชาชน โดยการปล่อยสารที่ก่อให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพของประชาชน อันเป็นผลเนื่องมาแต่การดำเนินการกิจการอุตสาหกรรมหรือธุรกิจใด ๆ

(5) บทลงโทษในกฎหมายควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม มีการกำหนดในหลายลักษณะ ดังนี้

- ก. ลงโทษจำคุกให้ทำงานหนัก
- ข. ลงโทษจำคุก
- ค. ลงโทษปรับ

ซึ่งลักษณะของบทลงโทษดังกล่าวนี้ ยังได้กำหนดให้มีความสัมพันธ์สอดคล้องกับการจำแนกลักษณะของการกระทำผิดอีกด้วย กล่าวคือ

1. การฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการ หรือนายกเทศมนตรี จะมีการกำหนดโทษหนัก ทั้งจำคุกให้ทำงานหนัก หรือจำคุก และให้มีโทษปรับด้วย
2. การละเมิดเกณฑ์มาตรฐานสิ่งแวดล้อมโดยตรง จะมีการกำหนดโทษเบา ลงกว่ากรณีแรก แต่ยังมีทั้งโทษจำคุกให้ทำงานหนัก หรือจำคุก และให้มีโทษปรับด้วย
3. การฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของกฎหมายในรายละเอียด จะมีการกำหนดโทษทั้งจำคุกให้ทำงานหนัก หรือจำคุก และให้มีโทษปรับด้วย แต่จะเป็นโทษที่กำหนดไว้ในสถานเบาว่าสองกรณีแรก และในบางกรณีลักษณะการกระทำเช่นนี้ จะมีการกำหนดโทษแต่เพียงโทษปรับสถานเดียว
4. ความรับผิดชอบร่วมกันของผู้อื่น จะมีการกำหนดให้มีโทษปรับสถานเดียว

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าโดยหลักการแล้วการลงโทษนั้นอาจทำให้เกิดผลได้ในหลายประการแล้วแต่วิธีการที่จะดำเนินการลงโทษนั้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ในการลงโทษนี้ย่อมแตกต่างกันไปตามค่านิยมของสังคมและปฏิกิริยาของชุมชนที่มีต่อการกระทำผิด จากการศึกษาถึงกฎหมายควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อม เฉพาะ เรื่องของประเทศไทยดังกล่าวมานั้น ทำให้วิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างอัตราโทษกับลักษณะการกระทำผิดทางสิ่งแวดล้อมได้ว่าการกำหนดอัตราโทษในกฎหมายดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องกับทฤษฎีสัมพัทธ์ (Relative Theory) ซึ่งถือว่าการลงโทษในทางอาญากับการกระทำผิดทางสิ่งแวดล้อมนั้นมิได้กระทำไปเพียงเพราะผู้กระทำมีความผิดจึงต้องลงโทษ ทั้ง

การลงโทษในการผิดก็มีได้ เป็นไปเพื่อรักษาความยุติธรรมเท่านั้น หากแต่จะต้องลงโทษ เพื่อให้สมกับจุดประสงค์บางสิ่งบางอย่างซึ่งรัฐมุ่งบรรลุถึง หรืออีกนัยหนึ่ง เป็นการลงโทษโดยถือเอานโยบายของรัฐที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคม เป็นหลักสำคัญอันนับได้ว่าการลงโทษในลักษณะดังกล่าวนี้มีความมุ่งหมาย เพื่อให้คนทั่วไปมีความหวาดหวั่นต่อการกระทำผิดซึ่งเป็นวิธีการป้องกันทั่วไปที่จะต้อง เริ่มต้นด้วยการกำหนดบทลงโทษ อันเป็นการบังคับทางจิตใจผู้ที่คิดจะกระทำผิดให้ เลิกล้มความตั้งใจนั้น เสียและหาก เมื่อยังมีผู้กระทำความผิดจึงจำต้องลงโทษ เพื่อมิให้บุคคลอื่นกล้ากระทำผิด เช่นเดียวกันนั้นขึ้นอีก ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการกำหนดอัตราโทษทางอาญาในกฎหมายควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อม เฉพาะ เรื่อง เหล่านี้มีความสอดคล้องสัมพันธ์กับการกระทำผิดที่ เป็นการกำหนดอัตราโทษโดยจะพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำ และผลของการกระทำผิดนั้น ซึ่งแท้จริงแล้วมีส่วน เป็นการสนับสนุนนโยบายของรัฐที่จะป้องปรามไม่ให้มีการกระทำผิด เช่นนั้น เกิดขึ้นนั่นเอง

ถึงกระนั้นก็ตามก็ เป็นที่น่าสัง เกตว่า วัตถุประสงค์ของการลงโทษในการกระทำผิดทางสิ่งแวดล้อมนั้นนอกจากจะมีความมุ่งหมายที่จะข่มขู่หรือปรามการกระทำผิด(Deterence) แล้ว ยังพบอีกว่าการลงโทษในการกระทำผิดดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะลงโทษ เพื่อชดเชยความผิดที่เกิดขึ้น(Expiation) อีกด้วย กล่าวคือ ประสงค์ที่จะลงโทษ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดใช้หนี้ที่ได้ก่อขึ้นให้กับสังคม เพื่อสนองตอบปฏิกริยาของชุมชนและ เสริมสร้างความมั่นคงให้แก่สังคมโดยความมุ่งหมายของการลงโทษในลักษณะนี้มี เป้าหมายสำคัญอยู่ที่ เพื่อหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกซึ่งมุ่งไปในทางตัดโอกาสแก่ผู้กระทำผิด(Incapacitation) อย่างแท้จริง และจะมุ่งใช้วิธีการลงโทษปรับ(Fine) สำหรับความผิดนั้น ๆ เป็นสำคัญ ซึ่งจะ เห็นได้จาก ลักษณะการกำหนดอัตราโทษปรับในการกระทำผิดทางสิ่งแวดล้อมที่มีอัตราค่อนข้างสูง เมื่อคิดเทียบกับอัตราโทษปรับในการกระทำผิดทางอาญาทั่วไป จากความมุ่งหมายที่กล่าวมานั้นเป็น สิ่งแสดงให้ เห็นว่า การใช้มาตรการทางอาญากับปัญหาการกระทำผิดทางสิ่งแวดล้อม เช่นนี้มี ลักษณะที่สอดคล้องกับหลัก เกณฑ์อัตราประโยชน์ที่มุ่งที่จะใช้มาตรการทางอาญาป้องปรามการกระทำผิดมากกว่าประสงค์ที่จะใช้ลงโทษผู้กระทำผิด และยึดถือหลักการป้องกัน เป็น เป้าหมายอุดมคติของการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ซึ่งในปัจจุบันกล่าวได้ว่าวิธีการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากมติมหาชน เพราะบรรดาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น

นั้นกระตุ้นให้สาธารณชนตระหนักถึงความต้องการที่จะปกป้องสิ่งแวดล้อมและ เกิดความคิดว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น เป็น เรื่องสำคัญอัน เป็นส่วนรวมมิใช่ เป็นแต่ เพียงปัญหาความยุ่งยาก ในทางการบริหารเท่านั้น ด้วยเหตุผลที่กล่าวมานี้เอง จึงทำให้วิ เคราะห์ได้ว่าโดยพื้นฐาน แล้วโทษทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อม เฉพาะ เรื่อง เหล่านี้ล้วน มีความสัมพันธ์กับแนวคิดและทฤษฎีทางอาญา เป็นอย่างดี ยิ่งไปกว่านั้น ยังทำให้ทราบอีกด้วย ว่าความประสงค์ในการใช้มาตรการทางอาญาควบคุมปัญหาการกระทำผิดทางสิ่งแวดล้อมนั้น มีเป้าหมายหลักคือ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสังคมและสาธารณชนโดยส่วนรวม และ เพื่อ สนับสนุนให้นโยบายทาง เศรษฐกิจของรัฐดำเนินต่อไปได้อย่างราบรื่น เรียบร้อยอีกด้วย

(6) อัตราโทษที่กำหนดไว้ใน กฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อม เฉพาะ เรื่องฉบับต่าง ๆ นั้น จะแตกต่างกันไปตามลำดับความสำคัญของปัญหาด้วย กล่าวคือ จะ มีการกำหนดอัตราโทษขั้นสูง โดยเฉลี่ยให้มีความหนัก - เบา เป็นลำดับไปตามประเภทของ กฎหมายที่ใช้ควบคุมปัญหามลพิษต่าง ๆ ดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

- ก. กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ
- ข. กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ
- ค. กฎหมายควบคุมกากของ เสีย
- ง. กฎหมายว่าด้วยระ เบียบข้อบังคับ เกี่ยวกับ เสียง

การพิจารณาโครงสร้างและรูปแบบของมาตรการทางอาญาซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมาย ควบคุมภาวะมลพิษของประเทศญี่ปุ่นดังกล่าวมานั้น ทำให้สามารถวิเคราะห์ถึงบทบาทของ มาตรการทางอาญาได้อย่างมีระบบมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้วกล่าวได้ว่ามาตรการ ทางอาญาจะมีบทบาทสัมพันธ์กับการควบคุมป้องกันปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมอยู่ใน 3 ลักษณะด้วยกัน คือ

1. ลักษณะที่ใช้มาตรการทางอาญา เป็นบทบัญญัติที่กำหนดสภาพบังคับกับการก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง
2. ลักษณะที่ใช้มาตรการทางอาญา เป็นมาตรการประกอบ ซึ่งใช้เป็นสภาพบังคับกับกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Subsidiary measure)
3. ลักษณะที่ใช้มาตรการทางอาญา เป็นมาตรการเสริม ให้กฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

ชองกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น (complementary measure)

จากการศึกษามาทั้งหมดข้างต้นทำให้วิเคราะห์ได้ว่ามาตรการทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นนั้น มีบทบาทสัมพันธ์กับแนวทางการป้องกันปัญหามลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ 2 ลักษณะ คือ

(1) ลักษณะที่ใช้มาตรการทางอาญา เป็นบทบัญญัติที่กำหนดสภาพบังคับกับการก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง ตามที่ปรากฏใน "กฎหมายว่าด้วยการลงโทษการกระทำผิดที่เกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมซึ่งก่อให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพของประชาชน" ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนที่จะวางข้อกำหนดเพื่อป้องกันมลพิษทางสิ่งแวดล้อม อันเป็นผลมาจากการดำเนินกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ที่ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม และเป็นผลร้ายต่อสุขภาพของประชาชนด้วยการบัญญัติให้มีการใช้มาตรการลงโทษทางอาญากับการกระทำผิดทางสิ่งแวดล้อมโดยตรง ซึ่งลักษณะของการกระทำที่กฎหมายฉบับนี้ควบคุมก็คือ

ก. เจตนาทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือสุขภาพของประชาชน โดยการปล่อยสารซึ่งก่อให้เกิดผลร้ายต่อประชาชน อันเป็นผลมาจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรมหรือธุรกิจใด ๆ

ข. ประมาทโดยปราศจากความระมัดระวังอันจำเป็น ทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือสุขภาพของประชาชน โดยการปล่อยสารซึ่งก่อให้เกิดผลร้ายต่อประชาชน อันเป็นผลมาจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรม หรือธุรกิจใด ๆ

ค. ความรับผิดชอบร่วมกันของผู้อื่น ในกรณีที่ผู้แทน ตัวแทน หรือลูกจ้างของผู้นั้น เป็นผู้กระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้

นอกจากนั้นกฎหมายฉบับนี้ยังได้บัญญัติถึงข้อสันนิษฐานในการกระทำความผิดไว้ด้วย ส่วนโทษที่ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้จะได้รับนั้นก็มิอัตราสูงมาก ทั้งโทษปรับ และโทษจำคุก เมื่อเทียบกับกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อม เฉพาะเรื่องอื่น ๆ ยิ่งไปกว่านั้นหากผลของการกระทำผิดดังกล่าว เป็นเหตุให้ผู้ได้รับความเสียหายได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต หรือได้รับอันตรายแก่กาย กฎหมายฉบับนี้ยังถือด้วยว่าการกระทำดังกล่าว เป็นเหตุฉกรรจ์ ซึ่งผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับโทษหนักขึ้นด้วย

กล่าวได้ว่ามาตรการทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ถูกบัญญัติขึ้นอย่างสอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีในทางอาญา นั่นคือ มีการกำหนดความผิดไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งหากผู้ใดกระทำให้ไม่ว่าโดยเจตนาหรือโดยประมาทก็ตาม หากผลของการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณชนแล้ว ผู้นั้นก็มีความผิดและจะได้รับการฟ้องร้องเพื่อการลงโทษ ทั้งนี้ก็เพื่อแสดงให้เห็นแก่บุคคลทั่วไปได้ เห็นว่าการกระทำความผิดนั้นย่อมจะต้องได้รับการลงโทษเสมอ การจัดวางระดับโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดจึงมีลักษณะให้ผลร้ายแก่ผู้กระทำความผิดในอัตราสูงโดยมีเป้าหมายหลัก เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวซึ่งนับได้เป็นการข่มขู่หรือป้องปรามบุคคลทั่วไปมิให้คิดกระทำความผิดขึ้นอีกในสังคม และแม้จะมีการกำหนดโทษจำคุกไว้ด้วยก็ตาม ก็จะได้เห็นว่า เป็นวิธีการกำหนดโทษที่มุ่งเน้นไปในทางข่มขู่มากกว่ามุ่งไปในทางตัดโอกาสอย่างแท้จริง ซึ่งอาจเป็นเพราะว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่ต้องการลงโทษเพียงเพราะว่ามีความผิดหรือเพื่อรักษาความยุติธรรมเท่านั้น หากแต่วัตถุประสงค์ที่แท้จริงก็คือ ต้องการลงโทษเพื่อป้องกันการให้บรรลุถึงเป้าหมายตามแนวนโยบายของรัฐซึ่งมีเพื่อป้องกันและขจัดการทำลายสิ่งแวดล้อม ที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมเป็นหลักนั่นเอง การกำหนดโทษในความผิดทางสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้จึงมีส่วนส่งเสริมนโยบายของรัฐในอันที่จะป้องปรามมิให้มีการกระทำความผิดทางสิ่งแวดล้อมขึ้นอีกโดยแท้ อย่างไรก็ตาม หากได้พิจารณาตามหลักการในทางอาญาแล้ว จะเห็นได้ว่ามาตรการทางอาญาในกฎหมายฉบับนี้ถูกกำหนดขึ้น เพื่อควบคุมการกระทำที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อการประกอบภารกิจของสังคมอย่างราบรื่นหรือ เพื่อควบคุมความสงบเรียบร้อยของสังคมอีกโสดหนึ่งเช่นกัน แม้มูลฐานที่รัฐใช้เป็นอำนาจแห่งการลงโทษนั้นมุ่งเน้นที่จะรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชน เพราะเป็นการจำเป็นที่จะต้องป้องกันชุมชนและเพื่อป้องกันการให้บรรลุตามแนวนโยบายของรัฐเป็นหลักก็ตาม ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า หากบัญญัติให้ใช้มาตรการทางอาญาเป็นสภาพบังคับต่อการก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรงโดยไม่คำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่เป็นเรื่องของความต้องการความสมดุลของปัจจัยต่าง ๆ เหล่านั้น อย่างเช่น แนวทางการดำเนินนโยบายของรัฐ กระบวนการทางการเมือง ค่านิยมหรือความพร้อมของหน่วยงานของรัฐ รวมตลอดถึงผลประโยชน์อันเป็นส่วนรวมของสังคมแล้ว การใช้มาตรการทางอาญาโดยลำพังกับการกระทำความผิดทางสิ่งแวดล้อมเช่นนี้ อาจไม่เพียงพอที่จะก่อให้เกิด

ความสมดุลย์ในกระบวนการทั้งหลาย เหล่านี้ได้มันเอง

จึงอาจกล่าวได้ว่ามาตรการทางอาญาในกฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นอย่างสอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีในทางอาญา ประกอบทั้งมีลักษณะที่สามารถส่งเสริมสนับสนุนนโยบายตอบโต้ต่อปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมของรัฐได้ เป็นอย่างดีและจัดได้ว่าบทบาทของมาตรการทางอาญาในกฎหมายฉบับนี้มีลักษณะ เป็นมาตรการทางกฎหมาย ที่กำหนดสภาพบังคับกับการก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรงอย่างแท้จริง

(2) ลักษณะที่ใช้มาตรการทางอาญาเป็นมาตรการประกอบ ซึ่งใช้เป็นสภาพบังคับหรือบทกำหนดโทษ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อม เฉพาะ เรื่อง อย่างเช่น กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ กฎหมายจัดการกากของเสีย และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้อบังคับในเรื่องเสียง เป็นต้น และแม้ว่ามาตรการทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เหล่านี้ จะ ได้ถูกบัญญัติขึ้นอย่างสอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีในทางอาญาก็ตาม กล่าวคือ มีการกำหนดลักษณะความผิดไว้ เป็นการ เฉพาะว่า หากผู้ใดกระทำการอัน เป็นการฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่ามลพิษหรือคำสั่งของนายกเทศมนตรีซึ่งใช้อำนาจสั่งการตามกฎหมาย หรือกระทำการละเมิดเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือกระทำการอัน เป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับของกฎหมายในรายละเอียดอื่น แล้วผู้นั้นก็มีความผิดและ จะ ได้รับการฟ้องร้อง เพื่อกำหนดโทษ ส่วนใน เรื่องของวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษ เฉพาะ เรื่อง เหล่านี้ นั้น จะ เห็นได้ว่า นอกจากมาตรการทางอาญาจะถูกบังคับใช้ โดยมีวัตถุประสงค์ในทางป้องกันยับยั้งมิให้เกิดมีการกระทำความผิดขึ้นอีกแล้ว ภายใต้วัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้กฎหมายยังมีความมุ่งหมายหลักที่จะใช้การลงโทษ เป็น เครื่องมือของรัฐ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐ ในการจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อมอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาตามหลักการในทางอาญาอย่างต่องแท้แล้ว กล่าวได้ว่ามาตรการทางอาญาในกฎหมาย เหล่านี้มีได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมการกระทำที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมหรือคุ้มครองความเสียหายอย่างใด ๆ ที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เนื่องจาก เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อม เฉพาะ เรื่อง เหล่านี้ ประกอบกับท่าทีของรัฐในการดำเนินนโยบายโต้ตอบต่อปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมแล้ว จะ เห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นมีแนว

นโยบายหลักที่จะใช้อำนาจรัฐในทางกฎหมาย เป็นแนวทางป้องกันภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อม ด้วยวิธีการกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ และมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ตาม "แนวทางการบริหาร" เพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมมีความรับผิดชอบ ในการจัดให้มีมาตรการต่าง ๆ อันเป็นความต้องการขั้นมูลฐานสำหรับการควบคุม และป้องกันสภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อม อันเป็นผลที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรม ตลอดจนส่งเสริมให้ผู้ประกอบกิจการดังกล่าวให้ความร่วมมือกับรัฐในการปฏิบัติการตามแนวทางการบริหาร เป็นประเด็นสำคัญ โดยรัฐเชื่อมั่นว่าแนวนโยบายตามที่กล่าวมานั้นจะส่งผลดีและก่อให้เกิดประสิทธิผลในการป้องกันปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการอุตสาหกรรมยิ่งกว่าการใช้สภาพบังคับทางกฎหมาย ด้วยเหตุนี้เอง จึงทำให้การฝ่าฝืนหรือละเมิดข้อกำหนดตามแนวทางการบริหาร กลายเป็นเงื่อนไขหรือวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพียงประการเดียวเท่านั้นที่จะเป็นผลให้บรรดามาตรการทางอาญาทั้งหลายที่บัญญัติไว้ในกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อม เฉพาะเรื่อง เข้ามาเกี่ยวข้องและมีผลบังคับใช้ ดังนั้น จึงทำให้ตีความได้ว่า มาตรการทางอาญาในกฎหมายดังกล่าว มีบทบาทในการควบคุมและป้องกันสิ่งแวดล้อมในทางอ้อม ที่มีความสำคัญเป็นเพียงมาตรการลำดับรองและถือได้ว่าอยู่ในฐานะที่เป็นแต่เพียงมาตรการประกอบ (Subsidiary measure) ของกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อม เฉพาะเรื่อง

แต่อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพ เป็นอย่างมากในการควบคุมปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งนี้ก็เนื่องมาจาก เหตุปัจจัยดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

(1) ประเทศญี่ปุ่นมีรูปแบบการปกครองที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัวซึ่งยึดมั่นต่อแนวทางในการบริหารเป็นหลัก ในการดำเนินแนวนโยบายป้องกันปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัดและจริงจัง ซึ่งแนวทางในการบริหารตามที่กล่าวนี้เป็น เรื่องของการที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในทางกฎหมายเป็น เครื่องมือในการกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนให้คำแนะนำ และชี้แนะแก่ผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งแนะ หรือกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งมาตรการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดขึ้นตามแนวทางในการบริหาร เช่นนี้มักจะได้รับแรงสนับสนุนจากประชาชน ที่พร้อมจะ

ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตาม เพื่อใช้เป็นแนวทางในการป้องกันปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม เหตุนี้เองที่ทำให้มาตรการต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นเพื่อใช้จัดการด้านสิ่งแวดล้อม เกิดประสิทธิผลอย่างมาก¹⁰

(2) รูปแบบการใช้บังคับมาตรการทางอาญา ในการควบคุมป้องกันความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนนั้น มีการกำหนดหลักความรับผิดของบุคคลในลักษณะพิเศษ เฉพาะตัวของประเทศญี่ปุ่น ที่เอื้ออำนวยต่อการใช้บังคับกฎหมายเป็นอย่างมาก กล่าวคือ การพิจารณาความรับผิดของบุคคลผู้กระทำความผิดทางสิ่งแวดล้อมนั้นจะพิจารณาตามหลักความรับผิดเด็ดขาด (Strict liability) ที่หากเพียงแต่พิสูจน์ได้ว่าการประกอบกิจการโรงงานของผู้ใด เป็นสาเหตุของความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมแล้ว แม้ว่าจะ เป็นแต่เพียงสาเหตุส่วนหนึ่งก็ตาม ผู้ประกอบการโรงงานนั้นก็ต้องรับผิดแล้ว ทั้งนี้โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาอีกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นยังมีสาเหตุอื่นร่วมก่อให้ เกิดขึ้นอีกด้วยหรือไม่และไม่จำเป็นต้องพิจารณาด้วยว่าสาเหตุใด เป็นสาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าว

นอกจากนั้น ประเทศญี่ปุ่นยังนิยมใช้การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมด้วยวิธีการที่ไม่เป็นทางการอย่างอื่น ๆ ด้วย อันได้แก่ การประนีประนอม การเจรจาไกล่เกลี่ย หรือการพิจารณาแบบอนุญาโตตุลาการ ซึ่งล้วนแต่เป็นวิธีการที่ใช้ได้ผลดีมากที่สุดต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น¹¹

จากข้อมูลข้างต้นทำให้กล่าวโดยสรุปได้ว่า มาตรการทางอาญาในกฎหมายควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น มีบทบาทในลักษณะที่เอื้ออำนวยและก่อประโยชน์ต่อ

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰ สัมภาษณ์ ประพนธ์ คล้ายสุบรรณ, อัยการประจำกองวิชาการ, 20 มกราคม 2537.

¹¹ จรณชัย ศัลยพงษ์, "รูปแบบของกฎหมายสิ่งแวดล้อม" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท บริหาร บัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 302.

การพัฒนาการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบทั้งมีแนวทางในการใช้บังคับกฎหมายที่เหมาะสมกับการแก้ปัญหาซึ่งมีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้สามารถนำเอากฎหมายดังกล่าวนี้มาใช้สนับสนุนนโยบายของรัฐในการโต้ตอบต่อปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรมได้เป็นอย่างดี

3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูงประเทศหนึ่งในโลก ซึ่งก็แน่นอนว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาก็เป็นประเทศหนึ่งที่ประสบกับปัญหาสภาพแวดล้อม เป็นพิษ อันเกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรม เช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย ดังนั้น แนวทางการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิษจากการอุตสาหกรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา จึงเป็นการศึกษาที่สำคัญสำหรับปัญหานี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการทางกฎหมายต่อกรณีปัญหาดังกล่าว

3.2.1 สภาพทั่วไปของปัญหา¹²

กล่าวได้ว่า คนอเมริกันเคยมีชีวิตอยู่ในดินแดนของความอุดมสมบูรณ์อย่างมหาศาล นับจากสมัยอาณานิคมตลอดมา จนถึงสมัยปฏิวัติอุตสาหกรรม ในช่วงปี ค.ศ.1800 - 1900 แม้ว่าความไม่เอาใจใส่ในเรื่องของวิทยาศาสตร์สมัยใหม่และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

¹²Frank F. Skillern, Environmental Protection : The Legal Framework (U.S.A.: McGraw - Hill Book Company,1981), pp.1-2.

จะทำให้เกิดผลกระทบต่องานสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติของมนุษย์ แต่ก็ดู เหมือนไม่มีอันตรายและมีขอบเขตจำกัด ฉะนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องไปกังวล ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในทันทีทันใดนั้นก็สามารรถแก้ไขได้ค่อนข้างง่ายดายโดยการใช้อิทธิพลตามธรรมชาติ ยิ่งไปกว่านั้น ในช่วงเวลาดังกล่าวดูเหมือนว่าธรรมชาติก็สามารถดูแลตัวของมันเองได้ แหล่งทรัพยากรธรรมชาติก็ดูมีอยู่มากมาย จนกระทั่ง การพัฒนาและการใช้ทรัพยากรที่มีมากเกินไป การของมนุษย์ก็ดูจะไม่ทำให้หนักล้าว่าจะทำให้ทรัพยากรหมดไป หรือจะเกิดผลกระทบอื่นใดต่อธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการใช้สารเคมีในการเกษตรการใช้ยาและการผลิตก็มักจะไม่ผ่านขั้นตอนทดลองใช้เสียก่อน มนุษย์ในสมัยนั้นอยู่ใกล้กับธรรมชาติมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รู้จักปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมและตระหนักว่าความอยู่รอดของพวกเขาขึ้นอยู่กับสิ่งแวดล้อม สิทธิ หรือผลประโยชน์ที่ได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายในการสงวนและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในสมัยก่อนสามารถที่จะระบุชี้ชัดได้ง่ายกว่าในสมัยนี้ ซึ่งเป็นสมัยที่รุ่งเรืองทางการอุตสาหกรรม เครื่องจักร เครื่องยนต์ และสภาพสังคมเมืองของสหรัฐอเมริกา

ในช่วงสมัยต้น ๆ ความสนใจในเรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีน้อยมาก ไม่มีความจำเป็นที่พวกเขาจะต้องรับรู้อะไรในช่วงเวลานั้น นอกจากในเรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวกับปัญหาพิเศษ เฉพาะ เรื่อง กฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้รับการให้คำนิยามหรือกำหนดความหมายที่ไม่ค่อยรัดกุมและไม่ค่อยชัดเจน เท่ากับทุกวันนี้ แต่อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงจากการไม่เอาใจใส่ มาเป็นการปฏิบัติอย่างจริงจัง ก็ได้มีปรากฏขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1970 ซึ่งนับได้ว่าเป็นทศวรรษของสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา กฎหมายและการพิจารณาที่เกี่ยวกับ เรื่องของสิ่งแวดล้อมได้ปรากฏมีขึ้นอย่างตรงไปตรงมามากกว่าที่เคยมีมาก่อน นอกจากนั้น วิธีการต่าง ๆ และใหม่ ๆ ในการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมก็ได้เกิดขึ้นและมีการพัฒนาเพิ่มขึ้นมาก ซึ่งก็เป็นที่แน่นอนว่าปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นใหม่นี้ก็ย่อมมีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนมากขึ้นกว่าเมื่อ 60 ปีก่อน ปฏิบัติการตอบสนองดังที่กล่าวนี้เกิดขึ้นเนื่องจากการรู้ถึงการข่มขู่ถึงอันตรายที่สืบใกล้เข้ามาของปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้น เนื่องมาจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงทางสังคมนั่นเอง

สภาพของปัญหาสิ่งแวดล้อม

จุดเริ่มต้นในการประเมินผลการปฏิบัติทางกฎหมายต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม ก็คือ ต้องเข้าใจความยุ่งยากซับซ้อนของปัญหาเหล่านี้ เพราะมีสาเหตุแห่งปัญหาที่แตกต่างกันมากมาย และบางครั้งไม่มีความสัมพันธ์กันเลย ตัวอย่างของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญก็มี มลภาวะทางอากาศ ทางน้ำและทางเสียง การทิ้งกากของเสีย มลพิษของน้ำมัน ซึ่งสาเหตุของปัญหาเหล่านี้อาจมีมากมายหลายอย่าง ตัวอย่างเช่น มลภาวะทางอากาศ อาจมีสาเหตุมาจากไอเสียของรถยนต์ โรงงานอุตสาหกรรมหรือสารเคมีต่าง ๆ เป็นต้นซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการพิจารณาแก้ไขปัญหาละเอียดอย่าง อาจไม่เป็นที่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหามลภาวะทางอากาศที่เกิดขึ้นทั้งหมดได้¹³

นอกจากนี้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมยังเป็นปัญหาที่ไม่สามารถแยกออกจากความเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบอื่น ๆ ที่เป็นองค์ประกอบทางอ้อมหรือยากแก่การทำความเข้าใจได้ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาขึ้นมา อย่างเช่น การเพิ่มจำนวนของประชากรอย่างรวดเร็ว ก็ถูกระบุว่าเป็นปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง เพราะการเพิ่มของประชากร ทำให้มีความต้องการเพิ่มงานมากขึ้น โรงงานเพิ่มขึ้น แต่ก็เป็น การเพิ่มมลภาวะแก่อากาศและน้ำมากขึ้นเช่นกัน จากความต้องการใช้ทรัพยากรที่เพิ่มขึ้น ผลก็คือ เกิดมีปัญหากับการใช้ที่ดินในการก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรมหรือกิจการอื่น ๆ ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดมลภาวะทางอากาศและน้ำแล้วยังทำให้ที่ดินเสื่อมสภาพมากขึ้นจากการทิ้งกากของเสียทั้งที่เป็นของแข็งและของเหลวอีกด้วย จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นยังมีผลต่อสิ่งแวดล้อมในด้านอื่น ๆ อีก อย่างเช่น กรณีผลเสียของการเติบโตเป็นเมือง ซึ่งการที่ประชากรไปรวมกันอยู่ในเมืองก็มีส่วนทำให้เกิดมลภาวะมากขึ้นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพของประชากรอันเป็นผลเนื่องมาจากความหนาแน่นของประชากรนั่นเอง ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตุว่าการเพิ่มจำนวนขึ้น

¹³Ibid., pp. 4-5.

ของประชากรและการทำให้เป็นเมือง มักจะปรากฏในบริเวณลุ่มน้ำที่สำคัญมาก และเป็นพื้นที่ที่มีแนวโน้มต่อการเกิดมลภาวะได้ง่าย อาทิ เช่น แถบชายฝั่งทะเล หรือแถบภูเขา ภาวะมลพิษที่เกิดขึ้นในพื้นที่ดังกล่าวได้ทำลายพื้นที่ที่ใช้ทำการเกษตรที่สำคัญ ๆ ทั้งนี้ก็เป็นผลมาจากความเจริญของเมืองนั่นเอง

ในการศึกษาและทำความเข้าใจ เพื่อแสวงหาแนวทางอันเหมาะสมในการจัดการลุ่มน้ำของประเทศไทยหรืออเมริกานั้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีปัญหามลพิษทางลุ่มน้ำหลายประการ ซึ่งอาจแยกพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปได้ดังนี้

ก. ปัจจัยทาง เศรษฐศาสตร์¹⁴

ในการศึกษาปัญหาลุ่มน้ำนั้น ข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจบางอย่างจำเป็นต้องนำมาคำนึงถึงด้วย เนื่องมาจากผลประโยชน์ทางการเงินจำนวนมากมักจะเกี่ยวข้องกับปัญหาลุ่มน้ำ ซึ่งผลประโยชน์ที่ได้รับก็สูงมากเช่นกัน แต่ว่าการลงทุนก้อนใหญ่อาจจะมีขึ้นเพื่อทำโครงการ พัฒนาเทคโนโลยีหรือสร้างโรงงาน ก่อนที่ปัญหาลุ่มน้ำจะเกิดขึ้นเสียอีก ดังนั้น การตัดสินใจเกี่ยวกับอนาคตในเรื่องของปัญหาลุ่มน้ำ จึงอาจจะต้องนำมาพิจารณาควบคู่ไปกับการลงทุนที่ได้ทำไปแล้ว ขณะเดียวกัน การกำหนดระเบียบข้อบังคับหรือการนำเทคโนโลยีที่ถูกต้องมาใช้ก็มักจะมีราคาสูงมาก ซึ่งในปัจจัยทางเทคโนโลยีแบบใหม่และกฎระเบียบที่ว่ามี อาจมีส่วนบับังคับให้เกิดการประเมินค่าในการใช้ลุ่มน้ำทั้งหมดในทาง เศรษฐกิจอีกอย่างจริงจัง

ส่วนข้อเท็จจริงทาง เศรษฐกิจอีกอย่างหนึ่งที่เป็นที่ยอมรับกันก็คือ ค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพซึ่งเกิดผลร้ายแก่สุขภาพจากปัญหาลุ่มน้ำบางอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องมลพิษทางอากาศ ได้กลายมาเป็นสิ่งจำเป็นขึ้น แม้ว่าจะเป็นการยากและไม่แน่นอนในการที่ราคาค่าใช้จ่ายดังกล่าว แต่ก็ยังเห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายที่กล่าวมานี้ โดยประมาณแล้ว เพิ่ม

¹⁴Ibid., p. 6.

ขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งเหตุผลส่วนหนึ่งสำหรับความไม่แน่นอนดังกล่าว ก็คือ ความพยายามในปัจจุบันที่จะกำหนดผลระยะยาวของการกระทำในอดีตที่คิดว่าไม่เป็นอันตราย ขณะที่ผลระยะยาวของการกระทำบางอย่างไม่เป็นที่ประจักษ์ และอันตรายที่แท้จริงก็ยังไม่อาจที่จะกำหนดลงไปอย่างแน่นอนได้

นอกจากนี้ก็ยังมีความใช้จ่ายย่อยอื่น ๆ ที่ต้องคำนึงถึงซึ่งเป็นเรื่องของค่าใช้จ่ายสาธารณะ อย่างเช่น ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานและโครงการการบังคับใช้กฎระเบียบ ค่าใช้จ่ายในการทำให้สิ่งแวดล้อมที่ถูกทำให้เสียหายกลับมาสะอาดดังเดิม ค่าใช้จ่ายในการเสริมบำรุงและจัดการพื้นที่สาธารณะ ค่าใช้จ่ายของสังคมด้านอื่น ๆ รวมตลอดถึงภาษี และแรงจูงใจในการติดตั้ง เครื่องมือแก้ไขปัญหามลภาวะที่จะเกิดขึ้นอีกด้วย

ข. ปัจจัยในทางเทคโนโลยี¹⁵

องค์ประกอบของปัญหาสิ่งแวดล้อมในแง่อื่น ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องและทำให้ยากต่อการจัดการนั้นก็คือ ธรรมชาติทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพราะบ่อยครั้งที่สิ่งอันเป็นมลพิษนั้น เป็นผลพลอยได้จากการกระทำที่เป็นประโยชน์ อย่างเช่น การทำอุตสาหกรรม การถลุงแร่หรือการทำให้สารบางอย่างบริสุทธิ์ด้วยการกลั่น เพื่อให้ได้สินค้าที่จำเป็นในชีวิตประจำวัน เช่น ยา ซึ่งความจำเป็นที่ว่าจะมีส่วนในการกระตุ้นการผลิต ทั้งนี้เพื่อให้ได้ประโยชน์มากขึ้นของผลิตภัณฑ์ยา โดยการใช้วิทยาการใหม่ ๆ ซึ่งการค้นพบใหม่ ๆ นั้นจำเป็นต้องมีการทำการวิจัย พัฒนา ตรวจสอบ วิเคราะห์และควบคุมต่อเนื่องนาน ๆ จะต้องมี การทดลองให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม มีการทดสอบการใช้เพื่อความปลอดภัยและการใช้เพื่อ การพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม ในระดับหนึ่งแน่นอนว่าผลิตภัณฑ์นั้น จะต้องนำออกมาจากห้องทดลองและนำมาใช้ การตัดสินใจหรือกำหนดว่าการใช้ที่แท้จริงควรเป็นอย่างไร หรือควรอยู่ ภายใต้อสภาพแวดล้อมอย่างไรมัน ล้วนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อเนื่อง

¹⁵Ibid., p. 6.

ปัญหาสิ่งแวดล้อมหลาย ๆ ปัญหาอยู่ในตัวเอง

ค. ปัจจัยในทางสังคม¹⁶

สังคม เป็นสิ่งสำคัญมาก เรื่องหนึ่งในความ เกี่ยวพันกับปัญหาสิ่งแวดล้อม การแก้ไข ปัญหาหลาย ๆ อย่างอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในมาตรฐานการดำรงชีวิต ใน เรื่องของปัญหาทางสิ่งแวดล้อมนั้น การเปลี่ยนแปลงมาตรฐานการดำรงชีวิต อาจเกิดจาก การดำเนินมาตรการอนุรักษ์ ซึ่งมีการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติน้อยลง ขณะเดียวกันสังคม อาจจะต้องชลอการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ และชลอการพัฒนา จนกว่าจะมั่นใจว่าการนำเอา ทรัพยากรธรรมชาติมาใช้นั้นจะสามารถใช้งานได้อย่างปลอดภัย ฉะนั้น การส่งเสริมให้มีการนำสิ่งของต่าง ๆ กลับมาใช้ใหม่ อาจจะเป็นความจำเป็นเพื่อที่จะให้ได้ผล เป็นการลด ความต้องการวัสดุบริสุทธิ์ใหม่ ๆ และลดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมาจากการใช้แหล่ง ทรัพยากรธรรมชาติ เหล่านั้น ซึ่งการฟื้นฟูวัสดุที่เป็นกากของเสียและนำมาใช้ใหม่ เพื่อผลิต พลังงานในรูปแบบต่าง ๆ เป็นสิ่งซึ่งกำลังกระทำกันอยู่ในปัจจุบันนี้

องค์ประกอบทางสังคมที่กล่าวนี้ รวมไปถึงผลกระทบของอุตสาหกรรมในท้องถิ่น ความเป็นอยู่ของชุมชนเล็ก ๆ อาจขึ้นอยู่กับอุตสาหกรรมอย่างหนึ่งอย่างเดียว และหาก โรงงานอุตสาหกรรมถูกปิดลงก็อาจ เป็นการคุกคามต่อการ เป็นอยู่ของชุมชนแห่งนั้น ส่วนการ อุตสาหกรรมอื่น ๆ หากได้รับการร้องขอให้ใช้เทคนิค เครื่องอุปกรณ์ควบคุมมลภาวะก็อาจถูก บังคับให้ลดขนาดหรือลดจำนวนการผลิตลงในทางใดทางหนึ่ง รวมไปถึงการให้ลดการจ้าง ซึ่งแน่นอนว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อท้องถิ่นอยู่ในตัว ด้วยเหตุนี้ ในการจัดการกับ ปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น การให้บริการและการอำนวยความสะดวกประชาชน จึงอาจต้องถูกนำมา พิจารณาด้วย

ส่วนผลทางกฎหมายต่อการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น ในช่วงปี.ศ.1960 ได้เกิดมีการ

¹⁶Ibid., p. 7.

ตอบสนองต่อกฎหมายที่สำคัญต่อการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งบางครั้งหลักเกณฑ์ทางกฎหมายดังกล่าวจะถูกสร้างขึ้นเป็นพิเศษจากปัญหาบางปัญหาโดยกฎหมาย ข้อบังคับ ข้อบัญญัติหรือแม้แต่คดีตัวอย่าง แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวก็ยังคงถูกนำมาใช้ เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ใช้กันอยู่ทั่วไปและแม้ว่าการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่อาจไม่เพียงพอสำหรับปัญหาอื่น ๆ ทั้งนี้ก็เนื่องจากอันตรายหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นทางสิ่งแวดล้อมไม่ง่ายที่จะระบุเป็นตัวเงิน¹⁷ จำนวนความเสียหายของบุคคลหรือทรัพย์สินนั้นก็ไม่สามารถกำหนดได้ง่ายเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตามปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นก็ได้ส่งผลร้ายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้กฎหมาย เข้ามามีบทบาท เกี่ยวข้องกับการป้องกันปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

3.2.2 มาตรการทางอาญาในกฎหมายควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา นับได้ว่า เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จอย่างมากในการควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งที่เป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และการอุตสาหกรรมอย่างมาก ซึ่งอาจเป็นเพราะรัฐบาลของสหรัฐตระหนักถึงความสำคัญของปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมอย่างมาก ประกอบทั้งได้ทำการออกกฎหมายมาก่อนที่จะเกิดปัญหาร้ายแรง โดยมีนโยบายเพื่อการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิเศษและมีการวางแผนการใช้ทรัพยากรไว้อย่างรอบคอบ มีการมองถึงผลกระทบของปัญหาสิ่งแวดล้อมว่าเป็นปัญหาที่ส่งผลร้ายถึงทุกด้านของสังคมอันได้แก่ ชีวิตความเป็นอยู่ เศรษฐกิจ สังคมและความเจริญของประเทศ ดังนั้น การพิจารณาปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงกระทำกันด้วย

¹⁷Ibid., p. 8.

ความรอบคอบ และผลที่ได้รับก็สำเร็จลุล่วงสมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นอย่างดี การศึกษากฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา อาจแยกศึกษาและวิเคราะห์ในแต่ละลักษณะได้ดังนี้

3.2.2.1 กฎหมาย เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย

3.2.2.2 กฎหมาย เกี่ยวกับการกำหนดคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3.2.2.1 กฎหมาย เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย

กฎหมายที่รัฐใช้ เป็นหลักในการวางนโยบายควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมก็คือ "National Environmental Policy Act 1969" หรือกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะประกาศให้ทราบถึงแนวนโยบายแห่งชาติที่จะส่งเสริมการผลิตและ เสริมสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการดำรงอยู่อย่าง เป็นสุขระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนความพยายามที่จะป้องกันและขจัดความเสียหายที่จะ เกิดแก่สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์ และกระตุ้นเตือนส่งเสริมสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ ตลอดจนเพื่อทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ดียิ่งขึ้นเกี่ยวกับระบบนิเวศน์ และแหล่งทรัพยากรที่สำคัญ ๆ ของชาติ

จะเห็นได้ว่าแนวทางในการกำหนดนโยบายในการดำเนินการของรัฐ เพื่อจัดการกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าวข้างต้นนี้ เน้นหนักในเรื่องการป้องกันขจัดมิให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมและพิษภัยอันจะมีผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ตลอดจนการทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างชัดเจน อย่างไรก็ดี แนวทางในการกำหนดนโยบายตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ก็เป็น เพียงแต่แนวนโยบายที่ขึ้นำการดำเนินงานในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมให้กับรัฐบาลและ เป็นหลัก เกณฑ์ให้กับองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐได้ใช้เป็นฐานในการปฏิบัติงานให้มีความสอดคล้องกันเท่านั้น มิใช่เป็นมาตรการที่จะนำมาใช้บังคับหรือควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยตรงอย่าง เช่นมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ หรือ มาตรการในทางบริหาร ซึ่งให้อำนาจรัฐในการกำหนดกฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ขึ้นเพื่อควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดมาตรฐานเบื้องต้นของรัฐ เกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม ถึงกระนั้นก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า หากจะพิจารณาถึงความเกี่ยวพัน

ของบทบาทของมาตรการทางกฎหมาย ที่มีต่อแนวทางการควบคุมปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกิดมาจากการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมด้วยแล้ว อาจจะกล่าวได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา มีนโยบายที่เด่นชัดในอันที่จะใช้อำนาจรัฐในทางกฎหมาย ด้วยการออกระเบียบกฎเกณฑ์ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม(น้ำ-อากาศ) ซึ่งมุ่งเน้นให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมจัดให้มีมาตรการอันจำเป็นสำหรับใช้ควบคุมป้องกันมลพิษทางสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยเทคโนโลยีที่ทันสมัยมากกว่าที่จะดำเนินการโต้ตอบทางกฎหมาย เมื่อเกิดมีปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมขึ้นโดยที่รัฐมีความเชื่อมั่นว่าวิธีการดังกล่าวจะให้ผล เป็นการควบคุมและป้องกันปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมได้ดีมีประสิทธิผล และสามารถส่งเสริมนโยบายโต้ตอบต่อปัญหามลพิษดังกล่าวให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง แม้ว่าบทบาทของมาตรการทางกฎหมายจะเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ นับตั้งแต่ปีค.ศ.1970 เป็นต้นมา รัฐได้ดำเนินการฟ้องร้องต่อผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำอย่างจริงจังซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้มาตรการทางกฎหมาย เป็นสภาพบังคับต่อการแก้ปัญหาที่ตาม แต่ทว่า ในความเข้าใจของผู้บริหารและผู้ออกกฎหมายส่วนใหญ่ก็ยังคงมีความเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงท่าทีของรัฐในการใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนั้น คงเป็นแต่เพียงวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพในการออกกฎหมายและ เป็นวิธีการพัฒนาการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิผล เท่านั้น

3.2.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กฎหมายที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ในสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดทำกฎหมายควบคุมสิ่งแวดล้อม เฉพาะ เรื่องแยกไว้เป็นการแน่นอน ดังเช่น กฎหมายควบคุมมลภาวะทางน้ำของรัฐบาลกลาง กฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศ กฎหมายว่าด้วยการทิ้งกากของเสีย เป็นต้น ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน พร้อมแสดงถึงหลักการในการกำหนดวิธีการและมาตรการต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามมาตรฐานนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาจะ ไม่มีการแยกบัญญัติกฎหมาย เกี่ยวกับการคุ้มครองความเสียหายที่จะเกิด

ขึ้นกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ อย่างเช่นที่บัญญัติไว้ในกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นตามที่ได้ศึกษามาแล้วนั้น แต่อย่างไรก็ตาม หากได้พิจารณาถึงลักษณะการบัญญัติกฎหมายควบคุมสิ่งแวดล้อมเฉพาะ เรื่องของประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างชัดเจนก่อนแล้ว จะเห็นได้ว่า ในเนื้อหาของสาระของกฎหมายดังกล่าวจะมีการบัญญัติครอบคลุมไปถึงประเด็นการคุ้มครองความเสียหายอย่างใด ๆ ที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อมอยู่ด้วย ซึ่งอาจศึกษาวิเคราะห์ในรายละเอียดโดยแยกเป็นกรณี ๆ ไปได้ดังนี้

(1) การควบคุมมลพิษทางน้ำ

เมื่อพิจารณาในแง่อีกมุมหนึ่งจะเห็นได้ว่าความพยายามในการออกกฎเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางน้ำของรัฐบาลกลาง อาจมีความคล้ายคลึงกับความพยายามในเรื่องของมลพิษทางอากาศ ซึ่งทั้งสองเรื่องนี้ต่างอาศัยมาตรฐานของคุณภาพการป้องกันแห่งชาติที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ โดยที่การใช้ระเบียบของรัฐ เฉพาะ เรื่องในการควบคุมการแพร่และปล่อยของเสีย (ควัน-เขม่า-น้ำเสีย) ทั้งสองกรณีนี้ กล่าวได้ว่าเป็นความพยายามที่จะใช้อำนาจของรัฐในทางกฎหมายด้วยการกำหนดมาตรฐานเบื้องต้นของรัฐ ซึ่งกำหนดโดยรัฐบาลกลาง เป็นกรณีหลัก อย่างไรก็ตาม หน้าที่ของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับการไม่ตอบโต้ทางกฎหมายดูเหมือนจะให้ผลมากกว่าและโดยข้อเท็จจริงแล้วก็ได้ผลมากกว่าโดย เฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางน้ำ¹⁸ ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่า เรื่องเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพของน้ำในหลาย ๆ กรณีในน้ำภายในจะต้องได้รับการยอมรับจากหน่วยงานควบคุมมลภาวะทางน้ำ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁸Frank P. Grad, "Water Pollution Control" in Environmental Control Priorities, Policies and the Law (U.S.A.: Columbia U.Press 1971), pp.64-65.

ของรัฐจากทุก ๆ มลรัฐตลอดแนวความยาวของลำน้ำนั้น ซึ่งทำให้ดูเหมือนว่ามีกฎหมายที่ใช้
 ต่อเนื่องมากกว่าในเรื่องที่เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพทางอากาศ แต่อย่างไรก็ตาม ข้อที่
 เหมือนกับการควบคุมคุณภาพทางอากาศ ก็คือ มาตรฐานคุณภาพของน้ำซึ่งเป็นที่ยอมรับของ
 รัฐบาลกลางนั้น เป็นมาตรฐานที่กระทำโดยธรรมชาติของมันเอง ซึ่งก็หมายถึงว่าขึ้นอยู่กับแต่
 ละมลรัฐที่จะกระทำโดยตรงต่อผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยการบังคับ
 ใช้มาตรฐานในการแพร่หรือปล่อยของเสีย และก็เช่นเดียวกันกับการควบคุมภาวะมลพิษทาง
 อากาศการออกกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมภาวะมลพิษทางน้ำนั้น ยังคงขาดความชัดเจนแน่
 นอนอยู่และก็ได้มีความพยายามที่จะขยายเขตอำนาจในการออกกฎหมายของรัฐให้ครอบคลุม
 นอกเหนือไปจากมาตรฐานคุณภาพของน้ำเสีย โดยกำหนดควบคุมครอบคลุมไปถึงการกระทำ
 โดยตรงต่อการแพร่ ปล่อย หรือถ่ายเทของเสียนั้นเอง

ขณะที่การออกกฎหมายควบคุมมลภาวะทางน้ำของรัฐบาลกลาง ถูกรวบรวมเป็นรูป
 เล่มไปแล้ว การบังคับใช้ได้อย่างได้ผลกลับที่จะมีมาเมื่อไม่นานมานี้เองคือ เมื่อปีค.ศ.1970
 การตั้งของเสียจากการอุตสาหกรรมก็ได้เผชิญหน้ากับการข่มขู่อย่างจริงจังโดยการฟ้องร้อง
 กิจกรรมที่เกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษ และนับตั้งแต่ก้าวแรกในปีค.ศ. 1970 ดังกล่าวการ
 กระทำของผู้บริหารและผู้ออกกฎหมายส่วนใหญ่ ล้วนมีผลในการเพิ่มประสิทธิภาพและสร้าง
 ความเข้าใจในการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางน้ำ และก็ด้วยการพัฒนาการ
 การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพเช่นนี้ จึงกลายเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นและสำคัญ
 อย่างมากสำหรับผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมที่จะต้องทำความเข้าใจ และทำการ
 เรียนรู้เกี่ยวกับวิธีการที่จะจัดการกับกรอบของกฎหมาย¹⁹ซึ่งมีความยุ่งยากซับซ้อนอยู่ไม่น้อย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁹J. Gordon Arbuckle and Timothy A. Vanderver, Jr., " Water
 Pollution Control "in Environmental Law Handbook, Seventh Edition
 (U.S.A.:Government Law Institutes, Inc., 1983), p. 8.

เลยที่เดียว

มาตรการทางอาญาใน"กฎหมายควบคุมมลภาวะทางน้ำของรัฐบาลกลาง"²⁰

ลักษณะการบัญญัติมาตรการทางอาญาในกฎหมายควบคุมมลภาวะทางน้ำของรัฐบาลกลางนั้น กล่าวได้ว่าเป็นการบัญญัติกำหนดรูปแบบความรับผิดไว้อย่างชัดเจน และเป็นระบบ ซึ่งอาจจะพิจารณาในรายละเอียดของโครงสร้างการบังคับใช้ และวิเคราะห์ถึงบทบาทของมาตรการทางอาญาในกฎหมายฉบับนี้ได้ดังนี้

ก. บทบัญญัติการผิดกระทำโดยประมาท (Negligence)* กล่าวคือหากผู้ใดกระทำการโดยประมาท เป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับเรื่องคุณภาพของน้ำและขีดจำกัดการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม (มาตรา 1311 และ 1312) หรือ เรื่องการป้องกันน้ำเสียตามมาตรฐานการควบคุมการทิ้งของเสียแห่งชาติ (มาตรา 1316) หรือ เรื่องมาตรฐานการปล่อยน้ำทิ้งเป็นพิษและการบำบัดก่อนถ่ายเทน้ำทิ้ง (มาตรา 1317) หรือ เรื่องของการรายงาน บันทึก และการตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้หรือการติดตั้ง เครื่องมือตรวจสอบสภาพน้ำ ตลอดจนวิธีการบำรุงรักษาเครื่องมือดังกล่าว (มาตรา 1318) หรือ เรื่องเกี่ยวกับการปล่อยมลพิษพิเศษลงสู่แหล่งน้ำ รวมทั้งข้อกำหนดหรือเงื่อนไข

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁰Federal Water Pollution Control Act, (FWPCA _____), 33 U.S.C.A. 1251 to 1387, in Selected Environmental Law Statutes-1990-91, Educational Edition (U.S.A.: West Publishing Co., 1990), p. 283.

* การกระทำโดยประมาทในที่นี้ความหมายถึง การกระทำโดยไม่สำนึกว่าจะมีผลร้ายเกิดขึ้น เมื่อผู้กระทำควรจะรู้ได้ว่าจะเกิดผลดังกล่าวในขณะที่กระทำ

การอนุญาตให้ปล่อยสิ่งทำให้เกิดมลภาวะสู่สิ่งแวดล้อม (มาตรา 1328, 1342 และ 1344) ผู้ที่มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่น้อยกว่า 2,500 และไม่เกิน 25,000 ดอลลาร์ต่อวันที่ทำการฝ่าฝืนหรือจำคุกไม่น้อยกว่า 1 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าการกระทำผิดนั้นเป็นการกระทำฝ่าฝืนหลังจากที่บุคคลนั้นกระทำผิดมาแล้วตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ โทษจะเปลี่ยนแปลงเป็นปรับไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์ต่อวันที่ทำการฝ่าฝืน หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 1319(c) A.)

นอกจากกรณีดังกล่าวข้างต้นนี้ ในการกระทำผิดโดยประมาทกฎหมายยังได้บัญญัติครอบคลุมไปถึงการคุ้มครองความเสียหายอย่างใด ๆ ที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม อันเป็นผลมาจากการกระทำผิดด้วย กล่าวคือหากผู้ใดกระทำโดยประมาทนำมลพิษหรือวัตถุที่เป็นอันตราย เข้าสู่ระบบถ่ายเทน้ำเสียหรือนำเข้าไปสู่งานบำบัดสาธารณะ ซึ่งบุคคลนั้นรู้หรือควรรู้ว่าจะทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล หรือทรัพย์สิน โดยฝ่าฝืนข้อจำกัดในการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขการให้อนุญาตในการบำบัดตามกฎหมาย ผู้ที่มีความผิดและต้องระวางโทษ เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในมาตรา 1319(c) A. (มาตรา 1319(c) B.)

ข. บทบัญญัติกรณีการกระทำโดยจงใจ (Knowing)** กล่าวคือ เมื่อผู้ใดกระทำ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

** การกระทำโดยจงใจ (Knowing) ในที่นี้หมายความถึง กรณีที่ผู้กระทำรู้สำนึกว่าเหตุการณ์หรือผลร้ายที่จะเกิดตามมาจากกรรหานั้นจะต้องมีเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ซึ่งเป็นความหมายนัยเดียวกับที่ระบุไว้ใน Black's Law Dictionary, Fifth Edition ; 1979 ที่ให้ความหมาย "Knowingly" ว่าเป็น "A person acts knowingly with respect to a material element of an offense when:...(ii) if the element involves a result of his conduct, he is aware that it is - practically certain that his conduct will cause such a result.."

การโดยจงใจ เป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งกำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องคุณภาพของน้ำและขีดจำกัดการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม (มาตรา 1311 และ 1312) หรือ เรื่องการป้องกันน้ำเสียตามมาตรฐานการควบคุมการทิ้งของเสียแห่งชาติ (มาตรา 1316) หรือ เรื่องมาตรฐานการปล่อยน้ำทิ้ง เป็นพิษและการบำบัดก่อนถ่ายเทน้ำทิ้ง (มาตรา 1317) หรือ เรื่องของการรายงาน บันทึก และการตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้หรือการติดตั้ง เครื่องมือตรวจสอบสภาพน้ำ ตลอดจนวิธีการบำรุงรักษา เครื่องมือดังกล่าว (มาตรา 1318) หรือ เรื่องเกี่ยวกับการปล่อยมลพิษพิเศษลงสู่แหล่งน้ำ รวมทั้งข้อกำหนดหรือเงื่อนไข การอนุญาตให้ปล่อยสิ่งทำให้เกิดมลภาวะสู่สิ่งแวดล้อม (มาตรา 1328, 1342 และ 1344) ผู้ที่มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่น้อยกว่า 5,000 และไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์ต่อวันที่ทำการฝ่าฝืนหรือจำคุกไม่น้อยกว่า 2 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าการกระทำผิดนั้นเป็นการกระทำฝ่าฝืนหลังจากที่บุคคลนั้นกระทำผิดมาแล้วตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ โทษจะเปลี่ยนแปลงเป็นปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์ต่อวันที่ทำการฝ่าฝืนหรือจำคุกไม่เกิน 6 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 1319(c)(2) A.)

นอกจากกรณีดังกล่าวข้างต้นนั้น ในการกระทำผิดโดยจงใจนี้กฎหมายยังได้บัญญัติครอบคลุมไปถึงการคุ้มครองความเสียหายอย่างใด ๆ ที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม อันเป็นผลมาจากการกระทำผิดด้วย กล่าวคือ หากผู้ใดกระทำโดยจงใจนำมลพิษหรือวัตถุที่เป็นอันตราย เข้าสู่ระบบถ่ายเทน้ำเสียหรือนำเข้าไปสู่งานบำบัดสาธารณะ ซึ่งบุคคลนั้นรู้หรือควร จะรู้ว่าจะทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล หรือทรัพย์สิน โดยฝ่าฝืนข้อจำกัดในการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขการให้อนุญาตในการบำบัดตามกฎหมาย ผู้ นั้นมีความผิดและต้องระวางโทษ เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1319(c)(2)A. (มาตรา 1319(c)(2) B.)

ค. บทบัญญัติการนี้กระทำให้เกิดอันตรายโดยจงใจ (Knowing endanger) คือ หากบุคคลใดกระทำการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งกำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องคุณภาพของน้ำ และขีดจำกัดในการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม (มาตรา 1311, 1312) หรือ เรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการตามแผนการควบคุมคุณภาพของน้ำ (มาตรา 1313) หรือ เรื่องที่เกี่ยวกับการป้องกันน้ำเสียตามมาตรฐานการควบคุมการทิ้งของเสียแห่ง

ชาติ (มาตรา 1316) หรือเรื่องมาตรฐานการปล่อยน้ำทิ้ง เป็นพิษและการบำบัดก่อนถ่ายเท น้ำทิ้ง (มาตรา 1317) หรือเรื่องของการรายงาน บันทึก และการตรวจสอบเกี่ยวกับการ ใช้ หรือการติดตั้ง เครื่องมือตรวจสภาพน้ำ ตลอดจนวิธีการบำรุงรักษา เครื่องมือดังกล่าว (มาตรา 1318) หรือ เรื่องเกี่ยวกับการปล่อยมลพิษพิเศษลงสู่แหล่งน้ำ รวมทั้งข้อกำหนดหรือ เงื่อนไขการอนุญาตให้ปล่อยสิ่งทำให้เกิดมลภาวะออกสู่สิ่งแวดล้อม (มาตรา 1328, 1342 และ 1344) โดยจงใจ และผู้กระทำรู้ว่าในขณะนั้น เขาได้ทำให้บุคคลอื่นตกอยู่ในอันตรายที่จะ เกิดขึ้นถึงแก่ชีวิตหรือให้ได้รับอันตรายแก่กายอย่างสาหัส บุคคลนั้นมีความผิดต้องระวาง โทษปรับไม่เกิน 250,000 ดอลลาร์หรือจำคุกไม่เกิน 15 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าหาก เป็นการผิดที่ความผิดตามอนุมาตรานี้ผู้กระทำมีความผิดมีฐานะ เป็นองค์การ ผู้นั้นต้องระวางโทษ ปรับไม่เกิน 1,000,000 ดอลลาร์ และถ้าการกระทำผิดนั้นเป็นการกระทำฝ่าฝืนหลังจากที่ บุคคลนั้นกระทำผิดมาแล้วตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ เช่นนี้โทษสูงสุดที่ผู้กระทำจะได้รับจะเป็น สองเท่าของทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ (มาตรา 1319(c)(3) A.)

ง. บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการให้การอันเป็นเท็จ (False statements) กล่าวคือ หากบุคคลใดให้การ ทำแผนการหรือ เอกสารหลักฐานใด ๆ ตามที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับ นี้เป็นเท็จโดยจงใจหรือทำปลอม หรือ เสนอใช้ เครื่องมือที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย บุคคลนั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าการกระทำผิดนั้นเป็นการกระทำฝ่าฝืนหลังจากที่บุคคลนั้นกระทำผิดมาแล้วตามที่ บัญญัติไว้ในมาตรานี้โทษจะ เปลี่ยน เป็นปรับไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์หรือจำคุกไม่เกิน 4 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 1319(c)(4)

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการบัญญัติมาตรการทางอาญา และโครงสร้างการบังคับใช้ มาตรการทางอาญาในกฎหมายควบคุมมลภาวะทางน้ำของรัฐบาลกลางดังกล่าวแล้ว อาจจะ กล่าวได้ว่ากฎหมายฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนที่จะใช้มาตรการทางอาญาควบคุมการกระทำ ที่เป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อระเบียบ ข้อบังคับ และ เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมทาง น้ำที่รัฐกำหนดขึ้นโดยแท้ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังไม่อาจที่จะกล่าวได้ว่ามาตรการทางอาญา ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้มีบทบาทแต่ เพียง เป็นบทกำหนดโทษอัน เป็นสภาพบังคับ เพื่อให้การ

เป็นไปตามความมุ่งหมายหลักของกฎหมายดังกล่าวนี้ เท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากว่ากฎหมายฉบับนี้ มิได้กำหนดให้บรรดาการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดข้อบังคับที่รัฐกำหนดขึ้นนั้น เป็นเงื่อนไขหรือเป้าหมายหลักเพียงประการเดียว ที่จะ เป็นผลให้มาตรการทางอาญาที่บัญญัติไว้ เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีผลบังคับใช้เท่านั้น หากแต่ว่าความเสียหายหรืออันตรายอย่างใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นกับบุคคลหรือสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลมาจากการกระทำฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อกฎหมายฉบับนี้ ยังเป็นวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งกฎหมายประสงค์ให้มาตรการทางอาญาเข้ามาเกี่ยวข้องและมีผลบังคับใช้เพื่อควบคุม ป้องกันและคุ้มครองใน ส่วนนี้ด้วย ดังที่ปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 1319(c) B., 1319(c)(2) B. และ ในมาตรา 1319(c)(3) A. แห่งกฎหมายฉบับนี้ที่ได้ศึกษามาแล้ว ด้วยเหตุนี้เอง จึงทำให้วิเคราะห์ได้ว่ามาตรการทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายควบคุมมลภาวะทางน้ำของรัฐบาลกลางนี้ไม่ได้มีบทบาทในลักษณะที่เป็นมาตรการประกอบ(Subsidiary measure) ซึ่งมีฐานะเป็นบทกำหนดโทษ เพื่อบังคับการให้ เป็นไปตามความมุ่งหมายหลักของกฎหมายเท่านั้น หากแต่ว่ามีบทบาทที่สำคัญในลักษณะ เสริม(Complementary measure) ให้กฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้นอีกด้วย

(2) การควบคุมมลภาวะทางอากาศ

บทบาทของรัฐในการควบคุมมลภาวะทางอากาศ เกี่ยวกับการวางนโยบายและการกำหนดมาตรฐาน เป็นเรื่องที่มีขอบเขตจำกัด แต่ขณะเดียวกันก็มีความเกี่ยวข้องโดยตรงมากขึ้น แต่สำหรับในปัจจุบันนี้ รัฐบาลกลางเพียงแต่กำหนด เขตคุณภาพอากาศและกำหนด เกณฑ์คุณภาพของอากาศ ซึ่งในแง่หนึ่ง เป็นมาตรฐานที่กำหนดขึ้นเพื่อให้มีการปฏิบัติตาม และเป็น เรื่องของแต่ละรัฐที่จะกำหนดมาตรฐานในการแพร่หรือปล่อย และวางแผนในการบังคับใช้ มาตรฐานที่กำหนด เพื่อให้ได้ เกณฑ์มาตรฐานตามที่รัฐบาลกลางกำหนด เป็นเกณฑ์ไว้ ซึ่งอย่างไรก็ตาม การกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศของรัฐบาลกลางก็ยังคง เป็นเพียงเรื่องทั่ว ๆ ไป ยังคงมีอีกหลายสิ่งที่ถึงไว้ให้มลรัฐทั้งหลายได้กำหนดมาตรฐานในการแพร่หรือปล่อย ซึ่งกิจกรรมอุตสาหกรรมหรือสถานประกอบอื่น ๆ จะต้องถือปฏิบัติ ทั้งนี้จะมีคณะกรรมการควบ

คุณภาพทางอากาศ เป็นผู้บังคับใช้ และ เป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดนั้น อีกด้วย

การแก้ไขกฎหมายในปีค.ศ.1965 มาเป็น Clean Air Act ทำให้รัฐบาลกลาง เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการให้รัฐบาลกลางมีอำนาจ กำหนด ประกาศ และบังคับใช้มาตรฐานการแพร่หรือปล่อยของเสียที่เกี่ยวข้องกับกิจการพาณิชย์ โดยไม่มีการกำหนดให้มลรัฐและท้องถิ่น เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดมาตรฐานดังกล่าว นั้นเลย กฎหมายนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางกำหนด เกณฑ์และแจ้งข่าวสาร เกี่ยวกับ เทคนิคการควบคุมมลพิษทางอากาศ ซึ่งทุกรัฐต้องปรับใช้ เกณฑ์มาตรฐานดังกล่าว และหากรัฐใดปรับใช้ไม่ได้ก็จะต้องทำการประชุมหารือกับ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อจะประกาศ มาตรฐานอีกครั้ง และหากยังไม่อาจใช้บังคับตามมาตรฐานของรัฐบาลกลางได้ ผู้มีอำนาจที่ เกี่ยวข้องอาจร้องขอให้อธิบดีกรมอัยการให้ความเห็น เกี่ยวกับข้อกฎหมายในการประกาศใช้ เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพอากาศก็ได้²¹

Federal Clean Air Act ถูกนำมาใช้ในเบื้องต้นเพราะได้มีการตระหนักถึง ผลเสียที่ร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนที่เนื่องมาจากมลภาวะทางอากาศ ผลกระทบทาง ลิงแวดล้อมบางอย่าง อย่างเช่นระยะการมองเห็นลดลงนั้น เป็นสิ่งที่เห็นได้อย่างชัดเจนแล้ว ความพยายามควบคุมมลภาวะทางอากาศในระยะแรก ๆ ได้มุ่งเน้นในปัญหา นี้ โดยมี เรื่อง ข้อกำหนดเกี่ยวกับควันดำและการเผาไหม้ในดีโกล่งแจ้ง ซึ่งปัญหาที่ร้ายแรงที่สุดเห็นจะเป็น ปัญหาที่เกิดขึ้นภายในซึ่งต้องใช้ระยะเวลายาวก่อนที่จะปรากฏชัด อย่างเช่น ปัญหาที่ เกี่ยว กับระบบทางเดินหายใจ หรือโรคมะเร็ง ซึ่งผลที่เกิดซ้ำและเห็นได้ยากนี้ทำให้เกิดความ ยากลำบากในการควบคุมมลพิษทางอากาศ โดยได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน แต่ทว่า

²¹Frank P. Gard, "Air Pollution Control" in Environmental Control Priorities, Policies and The Law, pp. 53-57.

อย่างไรก็ตาม อุปสรรคทางการเมือง และทาง เศรษฐกิจต่อการควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ ล้วนแสดงให้เห็นว่าเป็น เรื่องที่กระทำได้ยาก เกินไปที่จะขจัดมลพิษดังกล่าวและนี่เองทำให้ความจำเป็นที่รัฐบาลกลางจะต้อง เข้ามาควบคุมจึงปรากฏให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้น

มาตรการทางอาญาใน" กฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศ"

การบัญญัติกฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศฉบับนี้มีลักษณะ เฉพาะตัว โดยที่ เนื้อหาของกฎหมายจะมุ่ง เน้นในการกำหนดระเบียบ ข้อบังคับตลอดจนกำหนด เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางอากาศเป็นประเด็นหลัก ทั้งได้บัญญัติให้อำนาจผู้บริหารมีอำนาจออกคำสั่งอย่างใด ๆ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ จะเห็นได้ว่าลักษณะการบัญญัติ มาตรการทางอาญาในกฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศ จึงมีรูปแบบที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายและ เชื่ออำนาจต่อการบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายอยู่มาก ซึ่งอาจจะพิจารณารายละเอียดของโครงสร้างการบังคับใช้และวิเคราะห์บทบาทของมาตรการทางอาญาในกฎหมายฉบับนี้ได้ดังนี้²²

ก. กรณีบุคคลใดกระทำการอันเป็นฝ่าฝืนข้อกำหนด ที่เกี่ยวกับแผนการใช้ เครื่องปล่อยควัน- เหม่า หรือฝ่าฝืนคำเตือนของผู้บริหารที่ออกมา เมื่อมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว (มาตรา 7413(c)(1)A.) หรือปฏิเสธ หรือบกพร่องที่จะปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บริหารที่ได้สั่งเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีในการลดการแพร่ควัน- เหม่าอย่างต่อเนื่อง หรือฝ่าฝืนคำสั่งอย่างใด ๆ ที่มีขึ้นเมื่อมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดตามกฎหมาย (มาตรา 7419) หรือฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรฐานขีดจำกัดในการแพร่ควัน- เหม่า ซึ่งเกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงที่

²²Clean Air Act, (CAA _____), 42 U.S.C.A. 7401 to 7642

in Selected Environmental Law Statutes 1990-91, p. 625.

ที่ใช้ในโรงงานประเภทต่าง ๆ หรือฝ่าฝืนมาตรฐานแห่งชาติ ในการแพร่มลพิษทางอากาศที่เป็นอันตราย (มาตรา 7411(e), 7412(c)) โดยจงใจ บุคคลนั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 25,000 ดอลลาร์ต่อวันที่ทำการฝ่าฝืน หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าการกระทำผิด เป็นการฝ่าฝืนหลังจากที่บุคคลนั้นได้กระทำความผิดครั้งแรกมาแล้ว ตามที่ได้บัญญัติไว้ในอนุมาตรานี้โทษจะเปลี่ยนเป็นปรับไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์ต่อวันที่ทำการฝ่าฝืน หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 7413(c)(1))

ข. กรณีที่บุคคลใดให้การ รายงาน บันทึก ทำแผนการ หรือทำเอกสารหลักฐานใด ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้เป็นเท็จ หรือทำปลอม หรือเสนอใช้ เครื่องมือที่ไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยจงใจ บุคคลนั้นมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 7413(c)(2))

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการบัญญัติมาตรการทางอาญา และโครงสร้างการบังคับใช้ มาตรการทางอาญาในกฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศดังกล่าวแล้ว ทำให้เห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่ชัดเจน ในอันที่จะใช้มาตรการทางอาญาควบคุมการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อข้อบังคับและ เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางอากาศ รวมไปถึงควบคุมการกระทำที่ เป็นการฝ่าฝืนคำสั่งของผู้บริหารที่ใช้อำนาจสั่ง เพื่อบังคับการให้ เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้โดย เฉพาะและจากความมุ่งหมายดังกล่าวนี้เองที่ทำให้บรรดาการกระทำที่ เป็นการฝ่าฝืน หรือละเมิดข้อกำหนด และกฎ เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางอากาศที่รัฐกำหนดขึ้นกลายมา เป็น เงื่อนไขหรือวัตถุประสงค์หลัก เพียงประการ เดียวซึ่งจะ เป็นผลให้ มาตรการทางอาญาที่บัญญัติไว้ เข้ามามีส่วน เกี่ยวข้องและมีผลบังคับใช้ ส่วนผลในกรณีอื่นที่ อยู่นอกเหนือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับนี้ดังกล่าวนี้ แม้ว่า จะมีความ เกี่ยวพันกับการกระทำฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายนี้อย่างมาก อย่าง เช่น กรณีความเสียหายหรืออันตรายอย่างใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นกับบุคคลหรือสิ่งแวดล้อมซึ่งโดยปกติทั่วไปแล้วถือว่าเป็นผลธรรมตาที่เกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนหรือละเมิดบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวนั้นก็ตาม แต่ จะเห็นได้ว่ามาตรการทางอาญากลับไม่มีบทบาท เข้ามา เกี่ยวข้อง หรือมีผลบังคับใช้แต่อย่างใดเลย กรณีจึงถือไม่ได้ว่ามาตรการทางอาญาที่กฎหมายฉบับนี้บัญญัติไว้มีบทบาทในลักษณะที่

ส่งเสริมให้กฎหมายมีความสมบูรณ์เพียงพอ ดังนั้น จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นจึงสามารถวิเคราะห์ได้ว่ามาตรการทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศฉบับนี้มีบทบาทในลักษณะที่เป็นมาตรการประกอบ(Subsidiary measure) ในฐานะที่เป็นบทกำหนดโทษซึ่งใช้ เป็นสภาพบังคับให้การ เป็นไปตามความมุ่งหมายหลักของกฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศโดยแท้ เท่านั้น

(3) การควบคุมกากของ เสียและกากของ เสียอันตราย

ในเรื่องของกากของ เสียและกากของ เสียอันตรายนั้น ได้ถูกเอาใจใส่เพิ่มมากขึ้นทุก ๆ ปี นอกเหนือไปจากปัญหาเก่า ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ เศรษฐกิจ และ เทคโนโลยี ซึ่งโดยมากก็จะ เป็นข้อช่วยใน เรื่องที่ต้องการให้ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมและรัฐบาลได้มีความรู้กว้างขวางในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น โดยที่ประเด็นซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายก็มีอยู่หลายรูปแบบด้วยกัน และโดยทั่วไปแล้วมักจะ เป็น เรื่องของการก่อความรำคาญ ประมาท สิทธิในทรัพย์สิน เหล่านี้ล้วน เป็นความพยายามของรัฐบาลกลางและมลรัฐที่จะ เข้ามาจัดการในเรื่องกากของ เสียอันตราย ขณะเดียวกันก็เป็นการฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรตามกฎหมายไปด้วย²³

เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่าปัญหาการทิ้งกากของ เสียได้กลายมา เป็น เรื่องที่อยู่ในข่ายที่รัฐจะต้อง เข้ามาดูแล และตัวปัญหาเองก็กลายมา เป็น เรื่องใหญ่มากซึ่งทำให้ เป็นผลว่ามลรัฐต่าง ๆ ต้อง เข้ามาเกี่ยวข้องในเรื่องนี้พอสมควร อาจกล่าวได้ว่า จุดเริ่มต้นของการเข้ามาเกี่ยวข้องของรัฐในปัญหาดังกล่าวซึ่งดู เป็นจริง เป็นจังมากขึ้นนั้น ก็ด้วยวิธีการทำการ

²³G. William Frick, "Solid and Hazardous Waste" in Environmental Law Handbook, Seventh Edition, p. 187.



วิจัย สาธิตหรืออนุมัติให้มีการวิจัยซึ่งจะ เห็นว่า ได้ดำเนินการไปภายใต้วัตถุประสงค์ตั้ง²⁴ คือ และดีขึ้นในการทิ้งกากของ เสียที่ เหมาะสมและประหยัด รวมทั้งการศึกษาโดยตรงต่อการ สงวนอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรธรรมชาติ โดยการลดปริมาณการทิ้งกากของ เสียและวัสดุที่ไม่ สามารถขนถ่ายได้ โดยการทำให้กลับสู่สภาพเดิม หรือนำกลับมาใช้ได้อีก...

ด้วยเหตุนี้วิธีการทิ้งกากของ เสียในหลาย ๆ วิธี จึงได้ถูกศึกษาค้นคว้าขึ้นในหลาย โครงการโดยได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจตามกฎหมาย และ เมื่อไม่นานมานี้ก็ได้มีการขยาย กฎหมายออกไปให้กว้างขวางยิ่งขึ้นโดยไม่มีการ เปลี่ยนแปลงนโยบายขั้นพื้นฐาน กฎหมาย ที่ออกมาหลายฉบับมุ่งให้รัฐบาลกลาง เข้าไปเกี่ยวข้องกับกาทิ้งกากของ เสีย โดยบัญญัติให้ รัฐบาลกลางใช้จ่ายเงินในการสร้าง เครื่องกำจัดกากของ เสียขึ้นในแต่ละท้องถิ่น และให้มี เงินทุนศึกษาวิธีที่จะประหยัด วิธีที่จะนำกากของ เสียมาใช้ได้อีก อีกทั้งยังมีมาตรการจูงใจ อื่น ๆ รวมทั้งให้มีมาตรการลงโทษผู้ฝ่าฝืน เพื่อช่วยแก้ปัญหาในการทิ้งกากของ เสีย อาจจะ กล่าวได้ว่ากฎหมายที่นำเสนอนั้น จะมีความเกี่ยวข้องกับการแสวงหาการ เปลี่ยนแปลงการ ผลิตที่กำลังกระทำอยู่ เกี่ยวข้องกับการ เปลี่ยนแปลงการใช้ เครื่องบรรจุหีบห่อ ทั้งนี้ก็เพื่อ ได้ผล เป็นการลดปริมาณกากของ เสีย แต่จะ ไม่มีการกำหนดมาตรฐานของรัฐอย่างชัดเจนซึ่ง เป็นไปได้ว่ามาตรฐาน เช่นนี้น่าจะ ได้รับการกำหนดในอนาคตข้างหน้า หากว่ามีการอาศัย แนวทางตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายควบคุมมลภาวะทางน้ำหรืออากาศ ซึ่งได้บัญญัติขึ้นไว้ก่อน หน้านี้แล้ว

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁴Frank P. Grad, "Solid Waste" in Environmental Control - Priorities, Policies and The Law, p. 67.

มาตรการทางอาญาใน"กฎหมายว่าด้วยการทิ้งกากของเสีย"²⁵

กฎหมายว่าด้วยการทิ้งกากของเสียฉบับนี้ เมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่ามี เนื้อหาสำคัญมุ่งเน้นหนักไปใน เรื่องการกำหนดระ เบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนหลัก เกณฑ์อันเป็นมาตรฐาน เพื่อประโยชน์ในการใช้ เป็นแนวทางในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการกากของเสียให้ เป็นไปอย่างมีระบบและถูกต้องตามหลักวิชาการ เป็นประการสำคัญ แต่ถึงกระนั้นก็ตามก็ยังคงกล่าวได้ว่า การบัญญัติมาตรการทางอาญาในกฎหมายฉบับนี้มีลักษณะที่รัดกุมเหมาะสมและมีเป้าหมายที่ชัดเจน ซึ่งนอกจากจะใช้ เพื่อป้องกันการให้ เป็นไปตามกฎหมายแล้วกฎหมายยังประสงค์ที่จะใช้มาตรการทางอาญาควบคุมคุ้มครองความเสียหายอย่างใด ๆ ที่อาจ เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวอยู่ด้วย ซึ่งจะได้พิจารณาและวิเคราะห์ในรายละเอียดถึงบทบาทและรูปแบบของการบังคับใช้มาตรการทางอาญาในกฎหมายฉบับนี้ดังนี้

ก. กรณีที่ผู้ใดดำเนินการขนส่ง บำบัด เก็บรักษาหรือทิ้งกากของเสียโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขของการอนุญาต หรือก่อให้เกิดการขนส่งโดยฝ่าฝืนข้อบังคับตามกฎหมาย หรือฝ่าฝืนข้อกำหนดตามหลัก เกณฑ์อันเป็นมาตรฐานโดยจงใจ (มาตรา 6928 (d) ข้อ 1, 2, 5 และ 7) หรือให้การ บันทึก รายงาน หรือทำเอกสารหลักฐานใด ๆ ที่มีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติตามระเบียบของกฎหมายเป็นเท็จ หรือบกพร่องในการรวบรวมเอกสารดังกล่าวโดยจงใจ (มาตรา 6928 (d) ข้อ 3, 4) หรือส่งออกกากของเสียอันตรายโดยฝ่าฝืนข้อตกลงที่รัฐกำหนดไว้โดยจงใจ (มาตรา 6928 (d) ข้อ 6) ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์ต่อวันที่ทำการฝ่าฝืนหรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี (5 ปี สำหรับการกระทำการฝ่าฝืนข้อ 1 หรือ 2) หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าการกระทำผิดนั้นเป็น

²⁵Solid Waste Disposal Act, (SWDA _____), 42 U.S.C.A. 6901 to 6992k, in Selected Environmental Law Statutes 1990-91, p.523.

การฝ่าฝืนภายหลังที่บุคคลนั้นได้กระทำผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6928 (d) แล้ว ทั้งนี้โทษสูงสุดที่ผู้กระทำจะได้รับจะเป็นสองเท่าของทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ (มาตรา 6928 (d))

ข. การฉ้อโกงทำให้เกิดอันตราย (Knowing endanger) หากผู้ใดจงใจส่งออกขนส่ง บำบัด หรือเก็บรักษาซากของเสียอันตรายโดยฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานตามที่บัญญัติในมาตรา 6928 (d) โดยผู้ผู้นั้นรู้อยู่ในขณะนั้นว่าตนได้กระทำให้ผู้อื่นตกอยู่ในอันตรายที่กำลังจะเกิดขึ้นซึ่งเป็นอันตรายถึงแก่ชีวิต หรือเป็นอันตรายแก่กายอย่างสาหัส ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 250,000 ดอลลาร์หรือจำคุกไม่เกิน 15 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากผู้กระทำผิดตามมาตรา 6928 (d) เป็นองค์การ ผู้นั้นจะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000,000 ดอลลาร์ (มาตรา 6928 (e))

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะและรูปแบบการบังคับใช้มาตรการทางอาญา ในกฎหมายว่าด้วยการทิ้งกากของเสียดังกล่าวข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายฉบับนี้มีความมุ่งหมายหลักที่ชัดเจนที่จะใช้มาตรการทางอาญาควบคุมการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืน หรือละเมิดต่อกฎข้อบังคับของกฎหมายซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนดขึ้นโดยแท้ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังไม่อาจจะกล่าวได้ว่ามาตรการทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้มีบทบาทเพียงแต่เป็นบทกำหนดโทษที่ใช้บังคับการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายหลักของกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่ากฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้บรรดาการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืน หรือละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย เป็นเงื่อนไขหรือเป้าหมายหลักเพียงประการเดียวเท่านั้น ที่จะส่งผลให้มาตรการทางอาญาที่บัญญัติไว้ เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีผลบังคับใช้ หากแต่ความเสียหายหรืออันตรายอย่างใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นกับบุคคลหรือสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการกระทำฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ ยังเป็นวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่กฎหมายประสงค์ให้มาตรการทางอาญา เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องและมีผลบังคับใช้เพื่อควบคุม ป้องกัน และคุ้มครองในส่วนนี้ด้วยดังที่ปรากฏในมาตรา 6928 (e) ที่ได้ศึกษามานั้นด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้วิเคราะห์ได้ว่า มาตรการทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ได้มีบทบาทแต่เพียงเป็นมาตรการประกอบอันมีฐานะ เป็นสภาพบังคับ เพื่อให้การเป็นไปตามความมุ่งหมายหลักของกฎหมายเท่านั้น หากแต่มีบทบาทที่สำคัญในลักษณะที่เป็นมาตรการส่งเสริม

(Complementary measure) ให้กฎหมายว่าด้วยการทิ้งกากของเสียมีผลบังคับใช้ที่สมบูรณ์ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นอีกด้วย

(4) การควบคุมมลพิษทางเสียง

เสียง เป็นมลภาวะทางสิ่งแวดล้อมอีกประการหนึ่ง ซึ่งกฎหมายของรัฐบาลกลาง ได้ให้ความสนใจในขอบเขตที่ค่อนข้างจำกัด มลภาวะทางเสียงจัดได้ว่าเป็นปัญหาท้องถิ่น และแตกต่างจากมลภาวะทางน้ำหรืออากาศ หรือแม้กระทั่งในเรื่องกากของเสียอันตราย แม้ว่าเสียงเป็นส่วนที่ไม่สามารถจะแยกออกจากชีวิตได้จนถือเป็นเรื่องธรรมดา แต่ขณะเดียวกัน ก็เป็นการใช้แก้วหูอย่างไม่ถูกต้องอย่างร้ายแรงที่สุด เรื่องนี้ดูเหมือนเป็นเรื่องที่ง่ายที่ทุกคนคิดว่าสามารถเข้าใจได้ เรารู้สึกหวาดกลัวสารเคมีที่เป็นพิษแต่เรากลับมีความรู้สึกว่ามันใจ และเข้าใจในเรื่องของเสียงซึ่งแท้จริงเสียงสามารถจะทำความรำคาญให้เกิดขึ้นแก่มนุษย์ จนถึงขั้นเป็นอันตรายต่อสุขภาพได้และในหลายยุคสมัยมาแล้วกฎหมายก็ไม่ได้จัดการกับเรื่องนี้อย่างจริงจัง สิ่งที่จะนำมาพิจารณาให้เห็นว่าเป็นความรำคาญในทุกวันนี้ก็คือ เสียงที่เกิดจากการอุตสาหกรรมที่ทำกันอย่างหนัก และการเพิ่มขึ้นของการใช้ชีวิตอยู่อย่างทันสมัยของคนนั่นเอง²⁶

จนกระทั่งเมื่อไม่นานมานี้ ได้มีการจำกัดระยะทางที่เสียงจะดังไปถึงจากแหล่งกำเนิดเสียง ฉะนั้น เสียงในเมืองหัว ๆ ไปหรือเสียงจากโรงงานอุตสาหกรรมจึงเป็นสิ่งที่เหมาะสมที่จะมีกฎหมายบังคับ ทั้งนี้ไม่ว่าโดยท้องถิ่นหรือโดยรัฐ และเสียงจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้นหมายถึงเสียงที่เกิดจากการทำงานของเครื่องจักร และหมายถึงเสียงที่เกิด

²⁶Mashall L. Miller, "Noise" in Environmental Law Handbook, Seventh Edition, p. 363.

ขึ้นตามเกณฑ์ที่รัฐกำหนดระดับ เอาไว้ด้วย ขณะที่เสียงในเมืองทั่วไปในท้องถนน เช่น การบีบแตรรถยนต์ หรือเสียงจากวิทยุที่ตั้งเกินไป หรือเสียงที่เกิดขึ้นจากแหล่งต่าง ๆ เหล่านี้ กฎหมายท้องถิ่นจะเข้ามาควบคุมดูแล อย่างไรก็ตาม แหล่งกำเนิดเสียงที่รู้จักกันดีในเมืองอีกอย่างหนึ่งก็คือ เสียงดังจากรถยนต์ ซึ่งโดยทั่วไปจะถูกควบคุมโดยกฎหมายของรัฐโดยการกำหนดให้มีการติดตั้ง เครื่องกรอง เสียงที่มีประสิทธิภาพ

กล่าวกันว่า ความสนใจของรัฐเกี่ยวกับการควบคุมเสียงนั้น มีมากขึ้นเมื่อกลุ่มชนได้รวมพลังกันแสดงความรู้สึกเกี่ยวกับ เสียงจนทำให้เกิดมีกฎหมายควบคุมเสียงออกมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะควบคุมเกี่ยวกับระดับเสียงของ เครื่องยนต์ เครื่องบิน และเสียงจากโรงงานอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าความพยายามของรัฐบาลกลางในเรื่องดังกล่าวนี้ ได้แสดงออกมาในรูปการสนับสนุนให้มีการวิจัยมากกว่าที่จะออกกฎหมายควบคุมมลภาวะทาง เสียงโดยตรง ซึ่งจะ เห็นได้ดังจะกล่าวต่อไปนี้

มาตรการทางกฎหมายใน"บทบัญญัติที่เกี่ยวกับมลภาวะทาง เสียง"²⁷

บทบัญญัติที่ เกี่ยวข้องกับมลภาวะทาง เสียงนี้มีลักษณะพิเศษ เฉพาะตัวสอดคล้องไปกับ แผนนโยบายของรัฐซึ่งมุ่งกำหนดแนวทางในการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมทาง เสียง ด้วยการพยายามสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย เพื่อหาวิธีการควบคุมและลดระดับ เสียงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยอาศัย เทคโนโลยีที่ทันสมัย ยิ่งกว่าการบัญญัติมาตรการทางกฎหมายขึ้นมา เพื่อใช้ในการควบคุมมลภาวะทาง เสียงโดยตรง ฉะนั้น จึง เห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติที่ เกี่ยวกับมลภาวะทาง เสียงนี้ จึงมีลักษณะ เน้นหนักไปในทางการกำหนดแนว

²⁷Noise Pollution, 42 U.S.C.A. 7401 to 7642, in Selected Environmental Law Statutes 1990-91, p.738.

ทางการควบคุมและลดระดับเสียง ตลอดจนวางมาตรการดำเนินการดังกล่าวให้เป็นระบบ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมปัญหาเสียงเป็นพิเศษโดยเฉพาะ ซึ่งอาจพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าว ในรายละเอียดได้ดังนี้

ก. กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานควบคุมและลดระดับเสียง ภายใต้หน่วยงาน ป้องกันสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหน้าที่ในการศึกษาเรื่องของเสียงและผลที่มีต่อสุขภาพและสวัสดิภาพ ของประชาชน (มาตรา 7641(a)) เพื่อที่จะ

1. ระบุ และแยกประเภทของสาเหตุ และแหล่งกำเนิดเสียง
2. กำหนดในเรื่องต่อไปนี้ คือ
 - 2.1 ผลของเสียงในระดับต่าง ๆ
 - 2.2 ทำโครงการแสดงระดับเสียงที่เพิ่มขึ้นในเขตเมือง
 - 2.3 ผลกระทบทางจิต และร่างกายที่มีต่อมนุษย์
 - 2.4 ผลของเสียงที่ตั้งสูงสุดอย่างผิดปกติ เมื่อเทียบกับเสียงที่ตั้งในระดับ ปกติ เช่น เสียงเครื่องบินในบริเวณใกล้เคียงสนามบิน
 - 2.5 ผลกระทบต่อชีวิตสัตว์ป่า และทรัพย์สิน
 - 2.6 ผลกระทบของคลื่นเสียงที่มีต่อทรัพย์สิน และ
 - 2.7 เรื่องหลักอื่น ๆ ที่อาจเป็นที่สนใจในสวัสดิภาพของประชาชน

ข. กำหนดแนวทางในการดำเนินงานโดยให้มีการตรวจสอบ รายงานและให้คำ แนะนำ โดยให้มีการรับความคิดเห็นของประชาชนและให้ทำการวิจัย ทดลอง สาธิตและ ศึกษาการดำเนินงานดังกล่าว เพื่อรายงานผลของการตรวจสอบพร้อมทั้ง เสนอแนะต่อผู้ออก กฎหมาย หรือผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ (มาตรา 7641(b))

ค. กำหนดวิธีการลดระดับเสียงที่อาจจะกระทำได้ เพื่อบรรเทา ระดับเสียงซึ่งจะ เป็นการรบกวนประชาชน และให้หน่วยงานของรัฐบาลกลาง หรือหน่วยงานที่ดำเนินงาน หรือให้การสนับสนุนกิจกรรมที่มีผล เกี่ยวกับเสียงดำเนินงานให้ เป็นไปตามวิธีการดังกล่าวนั้น (มาตรา 7641(c))

.....

3.2.3 บทบาทของมาตรการทางอาญาในกฎหมายควบคุมมลพิษที่เกิดจากโรงงาน

อุตสาหกรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา

จากการศึกษาถึงกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา นั้น อาจกล่าวได้ว่า มาตรการทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวถูกบัญญัติขึ้นอย่างรอบคอบ รัดกุมและ เป็นระบบอย่างชัดเจนเหมาะสมอย่างยิ่ง สำหรับใช้ควบคุมป้องกันปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม เฉพาะ เรื่อง โดยอาจจะแยกวิเคราะห์ถึงรูปแบบและโครงสร้างของลักษณะของ มาตรการทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษทางสิ่งแวดล้อม เฉพาะ เรื่องของ ประเทศสหรัฐอเมริกาในภาพรวมได้ดังนี้

(1) ภาพรวมของวัตถุประสงค์ในการบัญญัติกฎหมาย เพื่อควบคุมภาวะมลพิษที่จะ เกิดกับสิ่งแวดล้อม โดยสรุปมีสาระสำคัญดังนี้ คือ

- ก. คุ้มครองและส่งเสริมสุขภาพของประชาชน
- ข. ปกป้องและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- ค. ป้องกันและควบคุมความเสียหายอย่างใด ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำ อันเป็นการก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม
- ง. กำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อกำหนดควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อมรวมถึงมาตรฐานควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- จ. กำหนดแนวทางและมาตรการทางกฎหมายอันเหมาะสม เพื่อใช้จัดการ ควบคุมภาวะมลพิษที่จะเกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อม

(2) มีการจำแนกลักษณะของการกระทำซึ่งมีมาตรการทางอาญา เป็นสภาพบังคับ ในกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษค่อนข้างชัดเจน โดยจำแนกลักษณะของการกระทำออกเป็น

- ก. การกระทำอันเป็นการละเมิดต่อกฎเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่ กำหนดไว้ในกฎหมายโดยตรง
- ข. การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งสั่ง เมื่อเกิดมีการกระทำละเมิดต่อระเบียบกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้
- ค. การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อข้อกำหนดหรือระเบียบกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้

ในกฎหมายในรายละเอียดอื่น ๆ อย่างเช่น

- ข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำรายงาน ยื่นรายงาน บันทึกหรือเอกสารใด ๆ ซึ่งมีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ในกฎหมาย รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการติดตั้ง การใช้ เครื่องมือควบคุมการแพร่หรือปล่อยสิ่งทำให้เกิดมลภาวะและวิธีการบำรุงรักษา เครื่องมือดังกล่าว

- ข้อกำหนดเกี่ยวกับ เงื่อนไขการอนุญาตให้ปล่อยสิ่งทำให้เกิดมลภาวะสู่สิ่งแวดล้อม หรือ

- ข้อกำหนดหรือ เงื่อนไข เกี่ยวกับการนำมลพิษหรือน้ำวัตถุอันตราย เข้าสู่สิ่งแวดล้อม หรือระบบถ่ายเทมลภาวะ หรืองานบำบัดสาธารณะ

(3) มีการแบ่งระดับของการกระทำผิดทางสิ่งแวดล้อม ออกเป็น 3 ระดับ คือ

ก. การกระทำโดยจงใจทำให้เกิดอันตราย (Knowing endanger) ดังที่ปรากฏใน กฎหมายควบคุมมลภาวะทางน้ำของรัฐบาลกลาง มาตรา 1319(3)A. และในกฎหมายว่าด้วยการทิ้งกากของเสีย มาตรา 6928 (e)

ข. การกระทำโดยจงใจ (Knowing) ดังที่ปรากฏใน กฎหมายควบคุมมลภาวะทางน้ำของรัฐบาลกลางมาตรา 1319(c)(2)A., B. กฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศ มาตรา 7413(c)(1)A.-D., (2), (3) และกฎหมายว่าด้วยการทิ้งกากของเสีย มาตรา 6928 (d)(1)-(7), (e)

ค. การกระทำโดยประมาท (Negligence) ดังที่ปรากฏใน กฎหมายควบคุมมลภาวะทางน้ำของรัฐบาลกลาง มาตรา 1319(c)(1)A., B.

ซึ่งอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า

1. เฉพาะกฎหมายควบคุมมลภาวะทางน้ำของรัฐบาลกลางเท่านั้น ที่มีการบัญญัติระดับของการกระทำผิดไว้ครอบคลุมทั้ง 3 ระดับ ส่วนกฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศ อากาศและกฎหมายว่าด้วยการทิ้งกากของเสีย นั้น จะไม่มีการบัญญัติระดับการกระทำโดยประมาทเอาไว้เลย และในทำนองเดียวกัน เฉพาะแต่กฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศเท่านั้นที่ไม่ได้บัญญัติระดับการกระทำโดยจงใจทำให้เกิดอันตรายเอาไว้เลย ซึ่งก็คงจะด้วยเหตุผลที่ว่า ลักษณะการกระทำอันเป็นการก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศโดยการแพร่ หรือปล่อยควัน-

เขม่านั้น โดยสภาพเป็นการยากที่จะระบุหรือกำหนดลงไปอย่างชัดเจนว่า ผู้กระทำจงใจทำให้เกิดอันตรายแก่ผู้ใดโดยเฉพาะเจาะจงนั้นเอง

2. ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมลภาวะทางเสียงนั้น จะไม่มีการบัญญัติสภาพบังคับของมาตรการทางอาญาเอาไว้เลย จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาเรื่องระดับของการกระทำและประ เติมนี่เอง ที่ทำให้กล่าวได้ว่าความพยายามของรัฐในการควบคุมมลภาวะทางเสียงนี้ได้แสดงออกมาในรูปของการสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย เพื่อแสวงหาวิธีลดระดับ เสียงจากแหล่งกำเนิด เสียงมากกว่าที่จะออกกฎหมายมาควบคุมมลภาวะทาง เสียงโดยตรง

(4) การแบ่งระดับของการกระทำตามที่กล่าวมานั้น จะเป็นเครื่องกำหนดถึงความหนัก- เบาของอัตราโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายด้วย โดยสามารถ เรียงลำดับของการกระทำจากที่ต้องรับโทษหนักถึง โทษ เบาได้ดังนี้

- ก. การกระทำโดยจงใจทำให้เกิดอันตราย
- ข. การกระทำโดยจงใจ
- ค. การกระทำโดยประมาท

นอกจากนั้นความหนัก เบาของโทษยังมีความสัมพันธ์กับประ เภทของผู้กระทำผิดตามกฎหมายอีกด้วย คือ การกระทำผิดโดยบุคคลธรรมดา อัตราโทษที่กำหนดไว้จะ เบากว่าการกระทำผิดซึ่งกระทำโดยองค์การหรือนิติบุคคล แต่อย่างไรก็ตาม โทษที่องค์การหรือนิติบุคคล จะได้รับตามกฎหมายจะเป็น เพียงโทษปรับสถานเดียว เท่านั้น

(5) บทลงโทษในกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมนั้น มีการกำหนดไว้ 2 ลักษณะคือ

- ก. โทษจำคุก
- ข. โทษปรับ

ซึ่งบทลงโทษนี้ นอกจากจะได้กำหนดขึ้นโดยมีความสัมพันธ์กับระดับของการกระทำผิดและประ เภทของผู้กระทำผิดแล้วยังมีการกำหนดโทษในลักษณะพิเศษอีกด้วย กล่าวคือ

- กรณีโทษปรับ จะ เป็นการกำหนดให้ลงโทษปรับต่อวันที่ทำการฝ่าฝืน
- กรณี เปลี่ยนโทษ จะกำหนดให้ลงโทษทั้งจำคุกและปรับในอัตราสูงขึ้น

หากการกระทำผิดตามกฎหมายนี้ได้กระทำขึ้นหลังจากที่ผู้นั้นกระทำความผิดมาแล้ว (จัด เป็นลักษณะ

ของการกระทำผิดซ้ำ ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นการกำหนด เหตุ เพิ่มโทษกรณีหนึ่ง)

- กรณีปรับอัตราโทษ จะกำหนดให้โทษสูงสุดที่ผู้กระทำผิดจะได้รับ เป็นสอง เท่าของทั้งโทษจำคุกและโทษปรับที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำอีกหลังจากที่ได้กระทำความผิดมาแล้ว(มีลักษณะ เป็นการกำหนด เหตุ เพิ่มโทษ เมื่อกระทำความผิดซ้ำในอีกกรณีหนึ่ง) แต่อย่างไรก็ตาม จะสังเกตได้ว่าการกำหนดบทลงโทษลักษณะพิเศษในการนี้ จะปรากฏอยู่ แต่เฉพาะในเรื่อง การกระทำอัน เป็นการฝ่าฝืนหลัก เกณฑ์ของกฎหมายโดยจงใจทำให้เกิด อันตรายแก่ผู้อื่น ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1319(3)A. แห่งกฎหมายควบคุมมลภาวะทางน้ำ ของรัฐบาลกลาง และในมาตรา 6928(d) แห่งกฎหมายว่าด้วยการทิ้งกากของ เสีย เท่านั้น

จะเห็นได้ว่า การกำหนดอัตราโทษกับการกระทำผิดทางสิ่งแวดล้อมที่บัญญัติไว้ภายใต้กฎหมายควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อม เฉพาะ เรื่อง เหล่านี้มีความสอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษแบบทฤษฎีสัมพัทธ์ (Relative Theory) ซึ่งมุ่งเน้นที่จะลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อให้สมกับแนวนโยบายของรัฐอันประสงค์จะบรรลุถึง เป้าหมายที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคม เป็นสำคัญมิใช่มุ่งจะลงโทษ เพียง เพื่อรักษาความยุติธรรมในสังคม เท่านั้น ฉะนั้นวัตถุประสงค์ของการลงโทษตามนัยดังกล่าวจึงมีลักษณะ เป็นการป้องปรามข่มขู่(Deterrence) และมีลักษณะ เป็นการลงโทษ เพื่อชดเชยการกระทำผิดที่เกิดขึ้น(Expiation) เป็นหลัก ด้วยเหตุผลนี้เอง จึงทำให้วิเคราะห้ได้ว่าโดยหลักการอันเป็นพื้นฐานแล้วโทษทางอาญาที่กำหนดไว้ในกฎหมายควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อม เฉพาะ เรื่องดังกล่าวนี้มีความสัมพันธ์กับแนวคิดและทฤษฎีในทางอาญา เป็นอย่างดี นอกจากนั้นยังทำให้ทราบอีกด้วยว่าความประสงค์ในการใช้มาตรการทางอาญาควบคุมปัญหาการกระทำผิดทางสิ่งแวดล้อมนั้นมีจุดมุ่งหมายหลักที่จะปกป้องผลประโยชน์ของสังคมและสาธารณชนส่วนรวม ประกอบกับ เพื่อสนับสนุนให้นโยบายทาง เศรษฐกิจของรัฐสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างราบรื่น เรียบร้อยอีกทางหนึ่งด้วย

(6) อัตราโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมจะมีความแตกต่างกันไปตามลำดับความสำคัญของปัญหาด้วย กล่าวคือ จะมีการกำหนดอัตราโทษขั้นสูงเฉลี่ยให้มีความหนัก-เบา เป็นลำดับไปตามประเภท และความสำคัญของกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมปัญหามลพิษต่าง ๆ ดังจะกล่าวต่อไปนึคือ

ก. กฎหมายควบคุมมลภาวะทางน้ำของรัฐบาลกลาง

ข. กฎหมายว่าด้วยการทิ้งกากของเสีย

ค. กฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศ

จากการพิจารณาถึงโครงสร้างและลักษณะของมาตรการทางอาญา ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา ดังกล่าวมา เป็นลำดับนั้น ทำให้เห็นได้ชัดเจนว่า มาตรการทางอาญาในกฎหมายดังกล่าวนั้นถูกบัญญัติขึ้นสอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีในทางอาญา เป็นอย่างดี กล่าวคือ มีการกำหนดถึงลักษณะการกระทำอันเป็นความผิดไว้เป็นการเฉพาะ (Specificities) ที่หากผู้ใดกระทำการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ผู้นั้นก็มีความผิดและจะต้องได้รับการฟ้องร้องเพื่อการลงโทษ อันเป็นการแสดงให้เห็นบุคคลทั่วไปได้ เห็นว่าการกระทำผิด เช่นนั้นย่อมจะต้องได้รับการลงโทษ เสมอ นอกจากนั้นการจัดวางอัตราโทษก็ได้พิจารณาอย่างเหมาะสมสัมพันธ์กับลักษณะการกระทำผิด และความร้ายแรงของผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้น ดังนั้น การจัดวางระดับโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดจึงมีลักษณะให้ผลร้ายแก่ผู้กระทำผิดในอัตราสูง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์หลักของการลงโทษ นั่นก็คือ เพื่อให้ผู้กระทำผิดเกิดความเกรงกลัว ที่นับได้ว่าเป็นการข่มขู่หรือป้องปรามบุคคลทั่วไปมิให้คิดกระทำความผิด เช่นนั้นขึ้นอีกในสังคม และเป็นที่น่าสังเกตว่า แม้จะมีการกำหนดโทษจำคุกไว้ด้วยก็ตาม แต่อาจกล่าวได้ว่าเป็นแต่เพียงรูปแบบของการกำหนดโทษที่มุ่งไปในทางข่มขู่ยับยั้งมากกว่าที่จะมุ่งเน้นหนักไปในทางตัดโอกาสอย่างแท้จริง ซึ่งอาจจะเป็นด้วยเหตุผลที่ว่ากฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ไม่ต้องการลงโทษ เพราะมีการกระทำความผิดตามกฎหมายหรือ เพื่อรักษาความยุติธรรมของสังคมเท่านั้น หากแต่วัตถุประสงค์ที่สำคัญของกฎหมายเหล่านี้ก็คือ ต้องการใช้มาตรการทางอาญาเป็น เครื่องมือ เพื่อบังคับการให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายตามแนวนโยบายของรัฐที่มี เพื่อป้องกันและขจัดการทำลายสภาพแวดล้อมและส่งเสริมสุขภาพอันดีของประชาชน ซึ่งเป็นนโยบายที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมเป็นหลักนั่นเอง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการบังคับใช้มาตรการทางอาญาในการกระทำผิดทางสิ่งแวดล้อมดังที่กล่าวนี้ มีส่วนสนับสนุนส่งเสริมแนวนโยบายโต้ตอบต่อปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมของรัฐอีกทางหนึ่งโดยแท้

อย่างไรก็ดี แม้จะกล่าวได้ว่ามาตรการทางอาญาในกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษใน

สิ่งแวดลอมนี้ถูกบัญญัติขึ้นอย่างสอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีในทางอาญา ประกอบทั้งมีส่วนส่งเสริมสนับสนุนนโยบายของรัฐในการโต้ตอบต่อปัญหามลพิษทางสิ่งแวดลอมได้ เป็นอย่างดีก็ตาม แต่มาตรการทางอาญาดังกล่าวจะมีความเหมาะสมเพียงใดในการควบคุมป้องกันปัญหามลพิษในสิ่งแวดลอมที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น คงจะต้องพิจารณาถึงลักษณะบทบาทของมาตรการทางอาญาในกฎหมายนั้น ๆ ประกอบอีกด้วย ดังนั้นการวิเคราะห์ว่ามาตรการทางอาญามีบทบาทอย่างไรในกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดลอม จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาแนวทางการใช้บังคับกฎหมายให้มีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

เป็นที่ทราบกันแล้วว่า มาตรการทางอาญามีบทบาทที่เกี่ยวกับการควบคุมป้องกันปัญหามลพิษทางสิ่งแวดลอมอยู่ใน 3 ลักษณะด้วยกัน คือ

1. ลักษณะที่ใช้มาตรการทางอาญา เป็นบทบัญญัติที่กำหนดสภาพบังคับกับการก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดลอมโดยตรง
2. ลักษณะที่ใช้มาตรการทางอาญา เป็นมาตรการประกอบ
3. ลักษณะที่ใช้มาตรการทางอาญา เป็นมาตรการ เสริม

สำหรับกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดลอมของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นจากที่ได้ศึกษามาทั้งหมดข้างต้นนั้น ทำให้วิเคราะห์ได้ว่ามาตรการทางอาญาในกฎหมายดังกล่าว มีบทบาทสัมพันธ์กับแนวทางการป้องกันภาวะมลพิษในสิ่งแวดลอม โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ใน 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

(1) ลักษณะที่ใช้มาตรการทางอาญา เป็นมาตรการ เสริมให้กฎหมายสมบูรณ์ยิ่งขึ้น (Complementary measure) ดังจะเห็นได้จากที่บัญญัติไว้ใน "กฎหมายควบคุมมลภาวะทางน้ำของรัฐบาลกลาง" และ "กฎหมายว่าด้วยการทิ้งกากของเสีย" ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว มิได้มีความมุ่งหมายเพียงเพื่อใช้มาตรการทางอาญากำหนดบทลงโทษ เป็นสภาพบังคับ เพื่อให้การ เป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายในเรื่องของการควบคุมการกระทำอัน เป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายเพียงประการเดียว เท่านั้น หากแต่ยังมีความประสงค์ที่จะใช้มาตรการทางอาญา เป็นบทบังคับ เพื่อควบคุมป้องกันและคุ้มครองความเสียหายอย่างใด ๆ อันเป็นผลธรรมดาที่เกิดขึ้นมาจากการกระทำผิดต่อกฎหมายดังกล่าวอีกด้วย ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะการบัญญัติกฎหมายที่รอบคอบรัดกุม และเหมาะสมต่อ

การควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อมให้มีผลบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก ซึ่งเห็นได้ว่าบทบาทของมาตรการทางอาญาในลักษณะนี้มีความสำคัญในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการดำเนินการให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

(2) ลักษณะที่ใช้มาตรการทางอาญา เป็นมาตรการประกอบกับกฎหมายควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อม(Subsidiary measure) ดังจะเห็นได้จากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศ ทั้งนี้ เพราะว่ากฎหมายฉบับนี้มีเป้าหมายที่จะใช้มาตรการทางอาญา เป็นบทลงโทษ เป็นสภาพบังคับ เพื่อให้การ เป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายในเรื่องการควบคุมการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืน หรือละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เป็นประเด็นสำคัญเพียงประเด็นเดียวเท่านั้น ส่วนประเด็นอื่น ๆ นั้นแม้จะมีความสำคัญและ เป็นเหตุ เป็นผลโดยตรงกับการกระทำความผิดดังกล่าว อย่างเช่น ใน เรื่องของความเสียหายหรืออันตรายอย่างใดที่อาจเกิดขึ้นมาจากการกระทำความผิดดังกล่าว นั้น กฎหมายกลับไม่มีความประสงค์ที่จะใช้มาตรการทางอาญา เข้ามา เกี่ยวข้องบังคับใช้แต่อย่างใดเลย ซึ่งลักษณะการบัญญัติกฎหมาย เช่นนี้ทำให้กล่าวได้ว่า มาตรการทางอาญาไม่มีบทบาทในอันที่จะส่งเสริมให้กฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศมีความสมบูรณ์อย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้วิเคราะห์ได้ว่ามาตรการทางอาญาในกฎหมายดังกล่าวนี้มีบทบาทในการควบคุมและป้องกันสิ่งแวดล้อมในทางอ้อมที่มีความสำคัญ เป็นมาตรการลำดับรอง และถือได้ว่าอยู่ในฐานะที่เป็นแต่ เพียงมาตรการประกอบของกฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศ เท่านั้น

จากข้อมูลที่ศึกษามา อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จมากในการควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เนื่องจากเหตุปัจจัยสำคัญ 2 ประการคือ

1. กฎหมายที่มีส่วนช่วยให้มีการบังคับการให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายของสหรัฐอเมริกา นั้น มีขอบ เขตที่กว้างขวางมากประกอบกับอุปนิสัยของชนชาวอเมริกันเอง ก็เป็นคนที่รักษาลิทธิ เป็นอย่างมาก จึงทำให้มีการใช้สิทธิในทางศาลกันอย่างกว้างขวาง ทั้งในกรณีที่มีความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้ว และกรณีที่มีความเสียหายยังไม่เกิดขึ้น แต่ก็ดำเนินการฟ้องร้องเพื่อป้องกันไว้ก่อน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนในสหรัฐอเมริกา มีแนวคิดและทัศนคติในเรื่องอาชญากรรมกับการกระทำผิดทางสิ่งแวดล้อม เป็นอย่างดี นอกจากนั้นขอบ เขตแห่งการ

ดำเนินคดี เพื่อป้องกันความเสียหายนี้ยังได้ขยายไปถึงการให้ศาลวินิจฉัยการดำเนินงานของฝ่ายบริหารด้วย (Judicial review) อันส่งผลให้แนวนโยบายการป้องกันความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมดำเนินไปได้ เป็นอย่างดี

2. ในส่วนการใช้บังคับมาตรการทางอาญา เพื่อคุ้มครองผู้ได้รับความเสียหายและเดือดร้อนและ เพื่อควบคุมป้องกันสิ่งแวดล้อมนั้น มีขอบ เขตกว้างขวางมากซึ่งนอกจากจะสอดคล้องรองรับกับสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังมีลักษณะ เอื้ออำนวยต่อการใช้บังคับมาตรการทางอาญาในการกระทำความผิดทางสิ่งแวดล้อม ให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติอีกด้วย กล่าวคือในเรื่องที่เกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดของบุคคลในการกระทำผิดทางสิ่งแวดล้อมนั้นจะใช้หลักการพิจารณาไปตามหลักความรับผิดเด็ดขาด (Strict liability) ซึ่งจะยึดถือความสัมพันธ์ของการกระทำกับความเสียหายที่เกิดขึ้น เป็นหลักสำคัญในการพิจารณา โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงว่าผู้กระทำมีเจตนา หรือจงใจกระทำให้เกิดผลเสียหาย เช่นนั้นขึ้นหรือไม่ นั่นก็หมายความว่า หากพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมนั้น เกิดมาจากหรือมีสาเหตุมาจากการกระทำของผู้ใด ผู้นั้นก็ย่อมมีความรับผิดเกิดขึ้นแล้ว แม้ผลเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นผู้กระทำจะไม่ประสงค์ให้เกิดขึ้น เลยก็ตาม²⁸

ขณะเดียวกันก็ เป็นที่น่าสังเกตว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อกำหนดความพยายามในการที่จะ เสริมให้ประชาชนสนใจในการป้องกันสิ่งแวดล้อมและ เพิ่มการ เรียกร้องให้มีการลงโทษผู้กระทำผิด เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นได้ทำให้เกิดแรงกดดันต่อศาลที่จะลงโทษนิติบุคคลผู้กระทำผิด เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมากกว่าที่จะคิดว่านิติบุคคลผู้นั้น เป็นผู้แสวงหาผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เท่านั้น เพราะว่าการตัดสินใจทางธุรกิจที่จะนำผลประโยชน์ที่มากกว่า เข้าสู่บริษัท แต่เป็นการก่อให้เกิดความหวาดวิตกต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมนั้น ไม่ใช่เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องในทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ทว่าถือ เป็นการประกอบอาชญากรรมที่สร้างความเสียหาย

²⁸ จรณชัย ศัลยพงษ์, "รูปแบบของกฎหมายสิ่งแวดล้อม", หน้า 299.

หายให้แก่ประชาชนในขอบเขตซึ่งกว้างกว่าอาชญากรรมโดยทั่วไป (street crimes)²⁹ ยิ่งไปกว่านั้น ความเปลี่ยนแปลงทางสังคมตลอดจนความเจริญทางเศรษฐกิจในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 19 นี้ ได้ทำให้เกิดการยอมรับว่านิติบุคคลสามารถที่จะกระทำการโดยจงใจได้และสามารถที่จะกระทำในสิ่งที่ชั่วร้ายได้พอ ๆ กับการกระทำในสิ่งที่ดี ๆ³⁰ การรับรู้ถึงการฝ่าฝืนหรือการล่วงละเมิดต่อกฎหมายของนิติบุคคลได้ เกิดมีมากยิ่งขึ้นจนทำให้หลักการยกเว้นความรับผิดของนิติบุคคลในทางอาญามีแนวโน้มที่เปลี่ยนไป เพราะในหลายปีที่ผ่านมาในสหรัฐอเมริกา มีการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายในทางสิ่งแวดล้อมของนิติบุคคลอย่างมากมาย จนกระทั่งในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1990 The United States Sentencing Commission หรือ คณะกรรมการพิจารณาคดีคดีแห่งสหรัฐอเมริกา ก็ได้เสนอแนวทางการพิจารณาคดีทางอาญาคดีการกระทำผิดทางสิ่งแวดล้อมของนิติบุคคลว่าสมควรที่จะให้มีการลงโทษทางอาญานักกว่าแนวทางในการพิจารณาคดีทางสิ่งแวดล้อมที่ใช้กับบุคคลทั่วไปที่มีอยู่แล้ว³¹ และแม้ว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา

²⁹Anthony J.Celebreze,Jr., "Coporate and Individual Officer Liability" in The Havard Environmental Law Review, Vol.14, No.1, 1990., p.238.

³⁰Keith Welks, "Coporate Criminal Culpability:An Idea Whose Time Keeps Coming" in Columbia Journal of Environmental Law, Vol. 16 No.2,1991, p. 294.

³¹Mary Ellen Kris and Gail L.Vannelli, " Today's Criminal Environmental Enfocement Program : Why You May be Vulnerable and Why You Should Guard Against Prosecution Through an Environmental Audit" in Ibid., p.231.

จะได้บัญญัติ เรื่อง เกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาอัน เป็นสาระสำคัญของ การกระทำผิดไว้ในรูปของการกระทำโดยจงใจ(knowing) ซึ่งรัฐต้องการให้แสดงแต่เพียงว่าบุคคลผู้กระทำความผิดนั้นรู้ว่าตนกำลังทำอะไรอยู่และ เพื่อแสดงว่า เป็นการกระทำโดยสมัครใจไม่ใช่โดยบังเอิญเท่านั้น ที่โดยปกติแล้วไม่จำเป็นต้องแสดงว่า เขาารู้จริง(actually knew) ว่ากฎหมายต้องการอะไรและว่าผู้ใดกระทำความผิดด้วยจุดประสงค์ เฉพาะในการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งความรู้ที่จำเป็น สำหรับการกระทำผิดนั้นอาจพิสูจน์ได้โดยหลักฐานที่เกิดขึ้นตาม เหตุการณ์นั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิสูจน์ความรู้ในการกระทำของนิติบุคคลในการพิจารณาการกระทำผิดทางสิ่งแวดล้อมนั้นก็อาจทำได้โดยการรวบรวมความรู้ของลูกจ้างทั้งหมดของนิติบุคคล ซึ่งก็เป็นไปตามหลักความรู้สะสมนั่นเอง ผลจากการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงแนวคิด เกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาของนิติบุคคลในการกระทำผิดทางสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาตามที่กล่าวมานั้นก็ปรากฏว่าได้มีการลงโทษนิติบุคคลที่กระทำผิดทางสิ่งแวดล้อมหนักยิ่งขึ้น ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นโทษปรับหรือโทษจำคุก ซึ่งผลพลอยได้ก็ตามมาก็คือ เป็นการสร้างแนวคิดและมุมมองที่ เกี่ยวกับความรับผิดและการกระทำผิดทางสิ่งแวดล้อมของนิติบุคคลสำหรับศาลในการพิจารณาถึงแนวทางในการปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของนิติบุคคลให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

นอกจากกรณีดังกล่าวมานั้นประเทศสหรัฐอเมริกา ยังได้พัฒนาหลักการบังคับใช้มาตรการทางอาญาให้มีความแน่นอนชัดเจนยิ่งขึ้น โดยการเสนอให้มีการจัดทำแผนการตรวจสอบสิ่งแวดล้อมขึ้นใช้อย่างจริงจัง(environmental auditing program)ซึ่งแผนการตรวจสอบสิ่งแวดล้อมนี้จะมีส่วนช่วยให้ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมสามารถค้นหาและทำการแก้ไขปัญหาทางสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ได้ก่อนที่จะเกิดการฝ่าฝืนข้อบังคับของกฎหมายขึ้น³²

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³²Roger J.Marzulla and Brett G.Kaple, "Nowhere to Run,-
Nowhere to Hide:Criminal Liability for Violations of Environmental
Statutes in the 1990s" in Ibid., p.224.

ทั้งยังเป็นประโยชน์ในการใช้ เป็นเอกสารหลักฐาน เพื่อพิสูจน์และจัดการ เกี่ยวกับความรับผิดชอบ
ในทางสิ่งแวดล้อมได้ เป็นอย่างดีซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้มีส่วนช่วยให้การบังคับใช้มาตรการทาง
อาญา เป็นไปอย่างมี เหตุผลและสามารถปฏิบัติได้อย่าง เป็นธรรมอีกด้วย

จาก เหตุผลดังที่ได้ศึกษามานี้ จึงทำให้ เห็นได้อย่างชัดเจนว่ามาตรการทางอาญา
ในกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น มีบทบาทที่สำคัญ
อย่างมากที่จะส่งเสริมให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสามารถนำมาใช้
ควบคุมป้องกันปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมได้ เป็นอย่างดี



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย