

บทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ
ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535



นางสาวศรณีย์ อินทสอน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์


คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2543

ISBN 974-13-0431-5

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ROLES OF THE POLLUTION CONTROL OFFICER
UNDER THE ENHANCEMENT AND CONSERVATION OF NATIONAL ENVIRONMENT QUALITY
ACT B.E. 2535



MISS SARAWANEE INTASORN

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws

Department of Law

Faculty of law

Chulalongkorn University

Academic Year 2000

ISBN 974-13-0431-5

ศรวณีย์ อินทสอน : บทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (ROLES OF THE POLLUTION CONTROL OFFICER UNDER THE ENHANCEMENT AND CONSERVATION OF NATIONAL ENVIRONMENT QUALITY ACT B.E. 2535) อ. ที่ปรึกษา : ศ.ดร. สุณี๋ย มัลลิกะมาลย์ ; 211 หน้า. ISBN 974-13-0431-5

ผลการวิจัยพบว่า การแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับแนวความคิดและเหตุผลของกฎหมายที่ต้องการให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นเสมือนผู้เชี่ยวชาญของภาครัฐในการปฏิบัติการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ โดยที่บทบาทอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในแต่ละด้านมีความสัมพันธ์โดยตรงกับคุณสมบัติของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษเกิดประสิทธิภาพได้ ทั้งนี้ ยังมีข้อจำกัดและอุปสรรคเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ นอกจากนี้ คณะกรรมการควบคุมมลพิษซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยคำร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษยังคงมีความไม่ชัดเจนเพียงพอต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้ปรับปรุง แก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายและองค์กรที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ กล่าวคือ 1) ควรกำหนดคุณสมบัติของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษโดยแบ่งระดับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็น 2 ระดับ คือ ระดับปฏิบัติงานและระดับสั่งการ 2) กำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ดำเนินงาน 3) กำหนดให้คณะกรรมการประสานการจัดการสิ่งแวดล้อมและอุตสาหกรรมวินิจฉัยข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับพนักงานเจ้าหน้าที่ 4) ยกเลิกประกาศกระทรวงเกี่ยวกับการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมาย 5) กำหนดเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่จะเป็นผู้บรรยายตามมาตรา 80 ให้ชัดเจน 6) กำหนดให้อำนาจเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นที่มีอำนาจควบคุมดูแลแหล่งกำเนิดมลพิษสามารถสั่งปิด พักใช้ เพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งให้หยุดใช้หรือทำประโยชน์เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษด้วยเหตุที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านสิ่งแวดล้อมได้ 7) เพิ่มบทลงโทษทางอาญาในกรณีฝ่าฝืนคำสั่งตามมาตรา 82 (2) และ 8) กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมมลพิษแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะด้านทำหน้าที่พิจารณาคำร้องคัดค้านคำสั่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในเบื้องต้น โดยปรับปรุงกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติ ควรจัดฝึกอบรมให้ความรู้แก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ จัดทำคู่มือปฏิบัติงาน และควรจัดงบประมาณให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนด้านอุปกรณ์และเครื่องมือแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นสำหรับการตรวจสอบมลพิษด้านต่างๆ

ภาควิชา	นิติศาสตร์	ลายมือชื่อนิติ.....
สาขาวิชา	นิติศาสตร์	ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ปีการศึกษา	2543	ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม -

4086127434 : MAJOR LAW

KEY WORD: ROLES / POLLUTION CONTROL OFFICER / ENVIRONMENT / POLLUTION

SARAWANEE INTASORN : ROLES OF THE POLLUTION CONTROL OFFICER UNDER THE ENHANCEMENT AND CONSERVATION OF NATIONAL ENVIRONMENT QUALITY ACT B.E. 2535 THESIS ADVISOR : PROF. SUNEE MALLIKAMARL, Ph.D. 211 pp. ISBN 974-13-0431-5.

The research reveals that the appointment of the PCO as it is now is not in line with the concept and the rationale of the law which require the PCO to act as the expert of the government sector in the operation preventing and rectifying pollution problems. As the roles and authority of the PCO in each aspect directly relates to his/her qualifications in order to facilitate effective law enforcement on the prevention and rectification of pollution problems, restrictions and obstacles regarding the exercise of power of the PCO still prevail. In addition, there exists insufficient clarity with regard to the protection of the rights of the public affected by the order of the PCO within the Pollution Control Committee which is an organization considering the petition filed in objection to the order of the PCO and relevant procedures.

It is therefore proposed that the provision of law and the organization examining the exercise of power of PCO be revised as follow, 1) PCOs should be divided into two levels, i.e., command level and operation level; 2) Prescription of time for the operation of the competent officer under the Factory Act, B.E. 2535 (A.D. 1992) should be clearly defined; 3) The Sub-committee for the Coordination of Environment Management and Industry should be empowered to decide the conflict between the PCO and the competent officer; 4) Ministerial Announcements appointing PCO not in line with the law should be repealed; 5) The PCO receiving report under Section 80 should be clearly defined; 6) Competent officer under other laws with power to oversee pollution point source should be empowered to order suspension or revocation of permit, closure or cessation of use or exploitation in connection with pollution point source due to non-compliance with environmental requirement; 7) Criminal punishment on violation of order under Section 82 (2) should be increased; and 8) The Pollution Control Committee should be empowered to appoint specialized sub-committee to initially consider the petition objecting the order of the PCO as well as to revise decision making procedure for fairer treatment. In practice, the PCOs should be given training and work manual and budget should be provided for assistance and support with regard to tools and equipment for regional and local PCOs to enable them to examine various types of pollution.

Department.....Law.....

Student's

Field of study.....Law.....

Advisor's

Academic year2000..... Co-advisor's signature.....-

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสามารถและความช่วยเหลือจากบุคคลหลายท่าน ณ โอกาสนี้ ผู้เขียนขอสำนึกพระคุณของท่านเหล่านั้น และปรารถนาที่จะแสดงความกตเวทิตาทุกโอกาสที่สามารถกระทำได้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ได้กรุณาสละเวลาและให้ความเมตตาารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ตลอดจนให้คำแนะนำและความช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน อันเป็นความกรุณาอย่างยิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านศาสตราจารย์คณิง ภาไชย ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านอาจารย์ พรชัย ธรณธรรม ผู้ตรวจราชการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ท่านอาจารย์ โกเมท ทองภิญโญชัย อัยการจังหวัดประจำกรม ท่านอาจารย์จรณชัย ศัลยพงษ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านประธานกรรมการและกรรมการทุกท่านได้กรุณาให้คำแนะนำและคำปรึกษาต่างๆ ในการเขียนวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียนอย่างยิ่ง

ผู้เขียนขอขอบพระคุณนายสมนึก รัชทอง และนายประมวล เฉลียว ผู้บังคับบัญชาของผู้เขียนที่ให้โอกาสแก่ผู้เขียนในการลาศึกษาต่อ ตลอดจนให้คำปรึกษาและข้อคิดเห็นในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอขอบคุณพี่และน้อง กองนิติการและเรื่องราวร้องทุกข์ทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณรัชนิกร โชคสวัสดิ์ ที่เชื้อเพื่อการแปลภาษาต่างประเทศ และขอขอบคุณ คุณจุมพล ชุนอ่อน คุณปรเมศ เจริญนพคุณ และคุณภัทราวดี วงศ์วานิช ที่ให้ความช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ และผู้มีพระคุณอื่นๆ ที่ไม่อาจกล่าวนาม ณ ที่นี้ได้

ท้ายที่สุด ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คุณยายกุหลาบ กุลทอง คุณลุงเฉลิม กุลทอง คุณเฉลย คาร์ตเวลล์ บิดา มารดา และพี่สาว ผู้สนับสนุนความเจริญก้าวหน้าทุกวิถีทาง อีกทั้งเป็นผู้ให้งบประมาณในการศึกษาและจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอขอบคุณ คุณศิรินรินทร์ รัตนพันธุ์ สำหรับกำลังใจและมิตรภาพที่ดี คุณกฤษณะ ศรีบุญ ที่เป็นทั้งแรงและกำลังใจให้แก่ผู้เขียน หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณค่าและประโยชน์ทางวิชาการ ผู้เขียนขออุทิศบุญกุศลให้แก่ มารดาและ Mr. Martin Cardwell ลูกของผู้เขียนที่ล่วงลับไปแล้ว ส่วนข้อบกพร่องประการใดของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ศรวณีย์ อินทสอน

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 ทฤษฎีและหลักการที่สนับสนุนบทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ.....	8
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	15
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	16
1.5 สมมติฐานของการวิจัย.....	16
1.6 วิธีดำเนินการวิจัย.....	17
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	19
2 บทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	21
2.1 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ.....	25
2.1.1 แนวความคิด และเหตุผลของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการกำหนดให้มี เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ.....	25
2.1.2 การแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ.....	27
2.1.2.1 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนกลาง.....	28
2.1.2.2 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนภูมิภาค.....	29
2.1.2.3 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนท้องถิ่น.....	30
2.1.3 บทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ.....	34
2.1.3.1 ด้านการเสนอแนะหรือให้คำปรึกษาและการปฏิบัติงาน ร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น	34
2.1.3.2 ด้านการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย.....	41

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.1.4 สภาพปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ.....	51
2.1.5 องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ.....	56
2.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ.....	59
2.2.1 อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535.....	59
2.2.1.1 การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่.....	60
2.2.1.2 อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่.....	60
2.2.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.....	66
2.2.2.1 การแต่งตั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่น.....	66
2.2.2.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น.....	67
2.3 ความเกี่ยวพันในการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับพนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานท้องถิ่น.....	72
2.3.1 ความเกี่ยวพันในการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535.....	73
2.3.2 ความเกี่ยวพันในการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.....	77
3 องค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของต่างประเทศ.....	79
3.1 สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา (The Environmental Protection Agency of US: EPA).....	79
3.1.1 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม.....	80
3.1.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ.....	81
3.1.3 องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน.....	89

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.2 สำนักงานสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น (Environmental Agency of Japan: EA).....	
3.2.1 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานสิ่งแวดล้อม.....	91
3.2.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหา มลพิษ.....	94
3.2.3 องค์การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน.....	94
3.3 เปรียบเทียบบทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษของประเทศไทย กับต่างประเทศ.....	100
3.3.1 คุณสมบัติของเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหา มลพิษ.....	102
3.3.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไข ปัญหามลพิษ.....	104
3.3.3 องค์การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน.....	108
4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	113
4.1 บทสรุป.....	116
4.2 ข้อเสนอแนะ.....	116
รายการอ้างอิง.....	123
ภาคผนวก.....	127
ภาคผนวก ก.....	132
ภาคผนวก ข.....	133
ภาคผนวก ค.....	139
ภาคผนวก ง.....	152
ภาคผนวก จ.....	155
รายการอ้างอิง (ภาคผนวก).....	185
ประวัติผู้เขียน.....	211

สารบัญ (ตาราง)

ตารางที่		หน้า
1.	องค์กรของรัฐที่ดำเนินการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.....	25
2.	รูปแบบการกำหนดความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา..	83



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเพิ่มขึ้นของประชากรและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้ก่อให้เกิดการขยายตัวของโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ตามมา อาทิเช่น โรงงานอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมท่องเที่ยว การคมนาคมขนส่ง การค้าและบริการ การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้ให้เป็นพื้นที่เพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้ต้องใช้วัตถุดิบจากทรัพยากรธรรมชาติ เคมีภัณฑ์ และพลังงาน ส่งผลให้เกิดการแพร่กระจายของของเสีย และก่อให้เกิดปัญหามลพิษในรูปแบบต่าง ๆ เช่น มลพิษทางอากาศและเสียง มลพิษทางน้ำ มลพิษจากของเสียและสารอันตราย มลพิษจากขยะและสิ่งปฏิกูล เป็นต้น ปัญหามลพิษเหล่านี้เป็นตัวการสำคัญที่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สถานการณ์ปัญหามลพิษที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายและเห็นเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน ดังเช่น กรณีการเน่าเสียของลำน้ำพอง¹ อันเป็นผลมาจากการลักลอบระบายน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่บริเวณริมลำน้ำพองลงสู่ลำน้ำพอง กรณีการเกิดเพลิงไหม้สารเคมีที่คลังสินค้าท่าเรือคลองเตย ในปี พ.ศ. 2534² กรณีการปนเปื้อนของสารตะกั่วที่ห้วยคดลี้ อำเภอกองคาญมิ จังหวัดกาญจนบุรี³ โดยมีสาเหตุจากการปล่อยน้ำเสียของโรงงานแต่งแร่ลงสู่ลำน้ำห้วย หรือกรณีการแพร่กระจายของสารมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม ในเขตนิคมอุตสาหกรรม มาบตาพุด จังหวัดระยอง⁴ หรือกรณีปัญหาการเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำในพื้นที่น้ำจืดที่

¹ กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2540 (กรุงเทพมหานคร: He's Company Limited, 2542), หน้า 1-35

² สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์วิบูลย์การปก, 2542), หน้า 4

³ กรมควบคุมมลพิษ, "รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2541," หน้า 1-42. (อัครา)

⁴ เรืองเดียวกัน, หน้า (2-15)-(2-16)

ส่งผลกระทบต่อคุณภาพดินและน้ำ⁵ เป็นต้น จากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ภาครัฐในฐานะที่เป็นองค์กรซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและสร้างความสงบสุขให้เกิดขึ้นในสังคม จึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยใช้อำนาจรัฐเข้ามาควบคุม แทรกแซงการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของเอกชน และของภาครัฐเองให้ดำเนินการไปในแนวทางที่สอดคล้องและสอดคล้องกับการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม

สำหรับการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษ อันได้แก่ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศและเสียง มลพิษจากของเสียและสารอันตราย มลพิษจากขยะและสิ่งปฏิกูล ซึ่งการแพร่กระจายของมลพิษดังกล่าว จัดว่าเป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศเสื่อมโทรมลง โดยในอดีตที่ผ่านมารัฐได้นำเอามาตรการต่างๆ เข้ามาใช้จัดการกับปัญหาดังกล่าว มาตรการทางกฎหมายก็ถือเป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐได้นำมาใช้เพื่อควบคุมและจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ก่อนปี พ.ศ. 2518 อำนาจในการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษ ถูกบัญญัติอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 เป็นต้น โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบแตกต่างกันไป เช่น กรมอนามัย กรมโรงงานอุตสาหกรรม และในการบังคับใช้ตามบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับนั้น กฎหมายได้กำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์กรและเจ้าพนักงานเป็นผู้นำเอามาตรการต่าง ๆ ที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ไปสู่การบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม ในส่วนของเจ้าพนักงานในระดับปฏิบัติการนั้น ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานปฏิบัติการ โดยกำหนดบทบาทและให้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อรองรับการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2541

1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2484 กำหนดให้มี⁶

- 1.1) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ซึ่งหมายความถึง เทศบาล คณะกรรมการจังหวัดหรือ คณะกรรมการอำเภอที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่แทนคณะกรรมการจังหวัด
- 1.2) เจ้าพนักงานท้องถิ่น หมายความว่า คณะเทศมนตรี คณะกรรมการจังหวัด หรือคณะกรรมการอำเภอที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่แทนคณะกรรมการจังหวัด
- 1.3) เจ้าพนักงานสาธารณสุข เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานเหล่านี้ มีบทบาท อำนาจหน้าที่ในการควบคุม ดูแลกิจกรรม และการประกอบกิจการต่าง ๆ มิให้มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพของประชาชน โดยเน้นด้านการสาธารณสุขเป็นสำคัญ

2) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 กำหนดให้มี “พนักงานเจ้าหน้าที่” ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม โดยกำหนดให้เป็นผู้ที่มีบทบาทในการควบคุม และตรวจสอบการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม⁷

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้กล่าวมาข้างต้น หน่วยงาน และบทกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยตรง โดยมักจะมุ่งแก้ไขปัญหาเพียงด้านในด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ การดำเนินงานจึงมีลักษณะต่างคนต่างทำ ทำให้ไม่มีความเป็นเอกภาพในการจัดการปัญหา โดยแต่ละองค์กรต่างก็มี

⁶ มาตรา 4 “ในพระราชบัญญัตินี้ ...

“เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น” ในท้องถิ่นที่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว หมายความว่า เทศบาล ส่วนในท้องถิ่นที่ยังไม่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาล หมายความว่า คณะกรรมการจังหวัดหรือคณะกรรมการอำเภอ ซึ่งได้รับมอบให้ทำหน้าที่แทนคณะกรรมการจังหวัด

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ในท้องถิ่นที่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว หมายความว่า คณะเทศมนตรี ส่วนในท้องถิ่นที่ยังไม่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาล หมายความว่า คณะกรรมการจังหวัดหรือคณะกรรมการอำเภอ ซึ่งได้รับมอบให้ทำหน้าที่แทนคณะกรรมการจังหวัด

“เจ้าพนักงานสาธารณสุข” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจตรา ดูแล และรับผิดชอบในการดำเนินการสาธารณสุขในจังหวัด หรือท้องถิ่นใดตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้...”

⁷ มาตรา 5 “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีได้แต่งตั้งให้มีหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้”

อำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 จะมีบทบาทสำคัญในการดูแลควบคุมการประกอบกิจการของโรงงานอุตสาหกรรม หรือกรณีเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2484 แม้ว่าจะสามารถดูแลควบคุมตรวจสอบการประกอบกิจการได้เกือบทุกประเภทก็ตาม แต่เนื้อหาของบทบัญญัติแห่งกฎหมายจะเน้นงานทางด้านสาธารณสุข และการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นหลัก ทำให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมยังไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จ ส่งผลให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 เพื่อต้องการให้กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่วางกรอบสำหรับการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวมของประเทศอย่างเป็นระบบกว่าที่ผ่านมา โดยมีการก่อตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ขึ้นเป็นองค์กรและหน่วยงานของรัฐบาลกลางในการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และในระดับปฏิบัติการได้กำหนดให้มี “พนักงานเจ้าหน้าที่” ซึ่งเป็นข้าราชการที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งให้ปฏิบัติงานโดยมีอำนาจ หน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 กล่าวคือ

“ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรสงสัยว่า มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม คำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือของผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 20 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่หรือยานพาหนะใด ๆ ได้ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาทำการ เพื่อทำการตรวจสอบการฝ่าฝืนหรือการไม่ปฏิบัติตามดังกล่าว...”

ซึ่งกล่าวได้ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะสามารถเข้าดำเนินการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ๆ ได้ ต้องปรากฏว่ามีเหตุสงสัยว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่หรือยานพาหนะมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งที่กำหนดไว้ในมาตรา 20 ก่อน จึงจะสามารถดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปได้

อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นทุกขณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายฉบับดังกล่าว มีข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถมีผลบังคับใช้ได้เพียงพอ อาทิเช่น การที่หน่วยงานทั้งหลายซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังคงสามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้อย่างเป็นเอกเทศ เพราะถือว่าหน่วยงานเหล่านั้น ได้ดำเนินการในเรื่องนั้นมาก่อนและมีกฎหมายเป็นของตนเอง⁸ นอกจากนี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในขณะนั้น ไม่มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพ สิ่งแวดล้อมหรือกฎข้อบังคับที่จำเป็นสำหรับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการควบคุมมลพิษและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่าง ๆ ได้⁹ โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นเพียงผู้เสนอนโยบายหรือเป็นที่ปรึกษาให้กับหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งคำปรึกษาหรือคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ไม่ผูกพันหรือบังคับให้หน่วยงานนั้น ๆ ปฏิบัติตามแต่อย่างใด ประกอบกับมาตรการในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีไม่เพียงพอต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ตลอดจน อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการตรวจสอบและควบคุมสถานประกอบการหรือยานพาหนะต่างๆ มีขอบเขตที่จำกัดอันทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ แม้กฎหมายจะกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่หรือยานพาหนะเพื่อทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง ในกรณีที่สงสัยว่าสถานที่หรือยานพาหนะได้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบหรือคำสั่งอันเกี่ยวกับ ข้อกำหนดด้านสิ่งแวดล้อม แต่หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าการดำเนินงานของสถานประกอบการหรือยานพาหนะนั้นได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจริง กฎหมายมิได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะสามารถดำเนินการสั่งการอย่างใดๆ ได้โดยตรง เป็นต้น

จากปัญหาและข้อจำกัดดังกล่าว ในปีพ.ศ. 2535 รัฐบาลจึงได้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกและใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 บทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่นี้มีการนำมาตรการใหม่ๆ มาใช้ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมหลายประการ ซึ่งในการดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษไว้เป็นการเฉพาะเรื่อง คือ มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศและเสียง มลพิษอื่นและของเสียอันตราย สำหรับการนำมาตรการต่าง ๆ ที่กฎหมายบัญญัติไว้ไปสู่การ

⁸ กรมควบคุมมลพิษ, ข้อเสนอแนะการปรับปรุงกลไกการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: กรมควบคุมมลพิษ, 2540), หน้า 8

⁹ กรมควบคุมมลพิษ “โครงการจัดทำหลักเกณฑ์เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.” หน้า 1-1. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

บังคับใช้ในทางปฏิบัติ กฎหมายได้ทำการปรับปรุงองค์กรและเจ้าพนักงานในระดับปฏิบัติการให้มีความชัดเจน เพื่อให้สามารถดำเนินการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่าเดิมกล่าวคือ

1) กำหนดให้มีการแต่งตั้ง “เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ” ขึ้นโดยมีบทบาท อำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษประเภทต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภท และมีอำนาจสั่งการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

2) ปรับปรุงอำนาจและหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดให้มีอำนาจตรวจสอบและควบคุมมลพิษทางอากาศและเสียงจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทยานพาหนะเพียงอย่างเดียว และมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองยานพาหนะปฏิบัติตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้

3) มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นโดยกำหนดให้มี “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” เป็นผู้ปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อม เช่น มีอำนาจในการออกใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียตามมาตรา 73 เป็นต้น ตลอดจนทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ด้านสิ่งแวดล้อมภายในท้องถิ่น

แนวความคิดของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้มีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ จากการวิจัยภาคเอกสารไม่ปรากฏแน่ชัดถึงความ เป็นมาของแนวความคิดดังกล่าว แต่จากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนในการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สรุปได้ว่า การกำหนดให้มีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษขึ้นนั้น เป็นผลสืบเนื่องจากการที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่นี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการเพื่อการควบคุมมลพิษไว้เป็นการเฉพาะ เรื่อง และครอบคลุมปัญหามลพิษทุกประเภท จึงสมควรกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเพื่อการควบคุมมลพิษเป็นการเฉพาะด้วยเช่นกัน โดยทำหน้าที่เป็นเสมือนผู้เชี่ยวชาญของภาครัฐที่มีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมมลพิษจากทุกแหล่งกำเนิดมลพิษ ตลอดจนสามารถให้คำแนะนำแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ๆ ให้สามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้องตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ จึงได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษขึ้น

บทบาท อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการดำเนินการเพื่อตรวจสอบและควบคุมปัญหามลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ในหมวด 4 “การควบคุมมลพิษ” ในส่วนที่ 7 เรื่อง “การตรวจสอบและ

ควบคุม” โดยสามารถจำแนกบทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1) ด้านการเสนอแนะ ให้คำปรึกษาและปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น เช่น แนะนำและช่วยเหลือเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษสำหรับพื้นที่ที่ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 60 หรือการให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปให้ผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียทำการบำบัดหรือกำจัดตามมาตรา 74 หรืออำนาจในการเสนอแนะให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นดำเนินการเพื่อสั่งปิด หรือพักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งให้หยุดใช้หรือทำประโยชน์ด้วยประการใด ๆ เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 83 (1)

2) ด้านการบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นอำนาจดำเนินการตรวจสอบและควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ เช่น อำนาจในการสั่งการให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกควบคุมการปล่อยมลพิษทางน้ำต้องดำเนินการตามที่กำหนดในมาตรา 70 หรืออำนาจสั่งการเกี่ยวกับการตรวจสอบและควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษตามที่กำหนดในมาตรา 82 เช่น เข้าไปในแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย ระบบบำบัดอากาศเสีย หรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆ รวมทั้งตรวจบันทึกรายละเอียด สถิติ ข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าว โดยมีอำนาจออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย ระบบบำบัดอากาศเสีย เป็นต้น

แต่เมื่อพิจารณาถึงบทบาท อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย พบว่าการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอุปสรรคและข้อขัดข้องบางประการที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้สามารถแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง ด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัดต่างๆ อาทิเช่น ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรม การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะประสบปัญหาและข้อจำกัดบางประการที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดประสิทธิผล ทั้งๆ ที่ปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นและได้ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรง ส่วนใหญ่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรม หรือกรณีปัญหาของการใช้บทบาทเพื่อเสนอแนะให้

มีการสั่งปิด พักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาตของแหล่งกำเนิดมลพิษอื่น เพราะบางกรณีบทบัญญัติของกฎหมายฉบับอื่นๆ ไม่เปิดช่องให้เจ้าพนักงานของตนสามารถดำเนินการสั่งปิดหรือพักใช้ใบอนุญาตในการประกอบกิจการได้ เพราะเหตุที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านสิ่งแวดล้อมได้ เป็นต้น ทำให้การเสนอแนะของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามมาตรา 83 จึงไม่เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง หรือกรณีปัญหาการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่มีความไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นอกจากนี้ ยังคงมีความไม่ชัดเจนในกระบวนการพิจารณาและองค์ประกอบขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอีกด้วย

จากสภาพปัญหาที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น จึงนำมาสู่การศึกษาและวิจัยถึงบทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยมุ่งหวังเพื่อให้เกิดความชัดเจนและมีรูปแบบที่เหมาะสมในการปฏิบัติการของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ อันจะทำให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสามารถนำไปบังคับใช้เพื่อบริหารจัดการมลพิษได้อย่างเกิดประสิทธิผลอย่างจริงจัง ซึ่งจะส่งผลดีต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวมของประเทศในที่สุด

1.2 ทฤษฎี และหลักการที่สนับสนุนบทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

การวิเคราะห์ และการศึกษาถึงบทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 นอกจากจะต้องทำการศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว การได้ศึกษาทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็น ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ หลักการบังคับใช้กฎหมาย และหลักการบริการสาธารณะ ถือเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะการศึกษาทฤษฎีและหลักกฎหมายดังกล่าว ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจในตัวบทบัญญัติของกฎหมายมากขึ้น อีกทั้งเพื่อให้การบังคับใช้แผนนโยบายและกฎหมายต่างๆ ที่รัฐได้ตราขึ้น ดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง และสร้างความเป็นธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นประชาชน เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ประกอบการ กล่าวคือ

1.2.1 ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ (Police Power Theory) ¹⁰

การใช้อำนาจรัฐ (Police Power) นั้น คำว่า “Police” มีรากศัพท์มาจากภาษาลาตินว่า poli หรือ polis ซึ่งหมายถึง เมืองหรือนคร ดังนั้น Police Power จึงไม่ได้หมายถึง อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่อย่างใด แต่หมายถึง อำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมที่รวมถึงการป้องกันและการกำราบ ปราบปราม ซึ่งเรียกรวมกันว่า “Police Power” ความหมายของ Police Power ตาม Black 's Law Dictionary 1968 หมายความว่า “อำนาจรัฐในการออกกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ โดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้จัดทำบัญญัติกฎหมาย และจัดสร้างระเบียบ กฎเกณฑ์ แบบแผนต่างๆ มาควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ แก้ไขปัญหาสังคม โดยคำนึงถึงเหตุและผลที่ถูกต้องซึ่งจะประกอบด้วยบทลงโทษหรือไม่ก็ได้ แต่ต้องไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ เพื่อผดุงไว้ซึ่งความยุติธรรม และความสงบเรียบร้อยในทางการปกครอง หรือวัตถุประสงค์อื่นๆ ที่คล้ายคลึงกัน กฎข้อบังคับที่มีไว้เช่นนี้ เพื่อป้องกันคำสั่งที่ขัดแย้ง ความรุนแรง หรือเหตุอื่นที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐ ตลอดจนการช่วยเหลือ การจับกุมอาชญากร ประกันความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ความเจริญรุ่งเรืองของรัฐ และสุขภาพอนามัยที่ดี ความสะดวกสบายให้เกิดขึ้นกับประชาชนโดยทั่วกัน และเป็นประกันให้เกิดความมั่นใจว่า ประชาชนจะไม่ถูกรบกวนสิทธิของแต่ละบุคคลโดยการใช้กฎหมายของรัฐเป็นเครื่องมือสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมาย จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับนั้นๆ ด้วย ซึ่งอาจจะใช้คำสั่งบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามก็ได้ แต่การใช้อำนาจนั้น จะต้องอยู่ภายในขอบเขตจำกัดไม่กระทำตามอำเภอใจด้วย” ¹¹ ซึ่งอำนาจนี้เกิดขึ้นจากสภาพความเป็นรัฐ และความจำเป็นในการทำหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ ในหลักกฎหมายมหาชนถือว่าการที่รัฐได้อำนาจจากมหาชน หรือประชาชนภายในรัฐนั่นเอง เพื่อให้รัฐคอยปกป้องคุ้มครองดูแลมหาชนให้อยู่อย่างสงบสุข ภายใต้เงื่อนไขและขอบเขตที่จำกัด กล่าวคือ การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐนั้นต้องมีความชอบธรรม โดยต้องใช้อำนาจภายในกรอบที่กฎหมายให้ไว้ และต้องได้สัดส่วนกับเหตุแห่งการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายนั้นๆ ด้วย

¹⁰ Edward S. Corwin, *The Constitution and what it means today* (New Jersey: Princeton University Press, 1974), p. 388.

¹¹ Cambell H. , *Black ' Law Dictionary* 4th ed. (St. Paul Minn: West Publishing, 1968), p. 1317 อ้างถึงใน สุนัย จันทรตรี, “การห้ามประกอบอาชีพหรือวิชาชีบบางอย่างตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 50, ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตรบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 36.

สำหรับการบริหารจัดการมลพิษของประเทศไทย องค์การของรัฐผู้มืบทบาทสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจึงมีอำนาจในการบริหารจัดการมลพิษภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ ด้วยเหตุที่ว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาการแพร่กระจายของสารมลพิษที่ออกสู่สิ่งแวดล้อม มิได้ก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ประกอบกับมิใช่เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับระหว่างบุคคลเพียง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้กระทำหรือผู้ก่อให้เกิดมลพิษกับฝ่ายผู้เสียหายหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษเท่านั้น แต่เป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อสาธารณชนโดยส่วนรวม ตลอดจนอาจก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ รัฐจึงมีหน้าที่ดูแลโดยการตรากฎหมาย หลักเกณฑ์ หรือมาตรการต่างๆ เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเป็นการคุ้มครองผู้เสียหายจากปัญหามลพิษด้วย

ในกรณีของการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้อำนาจแก่องค์การของรัฐเข้ามาแทรกแซงการประกอบกิจการของเอกชนหรือแม้กระทั่งการดำเนินงานของรัฐเองมิให้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษขึ้น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะและสิ่งแวดล้อม แม้ว่า ในบางเรื่องอาจเป็นการล่วงล้ำ สิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ตาม แต่รัฐต้องทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตรวจสอบและควบคุมปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เช่น ตามมาตรา 69 ประกอบกับมาตรา 70 ในกรณีที่มีประกาศกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยมลพิษลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าวมีหน้าที่ต้องจัดให้มีระบบบำบัดมลพิษตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด หรือในกรณีที่ระบบบำบัดมลพิษที่จัดสร้างขึ้นนั้นไม่สามารถบำบัดมลพิษให้ได้ตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษได้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษก็มีอำนาจสั่งการตามมาตรา 82 (2) ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ๆ จัดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุง ซ่อมแซมระบบบำบัดนั้นได้ เป็นต้น

ดังนั้น การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ถือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐตามทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นอันเป็นการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยที่การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในกรณีต่าง ๆ นั้น ต้องใช้อำนาจอย่างถูกต้องและชอบธรรม เพราะการใช้อำนาจของรัฐกับสมาชิกในสังคมจะต้องเป็นไปอย่างเหมาะสมและจำเป็นต่อสถานการณ์ปัญหานั้น ๆ ด้วยเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์และ

เจตนารมณ์ที่กฎหมายได้บัญญัติไว้

1.2.2 หลักการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Principle)

การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) คือ การนำเอาตัวบทกฎหมายมาบังคับใช้แก่สมาชิกในสังคม ให้เกิดผลบังคับตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่รัฐได้ตรากฎหมายนั้นๆ ขึ้น¹² โดยการจะนำกฎหมายมาใช้บังคับให้ได้ผลนั้นจะต้องรู้ถึง “เจตนารมณ์” ของกฎหมายนั้น ๆ ด้วย เพราะเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายแต่ละสาขาก็มีเจตนารมณ์ความแตกต่างกันไป และนอกจากจะต้องรู้ถึงเจตนารมณ์แห่งกฎหมายแล้วยังจะต้องกำหนดให้ตัวบทกฎหมายนั้นมีสภาพบังคับด้วยเช่นกัน เพื่อให้เกิดผลในการปฏิบัติตาม และเมื่อกฎหมายแต่ละสาขานั้นมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ

สาขากฎหมายแพ่ง เจตนารมณ์ก็คือ รัฐต้องการให้มีระเบียบหรือมีกฎเกณฑ์เพื่อจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน สภาพบังคับเกิดขึ้นด้วยการจัดตั้งศาลเพื่อตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายแพ่งจึงไม่มีข้อยุ่งยากนัก¹³

สาขากฎหมายอาญา รัฐได้ตรากฎหมายเป็นการกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดโดยมีเจตนารมณ์เพื่อการคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม รัฐบังคับกฎหมายอาญาด้วยการจัดระบบกฎหมายให้มีเจ้าหน้าที่จับกุม ฟ้องร้องและพิพากษาโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิด

14

สาขากฎหมายปกครอง เจตนารมณ์ของกฎหมายปกครองคือความมุ่งหมายของรัฐที่จะจัดระบบบริหารเพื่อจัดหาบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ตามหน้าที่ของรัฐที่จะพึงมี และภายใต้ระบบกฎหมายปกครองอันสลับซับซ้อน รัฐบังคับการหรือทำให้กฎหมายปกครองมีสภาพบังคับด้วยการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมากในองค์กรของรัฐประเภทต่าง ๆ มี

¹² อมร จันทรมนุญณ์, “Law Enforcement: มิติที่ 3 ของกฎหมาย, “วารสารกฎหมายปกครอง 9 (เมษายน 2535): 11.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-14.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

อำนาจสั่งการหรือมีอำนาจวินิจฉัยในเรื่องต่าง ๆ ได้¹⁵

ดังนั้นการใช้อำนาจบังคับตามกฎหมายเพื่อตรวจสอบและควบคุมมลพิษของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษนั้น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะต้องมีความรู้และเข้าใจถึงจุดมุ่งหมายของสภาพบังคับ (Sanction) ของกฎหมายแต่ละประเภทเสียก่อนโดยเฉพาะมาตรการทางปกครองอันเป็นสภาพบังคับทางกฎหมายมหาชน (public law sanction) ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องระหว่างรัฐกับประชาชนโดยตรง โดยรัฐเป็นผู้อยู่ในฐานะสูงกว่าและมีอำนาจออกกฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ประชาชนปฏิบัติตามขอบเขตของกฎหมายประเภทนี้จึงต้องขยายกว้างขึ้นและมีหลายรูปแบบได้แก่ การอนุญาต (licensing) การออกคำสั่ง (order) การค้น (inspection) การบังคับให้ส่งข้อเท็จจริงหรือให้ถ้อยคำและการต้องให้เปิดเผยข้อเท็จจริง ตลอดจนมาตรการจูงใจอื่นๆ เช่น การให้สิทธิพิเศษในการลดภาษีอากรสำหรับการนำเข้าเครื่องจักรที่มีการใช้เทคโนโลยีที่สะอาด ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายให้ประสบผลสำเร็จอย่างจริงจัง โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษนั้น กฎหมายจะต้องมีทั้งสภาพบังคับและต้องบังคับใช้ให้ตรงตามเจตนารมณ์ ตลอดจนการจะบังคับใช้กฎหมายที่จะช่วยคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างได้ผลดีนั้นจะต้องใช้สภาพบังคับในมาตรการทุกด้านประกอบกัน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นกลไกสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คือ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ถือเป็นเจ้าหน้าที่ทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จำเป็นต้องเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายรวมทั้งสภาพบังคับของกฎหมายฉบับนี้ให้ถ่องแท้ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการใช้ดุลพินิจในการสั่งการได้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ยังผลให้การแก้ไขปัญหามลพิษนั้นบรรลุผลสำเร็จตามกฎหมายต่อไป

1.2.3 หลักการบริการสาธารณะ (Public Service Theory)

การบริการสาธารณะถือเป็นหน้าที่ของหลักของรัฐหรือฝ่ายปกครองเลยทีเดียว การบริการสาธารณะในประเทศไทย มีทั้งอยู่ในรูปของการดำเนินการโดยราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ หรือการดำเนินการโดยราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยรูปแบบของการดำเนินการก็มีความแตกต่างกันไปในแต่ละลักษณะของบริการสาธารณะนั้นๆ ซึ่งในปัจจุบัน การบริการสาธารณะบางอย่างรัฐได้มอบให้เอกชนรับไปทำแทน เช่น สัมปทานบริการ

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21-23.

สาธารณณะ เป็นต้น

คำว่า “ การบริการสาธารณณะ ” นั้น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้อย่างหลากหลาย อาทิเช่น

ศาสตราจารย์เลอง ดูกีต์ (Leon Duguit) คณบดีคณะนิติศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเมืองบอร์โด ให้คำจำกัดความของการบริการสาธารณณะว่า “ การบริการสาธารณณะ หมายถึง กิจกรรมทุกประเภทที่ถูกควบคุม จัดการโดยฝ่ายปกครองเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ ทั้งนี้เพราะกิจการเหล่านี้โดยสภาพแล้วไม่อาจทำให้สำเร็จได้ หากปราศจากการแทรกแซงของอำนาจบังคับทางปกครอง”¹⁶

ศาสตราจารย์โอริยู (Maurice Hauriou) ให้คำจำกัดความ “การบริการสาธารณณะ” ว่า การบริการสาธารณณะเป็นบริการทางเทคนิคเพื่อสาธารณณะที่สม่ำเสมอและต่อเนื่องกันเพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมโดยองค์การรัฐของที่มีได้มุ่งหากำไร¹⁷

ศาสตราจารย์ประยูร กาญจนกุล ได้ให้ความหมายการบริการสาธารณณะว่า “การบริการสาธารณณะ หมายความว่า กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการ หรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน”¹⁸

นอกจากนี้ การบริการสาธารณณะในปัจจุบันอาจจัดทำโดยฝ่ายปกครอง หรือเอกชนก็ได้ เพราะฝ่ายปกครองไม่สามารถดำเนินการเองได้หมดทุกเรื่อง อาจเนื่องมาจากข้อจำกัดหลายๆ ด้าน ของฝ่ายปกครองเอง เช่น ข้อจำกัดด้านงบประมาณซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญที่สุด หรือข้อจำกัดด้านบุคลากร เป็นต้น ฝ่ายปกครองจึงแบ่งให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยมอบอำนาจบางอย่างให้แก่เอกชนเพื่อที่จะทำให้การดำเนินกิจการในการจัดทำบริการสาธารณณะนั้นลุล่วงไปได้ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายปกครองเองก็ยังคงเป็นผู้ควบคุม กำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณณะของเอกชนนั้น เพื่อให้เกิดความชอบธรรมแก่ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณณะนั้นด้วย จึงเห็นได้ว่าความหมายของคำว่า “บริการสาธารณณะ” ในปัจจุบันนั้น ในทรรศนะของผู้เขียนมองว่า การบริการสาธารณณะ หมายถึง การดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อสนองตอบความต้องการของส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นรัฐ (ฝ่ายปกครอง) เป็น

¹⁶ รังสิกร อุปพงศ์, “ทฤษฎีการบริการสาธารณณะในประเทศฝรั่งเศส,” วารสารนิติศาสตร์ 18 (2531): 54.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

¹⁸ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 108

ผู้จัดทำเอง หรือมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำแทน อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะฝ่ายปกครอง หรือเอกชนจะเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของหลักการบริการสาธารณะ 4 ประการ คือ¹⁹

1) หลักความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ หมายความว่า บริการสาธารณะเป็นการสนองตอบความต้องการส่วนรวมของประชาชน ที่เรียกย่อๆ ว่าประโยชน์สาธารณะทั้งในระดับชาติ และท้องถิ่น ดังนั้น การบริการสาธารณะในรัฐ และท้องถิ่นจึงขาดตอนไม่ได้ จะต้องทำต่อเนื่องตลอดเวลา ไม่มีการชะงัก เพราะถ้าชะงักงันลง ประชาชนจะเดือดร้อนได้

2) หลักการปรับปรุงบริการสาธารณะอยู่เสมอ ซึ่งมีหลักว่าการบริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องพัฒนาให้ทันกับความต้องการส่วนรวมของประชาชน

3) หลักความเสมอภาคในบริการสาธารณะ ซึ่งถือว่าทุกคนเสมอภาคกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะทั้งในสิทธิและในภาระหน้าที่

4) หลักความเป็นกลางของบริการสาธารณะหรือบริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะประโยชน์

ซึ่งองค์ของรัฐผู้จัดทำบริการสาธารณะ อาจจัดทำได้โดยราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยที่บริการสาธารณะที่ราชการเป็นผู้จัดทำนั้น ถือเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ส่วนใหญ่จึงเป็นเรื่องที่รัฐจัดทำให้เปล่าโดยไม่คิดค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมแต่อย่างใด แต่บริการสาธารณะในบางเรื่อง รัฐอาจจัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมจากประชาชนหรือเอกชนที่ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นได้แทนที่รัฐจะผลักภาระค่าใช้จ่ายให้กับประชาชนทั่วไป ซึ่งวัตถุประสงค์ของการเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมก็เพื่อนำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในบริการสาธารณะนั้น โดยมีใช่เป็นการแสวงหากำไรแต่อย่างใด

สำหรับกิจการบริการสาธารณะในเรื่องสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 71 ได้ริเริ่มให้มีการจัดสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมในพื้นที่ที่ถูกประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ และกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิด

¹⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "สัญญาทางปกครองฝรั่งเศส," วารสารกฎหมายปกครอง 5 (2529): 95-97.

มลพิษที่ยังไม่ได้ทำการก่อสร้างติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด หรือไม่ต้องการทำการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียไว้ในแหล่งกำเนิดมลพิษของตนเอง มีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดยังระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมดังกล่าวด้วย ซึ่งการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง โดยมีการเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียในอัตราตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ การเก็บค่าบริการ ดังกล่าว เพื่อนำมาใช้เป็นเงินทุนสำรองสำหรับการจัดบริการสาธารณะ โดยนำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาระบบบำบัดมิได้มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรแต่อย่างใด ซึ่งเป็นไปตามแนวความคิดของหลักการที่ว่า “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (Polluter Pays Principle) ดังนั้น ผู้ใดเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษ เช่น น้ำเสีย อากาศเสียหรือของเสียต่างๆ ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายสำหรับการบำบัดมลพิษนั้นด้วย

อย่างไรก็ตาม นอกจากรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียรวมเองแล้ว รัฐยังมอบอำนาจให้เอกชนผู้ซึ่งมีความพร้อมในด้านงบประมาณหรือบุคลากรสามารถขออนุญาตขึ้นทะเบียนเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียรวมจากหน่วยราชการเองได้ โดยรัฐเป็นผู้ควบคุมการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามมาตรา 73 ทั้งนี้ ในด้านการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติตามมาตรฐานควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษกฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการวินิจฉัยสั่งการให้ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย แก๊ซ เปลี่ยนแปลง ปรับปรุงหรือซ่อมแซมระบบบำบัดให้สามารถบำบัดมลพิษได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ได้ และสามารถสั่งการให้ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียหยุดหรือปิดกิจการตลอดจนสามารถสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้หากพบว่ามี การฝ่าฝืนกฎหมาย เห็นได้ว่ากิจกรรมบริการสาธารณะของรัฐในการบำบัดน้ำเสียหรือของเสีย นั้น บางพื้นที่รัฐก็เป็นผู้จัดทำเอง แต่ก็ยังมอบอำนาจอนุญาตให้เอกชนผู้ซึ่งมีความพร้อมสามารถขออนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือของเสียได้ด้วย โดยรัฐได้วางกลไกกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของเอกชนให้ปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์ของการบำบัดมลพิษให้ได้มาตรฐานอันเป็นการคุ้มครองและป้องกันปัญหามลพิษได้ในที่สุด

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย มีดังนี้

1.3.1 ศึกษาถึงบทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการปฏิบัติการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยศึกษาถึงคุณสมบัติ อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

1.3.2 ศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

1.3.3 ศึกษาและเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานระดับปฏิบัติการของต่างประเทศกับการจัดการมลพิษของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในประเทศไทย

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1.4.1 ศึกษาเนื้อหาและสาระสำคัญของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยศึกษาเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย

1.4.2 ศึกษาเปรียบเทียบเจ้าพนักงานของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จัดการมลพิษของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น

1.5 สมมติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติการเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ ยังคงมีความไม่ชัดเจนในเรื่องคุณสมบัติ บทบาท อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ หรือ องค์กรที่จะเป็นผู้ควบคุม กำกับดูแลการดำเนินการของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ชัดเจน ทำให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ

ดังนั้น เพื่อให้สมประโยชน์ และเกิดผลต่อการควบคุมมลพิษดังกล่าว จึงจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายให้มีการกำหนดคุณสมบัติของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และบทบาท อำนาจ

หน้าที่ที่ชัดเจนโดยให้มีองค์กรเข้ามาตรวจสอบการทำงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ จะทำให้การควบคุมมลพิษเกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง และส่งผลดีต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวม

จากสมมติฐานดังกล่าว วิทยานิพนธ์นี้ จึงมีประเด็นศึกษาที่ต้องพิสูจน์ใน 3 ประเด็น ดังนี้

- 1) ความสอดคล้องของคุณสมบัติของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับแนวความคิดหรือวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการกำหนดให้มีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ
- 2) บทบาท อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ
- 3) องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลและตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

1.6 วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะดำเนินการทั้งในแบบการวิจัยภาคเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยภาคสนาม (Field Research) กล่าวคือ

1.6.1 การวิจัยภาคเอกสาร

สำหรับการวิจัยภาคเอกสารในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้ดำเนินการศึกษา ค้นคว้า ตลอดจนทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์จาก

- 1) บทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ของประเทศไทยและต่างประเทศ ดังนี้

1.1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

1.2) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

- 1.3) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- 1.4) The Clean Air Act
- 1.5) The Clean Water Act
- 1.6) The Resource Conservation and Recovery Act
- 1.7) The Water Pollution Control Law
- 1.8) The Air Pollution Control Law
- 1.9) The Waste Disposal and Public Cleansing Law

ทั้งนี้ ได้ศึกษากฎกระทรวง ประกาศ คำสั่งหรือระเบียบที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ประกอบด้วย

2) บทความ ตำรา รายงานการวิจัย เอกสารประกอบการสัมมนา ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ และเอกสารอื่นๆ ที่ได้รับอนุญาตจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น หนังสือราชการ เป็นต้น

1.6.2 การวิจัยภาคสนาม

การวิจัยภาคสนาม เป็นการจัดเก็บข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงสนทนากับผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1) เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนกลาง ได้ทำการสัมภาษณ์ข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในสังกัดกรมควบคุมมลพิษ ได้แก่ รองอธิบดีกรมผู้ำนวยการกองจัดการคุณภาพอากาศและเสียง ผู้อำนวยการกองจัดการคุณภาพน้ำ ผู้อำนวยการกองตรวจมลพิษ และรักษาการหัวหน้าฝ่ายกฎหมายสิ่งแวดล้อม กองนิติการและเรื่องราร้องทุกข์

2) เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนภูมิภาค ได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ โดยกำหนดพื้นที่ในการจัดเก็บข้อมูลไว้จำนวน 5 อำเภอ ในพื้นที่ 3 จังหวัด ได้แก่ อำเภอคลองหลวงและอำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร อำเภอพระประแดงและอำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ

3) เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนท้องถิ่น ได้ทำการสัมภาษณ์ข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในสังกัดกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ผู้อำนวยการเขตบางขุนเทียน หัวหน้าฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขาภิบาล สำนักงานเขตราชพฤกษ์และสำนักงานเขตหนองแขม และกองอนามัยสิ่งแวดล้อม

โดยมีประเด็นสัมภาษณ์ ดังนี้

- 1) ประเด็นเรื่องบทบาท อำนาจและหน้าที่
 - 1.1) เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีบทบาท อำนาจ และหน้าที่อย่างไร
 - 1.2) เคยใช้อำนาจ หน้าที่ในการดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษหรือไม่ ถ้าเคยใช้ เคยใช้กับแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทใด ผลที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร
 - 1.3) ในกรณีที่ไม่เคยใช้อำนาจในฐานะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในท้องที่ ใช้อำนาจตามกฎหมายใด ผลที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร
 - 1.4) เหตุผลใดที่ไม่ใช้อำนาจในฐานะเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในท้องที่
- 2) ประเด็นเรื่องคุณสมบัติ
 - 2.1) คุณสมบัติของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ มีความสำคัญหรือมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษหรือไม่ เพราะเหตุใด
 - 2.2) เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษควรมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านใด เพื่อสามารถแก้ไขปัญหามลพิษให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง
- 3) ประเด็นเรื่องความซ้ำซ้อนของการดำเนินงาน ในกรณีที่เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขปัญหามลพิษในกรณีเดียวกัน มีแนวทางในการแก้ไขปัญหอย่างไรบ้าง

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 ทำให้ทราบถึงปัญหา และข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการกำหนดคุณสมบัติ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของ

เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

1.7.2 ทำให้ทราบถึงคุณสมบัติ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการจัดการมลพิษที่เหมาะสมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายให้การควบคุมมลพิษมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

1.7.3 ทำให้ทราบถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทั้งในประเทศและต่างประเทศ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

บทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ถือเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการกำหนดนโยบายและแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน การตราพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ที่บังคับใช้อยู่เดิม ด้วยเห็นว่ากลไกและมาตรการทางกฎหมายที่พระราชบัญญัติฉบับนี้วางไว้นั้นมีข้อจำกัดและเกิดอุปสรรคที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนการดำเนินงานการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษขององค์กรและเจ้าพนักงานของรัฐไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2535 จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไข และตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ขึ้นบังคับใช้แทน โดยบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ ได้กำหนดกลไกและมาตรการทางกฎหมายสำหรับการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงการป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษไว้อย่างชัดเจน โดยมีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษไว้เป็นการเฉพาะเรื่อง ซึ่งครอบคลุมถึงมลพิษและแหล่งกำเนิดมลพิษได้ทุกประเภท เช่น การป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงานอุตสาหกรรม ชุมชน การป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ และเสียงจากยานพาหนะ เป็นต้น ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เป็นมาตรการใหม่ๆ เช่น การกำหนดเขตควบคุมมลพิษ การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทต่างๆ เป็นต้น (รายละเอียดดูภาคผนวก ก)

นอกจากนี้ การนำมาตรการต่าง ๆ ที่กฎหมายบัญญัติไว้ไปสู่การบังคับใช้ในทางปฏิบัติกฎหมายฉบับนี้ได้ทำการปรับปรุงองค์กรและเจ้าพนักงานในระดับปฏิบัติการให้มีอำนาจที่ชัดเจน และมีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ โดยเฉพาะเจ้าพนักงานในระดับปฏิบัติการที่มีการกำหนดให้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขึ้นทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษโดยแบ่งแยกอำนาจรับผิดชอบที่ชัดเจน กล่าวคือ

1) กำหนดให้มีการแต่งตั้ง “เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ” ขึ้นโดยมีบทบาท อำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษประเภทต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภท และมีอำนาจสั่งการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

2) ปรับปรุงอำนาจและหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดให้มีอำนาจตรวจสอบและควบคุมมลพิษทางอากาศและเสียงจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทยานพาหนะเพียงอย่างเดียว และมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองยานพาหนะปฏิบัติตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้

3) มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นโดยกำหนดให้มี “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” เป็นผู้ปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อม เช่น มีอำนาจในการออกใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียตามมาตรา 73 เป็นต้น ตลอดจนทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ด้านสิ่งแวดล้อมภายในท้องถิ่น

ทั้งนี้ องค์การของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านสิ่งแวดล้อมตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ถูกจำแนกตามโครงสร้างการปกครองของประเทศไทยที่แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า องค์การของรัฐที่รับผิดชอบงานด้านสิ่งแวดล้อมมีกระจายไปตามราชการทั้ง 3 ส่วน โดยมีบทบาท อำนาจและหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน โดยมีหน้าที่ร่วมกัน ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ ดังนี้

1) องค์การราชการส่วนกลาง

องค์การราชการส่วนกลางที่ทำหน้าที่ดำเนินการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แบ่งออกเป็น 3 ส่วน กล่าวคือ

1.1) องค์กรในระดับนโยบาย ได้แก่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งจะมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายและแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ และยังมีอำนาจในการตรากฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อีกด้วย

1.2) องค์กรในระดับตุรกราร ได้แก่ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ และกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ทั้งสององค์กรจะทำหน้าที่ในการดำเนินงานเตรียมการด้านข้อมูล และเป็นผู้ประสานงานการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

1.3) องค์กรในระดับปฏิบัติการ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยที่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดำเนินการทั้งที่มีลักษณะเป็นการบังคับใช้และสั่งการ เช่น การใช้อำนาจสั่งการตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นอกจากนี้ ในฐานะที่เป็นประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจในการตรากฎหมาย และมีอำนาจในการพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศอีกด้วย สำหรับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจในการปฏิบัติการเพื่อการควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

2) องค์กรราชการส่วนภูมิภาค

องค์กรราชการส่วนภูมิภาค ที่ทำหน้าที่ดำเนินการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 2 ส่วน คือ

2.1) องค์กรในระดับนโยบาย ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเขตควบคุมมลพิษมีหน้าที่ต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ตามที่กำหนดในมาตรา 37 จึงกล่าวได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการดังกล่าว

2.2) องค์กรในระดับปฏิบัติการ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ เนื่องจากทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมให้ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่

ปฏิบัติการเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

3) องค์การราชการส่วนท้องถิ่น

องค์การราชการส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ดำเนินการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 คือ เจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยมีบทบาทใน 2 สถานะ ดังนี้

3.1) เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เช่น จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 60 มีอำนาจออกใบอนุญาตรับจ้างให้บริการหรือเป็นผู้ควบคุมตามมาตรา 73 หรือมีหน้าที่ต้องรวบรวมรายงานสรุปผลการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามมาตรา 80 เพื่อเสนอให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามที่กำหนดในมาตรา 81

3.2) เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เนื่องจาก ปัจจุบันเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ให้เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ จึงมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการเกี่ยวกับควบคุมมลพิษตามที่กฎหมายกำหนดไว้

แต่เนื่องจาก วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับองค์การในระดับปฏิบัติการที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ คือ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ จึงมุ่งเน้นที่จะศึกษาถึงบทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการปฏิบัติการเกี่ยวกับควบคุมมลพิษตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้เป็นสำคัญ

องค์กรราชการส่วนกลาง	องค์กรราชการส่วนภูมิภาค	องค์กรราชการส่วนท้องถิ่น
1. นายกรัฐมนตรี 2. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 3. คณะกรรมการควบคุมมลพิษ 4. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม 5. เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ 6. พนักงานเจ้าหน้าที่	1. ผู้ว่าราชการจังหวัด 2. นายอำเภอ	1. เจ้าพนักงานท้องถิ่น

ตารางที่ 1 องค์กรของรัฐที่ดำเนินการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (รายละเอียดดูภาคผนวก ข)

2.1 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เป็นเจ้าพนักงานขององค์กรภาครัฐตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่มีบทบาทสำคัญในการป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศ โดยจะมีอำนาจหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทต่างๆ และในกรณีที่มีมลพิษหรือฝุ่นบัพัญญัติของกฎหมาย เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะมีอำนาจสั่งการ เพื่อบังคับให้แหล่งกำเนิดมลพิษปฏิบัติตามกฎหมาย

2.1.1 แนวความคิดและเหตุผลของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการกำหนดให้มีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

เนื่องจากสภาพบังคับ และอำนาจขององค์กร และเจ้าพนักงานของรัฐตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 อันได้แก่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และพนักงาน

เจ้าหน้าที่ ไม่มีสภาพบังคับและอำนาจสั่งการที่เพียงพอต่อการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการ กล่าวคือ องค์กรดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่เพียงการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลและเป็นหน่วยงานทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ไม่มีบทบาทหรือมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎที่จำเป็นสำหรับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการควบคุมมลพิษ และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่างๆ แต่อย่างใด ซึ่งการใช้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรและเจ้าพนักงานของรัฐตามทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐนั้น รัฐต้องมีอำนาจในการบังคับการเท่าที่จำเป็นในการดำเนินการดังกล่าว เช่น อำนาจในการออกกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ อำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ ทั้งนี้ เพื่อควบคุมการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ของ เอกชนหรือแม้กระทั่งการดำเนินการของรัฐมิให้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษ อันมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัยของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แต่เนื่องพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจดังกล่าวแก่องค์กร และเจ้าพนักงานของรัฐต่างๆ แต่อย่างใด ซึ่งการที่กฎหมายมีข้อจำกัดนั้นเป็นเหตุให้องค์กรและเจ้าพนักงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงนำไปสู่การปรับปรุงอำนาจหน้าที่ขององค์กร และเจ้าพนักงานของรัฐตามของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้โดยตรง โดยเฉพาะเจ้าพนักงานในระดับปฏิบัติการ ที่กำหนดให้มีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษให้เป็นผู้มีบทบาทในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ และปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่เดิมให้ชัดเจนให้สอดคล้องกับการปฏิบัติการของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ โดยมีการแบ่งแยกอำนาจที่ชัดเจน กล่าวคือ พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจหน้าที่เฉพาะการติดตามตรวจสอบมลพิษทางอากาศและเสียงจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทยานพาหนะเท่านั้น

ทั้งนี้ ประกอบกับจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการยกร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ถึงแนวความคิดและเหตุผลของกฎหมายในการกำหนดให้มีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ พบว่าการแต่งตั้งนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษที่ชัดเจนเพียงพอ ทำให้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายเพื่อการควบคุมมลพิษไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ครอบคลุมมลพิษทุกประเภท อันได้แก่ มลพิษทางน้ำ

มลพิษทางอากาศและเสียง มลพิษอื่นและของเสียอันตราย โดยต้องการกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านนี้เป็นการเฉพาะด้วย จึงนำไปสู่การกำหนดให้มีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งเจตนาภรณ์ในการยกย่อง ต้องการให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นเสมือนผู้เชี่ยวชาญของภาครัฐ ในการปฏิบัติการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงต้องมีความรู้ ความชำนาญในด้านเทคนิคที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษเป็นการเฉพาะ โดยต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านวิศวกรรมสิ่งแวดล้อมหรือวิศวกรรมสุขาภิบาล เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจะเกี่ยวข้องกับปัญหาทางเทคนิคเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ การปฏิบัติงานดังกล่าวจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดที่ว่า "ผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่าย" (Polluters-Pays-Principles) กล่าวคือ วัตถุประสงค์ด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้น ต้องการให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ จะต้องดำเนินการจัดสร้างระบบบำบัดมลพิษ เป็นของตนเองและทำการบำบัดมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษของตนให้ได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้ให้คำแนะนำและช่วยเหลือ การดำเนินการของแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ ด้วย⁴

2.1.2 การแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามคำนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมายถึง ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งให้ปฏิบัติการเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งกระบวนการของการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เมื่อได้ข้อยุติแล้ว กรมควบคุมมลพิษใน สำนักระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ จะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำร่างประกาศ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นชอบและลงนามเพื่อประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป⁵

⁴ สัมภาษณ์ พันธ์ ทศนียานนท์, สมาชิกวุฒิสภา, 4 ตุลาคม 2543

⁵ สัมภาษณ์ ประมวล เฉลียว, วิชาการหัวหน้าฝ่ายกฎหมายสิ่งแวดล้อม กองนิติการและเรื่องราวร้องทุกข์ กรมควบคุมมลพิษ, 18 สิงหาคม 2543

ปัจจุบัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 ออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เพื่อแต่งตั้งให้ ข้าราชการในสังกัดหน่วยงานต่าง ๆ เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแล้ว จำนวนทั้งสิ้น 8 ฉบับ โดย สามารถแบ่งประเภทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจากการแต่งตั้งได้ 3 ประเภท ดังนี้

2.1.2.1 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนกลาง

การแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดราชการส่วนกลางเป็นเจ้าพนักงาน ควบคุมมลพิษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีอำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้ทั่วประเทศ มี ดังนี้

- 1) ข้าราชการในสังกัดกองวิชาการ กรมเจ้าท่า ซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้า ฝ่ายสิ่งแวดล้อม และนักวิชาการสิ่งแวดล้อม 5 เลขตำแหน่งที่ 736⁶
- 2) ข้าราชการในสังกัดกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งดำรงตำแหน่งดังนี้ คือ อธิบดี รองอธิบดี เลขานุการกรม ผู้อำนวยการกองจัดการคุณภาพน้ำ ผู้อำนวยการกองจัดการ คุณภาพอากาศและเสียง ผู้อำนวยการกองจัดการสารอันตรายและกากของเสีย ผู้อำนวยการกอง นิติการและเรื่องราร้องทุกข์ ผู้อำนวยการกองประสานการจัดการมลพิษ นักวิชาการสิ่งแวดล้อมซึ่ง ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 4 และนิติกรซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 4⁷

เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนกลาง ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการใน สังกัดกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม แม้ว่าเจ้าพนักงาน ควบคุมมลพิษที่ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งนักวิชาการสิ่งแวดล้อม ซึ่งจัดว่าเป็นบุคคล ที่มีความรู้ความเข้าใจด้านวิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม แต่เมื่อพิจารณาถึงเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ในตำแหน่งอื่น เช่น การแต่งตั้งให้นิติกรระดับ 4 ขึ้นไปดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

⁶ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2537) เรื่อง แต่งตั้งเจ้า พนักงานควบคุมมลพิษ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 41ง วันที่ 24 พฤษภาคม 2537

⁷ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2537) เรื่อง แต่งตั้งเจ้า พนักงานควบคุมมลพิษ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 76ง วันที่ 22 กันยายน 2537

เห็นว่ามีความไม่เหมาะสม เพราะนิติกรอาจมีความรู้ ความเข้าใจไม่เพียงพอเกี่ยวกับสภาพปัญหามลพิษหรือสภาพการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบบำบัดอากาศเสียหรือระบบกำจัดของเสีย ซึ่งเป็นความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อม จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ ทั้งนี้ ความไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพื่อควบคุมมลพิษของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยรวมอีกด้วย อาจสรุปได้ว่า ปัญหาของการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญไม่เพียงพอหรือมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมกับลักษณะของการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ นอกจากจะไม่สอดคล้องกับแนวความคิดและเหตุผลของกฎหมายที่ต้องการให้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นเสมือนผู้เชี่ยวชาญของรัฐแล้ว ปัญหาดังกล่าว อาจนำไปสู่ความไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในที่สุด

2.1.2.2 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนภูมิภาค

การแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดราชการส่วนภูมิภาคเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยให้มีอำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้เฉพาะในเขตพื้นที่ของตน ได้แก่ ข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่ง ดังนี้⁸

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดในทุกจังหวัด
- 2) นายอำเภอทุกอำเภอ
- 3) ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอทุกกิ่งอำเภอ

การแต่งตั้งข้าราชการในส่วนภูมิภาคข้างต้นให้เป็นเจ้าพนักงาน

⁸ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 1 และ 2 เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 110 ตอนที่ 92 วันที่ 13 กรกฎาคม 2536

ควบคุมมลพิษนั้น เป็นการแต่งตั้งในฐานะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาของราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด⁹ นายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาในเขตอำเภอ และปลัดอำเภอเป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ ทั้งนี้ เพื่อให้มีการบังคับบัญชาสั่งการหน่วยงานในระดับภูมิภาคให้ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาถึงบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งแล้ว ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอและปลัดอำเภอนั้น มีความรู้ ความเชี่ยวชาญที่ไม่เพียงพอที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานในระดับปฏิบัติการที่ต้องเข้าตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ และต้องทำการตรวจวิเคราะห์ คุณภาพของสารมลพิษต่างๆ ที่ปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษ การให้คำแนะนำแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในการปรับปรุงระบบบำบัดให้สามารถบำบัดมลพิษได้ตามมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด หากเจ้าหน้าที่ที่เข้าตรวจสอบไม่มีความรู้ที่เพียงพอแล้ว อาจทำให้ข้อมูลคลาดเคลื่อนหรือผิดพลาดได้

อย่างไรก็ตาม ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอสามารถดำเนินการเช่นเดียวกับกรณีดังกล่าวได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติกฎหมายฉบับอื่นๆ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งมีอำนาจในการดำเนินการเพื่อควบคุมดูแลเหตุรำคาญและกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ในพื้นที่ของตนได้ นอกจากนี้ยังมีอำนาจควบคุมดูแลการประกอบกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมในฐานะที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงานพ.ศ. 2535 หรือกรณีนายอำเภอที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ในการปกครองท้องที่ รวมทั้งการป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับราษฎรได้ทุกกรณี ทำให้ไม่มีการนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไปบังคับใช้กับการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษเท่าใดนัก

2.1.2.3 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนท้องถิ่น

การแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดราชการส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

⁹ วิทยาศาสตร์, กระทรวง. หนังสือ ที่ วว 0202/2697, 22 กุมภาพันธ์ 2539

พ.ศ. 2535 โดยมีอำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้เฉพาะในเขตพื้นที่ของตน มีดังนี้

1) ข้าราชการในสังกัดกรุงเทพมหานคร ที่ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้

1.1) ผู้อำนวยการเขตทุกเขต และหัวหน้าสำนักงานเขตสาขา

ทุกสาขา¹⁰

1.2) ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร

รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักอนามัย ผู้อำนวยการสำนักเทคนิค ผู้อำนวยการกองอนามัยสิ่งแวดล้อม สำนักอนามัย และข้าราชการในสังกัดกองอนามัยสิ่งแวดล้อม สำนักอนามัย ซึ่งดำรงตำแหน่งนักวิชาการสุขาภิบาล ตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป

ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานเขตสาขา หัวหน้าฝ่ายอนามัย สำนักงานเขต หัวหน้างานอนามัย สำนักงานเขตสาขา และข้าราชการในสังกัดฝ่ายอนามัย สำนักงานเขต ซึ่งดำรงตำแหน่งนักวิชาการสุขาภิบาล ตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป¹¹

1.3) ผู้อำนวยการสำนักการระบายน้ำ รองผู้อำนวยการสำนักการระบายน้ำ ผู้อำนวยการกองจัดการคุณภาพน้ำ และข้าราชการในสังกัดกองจัดการคุณภาพน้ำ ซึ่งดำรงตำแหน่งวิศวกรสุขาภิบาล และนักวิชาการสุขาภิบาล ตั้งแต่ระดับ 4 ขึ้นไป¹²

2) เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ซึ่งดำรงตำแหน่งดังนี้¹³

2.1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล

2.2) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา

2.3) ประธานสภาตำบลสำหรับในเขตสภาตำบล

¹⁰ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536) เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 110 ตอนที่ 92 วันที่ 13 กรกฎาคม 2536

¹¹ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 5 และ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2540) เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 16 ง วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2540

¹² ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2541) เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 38 ง วันที่ 12 พฤษภาคม 2541

¹³ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2543) เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 26 ง วันที่ 30 มีนาคม 2543

2.4) ประธานองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และ

2.5) นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจากราชการในสังกัดส่วนราชการอื่นๆ การแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนนี้ เนื่องจากเป็นกรณีที่ส่วนราชการอื่นๆ ได้ยื่นหนังสือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ให้ทำการแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดของตนเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เช่น กรุงเทพมหานครได้ทำหนังสือขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งข้าราชการในสังกัดของตนเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เพราะกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานที่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการดำเนินงานเกี่ยวกับกฎหมายสาธารณสุขและงานด้านสิ่งแวดล้อมในส่วนของ การควบคุมมลพิษต่างๆ และเพื่อให้การดำเนินงานด้านการควบคุมมลพิษของกรุงเทพมหานคร ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีผลการปฏิบัติอย่างจริงจัง¹⁴

แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พบว่าการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนท้องถิ่นนี้ มีความไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษใน ส่วนท้องถิ่นนี้ ส่วนใหญ่เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้อำนาจแก่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมและการควบคุมมลพิษไว้ด้วยเช่นกัน โดยมี อำนาจหน้าที่ที่แยกออกจากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอย่างชัดเจน และกำหนดให้เจ้าพนักงาน ควบคุมมลพิษเป็นผู้ให้คำแนะนำและประสานงานกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินงาน ดังกล่าว เช่น มาตรา 60 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลด และขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้นเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อนำไปรวมไว้ในแผนปฏิบัติ การเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด โดยให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็น ผู้แนะนำและให้ความช่วยเหลือ หรือกรณีตามมาตรา 73 ที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการ พิจารณาออกใบอนุญาตแก่ผู้รับจ้างเป็นผู้ควบคุมหรือผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัด

¹⁴ กรุงเทพมหานคร “หนังสือ ด่วนมาก ที่ กท 0503/8718, ” 15 กรกฎาคม 2538

ของเสีย โดยที่มาตรา 82 (4) และ (5) กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้มีอำนาจพักใช้ และเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวได้ นอกจากนี้ ตามมาตรา 80 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่รับรายงานสรุปผลการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ และเมื่อตรวจสอบรายงานดังกล่าวแล้ว ต้องรวบรวมส่งให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเขตท้องที่นั้น เป็นต้น ดังนั้น การแต่งตั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ทำให้การดำเนินการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ ไม่เกิดประสิทธิผลในทางปฏิบัติ เพราะเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นบุคคลคนเดียวกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ทำให้กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่าง เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้ จึงไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติด้วย นอกจากนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษดังกล่าว ยังมีอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้อย่างชัดเจนตามกฎหมายฉบับอื่นอยู่แล้ว เช่น อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งครอบคลุมกิจการทุกประเภทอยู่แล้วด้วย จึงไม่มีการนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไปบังคับใช้ในการควบคุมมลพิษเท่าใดนัก

สรุปได้ว่า การแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษบางส่วนในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับแนวความคิดและเหตุผลของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ต้องการให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้เชี่ยวชาญของภาครัฐในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ โดยสามารถให้คำแนะนำทางวิชาการกับแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ ได้ ซึ่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษบางส่วนที่ได้รับการแต่งตั้งยังขาดคุณสมบัติที่สำคัญต่อการดำเนินงานได้อย่างครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

นอกจากนี้ ปัญหาของการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในอีกลักษณะหนึ่งคือ การที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ แนวทาง ตลอดจนเงื่อนไขที่ชัดเจนสำหรับการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ กล่าวคือ ไม่ได้กำหนดคุณวุฒิหรือคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่จะต้องทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภท โดยอาศัยข้อมูลทางวิชาการหรือทางเทคนิคต่างๆ ประกอบการออกคำสั่งเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ โดยที่การแต่งตั้งจะเป็นการพิจารณาเป็นรายกรณี ทำให้การแต่งตั้งเจ้าพนักงาน

ควบคุมมลพิษไม่มีแบบแผนที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน การปฏิบัติงานจึงไม่เกิดประสิทธิผล เพราะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษบางคนมีความรู้ ความชำนาญในด้านการควบคุมมลพิษไม่เพียงพอที่จะใช้อำนาจในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ได้รับการแต่งตั้งเพราะเป็นข้าราชการในสังกัดของส่วนราชการนั้นๆ ทำให้การแก้ไขปัญหามลพิษหรือการแสดงบทบาทเพื่อแนะนำช่วยเหลือแหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ๆ ไม่เกิดประสิทธิผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

2.1.3 บทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

บทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทต่างๆ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการนำเอามาตรการหลักเกณฑ์หรือแนวทางที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 บัญญัติไว้ไปสู่การบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวมของประเทศ ดังนั้น บทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ย่อมหมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ จากแนวคิดของพระราชบัญญัตินี้ที่ต้องการให้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษและสามารถบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิผลได้อย่างแท้จริง กฎหมายจึงได้กำหนดบทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ให้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษอย่างกว้างขวางโดยครอบคลุมปัญหามลพิษจากทุกแหล่งกำเนิดมลพิษและกำหนดแนวทางในการประสานการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นๆ ไว้อย่างเป็นระบบ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จำแนกได้ 2 ลักษณะ ดังนี้

2.1.3.1 ด้านการเสนอแนะ ให้คำปรึกษาและปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น

บทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนนี้ เป็นผลสืบเนื่องจากที่วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงกำหนดอำนาจหน้าที่

ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ นอกจากนี้ยังได้ตระหนักและยอมรับถึงความหลากหลายของกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่มีมาแต่ก่อน จึงให้ความสำคัญกับการประสานงานการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นที่จัดตั้งมาก่อน เพื่อให้การปฏิบัติงานได้ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้

1) แนะนำและช่วยเหลือเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการจัดทำแผน

ปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษสำหรับพื้นที่ที่ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ¹⁵

เนื่องจาก กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในพื้นที่ที่ถูกประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ มีหน้าที่ต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อนำไปรวมไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด และนำเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อให้ความเห็นชอบในแผนดังกล่าวต่อไป ทั้งนี้ ในการดำเนินการของเจ้าพนักงานท้องถิ่น กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษให้ความช่วยเหลือหรือให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามความจำเป็น สำหรับคำว่า “ตามความจำเป็น” ผู้เขียนเห็นว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะแสดงบทบาทในการให้ความช่วยเหลือหรือให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษต่อเมื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในท้องถิ่นนั้นร้องขอความช่วยเหลือมาก่อน

การที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือหรือให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในกรณีดังกล่าว เนื่องจากการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องดำเนินการทำการสำรวจและเก็บข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่อยู่ในเขตควบคุมมลพิษ โดยต้องจัดทำเป็นบัญชีแยกรายละเอียดจำนวน ประเภท ขนาดของแหล่งกำเนิดมลพิษ และทำการศึกษา วิเคราะห์ ประเมินสถานภาพมลพิษ ความรุนแรงของมลพิษเพื่อนำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดแนวทางหรือมาตรการในการวางแผนจัดการเพื่อลดและขจัดมลพิษให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความรุนแรงของ

¹⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 60

มลพิษที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้แท้จริง การดำเนินการดังกล่าว เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในฐานะผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญและความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพปัญหามลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทต่างๆ เป็นอย่างดี จึงอาจให้คำแนะนำหรือให้ความช่วยเหลือต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้

2) ให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปให้ผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียทำการบำบัดหรือกำจัด¹⁶

กรณีนี้ในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่ที่ยังไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม แต่ปรากฏว่าในท้องที่นั้นได้มีผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียแล้ว กฎหมายกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปให้ผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียทำการบำบัดหรือกำจัด โดยกฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องจัดทำหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเพื่อกำหนดแนวทางการเกี่ยวกับจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปให้ผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียทำการบำบัดหรือกำจัด และมีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้ให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้าใจและสนับสนุนการจัดการสิ่งแวดล้อมของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้นำข้อเสนอแนะที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษให้คำแนะนำไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ผลของการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจะดำเนินไปในทิศทางเดียวกันกับการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และมีความสอดคล้องกับมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ทำการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเพื่อกำหนดแนวทางการเกี่ยวกับจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปให้ผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียทำการบำบัดหรือกำจัดแต่อย่างใด

3) ให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการกำหนดวิธีการชั่วคราว สำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียในเขตควบคุมมลพิษที่ยังไม่มีระบบระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม¹⁷

¹⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 74

¹⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 75

บทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการกำหนดวิธีการชั่วคราว สำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย กล่าวคือ หากในเขตควบคุมมลพิษใดที่ทางราชการยังมิได้จัดให้มีระบบระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมและยังไม่มีผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ในการกำหนดวิธีการชั่วคราวสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษปฏิบัติตามเท่าที่จำเป็น เช่น อาจกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดหรือกำจัดด้วยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของส่วนราชการในเขตอื่นที่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมหรืออาจอนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียจากเขตอื่นมาดำเนินการรับจ้างในเขตนั้นเป็นการชั่วคราวได้ เพื่อเป็นการอุดช่องว่างในช่วงระยะเวลาที่ในเขตควบคุมมลพิษยังไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม โดยวางมาตรการแก้ไขปัญหาวินิจฉัยปัญหาไว้เพื่อต้องการให้น้ำเสียหรือของเสียที่ถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษต่างประเภทต่างๆ ได้รับการบำบัดก่อนที่จะปล่อยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม

จากบทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตาม 1) 2) และ 3) ในการให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เน้นการดำเนินการเกี่ยวกับการบำบัดหรือกำจัดของเสียให้ได้ค่ามาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดด้วยวิธีการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมหรือมาตรการอื่นที่มีความเหมาะสม เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษย่อมต้องมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการหรือมาตรการที่ได้ให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่จะต้องใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งสำคัญ เช่น การกำหนดวิธีการสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย เป็นต้น แต่ในปัจจุบัน เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ได้รับการแต่งตั้งบางส่วนจะมีความรู้หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่ไม่เพียงพอ ทำให้ประสบกับปัญหาในการปฏิบัติงานเป็นอันมาก

นอกจากนี้ ความซ้ำซ้อนของการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่แต่งตั้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ทำให้การดำเนินการเพื่อบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดประสิทธิผลในทางปฏิบัติ กล่าวคือ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแล้ว บทบาทด้านการเสนอแนะตามที่กล่าวมาจึงไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใด เจ้า

พนักงานท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องขอคำแนะนำจากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอีกต่อไป เพราะตนเองก็เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแล้ว

4) รับประทานอาหารซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกควบคุมการปล่อยมลพิษและมีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย มีหน้าที่ต้องเก็บสถิติข้อมูลแสดงผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์และเครื่องมือทำงานเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องส่งให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเขตท้องถิ่นนั้น¹⁸

เนื่องจากมาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทที่ได้มีประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กำหนดให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยมลพิษตามมาตรา 68 มาตรา 69 และมาตรา 70 และมีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย มีหน้าที่ต้องจัดเก็บสถิติ ข้อมูลแสดงผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์และเครื่องมือของระบบ สำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียก่อนปล่อยทิ้งในแต่ละวัน และจะต้องจัดทำบันทึกรายละเอียดเป็นหลักฐานไว้ รวมทั้งต้องจัดทำ รายงานสรุปผลการทำงานของระบบ อุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆ ส่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง หน้าที่ดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของ “ผู้ควบคุม” ในกรณีที่ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดให้มีผู้ควบคุมตามมาตรา 68 หรือมาตรา 70 และเป็นหน้าที่ของ “ผู้รับจ้างให้บริการ” ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทำการว่าจ้างให้ผู้รับจ้างให้บริการเป็นผู้ควบคุม ดูแลดำเนินงานระบบ อุปกรณ์และเครื่องมือสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียแทนตามมาตรา 80 วรรคสามและวรรคสี่ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับรายงานสรุปผลการทำงานประจำเดือนดังกล่าวแล้ว ต้องรวบรวมรายงานที่ได้รับส่งไปให้เจ้าพนักงาน ควบคุมมลพิษที่มีอำนาจหน้าที่ในเขตท้องถิ่นนั้นพิจารณาอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจทำความเห็นหรือขอเสนอแนะเพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าพนักงานควบคุม มลพิษได้

¹⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 81

จากบทบัญญัติดังกล่าว การดำเนินงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ต่อกันในลักษณะที่ต้องทำงานประสานงานกันเพื่อร่วมตรวจสอบควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษในเขตท้องที่ของตน อย่างไรก็ตาม มีกรณีปัญหาที่สามารถตั้งข้อสังเกตว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่มีอำนาจหน้าที่ในเขตท้องที่นั้นหมายรวมถึงบุคคลใด เพราะในท้องที่หนึ่งๆ ย่อมมีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษหลายคน และในบางท้องที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นบางตำแหน่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษด้วย เช่น เขตเทศบาลนครนครราชสีมา จะมีทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และนายกเทศมนตรีที่เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และยังมีข้าราชการสังกัดกรมควบคุมมลพิษซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลางที่มีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมท้องที่ดังกล่าวด้วย ดังนั้นการดำเนินงานอาจเกิดความสับสน ไม่ชัดเจนว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษคนใดจะเป็นผู้รับรายงานจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเมื่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้รับรายงานจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะนำรายงานดังกล่าวไปดำเนินการอย่างไร นอกจากนี้ มาตรา 81 มิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าเมื่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้รับรายงานจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะมีอำนาจหรือมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับรายงานดังกล่าวเป็นประการใดต่อไป หรือจะมีหน้าที่เพียงแค่เก็บรวบรวมไว้เท่านั้น

นอกจากนี้ ยังได้เกิดกรณีปัญหาอย่างเดียวกันกับบทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการเสนอแนะหรือให้คำปรึกษาแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 60 มาตรา 74 และมาตรา 75 อีกด้วย กล่าวคือ ปัจจุบัน มีการแต่งตั้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ทำให้การดำเนินการเพื่อบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ กล่าวคือ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องส่งรายงานตามมาตรา 80 ให้กับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอีก เพราะตนเองก็เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอยู่ในตัวแล้ว ดังนั้น กลไกของการประสานงาน ตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษย่อมไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อไปได้

5) อำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะให้สั่งปิด พักใช้ เพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งให้หยุดใช้ หรือทำประโยชน์ด้วยประการใดๆ เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษ¹⁹

บทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนนี้ เป็นกรณีที่

เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษดำเนินงานเพื่อประโยชน์ในการประสานการปฏิบัติราชการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจทำการเสนอแนะต่อเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นให้ทำการสั่งปิด พักใช้ เพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งให้หยุดใช้ หรือทำประโยชน์ด้วยประการใดๆ เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่จริงใจไม่ทำการบำบัดอากาศเสีย น้ำเสียหรือของเสียและลักลอบปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกได้

อย่างไรก็ตาม การเสนอแนะให้สั่งปิด พักใช้ เพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งให้หยุดใช้ หรือทำประโยชน์ด้วยประการใดๆ เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ควบคุมกิจการนั้น คงต้องพิจารณาด้วยว่ากฎหมายดังกล่าวนั้นเปิดช่องให้กระทำได้หรือไม่ นอกจากนี้ยังเป็นดุลยพินิจของเจ้าพนักงานที่รับผิดชอบตามกฎหมายเฉพาะนั้นที่จะตัดสินใจตามควรแก่กรณีอีกด้วย กรณีดังกล่าวอาจเกิดปัญหาได้ เนื่องจาก บางกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายที่ควบคุมกิจการของแหล่งกำเนิดมลพิษบางแห่ง ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานสามารถใช้ดุลยพินิจเพื่อทำการสั่งปิด พักใช้ เพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งให้หยุดใช้ หรือทำประโยชน์ด้วยประการใดๆ เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษเพราะเหตุที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นไม่จัดให้มีจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบบำบัดอากาศเสียหรือระบบกำจัดของเสียได้ การเสนอแนะของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษให้เจ้าพนักงานที่รับผิดชอบตามกฎหมายเฉพาะทำการสั่งปิด พักใช้ เพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งให้หยุดใช้ หรือทำประโยชน์ด้วยประการใดๆ เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษ อาจไม่เกิดประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะเจ้าพนักงานที่มีอำนาจควบคุมดูแลการประกอบการของแหล่งกำเนิดมลพิษ ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะสามารถดำเนินการตาม ข้อเสนอแนะของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ นอกจากนี้ ยังเป็นดุลยพินิจของเจ้าพนักงานที่ รับผิดชอบตามกฎหมายเฉพาะนั้นที่จะตัดสินใจตามที่ตนเห็นสมควร เมื่อเจ้าพนักงานควบคุม มลพิษเสนอแนะให้ดำเนินการ ย่อมเป็นดุลยพินิจที่เจ้าพนักงานจะดำเนินการตามข้อเสนอแนะของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษหรือไม่ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม

6) เสนอแนะให้มีการดำเนินการทางกฎหมายเพื่อบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดหรือกำจัดตามมาตรา 83 (2)

¹⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 83 (1)

ในกรณีที่ในพื้นที่ที่มีการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบ
กำจัดของเสียรวมแล้ว เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจเสนอแนะต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้
ดำเนินการทางกฎหมายเพื่อบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ยังไม่มีระบบ
บำบัดเป็นของตนเองต้องจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดหรือกำจัดยังระบบบำบัดรวม
ของทางราชการได้

7) ให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือส่วนราชการ
ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการและบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม
ของทางราชการซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือส่วนราชการนั้น ตาม
มาตรา 83 (3)

บทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการให้คำปรึกษาหรือ
คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการดำเนินการและ
บำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมนี้ เป็นกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุม
มลพิษให้คำปรึกษาแนะนำในเชิงการบริหารและวิชาการ²⁰ กล่าวคือ ในเขตควบคุมมลพิษหรือใน
เขต ท้องที่ใดที่ส่วนราชการได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม และเริ่ม
ดำเนินงานแล้ว เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำแก่หน่วยงานเกี่ยวกับ
การดูแล และบำรุงรักษาระบบ เพื่อให้การทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของ
เสียรวมมีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการบำบัดน้ำเสียหรือของเสียให้ได้มาตรฐานตามที่กำหนดก่อน
ปล่อยออกสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอก ดังนั้น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ
จึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการทำงานของระบบบำบัดมลพิษต่างๆ เพื่อสามารถทำ
การแนะนำหรือให้คำปรึกษาแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ แต่เจ้าพนักงาน
ควบคุมมลพิษบางส่วนที่ได้รับการแต่งตั้งในปัจจุบันนี้ ยังขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการ
ทำงานของระบบบำบัดมลพิษที่เพียงพอต่อการนำมาใช้ในการดำเนินงาน จึงไม่สามารถให้คำแนะนำ
หรือคำปรึกษาแก่หน่วยงานต่างๆ ในกรณีดังกล่าวได้

2.1.3.2 ด้านการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

²⁰ กรมควบคุมมลพิษ, คู่มือ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ (กรุงเทพมหานคร: กรมควบคุมมลพิษ, 2542),

เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในฐานะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่คอยติดตามตรวจสอบ ควบคุมให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษปฏิบัติตามกฎหมาย หากพบการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจที่จะดำเนินการกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กระทำผิดได้ อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ มีดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการดำเนินการทางปกครอง

อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการดำเนินการทางปกครอง เป็นกรณี que เมื่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้พบเห็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษได้กระทำการใดๆ อันเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่ในทางปกครอง เพื่อทำการปราบปรามผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายได้เป็นการเฉพาะราย กล่าวคือ มีอำนาจออกคำสั่งในทางปกครองเป็นการเฉพาะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กระทำผิดนั้น ปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งบทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ส่วนใหญ่เป็นอำนาจในการตรวจสอบควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษให้ปฏิบัติหน้าที่ของตนตามกฎหมายในการบำบัด กำจัดหรือลดมลพิษที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษของตนอย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้มีกฎหมายกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษและกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งน้ำเสีย อากาศเสีย หรือของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตที่ตั้งของแหล่งกำเนิดมลพิษแล้ว อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการดำเนินการทางปกครองตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีดังนี้

1.1) อำนาจในการสั่งการให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกควบคุมการปล่อยมลพิษทางน้ำต้องดำเนินการตามที่กำหนดในมาตรา 70

จากหลักเกณฑ์ และมาตรการในการวางแผนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่มีพื้นฐานมาจากหลัก “ผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่าย” (Polluter-Pays-Principle หรือ PPP) กล่าวคือ กฎหมายได้กำหนดเป็นหลักทั่วไปให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง

แหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกประกาศกำหนดให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยมลพิษทางน้ำ มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องลงทุนเพื่อทำการก่อสร้าง ติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสีย โดยเสียค่าใช้จ่ายเองทั้งหมด เพื่อบำบัดน้ำเสียให้ได้มาตรฐานน้ำทิ้งที่กฎหมายกำหนดก่อนปล่อยทิ้งลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะได้²¹

ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายไว้อย่างสอดคล้องกับหลักการ “ผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่าย” โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกประกาศกำหนดให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยมลพิษทางน้ำ ทำการก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย และอาจกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าวมีผู้ควบคุมดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียนั้นด้วยก็ได้

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว เห็นได้ว่ากฎหมายต้องการให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือและแนะนำเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในการดำเนินการเกี่ยวกับระบบบำบัดต่างๆ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่จะต้องกำหนดว่าแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องทำการติดตั้งระบบหรืออุปกรณ์หรือเครื่องมือด้วยวิธีการอย่างไรจึงจะสามารถทำการบำบัดมลพิษให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดได้

1.2) อำนาจในการสั่งการเกี่ยวกับการตรวจสอบและควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษตามที่กำหนดในมาตรา 82

อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามที่กำหนดในมาตรา 82 ถือเป็นอำนาจในทางปกครองเพื่อดำเนินการกับผู้กระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นการเฉพาะราย มีดังนี้

²¹ กรมควบคุมมลพิษ, “โครงการจัดทำหลักเกณฑ์เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ”, หน้า 5-9

1.2.1) เข้าไปในอาคาร สถานที่และเขตที่ตั้งของโรงงาน อุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานจากระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย ระบบบำบัดอากาศเสีย หรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆ รวมทั้งตรวจบันทึก รายละเอียด สถิติ ข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานจากระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าว ทั้งนี้ การเข้าไปต้องเป็นระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาทำการหรือเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 82 (1))

การเข้าไปยังแหล่งกำเนิดมลพิษต้องเป็นการเข้าไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานจากระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย ระบบบำบัดอากาศเสีย หรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆ ของระบบเท่านั้น แต่ในกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องการที่จะทราบข้อมูลอื่นเกี่ยวกับการประกอบกิจการของแหล่งกำเนิดมลพิษ เช่น หลักฐานแสดงการอนุญาตให้ประกอบกิจการ หรือต้องการดำเนินการใดที่เกี่ยวกับการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ เช่น ต้องทำการเจาะปล่องระบายอากาศเสียของแหล่งกำเนิดมลพิษ เพื่อให้สามารถตรวจวัดคุณภาพอากาศได้ กฎหมายไม่ได้กำหนดชัดเจนว่า เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการดำเนินการดังกล่าวได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ หากพิจารณาบทบัญญัติตาม มาตรา 85 ที่กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องต้อง ดำเนินอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการดำเนินการตรวจสอบ แหล่งกำเนิดมลพิษ จะถือว่าเป็นการกำหนดให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสามารถ ดำเนินการนอกเหนือจากการตรวจสอบสภาพการทำงานจากระบบได้หรือไม่

1.2.2) อำนาจออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย ระบบบำบัดอากาศเสีย (มาตรา 82(2))

เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ผู้ควบคุม ผู้รับใบอนุญาตรับจ้าง ให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย ดำเนินการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุงหรือซ่อมแซม ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย ระบบบำบัดอากาศเสียหรืออุปกรณ์ เครื่องมือต่างๆ ให้สามารถบำบัดน้ำเสีย ของเสีย หรือบำบัดอากาศเสียได้ตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจาก แหล่งกำเนิด มลพิษตามที่กฎหมายกำหนด แต่ในกรณีที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงาน อุตสาหกรรม ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทำหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายตามบทบัญญัติใน

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ต่อ โรงงานอุตสาหกรรมนั้นก่อน จนกว่าจะปรากฏว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ไม่ดำเนินการ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงจะสามารถเข้าดำเนินการบังคับใช้กฎหมายตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้

กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ฝ่าฝืนไม่จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย ระบบบำบัดอากาศเสียหรืออุปกรณ์เครื่องมือต่างๆ หรือไม่ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงหรือซ่อมแซมระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย ระบบบำบัดอากาศเสียหรืออุปกรณ์ เครื่องมือต่างๆ ให้สามารถบำบัดน้ำเสียของเสีย หรือบำบัดอากาศเสียได้ตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้สั่งการโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 70 หรือมาตรา 82 (2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวไว้โดยตรง จึงต้องนำหลักกฎหมายทั่วไป คือ ประมวลกฎหมายอาญามาบังคับใช้ กล่าวคือ คำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ออกตามมาตรา 70 หรือมาตรา 82 (2) ถือเป็นคำสั่งการตามอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ย่อมเป็นความผิดตามมาตรา 368 แห่งประมวลกฎหมายอาญา²² โดยเป็นเพียงแต่ความผิดลหุโทษเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากกรณีของผู้ควบคุม ผู้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสามารถสั่งการให้ผู้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียหยุดหรือปิดกิจการให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย รวมทั้งมีอำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตของผู้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียหรือของผู้ควบคุมได้

1.2.3) อำนาจออกคำสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครอง แหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมิใช่โรงงานอุตสาหกรรม (มาตรา 82 (3))

²² ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 368 “ผู้ใดทราบคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการตามอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวันหรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมิใช่โรงงานอุตสาหกรรม หากตรวจพบว่า

1.2.3.1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษไม่จัดส่งน้ำเสียหรือกำจัดของเสียไปทำการบำบัดโดยระบบระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ และลักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสียหรือของเสียออกสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตที่ตั้งของแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือได้จัดส่งน้ำเสียหรือกำจัดของเสียไปทำการบำบัดโดยระบบระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ แต่หลีกเลี่ยงไม่ยอมชำระค่าบริการ (มาตรา 90)

1.2.3.2) เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษได้ลักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสียหรือของเสียลงสู่ระบบระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ (มาตรา 91)

1.2.3.3) เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษได้ลักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสียหรือของเสียโดยไม่ทำการบำบัดลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตที่ตั้งของแหล่งกำเนิดมลพิษ (มาตรา 92)

ถ้าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องทำหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้ออกคำสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ไม่ดำเนินการออกคำสั่งปรับภายในระยะเวลาอันสมควร เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงมีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าวได้เองโดยตรง

อย่างไรก็ตาม อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในกรณีที่ต้องดำเนินการกับแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงานอุตสาหกรรมตามมาตรา 82 (2) และ (3) พบว่ายังเป็นปัญหาและมีอุปสรรคบางประการที่ทำให้การดำเนินงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่เกิดประสิทธิผล กล่าวคือ การที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ดำเนินการกับโรงงานอุตสาหกรรมนั้นก่อน หากพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงจะ

สามารถใช้อำนาจได้เองโดยตรง แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้กำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนว่า เมื่อใดที่จะถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการอันเป็นเหตุให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการได้เลย นอกจากนี้ หากพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการและเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องเข้าดำเนินการเอง กฎหมายก็มิได้กำหนดถึงมาตรการหรือวิธีการว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องดำเนินการอย่างไรได้ต่อไป และในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างการดำเนินงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับพนักงานเจ้าหน้าที่ เห็นได้ว่าไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าใครจะเป็นผู้ชี้ขาดในประเด็นความขัดแย้งดังกล่าว เช่น ในกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษใช้อำนาจตามมาตรา 82 (3) แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการปรับปรุงงานอุตสาหกรรมด้วยเหตุที่โรงงานอุตสาหกรรมนั้นได้ลักลอบระบายน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะโดยไม่ทำการบำบัดน้ำให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด หากพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควร เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงสามารถดำเนินการปรับได้เอง ซึ่งระยะเวลาอันสมควรดังกล่าวก็ไม่ชัดเจนว่าเป็นระยะเวลาเท่าใด ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ทำให้การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษมีความล่าช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชน และเป็นปัญหาที่ต้องดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน นอกจากนี้ ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับพนักงานเจ้าหน้าที่ หน่วยงานใดจะเป็นผู้ชี้ขาด เป็นต้น

1.2.3.4) อำนาจออกคำสั่งให้หยุด ปิดการดำเนินกิจการหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตผู้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย และเพิกถอนการเป็นผู้ควบคุม ตามมาตรา 82 (4) (5)

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อีกประการหนึ่งในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ คือ มุ่งจะส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยกำหนดให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็น “ผู้รับจ้างให้บริการ” หมายถึง ผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย หรือเป็น “ผู้ควบคุม” หมายถึง ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการควบคุม ตรวจสอบ วิเคราะห์ ดำเนินการ และบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้สำหรับการควบคุม บำบัดหรือกำจัดมลพิษอื่นใดซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจัดสร้างให้มีขึ้นเพื่อทำการบำบัดน้ำเสียหรือ

กำจัดของเสียหรือมลพิษอื่นใดด้วยการลงทุนและเสียค่าใช้จ่ายของตนเอง²³ แม้ว่ารัฐจะต้องการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยมอบหมายให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียแทนรัฐโดยคิดค่าบริการในอัตราที่กฎหมายกำหนด รัฐยังเข้ามาควบคุมดูแลการประกอบกิจการดังกล่าวของเอกชนอันอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ของสาธารณชนในท้องถิ่นได้ รัฐจึงกำหนดให้การที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ต้องขออนุญาตเพื่อประกอบการในฐานะเป็น “ผู้รับจ้างให้บริการ” หรือ “ผู้ควบคุม” ตามที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขเกี่ยวกับอนุญาตไว้ในมาตรา 73 โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตให้ดำเนินกิจการดังกล่าว

สำหรับอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตรวจสอบพบว่าผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียหรือผู้ควบคุมได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรืออนุบัญญัติ คำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งได้สั่งการตามกฎหมายนี้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย หยุดหรือปิดการดำเนินกิจการ หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจากการเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย และเพิกถอนการเป็นผู้ควบคุมที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดให้มีผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบบำบัดอากาศเสียหรือระบบกำจัดของเสีย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนนี้ แล้วพบว่า ได้เกิดปัญหาที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดประสิทธิผล กล่าวคือ การที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตผู้รับจ้างให้บริการให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียรวมหรือใบอนุญาตเป็นผู้ควบคุม โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสั่งหยุดหรือปิดการดำเนินกิจการ หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจากการเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย และเพิกถอนการเป็นผู้ควบคุมได้ในกรณีที่พบการฝ่าฝืน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้า

²³ กรมควบคุมมลพิษ, “โครงการจัดทำหลักเกณฑ์เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, “ หน้า 5-15

พนักงานท้องถิ่น แต่เนื่องจาก ปัจจุบันมีการแต่งตั้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ จึงทำให้บุคคลคนเดียวกันดำรงตำแหน่งทั้ง 2 ตำแหน่ง ดังนั้น ย่อมไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งจะทำให้ไม่เกิดประสิทธิผลในการปฏิบัติงานโดยแท้จริง

2) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการดำเนินคดีทางอาญา

เนื่องจาก พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16)²⁴ อันจะทำให้มีอำนาจในการจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิดหรือมีอำนาจสืบสวนและรักษาความสงบเรียบร้อย เช่นเดียวกับอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่มีฐานะเป็นพนักงานสืบสวนคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17 ได้²⁵ ด้วยเหตุที่เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ต้องการที่จะให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นเจ้าหน้าที่อันเป็นกลไกทางการบริหารเพื่อประสานงานเกี่ยวกับการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษมากกว่าที่จะให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่ในการจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิด ทำให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจมีบทบาทในการดำเนินคดีอาญากับแหล่งกำเนิดมลพิษได้ กล่าวคือ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสามารถใช้อำนาจดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยการร้องทุกข์กล่าวโทษตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 เกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เป็น การฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญา เพื่อให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตาม

²⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (16) “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจ และหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนให้รวมทั้ง พัดดี เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่นๆ ใน เมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปรามปราม

²⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 17 “พนักงานพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาได้”

กฎหมายต่อไป²⁶ โดยเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการสอบสวนโดยผลแห่งกฎหมายใน 2 ลักษณะ ดังนี้²⁷

2.1) การให้ข้อมูลต่อพนักงานสอบสวนตามคำร้องทุกข์กล่าวโทษ โดยให้รายละเอียดเกี่ยวกับการกระทำความผิด ลักษณะแห่งความผิด ความเสียหายที่ได้รับ ชื่อหรือลักษณะของผู้กระทำความผิด เพื่อเป็นข้อมูลในการสอบสวนสืบสวนของพนักงานสอบสวน

2.2) ประสานงานกับพนักงานสอบสวนเกี่ยวกับการตรวจสิ่งของ วัตถุ สถานที่ รวมถึงการทำแผนที่ ภาพถ่าย ภาพวาด หรือการให้บันทึกรายละเอียดทั้งหมด ซึ่งสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีอาญาได้

แม้ว่า เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาโดยตรง เช่น มีอำนาจจับกุม สืบสวนสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ในกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษพบเห็นว่ามีผู้กระทำความผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญาเกิดขึ้น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสามารถใช้อำนาจในการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป และสามารถให้ความช่วยเหลือในการค้นหาพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิดดังกล่าวได้

8) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการดำเนินการทางแพ่ง

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางแพ่งด้านมลพิษแต่อย่างใด เพราะการเรียกร้องทางแพ่งตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นเรื่องที่ทำให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นเอกชนเป็นรายบุคคลโดยผู้ใดได้รับความเสียหาย ผู้นั้นก็จะเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง

²⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (8) “คำกล่าวโทษ” หมายความว่า การที่บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ ว่ามีบุคคลผู้ตัวหรือไม่ก็ได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น

²⁷ กรมควบคุมมลพิษ, ข้อเสนอแนะการปรับปรุงกลไกการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม หน้า 217

อย่างไรก็ตาม เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจมีบทบาทเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งได้ ในกรณีที่ส่วนราชการต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นจากการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษได้ก่อให้เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษ ดังนั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามที่กำหนดในมาตรา 96 กล่าวคือ หากเกิดกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ปฏิบัติหน้าที่ในการขจัดมลพิษที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษได้ก่อให้เกิดขึ้น กรมควบคุมมลพิษในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของยอมนีลิตธิเรียกร้องค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งถือเป็นการเรียกร้องทางแพ่ง เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในฐานะผู้ปฏิบัติงานยอมนีลิตธิเรียกร่วมช่วยในการดำเนินคดีแพ่งอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น กล่าวคือ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสามารถดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริงที่ยืนยันถึงความเสียหาย ค่าใช้จ่ายต่างๆ ไว้ในเบื้องต้นอย่างครบถ้วนและชัดเจน เพื่อส่งให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบคดีประกอบการดำเนินการต่อไป

2.1.4 สภาพปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

ในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ภายใต้อำนาจและหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ผู้เขียนได้ทำการวิจัยภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น พบว่ายังมีปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติอยู่หลายประการ ที่ทำให้การดำเนินการเพื่อบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังคงมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนได้สรุปปัญหาได้ 2 ประการ คือ ปัญหาในทางปฏิบัติที่จะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปัญหาด้านเทคนิคในการปฏิบัติงานของ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

2.1.4.1 ปัญหาในทางปฏิบัติที่จะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากการวิจัยภาคสนาม พบว่ายังคงมีปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานภายใต้อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ โดยเฉพาะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีการนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริม

และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไปบังคับใช้กับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ
เลย โดยมีสาเหตุ 2 ประการ คือ

1) เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษบางตำแหน่งมีความรู้ และความเข้าใจใน
การปฏิบัติงานเฉพาะด้านไม่เพียงพอ

ปัญหาของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่มีความรู้ และความเข้าใจใน
การปฏิบัติงานเฉพาะด้านที่ไม่เพียงพอที่จะใช้อำนาจในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ
ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษได้ เนื่องจากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ได้รับแต่งตั้ง ส่วน
ใหญ่ไม่ได้จบการศึกษาทางด้านนิติศาสตร์ จึงมีความรู้ ความเข้าใจในการบังคับใช้ตัวบทกฎหมายที่
ไม่เพียงพอ ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการลงโทษทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะ
รายกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึง
ต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายให้ชัดเจนและมีความแม่นยำ ก่อนที่จะนำไป
บังคับใช้กับผู้ฝ่าฝืน จึงทำให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ไม่แน่ใจที่จะใช้อำนาจดังกล่าว จึงไม่นำ
บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ไปบังคับใช้กับการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษใน
พื้นที่

2) มาตรการในการดำเนินการบางอย่างเป็นเรื่องยุ่งยากในขั้นตอนการ
ปฏิบัติงาน

จากการวิจัยภาคสนาม วิเคราะห์ได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคประการ
หนึ่งที่ทำให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษบางตำแหน่ง ไม่ใช้อำนาจในฐานะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ
เข้าตรวจสอบและควบคุมมลพิษ เนื่องจาก การดำเนินงานตามตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและ
รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องอาศัยข้อมูลทาง
เทคนิคและวิชาการเป็นอันมาก ประกอบกับการเข้าตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษเจ้าพนักงาน
ควบคุมมลพิษต้องอ้างอิงกับมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่กฎหมายกำหนดไว้
ด้วย นอกจากนี้ มาตรการสั่งการบางอย่างมีข้อจำกัดและยุ่งยากต่อการปฏิบัติงาน เช่น การใช้อำนาจ
เข้าตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น จะเข้าตรวจสอบได้เฉพาะแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกประกาศ
กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษและกำหนดเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้อง
ถูก ควบคุมการปล่อยทิ้งน้ำเสีย อากาศเสีย ของเสียหรือมลพิษอื่นๆ ลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือ
ออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตที่ตั้งของแหล่งกำเนิดมลพิษตามกฎหมายแล้ว

ทั้งนี้ การจะดำเนินการกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่ทำการฝ่าฝืนหรือไม่

ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายได้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องทำการตรวจสอบ และทำการเก็บตัวอย่างน้ำทิ้งหรืออากาศเสีย ของเสียที่ระบายออกนอกแหล่งกำเนิดมลพิษในปริมาณที่เหมาะสมด้วยวิธีการเก็บตัวอย่างที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อนำมาวิเคราะห์เทียบเคียงกับค่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนด เช่น มาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม มาตรฐานการระบายอากาศเสียจากโรงไฟฟ้า หากพบว่าตัวอย่างที่ตรวจวัดได้มีค่าเกินค่ามาตรฐานที่กำหนด

เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงจะสามารถดำเนินการออกคำสั่งตามกฎหมายได้ต่อไป บางกรณีเพื่อความถูกต้องชัดเจนมากยิ่งขึ้นก่อนจะออกคำสั่ง เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจต้องทำการตรวจสอบ และเก็บตัวอย่างปริมาณมลพิษเพื่อนำไปตรวจวิเคราะห์อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานที่มีความ ยุ่งยากซับซ้อน ประกอบกับที่ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในบางตำแหน่ง สามารถดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับอื่นๆ ได้อยู่แล้ว เช่น นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ในการ ปกครองท้องที่ การป้องกันอันตรายของราษฎรและรักษาความสงบในท้องที่ ฯลฯ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามพระราชบัญญัตินี้มีความครอบคลุมทุกปัญหา ที่มีผลกระทบต่อราษฎรในท้องที่นั้นๆ ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายเพื่อดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษนายอำเภอส่วนใหญ่จะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งนายอำเภอมีความเข้าใจและคุ้นเคยต่อการดำเนินงานมากกว่าที่จะใช้อำนาจในฐานะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535²⁸ หรือ กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ จะมีอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษอยู่แล้ว โดยข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในสำนวนนี้²⁹ จะใช้อำนาจตาม

²⁸ สัมภาษณ์ ประวัติ ธีรธรรมย์, นายอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ, 28 เมษายน 2543, ชโลธร ฝาโคตร, นายอำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร, 8 พฤษภาคม 2543, นายธีรยุทธ เฉลิมช่วง, นายอำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี, 9 พฤษภาคม 2543, นายสนธิ เหลืองภิรมย์, นายอำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี, 19 พฤษภาคม 2543

²⁹ สัมภาษณ์ ยุทธนา รุ่งเหลือง, ผู้อำนวยการเขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร, 2 พฤษภาคม 2543, ปรีชา สุสันทัด, หัวหน้าฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขภาพภิบาล สำนักงานเขตราชบุรีบูรณะ กรุงเทพมหานคร, 4 พฤษภาคม 2543 และดวงทิพย์ ปัญญาดี, หัวหน้าฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขภาพภิบาล สำนักงานเขตหนองแขม กรุงเทพมหานคร, 2 มิถุนายน 2543

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มากกว่า เพราะเหตุผลที่ว่า ได้บังคับใช้มาเป็นเวลานานแล้ว ประกอบกับกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวาง ไม่ต้องอาศัยข้อมูลทางเทคนิคเท่าใดนัก

2.1.4.2 ปัญหาด้านเทคนิคในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทย ที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษโดยตรง โดยมีการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะในหมวด 4 ตั้งแต่มาตรา 52 ถึงมาตรา 93 ซึ่งมีมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่ครอบคลุมแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภท และกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจตามความในมาตรา 55 มาตรา 68 และมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษ และกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษบางประเภทเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งน้ำเสีย อากาศเสีย ของเสียหรือมลพิษอื่นๆ ลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตที่ตั้งของแหล่งกำเนิดมลพิษ และเมื่อมีการกำหนดแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมแล้ว กฎหมายกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าวต้องจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบบำบัดอากาศเสียหรือระบบกำจัดของเสียโดยลงทุนเสียค่าใช้จ่ายเองทั้งหมด เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดของหลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย” (Polluter-Pays-Principle) โดยกำหนดบทบาทเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการดำเนินงานเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหลายประการ กล่าวคือ เป็นผู้ให้คำแนะนำ ช่วยเหลือหรือให้คำปรึกษาแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในการดำเนินการเกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบบำบัด อากาศเสียหรือระบบกำจัดสนับสนุนและปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในท้องถิ่น และมีอำนาจดำเนินการลงโทษโดยใช้มาตรการทางปกครองแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันการประกอบกิจการของแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ มีการลงทุนโดยใช้เทคโนโลยีขั้นสูงและมีกระบวนการผลิตที่มีความซับซ้อน ดังนั้น จึงก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคทางด้านเทคนิคแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการเข้าตรวจสอบและควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ ซึ่งปัญหาดังกล่าวสามารถจำแนกได้ 2 ประการ คือ

- 1) เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีความรู้และความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานด้านวิทยาศาสตร์ และสิ่งแวดล้อมที่ไม่เพียงพอ

จากการวิจัยภาคสนามพบว่าการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษบางส่วนมีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ เนื่องจาก การที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษบางตำแหน่งไม่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษอย่างเพียงพอ เช่น นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าผู้บังคับบัญชาส่วนราชการภูมิภาค ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ส่วนใหญ่จบการศึกษาทางด้านรัฐศาสตร์ การบริหารการปกครอง จึงมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อมไม่เพียงพอ ทำให้ศักยภาพในการตรวจสอบควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษจึงมีข้อจำกัด และประสบปัญหาในการปฏิบัติงานเมื่อเข้าดำเนินการตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบบำบัดอากาศเสียหรือระบบกำจัดของเสีย และต้องควบคุมให้การทำงานของระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบบำบัดอากาศเสียหรือระบบกำจัดของเสียนั้นๆ ให้มีประสิทธิภาพพอที่จะบำบัดน้ำเสีย บำบัดอากาศเสียหรือกำจัดของเสียให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกแหล่งกำเนิดมลพิษ เพราะในการปฏิบัติงานดังกล่าว ต้องใช้ข้อมูลด้านเทคนิคประกอบการพิจารณาตัดสินใจสั่งการ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเหล่านี้ จึงไม่กล้าที่จะใช้อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจัดการกับผู้ฝ่าฝืน เมื่อเกิดปัญหาการแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษก็จะแจ้งให้ราชการส่วนกลางที่มีหน้าที่รับผิดชอบเข้าดำเนินการต่อไป จึงทำให้การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษมีความล่าช้าและไม่อาจดำเนินการได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพเพียงพอ

2) ขาดอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ในการปฏิบัติงาน

ในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษภายใต้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นอกจากจะต้องใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญแล้ว บางกรณีจำเป็นที่จะต้องใช้อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ทางวิทยาศาสตร์ เพื่อเป็นอุปกรณ์ในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทต่างๆ โดยเฉพาะกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะต้องตรวจวัดค่ามาตรฐานบางอย่างเกี่ยวกับมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดซึ่งเป็นรายละเอียดทางเทคนิควิชาการ เช่น มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารขนาดใหญ่ มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม มาตรฐานควบคุมการระบายออกอากาศเสียจากโรงไฟฟ้า มาตรฐานการระบายอากาศเสียจากเตาเผามูลฝอย เป็นต้น ซึ่งในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกควบคุมการปล่อยมลพิษต่างๆ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจำเป็นที่จะต้องใช้อุปกรณ์ เครื่องใช้ทางวิทยาศาสตร์ในการตรวจวัดคุณภาพปริมาณมลพิษที่ระบายออก ตลอดจนต้องทำการวิเคราะห์ปริมาณของมลพิษและ

คุณภาพของมลพิษที่ปล่อยทิ้ง เพื่อนำไปตรวจสอบเปรียบเทียบกับค่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติ ปรากฏว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษโดยเฉพาะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนภูมิภาค ขาดแคลนเครื่องมือ เครื่องใช้ทางวิทยาศาสตร์ในการตรวจสอบดังกล่าว จึงก่อให้เกิดปัญหา และอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นอันมาก ส่งผลให้การดำเนินการ เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในท้องที่มีความล่าช้า และไม่เกิดประสิทธิภาพเพียงพอ

2.1.5 องค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐโดยการเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งคำสั่งของ เจ้าหน้าที่ของรัฐถือเป็นการสร้างระบบตรวจสอบความรับผิดชอบในคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะ ทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีความละเอียดรอบคอบมากขึ้นก่อนที่จะพิจารณาดำเนินการออกคำสั่งใดๆ การโต้แย้ง คำสั่งดังกล่าวเป็นการอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครอง ซึ่งบางกรณีรูปแบบการอุทธรณ์ที่กฎหมาย กำหนดให้ทำการอุทธรณ์ต่อบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งนั้น เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี ส่วนใหญ่จะเป็นการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการ กระทรวง ซึ่งมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานในกระทรวง บางกรณีกฎหมาย กำหนดให้ทำการอุทธรณ์ต่อองค์กรในรูปของคณะกรรมการ และในบางกรณีกฎหมายได้ กำหนดให้ทั้ง รัฐมนตรีและคณะกรรมการทำการวินิจฉัยคำอุทธรณ์ ปัจจุบัน มีการตรา พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้เป็นกฎหมายกลางที่ได้กำหนดกลไก และกระบวนการในการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้ที่ ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่รัฐ เข้ามามีส่วนร่วมและตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐมีความโปร่งใสและสร้างความเป็น ธรรมให้แก่ทุกฝ่าย ดังนั้น การปฏิบัติราชการทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่างๆ หาก ไม่มีการกำหนดกระบวนการ ขั้นตอนการปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะหรือมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความ เป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัตินี้ กฎหมาย กำหนดให้นำพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับแทน สำหรับกรณีการโต้แย้งหรืออุทธรณ์คำสั่งทาง ปกครอง หากกฎหมายฉบับใดกำหนดให้ทำการอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ในรูปแบบของคณะกรรมการ ขอบเขตของการพิจารณาคำอุทธรณ์ก็เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น³⁰

³⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 3 ประกอบกับมาตรา 47

การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 87 กำหนดให้มีการยื่นคำร้องคัดค้านต่อองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการ คือ “คณะกรรมการควบคุมมลพิษ” ก่อน หากไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้อีกหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งเจตนาของพระราชบัญญัติที่กำหนดให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการควบคุมมลพิษนั้น เนื่องจากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องทางเทคนิควิชาการ วิทยาศาสตร์ที่ซับซ้อน ดังนั้น การพิจารณาคำร้องคัดค้านของผู้ที่ได้รับคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ จึงต้องกระทำโดยผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด และคณะกรรมการควบคุมมลพิษจัดว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ โครงสร้างของคณะกรรมการก็ประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง จึงสมควรให้คณะกรรมการควบคุมมลพิษเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องคัดค้านดังกล่าว

การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษโดยการเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีหลักเกณฑ์ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1) ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ได้แก่ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ผู้ควบคุม ผู้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย และบุคคลอื่นใด ที่ได้รับคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว

2) การยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เป็นกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ผู้ควบคุม ผู้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย และบุคคลอื่นใด ไม่พอใจคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 82 (2) (3) (4) และ (5)

3) การยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ให้ยื่นต่อคณะกรรมการควบคุมมลพิษภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของเจ้า

พนักงานควบคุมมลพิษ หากผู้ร้องคัดค้านไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ ผู้ร้องสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ ทั้งนี้ หากรัฐมนตรีมี คำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ตามกฎหมายให้ถือว่าคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุด

ปัจจุบัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ออกระเบียบกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ว่าด้วยการคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ³¹ เพื่อกำหนดแนวทาง ขั้นตอนการคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และกระบวนการพิจารณาคำร้องคัดค้านคำสั่งของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ ในกระบวนการพิจารณาดังกล่าวตามระเบียบได้กำหนดให้ประธานคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีดุลพินิจที่จะทำหนังสือเชิญผู้คัดค้าน เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้ชำนาญการด้านเทคโนโลยีมลพิษหรือผู้ชำนาญการด้านอื่นๆ หรือผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริง ความเห็น คำแนะนำ รายละเอียดเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ (ข้อ 5) และในกรณีที่เป็นปัญหาซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อย่างกว้างขวาง คณะกรรมการควบคุมมลพิษอาจจัดให้มีการรับฟัง ข้อเท็จจริงและความเห็นของประชาชนในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการของแหล่งกำเนิดมลพิษ และนำข้อมูลนั้นมาประกอบการพิจารณาได้ (ข้อ 6) และที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการปกป้องคุ้มครองประชาชนและคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่อาจได้รับผลกระทบ กฎหมายยังกำหนดว่าการคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ หรือการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ ไม่เป็นการทูลเกล้าฯ คำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ได้ออกตามมาตรา 82 (2) (3) (4) และ (5) กล่าวคือ คำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษยังมีผลจนกว่าจะได้มีการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งนั้น

โดยสรุปแล้ว คณะกรรมการควบคุมมลพิษเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 82 (2) (3) (4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า การพิจารณาคำร้องคัดค้านดังกล่าวคณะกรรมการควบคุมมลพิษต้องรับคำร้องคัดค้านจากเจ้าของหรือผู้ครอบครอง

³¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนพิเศษ 125 ง วันที่ 30 ธันวาคม 2540

แหล่งกำเนิดมลพิษ ผู้ควบคุม ผู้รับจ้างให้บริการ จากแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภท แต่การพิจารณาคำร้องดังกล่าวไม่มีการจำแนกคณะกรรมการตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้พิจารณาเป็นการเฉพาะ เช่น คณะกรรมการที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมลพิษทางน้ำ คณะกรรมการที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมลพิษทางอากาศและเสียง เป็นต้น นอกจากนี้ การกำหนดให้การเชิญผู้คัดค้าน เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆ มาให้ข้อเท็จจริง ความเห็น คำแนะนำ รายละเอียดเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการควบคุมมลพิษนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นดุลพินิจของประธานคณะกรรมการควบคุมมลพิษที่จะดำเนินการดังกล่าว ซึ่งประธาน คณะกรรมการควบคุมมลพิษอาจใช้ดุลพินิจไม่เปิดโอกาสให้บุคคลใดเข้ามาเลยก็ย่อมได้

อย่างไรก็ตาม นอกจากการการเยียวยาโดยกำหนดให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีสิทธิคัดค้านคำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการควบคุมมลพิษแล้ว การฟ้องคดีต่อศาลก็เป็นอีกทางเลือกหนึ่งของประชาชน ที่สามารถใช้เพื่อตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้

2.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

การดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษย่อมมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น เพราะก่อนที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะมีอำนาจดำเนินการดังกล่าว ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรและเจ้าพนักงานของรัฐในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการควบคุมมลพิษหลายหน่วยงาน ซึ่งการดำเนินงานของเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ใกล้ชิดที่สุด คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพราะกฎหมายทั้งสองฉบับเป็นกฎหมายสำคัญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ดังนี้

2.2.1 อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน

พ.ศ. 2535

กฎหมายว่าด้วยโรงงานฉบับปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมทุกประเภท และมีการกำหนดมาตรการเพื่อจัดการกับผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ ตลอดจนในกรณีที่มีการประกอบกิจการที่มีสภาพอันอาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่ตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงกับโรงงาน รวมทั้งปัญหาการแพร่กระจายของมลพิษที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงานอันอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีหน่วยงานสำคัญที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล ตรวจสอบการประกอบกิจการโรงงานต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม และสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด โดยกำหนดให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการกำกับดูแล ตรวจสอบการประกอบกิจการโรงงานให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือระเบียบที่กฎหมายกำหนดไว้ และกำหนดให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการกับผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความปลอดภัย สุขภาพอนามัย ทรัพย์สินของประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมโดยรวม

2.2.1.1 การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่

พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามคำนิยามในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หมายถึง ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ออกประกาศและคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งให้ข้าราชการในสังกัดส่วนราชการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้ง หากแยกพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุให้ได้ 2 ประเภท คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจโดยทั่วไป และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่บางประการเฉพาะที่กฎหมายกำหนดให้ (รายละเอียดดูภาคผนวก ค) ซึ่งการที่กฎหมายแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่โดยระบุอำนาจหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะ อาจพิจารณาได้ว่า อำนาจหน้าที่บางประการมีความสำคัญมากที่ไม่อาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในระดับต่ำดำเนินงานได้ เพราะอาจส่งผลให้เกิดความเสียหายที่รุนแรงได้ จึงจำเป็นต้องมีการออกคำสั่งมอบหมายให้เป็นกรณีพิเศษเฉพาะเรื่องไป

2.2.1.2 อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่

อำนาจและหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีการระบุจำกัดอำนาจไว้ โดยกำหนดให้มีการมอบหมายเป็นกรณีพิเศษเป็นการเฉพาะเรื่องไป เช่น อำนาจในการสั่งการให้โรงงานแก้ไข ปรับปรุงตามมาตรา 37 เป็นต้น โดยสามารถจำแนกอำนาจและหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้เป็น 2 ประการ ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เป็นอำนาจทั่วไป

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จะมีอำนาจที่ระบุไว้อย่างชัดเจน และถือเป็นอำนาจทั่วไปของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ คือ

1.1) อำนาจตามที่มาตรา 35 ได้บัญญัติไว้ ดังนี้

1.1.1) เข้าไปในโรงงานหรืออาคาร สถานที่หรือยานพาหนะที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะประกอบกิจการโรงงานในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานที่ดังกล่าว เพื่อตรวจสอบสภาพโรงงาน อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะ สภาพเครื่องจักร หรือการกระทำใดที่อาจเป็นการฝ่าฝืนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้เป็นอำนาจในการตรวจสอบสภาพของตัวโรงงาน อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่อยู่ในโรงงาน ตลอดจนตรวจสอบสภาพของการประกอบกิจการใดๆ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

1.1.2) นำตัวอย่างผลิตภัณฑ์ที่สงสัยเกี่ยวกับคุณภาพในปริมาณพอสมควรเพื่อตรวจสอบคุณภาพพร้อมกับเอกสารที่เกี่ยวข้อง

อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้เป็นอำนาจในการตรวจสอบเกี่ยวกับคุณภาพของผลิตภัณฑ์ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการกระบวนการผลิตของโรงงาน โดยสามารถเก็บหรือนำตัวอย่างผลิตภัณฑ์มาตรวจสอบได้

1.1.3) ตรวจ ค้น กัก ยึด หรืออายัดผลิตภัณฑ์ ภาชนะบรรจุ สมุดบัญชีเอกสารหรือสิ่งใดๆ ที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีเหตุสงสัยว่าการประกอบกิจการของโรงงานอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคล หรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือบริเวณที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน หรือมีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้

1.1.4) มีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสาร หรือวัตถุใดมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้

อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในชั้นต้น เป็นการให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการตามความจำเป็นเพื่อหาหรือเก็บพยานหลักฐานอันเกี่ยวกับที่ผู้ประกอบกิจการทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535³²

1.2) อำนาจในการออกไปรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 ซึ่งหากพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบในภายหลังจากที่ได้ออกไปรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ประกอบกิจการโรงงานว่าการแจ้งนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้แจ้งประกอบกิจการโรงงานแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วนได้ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11

1.3) อำนาจในการอนุญาตให้โรงงานจำพวกที่ 3 ประกอบกิจการต่อไปได้ภายหลังที่โรงงานนั้นหยุดดำเนินงานติดต่อกันเกินกว่าหนึ่งปี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 33

1.4) อำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิด³³

อำนาจในส่วนนี้ ถือเป็นอำนาจพิเศษตามที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำความผิดที่ได้กระทำความผิดโดยการฝ่าฝืนบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้การจับกุมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มี 2 กรณี คือ

1.4.1) เมื่อปรากฏว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

เป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบเห็นว่ามีกระทำความผิดโดยแจ้งชัด ก็สามารถจับกุมตัวผู้กระทำความผิดได้ทันทีโดยไม่ต้องมีหมายจับ เช่น ในขณะที่มีการตรวจสอบโรงงานที่กำลังมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยมีการประกอบกิจการโรงงาน ขยายโรงงานโดยมิได้รับอนุญาต เป็นต้น

³² อำนาจ วงศ์บัณฑิต, รวมกฎหมายเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสียจากโรงงาน, 2535. (เอกสารอัดสำเนา)

³³ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 36

1.4.2) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำการอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

สำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการไม่ต่ำกว่าระดับ 4 มีอำนาจจับกุมผู้ผิดนั้น เพื่อส่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 36 ซึ่งอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้เป็นการดำเนินการในลักษณะที่ถือว่าเป็นสภาพบังคับทางอาญาเพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ

1.5) พนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อจัดส่งคำสั่งหรือปิดประกาศคำสั่งของทางราชการที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงานนั้นทราบ เช่น การจัดส่งคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงานที่ทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ระงับการกระทำเช่นว่านั้น และให้ทำการแก้ไข ปรับปรุงโรงงานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดภายในระยะเวลาที่กำหนดให้³⁴ หรือกรณีการปิดประกาศคำสั่งปิดโรงงานในกรณีที่ผู้ประกอบการกิจการโรงงานเพิกเฉยไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามคำสั่งของปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายในคำสั่งที่ให้หยุดประกอบการกิจการโรงงาน ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานนั้นได้ และหากเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ให้ถือว่าคำสั่งปิดโรงงานดังกล่าวเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการกิจการโรงงานด้วย³⁵ ทั้งนี้การจัดส่งคำสั่งหรือปิดคำสั่งจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ตามมาตรา 39 วรรค 3

ทั้งนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการไม่ต่ำกว่าระดับ 4 ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ไม่ถือว่าเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจอันแท้จริง ดังนั้น หากเกิดกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นำส่งคำสั่งและบุคคลซึ่งระบุไว้ในคำสั่งปฏิเสธไม่ยอมรับแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องขอให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมาเป็นพยานเพื่อวางคำสั่งดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ไม่สามารถปฏิบัติงานในฐานะพยานในการวาง

³⁴ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 38 ประกอบกับมาตรา 40

³⁵ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 37

คำสั่งที่สั่งการตามมาตรา 37 หรือมาตรา 39 ตามบทบัญญัติในมาตรา 38 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้³⁶

อย่างไรก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้ง อาจถูกจำกัดอำนาจในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยคำสั่งของปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรืออธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ เช่น คำสั่งให้อุตสาหกรรมจังหวัดและหัวหน้าฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรม ประจำสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด มีอำนาจออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานได้เฉพาะโรงงานที่ใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมกันไม่เกินห้าร้อยแรงม้าหรือคนงานไม่เกินสามร้อยคน³⁷

2) อำนาจและหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เป็นการเฉพาะเรื่อง

เนื่องจากอำนาจและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้บางประการมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำกับและดูแลการประกอบกิจการโรงงานซึ่งต้องควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการสั่งการให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 การมอบอำนาจจึงไม่อาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นการทั่วไปได้ เพราะหากมีการดำเนินการไปแล้ว อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการที่รุนแรงได้ จึงจำเป็นต้องมีคำสั่งมอบหมายเป็นกรณีเฉพาะ ดังนี้

2.1) อำนาจสั่งการให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานระงับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือแก้ไขปรับปรุงตามที่กำหนดในมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้ดำเนินการตรวจสอบการประกอบกิจการโรงงานและปรากฏว่าผู้ประกอบกิจการโรงงานจงใจไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือการประกอบกิจการของโรงงานนั้นมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือบริเวณที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน

³⁶ คำวินิจฉัยข้อหาหรือของสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ 79/2537 เรื่อง อำนาจการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, วารสารอัยการนิเทศ 57 (2538): 27-32.

³⁷ คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 282/2541 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2541

กำหนดให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานระงับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืน และทำการแก้ไขปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนด

2.2) อำนาจสั่งการให้หยุดประกอบกิจการโรงงาน

อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในส่วนนี้จะเป็นการสั่งการให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว และให้ทำการปรับปรุงแก้ไขโรงงานให้ถูกต้อง ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 39 กล่าวคือ หากปรากฏว่าผู้ประกอบกิจการโรงงานใดจงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 37 โดยไม่มีเหตุอันควรหรือการประกอบกิจการของโรงงานนั้นอาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือเดือดร้อนอย่างร้ายแรงแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือบริเวณที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน กฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย มีอำนาจสั่งหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อให้ปรับปรุงแก้ไข และมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้

ทั้งนี้ อำนาจสั่งการตามมาตรา 37 และมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมและอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ได้มีคำสั่งมอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่บางตำแหน่งเท่านั้นที่มีอำนาจนี้ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด³⁸ อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักควบคุมและตรวจโรงงาน 1-4³⁹ เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ที่กำกับ ดูแลการประกอบกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ โดยมีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างกว้างขวาง และถ้าโรงงานใดทำการฝ่าฝืนในเรื่องของความปลอดภัย หรือสิ่งแวดล้อม พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจให้ระงับการดำเนิน

³⁸ คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 175/2543 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2543

³⁹ คำสั่งกรมโรงงานอุตสาหกรรม ที่ 268/2543 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2543

กิจการนั้น หรืออาจสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงาน ทั้งนี้ อำนาจและหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมนั้น หมายความว่ารวมถึง การตรวจสอบ ควบคุมและกำกับดูแลในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษในรูปแบบต่างๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกับโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างกว้างขวางตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

2.2.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นบทบัญญัติที่มีเนื้อหาครอบคลุมปัญหาด้านสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม เพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กฎหมายได้กำหนดให้มีองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เป็นกลไกของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายโดยมีลักษณะที่ประสานสอดคล้องกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ได้มีการกระจายอำนาจในการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายลงสู่องค์กรในระดับท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยมีองค์กรในระดับส่วนกลางเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐานและวิธีปฏิบัติ เพื่อสนับสนุนและสอดคล้องดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ในการนำเอาหลักเกณฑ์ มาตรการต่างๆ ตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ไปบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ เจ้าพนักงานสาธารณสุข และเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทที่แบ่งแยกอย่างชัดเจน กล่าวคือ ในการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายในระดับท้องถิ่นจะมอบหมายให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมดูแลการประกอบกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญรบกวนแก่ประชาชนให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนและเพื่อให้เกิดสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน โดยมีเจ้าพนักงานสาธารณสุข ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานสายวิชาการเป็นผู้ให้คำแนะนำ ให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินงานให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมากกว่าเจ้าพนักงานสาธารณสุข ดังนั้น จึงจะได้ทำการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังนี้

2.2.2.1 การแต่งตั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่น

เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข

พ.ศ. 2535 หมายถึง นายกเทศมนตรีในเขตเทศบาล ประธานกรรมการสุขาภิบาลสำหรับในเขตสุขาภิบาล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ปลัดเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา ประธานคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

แต่ในปัจจุบัน มีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542⁴⁰ โดยมีผลให้สุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลที่มีอยู่ทั้งหมดมีฐานะเป็นเทศบาลตำบลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล จึงทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาลสำหรับในเขตสุขาภิบาล ปรับเปลี่ยนด้วย

2.2.2.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ที่มีอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้ เพื่อการกำกับ ดูแล และป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน และในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีเจ้าพนักงานสาธารณสุขเป็นผู้ที่ให้ความรู้ทางวิชาการ ให้คำแนะนำและความช่วยเหลือในการดำเนินการ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ทั้งในทางปกครองและในทางอาญา เนื่องจาก พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดว่าในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอีกด้วย⁴¹ ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการจับกุม ปรามปรามผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ตลอดจนมีอำนาจในการเปรียบเทียบคดีด้วย อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในส่วนนี้มีดังนี้

- 1) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการทางปกครอง

⁴⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 9 ก วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542

⁴¹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 47

มีดังนี้

1.1) อำนาจและหน้าที่ในการออกคำสั่งเพื่อระงับเหตุรำคาญ (เหตุรำคาญตามมาตรา 25 หมายถึง เหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้น) อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการเกี่ยวกับเหตุรำคาญมีดังนี้

1.1.1) มีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ หรือสถานที่ของเอกชน รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดจนการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษาบรรดาถนนทางบก ทางน้ำ รวางระบายน้ำ คูคลอง และสถานที่ต่าง ๆ ในเขตของตน ให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้ ตามมาตรา 26

1.1.2) ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้น ในที่หรือทางสาธารณะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับกรก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้นหรือสมควรกำหนดวิธีการ เพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่งได้ ถ้าบุคคลซึ่งได้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามและเหตุรำคาญนั้นอาจก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้นและจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญขึ้นอีก ตามมาตรา 27

1.1.3) ในกรณีที่เหตุรำคาญนั้น เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้นหรือสมควรกำหนดวิธีการ เพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่งได้ ถ้าผู้ได้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็น เพื่อป้องกันมิให้เหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก โดยที่เหตุรำคาญนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นเหตุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพอย่างเช่นในกรณีข้อ 1.1.2) แต่ถ้ากรณีที่เหตุรำคาญนั้นอาจเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพหรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ

ออกคำสั่งห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้ หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ จนกว่าจะเป็นที่พอใจว่าได้ระงับเหตุรำคาญนั้นแล้ว ตามมาตรา 28

1.2) อำนาจและหน้าที่ในการออกคำสั่งเพื่อให้แก้ไขปรับปรุง

การสั่งแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ดังนี้

1.2.1) ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินการใด ๆ ตามที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินการนั้น ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งโดยทำเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ประกอบกิจการแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ โดยกำหนดเวลาให้ปฏิบัติไว้ตามสมควรแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

1.2.2) อำนาจในการสั่งแก้ไขเกี่ยวกับกรณีการแจ้งการดำเนินการของผู้ประกอบการ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 48

1.3) อำนาจสั่งให้หยุดดำเนินการ

การสั่งให้หยุดดำเนินการเป็นการชั่วคราวนั้นมีได้ 2 กรณี ตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง และมาตรา 52 ดังนี้

1.3.1) ถ้าผู้ดำเนินการใด ๆ ตามมาตรา 45 ไม่แก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือถ้าการดำเนินการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินการไว้ทันทีเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้

1.3.2) ในกรณีที่ผู้ดำเนินการใดได้ดำเนินการตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุขโดยมิได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 48 และเคยได้รับโทษตามพระราชบัญญัตินี้ เพราะเหตุที่ฝ่าฝืนดำเนินการโดยมิได้แจ้งต่อเจ้าพนักงาน

ท้องถิ่นมาแล้วครั้งหนึ่ง และยังฝ่าฝืนดำเนินกิจการโดยไม่แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นต่อไป ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินกิจการไว้จนกว่าจะได้ดำเนินการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 48 ถ้าผู้นั้นยังฝ่าฝืนอีก ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งห้ามการดำเนินกิจการนั้นได้ตามเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่เกินสองปี ตามมาตรา 52

1.4) อำนาจและหน้าที่ในการออกคำสั่งให้พักใช้ใบอนุญาต

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 59

กำหนดเงื่อนไขที่จะสั่งให้พักใช้ใบอนุญาตไว้กรณีที่น่าปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตสำหรับกิจการใดไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ในเรื่องที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการประกอบกิจการตามที่ได้รับใบอนุญาตนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ภายในเวลาที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินสิบห้าวัน

1.5) อำนาจและหน้าที่ในการออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 60 ได้

กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต เมื่อปรากฏเงื่อนไขว่าผู้รับใบอนุญาต

1.5.1) ถูกสั่งพักใบอนุญาตตั้งแต่สองครั้งขึ้นไป และมีเหตุที่จะต้องถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอีก หรือ

1.5.2) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า ได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

1.5.3) ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้อง ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ในเรื่องที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการประกอบกิจการตามที่ได้รับอนุญาต และการไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องนั้น ได้ก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ทั้งนี้ คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือและแจ้งให้ผู้รับใบอนุญาตทราบ

2) อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 44 เพื่อ

ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติกรให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 44 ได้กำหนดให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น ใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบแก้ไข สิ่งการและรวบรวมหลักฐานเพื่อป้องกันและปราบปรามการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งอำนาจดังกล่าวมีดังนี้

2.1) มีหนังสือเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือแจ้งข้อเท็จจริงหรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือให้ส่งเอกสารหลักฐานใดเพื่อตรวจสอบ หรือเพื่อประกอบการพิจารณา

2.2) เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจสอบข้อเท็จจริงหรือเรียกหนังสือรับรองการแจ้งหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากเจ้าของหรือผู้ประกอบการหรือสถานที่นั้น

2.3) แนะนำให้ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขในใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งหรือตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้

2.4) ยึดหรืออายัดสิ่งของใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดี หรือเพื่อนำไปทำลายในกรณีจำเป็น

2.5) เก็บหรือนำสินค้าหรือสิ่งของใดๆ ที่สงสัยว่าจะไม่ถูกสุขลักษณะหรือจะก่อให้เกิดเหตุรำคาญจากอาคารหรือสถานที่ใดๆ เป็นปริมาณตามสมควรเพื่อเก็บเป็นตัวอย่างในการตรวจสอบตามความจำเป็นได้โดยไม่ต้องใช้ราคา

2.6) การปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 44 นี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งของมาตรา 44 วรรคสอง

3) อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการทางอาญา

มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 44 เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามความในมาตรา 2(16) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีผลทำให้เจ้าพนักงานดังกล่าวมีอำนาจและหน้าที่ในการรักษาความสงบ

เรียกร้อยของประชาชนเช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งมีฐานะเป็นพนักงานสืบสวนคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17 ดังนี้

3.1) มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาได้ ตามมาตรา 17

3.2) มีอำนาจจับกุมบุคคลใด ในกรณีที่ไม่มีหมายจับได้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 78

3.3) มีอำนาจค้นในที่รโหฐานโดยไม่ต้องมีหมายค้นตามมาตรา 92 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ค้นที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้น เว้นแต่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้ค้น...” แต่ในปัจจุบันการค้นใดๆ ต้องปฏิบัติตามมาตรา 238 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

3.4) มีอำนาจในการค้นตัวบุคคลที่ถูกจับกุมได้ ตามมาตรา 85

3.5) มีอำนาจค้นบุคคลใดก็ได้ ตามมาตรา 100 หรือค้นบุคคลใดในที่สาธารณะสถานใด ตามมาตรา 93

3.6) มีอำนาจยึดสิ่งของที่ได้จากการค้น เพื่อใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดี ตามมาตรา 98

นอกจากนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจในฐานะเจ้าพนักงานเปรียบเทียบคดี สำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปรียบเทียบปรับไว้ในมาตรา 85 โดยได้มอบอำนาจให้แก่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมาย และคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเป็นผู้มีอำนาจทำการเปรียบเทียบปรับคดีได้

2.3 ความเกี่ยวพันในการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับพนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าพนักงานท้องถิ่น

จากการศึกษาวิจัยถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ พบว่าในปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่บัญญัติให้อำนาจ หน้าที่แก่เจ้าพนักงานของรัฐในการดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ถึงแม้ว่ากฎหมายบางฉบับจะมีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษโดยตรงก็ตาม แต่ในเนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายมีการกำหนดมาตรการ วิธีการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่

เป็นผลสืบเนื่องจากการประกอบกิจการของแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทต่างๆ โดยจากการศึกษาวิเคราะห์ถึงการดำเนินงานของเจ้าพนักงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ อันได้แก่ พนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานเหล่านี้ล้วนแต่มีบทบาทสำคัญต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษเช่นเดียวกัน ถึงแม้ว่าลักษณะของการดำเนินงาน เจ้าพนักงานจะมีอำนาจหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษได้บางประเภทก็ตาม

ดังนั้น ในการในการดำเนินงานเพื่อบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ จึงย่อมมีความเกี่ยวพันกับการดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ความเกี่ยวพันในการดำเนินงานระหว่างกันดังกล่าวมีทั้งที่เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการประสานงาน ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติการในเชิงสหสัมพันธ์ (Correlation) และความสัมพันธ์ในเชิงปฏิสัมพันธ์ (Interaction)⁴² ที่เจ้าพนักงานในแต่ละส่วนต้องดำเนินงานไปตามกรอบอำนาจหน้าที่ของตนตามที่ได้รับจากบทบัญญัติของกฎหมายในแต่ละฉบับ ดังต่อไปนี้

2.3.1 ความเกี่ยวพันในการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ กับพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จากการศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ พบถึงการดำเนินงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงานอุตสาหกรรม เพราะพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการติดตาม ตรวจสอบ ควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษได้ทุกประเภท ซึ่งมีความหมายรวมถึงโรงงานอุตสาหกรรม และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีอำนาจหน้าที่ ติดตามตรวจสอบ ควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน

⁴² สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 310

อุตสาหกรรมทุกประเภท จึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับการป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงาน อุตสาหกรรมในอีกลักษณะด้วยเช่นกัน

ซึ่งความเกี่ยวพันในการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานทั้งสองส่วน มี ทั้งการดำเนินงานในลักษณะที่มีความสัมพันธ์กัน คือ การดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไข ปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่มีการร่วมมือประสานกันอย่างเป็นระบบ และในลักษณะที่ มีความปฏิสัมพันธ์กัน คือ ในบางกรณี บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงาน แต่ละส่วนมีข้อจำกัด และมีเนื้อหาที่ทับซ้อนกันในส่วนหนึ่ง ทำให้การดำเนินงานในการป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงาน เจ้าหน้าที่ อาจเกิดความขัดแย้งไม่สอดคล้องกันได้

สำหรับการดำเนินงานเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงาน อุตสาหกรรมที่มีความสัมพันธ์กันระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ กับพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ตัวอย่างเช่น กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 82 (2) (3) ในการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการประกอบกิจการของโรงงาน อุตสาหกรรม เพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย กล่าวคือ การประกอบกิจการของโรงงาน อุตสาหกรรมต้องไม่ก่อให้เกิดการแพร่กระจายของมลพิษที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของ ประชาชน และคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวม โดยที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรม ดังกล่าว ต้องทำการบำบัดมลพิษให้ได้มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษตามที่ กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งในปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และ สิ่งแวดล้อม ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 55 และมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ออกประกาศการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการระบายน้ำทิ้ง ออกสู่สิ่งแวดล้อม⁴³ หากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตรวจสอบพบว่าโรงงานอุตสาหกรรมใดไม่ ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียรวมที่ตั้งอยู่ใน โรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าว ไม่สามารถทำการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย ให้มีประสิทธิภาพ

⁴³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 13 ง ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2539

เพียงพอ โดยสามารถระบายน้ำทิ้งที่มีค่ามาตรฐานไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องประสานงานโดยทำเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ต่อโรงงานอุตสาหกรรมนั้นก่อน จนกว่าจะปรากฏว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ไม่ดำเนินการ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงจะสามารถเข้าดำเนินการบังคับใช้กฎหมายตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ เห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีเนื้อหาที่ทำให้เจ้าพนักงานต่างองค์กรที่ต้องบังคับใช้กฎหมายต่างฉบับกัน มีการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นการประสานร่วมมือระหว่างกันได้โดยไม่เกิดข้อขัดแย้ง อีกทั้งยังเป็นกลไกที่ป้องกันการการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันได้อีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจเกิดการปฏิสัมพันธ์กันได้ กล่าวคือ การที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ดำเนินการกับโรงงานอุตสาหกรรมนั้นก่อน หากพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงจะสามารถใช้อำนาจได้เองโดยตรง แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้กำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนว่าเมื่อใดที่จะถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการอันเป็นเหตุให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการได้เลย นอกจากนี้ ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างการดำเนินงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับพนักงานเจ้าหน้าที่ เห็นได้ว่าไม่มีบทบัญญัติที่ ชัดเจนว่าใครจะเป็นผู้ชี้ขาดในประเด็นความขัดแย้งดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อสงสัยกับคำว่า “ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบบำบัดของเสีย” ตามนัยของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ถือเป็นโรงงานอุตสาหกรรมตามนัยของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 อันจะทำให้การดำเนินงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับพนักงานเจ้าหน้าที่เกิดการปฏิสัมพันธ์กันได้ (Interaction) หรือไม่ กล่าวคือ คำว่า “โรงงานอุตสาหกรรม” ตามคำนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมายความว่า โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ซึ่งต้องพิจารณาความหมายของ “โรงงานอุตสาหกรรม” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ประกอบ ซึ่งความหมายของโรงงานในมาตรา 5 ที่กล่าวไว้ “โรงงาน” หมายความว่า “อาคารสถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้า หรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ จำหน่าย เก็บรักษา หรือทำลาย สิ่งใดๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง”

และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกกฎกระทรวงกำหนดประเภท หรือชนิดของ โรงงาน ดังในกฎกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2535) แบ่งออกเป็น 3 จำพวก จำนวน 104 ประเภทตาม บัญชีท้ายกฎกระทรวง⁴⁴ โดยโรงงานประเภทที่ 101 คือ “โรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวม” (Central Waste Treatment Plant) ซึ่งถือว่าเป็นโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จึงเกิดข้อสงสัยว่า ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามนัยของมาตรา 82 (2) (3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ตั้งอยู่ใน แหล่งกำเนิดมลพิษ เช่น โรงแรม โรงพยาบาล สถาบันการศึกษาหรือที่ดินจัดสรรนั้น ถือเป็นโรงงาน ปรับปรุงคุณภาพของเสียรวมตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานหรือไม่ ทั้งนี้ หากเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ตามกฎหมายโรงงาน เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษก็ไม่อาจใช้อำนาจดำเนินการเองได้โดยตรง ต้อง ปฏิบัติตามที่มาตรา 82 (2) (3) กำหนดไว้ คือ ต้องประสานงานโดยทำเป็นหนังสือแจ้งให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ก่อน

อย่างไรก็ตาม ในกรณีปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า หากพิจารณาตาม เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ประกอบกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พบว่า โรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวมตามกฎหมายว่า ด้วยโรงงาน เป็นการจัดตั้งโรงงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อทำการบำบัดหรือปรับปรุงคุณภาพของเสียทั้ง จากภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม ชุมชน โดยการรับเอาของเสียจากหลายแหล่งกำเนิดมลพิษ มาทำการขจัดหรือบำบัดรวมในระบบเดียวกัน ทั้งนี้ เป็นการรับจ้างให้บริการบำบัดหรือกำจัดของ เสียโดยคิดค่าบริการจากแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ เหล่านั้น แต่ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัด ของเสียตามนัยของมาตรา 82 (2) (3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ตั้งอยู่ในแหล่งกำเนิดมลพิษ เช่น โรงแรม โรงพยาบาล สถาบันการศึกษา หรือที่ดินจัดสรรนั้น ได้จัดสร้างขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และมีได้มีวัตถุประสงค์ รับจ้างนำน้ำเสียหรือของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการของแหล่งกำเนิดมลพิษอื่นๆ มาบำบัดหรือ ขจัดในระบบของตน กล่าวคือ มาตรา 70 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ ถูกประกาศกำหนดให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งจะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลง สู่แหล่งน้ำสาธารณะ มีหน้าที่ต้องทำการก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบ กำจัดของเสีย เพื่อทำการบำบัดหรือกำจัดน้ำเสียหรือของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการของ ตนเองให้ได้ตามมาตรฐานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

⁴⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 108 ฉบับลงวันที่ 16 ตุลาคม 2535

ดังนั้น ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามนัยของมาตรา 82 (2) (3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ตั้งอยู่ในแหล่งกำเนิดมลพิษ เช่น โรงแรม โรงพยาบาล สถานบริการศึกษาหรือที่ดินจัดสรร จึงไม่ถือว่าเป็นโรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวมตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานแต่อย่างใด เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงสามารถดำเนินการเองได้โดยตรง ไม่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงานทราบก่อนแต่อย่างใด

2.3.2 ความเกี่ยวพันในการใช้อำนาจหน้าที่ ระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ค่อนข้างจะมีความเกี่ยวพันกับการใช้อำนาจหน้าที่ ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นมากกว่าเจ้าพนักงานสาธารณสุข เพราะบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่ทั้งในการดำเนินคดีอาญา และออกคำสั่งทางปกครองได้

ปัจจุบันเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการตามกฎหมายได้ 2 ฉบับกล่าวคือ มีอำนาจในฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งมีอำนาจสั่งการควบคุมดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือเหตุรำคาญที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งการดำเนินงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นี้มีส่วนเกี่ยวพันกับการดำเนินการของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจในการตรวจสอบ ควบคุมการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ในทางวิชาการหมายถึง “กิจการที่มีกระบวนการผลิตหรือกรรมวิธีการผลิตที่ก่อให้เกิดมลพิษหรือสิ่งที่ทำให้เกิดโรค ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อยู่ในบริเวณข้างเคียงนั้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องมลพิษทางอากาศ น้ำ ดิน เสียง แสง เขม่า ฝ้าฯ ⁴⁵ ตลอดจนกรณีการตรวจสอบ ควบคุมเหตุรำคาญที่อาจส่งผล

⁴⁵ นายเฉลิมชาติ แจ่มจรรยาและคณะ, คู่มือ (เล่ม 3) แนวทางการยกกว้างข้อกำหนดของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, หน้า 35

กระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน กล่าวคือ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจที่จะเข้าไปตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ โดยผ่านเหตุรำคาญ หรือเป็นกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในขณะที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเองก็มีบทบาทในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทต่างๆ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้เช่นกัน กรณีเช่นนี้ แม้ว่าจะส่งผลดีในแง่ที่มีเจ้าหน้าที่จากหลายหน่วยงานช่วยกันตรวจสอบ สอดส่องการประกอบกิจการของแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย แต่สำหรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นๆ อาจเกิดความสับสนไม่น้อยที่มีเจ้าหน้าที่จากหลายหน่วยงานเข้าตรวจแหล่งกำเนิดมลพิษของตน คงต้องเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ต้องชี้แจงให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษเข้าใจในกรณีดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมได้ออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ มีอำนาจปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ ดังนั้น การแต่งตั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ทำให้การดำเนินการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ ไม่เกิดประสิทธิผลในทางปฏิบัติ เพราะเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นบุคคลคนเดียวกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ทำให้กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้ จึงไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติด้วย

จากลักษณะและสภาพปัญหาของอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในประเทศไทย หากได้พิจารณาหรือทำการวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของต่างประเทศ โดยเลือกทำการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศที่จัดว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จจากการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษภายในประเทศ และนำมาปรับหรือประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพบริบทของสังคมไทย อาจเป็นทางเลือกในการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษให้เกิดประสิทธิผลมากกว่าเดิมได้อีกทางหนึ่ง

บทที่ 3

องค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของต่างประเทศ

การศึกษาถึงบทบาท อำนาจและหน้าที่ขององค์กรและเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของรัฐต่างประเทศ ย่อมมีความสำคัญต่อการนำเอาแนวทางหรือ หลักการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษขององค์กรและเจ้าพนักงานนั้น มาปรับหรือประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพบริบทของสังคมไทยได้เป็นอย่างดี โดยในบทนี้ จะได้ทำการศึกษาถึงรูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรและเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น ซึ่งทั้งสองประเทศจัดว่าเป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี วิทยาการ และการอุตสาหกรรมอยู่ในระดับชั้นนำของโลก และเป็นที่ยอมรับว่ามีระบบการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ดังนั้น ในการศึกษาวิจัย ผู้เขียนจะได้พิจารณาถึงบทบาท อำนาจและหน้าที่ขององค์กรและเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของทั้งสองประเทศ ดังต่อไปนี้

3.1 สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา (The Environmental Protection Agency of US: EPA)

ประเทศสหรัฐอเมริกานับได้ว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จอย่างมากในการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศที่มีประวัติมายาวนาน ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ อาจเป็นเพราะทุกฝ่ายมีความตระหนักและให้ความสำคัญต่อปัญหาพิษอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ การพัฒนาประเทศจึงดำเนินไปพร้อมกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ (รายละเอียดดูภาคผนวก ง)

รูปแบบและโครงสร้างของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา มีความแตกต่างจากรูปแบบและโครงสร้างกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย เนื่องจาก การบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกามีการบัญญัติที่แยกเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่อง เช่น กฎหมายควบคุมคุณภาพน้ำ (The Clean Water Act) กฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศ(The Clean Air Act) หรือ กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากร (The Resource Conservation and Recovery

Act) การบัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะเรื่องนี้ อาจเป็นผลสืบเนื่องมาจาก ลักษณะของการแพร่กระจายของมลพิษมีความแตกต่างกัน การกำหนดมาตรการ วิธีการในการแก้ไขปัญหามลพิษแต่ละด้านจึงแตกต่างกัน ดังนั้น การกำหนดให้มีกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมมลพิษเป็นการเฉพาะเรื่องไว้ ทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา มีความชัดเจน เพราะครอบคลุมปัญหามลพิษแต่ละด้าน หากเกิดกรณีปัญหามลพิษยอมทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีความถูกต้องแม่นยำ สามารถสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องให้เกิดขึ้นได้ ส่งผลให้การดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษเกิดประสิทธิภาพ ส่งผลดีต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวมของประเทศ ในขณะที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยยังรวมอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพียงฉบับเดียว

องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจและหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา มี 2 หน่วยงาน คือ คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environmental Quality: CEQ) และสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) โดยที่ CEQ ถือเป็นองค์กรหลักที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายในการพิทักษ์รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ไม่ได้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษโดยตรง หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญและเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว คือ สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) โดยเป็นหน่วยงานในระดับปฏิบัติการที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศ รวมถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น EPA ถูกยอมรับในฐานะที่เป็นองค์กรระดับสหรัฐ และยังมีสำนักงานย่อยตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ (รายละเอียดดูภาคผนวก ง) โดย EPA จะเป็นองค์กรที่นำนโยบายหรือแนวทางต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายไปบังคับใช้กับการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยมีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถในการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม สามารถรับเอานโยบายหรือหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายไปปฏิบัติ โดยที่ EPA จะได้รับมอบอำนาจในการปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมจากบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ

3.1.1 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (EPA) จะได้รับมอบอำนาจในการปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมจากบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ EPA จึงเป็นองค์กรที่บทบาทสำคัญต่อการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้ง

ที่เป็นมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปและมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษ มีอำนาจในการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมให้สถานประกอบการต่างๆ ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนด รวมทั้งมีอำนาจในการทบทวน (Review) และทำความเข้าใจ (Comment) เกี่ยวกับโครงการหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรการทางกฎหมายที่ EPA นำมาใช้ในการปฏิบัติงานจึงมีทั้งมาตรการที่เป็นการออกคำสั่งและควบคุม (Command-and-Control) มาตรการทางแพ่ง มาตรการทางอาญาและมาตรการทางการปกครอง นอกจากนี้ ยังได้นำมาตรการที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้สถานประกอบการต่างๆ ปฏิบัติตามกฎหมายด้วยความสมัครใจ โดยที่ไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเข้าดำเนินการ เช่น การสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ การเผยแพร่ชื่อสถานประกอบการที่ปฏิบัติตามกฎหมายให้สาธารณชนทราบ เป็นต้น¹ โดย EPA จะมีอำนาจที่ได้รับมอบจากบทบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ เช่น กฎหมายควบคุมคุณภาพน้ำ (The Clean Water Act) กฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศ (The Clean Air Act) หรือ กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากร (The Resource Conservation and Recovery Act) (รายละเอียดดูภาคผนวก ก) ทั้งนี้ ในระดับปฏิบัติการกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ กำหนดให้มี เจ้าพนักงานที่เรียกว่า “Administrator” เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ โดยมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ และเป็นเจ้าพนักงานในสังกัด EPA

3.1.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

การดำเนินงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในระดับปฏิบัติการนั้น เนื่องจากสหรัฐอเมริกาแบ่งการปกครองออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับสหรัฐโดยมีรัฐบาลกลางเป็นผู้บริหาร และระดับมลรัฐโดยมีรัฐบาลมลรัฐเป็นผู้บริหาร โดยมีการกระจายอำนาจในการบริหารประเทศที่มีความเป็นอิสระต่อกัน ดังนั้น ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐจึงมีบทบาทในการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดนโยบาย การบัญญัติกฎหมายหรือการดำเนินการใดๆ ของมลรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ต้องสอดคล้องและมีความเข้มงวดไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าของระดับสหรัฐ เพราะถือว่านโยบายของระดับสหรัฐที่กำหนดขึ้นนั้นเป็นนโยบายของชาติที่แต่ละมลรัฐต้องใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติตาม

¹ US: Environmental Protection Agency, Principles of environmental enforcement, (Washington D.C.: US Government Printing Office, 1992), p. 5-5.

การดำเนินโครงการการบังคับใช้ด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ* เช่น การควบคุมมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่อยู่กับที่ การกำจัดกากของเสียอันตราย เป็นต้น จะมีการกำหนดความรับผิดชอบโดยกระจายอำนาจความรับผิดชอบออกไปจากรัฐบาลกลาง เพราะในบางเรื่องเห็นว่ารัฐบาลมลรัฐมีความใกล้ชิดที่สุดกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น โดยมีความรอบรู้และคุ้นเคยกับแหล่งกำเนิดมลพิษในพื้นที่ของตน ประกอบกับจำนวนทรัพยากรในมลรัฐก็มีมากกว่าส่วนกลาง ทำให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหา และสามารถแก้ไขปัญหาได้รวดเร็ว ซึ่งการดำเนินงานของมลรัฐจะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง ทั้งในด้านเทคนิคและงบประมาณด้วย

อย่างไรก็ตาม บางโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือในกรณีที่ต้องการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษดังกล่าวต้องอาศัยความเชี่ยวชาญชำนาญเฉพาะด้านอย่างสูง รัฐบาลกลางจะเป็นผู้ดำเนินการเอง เช่น การจัดการปัญหามลพิษข้ามแดน การกำหนดมาตรฐานการระบายอากาศเสียจากรถยนต์ หรือการกำหนดมาตรฐานน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* โครงการการบังคับใช้ หมายถึง การดำเนินโครงการเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามข้อบังคับด้านสิ่งแวดล้อมและเพื่อแก้ไขหรือยุติสถานการณ์ที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัย โครงการการบังคับใช้ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาครอบคลุมถึงการตรวจสอบ การเจรจา และการดำเนินการตามกฎหมาย อาจรวมถึงการส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติตามด้วย

โครงการ	การกระจาย อำนาจ	รวมอำนาจ ไว้ที่ส่วนกลาง	ความรับผิดชอบ คู่ขนาน
1. แหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่อยู่กับที่			X
2. มาตรฐานการระบายอากาศเสียจากรถยนต์ และมาตรฐานน้ำมันเชื้อเพลิง		X	
3. การระบายน้ำ			X
4. รายงานทดสอบสารเคมีที่เป็นพิษ และการ รายงานการระบายสารเคมีที่เป็นพิษจากการ ผลิต		X	
5. การขึ้นทะเบียนสารกำจัดศัตรูพืชและสัตว์	X		
6. การบังคับใช้ข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้สารกำจัด ศัตรูพืชและสัตว์ การให้การรับรองหรืออนุญาต ให้นำสารนั้นไปใช้ภาคสนามได้		X	X
7. การผลิตหรือการบำบัดหรือการกำจัดของเสีย อันตราย			

ตารางที่ 2 รูปแบบการกำหนดความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา

ดังนั้น การกำหนดความรับผิดชอบในการดำเนินโครงการด้านสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา จะเป็นการประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐ ซึ่งรัฐบาลกลางภายใต้การดำเนินงานโดย EPA จะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการพิจารณาว่าโครงการด้านสิ่งแวดล้อมใดของมลรัฐที่เป็นที่ยอมรับได้ ทั้งนี้ จะพิจารณาจากอำนาจตามกฎหมาย ความพร้อมด้านทรัพยากรและบุคลากรของมลรัฐ โดยที่ EPA จะดำเนินการร่วมกับมลรัฐในการจัดทำโครงการดังกล่าว และเมื่อครบตามหลักเกณฑ์ EPA จะอนุมัติโครงการ และอนุมัติให้รัฐบาลมลรัฐดำเนินการโครงการต่อไปได้ ทั้งนี้ EPA จะทำการจัดสรรเงินให้กับรัฐต่างๆ เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามโครงการ เช่น ค่าจ้างบุคลากร ค่าอุปกรณ์และเครื่องมือ อย่างไรก็ตาม หากโครงการไม่ได้รับการอนุมัติ แม้เมื่อถึงเวลาที่จะต้องดำเนินการบังคับใช้แล้ว EPA จะเป็นผู้ดำเนินโครงการเองในระดับชาติต่อไปก่อน จนกว่าโครงการของมลรัฐจะได้รับการอนุมัติ อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามลรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินโครงการที่ผ่านการอนุมัติแล้ว แต่ EPA ยังคงมีความรับผิดชอบในการดำเนินการให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามมาตรฐานของประกาศที่กำหนดไว้ และดำเนินการเพื่อให้แน่ใจว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมได้รับการนำไปบังคับใช้เพื่อให้รัฐสามารถดำเนินการได้ตาม

ความรับผิดชอบของรัฐที่กำหนดไว้ในโครงการนั้น EPA จึงต้องเข้ามาควบคุมดูแลการดำเนินการของรัฐ และในบางกรณี EPA อาจต้องดำเนินกิจกรรมบังคับใช้โดยตรง หากพิจารณาเห็นว่ารัฐไม่สามารถดำเนินการบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอตัวอย่างเช่น มาตรา 110 แห่งรัฐบัญญัติ Clean Air Act (CAA) และมาตรา 401 แห่งรัฐบัญญัติ Clean Water Act (CWA) กำหนดให้มลรัฐทั้ง 50 มลรัฐ สามารถจัดตั้งหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบงานด้านสิ่งแวดล้อมโดยทำการออกกฎหมายเพื่อควบคุมมลพิษทางอากาศและน้ำได้ควบคู่กับกฎหมายของรัฐบาลกลาง และในกรณีที่มลรัฐดำเนินการบังคับใช้โครงการตามที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่จาก EPA บกพร่อง EPA มีอำนาจเพิกถอนหรือยกเลิกโครงการได้โดยตัดความช่วยเหลือทางการเงินและทำการฟ้องร้องต่อ ผู้กระทำละเมิดได้โดยตรง²

อย่างไรก็ตาม EPA จะดำเนินการทบทวนการปฏิบัติงานของมลรัฐอย่างสม่ำเสมอ โดยกำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบที่ชัดเจนที่จะระบุว่า EPA จะเข้าดำเนินการแทนรัฐได้เมื่อใด เช่น มีคำสั่งจากรัฐบาลกลางให้ EPA เข้าดำเนินการเองโดยตรง หรือกรณีที่มลรัฐดำเนินโครงการไม่เหมาะสมหรือไม่ตรงเวลา หรือกรณีที่การฝ่าฝืนได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนอย่างรุนแรง ทั้งนี้ EPA จะต้องดำเนินการโดยให้ความเคารพสูงสุดต่อการดำเนินโครงการของมลรัฐและภาพพจน์ของสาธารณชนในมลรัฐนั้นๆ ด้วย โดย EPA จะต้องแจ้งให้มลรัฐทราบล่วงหน้าและทำการหารือกับมลรัฐก่อนที่จะดำเนินการใดๆ และแจ้งให้รัฐทราบอย่างต่อเนื่องถึงกิจกรรมที่ EPA ได้ดำเนินการเองและเหตุผลที่ต้องดำเนินกิจกรรมนั้นเองด้วย³

กล่าวโดยสรุปได้ว่า มลรัฐแต่ละมลรัฐมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและดำเนินโครงการสิ่งแวดล้อมต่างๆ ได้ ในกรณีที่โครงการด้านสิ่งแวดล้อมของมลรัฐได้รับการอนุมัติจาก EPA แล้ว มลรัฐแต่ละมลรัฐต้องดำเนินการบังคับใช้โครงการดังกล่าว งานของมลรัฐส่วนใหญ่จึงเป็นการดำเนินการติดตาม ตรวจสอบ (Inspection) โดยมีบทบาท อำนาจและหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้

² Furtrell J. William, "The Administration of environment law," in *Environmental law from resources to recover*, eds. Celia Campbell-Mohn, Barry Breen and Furtrell J. William (NY: West Publishing, 1993), pp. 93-94.

³ Ibid.

- 1) ติดตาม ตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม และดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้มีการปฏิบัติตามข้อบังคับหรือกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม
- 2) ปฏิบัติงานด้วยวิธีการ กระบวนการต่าง เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมาย
- 3) ต้องกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายและรายละเอียดในการดำเนินการติดตาม ตรวจสอบที่ชัดเจน
- 4) มีอำนาจดำเนินการโดยใช้มาตรการต่างๆ จัดการกับผู้ที่ทำการฝ่าฝืนหรือกระทำละเมิดกฎหมาย
- 5) ตรวจสอบความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่ได้จากการติดตาม ตรวจสอบ และการปฏิบัติตามกฎหมาย

สำหรับเจ้าพนักงานที่มีอำนาจในการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเรียกว่า “Administrator” ซึ่ง Administrator เป็นเจ้าพนักงานในสังกัดของ EPA โดยมีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น Clean Water Act (CWA), Clean Air Act (CAA) หรือ Resource Conservation and Recovery Act (RCRA) กำหนดให้มีอำนาจดำเนินการต่างๆ เช่น

1) กฎหมายควบคุมคุณภาพน้ำ (Clean Water Act: CWA)

Clean Water Act (CWA) กำหนดให้อำนาจแก่ Administrator ในการเข้าไปยังแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อทำการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยกำหนดให้ Administrator หรือตัวแทนที่ได้รับมอบอำนาจ (Authorized Representative) ซึ่งรวมถึงคู่สัญญาที่ได้รับมอบอำนาจให้เป็นตัวแทน (Authorized Contractor) มีอำนาจเข้าไปในแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อทำการตรวจสอบโดยมีอำนาจจัดทำสำเนา บันทึกข้อมูล ทำการตรวจสอบและตรวจวัดโดยใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์หรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด และมีอำนาจเก็บตัวอย่างน้ำทิ้งเพื่อนำมาตรวจวิเคราะห์ได้ (มาตรา 308 (a) (B)) ทั้งนี้ ในระดับมลรัฐที่ Administrator พิจารณาแล้วเห็นว่าวิธีการและกฎหมายของมลรัฐในการดำเนินการตรวจสอบสถานประกอบการภายใต้กฎหมายนี้มีความเหมาะสมแล้ว มลรัฐนั้นจะมีอำนาจในการใช้และดำเนินการเพื่อบังคับใช้วิธีการในการตรวจสอบ ตรวจวัด และเข้าไปในแหล่งกำเนิดมลพิษที่ตั้งอยู่ภายในมลรัฐได้ ยกเว้น แหล่งกำเนิดมลพิษที่มีรัฐบาลกลางเป็นเจ้าของหรือผู้ควบคุมอยู่ (มาตรา 308 (c))

ในกรณีที่พบว่าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ละเมิดหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย Administrator มีอำนาจสั่งการและดำเนินการบังคับให้แหล่งกำเนิดมลพิษปฏิบัติตามกฎหมายได้ กล่าวคือ กฎหมาย CWA กำหนดให้ Administrator มีอำนาจสั่งการให้เจ้าของหรือผู้ควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษใดๆ ต้องทำการบันทึก จัดทำรายงานและตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้หรือการติดตั้งเครื่องมือตรวจสอบคุณภาพน้ำ ตลอดจนวิธีการบำรุงรักษาเครื่องมือดังกล่าว (มาตรา 308 (a) (A)) และในกรณีที่ Administrator พบว่ามีการละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ เช่น ละเมิดข้อกำหนดเกี่ยวกับการป้องกันน้ำเสียตามมาตรฐานการควบคุมการทิ้งของเสียแห่งชาติ (มาตรา 306) หรือมาตรฐานการปล่อยน้ำทิ้งเป็นพิษและการบำบัดก่อนถ่ายเทน้ำทิ้ง (มาตรา 307) Administrator สามารถแจ้งให้มลรัฐทราบถึงการละเมิดหรือการฝ่าฝืนนั้น และหากพ้นกำหนดสามสิบวันที่ผู้บริหารแจ้งไป มลรัฐยังไม่เริ่มที่จะดำเนินการอย่างใดต่อผู้ฝ่าฝืน Administrator สามารถออกคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนยินยอมปฏิบัติตามข้อกำหนด (มาตรา 309 (a) (1)) นอกจากนี้ Administrator มีอำนาจบังคับใช้มาตรการทางแพ่งเพื่อบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการละเมิดโดยยื่นคำร้องต่อศาล และต้องแจ้งให้มลรัฐทราบทันที (มาตรา 309 (b))

2) กฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศ (Clean Air Act: CAA)

Clean Air Act (CAA) กำหนดให้อำนาจแก่ Administrator ในการเข้าไปยังแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อทำการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยกำหนดให้ Administrator หรือตัวแทนที่ได้รับมอบอำนาจ (Authorized Representative) มีอำนาจเข้าตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษและทำการเก็บข้อมูลโดยใช้อุปกรณ์ในการตรวจสอบ และเก็บตัวอย่างของมลสารมาตรวจวิเคราะห์ (มาตรา 114 (a) (2)) นอกจากนี้มาตรา 114 (c) กำหนดให้ Administrator เป็น ผู้พิจารณาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ ซึ่งข้อมูลที่เปิดเผยได้คือข้อมูลที่รวบรวมมาได้ในช่วงการเข้าตรวจ เว้นแต่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความลับทางการค้า ข้อมูลที่เกี่ยวข้องรายได้ และกระบวนการผลิตของสถานประกอบการ

ในกรณีที่พบว่าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ละเมิดหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย Administrator มีอำนาจสั่งการและดำเนินการบังคับให้แหล่งกำเนิดมลพิษปฏิบัติตามกฎหมายได้ กล่าวคือ CAA กำหนดให้ Administrator มีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองเป็นเงินจำนวน 25,000 เหรียญสหรัฐต่อวันสำหรับการละเมิดแต่ละครั้ง (มาตรา 113 (d)) นอกจากนี้ ยังมีมาตรการที่เป็นการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมช่วยกันกันดูแลสิ่งแวดล้อมด้วย เช่น ให้อำนาจแก่ Administrator ในการจ่ายเงินรางวัลเป็นจำนวนเงินไม่เกิน

10,000 เหยื่อสหรัฐอเมริกาให้กับบุคคลใดที่ให้ข้อมูลซึ่งนำไปสู่การลงโทษทางอาญา การวินิจฉัยของศาล การลงโทษทางแพ่งหรือทางปกครองสำหรับการละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ (มาตรา 113 (f)) เป็นต้น ทั้งนี้ ยังกำหนดให้ Administrator สามารถมอบอำนาจในการดำเนินการภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้ให้แก่เจ้าหน้าที่ (Officers) ลูกจ้าง (Employees) ของ EPA ได้ ยกเว้น อำนาจในการตรากฎหมายที่ไม่สามารถมอบอำนาจให้ได้ มาตรา 301 (a) (1)

3) กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากร (The Resource Conservation and Recovery Act: RCRA)

RCRA กำหนดให้อำนาจแก่ Administrator ในการเข้าไปยังแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อทำการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย และยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่ (Officer) ลูกจ้าง (Employee) หรือตัวแทนของ EPA (Representative of the Environmental Protection Agency) ที่ได้รับการแต่งตั้งจาก Administrator มีอำนาจเข้าไปยังสถานที่ที่มีการเก็บ ผลิต ขนส่ง หรือการจัดการของเสียอันตรายในเวลาที่เหมาะสม เพื่อทำการตรวจและเก็บตัวอย่าง ซึ่งการตรวจสอบจะต้องกระทำอย่างสมเหตุสมผลโดยทันที และในการเก็บตัวอย่างแต่ละครั้ง เจ้าหน้าที่จะต้องออกใบรับ (receipt) ที่แสดงข้อความเกี่ยวกับตัวอย่างที่เก็บมานั้นให้แก่เจ้าของ ผู้ประกอบการ หรือตัวแทนของสถานประกอบการนั้นๆ (มาตรา 3007 (a) (1) (2)) นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ Administrator ตัวแทน และลูกจ้างของ EPA มีอำนาจในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนทางอาญารายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้ และให้นำผลของการสืบสวนสอบสวนนั้นเสนอให้อัยการเพื่อดำเนินคดีต่อไป (มาตรา 2002 (c))

อย่างไรก็ตาม แม้ Administrator จะเป็นเจ้าพนักงานในสังกัด EPA ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐบาลกลาง แต่การดำเนินงานของ Administrator ยังมีการประสานงานระหว่างมลรัฐซึ่งมิได้ตัดขาดออกจากกัน กล่าวคือ ในกรณีที่ Administrator พบว่ามีการละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ เช่น กรณี Administrator พบการกระทำความผิดอันเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดบทบัญญัติแห่งกฎหมายควบคุมคุณภาพน้ำ Administrator สามารถแจ้งให้มลรัฐทราบถึงการละเมิดหรือการฝ่าฝืนนั้น และกำหนดระยะเวลาให้มลรัฐดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืน หากพ้นกำหนดเวลาที่ Administrator แจ้งไป มลรัฐยังไม่เริ่มที่จะดำเนินการอย่างใดต่อผู้ฝ่าฝืน Administrator สามารถออกคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนยินยอมปฏิบัติตามข้อกำหนด เป็นต้น และในกรณีการดำเนินโครงการด้านสิ่งแวดล้อมของมลรัฐที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลกลางแล้ว โดยทั่วไป รัฐบาลกลางโดย EPA ซึ่งมี Administrator เป็นผู้ปฏิบัติการสามารถทบทวน ตรวจสอบการดำเนินงาน

ของมลรัฐได้อยู่แล้ว โดยในกรณีที่มลรัฐดำเนินการบังคับใช้โครงการตามที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่จาก EPA บกพร่อง EPA มีอำนาจเพิกถอนหรือยกเลิกโครงการได้โดยตัดความช่วยเหลือทางการเงินและดำเนินการกับผู้กระทำละเมิดได้โดยตรง

หากพิจารณาถึง อำนาจหน้าที่ของ Administrator อาจกล่าวได้ว่า Administrator มีอำนาจหน้าที่ทั้งในการเข้าตรวจสอบ และอำนาจในการสั่งการในกรณีที่พบเห็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ การเข้าตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ Administrator สามารถมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ หรือตัวแทนดำเนินการแทนและรายงานให้ทราบได้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า เจ้าพนักงานที่เป็นผู้ดำเนินงานด้านการ ตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานในระดับปฏิบัติการที่ลงพื้นที่จริงๆ นั้น จะเรียกว่า “เจ้าพนักงานตรวจสอบ” (Inspector) โดยเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการ ตรวจสอบ และมีสิทธิ์ขาดที่จะพิจารณาและตัดสินใจว่าแหล่งกำเนิดมลพิษใดไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย บทบาทของเจ้าพนักงานตรวจสอบ (Inspectors) มีหลายประการ กล่าวคือ ต้องแสดงให้เห็นแหล่งกำเนิดมลพิษเห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดโดยรัฐ โดยสามารถระบุถึงปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นได้ชัดเจน และต้องดำเนินการแจ้งให้หน่วยงานของรัฐและแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นทราบถึงผลการตรวจสอบด้วย โดยจะต้องเป็นผู้วางแผนการตรวจสอบ รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสถานประกอบการ ทำการบันทึก เก็บตัวอย่างของสารเพื่อนำมาวิเคราะห์ และทำความเข้าใจว่าแหล่งกำเนิดมลพิษที่เข้าทำการตรวจสอบนั้นได้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ เจ้าพนักงานตรวจสอบ (Inspectors) มีหน้าที่รวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจว่าสถานประกอบการได้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ และทำการรวบรวมข้อมูลและหลักฐานที่แสดงว่ามีการฝ่าฝืนเกิดขึ้น หลักฐาน ดังกล่าว นอกจากจะใช้เพื่อพิจารณาว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่แล้ว ยังสามารถนำมาใช้เป็นหลักฐานในกรณีที่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีในชั้นศาลได้ด้วย เจ้าพนักงานตรวจสอบ (Inspectors) จึงต้องดำเนินการตรวจสอบสถานประกอบการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างระมัดระวังและ รอบคอบ เพื่อความถูกต้องและความแม่นยำของข้อมูลที่จะนำมาใช้เป็นพยานหลักฐาน

ทั้งนี้ เจ้าพนักงานตรวจสอบ (Inspectors) ส่วนใหญ่จะเป็นนักวิทยาศาสตร์หรือวิศวกรที่ได้รับการอบรมให้เป็น เจ้าพนักงานตรวจสอบ (Inspectors) โดยเฉพาะ⁴ เพราะโดยทั่วไปแล้วการดำเนินโครงการบังคับใช้ข้อบังคับด้านสิ่งแวดล้อม จะต้องอาศัยทักษะและความเชี่ยวชาญทางด้านวิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ กฎหมายและการบริหารประกอบกัน เจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญเฉพาะด้านแต่ละคนจะทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อตรวจสอบผู้ฝ่าฝืนและดำเนินการกับการฝ่าฝืนนั้นได้ เจ้าพนักงานตรวจสอบจะมีทั้งของรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตรวจสอบ (Inspectors) ของ EPA และเจ้าพนักงานตรวจสอบของรัฐบาลมลรัฐ โดยที่เจ้าพนักงานตรวจสอบ (Inspectors) ของ EPA แต่ละคนจะมีความเชี่ยวชาญในการตรวจมลพิษเฉพาะด้าน แต่เจ้าพนักงานตรวจสอบ (Inspectors) ของมลรัฐจะมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการตรวจมลพิษทุกๆ ด้าน นอกจากนี้ EPA ได้จัดตั้งสถาบันฝึกอบรมระดับชาติเพื่อทำการฝึกอบรมแบบผสมผสานให้กับ เจ้าพนักงานตรวจสอบ (Inspectors) นิติกรและเจ้าหน้าที่อื่นๆ ที่ทำงานในหน่วยงาน⁵

3.1.3 องค์การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน

สำหรับการตรวจสอบการใช้อำนาจของ EPA ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้มีองค์กรพิเศษ คือ คณะกรรมการพิจารณาคำร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าหน้าที่สิ่งแวดล้อม (Environmental Appeals Board: EAB) ขึ้น ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่สิ่งแวดล้อมของ EPA ในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ

EAB เป็นองค์กรในรูปของคณะกรรมการที่ตั้งกักอยู่ใน Staff Offices โดยมีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคำร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานที่สั่งให้

⁴ Cheryl E. Wasserman, "An overview of compliance and enforcement in the United States: Philosophy, strategies and management Tools," in Improving the efficiency and effectiveness of compliance monitoring and enforcement of environmental policies, United State: A National review , Paper prepared on behalf of the organization for Economic Cooperation and Development, 16 October 1984.

⁵ US: Environmental Protection Agency, Principle of Environmental Enforcement, pp. 10-3-10-4.

ผู้ประกอบการของแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ ต้องดำเนินการหรือละเว้นการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งรวมถึงการออกไปอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบกิจการใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชน⁶ คำร้องคัดค้านส่วนใหญ่เป็นการร้องคัดค้านในเรื่องเกี่ยวกับการอนุญาตและการออกคำสั่งปรับทางแพ่ง โดยที่ EAB เป็นองค์กรลำดับสุดท้ายที่เป็นผู้พิจารณาตัดสินคำร้องคัดค้านการกระทำของฝ่ายบริหาร ภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ EPA ดำเนินการ⁷ กล่าวคือ คำตัดสินชี้ขาดของ EAB ให้ถือเป็นที่สุดในส่วนของการดำเนินการบริหาร

การแต่งตั้งคณะกรรมการของ EAB เจ้าหน้าที่ชั้นสูงของฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ดำเนินการแต่งตั้ง โดยทำการคัดเลือกจากนักกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคเฉพาะด้าน และผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิควิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม คุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งใน EAB ต้องได้รับปริญญาทางกฎหมายจากโรงเรียนสอนกฎหมายที่น่าเชื่อถือ และได้รับการรับรองจาก Bar Association แล้ว โดยต้องไม่ใช่ผู้ที่เคยทำงานในหน่วยงาน Office of Enforcement, Office of the General Counsel, Regional Office หรือหน่วยงานใดๆ ที่เกี่ยวข้องก่อนหน้าที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งใน EAB และจะต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการสืบสวนสอบสวน การรวบรวมพยานหลักฐานอันเกี่ยวกับคดีหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเตรียมการหรือการแสวงหาพยานหลักฐานในคดีหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งที่ถูกคัดค้านได้แย้ง⁸

ทั้งนี้ อาจมีการแต่งตั้ง EAB ขึ้นหลายคณะโดยจำแนกตามความรู้ความเชี่ยวชาญที่มีเฉพาะด้าน เช่น ด้านน้ำ อากาศ ของเสียอันตราย เป็นต้น เพื่อให้การพิจารณาตัดสินมีความชัดเจนแม่นยำและถูกต้อง ซึ่งจะนำไปสู่ความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายแก่ทั้งสองฝ่าย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶ กรมควบคุมมลพิษ, ข้อเสนอแนะการปรับปรุงกลไกการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: กรมควบคุมมลพิษ, 2540), หน้า 192

⁷ What is the Environmental Appeals Board. Available from www.epa.gov, 29 February 2000

⁸ Code of Regulation Title 40 Chapter 1 Environmental Protection Agency Subchapter A Part I Subpart B: Headquarters, 1.25 Staff Offices.

การพิจารณาคำร้องคัดค้านของ EAB สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างการพิจารณาของศาล โดยเปิดโอกาสให้มีการนำพยานหลักฐานเข้าสืบได้อย่างกว้างขวาง เปิดการรับฟังพยานหลักฐานทุกชนิดที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นของการร้องคัดค้าน ในกรณีที่จำเป็น EAB อาจออกไปตรวจสอบข้อเท็จจริง ณ แหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อทำการรวบรวมพยานหลักฐานสำคัญซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นได้ องค์คณะของ EAB จะนั่งพิจารณา 3 ท่าน และมีคำตัดสินชี้ขาดโดยใช้เสียงข้างมาก และเมื่อ EAB มีคำตัดสินชี้ขาดเป็นประการใดแล้ว ให้ถือว่าเป็นที่สุดขององค์การบริหาร โดยสามารถโต้แย้งคำตัดสินของ EAB ได้ผ่านกระบวนการทางศาลเท่านั้น

3.2 สำนักงานสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น (Environmental Agency of Japan: EA)

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีประสบการณ์ของการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงไปทั่วประเทศ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศญี่ปุ่นต้องการเร่งรัดพัฒนาและฟื้นฟูประเทศที่ได้รับเสียหายจากสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเลือกการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก ทำการส่งเสริมอุตสาหกรรมทางด้านเคมีภัณฑ์ให้เป็นนโยบายหลักทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จในการเพิ่มผลิตผลทางด้านอุตสาหกรรม ยกกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนได้สูงขึ้น ประเทศมีความเจริญเติบโตทางด้านอุตสาหกรรมเป็นอย่างสูง เศรษฐกิจของประเทศจึงดีขึ้นเป็นลำดับต่อมา แต่ด้วยวิธีการเช่นนี้ ทำให้ประเทศญี่ปุ่นต้องประสบกับปัญหาการสะสมของมลพิษทางด้านสิ่งแวดล้อม อันเป็นผลมาจากการเร่งรัดพัฒนาประเทศมากเกินไป ปราศจากความระมัดระวังในการดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอ ปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นจึงส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนอย่างรุนแรง และเป็นปัญหาหลักของประเทศ

ในช่วงปี ค.ศ. 1960 จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการให้ความสนใจและตระหนักต่อปัญหาดังกล่าว โดยรัฐบาลได้กำหนดนโยบาย และตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นหลายฉบับ มีความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการบังคับและควบคุมการเกิดของมลพิษอย่างจริงจัง และอีกหลาย ๆ มาตรการที่ทำให้ประเทศญี่ปุ่นจัดว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ (รายละเอียดดูภาคผนวก จ)

ดังนั้น การดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศญี่ปุ่น จึงเป็นแบบอย่างที่ดีควรแก่การนำมาพิจารณาศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ประกอบกับมีรูปแบบของการปกครอง

ประเทศบางส่วนที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย กล่าวคือ ประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองในรูปแบบของ รัฐเดี่ยว (Unitary state) แบบราชอาณาจักรภายใต้ระบอบรัฐสภาที่มีจักรพรรดิเป็นประมุขสูงสุด ของราชอาณาจักรซึ่งเป็นสถาบันที่อยู่เหนือการเมืองอย่างแท้จริง ประเทศญี่ปุ่นมีระบบการ ปกครองที่มีลักษณะการกระจายอำนาจสูง กล่าวคือ มีการจัดระเบียบทางปกครองออกเป็น ส่วนกลาง โดยมีรัฐบาลกลาง (Central Government) เป็นผู้มีบทบาทและหน้าที่ในการบริหารงาน ระดับชาติ และส่วนท้องถิ่นซึ่งมีรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง จากประชาชนเป็นผู้มีบทบาทและหน้าที่ในการบริหารระดับท้องถิ่น⁹ โดยที่รัฐบาลกลางจะเคารพ ในสิทธิ อำนาจและความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่น ไม่ทำการแทรกแซงการดำเนินงานของ รัฐบาลท้องถิ่น ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น หมวดที่ 8 ได้บัญญัติหน้าที่พื้นฐานและประกัน ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการดำเนินงาน (Local autonomy) โดยในมาตรา 92 กำหนดให้ม การจัดระเบียบราชการและการดำเนินงานทางหน่วยราชการในส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับหลักการ ปกครองตนเอง ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นได้ตรากฎหมายการปกครองตนเองท้องถิ่น (Local Autonomy Law) เพื่อวางรูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นปัจจุบัน¹⁰

การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น (Local Government) ที่มีบทบาทสำคัญ คือ จังหวัด (Prefecture) และเทศบาล (Municipality) ซึ่งถือเป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจเป็น อิสระจากรัฐบาลกลาง สามารถดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่ โดยที่ทั้ง 2 ส่วน มีความคล้ายคลึงกันทั้งในด้านการจัดรูปการปกครอง อำนาจความรับผิดชอบ และมีกระจายอยู่ ทั่วประเทศ¹¹ ในระดับจังหวัดจะมีสภาจังหวัดทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และในระดับเทศบาลมีสภาเทศบาลทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติโดยมี นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของจังหวัดและเทศบาลมี ขอบเขตที่กว้างขวาง รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อมด้วย (Environment Service) เช่น การตรวจสอบควบคุมคุณภาพของอากาศ น้ำ ดิน เสียง เป็นต้น¹² นอกจากนี้ การ

⁹ ดวงจันทร์ อภาวชูธรณ์ เจริญเมือง, ธเนศวร์ เจริญเมือง และไพสิฐ พานิชกุล, "การผังเมืองของเกียวโตและนารา บทเรียนสำหรับเชียงใหม่," (สิงหาคม 2541), หน้า (2-8)-(2-9). (เอกสารอัดสำเนา)

¹⁰ วิเทศ, "การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย (ตอนที่ 1)," วารสารเทศบาล 93 (ตุลาคม 2541) : 27-28.

¹¹ เรื่องเดียวกัน

¹² ดวงจันทร์ อภาวชูธรณ์ และเจริญเมือง, ธเนศวร์ เจริญเมือง และไพสิฐ พานิชกุล, "การผังเมืองของ เกียวโตและนารา บทเรียนสำหรับเชียงใหม่," หน้า (2-9) –(2-13)

ดำเนินงานของจังหวัดและเทศบาลยังมีความเป็นอิสระต่อกัน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นจะมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองตนเองและมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลกลางโดยตรงก็ตาม การดำเนินงานของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ยังมีลักษณะที่มีการประสานงานร่วมมือระหว่างกัน ทั้งนี้การดำเนินงานของรัฐบาลกลางจัดว่ามีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่นในหลาย ๆ ด้าน เช่น การตรากฎหมาย ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ การกำหนดกรอบหรือมาตรฐานการบริหารบริการต่าง ๆ การมอบหมาย อำนาจหน้าที่ เป็นต้น และในขณะเดียวกันการดำเนินงานของท้องถิ่นในหลาย ๆ เรื่อง มีอิทธิพล และส่งผลต่อการดำเนินงานของรัฐบาลกลาง ดังเช่น กรณีการรณรงค์ต่อต้านมลพิษของรัฐบาลท้องถิ่น ในช่วงทศวรรษที่ 60 จนถึงต้นปีทศวรรษที่ 70 และนโยบายสวัสดิการในปี ค.ศ. 1980 ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดนโยบายในการควบคุมมลพิษระดับชาติ เพราะรัฐบาลท้องถิ่นได้แสดงให้เห็นถึงความต้องการของประเทศโดยส่วนรวม จนทำให้เกิดการกำหนดเป็นนโยบายระดับชาติต่อมา¹³ ทั้งนี้ โครงสร้างและรูปแบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นจะมีความคล้ายคลึงกับของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ มีการบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่แยกเป็นกฎหมาย เฉพาะเรื่อง เช่น กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ (The Water Pollution Control Law) กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ (The Air Pollution Control Law) และกฎหมายควบคุมมลพิษจาก กากสารพิษ (Waste Disposal and Public Cleansing Law)

องค์กรที่มีบทบาท อำนาจ และหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นมี 2 หน่วยงาน คือ The Council on Environmental Pollution Control หรือที่เรียกว่า The Council และสำนักงานสิ่งแวดล้อม (The Environmental Agency: EA) (รายละเอียดดูภาคผนวก ๑) โดย The Council เป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้น ให้ทำหน้าที่ เกี่ยวกับการศึกษาค้นคว้าและวิจัยข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ คำปรึกษา และคำแนะนำแก่หน่วยงานต่างๆ ในขณะที่ EA จะเป็นองค์กรระดับปฏิบัติการที่สังกัด อยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี ถูกก่อตั้งขึ้นมารองรับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในภาพรวม โดย แบ่งโครงสร้างของสำนักงานตามประเภทของการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้ หน้าที่ที่ชัดเจน (รายละเอียดดูภาคผนวก ๑) ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของ EA จะครอบคลุมทั้งการ ดำเนินการในด้านการควบคุมมลพิษ และการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ

¹³ อนันต์ ไชยศักดิ์, "โครงสร้างการปกครองประเทศญี่ปุ่น (ตอนที่ 6)," วารสารนิเทศสารท้องถิ่น 39 (ธันวาคม 2542): 71-72.

3.2.1 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานสิ่งแวดล้อม

สำนักงานสิ่งแวดล้อม (The Environment Agency) หรือ EA เป็นองค์กรในระดับปฏิบัติการของส่วนกลาง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยตรง ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของ EA คือ การดำเนินการเพื่อพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสนับสนุนการดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชนในชาติและวัฒนธรรมการดำรงชีวิต โดยมีบทบาทอย่างกว้างขวางในการบริหารงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วย EA จึงเป็นเจ้าพนักงานที่มีบทบาท อำนาจและหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษของประเทศญี่ปุ่น โดยมีอำนาจหน้าที่จำแนกตามบทบัญญัติของกฎหมายควบคุมมลพิษของญี่ปุ่นในแต่ละฉบับ (รายละเอียดดูภาคผนวก จ) ซึ่งการปฏิบัติงาน EA จะดำเนินการประสานงานระหว่างหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย เช่น สภาที่ปรึกษาเพื่อการควบคุมสิ่งแวดล้อมส่วนกลาง (The Central Council for Environmental Pollution Control) หรือ สภาอนุรักษ์ธรรมชาติ (Nature Conservation Council) หรือสภาอนุรักษ์ทะเลภายใน (Seto Inland Sea Environmental Conservation Council) คณะกรรมการร้องทุกข์ความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (Pollution-related Health Damage Compensation Grievance Board)¹⁴ โดยที่หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับและส่งเสริมให้การดำเนินการของ EA ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.2.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

การดำเนินงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในระดับปฏิบัติการนั้น ตามบทบัญญัติของกฎหมาย Basic Environment Law ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดหลักการพื้นฐานสำหรับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยกำหนดบทบาทความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่นในการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมถึงการจัดทำ Basic Environment Plan การส่งเสริมการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและอื่นๆ และ

¹⁴ จรณชัย ศัลยพงษ์, “รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 184

ใน Basic Environment Plan ได้กำหนดบทบาทของแต่ละหน่วยงานเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมไว้ ดังนี้¹⁵

1) บทบาทของรัฐบาลกลาง

แผนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตาม Basic Environment Plan กำหนดให้รัฐบาลกลางต้องดำเนินการเพื่อจัดหาวิธีการที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละส่วน เช่น การเตรียมการสำหรับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรการทางกฎหมายและเศรษฐกิจ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์แก่รัฐบาลท้องถิ่นในการดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ กฎหมาย Basic Environment Law ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในประเทศ โดยที่รัฐบาลกลางมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) รัฐบาลกลางมีหน้าที่และความรับผิดชอบพื้นฐานในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ โดยมีอำนาจในการบังคับการให้มีการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว

(2) มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environment Quality Standard)

(3) จัดทำมาตรการควบคุมการแพร่กระจายของมลพิษ (Environment Control Measure) โดยได้กำหนดเป็นระเบียบไว้ในกฎหมายซึ่งแยกตามประเภทมลพิษ เช่น กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Control Law) กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ (Water Pollution Control Law) กฎหมายป้องกันการเกิดมลพิษจากพื้นที่ทำการเกษตร (Agriculture Land and Soil Pollution Prevention Law) กฎหมายควบคุมการรบกวนจากกลิ่น (Offensive Odor Control Law) เป็นต้น

(4) ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการก่อสร้างต่างๆ โดยเป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม และควบคุมการก่อสร้างที่อาจก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมได้

¹⁵ Jetro Bangkok , “การควบคุมมลพิษทางด้านอุตสาหกรรม บทความทั่วไป และวิธีการปฏิบัติในประเทศญี่ปุ่น สำหรับมลพิษทางน้ำ.” หน้า 20-21. (เอกสารอัดสำเนา)

(5) ส่งเสริมให้มีการก่อสร้างอุปกรณ์หรือเครื่องมือ สำหรับควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม เช่น การก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม การกำหนดเขตกันชน (Buffer Zone) หรือ การก่อสร้างอุปกรณ์หรือเครื่องมือที่เป็นประโยชน์ต่อการควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม

(6) จัดตั้งระบบการเตือนภัยและระบบการตรวจสอบโดยใช้มาตรการที่เหมาะสม เพื่อให้การดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษมีประสิทธิภาพ

(7) มีอำนาจในการติดตามสืบสวนเกี่ยวกับการประเมินการเกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อม หรือกรณีอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อป้องกันการเกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมได้

การดำเนินการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษโดยรัฐบาลกลางนี้ หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ สำนักงานสิ่งแวดล้อม (The Environment Agency) หรือ EA โดย EA จะมีบทบาทในการประสานงานด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมของชาติ ซึ่งครอบคลุมถึงการควบคุมมลพิษและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีหน้าที่ในการเตรียมการเกี่ยวกับการออกกฎหมายของชาติ เช่น กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ กฎหมายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ ยังมีบทบาทในการวิจัย เก็บรวบรวมข้อมูลสถิติและการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายใต้กฎหมาย Basic Environment Law รวมถึงมีบทบาทต่อการพัฒนานโยบายสำหรับการดำเนินโครงการควบคุมมลพิษในระดับส่วนภูมิภาคด้วย บทบาทของ EA ส่วนใหญ่ จึงมีลักษณะเป็นการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และเป็นหน่วยงานที่ให้ความรู้ข้อมูลทางวิชาการแก่หน่วยงานอื่นๆ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศ

2) บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government)

Basic Environment Plan กำหนดบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษไว้ เช่น การส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วยการร่วมมือระหว่างชุมชน ธุรกิจ และประชาชนในท้องถิ่น การจัดหาแผนพื้นฐานเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาค เป็นต้น

รัฐบาลท้องถิ่น จึงมีอำนาจอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับนโยบายสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นอันเนื่องมาจากผลของรูปแบบการปกครองของประเทศที่เน้นการกระจายอำนาจลงสู่ส่วนท้องถิ่น โดยผลของตรากฎหมาย Local Government Law (ค.ศ. 1947) กฎหมายได้กำหนดให้เทศบาล (Municipalities) สามารถออกกฎหมายเป็นของตนเองได้

นอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นมีระบบทำข้อตกลงระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับโรงงาน (Voluntary Agreement) ซึ่งโดยมากข้อตกลงจะมีมาตรฐานสูงกว่ารัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นยังมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพราะการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมสามารถทำได้ทั้งในรัฐบาลกลางและรัฐบาลส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปรูปแบบการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม รัฐบาลกลางจะกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป (Ambient Standard) ในขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นจะกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งและอากาศเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่ส่วนใหญ่แล้วจะมีความเข้มงวดกว่ามาตรฐานของรัฐบาลกลาง และเป็นกรณีที่เป็นกรณีนำมาตรฐานมาใช้สำหรับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาโครงการต่างๆ ทั้งนี้ รัฐบาลท้องถิ่นยังมีบทบาทในการติดตามตรวจสอบ (Monitoring) โดยผู้ว่าราชการจังหวัด (The governor of the Prefecture) มีหน้าที่ในการดำเนินงานติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศหรือน้ำ และสามารถมอบอำนาจภาระหน้าที่ให้นายกเทศมนตรีของเทศบาลดำเนินการได้ด้วย¹⁶

Basic Environment Law ได้กำหนดความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษไปในทิศทางเดียวกับรัฐบาลกลางและมีความเหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศและสังคมของพื้นที่ในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น มีอำนาจในการตราเทศบัญญัติในการควบคุมมลพิษให้เข้มงวดกับมาตรฐานของท้องถิ่น ทำข้อตกลงสำหรับการควบคุมมลพิษกับภาคธุรกิจหรือองค์กรอื่นๆ ทั้งนี้ เจ้าพนักงานของส่วนราชการท้องถิ่นมีสิทธิที่จะเข้าไปในบริเวณสถานประกอบการกิจการของโรงงานหรือบริษัท เพื่อทำการตรวจสอบมลพิษของโรงงานและอุปกรณ์อื่นๆ โดยไม่ต้องมีการแจ้งล่วงหน้าได้

เหตุที่รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายมลพิษที่เข้มงวดกว่ามาตรฐานที่รัฐบาลกลางกำหนดๆ ได้ เนื่องจากความจำเป็นในเหตุผลทางด้านสภาพต่างๆ ของท้องถิ่น เช่น สภาพโครงสร้างด้านอุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย ลักษณะภูมิอากาศ ลักษณะภูมิศาสตร์ โดยที่มาตรฐานที่รัฐบาลกลางกำหนดมีความไม่เหมาะสมกับสภาพที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่น จึงต้องมีการกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายมลพิษให้สอดคล้องกับการควบคุมมลพิษตามสภาพของท้องถิ่น โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

¹⁶ Japan: Mechanics of Environment Policy. Available from www.rii.org, 10 September 2000.

(The governor of the Prefecture) ในแต่ละจังหวัดมีอำนาจในการออกเทศบัญญัติเพื่อกำหนดมาตรฐานที่เข้มงวดเกี่ยวกับลักษณะหรือประเภทสำหรับอุปกรณ์และมลพิษที่ต้องควบคุม¹⁷

บทบาทหลักในการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่กำหนดอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นฉบับต่างๆ นั้น เห็นได้ว่าจะกำหนดบทบาทและมอบอำนาจในการดำเนินการดังกล่าวให้กับรัฐบาลท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งในระดับปฏิบัติการกฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่กับผู้ว่าราชการจังหวัด (The governor of the Prefecture) เป็นผู้ดำเนินการดังกล่าว และบางกรณีกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (The governor of the Prefecture) ต้องปรึกษานายกเทศมนตรี (The Mayor of Municipalities) ก่อนดำเนินการ และบางกรณีผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อม (The Director General of the Environment Agency) สามารถแนะนำให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (The governor of the prefecture) ดำเนินการอย่างใด ๆ เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้ เช่น บทบัญญัติของกฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อม (The Director General of the Environment Agency) เห็นว่ามีความจำเป็นในการป้องกันมลพิษทางน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะ ผู้อำนวยการสามารถแนะนำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทั้งเป็นของตนเองให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่นั้นๆ ได้ (มาตรา 4-1)

อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษต่างๆ ในระดับท้องถิ่นของผู้ว่าราชการจังหวัด (The governor of the prefecture) ที่กำหนดในกฎหมายควบคุมมลพิษฉบับต่างๆ มีอำนาจในการดำเนินการได้ในหลายกรณี เช่น

1) กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ (Water Pollution Control Law)

กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งการในกรณีที่มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ได้ เช่น กรณีที่สถานประกอบการใดปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 8,

¹⁷ Jetro Bangkok , การควบคุมมลพิษทางด้านอุตสาหกรรม บทความทั่วไป และวิธีการปฏิบัติในประเทศไทย สำหรับมลพิษทางน้ำ, หน้า 21-26

12(1)) หรือหากว่าการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดมลพิษทางน้ำในบริเวณชุมชนอย่างรุนแรง จนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม (มาตรา 18) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการเปลี่ยนแปลงวิธีการใช้ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือวางแผนบำบัดน้ำเสีย หรือยกเลิกแผนการติดตั้งเครื่องอุปกรณ์ดังกล่าวชั่วคราวหรือกำหนดมาตรการอื่นๆ ที่จำเป็น และในกรณีจำเป็นเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเข้าไปโรงงานอุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการเพื่อทำการตรวจสอบการสภาพการทำงานจากระบบบำบัดน้ำเสียหรือสิ่งอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย (มาตรา 22(1)) ซึ่งหากผู้ประกอบการละเมิดหรือฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกให้ทำงานหนัก (liable to penal servitude) ไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 500,000 เยน (มาตรา 30)

2) กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Control Law)

กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ บัญญัติให้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งการในกรณีที่มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ได้ เช่น กรณีที่สถานประกอบการใดปล่อยควันหรือเขม่าจากปล่องควันหรือเครื่องปล่อยควันไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายอนุญาตให้ปล่อยได้ (มาตรา 9,9-2) หรือหากการกระทำดังกล่าวมีที่ท่าว่าจะดำเนินต่อไปเรื่อยๆ จนอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมสิ่งแวดล้อม (มาตรา 14(1), 14(3)) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องแก้ไขหรือปรับปรุงวิธีการปล่อยควัน-เขม่าหรือปรับปรุงวิธีการทำงาน หรือสั่งห้ามดำเนินกิจการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือกำหนดให้มีมาตรการอื่นๆ ที่จำเป็นภายในระยะเวลาอันสมควร หรือมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดโดยใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ใหม่ หรือให้ยกเลิกการประกอบการชั่วคราวได้ เป็นต้น

นอกจากนี้ ในกรณีที่สถานประกอบการได้ปล่อยมลพิษที่มีลักษณะพิเศษ ออกสู่บรรยากาศโดยอุบัติเหตุ จนก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันการแพร่กระจายของมลพิษนั้นหรือป้องกันเพื่อมิให้เกิดเหตุดังกล่าวซ้ำขึ้นอีก (มาตรา 17(1) (2)) และในกรณีจำเป็นเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเข้าไปโรงงานอุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการ เพื่อทำการตรวจสอบการดำเนินงานการ (มาตรา 26(1)) ทั้งนี้ อำนาจในการเข้าไปในสถานประกอบการและทำการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ ไม่ครอบคลุมถึงการสืบสวนสอบสวนในคดีอาญา (มาตรา 26(3)) ซึ่งหากผู้ประกอบการได้ละเมิดหรือฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่า

ราชการจังหวัดดังกล่าว ต้องได้รับโทษทางอาญา เช่น ต้องระวางโทษจำคุกให้ทำงานหนัก (liable to penal servitude) ไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 500,000 เยน (มาตรา 33-1)

3) กฎหมายควบคุมมลพิษจากกากสารพิษ (Waste Disposal and Public Cleansing Law)

กฎหมายควบคุมมลพิษจากกากสารพิษ บัญญัติให้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งการในกรณีที่มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ได้ เช่น กรณีที่การปฏิบัติหรือการดูแลรักษาของเสียจากการประกอบกิจการของโรงงานบำบัดกากของเสียไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 15 (3)) หรือกรณีที่การจัดการใดๆ เกี่ยวกับกากของเสียจากการประกอบอุตสาหกรรมของผู้ประกอบการโรงงานไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 12(4)) ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการดังกล่าว กำหนดวิธีการแก้ไขที่จำเป็นหรือสั่งปิดชั่วคราวหรือสั่งให้แก้ไขด้วยวิธีการต่างๆ และในกรณีที่ จำเป็นต่อการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี มีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในสถานที่เก็บรักษา หรือจัดการกากของเสียเพื่อการตรวจสอบได้ด้วย (มาตรา 19) ซึ่งหากผู้ดำเนินกิจการรายใดได้กระทำการละเมิดหรือฝ่าฝืนคำสั่ง อาจต้องได้รับโทษในทางอาญาด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด (The governor of the Prefecture) ของประเทศญี่ปุ่น อาจเทียบเคียงได้กับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษของประเทศไทย ในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้

3.2.3 องค์การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน

กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องสิ่งแวดล้อมซึ่งถือเป็นการกระทำในทางปกครองที่ประชาชนหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบมีสิทธิตามกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐได้ เช่น การออกคำสั่งในการอนุญาตหรือไม่อนุญาต หรือการสั่งให้ผู้ประกอบการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงใดๆ การสั่งให้หยุดการประกอบการชั่วคราวหรือเป็นการถาวร เป็นต้น แต่กรณีของญี่ปุ่น ไม่มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษ ให้ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่สิ่งแวดล้อมเหมือนกับคณะกรรมการพิจารณาคำร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าหน้าที่สิ่งแวดล้อม (Environmental Appeals Board: EAB)

ของสหรัฐอเมริกา ในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ

ทั้งนี้ การร้องเรียนหรือคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ นั้น บทบัญญัติของกฎหมายประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งของเจ้าพนักงาน สามารถร้องเรียนคัดค้านคำสั่งได้ต่อ 2 หน่วยงาน คือ การร้องเรียนคัดค้านเจ้าพนักงานผู้ทำการวินิจฉัยหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานนั้น โดยถือเป็นการร้องเรียนอันเนื่องมาจากการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหารตามกฎหมายที่เรียกว่า “โซกัน” (Sogan) ที่ได้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1962 ที่เป็นผลให้มีกฎหมาย 2 ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Law on Administrative Procedure) ฉบับลงวันที่ 16 พฤษภาคม 1962 และกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง (Law on Administrative Action) ฉบับวันที่ 15 กันยายน 1962 และอีกกรณีหนึ่งเป็นการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองพิเศษ¹⁸ โดยมาตรา 3 ของกฎหมายเกี่ยวกับศาล (law on the court) กำหนดว่า ข้อพิพาทในทางกฎหมายจะต้องพิจารณาโดยศาลยุติธรรม เว้นแต่คดีพิเศษที่กล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญและองค์กรปกครอง อาจดำเนินคดีปกครองในชั้นต้นได้ และกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง (Law on Administrative Action) ฉบับวันที่ 15 กันยายน 1962 กำหนดให้ประชาชนสามารถยื่นคำร้องคัดค้านต่อเจ้าพนักงานผู้วินิจฉัยได้โดยตรงหรือองค์กรที่เป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าพนักงานนั้น

นอกจากนี้ ประชาชนหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานมีสิทธิที่จะฟ้องต่อศาลยุติธรรมให้ทบทวนการกระทำของฝ่ายบริหารคือ การออกคำสั่งของเจ้าพนักงานของรัฐในเรื่องสิ่งแวดล้อมได้อีกทางหนึ่งด้วย อย่างไรก็ตาม โดยพื้นฐานของวัฒนธรรมและอุปนิสัยของชาวญี่ปุ่นที่ไม่นิยมขึ้นโรงขึ้นศาล จึงมักจะแก้ไขปัญหาคำพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมยอมความกันหรือการระงับข้อพิพาทที่มีความรุนแรงน้อยกว่ากระบวนการพิจารณาทางศาล ทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยวิธีการดังกล่าวค่อนข้างมีน้อย

¹⁸ Yosiyuki Noda, *Introduction to Japanese Law*, (Tokyo: University of Tokyo Press, 1976), pp. 112-113 อ้างถึงใน สมศักดิ์ เตียรจรรยา, “การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า167-168.

3.3 เปรียบเทียบบทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษของประเทศไทยกับรัฐต่างประเทศ

การศึกษาคีรติและเปรียบเทียบถึงบทบาทของเจ้าพนักงานขององค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของรัฐต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น หากเปรียบเทียบกับ บทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษของประเทศไทย พบว่าวิวัฒนาการและรูปแบบของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาและของประเทศญี่ปุ่น มีโครงสร้างที่คล้ายคลึงกันโดยจะมีความแตกต่างจากของประเทศไทย กล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นในอดีตได้ประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงก่อให้เกิดความตระหนักและให้ความสนใจที่จะแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในประเทศอย่างเร่งด่วน โดยมีการวางรูปแบบกฎหมายที่ชัดเจน คือ กฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับกำหนดนโยบายและแผนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยรวมของประเทศ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ โดยแยกกฎหมายตามประเภทมลพิษที่เกิดขึ้น เช่น กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ หรือกฎหมายควบคุมมลพิษจากกากสารพิษ เป็นต้น และมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยตรง ได้แก่ สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา (The Environmental Protection Agency: EPA) และสำนักงานสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น (The Environmental Agency: EA)

ถึงแม้ว่า หลักการปกครองประเทศของทั้งสองประเทศจะมีความแตกต่างกัน เนื่องจากสหรัฐอเมริกาจะมีรูปแบบการปกครองแบบรัฐคู่ที่มีการปกครองโดยระบบสหพันธรัฐ แบ่งการปกครองออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับสหรัฐ และระดับมลรัฐ โดยมีรัฐบาลสหรัฐหรือ รัฐบาลกลาง และรัฐบาลมลรัฐเป็นผู้บริหารงาน ทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ กฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับสหรัฐ และกฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับมลรัฐ โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ ซึ่งการดำเนินโครงการด้านสิ่งแวดล้อมใดๆ ของมลรัฐต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลกลางซึ่งมี EPA เป็นผู้อนุมัติการดำเนินการดังกล่าว โดยจะมีการประสานงานกันระหว่างมลรัฐและ EPA อยู่เสมอ โดยที่ EPA จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนิน โครงการด้านสิ่งแวดล้อมของมลรัฐต่อเมื่อ มลรัฐได้ดำเนินโครงการผิดพลาดหรือเกิดข้อบกพร่อง จนส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่แล้ว EPA จะพยายามเข้ามาเกี่ยวข้องน้อยที่สุด และ EPA มักจะแจ้งให้มลรัฐทราบทุกครั้งก่อนที่จะเข้ามาดำเนินการเอง ในบางครั้งจะ

ทำการปรึกษาหารือร่วมกับมลรัฐในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย จึงไม่เกิดความขัดแย้งในการดำเนินงานระหว่าง EPA กับมลรัฐ จากรูปแบบและโครงสร้างดังกล่าว ทำให้การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาประสบผลสำเร็จและเกิดประสิทธิภาพส่งผลดีต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวม ในขณะที่รูปแบบการปกครองของประเทศญี่ปุ่นเป็นแบบรัฐเดี่ยวที่ระบบการบริหารมีลักษณะการกระจายอำนาจสูง กล่าวคือ มีการจัดระเบียบทางปกครองออกเป็นส่วนกลาง โดยมีรัฐบาลกลาง (Central Government) เป็นผู้มีบทบาทและหน้าที่ในการบริหารงานระดับชาติ และส่วนท้องถิ่นซึ่งมีรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เป็นผู้มีบทบาทและหน้าที่ในการบริหารระดับท้องถิ่น ทำให้ รัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทอำนาจและหน้าที่อย่างกว้างขวางในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศ การดำเนินการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจึงมีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นๆ

ทั้งนี้ รัฐบาลกลางโดยมีสำนักงานสิ่งแวดล้อมหรือ EA เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงานในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างหน่วยงานต่างๆ ประกอบกับมีรูปแบบของการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีความชัดเจนโดยมีเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเข้มงวด ทำให้การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นของประเทศญี่ปุ่นประสบผลสำเร็จและเกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

สำหรับรูปแบบการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนั้น เนื่องจาก ประเทศไทยเพิ่งเริ่มต้นตัวให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในช่วงระยะเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา รูปแบบและลักษณะของกฎหมายสิ่งแวดล้อม รวมทั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม จึงมีลักษณะที่แตกต่างจากของทั้งสองประเทศอย่างชัดเจน กล่าวคือ ประเทศไทยมีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยตรงเพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังจากที่มีกฎหมายฉบับอื่นตราขึ้นบังคับใช้ไปแล้ว ซึ่งในการดำเนินงานบางส่วน of บางหน่วยงานจะมีความเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม เนื้อหาของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงไม่กว้างขวางเข้าไปมีบทบาทหรือมีอำนาจทับซ้อนในส่วน of หน่วยงานนั้น และองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับนี้ ส่วนใหญ่จะมีบทบาทไปในทางที่มีลักษณะเป็นการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากกว่า โดยเน้นไปในด้านการกำหนดนโยบายและแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ ประกอบกับการที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย มิได้แบ่งแยกกฎหมายป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษออกเป็นกฎหมายเฉพาะตามประเภทมลพิษ โดยได้กำหนดกลไกและมาตรการสำหรับการป้องกันและ

แก้ไขปัญหามลพิษทุกเรื่อง คือ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศและเสียง รวมทั้งมลพิษอื่นและของเสียอันตราย รวมอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพียงฉบับเดียว ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะที่กว้าง และขาดกลไกและมาตรการในการดำเนินการที่ชัดเจน เช่น การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและเสียงจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทยานพาหนะ ซึ่งความหมายของคำว่า “ยานพาหนะ” ยังไม่ครอบคลุมถึงรถยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก เป็นต้น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษประเภทต่างๆ ยังไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งแตกต่างจากของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา พบว่าอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นเมื่อเปรียบเทียบกับบทบาท อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ควบคุมมลพิษของประเทศไทยมีความแตกต่างกันในประเด็นดังนี้

3.3.1 คุณสมบัติของเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

สำหรับเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่ละฉบับ คือ Administrator ทั้งนี้ นิยามของ Administrator ตามที่กำหนดในกฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่ละฉบับ หมายความว่า Administrator ของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (The Environmental Protection Agency: EPA) โดยจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมเกือบทุกฉบับ และ Administrator สามารถมอบอำนาจในการดำเนินการภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้ให้แก่เจ้าหน้าที่ (Officers) ลูกจ้าง (Employees) ของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้ ยกเว้น อำนาจในการตรากฎหมายที่ไม่สามารถมอบอำนาจให้ได้ ทำให้การดำเนินงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ เจ้าพนักงานในระดับเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างที่ได้รับมอบอำนาจจาก Administrator สามารถดำเนินการได้ โดยเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ดำเนินการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ (Inspection) ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่ออกภาคสนามจริงๆ นั้น คือ เจ้าพนักงานตรวจสอบ (Inspectors) โดยมีอำนาจดำเนินการตามที่ได้รับมอบอำนาจมาจาก Administrator โดยที่ เจ้าพนักงานตรวจสอบของ EPA ส่วนใหญ่ เป็นนักวิทยาศาสตร์หรือวิศวกรที่ได้รับการอบรมให้เป็นเจ้าพนักงานตรวจสอบ (Inspectors) โดยเฉพาะ เนื่องจาก การดำเนินการเพื่อบังคับใช้ข้อบังคับด้านสิ่งแวดล้อม จำต้องอาศัยทักษะและความเชี่ยวชาญทางด้านวิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ กฎหมายและการบริหารประกอบกัน เจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญ

เฉพาะด้านแต่ละคน จะทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษที่ได้ละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย และสามารถดำเนินการกับการละเมิดหรือฝ่าฝืนนั้นได้ และเจ้าพนักงานตรวจสอบของ EPA แต่ละคนจะมีความเชี่ยวชาญในการตรวจมลพิษเฉพาะด้าน เช่น มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางเสียงและความ สั่นสะเทือน เป็นต้น เพราะผลของการตรวจสอบอันนำไปสู่การดำเนินการทางกฎหมายนั้น ต้องได้ ข้อมูลที่ชัดเจน ถูกต้อง ซึ่งข้อมูลหรือหลักฐานต่างๆ ที่เจ้าพนักงานได้มาระหว่างการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษใดๆ นั้น นอกจากจะนำไปประกอบการพิจารณาว่าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นได้กระทำการที่มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือไม่แล้ว ยังสามารถนำมาใช้เป็นหลักฐานในกรณีที่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีในชั้นศาลอีกด้วย ดังนั้น เจ้าพนักงานตรวจสอบจึงต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในกรณีปัญหามลพิษที่ ตนเองทำการตรวจสอบอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม เจ้าพนักงานตรวจสอบ (Inspectors) ในระดับมลรัฐ (State) จะต้องรับผิดชอบในการตรวจสอบมลพิษต่างๆ ด้าน เนื่องจากมีจำนวนบุคลากรที่จำกัด โดยเจ้าพนักงานตรวจสอบ (Inspectors) นิติกรและเจ้าหน้าที่อื่นๆ ที่ทำงานในหน่วยงานจะได้รับการอบรมเพื่อให้มีความรู้ทั้งทางด้านเทคนิค และกฎหมายด้วย

สำหรับเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายควบคุมมลพิษฉบับต่างๆ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด (The governor of the Prefecture) อันเป็นผลเนื่องจากที่ญี่ปุ่นมีการปกครองแบบรัฐเดี่ยวที่ระบบบริหารมีลักษณะกระจายอำนาจสูง โดยกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ โดยได้รับการแนะนำหรือให้คำปรึกษาจากราชการส่วนกลาง ผ่านทางผู้อำนวยการของสำนักงานสิ่งแวดล้อม (The Director General of the Environment Agency)

หากพิจารณาถึงคุณสมบัติของเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด (The governor of the Prefecture) แม้ว่าจะไม่มีเอกสารหรือหลักฐานใดๆ ที่แสดงถึงคุณสมบัติของเจ้าพนักงานดังกล่าว แต่เมื่อพิจารณาถึงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด (The governor of the Prefecture) ที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้ง เข้ามา อาจกล่าวได้ว่า โดยพื้นฐานแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัด (The governor of the prefecture) เป็นบุคคลที่มีประสบการณ์ ความรู้และความเชี่ยวชาญในการทำงานโดยเฉพาะการที่จะต้องเป็น ผู้บริหารงานของจังหวัดที่มีความสำคัญและครอบคลุมในทุกๆ เรื่อง แม้ว่า ผู้ว่า

ราชการจังหวัดจะไม่มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม แต่เนื่องจากที่ผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาส่วนราชการในจังหวัดและท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงสามารถใช้อำนาจในการบริหารราชการเพื่อบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในจังหวัด โดยขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญดังกล่าวได้ เหตุนี้ กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและ แก้ไขปัญหามลพิษของญี่ปุ่น จึงกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (The governor of the Prefecture) มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการต่างๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนได้อย่างเหมาะสม

สำหรับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งความหมายของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามที่กำหนดในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 “เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่งตั้งข้าราชการสังกัดส่วนราชการต่างๆ เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจำนวนทั้งสิ้น 8 ฉบับ ทั้งนี้ การแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ กฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางที่ชัดเจนว่าข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งนั้น ต้องมีคุณสมบัติหรือมีคุณลักษณะเช่นใด เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่มีอยู่ในปัจจุบัน จึงมีทั้งข้าราชการในระดับกลาง และข้าราชการในระดับบริหาร และเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ได้รับการแต่งตั้งจะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทุกประเภทจากทุกแหล่งกำเนิดมลพิษเช่นเดียวกันหมด ทั้งนี้ หากทำการเปรียบเทียบคุณสมบัติของเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่นกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษของประเทศไทยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว เห็นได้ว่าคุณสมบัติของเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีความชัดเจนที่สุด กล่าวคือ กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจแก่ผู้บริหาร (Administrator) ซึ่งเป็น เจ้าพนักงานที่สังกัดอยู่ในหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง คือ สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (The Environmental Protection Agency: EPA) ตลอดจนมีเจ้าพนักงานตรวจสอบ (Inspectors) ของ EPA และมลรัฐ (State) ที่ส่วนใหญ่แล้ว จะเป็น นักวิทยาศาสตร์หรือวิศวกรที่ได้รับการอบรมให้เป็นเจ้าพนักงานตรวจสอบ (Inspectors) โดยเฉพาะ และได้รับการอบรมให้มีความรู้ ความเข้าใจ ทั้งในด้านเทคนิค

และด้านกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ ทำให้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบมลพิษอย่างแท้จริง ซึ่งจะนำไปสู่การวางแผนและกำหนดแนวทางการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา มลพิษที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม และสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง ในขณะที่คุณสมบัติเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษของประเทศไทยยังมีความไม่ชัดเจน กล่าวคือ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ทำหน้าที่คล้ายกับ Administrator ของ EPA และเจ้าพนักงานตรวจสอบ (Inspector) ของ สหรัฐอเมริกา แต่การดำเนินงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่มีความชัดเจน ในขณะที่ของ สหรัฐอเมริกาจะมีความชัดเจน กล่าวคือ การดำเนินงานด้านการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ ต่างๆ ของสหรัฐอเมริกาจะมี เจ้าพนักงานตรวจสอบเป็นผู้ดำเนินการซึ่งเจ้าพนักงานตรวจสอบจะมี คุณสมบัติที่เป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม แต่เจ้าพนักงาน ควบคุมมลพิษในบางตำแหน่งจะไม่มีคุณสมบัตินี้ เพราะคุณสมบัติของเจ้าพนักงานควบคุม มลพิษในบางลักษณะมีความสำคัญต่อการดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษเป็น อย่างยิ่งโดยเฉพาะในกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องเข้าดำเนินการตรวจสอบแหล่งกำเนิด มลพิษ ซึ่งต้องทำการตรวจวัด วิเคราะห์คุณภาพของมลพิษที่ระบายออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษ นั้น แต่บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในบางตำแหน่งไม่มีความรู้และ ความเข้าใจถึงลักษณะและสภาพของปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นซึ่งมีความซับซ้อน ซึ่งต้องใช้ความรู้ ความเข้าใจทางด้านวิทยาศาสตร์ในการดำเนินการเกี่ยวกับการติดตามตรวจสอบ เช่น การ ตรวจวัดคุณภาพของมลสารที่ระบายออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษ การบันทึกข้อมูล การเก็บ ตัวอย่างปริมาณน้ำทิ้งเพื่อนำมาตรวจวิเคราะห์ การตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบบำบัดน้ำ เสีย ระบบบำบัดอากาศเสียหรือของเสีย เป็นต้น ซึ่งข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อ การรวบรวมนำมาใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาว่าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นได้กระทำการ ละเมิดหรือฝ่าฝืนมาตรฐานคุณภาพ สิ่งแวดล้อมตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ เช่น มาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งจากอาคารบาง ประเภทและบางขนาด มาตรฐานการปล่อยอากาศเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมจากโรงไฟฟ้า เป็นต้น นอกจากนี้ ยังสามารถนำมาใช้เป็น หลักฐานในกรณีที่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีในชั้นศาลอีกด้วย หากการตรวจสอบของเจ้าพนักงาน ควบคุมมลพิษมีความคลาดเคลื่อนหรือไม่ถูกต้องตามหลัก วิชาการ อาจส่งผลกระทบต่อคดีได้เช่นกัน

ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงความจำเป็นของการกำหนดคุณสมบัติของเจ้าพนักงานควบคุม มลพิษดังกล่าวแล้ว สามารถแยกพิจารณาได้ 2 กรณี กล่าวคือ ความจำเป็นของการกำหนด คุณสมบัติของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในระดับบริหาร และเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในระดับ ปฏิบัติการ ซึ่งหากพิจารณาถึงบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในระดับ บริหารของประเทศไทย เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ที่ต้องการให้มีการใช้อำนาจในเชิง

บริหารเข้าบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตน แม้ว่าทั้งสองตำแหน่งจะมีความรู้ความเข้าใจหรือความเชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อมหรือความรู้ทางเทคนิคเกี่ยวกับการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหา มลพิษได้ เพราะจบการศึกษาทางด้านรัฐศาสตร์ การบริหารงานปกครองก็ตาม แต่ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขอความร่วมมือจากส่วนราชการที่อยู่ใต้บังคับบัญชาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เข้าดำเนินการและรายงานให้ผู้ว่าราชการหรือนายอำเภอทราบ เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการสั่งการได้ แต่สำหรับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในระดับปฏิบัติการ ผู้เขียนเห็นว่ามีควมจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดคุณสมบัติของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษให้ชัดเจน เพราะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเหล่านี้ ต้องดำเนินการติดตามตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ เช่น การตรวจวัดคุณภาพของมลสารที่ระบายออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษ การบันทึกข้อมูล การเก็บตัวอย่างปริมาณมลสาร เพื่อนำมาตรวจวิเคราะห์ การตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบบำบัดอากาศเสียหรือของเสียของแหล่งกำเนิดมลพิษ เป็นต้น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนนี้ จึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจตลอดจนมีความเชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อมหรือความรู้ทางเทคนิควิชาการต่างๆ หรือมีความรู้ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับดำเนินงาน อันจะนำมาซึ่งข้อมูลที่มีความถูกต้องชัดเจนและเชื่อถือได้

3.3.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหา มลพิษ

อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหา มลพิษของแต่ละประเทศ จะมีลักษณะและรูปแบบที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์และรูปแบบของการบัญญัติกฎหมาย จากการศึกษาพบว่า อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหา มลพิษของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นจะมีลักษณะและโครงสร้างที่แตกต่างไปจากอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่กำหนดในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีลักษณะและข้อจำกัดในการใช้อำนาจบางประการ โดยที่บางสถานการณ์กฎหมายต้องกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการได้ชัดเจนมากกว่านี้ กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหา มลพิษของประเทศสหรัฐอเมริกาและของประเทศญี่ปุ่น ถูกกำหนดอยู่ในกฎหมายป้องกันและแก้ไขปัญหา มลพิษเฉพาะเรื่อง เช่น กฎหมายป้องกันและแก้ไขปัญหา มลพิษทางน้ำ กฎหมายป้องกันและแก้ไขปัญหา มลพิษทางอากาศ กฎหมายป้องกันและแก้ไขปัญหา มลพิษจากกากสารพิษ เป็นต้น โดยที่กฎหมายแต่ละฉบับ จะกำหนดให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการดำเนินการติดตาม

ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานที่จะเลือกใช้มาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างเข้าดำเนินการกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่กระทำการละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติหรือข้อกำหนดของกฎหมายฉบับต่างๆ เช่น มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการของแหล่งกำเนิดมลพิษใดๆ ทำการปรับปรุง แก้ไขการประกอบการ หรือสั่งห้ามการประกอบกิจการเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะทำการแก้ไขให้แล้วเสร็จ หรืออาจใช้มาตรการอื่นๆ ที่มีความเหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาที่นั้นๆ นอกจากนี้ เจ้าพนักงานสามารถใช้มาตรการทั้งในทางปกครอง มาตรการทางแพ่ง หรือมาตรการทางอาญาในการลงโทษผู้ประกอบการที่ทำการฝ่าฝืนหรือละเมิดข้อกำหนดหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานได้

อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของสหรัฐอเมริกาในกฎหมายควบคุมมลพิษฉบับต่างๆ เช่น กฎหมายควบคุมคุณภาพน้ำ (Clean Water Act: CWA), กฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศ (Clean Air Act: CAA) หรือ กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากร (Resource Conservation and Recovery Act: RCRA) กำหนดให้อำนาจแก่ Administrator ของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (The Environmental Protection Agency: EPA) เป็นผู้ที่มีอำนาจดำเนินการด้วยมาตรการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ Administrator สามารถมอบอำนาจในการดำเนินการภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ (Officers) ลูกจ้าง (Employees) ของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้ ยกเว้นอำนาจในการตรากฎหมายที่ไม่สามารถมอบอำนาจให้ได้ เพราะในบางกรณีการดำเนินงานที่มีลักษณะเป็นการติดตามตรวจสอบโดยลงภาคสนามตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ ต้องใช้จำนวนเจ้าหน้าที่ในปริมาณมากเพื่อให้เพียงพอกับจำนวนแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีอยู่ในแต่ละพื้นที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการนั้น ย่อมต้องมีอำนาจพอสมควรที่จะสามารถดำเนินการกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่ฝ่าฝืนหรือละเมิดไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ โดยอำนาจหน้าที่ของ Administrator ในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่ระบุอยู่ในกฎหมายควบคุมมลพิษจะมีความหลากหลาย ซึ่งเจ้าพนักงานจะมีอำนาจในการดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิผลในทางปฏิบัติ โดยมุ่งหวังให้เจ้าพนักงานสามารถจัดการกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่ทำการละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ ประกอบกับเจ้าพนักงานนั้นเป็นเจ้าพนักงานในสังกัดสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมหรือ EPA ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อมทั้งหมด และบริหารงานภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ เจ้าพนักงานที่เป็นผู้ใช้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายจึงย่อมมีความสอดคล้องกับอำนาจขององค์กรด้วย ทำให้เจ้าพนักงานมีอำนาจควบคุมดูแลปัญหามลพิษทุกประเภทที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษทั่วประเทศ ทั้งนี้ หากมลรัฐ (State) ใด ได้รับการอนุมัติจาก

EPA ให้ดำเนินโครงการด้านสิ่งแวดล้อมในบางเรื่องได้เอง มลรัฐย่อมมีอำนาจในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายได้เอง อย่างไรก็ตาม EPA ยังสามารถเข้าแทรกแซงการดำเนินการของมลรัฐได้หากมลรัฐดำเนินการผิดพลาดหรือล้มเหลว อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจึงมีบทบาทอย่างครบวงจร กล่าวคือ เจ้าพนักงานมีอำนาจตั้งแต่การเข้าไปยังแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภทในช่วงเวลาที่เหมาะสมเพื่อทำการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้ง มาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสีย การบำบัดหรือกำจัดกากสารพิษที่ต้องดำเนินการอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอำนาจเข้าตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ กฎหมายต้องระบุให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานเป็นการเฉพาะ โดยที่ บทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับ จะให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการเข้าตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับความจำเป็นและความเหมาะสมของการดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนและเพียงพอต่อการนำมาประกอบการพิจารณา ซึ่งอำนาจในส่วนนี้ กำหนดให้เจ้าพนักงานทั้งผู้บริหาร ตัวแทน รวมถึงคู่สัญญาที่ทำข้อตกลงกับ EPA ให้มีอำนาจทำการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษได้ เช่น บริษัทเอกชนที่รับจ้างตรวจสอบการประกอบการของแหล่งกำเนิดมลพิษ เป็นต้น

อำนาจของเจ้าพนักงานในการเข้าตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษกฎหมายยังระบุให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานอย่างชัดเจนว่า เมื่อเข้าไปในแหล่งกำเนิดมลพิษหรือสถานประกอบการใดๆ แล้ว เจ้าพนักงานมีหน้าที่หรือมีอำนาจกระทำการอย่างใดได้บ้าง เช่น อำนาจในการจัดทำบันทึกข้อมูล ทำสำเนารายละเอียดของการประกอบกิจการของสถานประกอบการนั้นๆ หรือสามารถทำการตรวจสอบและตรวจวัดโดยใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และมีอำนาจเก็บตัวอย่างน้ำทิ้งหรือของเสียที่เป็นผลของการประกอบการ หรือขอผลิตภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์ เพื่อนำมาตรวจวิเคราะห์ได้ ในกรณีที่เจ้าพนักงานเข้าตรวจสอบสถานประกอบการที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับสารอันตรายหรือกากสารพิษ ในการเก็บตัวอย่างแต่ละครั้ง เจ้าหน้าที่จะต้องออกใบรับ (receipt) ที่แสดงถึงรายละเอียดของตัวอย่างที่เก็บมานั้นให้แก่เจ้าของผู้ประกอบการ หรือตัวแทนของสถานประกอบการนั้นๆ เพื่อเป็นเอกสารยืนยันว่าได้มีการเก็บตัวอย่างชนิดนั้นๆ จากสถานประกอบการดังกล่าวจริง นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ดุลยพินิจแก่ Administrator ในการพิจารณาที่จะให้มีการเปิดเผยข้อมูลที่ได้จากการตรวจค้นสถานประกอบการออกสู่สาธารณะ โดยกฎหมายกำหนดหลักการไว้ว่าข้อมูลลักษณะใดบ้างที่สามารถเปิดเผยได้ ส่วนใหญ่แล้วข้อมูลที่เปิดเผยได้ คือ ข้อมูลที่รวบรวมมาได้ในระหว่างการเข้าตรวจ เว้นแต่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความลับทางการค้า ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับรายได้ และกระบวนการผลิตของสถานประกอบการที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ เพราะอาจมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ประกอบการ ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ ในกรณีที่พบว่าแหล่งกำเนิดมลพิษหรือสถานประกอบการใดๆ ได้กระทำการที่มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติ หรือข้อกำหนดของกฎหมาย กฎหมายกำหนดให้ Administrator มีอำนาจสั่งการและดำเนินการบังคับให้แหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ เช่น มีอำนาจแจ้งให้มลรัฐทราบถึงการละเมิดหรือการฝ่าฝืนนั้น โดยให้มลรัฐทำหนังสือแจ้งให้ผู้กระทำการละเมิดหรือฝ่าฝืนนั้นทราบ เพื่อให้โอกาส ปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมาย ภายในกำหนดสามสิบวัน หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว มลรัฐยังไม่เริ่มที่จะดำเนินการอย่างใดต่อผู้ฝ่าฝืน ผู้บริหารมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้นั้นต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด หากยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บริหารอีก อาจใช้มาตรการทางปกครองเข้าจัดการกับผู้ฝ่าฝืนได้ เช่น การห้ามประกอบกิจการเป็นการชั่วคราว การยกเลิกหรือเพิกถอนการประกอบกิจการ นอกจากนี้ ผู้บริหารยังมีอำนาจบังคับใช้มาตรการทางแพ่งโดยยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อเป็นการบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการละเมิด และยังมีอำนาจที่จะกำหนดค่าปรับทางปกครองเป็นเงินจำนวนถึง 25,000 เหรียญสหรัฐอเมริกาต่อวันสำหรับการละเมิดแต่ละครั้ง หรือบังคับการด้วยการลงโทษทางอาญาหากฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนทางอาญาและนำผลการสืบสวนสอบสวนเสนอให้อัยการเพื่อดำเนินคดีต่อไปอีกด้วย ในเรื่องของการดำเนินงานของเจ้าพนักงานที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีจิตสำนึกและให้ความสนใจร่วมมือกันในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายยังกำหนดให้อำนาจแก่ผู้บริหารในการพิจารณาให้เงินรางวัลกับบุคคลที่แจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลแก่เจ้าพนักงานเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายด้วย

สำหรับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของญี่ปุ่นค่อนข้างมีความคล้ายคลึงกับเจ้าพนักงานของสหรัฐอเมริกา โดยถูกกำหนดแยกอยู่ในกฎหมายควบคุมมลพิษเฉพาะเรื่อง เช่น กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ (Water Pollution Control Law) กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Control Law) และกฎหมายจัดการของเสีย (Waste Disposal and Public Cleansing เป็นต้น แต่การดำเนินการในระดับปฏิบัติการกฎหมายควบคุมมลพิษของญี่ปุ่นจะกำหนดให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด (The governor of the Prefecture) เป็นผู้ดำเนินการ โดยสามารถเลือกใช้มาตรการต่างๆ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายฉบับต่างๆ ได้อย่างกว้างขวางเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ในกรณีที่จำเป็นต้องการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ เจ้าพนักงานมีอำนาจเข้าไปในสถานประกอบการได้ เพื่อทำการตรวจสอบว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ และในกรณีที่พบว่ามี การฝ่าฝืนหรือละเมิดบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น สถานประกอบการได้ระบายน้ำเสียลงสู่

แหล่งน้ำสาธารณะหรือปล่อยอากาศเสียที่มีค่าเกินมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดหรือการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดมลพิษทางน้ำในบริเวณชุมชนอย่างรุนแรง จนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เหล่านี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจใช้มาตรการทางปกครองสั่งให้ผู้ประกอบการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการของตนให้สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดได้ เช่น ออกคำสั่งให้เปลี่ยนแปลงวิธีการใช้ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือวางแผนบำบัดน้ำเสีย หรือปรับปรุงวิธีการปล่อยเขม่าควัน แล้วแต่กรณี หรือจัดให้มีมาตรการอื่นๆ ตามความเหมาะสม หรือสั่งห้ามดำเนินกิจการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือกำหนดมาตรการทางแพ่งโดยการให้ชดใช้หรือทดแทนความเสียหาย หรือใช้มาตรการทางอาญาลงโทษผู้ประกอบการที่ได้ละเมิดหรือฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งมีทั้งโทษจำคุกให้ทำงานหนัก (Liable to penal servitude) และโทษปรับ อย่างไรก็ตาม อำนาจในการเข้าไปในสถานประกอบการและทำการตรวจสอบของเจ้าพนักงานตามกฎหมายป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของญี่ปุ่น ไม่ครอบคลุมถึงอำนาจของเจ้าพนักงานที่สามารถดำเนินการสืบสวนสอบสวนทางอาญาได้ ซึ่งจะแตกต่างจากของสหรัฐอเมริกาที่เจ้าพนักงานมีอำนาจดังกล่าวได้ในบางกรณี

สำหรับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษของประเทศไทยตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ อาจวิเคราะห์ได้ว่า เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทำหน้าที่คล้ายกับ Administrator ของ EPA และเจ้าพนักงานตรวจสอบ (Inspector) ของสหรัฐอเมริกา แต่มีลักษณะและโครงสร้างของอำนาจที่แตกต่างจากลักษณะและโครงสร้างอำนาจเจ้าพนักงานของประเทศสหรัฐอเมริกาหรือของประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้มีกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจแก่หน่วยงานและเจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้น ทำหน้าที่ควบคุม ดูแลการประกอบกิจการของแหล่งกำเนิดมลพิษบางแห่งอยู่แล้ว และเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว หน่วยงานเหล่านั้น ยังสามารถดำเนินงานภายใต้อำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ได้อย่างเอกเทศ ดังนั้น การจะกำหนดให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงต้องพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่มีอยู่แล้วด้วย โดยที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการกับแหล่งกำเนิดมลพิษเฉพาะที่ไม่มีกฎหมายหรือหน่วยงานอื่นดูแลอยู่ ซึ่งหากมีกฎหมายหรือหน่วยงานอื่นที่ทำหน้าที่ดูแลอยู่แล้ว เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะมีหน้าที่เพียงแค่ทำการประสานงานเท่านั้น นอกจากนี้ กฎหมายก็ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายในกรณีที่ตรวจสอบพบเห็นผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายด้วยมาตรการทางแพ่งหรือมาตรการทางอาญา ซึ่งแตกต่างจากอำนาจเจ้าพนักงานของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้ อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการ

ดำเนินการทางปกครองก็ยังมีข้อจำกัดโดยไม่สามารถดำเนินการอย่างเด็ดขาดกับแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ ได้ เช่น การสั่งหยุด พักใช้ใบอนุญาตของแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นต้น เพราะมิได้เป็นผู้ออกใบอนุญาตให้ประกอบการ ประกอบกับตามกฎหมายเฉพาะนั้น มิได้มีบทบัญญัติที่จะให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานนั้นสามารถดำเนินการจัดการกับแหล่งกำเนิดมลพิษด้วยเหตุผลที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านสิ่งแวดล้อมได้ และในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ กฎหมายก็มิได้กำหนดโทษทางอาญาเพื่อเป็นการลงโทษผู้นั้นแต่อย่างใด จะมีก็แต่ความผิดฐานขัดคำสั่งของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นความผิดหลุโทษเท่านั้น ดังนั้น ด้วยเหตุและผลประการทั้งปวงอาจเป็นสาเหตุที่การดำเนินงานของ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจึงไม่ประสบผลสำเร็จเท่าใดนัก

3.3.3 องค์การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน

ถึงแม้ว่าเจ้าพนักงานจะมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างในการดำเนินการใดๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น การดำเนินการดังกล่าวของเจ้าพนักงานย่อมอยู่ภายใต้ข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ตามกฎหมายด้วยเช่นกัน ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นเพื่อเป็นการคุ้มครองเอกชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งของเจ้าพนักงานให้ได้รับความเป็นธรรม กฎหมายกำหนดให้มีองค์กรพิเศษเฉพาะ คือ คณะกรรมการพิจารณาคำร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าหน้าที่สิ่งแวดล้อม (Environmental Appeals Board: EAB) ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งภายใต้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ และคำตัดสินชี้ขาดของ EAB ให้ถือเป็นที่สุดในส่วนขององค์กรฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ คุณสมบัติขององค์กรคณะของ EAB ประกอบไปด้วยบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านทั้งทางด้านวิทยาศาสตร์และกฎหมาย โดยมีการแต่งตั้ง EAB ขึ้นหลายคณะ จำแนกตามความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ด้านน้ำ อากาศ ของเสียอันตราย เป็นต้น เพื่อให้การพิจารณาคัดสินมีความชัดเจน แม่นยำและถูกต้อง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

สำหรับการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานนั้น กฎหมายของญี่ปุ่นไม่ได้กำหนดให้มีองค์กรที่มีรูปแบบพิเศษเหมือนกับ EAB ของสหรัฐอเมริกา โดยกำหนดให้ประชาชนสามารถร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานต่อเจ้าพนักงานผู้วินิจฉัยได้โดยตรงหรือองค์กรที่เป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าพนักงานนั้น และการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองพิเศษ ทั้งนี้ ยังมีสิทธิฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมให้ทบทวนการกระทำของฝ่ายปกครองได้อีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ชาวญี่ปุ่นมี

อุปนิสัยที่ไม่ต้องการขึ้นศาลหรือเป็นความกับผู้อื่น จึงมักจะใช้วิธีการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมยอมความกันหรือการระงับข้อพิพาทที่มีความรุนแรงน้อยกว่ากระบวนการพิจารณาทางศาล

ในขณะที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมมลพิษเป็นผู้รับคำร้องคัดค้านจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือผู้ที่ไม่พอใจคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการพิจารณาคำร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าหน้าที่สิ่งแวดล้อม (Environmental Appeals Board: EAB) ของประเทศสหรัฐอเมริกา จะแตกต่างกันแต่ก็เพียงบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการดังกล่าวที่ของ EAB จะมีการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจและมีความเชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์และกฎหมาย และไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งที่ได้รับการร้องคัดค้านนั้นด้วย นอกจากนี้ ยังมีการแต่งตั้ง EAB แยกเป็นคณะตามประเภทของปัญหามลพิษ เพื่อให้การพิจารณามีความชัดเจนและถูกต้องและเกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของ EAB ยังถือเป็นที่สุด ในขณะที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษมีกรรมการที่เป็นโดยตำแหน่งของส่วนราชการอยู่แล้ว โดยมาจากหลายหน่วยงาน บางหน่วยงานก็มิได้มีการดำเนินงานหรือมีความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมเท่าใดนัก และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการควบคุมมลพิษยังไม่ถึงที่สุด เพราะผู้ร้องคัดค้านยังสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมได้อีก และเมื่อพิจารณาถึงกระบวนการพิจารณาคำร้องคัดค้านของคณะกรรมการควบคุมมลพิษที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พบว่ามีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิ เช่น เรื่องของการเปิดรับฟังพยานหลักฐานจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด กฎหมายกำหนดให้เป็นดุลยพินิจของประธาน คณะกรรมการควบคุมมลพิษที่จะพิจารณาให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริง ความเห็นหรือยื่น หลักฐานเพื่อประกอบการวินิจฉัยของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ แม้ว่า ในการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหาร บางกรณีกฎหมายอาจกำหนดให้หน่วยงานมีอำนาจที่จะใช้ดุลยพินิจในการดำเนินการอย่างไรก็ได้ แต่หากกฎหมายกำหนดไว้ไม่ชัดเจนหรือมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิ อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ แต่กระบวนการพิจารณาของ EAB จะมีลักษณะที่เปิดให้มีการรับฟังพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เป็นต้น

จากการศึกษาเปรียบเทียบบทบาท อำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับเจ้าพนักงานของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น สรุปได้ว่าหลักเกณฑ์ มาตรการ และแนวทางที่ศึกษานั้นมีความเหมาะสม

ที่จะนำมาปรับปรุงแก้ไขคุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตลอดจนรูปแบบ และลักษณะของหน่วยงานที่เป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษให้มีความชัดเจนและเหมาะสมต่อการนำมาบังคับใช้ในการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา มลพิษของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการป้องกันและ แก้ไขปัญหามลพิษมีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยจะส่งผลดีต่อคุณสิ่งแวดล้อมโดยรวมในที่สุด



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป

สมมติฐานของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ กำหนดไว้ว่า “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติการเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ ยังคงมีความไม่ชัดเจนในเรื่องคุณสมบัติ บทบาท อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษหรือองค์กรที่จะเป็นผู้ควบคุม กำกับดูแลการดำเนินการของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ชัดเจน ทำให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนั้น เพื่อให้สมประโยชน์ และเกิดผลต่อการควบคุมมลพิษดังกล่าว จึงจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายให้มีการกำหนดคุณสมบัติของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและ บทบาท อำนาจ หน้าที่ที่ชัดเจนโดยให้เมืองค์กรเข้ามาตรวจสอบการทำงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ จะทำให้การควบคุมมลพิษเกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริงและส่งผลดีต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวม” โดยมีประเด็นศึกษาที่ต้องพิสูจน์ใน 3 ประเด็น ดังนี้

- 1) ความสอดคล้องของคุณสมบัติของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

กับแนวความคิดและเหตุผลของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการกำหนดให้มีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

- 2) บทบาท อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

- 3) องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลและตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ผลจากการศึกษาบทบาทอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการปฏิบัติการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พบว่าเป็นไปตามที่สมมติฐานที่กำหนดไว้ ดังนี้

4.1.1 แนวความคิดและเหตุผลของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการกำหนดให้มีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผลสืบเนื่องมาจาก การที่

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษที่ชัดเจนเพียงพอ การตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ โดยกำหนดให้มีเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติงานด้านนี้เป็นการเฉพาะด้วย จึงนำไปสู่การกำหนดให้มีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งเจตนารมณ์ในการยกเว้นกฎหมายนั้นต้องการให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นเสมือนผู้เชี่ยวชาญของภาครัฐที่จะปฏิบัติการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษได้ทุกประเภท โดยเป็นผู้ให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ตลอดจนหน่วยงานต่างๆ ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าการออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในปัจจุบันนั้น ไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ชัดเจน โดยจะพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรณีๆ ไป ไม่มีหลักเกณฑ์ หรือ ข้อกำหนดที่จะนำมาใช้พิจารณาประกอบการแต่งตั้งแต่อย่างใด ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงบทบาท อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในแต่ละด้านนั้นจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับคุณสมบัติของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งมีผลต่อการปฏิบัติงาน กล่าวคือ คุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษย่อมมีความสำคัญต่อความสามารถของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการตรวจสอบมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะความรู้ความเข้าใจทางเทคนิควิชาการเกี่ยวกับข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม ปัญหา มลพิษต่างๆ แต่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษบางส่วนที่ได้รับการแต่งตั้งยังมีความรู้หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านไม่เพียงพอที่จะใช้อำนาจในฐานะเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษปฏิบัติงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้ ซึ่งการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านไม่เพียงพอหรือมีคุณสมบัติที่ไม่เหมาะสมกับลักษณะของการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ นอกจากจะไม่สอดคล้องกับแนวความคิดและเหตุผลของกฎหมายที่ต้องการให้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นเสมือนผู้เชี่ยวชาญของรัฐในการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เพราะ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่สามารถนำมาตราการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่กฎหมายฉบับนี้บัญญัติไว้ไปสู่การบังคับใช้เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษได้อย่างแท้จริง ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจนำไปสู่ความไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ในที่สุด ดังนั้น เพื่อที่จะให้เป็นไปตามเป้าหมายที่จะทำให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนมีความสามารถในการ

ตรวจสอบมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษให้สอดคล้องกับแนวความคิดและเหตุผลของกฎหมายในการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ อันจะทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

4.1.2 บทบาทของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดไว้ สามารถจำแนกได้ 2 ลักษณะ คือ

1) บทบาทด้านการเสนอแนะ ให้คำปรึกษาและปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น เช่น ให้คำแนะนำและช่วยเหลือเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษสำหรับพื้นที่ที่ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 60 การรับรายงานที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งถูกควบคุมการปล่อยมลพิษและมีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย มีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานสรุปผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ส่งรายงานดังกล่าวให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่มีอำนาจหน้าที่ในเขตท้องถิ่นนั้นตามมาตรา 81 หรืออำนาจในการเสนอแนะให้สั่งปิด พักใช้ เพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งให้หยุดใช้ หรือทำประโยชน์ด้วยประการใดๆ เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 83 (1) เป็นต้น

2) ด้านการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น อำนาจออกคำสั่งให้แหล่งกำเนิดมลพิษปรับปรุงแก้ไขระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรือระบบบำบัดอากาศเสียตามมาตรา 82 (2) มีอำนาจออกคำสั่งให้หยุดหรือปิดการดำเนินกิจการหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตผู้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย และเพิกถอนการเป็นผู้ควบคุมตามมาตรา 82 (4) (5) ได้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า แม้อกฎหมายจะกำหนดบทบาท อำนาจและหน้าที่แก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไว้อย่างหลากหลาย แต่ในการปฏิบัติงานที่แท้จริงแล้ว ยังมีข้อจำกัดและอุปสรรคที่ทำให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่สามารถปฏิบัติงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) เนื่องจาก ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ สิ่งแวดล้อมได้ออกประกาศกระทรวงฯ แต่งตั้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ทำให้การดำเนินการเพื่อบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดประสิทธิผลในทางปฏิบัติ โดยมีกรณีปัญหาที่ พิจารณาได้ดังนี้

1.1) การดำเนินการของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามมาตรา 81 กล่าว คือ การรับรายงานที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจัดทำตามมาตรา 80 อาจมี ปัญหาในทางปฏิบัติได้ เนื่องจาก เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุม มลพิษแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ไม่จำเป็นต้องส่งรายงานตามมาตรา 80 ให้กับเจ้าพนักงานควบคุม มลพิษอีก เพราะตนเองก็เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษด้วย นอกจากนี้ ในเขตท้องถิ่นเดียวกัน พบว่ามีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่มีอำนาจหน้าที่อยู่หลายคน แต่ไม่มีการระบุว่าเจ้าพนักงาน ควบคุมมลพิษคนใดที่จะมีหน้าที่รับรายงานดังกล่าวได้ ดังนั้น กลไกของการประสานงาน ตลอดจน การตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษย่อมไม่ เกิดผลในทางปฏิบัติ

1.2) การดำเนินการเกี่ยวกับการสั่งให้หยุด ปิดการดำเนินกิจการหรือสั่ง เพิกถอนใบอนุญาตผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย และเพิกถอนการเป็นผู้ควบคุม ตามมาตรา 82 (4) และ (5) กล่าวคือ มาตรา 73 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ออก ใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียและใบอนุญาตเป็นผู้ควบคุม แต่ใน มาตรา 82 (4) และ (5) กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอน ใบอนุญาตได้ทั้งสองกรณี ดังนั้น เมื่อแต่งตั้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เท่ากับว่าให้บุคคลเดียวกันดำรงตำแหน่งทั้งสองตำแหน่งได้ในเวลาเดียวกัน โดยมีอำนาจเป็นทั้งผู้ ออกใบอนุญาตและเพิกถอนใบอนุญาต ย่อมไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ กำหนดให้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้ตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของเจ้า พนักงานท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่ง

2) การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการเสนอแนะต่อเจ้าพนักงาน ตามกฎหมายอื่นเพื่อให้มีการสั่งปิด พักใช้ เพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งให้หยุดใช้ หรือทำประโยชน์ ด้วยประการใดๆ ของแหล่งกำเนิดมลพิษ เพราะเหตุที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด ด้านสิ่งแวดล้อมตามความในมาตรา 83 (1) กรณีดังกล่าวอาจเกิดปัญหาได้ หากบทบัญญัติของ กฎหมายอื่นไม่เปิดช่องให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานที่จะดำเนินการในกรณีดังกล่าวได้ ดังนั้น การ เสนอแนะของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงไม่เกิดประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะเจ้า พนักงานที่มีอำนาจควบคุมดูแลแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะ ได้

3) การดำเนินการของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงานอุตสาหกรรม กล่าวคือ มาตรา 82 (2) กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ก่อน หากพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงสามารถดำเนินการเองได้ แต่กรณีดังกล่าว กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนว่าเมื่อใดที่จะถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการอันเป็นเหตุให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการได้เองโดยตรง และในกรณีที่เกิดความขัดแย้งในการดำเนินงานระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าใครจะเป็นผู้ชี้ขาดในประเด็นความขัดแย้งดังกล่าว เช่น ในกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษใช้อำนาจตามมาตรา 82 (2) แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งการให้โรงงานอุตสาหกรรมปรับปรุงแก้ไขระบบบำบัดน้ำเสียให้สามารถบำบัดน้ำเสียได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด หากพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควร เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะดำเนินการออกคำสั่งเอง แต่ระยะเวลาอันสมควรดังกล่าว กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ว่าเป็นระยะเวลาเท่าใด จึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ทำให้การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมมีความล่าช้า ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนและเป็นปัญหาที่ต้องดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน

4) ความไม่สัมพันธ์กันในสายงานการบังคับบัญชาระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับเจ้าพนักงานท้องถิ่น เช่น ในเขตกรุงเทพมหานครมีการแต่งตั้งให้ผู้อำนวยการเขตทุกเขตเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ขณะที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีตำแหน่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยที่บทบาทอำนาจและหน้าที่ของบุคคลทั้งสองจะมีความสัมพันธ์กัน อาทิเช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องรวบรวมรายงานตามมาตรา 80 ส่งให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เป็นต้น แต่ในสายงานการบังคับบัญชา เจ้าพนักงานท้องถิ่น (ผู้ว่าฯ) ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาผู้อำนวยการเขต การดำเนินการดังกล่าวอาจไม่ถูกต้องตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้

5) การที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่มีบทลงโทษแก่แหล่งกำเนิดมลพิษที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามมาตรา 82 (2) ไว้โดยตรง แต่ให้เทียบเคียงกับความผิดฐานขัดคำสั่งของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 368 ซึ่งเป็นความผิดลหุโทษที่มีบทลงโทษซึ่งมีลักษณะเบา ผู้ที่ได้รับคำสั่งดังกล่าวจึงไม่เกรงกลัว อาจเป็นสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้แหล่งกำเนิดมลพิษไม่สนใจที่จะปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเท่าใดนัก

นอกจากนี้ ผลการวิจัยภาคสนามพบว่า สภาพปัญหาและอุปสรรค และข้อจำกัดที่ทำให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในส่วนภูมิภาค และในส่วนท้องถิ่น มิได้นำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไปบังคับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เพราะประสบกับปัญหาในการปฏิบัติงานที่สามารถจำแนกได้ดังนี้

1) ปัญหาในทางปฏิบัติที่จะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษบางตำแหน่งขาดความรู้และความเข้าใจในการปฏิบัติงานเฉพาะด้าน เพราะส่วนใหญ่ไม่ได้จบการศึกษาทางด้านนิติศาสตร์ ดังนั้น จึงขาดความรู้ ความเข้าใจในการบังคับใช้ตัวบทกฎหมาย เช่น การบังคับใช้มาตรการลงโทษทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะรายกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษประกอบกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในบางตำแหน่ง สามารถดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่นได้อยู่แล้ว เช่น นายอำเภอมีอำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นต้น นอกจากนี้ มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการบางอย่างเป็นเรื่องยุ่งยากในขั้นตอนการปฏิบัติงาน กล่าวคือ การใช้อำนาจหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องอาศัยข้อมูลทางเทคนิคและวิชาการประกอบการพิจารณาสั่งการ และปัญหามลพิษบางเรื่องมีความซับซ้อนมาก นอกจากนี้ การจะเข้าตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ ได้ ต้องปรากฏว่ามีการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษและกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยมลพิษแล้ว

2) ปัญหาด้านเทคนิคในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เนื่องจากหลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดไว้มีลักษณะเฉพาะเจาะจง จึงก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคทางเทคนิคแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการเข้าตรวจสอบและควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ โดยมีสาเหตุหลายประการ เช่น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษบางส่วนมีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านมลพิษไม่เพียงพอ เช่น นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ได้รับการแต่งตั้งเพราะมีฐานะเป็นหัวหน้าผู้บังคับบัญชาส่วนราชการภูมิภาค แต่บุคคลเหล่านี้จบการศึกษาทางด้านรัฐศาสตร์ การบริหารการปกครอง ย่อมมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์หรือสิ่งแวดล้อมไม่เพียงพอที่จะใช้อำนาจในฐานะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเข้าดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ศักยภาพในการตรวจสอบควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษ

มีข้อจำกัดประสบปัญหาในการปฏิบัติงานเมื่อเข้าตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบบำบัดมลพิษของแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทต่างๆ นอกจากนี้ ยังขาดอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ในการปฏิบัติงานในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษที่เพียงพอ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

4.1.3 องค์การที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลและตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กล่าวคือ การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามมาตรา 87 กำหนดให้มีการยื่นคำร้องคัดค้านต่อองค์กรในรูปของคณะกรรมการ คือ “คณะกรรมการควบคุมมลพิษ” ก่อน หากไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมได้อีกหน่วยงานหนึ่ง และให้ถือว่าคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุด โดยมีการออกระเบียบกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดแนวทางและขั้นตอนการคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและกระบวนการพิจารณาคำคัดค้านคำสั่งของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ เช่น กำหนดให้ประธานคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีดุลพินิจที่จะทำหนังสือเชิญผู้คัดค้าน เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้ชำนาญการด้านเทคโนโลยีมลพิษหรือผู้ชำนาญการด้านอื่นๆ หรือผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มาให้ข้อเท็จจริง ความเห็น คำแนะนำ รายละเอียดเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต่อคณะกรรมการควบคุมมลพิษยังคงมีความไม่ชัดเจนเพียงพอต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ กล่าวคือ การพิจารณาคำร้องคัดค้านต่างๆ คณะกรรมการควบคุมมลพิษต้องรับคำร้องคัดค้านจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ผู้ควบคุม ผู้รับจ้างให้บริการ จากแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภท แต่การพิจารณาคำร้องดังกล่าวไม่มีการจำแนกการพิจารณาตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นการเฉพาะ เช่น คณะกรรมการที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมลพิษทางน้ำ คณะกรรมการที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมลพิษทางอากาศและเสียง เป็นต้น นอกจากนี้ การกำหนดให้การเชิญผู้คัดค้าน เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆ มาให้ข้อเท็จจริง ความเห็น คำแนะนำ รายละเอียดเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการควบคุมมลพิษนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นดุลพินิจของประธานคณะกรรมการควบคุมมลพิษที่จะดำเนินการดังกล่าว ซึ่งประธาน คณะกรรมการควบคุมมลพิษอาจใช้ดุลพินิจไม่เปิดโอกาสให้บุคคลใดเข้ามาเลยก็ย่อมได้

4.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัย ซึ่งได้ข้อสรุปปัญหาทางกฎหมายและสภาพปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษโดยได้ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะทั้งที่เป็นข้อเสนอแนะในทางกฎหมายและข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติที่จะสามารถปรับปรุงให้การดำเนินงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง ตรงตามเจตนารมณ์ที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ สรุปได้ดังนี้

4.2.1 ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย

ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย ผู้เขียนจะเสนอแนะให้ทำการปรับปรุง แก้ไขหรือเพิ่มเติมในส่วนที่เป็นกฎหมายแม่บท ซึ่งหมายถึง กฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติและในส่วนของกฎหมายลำดับรอง ซึ่งหมายถึง กฎหมายที่ตราโดยฝ่ายบริหาร ดังนี้

4.2.1.1 ปัญหาของความไม่สอดคล้องของคุณสมบัติของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับแนวความคิดและเหตุผลของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการกำหนดให้มีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุง ดังนี้

1) ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เกี่ยวกับการให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษโดยให้อำนาจออกประกาศกระทรวงฯ เพื่อกำหนดคุณสมบัติของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษให้ชัดเจนดังนี้

(1) เป็นผู้ได้รับปริญญาทางวิศวกรรมศาสตร์หรือทางวิทยาศาสตร์
 (2) มีประสบการณ์ทำงานเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษมาแล้ว เช่น ไม่น้อยกว่า 3 หรือ 5 ปี เป็นต้น

(3) ผ่านการฝึกอบรมและทดสอบการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมกำหนด

2) การแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ควรกำหนดขอบเขตอำนาจ

หน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษให้ชัดเจนไว้ในประกาศกระทรวงฯ ที่ประกาศแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและเห็นควรให้แบ่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็น 2 ระดับ คือ

(1) เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในระดับปฏิบัติงาน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเข้าตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นหลัก ซึ่งการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในระดับนี้ ต้องพิจารณาและคำนึงถึงคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในข้อ 1) เป็นสำคัญ

(2) เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในระดับสั่งการ มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งเพื่อดำเนินการกับแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ ตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตาม (1) รายงานมา ซึ่งการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในระดับนี้ ควรพิจารณาให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ดำรงตำแหน่งในระดับสูง เนื่องจากการออกคำสั่งดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อราชการและอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้

3) ยกเลิกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมบางฉบับที่ประกาศแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อันเป็นเหตุให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดประสิทธิผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

4.2.2.2 บทบาท อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

1) การดำเนินงานระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับพนักงานเจ้าหน้าที่

ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจนและเหมาะสม เพื่อให้เวลากับพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการกับโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับแจ้งจากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษก่อน หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่ยังไม่มีกรดำเนินการอย่างใดๆ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงสามารถดำเนินการเองได้โดยตรง

2) ความขัดแย้งในการดำเนินงานระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ในการตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมสามารถแก้ไขได้ เนื่องจาก ปัจจุบันคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการ

ประสานการจัดการสิ่งแวดล้อมและอุตสาหกรรมเพื่อให้การดำเนินงานของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม สอดคล้องกับการดำเนินงานของกระทรวงอุตสาหกรรม ดังนั้น หากเกิดความขัดแย้งในการดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงานอุตสาหกรรม ระหว่างเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับพนักงานเจ้าหน้าที่ เห็นควรกำหนดให้คณะอนุกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดเพื่อให้เกิดการประสานงานกันอย่างเป็นระบบอันจะส่งผลดีต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

3) การดำเนินการของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามมาตรา 81 ควรกำหนดเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่จะเป็นผู้รับรายงานตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รวบรวมมาตามมาตรา 80 ให้ชัดเจน เพราะในเขตพื้นที่หนึ่งๆ จะมีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษหลายคน ดังนั้น ควรกำหนดว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษคนใดจะเป็นผู้รับรายงานดังกล่าวจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเห็นควรกำหนดขอบเขตพื้นที่แยกตามอำเภอ โดยให้นายอำเภอเป็นผู้รับรายงานดังกล่าวเฉพาะในเขตพื้นที่ของตน

4) เพื่อเป็นการอุดช่องว่างของการบังคับใช้กฎหมายในกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 83 (1) เสนอแนะให้เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจควบคุมดูแลแหล่งกำเนิดมลพิษตามกฎหมายฉบับอื่นมีคำสั่งให้ปิด หรือพักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือสั่งให้หยุดใช้หรือทำประโยชน์ด้วยประการใดๆ เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษ เพราะเหตุที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม แต่เจ้าพนักงานนั้นไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการตามข้อเสนอแนะของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ สมควรพิจารณาปรับปรุงเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจควบคุม ดูแลแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นๆ เป็นผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าวได้ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ ทั้งนี้ควรกำหนดโทษทางอาญาในกรณีที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งด้วย

5) มาตรการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เพียงพอ ควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยเพิ่มบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้ที่ได้รับคำสั่งและไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามมาตรา 82 (2) ไว้โดยตรง

4.2.2.3 องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลและตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เห็นควรให้ปรับปรุงและแก้ไขเกี่ยวกับการองค์กรและกระบวนการพิจารณาคำร้องคัดค้านคำสั่ง

ของ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ โดยให้คณะกรรมการควบคุมมลพิษอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 53 วรรคสองแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาคำร้องคัดค้านเฉพาะด้าน เช่น คณะอนุกรรมการที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมลพิษทางน้ำ เป็นต้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาคำร้องคัดค้าน คำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในเบื้องต้น ก่อนนำเสนอให้คณะกรรมการควบคุมมลพิษ พิจารณาวินิจฉัยสั่งการ ทั้งนี้ ควรปรับปรุงแก้ไขกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการ ควบคุมมลพิษ โดยต้องกำหนดให้เปิดรับฟังพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคำคัดค้านได้อย่าง กว้างขวาง

4.2.2 ข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะในทางปฏิบัตินี้ เป็นผลจากการศึกษาวิจัยภาคสนาม ที่ผู้เขียนได้สรุป สภาพปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไว้หลายประการ โดย ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติซึ่งอาจเป็นการลดหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ดังนี้

1) ปัญหาในทางปฏิบัติที่จะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรมีการจัดอบรมเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ได้รับการแต่งตั้งให้มีความรู้ ความเข้าใจในการ ปฏิบัติงานทั้งในด้านเทคนิควิชาการ ความรู้ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ตลอดจน ความรู้เกี่ยวกับวิธีการและการใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ เพื่อให้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีความเข้าใจโดยสามารถปฏิบัติงานได้อย่างลุล่วง ส่งผลต่อการรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมในภาพรวม โดยมีการจัดงบประมาณในการอบรมเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ควรมีการทดสอบความรู้ ความเข้าใจและความสามารถของเจ้าพนักงานที่เข้ารับการอบรมเพื่อ เป็นการประเมินและวัดมาตรฐานในการดำเนินงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในแต่ละ ตำแหน่ง ซึ่งจะก่อให้เกิดแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ในอนาคตได้ต่อไป

2) ปัญหาด้านเทคนิคในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ควร จัดทำคู่มือประกอบการปฏิบัติงานในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยให้มีเนื้อหาที่ชัดเจน เข้าใจได้ง่าย และจัดทำคู่มือเกี่ยวกับแนวทางและรูปแบบในการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุม มลพิษเพื่อให้เป็นแบบแผนและมาตรฐานเดียวกันในการพิจารณาสั่งการกับแหล่งกำเนิดมลพิษ ทั้งนี้ ควรจัดงบประมาณให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ในการ ตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในระดับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความถูกต้องรวดเร็ว สามารถแก้ปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้ทันที

รายการอ้างอิง

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. หนังสือ ที่ วว 0202/2697, 22 กุมภาพันธ์ 2539 กรุงเทพมหานคร. หนังสือ ด่วนมาก ที่ กท 0503/8718, 15 กรกฎาคม 2538.

โกเมท ทองภิญโญชัย. การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.

ควบคุมมลพิษ, กรม. ข้อเสนอแนะการปรับปรุงกลไกการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: กรมควบคุมมลพิษ, 2540.

ควบคุมมลพิษ, กรม. คู่มือ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ. กรุงเทพมหานคร: กรมควบคุมมลพิษ, 2542.

ควบคุมมลพิษ, กรม. โครงการจัดทำหลักเกณฑ์เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. กรุงเทพมหานคร: กรมควบคุมมลพิษ. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ควบคุมมลพิษ, กรม. รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร: He's Company Limited, 2542.

ควบคุมมลพิษ, กรม. รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2541. กรุงเทพมหานคร: กรมควบคุมมลพิษ. (อัดสำเนา)

คำวินิจฉัยข้อหารือของสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ 79/2537 เรื่อง อำนาจการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535. วารสารอัยการพิเศษ 57 ฉบับที่ 4 (2538): 27-32.

คำสั่งกรมโรงงานอุตสาหกรรม ที่ 268/2543 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2543.

คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 282/2541 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2541.

คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 175/2543 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2543.

Jetro Bangkok. การควบคุมมลพิษทางด้านอุตสาหกรรม บทความโดยทั่วไป และวิธีการปฏิบัติในประเทศญี่ปุ่น สำหรับมลพิษทางน้ำ. ม.ป.ท.,ม.ป.ป.

จรณชัย ศัลยพงษ์. รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528

เฉลิมชาติ แจ่มจรรยา, ศุภมล ศรีสุขวัฒนา และสมชาย ตู่แก้ว. คู่มือ (เล่ม 3) แนวทางการยกข้ออ้างกำหนดของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535. กรุงเทพมหานคร:

โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2541.

ชไลธร ภาโคตร. นายอำเภอกระทู้มแบน จังหวัดสมุทรสาคร. สัมภาษณ์, 8 พฤษภาคม 2543.

ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตน์ เจริญเมือง, ธเนศวร์ เจริญเมือง และไพสิฐ พานิชกุล. การผังเมืองของ
เกี่ยวโตและนารา บทเรียนสำหรับเชียงใหม่, 2541.

ดวงทิพย์ ปัญญาติลก. หัวหน้าฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขภาพิบาล สำนักงานเขตหนองแขม
กรุงเทพมหานคร. สัมภาษณ์, 2 มิถุนายน 2543.

ธีรยุทธ เฉลิมช่วง. นายอำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี. สัมภาษณ์, 9 พฤษภาคม 2543.

นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน. รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540.
กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์วิฑูรย์การปก, 2542.

นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน. รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2541.
กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พิทักษ์อักษร, 2543.

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. สัญญาทางปกครองฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง 5 (2529): 95-97
บุญจง ขาวสิทธิวงษ์. องค์การและกฎหมายสิ่งแวดล้อมของบางประเทศ. วารสารพัฒนาบริหาร
ศาสตร์ 39 (กรกฎาคม-กันยายน 2542): 33.

ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ
. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 110 ตอนที่ 92. (วันที่ 13 กรกฎาคม 2536).

ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536) เรื่อง แต่งตั้งเจ้า
พนักงานควบคุมมลพิษ. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 110 ตอนที่ 92. (วันที่ 13 กรกฎาคม
2536).

ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2537) เรื่อง แต่งตั้งเจ้า
พนักงานควบคุมมลพิษ. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 111 ตอนที่ 41 ง. (วันที่ 24
พฤษภาคม 2537).

ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2537) เรื่อง แต่งตั้งเจ้า
พนักงานควบคุมมลพิษ. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 111 ตอนที่ 76 ง. (วันที่ 22 กันยายน
2537).

ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 5 และ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2540)
เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 114 ตอนที่ 16 ง. (วัน
ที่ 25 กุมภาพันธ์ 2540).

ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2541) เรื่อง แต่งตั้งเจ้า
พนักงานควบคุมมลพิษ. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 115 ตอนที่ 38 ง. (วันที่ 12
พฤษภาคม 2541).

ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2543) เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 117 ตอนที่ 26 ง. (วันที่ 30 มีนาคม 2543).

ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวล เฉลียว. รักษาการหัวหน้าฝ่ายกฎหมายสิ่งแวดล้อม กองนิติการและเรื่องราวร้องทุกข์ กรมควบคุมมลพิษ. สัมภาษณ์, 18 สิงหาคม 2543.

ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

ประวัติ รัฐธรรมนูญ. นายอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ. สัมภาษณ์, 28 เมษายน 2543.

ปรีชา สุสันต์. หัวหน้าฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ สำนักงานเขตรัฐบุรณะ กรุงเทพมหานคร. สัมภาษณ์, 4 พฤษภาคม 2543.

พนัส ทัศนียานนท์. วุฒิสมาชิก. สัมภาษณ์, 4 ตุลาคม 2543.

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 109 ตอนที่ 38. (วันที่ 5 เมษายน 2535).

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก. (วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539).

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอนที่ 44. (วันที่ 9 เมษายน 2535).

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอนที่ 37. (วันที่ 4 เมษายน 2535).

พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 58 ร.จ. 1963 ตอนที่ 97. (วันที่ 30 ธันวาคม 2484).

ยุทธนา ธีรเหลือ. ผู้อำนวยการเขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร. สัมภาษณ์, 2 พฤษภาคม 2543.

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอนที่ 108. (วันที่ 16 ตุลาคม 2535).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 111 ตอนพิเศษ 9 ง. (วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2537).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 113 ตอนที่ 13 ง. (วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2539).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 111 ตอนพิเศษ 9 ง. (วันที่ 30 มกราคม 2539).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 114 ตอนพิเศษ 125 ง. (วันที่ 30 ธันวาคม 2540).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 9 ก. (วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542).

- ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 114 ตอนที่ 76 ง. (วันที่ 23 กันยายน 2540).
- รังสิกร อุปพงศ์. ทฤษฎีการบริการสาธารณะในประเทศไทย. วารสารนิติศาสตร์ 18 ฉบับที่ 3 (2531): 54-55.
- วิเทศ. การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย (ตอนที่ 1). วารสารเทศบาล 93 (ตุลาคม 2541): 27-28.
- สนิท เหลืองภิรมย์. นายอำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี. สัมภาษณ์, 19 พฤษภาคม 2543.
- สุณีย์ มัลลิกะมาลย์. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2. สำนักพิมพ์นิติธรรม: กรุงเทพมหานคร, 2542.
- สุนัย จันทร์ตริ. การห้ามประกอบอาชีพ หรือวิชาชีพบางอย่างตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 50. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.
- สมศักดิ์ เรียงจรูญกุล. การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการบริหารจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- อัจฉรา จันทร์ฉาย. การศึกษาเปรียบเทียบการจัดการสิ่งแวดล้อมของบริษัทญี่ปุ่นในประเทศไทย และประเทศญี่ปุ่น, 2540
- อนันต์ ไชยศักดิ์. โครงสร้างการปกครองประเทศไทย (ตอนที่ 6). วารสารนิติศาสตร์ท้องถิ่น 39 (ธันวาคม 2542): 71-72.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. รวมกฎหมายเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสียจากโรงงาน. กรุงเทพมหานคร, 2535. (อัดสำเนา)
- อมร จันทร์สมบูรณ์. Law Enforcement: มิติที่ 3 ของกฎหมาย. วารสารกฎหมายปกครอง 9 (เมษายน 2535): 11-23.

ภาษาต่างประเทศ

Code of Regulation Title 40 Chapter 1 Environmental Protection Agency Part I Subpart B: Headquarters, 1.25 Staff Offices.

Edward S. Corwin. The Constitution and what it means today. New Jersey: Princeton University Press, 1974.

Japan: Mechanics of Environment Policy. Available from www.rrri.org 10 September 2000.

US: Environmental Protection Agency. Principles of environmental enforcement.

Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1992.

What is the Environmental Appeals Board. Available from www.epa.gov 29 February 2000.

William J. Futrell. "The Administration of environment law" in Celia Campbell-Mohn, Barry Breen and William J. Futrell (eds), Environmental Law from Resources to Recovery. West Publishing, 1993



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก

วัตถุประสงค์และเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

1. ความเป็นมาและหลักการของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ในอดีต เมื่อพิจารณาถึงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในแต่ละฉบับ รัฐจะเน้นด้านการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก มุ่งแปรรูปผลผลิตจากภาคเกษตรกรรมเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม ส่งเสริมการประกอบกิจการอุตสาหกรรมทุกประเภท ทั้งนี้กระบวนการผลิตของทั้งภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรมดังกล่าวต้องใช้วัตถุดิบจากทรัพยากรธรรมชาติ เคมีภัณฑ์ และพลังงาน นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจึงเน้นการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ ต่อกระบวนการพัฒนา โดยไม่ได้คำนึงถึงความสมดุลทางสิ่งแวดล้อมที่ต้องสูญเสียไป จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่จำกัดดังกล่าว จนกระทั่ง เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การแพร่กระจายของมลพิษที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากกระบวนการพัฒนา ความตื่นตัวเรื่องสิ่งแวดล้อมจากหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจึงได้ริเริ่มขึ้น รัฐบาลหันมาสนใจปัญหาสิ่งแวดล้อม มากขึ้น โดยนำเรื่องสิ่งแวดล้อมบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยหลายฉบับและมีการกำหนดนโยบายในการรักษาสิ่งแวดล้อมของชาติไว้ในนโยบายของ รัฐบาลที่แสดงต่อสภาหลายสมัย ทั้งนี้สืบเนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นให้เห็นเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เช่น กรณีการเน่าเสียของ แม่น้ำเจ้าพระยาหรือกรณีการเน่าเสียของแม่น้ำแม่กลองอันเป็นผลมาจากการปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาล เป็นต้น ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ โดยไม่มีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยตรง จึงนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 อันเป็นกฎหมายแม่บทของการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยฉบับแรก ในสมัยรัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์

โดยมีหลักการและเหตุผลที่ว่า¹

“เนื่องจากเวลานี้ปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ดินเสีย น้ำเน่า อากาศเป็นพิษ ป่าไม้ ต้นน้ำลำธารถูกทำลาย กำลังทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ปัญหาเหล่านี้มีผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของประชากรและการหลั่งไหลจากชนบทเข้าสู่เมืองใหญ่ๆ ประการหนึ่ง การจัดใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่ถูกต้อง ทำให้ป่าไม้ แร่ธาตุเชื้อเพลิงหมดสิ้นไปโดยเร็วประการหนึ่ง และการสร้างอุตสาหกรรมตลอดจนการนำเทคโนโลยีมาใช้โดยไม่คำนึงถึงผลสะท้อนที่จะตามมาในรูปความเสื่อมโทรมของสภาพสิ่งแวดล้อมอีกประการหนึ่ง ประกอบกับความเสื่อมโทรมดังกล่าวนี้ได้เข้าขั้นวิกฤติในประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ จึงได้มีแนวโน้มที่ประเทศเหล่านั้นจะพยายามระบายนอุตสาหกรรมสกปรกมายังประเทศด้อยพัฒนาเช่นประเทศไทย ปัญหาเหล่านี้จึงเพิ่มความรุนแรงยิ่งขึ้นเป็นทวีคูณ ซึ่งหากไม่ได้รับการป้องกันและแก้ไขเสียแต่ต้นแล้ว ก็เกิดความเดือดร้อนต่อชีวิต สุขภาพ อนามัย และความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอันมาก จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 มีเนื้อหาเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ คือ

- 1) ให้มีการก่อตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ขึ้นเป็นองค์กรและหน่วยงานของรัฐบาลกลางในการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อม
- 2) การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 3) กำหนดกระบวนการทางกฎหมายสำหรับการนำมาตราการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) มาใช้บังคับแก่โครงการหรือกิจการบางอย่าง
- 4) ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรืออันตรายร้ายแรงทางด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น

¹ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “รายงานการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518, ครั้งที่ 11 ถึง ครั้งที่ 15, ” 2517.

แม้ว่าการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ จะเป็นความพยายามของรัฐบาลครั้งแรกเพื่อวางกรอบในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมให้เป็นระบบกว่าที่ผ่านมาก็ตาม แต่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนั้นไม่สามารถมีผลใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมีข้อจำกัดและข้อบกพร่องหลายประการที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดประสิทธิผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง อาทิเช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรและหน่วยงานของรัฐบาลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎข้อบังคับที่จำเป็นสำหรับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการควบคุมและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่าง ๆ ตลอดจนไม่สามารถที่จะกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นได้ ทำให้หน่วยงานทั้งหลายซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังคงสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ภายใต้ใต้อำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างเป็นเอกเทศไม่ขึ้นกับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่อย่างใด และแม้ว่าจะมีการแก้ไขปรับปรุง 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2521 และปี พ.ศ. 2522 ก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ก็ยังคงขาดบทบัญญัติอันเป็นประเด็นสำคัญในแง่ของการบังคับใช้เพื่อการควบคุมมลพิษและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทำให้การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัญหาสิ่งแวดล้อมยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลในยุคนั้น จึงมีนโยบายที่จะปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมในทุกด้าน โดยให้สามารถนำมาใช้เป็นกลไกและมาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมให้เกิดประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง จึงได้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับนี้ และได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ขึ้นใช้บังคับแทนโดยมีหลักการและเหตุผล คือ²

- “1. ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
2. จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
3. กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้

² สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, ครั้งที่ 7/2535, " 17 มกราคม 2535.

เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบโดยตรง

4. กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับมลพิษ

5. กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน และ

6. กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม”

เห็นได้ว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับนี้ เป็นความพยายามของรัฐบาลที่ต้องการปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับเดิม คือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้บรรจุกลไกและมาตรการใหม่ ๆ ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้วแต่เดิมด้วย

2. มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทย ที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษโดยตรง โดยได้มีการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะในหมวด 4 ตั้งแต่มาตรา 52 - 93 ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่กฎหมายฉบับนี้ได้วางไว้ มีความครอบคลุมในทุกแหล่งกำเนิดมลพิษและมลพิษทุกประเภท เช่น ปัญหามลพิษทางน้ำจากชุมชนหรือโรงงานอุตสาหกรรม มลพิษทางเสียงจากยานพาหนะ เป็นต้น ซึ่งในภาพรวมของหลักเกณฑ์ทางกฎหมายตามกฎหมายฉบับนี้ มีสาระสำคัญ ดังนี้

1) มีการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมมลพิษขึ้น เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ เช่น มีอำนาจเสนอแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันและแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทต่างๆ รวมทั้งเป็นผู้

ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศตามที่กำหนดในมาตรา 52 และมาตรา 53

2) มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษ เช่น กำหนดให้แก่วัฒนธรรมว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด มลพิษสำหรับควบคุมการระบายน้ำเสีย อากาศเสียหรือของเสียได้ตามมาตรา 55 หรือการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นของส่วนราชการต่าง แต่จะต้องมีค่ามาตรฐานไม่ต่ำกว่าค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษที่ออกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยสามารถกำหนดมาตรฐานที่เข้มงวดกว่าได้ตามมาตรา 56

3) มีการประกาศกำหนดให้บางพื้นที่เป็นเขตควบคุมมลพิษ อันเนื่องมาจากในพื้นที่นั้น ได้เกิดปัญหามลพิษที่มีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จนถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ โดยมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อวางมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ คือ กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตท้องที่ที่ถูกประกาศกำหนดเป็นเขตควบคุมมลพิษต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือ ในแผนปฏิบัติการดังกล่าวจะต้องกำหนดให้ส่วนราชการทำการจัดสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมด้วยตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 59 ถึงมาตรา 61

4) มีการกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและวางมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ สำหรับปัญหามลพิษทุกประเภทไว้เป็นหมวดเฉพาะ เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศและเสียง มลพิษอื่นและของเสียอันตราย โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (Polluter-Pays-Principle) เช่น การกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกประกาศให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ ที่จะต้องควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ต้องจัดสร้างระบบบำบัดน้ำเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดตามมาตรา 70

5) กำหนดกระบวนการในการตรวจสอบและควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภท โดยกำหนดให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตรวจสอบและควบคุมมลพิษทางอากาศและเสียงจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นยานพาหนะตามมาตรา 65 และกำหนดให้มีเจ้าพนักงาน

ควบคุมมลพิษ เป็นผู้ที่มีอำนาจตรวจสอบและควบคุมมลพิษประเภทอื่นๆ เช่น อำนาจตามมาตรา 82 โดยที่บทบาท อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ จะครอบคลุมปัญหามลพิษ กว้างขวางกว่าเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นๆ เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมเฉพาะมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษได้ทุกประเภท เช่น มลพิษจากชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม เป็นต้น



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ข

องค์การที่ดำเนินการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ภารกิจหลักของรัฐในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม เพื่อให้สังคมเกิดความปลอดภัย รัฐจำเป็นต้องมีอำนาจในการดำเนินการอย่างชอบธรรมเพื่อเข้าควบคุมและแทรกแซงการประกอบกิจการต่างๆ ของเอกชนให้ไปในแนวทางที่สอดคล้องและสมดุลกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจ รัฐจึงต้องตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเพื่อกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ ให้อยู่ในกรอบของการไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม โดยวางมาตรการต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางทั้งในเชิงป้องกันและแก้ไขปัญหา ตลอดจนกำหนดแนวทางที่เป็นการประสานผลประโยชน์และความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ระหว่างผลประโยชน์ของปัจเจกชนและผลประโยชน์ของสาธารณชน ดังเช่น กรณีการใช้อำนาจของรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทต่างๆ รัฐต้องตรากฎหมาย เพื่อกำหนดกระบวนการ ขั้นตอน ตลอดจนมาตรการในการใช้อำนาจของรัฐ ทั้งนี้ การใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวต้องมีความเหมาะสม และสร้างความชอบธรรมให้แก่ปัจเจกชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจรัฐด้วย

เมื่อมีการตรากฎหมายใด ๆ ขึ้นใช้บังคับแล้ว การดำเนินกิจกรรมใด ๆ ของรัฐเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติของกฎหมาย จำต้องมีองค์กรและเจ้าพนักงานต่างๆ เป็นผู้ใช้อำนาจหรือปฏิบัติการแทนรัฐ เนื่องจากโดยฐานะของรัฐแล้ว แม้รัฐจะมีฐานะเป็นบุคคล แต่เป็นบุคคลในแง่นามธรรมหรือนิติบุคคลเท่านั้น ดังนั้น การแสดงเจตนาใดๆ ของรัฐ จำต้องมีบุคคลธรรมดาคนหนึ่งหรือคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ในการแสดงเจตนาและดำเนินกิจกรรมในนามของรัฐ¹ องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นกลไกสำคัญที่จะเป็นผู้นำเอามาตรการต่าง ๆ ของกฎหมายไปสู่การบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม โดยมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นตัวกำหนดบทบาท อำนาจและหน้าที่ต่าง ๆ ขององค์กรและเจ้าพนักงานของรัฐ ทั้งนี้ องค์กรและเจ้าหน้าที่

¹ ดร. ชาญชัย แสงวงศ์, การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540), หน้า 12

ของรัฐที่ เป็นผู้ดำเนินการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่สำคัญมีดังนี้

1. องค์การราชการส่วนกลาง

1.1 นายกรัฐมนตรี

เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยมีบทบัญญัติ
แห่ง

กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กล่าวคือ ตามมาตรา 12 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ นายกรัฐมนตรีจึงมีบทบาทในฐานะเป็นผู้วางนโยบายและแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ และมีอำนาจสั่งการเองได้โดยตรงในกรณีฉุกเฉินตามมาตรา 9 อำนาจสั่งการนี้ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจสั่งการในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองโดยสามารถมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติแทนภายในเขตจังหวัดของตนได้ ดังเช่น กรณีปัญหาการเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำในพื้นที่น้ำจืด ที่นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2541 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2541 มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งตามความในมาตรา 9 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อระงับการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำระบบความเค็มต่ำในพื้นที่น้ำจืด² ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่มีการใช้อำนาจตามความในมาตรา 9 เพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วน

1.2 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติถือเป็นองค์กรหลักในการกำหนดนโยบาย

² สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2541, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พิทักษ์อักษร, 2543), หน้า 207

ด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งโครงสร้างของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จะประกอบไปด้วยบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ของประเทศ อาทิเช่น มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ ร่วมเป็นคณะกรรมการอยู่ด้วย³

ซึ่งการยกระดับกรรมการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้เป็น กรรมการระดับรัฐมนตรีของแต่ละกระทรวง อาจจะเป็นผลสืบเนื่องจากที่เจตนาของ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ต้องการให้การ ดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน ทำให้มติ ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งออกมาจากกรรมการที่เป็นรัฐมนตรีของทุกกระทรวง จึง เป็นการสมควรที่หน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะในระดับใดต้องปฏิบัติตามให้มีความสอดคล้องกัน ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่สำคัญกำหนดอยู่ในมาตรา 13 เช่น กำหนดนโยบายและแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดมาตรฐานคุณภาพ สิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป เป็นต้น

บทบาทของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่มีความสัมพันธ์กับเจ้าพนักงาน ควบคุมมลพิษ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจ และหน้าที่แก่คณะกรรมการแล้ว พบว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ไม่ได้เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือให้ความเห็นชอบในการ แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแต่อย่างใด แต่มีส่วนเกี่ยวข้องกับมาตรการที่เจ้าพนักงานควบคุม มลพิษนำไปใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ กล่าวคือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบกับการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ ควบคุมมลพิษเป็นผู้เสนอขึ้นมา ก่อนจะถูกประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ทั้งนี้การกำหนดมาตรฐาน ดังกล่าว ถือเป็นแนวทางที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะนำไปใช้เป็นหลักการในการตรวจสอบและ ควบคุมการประกอบกิจการต่างๆ ของแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นจะต้องทำ การบำบัดมลพิษให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายประกาศกำหนดไว้ เช่น มาตรฐานควบคุมการ

³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 12

ระบายนํ้าทิ้งจากอาคารบางประเภท และบางขนาด⁴

1.3 คณะกรรมการควบคุมมลพิษ

คณะกรรมการควบคุมมลพิษเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการปัญหา มลพิษที่สำคัญอีกองค์กรหนึ่ง โดยเป็นองค์กรที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยมี วัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการในด้าน การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษเป็นหลัก โครงสร้างของ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ ประกอบไปด้วยบุคลากรที่มีตำแหน่งระดับผู้บริหารขององค์กรของ รัฐเป็นส่วนใหญ่⁵ เช่น ปลัดกระทรวงกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม อธิบดีกรม เจ้าท่า อธิบดีกรมการขนส่งทางบก อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมอนามัย เป็นต้น

บทบาทของคณะกรรมการควบคุมมลพิษที่สำคัญ เช่น มีอำนาจเสนอแผนปฏิบัติการ เพื่อป้องกันและแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภท ต่างๆ ทั้งนี้ยังทำหน้าที่เป็นองค์กรที่คอยให้คำแนะนำ ให้ความเห็น และเป็นผู้ประสานงานระหว่าง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ในการดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษตามที่ กำหนดไว้ในมาตรา 53

ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการควบคุมมลพิษกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ในการปฏิบัติการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เห็นเด่นชัดก็คือ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคำคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครอง แหล่งกำเนิดมลพิษ ผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดอากาศเสีย หรือผู้ควบคุม ที่ได้รับ ผลกระทบจากการออกคำสั่งตามมาตรา 82 ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ได้ยื่นร้องคัดค้านต่อ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ ซึ่งคณะกรรมการควบคุมมลพิษเป็นองค์กรแรกที่เป็นผู้ตรวจสอบและ

⁴ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบาย นํ้าทิ้งจากอาคารบางประเภท และบางขนาด ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนพิเศษ 9 ง วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2537

⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 52

ควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ
ผลกระทบจากคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

เพื่อให้เกิดความชอบธรรมแก่ผู้ได้รับ

1.4 กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

นอกจากจะมีการปรับโครงสร้างของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติใหม่ รวมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมมลพิษแล้ว การตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังส่งผลให้มีการปรับปรุงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ มีการเปลี่ยนชื่อจาก "กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน" เป็น "กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม" โดยให้มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงาน สิ่งแวดล้อม และการวิจัย และปรับปรุงสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยแบ่งส่วนราชการใหม่เป็น 3 หน่วยงาน⁶ ให้มีอำนาจบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้โดยตรงโดยรับโอนอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมาดำเนินการแทน⁷ คือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่หลักเกี่ยวกับการจัดทำนโยบาย และแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำและพิจารณา รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁸ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีบทบาทหลักในการดำเนินงานส่งเสริม ทำการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ ให้บริการข้อมูลและให้ความรู้ทางด้านสิ่งแวดล้อมแก่หน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชน⁹ และหน่วยงานสุดท้าย คือ กรมควบคุมมลพิษ ซึ่งถือเป็นองค์กรหลักของประเทศที่ถูกกำหนดให้เป็นฝ่ายปฏิบัติการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไข

⁶ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2535 มาตรา 3 ประกอบกับมาตรา 4 และมาตรา 5, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 34 วันที่ 3 เมษายน 2535

⁷ พระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ไปเป็นของกรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพ สิ่งแวดล้อมและสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 34 วันที่ 3 เมษายน 2535

⁸ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 40 วันที่ 7 เมษายน 2535

⁹ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 40 วันที่ 7 เมษายน 2535

ปัญหา มลพิษที่สำคัญยิ่ง¹⁰ โดยแต่งตั้งให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้อย่างเป็นรูปธรรม และเป็นองค์กรที่ดำเนินงานและประสานงานระหว่างหน่วยงานอื่นๆ ในการดำเนินการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

1.5 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภท

1.6 พนักงานเจ้าหน้าที่

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อาจแยกพิจารณาได้ 2 ประเภท คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งเพื่อให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กล่าวคือ

1) พนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่งตั้งขึ้น เพื่อให้มีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติงานตามกฎหมายฉบับนี้ ปัจจุบัน รัฐมนตรีได้ออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วจำนวน 7 ฉบับ และสามารถแบ่งอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานไว้ 2 ลักษณะ คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจปฏิบัติการได้ทั่วประเทศ เช่น อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ ผู้ตรวจการขนส่ง กองการตรวจการขนส่ง กรมการขนส่งทางบก ข้าราชการในสังกัดกรม

¹⁰ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 40 วันที่ 7 เมษายน 2535

ควบคุมมลพิษซึ่งดำรงตำแหน่งนักวิชาการสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป¹¹ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจปฏิบัติงานเฉพาะในเขตท้องที่ที่ตนรับผิดชอบอยู่เท่านั้น เช่น ผู้บังคับการตำรวจจราจร ผู้ตรวจการซึ่งประจำอยู่ ณ สำนักงานขนส่งจังหวัด¹² ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักอนามัย¹³ ผู้อำนวยการเขต ข้าราชการในสังกัดสำนักงานเทศกิจ ซึ่งดำรงตำแหน่งพนักงานปกครอง เจ้าพนักงานปกครอง เจ้าหน้าที่ปกครอง ตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป¹⁴

ทั้งนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมมลพิษทางอากาศและเสียงจากยานพาหนะเป็นหลัก ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 65 มาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กล่าวคือ เป็นผู้มีอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมมลพิษทางอากาศและเสียงจากยานพาหนะทุกประเภท เช่น รถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์ดีเซลหรือเบนซิน รถจักรยานยนต์ หรือเรือ และหากพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าได้มีการใช้ยานพาหนะโดยฝ่าฝืนตามมาตรา 64 กล่าวคือ ยานพาหนะได้ปล่อยมลพิษเกินมาตรฐานตามที่ได้กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรฐานระดับเสียงของเรือ¹⁵ มาตรฐานค่าควันดำจากท่อไอเสียของรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์ดีเซล¹⁶ มาตรฐานควบคุมการปล่อยควันขาวจากท่อไอเสียของรถจักรยานยนต์¹⁷ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะนั้นชั่วคราว หรือโดยเด็ดขาด หากการตรวจสอบในครั้งที่สองพบว่ายังไม่มี การแก้ไขปรับปรุงยานพาหนะให้ดีขึ้น ซึ่งปัจจุบันได้มีการออกระเบียบเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการออกคำสั่ง

¹¹ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 110 ตอนที่ 93 วันที่ 15 กรกฎาคม 2536

¹² ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536) เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 110 ตอนที่ 93 วันที่ 15 กรกฎาคม 2536

¹³ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 16 ง วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2540

¹⁴ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2540) เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 16 ง วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2540

¹⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 75 ง วันที่ 20 กันยายน 2537

¹⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 76 ง วันที่ 23 กันยายน 2540

¹⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 28 ง วันที่ 8 เมษายน 2542

ดังกล่าว¹⁸ อย่างไรก็ตาม เป็นที่พิจารณาได้ว่า การใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมมลพิษทางอากาศและเสียงจากยานพาหนะดังกล่าวต้องปรากฏว่าได้มีการประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากยานพาหนะแล้ว

2) พนักงานเจ้าหน้าที่อื่นที่กฎหมายกำหนดไว้ มีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

2.1) พนักงานเจ้าหน้าที่ที่อาจได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้มีอำนาจตรวจสอบสถานที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของโครงการหรือกิจการที่เสนอขอรับความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามความในมาตรา 50 พนักงานเจ้าหน้าที่ในลักษณะนี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ ต้องไม่ถูกจำกัดอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินงานเฉพาะการตรวจสอบมลพิษทางอากาศและเสียงจากยานพาหนะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 65 มาตรา 66 และมาตรา 67 เท่านั้น กล่าวคือ ต้องกำหนดให้มีอำนาจตรวจสอบสถานที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของโครงการหรือกิจการที่เสนอขอรับความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้อีกประการหนึ่ง

2.2) พนักงานเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่ได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการตามที่กำหนดในมาตรา 93 ได้แก่ พนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนราชการในเขตควบคุมมลพิษที่ได้มีการเปิดให้บริการบำบัดน้ำเสียรวมแล้ว โดยกำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บค่าบริการ ค่าปรับ หรือเรียกrogate ค่าเสียหายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการในส่วนราชการที่พนักงานเจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่

หากวิเคราะห์ถึงอำนาจและหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ พบว่าเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ต้องการให้มีเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบมลพิษทางอากาศและเสียงเฉพาะจากแหล่งกำเนิดมลพิษ

¹⁸ กฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 34 ก วันที่ 4 มิถุนายน 2541

ประเภทยานพาหนะเพียงอย่างเดียว คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ ในขณะที่กำหนดให้มีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปในการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทอื่นๆ นอกจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทยานพาหนะที่กำหนดว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกรณีอื่นได้อีก คือ มีอำนาจตรวจสอบสถานที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของโครงการหรือกิจการที่เสนอขอรับความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บค่าบริการ หรือเรียกค่าเสียหายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการได้ ซึ่งอำนาจเหล่านี้เป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้เฉพาะแต่พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการแต่อย่างใด

2. องค์การราชการส่วนภูมิภาค

องค์การราชการส่วนภูมิภาค เป็นบุคลากรที่ได้รับการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางเพื่อไปปฏิบัติงาน ณ ท้องที่ที่กำหนด โดยบุคลากรที่มีบทบาทสำคัญตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ

2.1 ผู้ว่าราชการจังหวัด

อำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยหลักแล้วถือเป็นตัวแทนของรัฐบาลในส่วนกลาง เป็นหัวหน้าสูงสุดของจังหวัด บริหารราชการตามที่ราชการส่วนกลางมอบหมาย โดยรับเอานโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและอำเภอ พร้อมกับรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภออีกด้วย¹⁹ นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับอื่นๆ อีกหลายประการ เช่น อำนาจหน้าที่ในฐานะที่ได้รับการ

¹⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 54

แต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535²⁰ อำนาจหน้าที่ในฐานะที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535²¹

สำหรับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีหลายประการ อาทิเช่น เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นสำหรับเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 4(3) มีหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 37 หรือมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่สูงกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดในมาตรา 55 สำหรับในเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 56 นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ²² ให้มีอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษเฉพาะในเขตท้องที่ของตน เช่น อำนาจในการเข้าไปในที่ตั้งของแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อทำการตรวจสอบการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย อำนาจสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่หลีกเลี่ยงไม่จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดยังระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม ตามมาตรา 82 เป็นต้น

2.2 นายอำเภอ

บทบาทของนายอำเภอในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในประการที่สำคัญ คือ นายอำเภอเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ²³ ทั้งนี้มีอำนาจหน้าที่ในประการเดียวกันกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ กล่าวคือ มีอำนาจในการเข้าไปในแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อทำการตรวจสอบการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย อำนาจในการสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่

²⁰ คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมที่ 214/2536 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2536

²¹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 4

²² ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 110 ตอนที่ 92 วันที่ 13 กรกฎาคม 2536: 10

²³ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536) เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 110 ตอนที่ 92 วันที่ 13 กรกฎาคม 2536: 11

หลีกเลี่ยงไม่จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดยังระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม ตามมาตรา 82 เป็นต้น

3. องค์การราชการส่วนท้องถิ่น

ในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดบทบาทให้อำนาจหน้าที่ขององค์การราชการส่วนท้องถิ่นไว้ด้วยเช่นกัน เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ที่ว่า ต้องการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงานระหว่างกันอย่างสอดคล้อง โดยมีหน้าที่ร่วมกันในการดำเนินงานด้านการควบคุมมลพิษและเพื่อให้สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนได้อย่างสอดคล้องกับสภาพของปัญหา โดยได้ให้กำหนดอำนาจแก่ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” เป็นผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

3.1 ความหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามความในมาตรา 4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น หมายถึง

- 1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- 2) ประธานสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล
- 3) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- 5) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- 6) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างอื่น นอกเหนือจาก 1) ถึง 6) ข้างต้นที่ได้รับการประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้นสำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

3.2 เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษมลพิษที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตน ดังนี้

- 1) เจ้าพนักงานท้องถิ่นในท้องที่ที่ถูกประกาศกำหนดเป็นเขตควบคุมมลพิษ

ตามมาตรา 59 แล้ว มีหน้าที่ต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้นเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อนำไปรวมไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ทั้งนี้ ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้แนะนำและให้ความช่วยเหลือตามความจำเป็น ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 60

2) มีอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมหลายกรณี คือ

2.1) อำนาจในการพิจารณาออกใบอนุญาตแก่ผู้รับจ้างเป็นผู้ควบคุมหรือผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 73

2.2) อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เกี่ยวกับการจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิดไปทำการบำบัดหรือกำจัดยังระบบบำบัดของผู้รับจ้าง ให้บริการบำบัดน้ำเสียได้ โดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 74

2.3) อำนาจในการกำหนดวิธีการชั่วคราว สำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียได้ตามความจำเป็นในเขตท้องที่ที่ถูกประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่ใด ๆ ที่ยังไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมและไม่มีผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือของเสียโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 75

2.4) อำนาจในการตรวจสอบควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมือสำหรับการควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสีย น้ำเสีย ของเสียหรือมลพิษอื่น โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าวมีหน้าที่ต้องจัดทำสถิติและข้อมูล ซึ่งแสดงผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าว และบันทึกไว้เป็นหลักฐาน ณ สถานที่ตั้งของแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ทั้งนี้จะต้องจัดทำรายงานสรุปผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวส่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในท้องที่ที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นตั้งอยู่เดือนละ 1 ครั้ง ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 80 โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องตรวจสอบรายงานดังกล่าวและรวบรวมส่งให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเขตท้องที่นั้นอีกต่อหนึ่งและยังมีสิทธิที่จะนำความเห็นประกอบรายงานได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา

2.5) อำนาจในการจัดเก็บค่าบริการ ค่าปรับและเรียกค่าเสียหายใน ส่วนที่เกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการที่ราชการส่วน ท้องถิ่นหรือส่วนราชการนั้นจัดสร้างขึ้น ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 93

เห็นได้ว่า บทบาท อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีความ ครอบคลุมทั้งในด้านการวางแผนเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการป้องกันและแก้ไข ปัญหามลพิษ โดยมีอำนาจในการตรวจสอบควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษในท้องถิ่นของตน ทั้งนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดไว้ในลักษณะที่ว่า การดำเนินการใด ๆ ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะมีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้ดูแลและให้คำแนะนำให้ความช่วยเหลืออยู่เสมอ เพื่อต้องการให้เกิดการประสานงานร่วมมือกันระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมอาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่งตั้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อปฏิบัติการเกี่ยวกับการ ควบคุมมลพิษ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการในฐานะที่เป็น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ค

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามคำนิยามในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หมายถึง ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ออกประกาศและคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งให้ข้าราชการในสังกัดส่วนราชการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้ง หากแยกพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุให้ได้ 2 ประเภท คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจโดยทั่วไป และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่บางประการเฉพาะที่กฎหมายกำหนดให้ ดังนี้

1. พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจโดยทั่วไป ได้แก่

1.1 อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม รองอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการกองควบคุมโรงงาน ผู้อำนวยการกองควบคุมวัตถุมีพิษและเคมีภัณฑ์ ผู้อำนวยการกองความปลอดภัยโรงงาน ผู้อำนวยการกองตรวจโรงงาน ผู้อำนวยการกองสิ่งแวดล้อมโรงงาน ผู้อำนวยการศูนย์บริการเพื่อการลงทุน ผู้ดำรงตำแหน่งวิศวกรตรวจโรงงาน 7 และนักวิชาการสิ่งแวดล้อม 7¹

1.2 ข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ได้แก่ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม รองปลัดกระทรวง ผู้ตรวจราชการกระทรวง ผู้ตรวจการอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการกองกลาง นิติกรตั้งแต่ระดับ 6 ขึ้นไป อุตสาหกรรมจังหวัด และผู้ช่วยอุตสาหกรรมจังหวัด²

1.3 ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และนายอำเภอ³

¹ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) วันที่ 17 กันยายน 2535

² คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 465/2535 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2535

³ คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 214/2536 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2535

1.4) ข้าราชการสังกัดกรมโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่ วิศวกร⁴ และหัวหน้าฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรม⁵

2. พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่บางประการเฉพาะที่กฎหมายกำหนดให้ ได้แก่

2.1 ข้าราชการสังกัดกรมโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่ วิศวกรตรวจโรงงาน นักวิชาการสิ่งแวดล้อม นักวิทยาศาสตร์ นิติกร และเจ้าหน้าที่ตรวจโรงงาน⁶

2.2 ข้าราชการสังกัดสำนักอุตสาหกรรมจังหวัด สำนักปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ได้แก่ วิศวกร และเจ้าหน้าที่อุตสาหกรรม⁷

บุคคลที่ดำรงตำแหน่งตาม 2.1 และ 2.2 ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ จะมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามเฉพาะ มาตรา 11 วรรคสาม มาตรา 35 (1) มาตรา 38 และมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และสำหรับข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 4 จะมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ด้วย

2.3 พนักงานเจ้าหน้าที่ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สังกัดกองก่อสร้างและบำรุงรักษา กองควบคุมสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย กองการอนุญาต กองสิทธิประโยชน์ และสำนักงานนิคมอุตสาหกรรม ได้แก่ ผู้อำนวยการกอง หัวหน้างาน วิศวกร วิทยาการ นักวิทยาศาสตร์ และช่าง⁸

พนักงานเจ้าหน้าที่ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่ได้รับการแต่งตั้งให้

⁴ คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 113/2542 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2542

⁵ คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 115/2542 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2542

⁶ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) วันที่ 17 กันยายน 2535

⁷ คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 466/2535 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2535

⁸ คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 3/36 (พ.ศ. 2536) ลงวันที่ 7 มกราคม 2536

เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จะมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามมาตรา 35 (1) มาตรา 38 และมาตรา 40 เฉพาะในเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งจัดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเท่านั้น

2.4) ข้าราชการสังกัดสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม รองผู้อำนวยการ ผู้อำนวยการศูนย์ข้อมูลอุตสาหกรรม นักวิชาการอุตสาหกรรม นักสถิติ นักวิชาการคอมพิวเตอร์ เจ้าหน้าที่ระบบงาน และเจ้าพนักงานสถิติ โดยมีอำนาจเฉพาะปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535⁹



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹ คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 50/2542 ลงวันที่ 27 มกราคม 2542

ภาคผนวก ง

สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา (The Environmental Protection Agency of US: EPA)

1. วิวัฒนาการและกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา

แม้จะไม่มีเอกสารหรือหลักฐานปรากฏที่แสดงถึงวิวัฒนาการเริ่มต้นของความตระหนักของประชาชนต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่ความเคลื่อนไหวทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอาจเป็นผลสืบเนื่องจากยุคของการปฏิวัติอุตสาหกรรม (ค.ศ.1800) โดยจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งนั้นเป็นที่ยอมรับว่ามีอิทธิพลอย่างกว้างขวางต่อจิตสำนึกของประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างสูง ตลอดจนความต้องการในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีปริมาณเพิ่มขึ้น โดยในปลายศตวรรษที่ 19 ประชาชนในประเทศได้ให้ความสนใจ และมีความวิตกกังวลเกี่ยวกับการเททิ้งของเสียลงสู่แหล่งน้ำที่ใช้ในการเดินเรือเป็นอันมาก จึงนำไปสู่การตรากฎหมายเกี่ยวกับความผิดด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นฉบับแรก คือ The Rivers and Harbors Act of 1899 โดยได้บัญญัติข้อห้ามเกี่ยวกับเททิ้งของเสียลงสู่แหล่งน้ำที่ใช้ในการเดินเรือ นับว่าเป็นความพยายามครั้งแรกของการบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมการเททิ้งของเสีย นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติห้ามกระทำการใดๆ ที่มีลักษณะถือเป็นการรบกวนต่อการเดินเรือทางน้ำของสหรัฐอเมริกา โดยกำหนดให้เป็นเรื่องที่ผิดกฎหมายหากทำการก่อสร้างท่าเทียบเรือ หรือสะพานยื่นออกไปในทะเล กำแพงสำหรับกันคลื่น เขื่อนที่ยื่นออกไปในทะเล หรือสิ่งก่อสร้างที่คล้ายคลึงกันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐ หรือในกรณีที่ทำกรเปลี่ยนแปลงทางเดินน้ำ ที่ตั้งหรือสภาวะของทางเดินน้ำโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล เป็นต้น¹ เห็นได้ว่านโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ การจัดให้มีระบบอนุญาต และแนวความคิดในเรื่องระบบอนุญาตที่จะต้อง มีหนังสืออนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากรัฐบาลภายใต้บทบัญญัติของ The Rivers and Harbors Act ต่อมาได้กลายเป็นแบบอย่างของระบบอนุญาตเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งในปัจจุบันได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของบัญญัติกฎหมายควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

¹ Jeffrey W. Vincoli, Basic guide to environmental compliance (New York: Van Nostrand Reinhold, 1993), pp. 3-4.

แต่หลังจากที่มีการตรากฎหมายฉบับดังกล่าวแล้วก็ไม่ปรากฏว่ามีการตรากฎหมายที่สำคัญในช่วงต้นของศตวรรษที่ 20 อีกจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1954 มีการตรากฎหมาย The Atomic Energy Act โดยผลของกฎหมายได้มีการก่อตั้งคณะกรรมการพลังงานปรมาณู (Atomic Energy Commission: AEC) กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมการสำหรับการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการวิจัยโครงการและการพัฒนาและผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ โดยในระยะเริ่มต้นนั้น ประชาชนโดยทั่วไปสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายการควบคุมของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการอย่างกว้างขวาง ในการดำเนินการตามกฎระเบียบของโครงการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการใช้พลังงานปรมาณู² และต่อมาในปี ค.ศ.1955 ได้มีการตรากฎหมาย The Air Pollution Control Act โดยกำหนดให้ U.S. Public Health Service (PHS) เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการวิจัยและให้ความช่วยเหลือมลรัฐ และท้องถิ่นในการควบคุมมลพิษทางอากาศ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้พัฒนาเป็น Clean Air Act ในปัจจุบัน

ในช่วงเวลาต่อมา ความตื่นตัวเรื่องสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มได้รับความสนใจมากขึ้น โดยในช่วง ปี ค.ศ. 1960-1970 ถือเป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์อเมริกาให้ความสำคัญและให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐได้กำหนดนโยบายควบคุมสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ มีความเข้มงวดมากขึ้น มีแบบแผนสอดคล้องกับสถานการณ์ของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ประกอบกับที่มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อบังคับใช้กับปัญหาสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ เช่น Solid Waste Disposal Act (ค.ศ. 1965) Pollution Prevention Packing Act (ค.ศ. 1970) National Environmental Policy Act (ค.ศ. 1970) Ocean Dumping Act (ค.ศ. 1972) Hazardous Materials Transportation Act (ค.ศ. 1975) Resource Conservation and Recovery Act (ค.ศ. 1976) Toxic Substances Control Act (ค.ศ. 1976)³ เป็นต้น การบัญญัติกฎหมายในแต่ละฉบับ รัฐได้กำหนดมาตรการทั้งที่เป็นการออกคำสั่งและควบคุม (Command and Control) การสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติตามกฎหมายโดยใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ ตลอดจนมาตรการต่างๆ อีกหลายมาตรการ

² Ibid., pp.4-5.

³ Introduction to laws and regulations. Available from www.epa.gov, 25 June 2000.

ทั้งนี้ การบัญญัติกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาจะเป็นไปตามระดับของหลักการปกครองของประเทศ กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบบสหพันธรัฐ คือ มีแบ่งการปกครองเป็น 2 ระดับ ได้แก่ รัฐบาลสหรัฐหรือรัฐบาลกลาง (Federal) กับรัฐบาลมลรัฐ (State) โดยมีการกระจายอำนาจในการบริหารประเทศที่มีความเป็นอิสระต่อกันในบางส่วน ซึ่งรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ จะมีอำนาจทั้งในการบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ทั้งนี้ อำนาจของรัฐบาลทั้งสอง มีรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาเป็นตัวกำหนดอำนาจในแต่ละระดับ เพื่อป้องกันการขัดแย้งและความซ้ำซ้อนที่อาจเกิดขึ้นได้ ดังความที่ปรากฏในบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 10 (Amendments x) แห่งรัฐธรรมนูญที่ว่า “บรรดาอำนาจที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติมอบหมายให้เป็นของสหรัฐหรือมิได้ห้ามมลรัฐมิให้มันั้น ให้สงวนไว้แก่มลรัฐต่างๆ หรือแก่ประชาชน”⁴

เห็นได้ว่าการบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนดให้เป็นพันธกรณีของสหรัฐ (Federal) ในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมไว้โดยตรง ส่งผลให้การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับมลรัฐต่างๆ ในฐานะที่เป็นกฎหมายของสหรัฐเพื่อใช้กับมลรัฐต่างๆ ประสบปัญหาอุปสรรค เพราะถือว่าการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นอำนาจโดยเฉพาะของแต่ละมลรัฐ⁵ มลรัฐจึงมีสิทธิและหน้าที่ที่จะออกข้อกำหนด กฎเกณฑ์เกี่ยวกับควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่โดยที่บทบัญญัติในหมวด 1 มาตรา 1 (8) แห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดให้รัฐสภา มีอำนาจทางกฎเกณฑ์ควบคุมการพาณิชย์กับต่างประเทศและระหว่างรัฐ ซึ่งได้ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาในคดีระหว่าง United States V. Bishop Proccessinf Co. ว่า รัฐสภา มีเหตุผลอันสมควรในการบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมมลภาวะทางอากาศอันมีผลกระทบต่อสุขภาพระหว่างรัฐ เพราะปัญหามลพิษทางอากาศเป็นเรื่องที่สามารถแทรกซึมอยู่ทั่วทุกอณูอากาศ แม้เหตุจะถูกเจดจากแหล่งกำเนิดมลพิษในมลรัฐหนึ่ง แต่ก็อาจจะแพร่กระจายไปส่งผลกระทบต่อมลรัฐอื่นๆ ได้เช่นกัน กฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นย่อมมีผลใช้บังคับได้โดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ คำวินิจฉัยในลักษณะดังกล่าวยังได้ปรากฏในคดีอื่นที่ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินไว้เช่น คดีฟ้องระหว่าง United States V.

⁴ Edward S. Corwin, *The Constitution and what it means today*, 13th ed. (New Jersey: Princeton University Press, 1974), p. 478 อ้างถึงใน โทเมท ทองภิญโญชัย, “การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 162.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 162.

Standard Oil Co. หรือคดีระหว่าง Illinois V. City of Milwaukee⁶ จากผลแห่งคำพิพากษาของศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาดังกล่าวนี้ ได้แสดงและยืนยันถึงบทบาทของรัฐในการตรากฎหมายในฐานะที่เป็นกฎหมายของสหรัฐ เพื่อควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในรัฐนั้นๆ

กล่าวโดยสรุปทั้งในระดับสหรัฐ (Federal) และทั้งในระดับมลรัฐ (State) จึงมีบทบาทในการบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อบังคับใช้กับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นของประเทศสหรัฐอเมริกาเหมือนกัน ดังนั้น โครงสร้างการบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาก็ประกอบด้วยกฎหมายสองระดับ คือ กฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับสหรัฐ โดยกฎหมายในระดับสหรัฐจะเป็นการวางนโยบายในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ ตลอดจนมีการกำหนดโครงสร้าง และวิธีการในการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่วนใหญ่ รัฐบาลกลางจะเข้าดำเนินการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสุขภาพอนามัยของประชาชน และกฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับมลรัฐ จากที่กล่าวมา มลรัฐทุกมลรัฐมีอำนาจทั้งในการบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ เป็นอิสระ โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาคำสั่งกำหนดอำนาจไว้ เพื่อป้องกันการขัดแย้งและความซ้ำซ้อนที่อาจเกิดขึ้นได้ระหว่างรัฐบาลสหรัฐและรัฐบาลมลรัฐ ดังนั้นในแต่ละมลรัฐจึงมีอำนาจในการบริหารงานในท้องที่ของตนได้อย่างเป็นอิสระ รวมทั้งการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบาย การบัญญัติกฎหมายหรือการดำเนินการใดๆ ของมลรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ต้องสอดคล้องและมีความเข้มงวดไม่ยิ่งหย่อนไปกว่านโยบายของระดับสหรัฐ เพราะถือว่านโยบายของระดับสหรัฐที่กำหนดขึ้นนั้นเป็นนโยบายของชาติที่แต่ละมลรัฐต้องใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติตาม ทั้งนี้ รูปแบบของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกามีดังต่อไปนี้

1.1 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย

กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของสหรัฐอเมริกาที่มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายและทิศทางในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศ คือ รัฐบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (The National Environmental Policy Act of 1969: NEPA) กฎหมายฉบับนี้

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 162-163.

ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1970 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมของชาติ เพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนและคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความแตกต่างจากรัฐบัญญัติฉบับอื่นๆ ของสหรัฐอเมริกา เช่น Solid Waste Disposal Act, Clean Air Act หรือ Clean Water Act ที่มิได้มุ่งเน้นเพื่อการควบคุมหรือกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อม แต่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร ทั้งที่เป็นการหาเอกสารประกอบข้อมูลของสถิติในเรื่องสิ่งแวดล้อม และทำการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารนั้น⁷ โดยกำหนดให้รัฐบาลในระดับสหรัฐเป็นผู้ดำเนินการเตรียมรายงานและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอันเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมและทางเลือกในการปฏิบัติงานที่รัฐบาลจะดำเนินการ⁸

โครงสร้างของรัฐธรรมนูญนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (NEPA) ประกอบด้วยโครงสร้าง 3 ส่วน คือ⁹

1) การกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมาตรา 101 โดยกำหนดให้มีการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่มีความเกี่ยวข้องกับการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม (มาตรา 101,42 U.S.C. Section 4331)

2) การกำหนดให้มีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statements: EIS) ตามมาตรา 102 (2) (C) ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐบาลกลาง เตรียมการเกี่ยวกับการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมในกิจการที่เป็นโครงการสำคัญของรัฐบาล (มาตรา 102 (2) (C) U.S.C, Section 4332 (2) (C)) ซึ่งรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นข้อมูลที่ทำการอธิบายถึงการดำเนินงานตามโครงการของรัฐบาลกลาง การพิจารณาถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการและการพิจารณาทางเลือกอื่น ๆ ในการดำเนินงาน หากส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3) การกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่ดูแลเรื่องนโยบายรักษาคุณภาพ

⁷ Linda A. Malone, Environmental law: The Professor series (New York: Emanuel Publishing Corp, 1997), p. 35.

⁸ Jeffrey M. Gaba, Environmental law (Minnesota: West Publishing, 1994), p. 51.

⁹ Ibid., pp.51-52.

สิ่งแวดล้อมของประเทศ คือ คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (The Council On Environmental Quality: CEQ) เพื่อให้คำแนะนำหรือให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดีในประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อม (มาตรา 202,42 US.C Section 4341) โดยที่บทบาทของ CEQ มีค่อนข้างจำกัด โดยจะไม่ค่อยมีบทบาทในการปรับเปลี่ยนนโยบายสิ่งแวดล้อมของชาติเท่าใดนัก

1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐได้ตรากฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมการแพร่กระจายของมลพิษในรูปแบบต่างๆ เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศและเสียง มลพิษจากของเสียอันตราย เป็นต้น การบัญญัติกฎหมายควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา เป็นการบัญญัติกฎหมายโดยแบ่งแยกตามประเภทมลพิษที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน และมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาและระบบของการปกครองของประเทศ ในส่วนนี้จะกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังนี้

1.2.1 กฎหมายควบคุมคุณภาพน้ำ (Clean Water Act: CWA)

บทบัญญัติของกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมคุณภาพน้ำที่สำคัญ คือ Clean Water Act หรือเรียกโดยย่อว่า CWA โดยมีวิวัฒนาการมาจากกฎหมาย Federal Water Pollution Control Act (FWPCA) ซึ่งได้ตราขึ้นในปี ค.ศ. 1948 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมใน 2 ประเด็นคือ Clean Water Amendments ในปี ค.ศ. 1977 และ Water Quality Act ในปี ค.ศ. 1987¹⁰

โครงสร้างของ CWA ประกอบด้วยมาตรการต่างๆ ที่มีความหลากหลายในการดำเนินการเพื่อควบคุมมลพิษทางน้ำ เช่น การอนุญาตให้ระบายน้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะได้โดยตรงภายใต้ระบบอนุญาตที่เรียกว่า National Pollution Discharge Elimination System หรือ NPDES permit NPDES เป็นการออกใบอนุญาตเพื่อทำการควบคุมปริมาณและความเข้มข้นของสารพิษที่แหล่งกำเนิดมลพิษสามารถระบายลงสู่ลำธาร ทะเลสาบ หรือสู่ทะเลได้โดยตรง

¹⁰ Jeffrey W. Vincoli,csp, Basic guide to environmental compliance, p. 19.

(Direct-Discharge) ซึ่งใบอนุญาตอาจออกโดยมลรัฐหรือ EPA ตามที่กำหนดไว้ใน FWPCA มาตรา 301(a) หรือการบำบัดเบื้องต้น (Pretreatment Program) ¹¹ นอกจากนี้ CWA ยังได้บัญญัติให้มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ ซึ่งจำแนกได้ 2 ประเภท คือ มาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำ (Ambient Standard) และมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง (Effluent Standard) ตามมาตรา 303 ทั้งมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำ และมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง จะถูกผลักดันโดยสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (EPA) ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา 303 (c) แห่งรัฐบัญญัติ CWA มาตรฐานทั้งสองประเภทนี้ จะเป็นค่ามาตรฐานพื้นฐานที่แต่ละมลรัฐจะนำไปใช้อ้างอิงเพื่อประกาศกำหนดค่ามาตรฐานในมลรัฐของตน โดยที่ EPA สามารถทำการปรับปรุงค่ามาตรฐานเหล่านี้ให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสถานการณ์ปัญหามลพิษ ซึ่งมลรัฐจะรับรู้และอ้างอิงสำหรับการใช้มาตรฐานตามที่ปรับปรุงด้วย ตามหลักการแล้วมลรัฐไม่อาจกำหนดค่ามาตรฐานที่มีความเข้มงวดน้อยกว่าที่ EPA ประกาศไว้ได้ แต่มลรัฐอาจกำหนดค่ามาตรฐานที่แตกต่างไปจากที่รัฐบาลกลางโดย EPA กำหนดไว้ได้

1.2.2 กฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศ (Clean Air Act: CAA)

ก่อนปี ค.ศ. 1955 บทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพของอากาศได้ประสบความสำเร็จในการควบคุมของมลรัฐและรัฐบางท้องถิ่น ภาคเอกชนถูกจำกัดขอบเขตในการได้รับการเยียวยาความเสียหายภายใต้ระบบกฎหมาย Common Law และในปีเดียวกันนี้ สภาคองเกรสได้ผ่านกฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ ในชื่อว่า “The Air Pollution Control Act” มีเนื้อหาที่กำหนดให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคและการวิจัยแก่มลรัฐ เพื่อที่มลรัฐจะได้ดำเนินการควบคุมมลพิษทางอากาศภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ และ The Air Quality Act of 1967 ได้กำหนดให้การดำเนินการของรัฐบาลกลางอยู่บนพื้นฐานของมาตรฐานคุณภาพอากาศ ต่อมาในปี ค.ศ. 1970 สภาคองเกรสได้ผ่านกฎหมายในชื่อว่า The Clean Air Act (CAA) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ยังได้ขยายบทบาทของรัฐบาลกลางในการควบคุมมลพิษทางอากาศมากขึ้น ¹²

โครงสร้างของ CAA ประกอบด้วยมาตรการควบคุมมลพิษทางอากาศที่มีความหลากหลาย โดยในแต่ละโครงการการควบคุมจะถูกแบ่งแยกประเภทของแหล่งกำเนิดที่

¹¹ Linda A. Malone, *Environmental law: The Professor series*, pp. 74-75.

¹² *Ibid.*, p. 46.

ระบายอากาศเสียเป็นประเภทต่างๆ เช่น แหล่งกำเนิดมลพิษที่เคลื่อนที่ได้ (The Mobile Source) มาตรฐานของแหล่งกำเนิดใหม่ โครงการเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติ (National Ambient Air Quality Standard: NAAQ) มาตรฐานการระบายอากาศแห่งชาติสำหรับการระบายสารมลพิษทางอากาศที่เป็นอันตราย (National Emission Standard for Hazardous Air Pollutants) และการอนุญาตการค้าเกี่ยวกับก๊าซซัลเฟอร์ (The Sulfur Allowance Trading Program)¹³

1.2.3 กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูและการอนุรักษ์ทรัพยากร (The Resource Conservation and Recovery Act: RCRA)

กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูและการอนุรักษ์ทรัพยากร (The Resource Conservation and Recovery Act: RCRA) รัฐสภาได้ตราขึ้นบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1976 ในฐานะที่เป็นส่วนแก้ไขเพิ่มเติมของ The Solid Waste Disposal Act (SWDA) ที่บัญญัติขึ้นในปี ค.ศ. 1965¹⁴ และมีการแก้ไขอีกครั้งในปี ค.ศ. 1980 ซึ่งเป็นการแก้ไขมาตรา 1304 เกี่ยวกับเรื่องน้ำมัน และในปี ค.ศ. 1984 ก็มีการแก้ไขอีกครั้ง โดยเป็นการปรับปรุงมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมกากสารพิษอันตรายหลายประการ เช่น การจัดการกากสารพิษอันตรายจากแหล่งกำเนิดขนาดเล็ก การห้ามทิ้งกากสารพิษอันตรายที่ยังไม่ได้บำบัดอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการลงสู่พื้นดิน (Land-Ban) การกำหนดวิธีการควบคุมเป็นพิเศษสำหรับการเผาผลาญและการปนเปื้อนของกากของเสียอันตราย เช่น น้ำมัน¹⁵ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องกัน คุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนและคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากการแพร่กระจายของกากสารพิษอันตรายที่มีได้ผ่านการบำบัดอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์ทางวิชาการ

บทบัญญัติของรัฐบัญญัติ RCRA ในปัจจุบันได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคุณสมบัติของกากสารพิษอันตรายไว้ 4 ประการ คือ กากสารพิษประเภทที่มีคุณสมบัติติดไฟได้ (Ignitability) ซึ่งรวมถึงของเหลวบางชนิด เช่น ตัวทำละลาย (Solvent) คุณสมบัติประเภทที่สอง คือ กากสารพิษอันตรายที่มีคุณสมบัติกัดกร่อนได้ (Corrosivity) ได้แก่ กรดหรือสาร

¹³ Jeffrey M. Gaba, *Environmental law*, p. 111.

¹⁴ Jeffrey W. Vincoli, *Basic guide to environmental compliance*, p. 110.

¹⁵ *Ibid.*, p. 112.

อื่นๆ ที่ใช้ในการคัดกรอง คุณสมบัติของกากสารพิษอันตรายประเภทที่สาม คือ กากสารพิษอันตรายที่มีคุณสมบัติเกิดปฏิกิริยาได้ในภาวะปกติ (Reactivity) และประการที่สี่ คือ กากสารพิษประเภทที่มีคุณสมบัติเป็นพิษอันตราย (Toxicity) ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายได้ เมื่อสูดดมไอระเหยรวมทั้งก่อให้เกิดการปนเปื้อนต่อสิ่งแวดล้อมได้

นอกจากนี้ RCRA ยังได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนในการกำจัดกากสารพิษอันตรายไว้หลายประการ ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การขนส่ง ระบบการอนุญาต การเก็บรักษา การทำลาย การกำหนดสถานที่ที่สามารถทิ้งหรือกำจัดกากสารพิษอันตรายได้ ตลอดจนกำหนดมาตรฐานของเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ในกระบวนการกำจัด ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว กฎหมายได้กำหนดให้สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมหรือ EPA เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการดำเนินการดังกล่าวได้ เช่น EPA มีอำนาจออกหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมกากสารพิษอันตรายจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภท โรงงานอุตสาหกรรมหรือการประกอบกิจการใดๆ ที่ก่อให้เกิดกากสารพิษอันตรายจำนวนตั้งแต่ 100 กิโลกรัมต่อเดือนขึ้นไป¹⁶ โดยที่ต้องกำจัดกากสารพิษตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

2. องค์กรที่ดำเนินการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

องค์กรที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกามีหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงการขนส่ง (U.S. Department of Transportation: DOT) หน่วยงานส่งเสริมสุขภาพและความปลอดภัย (Occupational Safety and Health Administration: OSHA) ในสังกัดกระทรวงแรงงาน (U.S. Department of Labor: DOL) และกระทรวงพลังงาน (U.S. Department of Energy: DOE)¹⁷ แต่ละหน่วยงานมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และควบคุมสิ่งที่อาจส่งผลกระทบต่อหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมได้ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ก็มีได้มี

¹⁶ Gary F. Lindgren, *Guide to managing industrial hazardous waste* (U.S.A: Butterworth, 1983), p. 18. อ้างถึงใน โกเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า, 2534), หน้า 197-198.

¹⁷ Jeffrey W. Vincoli, *Basic guide to environmental compliance*, p. 13.

วัตถุประสงค์หรือมีหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยตรง ซึ่งหน่วยงานที่ถือว่าเป็นหน่วยงานที่มีบทบาท อำนาจและหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา มี 2 หน่วยงาน คือ คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environmental Quality : CEQ) และสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA)

คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (CEQ) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น โดยผลกา
บัญญัติของกฎหมาย The National Environmental Policy Act (NEPA) ถือเป็นองค์กรหลักที่มี
อำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและเป็นองค์กรภายในสำนัก
บริหารของประธานาธิบดี ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 3 คน ซึ่งได้รับเลือกจากประธานาธิบดี
และทำการแต่งตั้งโดยคำแนะนำและความยินยอมของวุฒิสภา โดยที่ประธานาธิบดีจะเลือกจาก 1
ในจำนวน 3 คน ให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ คณะกรรมการที่ได้รับเลือกจะต้องเป็น
ผู้เชี่ยวชาญ¹⁸ เพราะจะต้องทำหน้าที่ช่วยเหลือเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำต่อประธานาธิบดี
เกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดใน
NEPA มาตรา 204 ดังนี้¹⁹

- 1) ช่วยเหลือให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดีในการจัดเตรียมรายงานคุณภาพสิ่งแวดล้อมประจำปี
- 2) รวบรวมข้อมูลอันเกี่ยวกับสถานการณ์และในคุณภาพของสิ่งแวดล้อม
- 3) จัดทำรายงานและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐบาลกลางเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐบัญญัตินี้
- 4) ทำการพัฒนาและทำการเสนอแนะในการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมของชาติต่อประธานาธิบดี
- 5) ดำเนินการศึกษา ค้นคว้า สืบค้น วิจัยและวิเคราะห์เกี่ยวกับระบบนิเวศวิทยาและคุณภาพสิ่งแวดล้อม

¹⁸ Mcloughlin J. and Bellinger E. G. , Environmental pollution control (London: Graham & Trotman, 1993), p. 188.

¹⁹ Linda A. Malone, Environmental law: The Professor series, p. 36.

6) จัดทำรายงานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของมลรัฐเสนอต่อประธานาธิบดีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

7) ดำเนินการศึกษาและจัดทำรายงานผลตามที่ประธานาธิบดีร้องขอ

ถึงแม้ว่าบทบัญญัติของ NEPA จะกำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่ CEQ ไว้อย่างกว้างขวาง แต่บทบาทของ CEQ ที่แท้จริงนั้นค่อนข้างจะมีน้อย ซึ่งบทบาทของ CEQ จะอยู่ในฐานะเป็นองค์กรที่ดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายในการพิทักษ์รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่านั้น เช่น การกำหนดแนวทางแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการภายใต้บทบัญญัติของ NEPA แต่ข้อบังคับของ CEQ ก็ไม่มีอำนาจที่จะเปลี่ยนหรือหยุดการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐบาลกลางภายใต้บทบัญญัติของ NEPA แต่อย่างใด²⁰

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของคณะกรรมการคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เห็นว่า ส่วนใหญ่จะมีบทบาทเกี่ยวกับการให้คำปรึกษา ช่วยเหลือและให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดีในเรื่องการกำหนดนโยบายคุณภาพของสิ่งแวดล้อม หากมองในภาพรวมแล้ว CEQ ถือเป็นองค์กรหลักที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายในการพิทักษ์รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่มิได้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษโดยตรง หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญและเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว คือ สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA)

3. ความเป็นมาและแนวความคิดในการก่อตั้งสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) ได้รับการก่อตั้งให้เป็นหน่วยงานอิสระผ่านคำสั่งของผู้บริหาร คือ ประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน ซึ่งปรากฏอยู่ในแผนการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรหมายเลข 3 (Reorganization Plan No.3) ในปี 1970 การก่อตั้งหน่วยงานของรัฐโดยอาศัยคำสั่งของผู้บริหารแทนที่จะเป็นการก่อตั้งโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัตินับว่าเป็นเรื่องแปลกมาก อย่างไรก็ตาม EPA ได้เริ่มเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่สำคัญในรัฐบาลตั้งแต่วันที่ 2 ธันวาคม 1970 โดยถูกกำหนดให้มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการบริหารคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ มีหน้าที่

²⁰ Ibid., p. 37.

ในการวิจัยทางสิ่งแวดล้อม การติดตามตรวจสอบและการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศ ทั้งนี้เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากหลายหน่วยงานที่มีอยู่ก่อนหน้านี้มาไว้ที่ EPA เพียงหน่วยงานเดียว อาจกล่าวได้ว่า EPA ได้ถูกก่อตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมแทนหน่วยงานที่มีอยู่เดิม ได้แก่ Environmental Health Service (ในปัจจุบันคือ Department of Health, Education and Welfare) ²¹

การก่อตั้งสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (EPA) โดยการรวมเอาอำนาจในการปฏิบัติการเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาไว้ที่หน่วยงานนี้ทั้งหมด อาจเนื่องมาจากปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศมีความหลากหลายครอบคลุมปัญหามลพิษทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นปัญหามลพิษทางอากาศและเสียง มลพิษทางน้ำ มลพิษจากสารอันตราย และแหล่งกำเนิดมลพิษเพียงแห่งเดียวสามารถสร้างปัญหามลพิษได้หลายประเภท แต่อำนาจในการดำเนินการจัดกระจายอยู่ในหลายหน่วยงานและกฎหมายหลายฉบับ การปฏิบัติงานที่ขาดการประสานงาน อาจนำไปสู่การดำเนินการการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่ล้มเหลว จึงต้องทำการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน ได้ให้ถ้อยแถลงเกี่ยวกับแผนการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การหมายเลข 3 ค.ศ.1970 อันเกี่ยวกับแนวความคิดในการก่อตั้ง EPA เกี่ยวกับวัตถุประสงค์การก่อตั้ง EPA คือ เพื่อต้องการให้การบริหารจัดการมลพิษมีความเป็นระบบกว่าเดิม โดยกำหนดอำนาจไว้ที่หน่วยงานเดียวให้มีบทบาท อำนาจ หน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างหลากหลาย และมีการสนับสนุนด้วยเครื่องมือในการดำเนินงานที่เพียงพอ การแก้ไขปัญหา สิ่งแวดล้อมย่อมสำเร็จลุล่วงมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ²² และผลของแผนการปรับปรุงโครงสร้างองค์การ หมายเลข 3 (ค.ศ. 1970) ทำให้มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ในหน่วยงานต่างๆ ไปให้กับ EPA ดังนี้ ²³

- 1) หน้าที่ที่ดำเนินการโดย The Federal Water Quality Administration ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกรมมหาดไทย (Department of the Interior)
- 2) หน้าที่ในการศึกษาเกี่ยวกับยาฆ่าแมลง ที่มีกรมมหาดไทย (Department of the Interior) เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ

²¹ Jeffrey W. Vincoli, Basic guide to environmental compliance, p. 13.

²² James E. Krier, Environmental law and policy (Bobbs-Merril, 1971), pp. 460-461.

²³ Ibid., pp. 461-462.

3) หน้าที่ที่ดำเนินการโดย National Air Pollution Control Administration หน่วยงานในสังกัดกรมสาธารณสุข การศึกษาและสวัสดิการ (Department of Health, Education and Welfare)

4) หน้าที่ที่ดำเนินการโดย Bureau of Solid Waste Management and Bureau of Water Hygiene, และอำนาจหน้าที่บางส่วนที่ดำเนินการโดย Bureau of Radiological Health of the Environment Control Administration หน่วยงานในสังกัดกรมสาธารณสุข การศึกษาและสวัสดิการ (Department of Health, Education and Welfare)

5) หน้าที่เกี่ยวกับยาฆ่าแมลงที่ดำเนินการโดย Food and Drug Administration หน่วยงานในสังกัดกรมสาธารณสุข การศึกษาและสวัสดิการ (Department of Health, Education and Welfare)

6) อำนาจในการปฏิบัติการศึกษาเกี่ยวกับระบบนิเวศวิทยา ที่ขณะนี้ให้ไว้กับคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (CEQ)

7) หน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานเกี่ยวกับสารกัมมันตรังสี ที่ขณะนี้ให้อำนาจแก่ Atomic Energy Commission and the Federal Radiation Council

8) หน้าที่เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนการมีไว้ในครอบครองซึ่งยาฆ่าแมลง และกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่ขณะนี้ดำเนินการโดย Agricultural Research Service หน่วยงานในสังกัด กรมการเกษตร (Department of Agricultural)

นอกจากนี้ ประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน ได้ประกาศถึงบทบาทหลักของ EPA ที่สำคัญ มีดังนี้²⁴

1) กำหนดและบังคับใช้มาตรฐานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับเป้าหมายของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

2) ทำการค้นคว้าวิจัยในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อมลพิษ และวิธีการและเครื่องมือสำหรับการควบคุมมลพิษ รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหามลพิษและใช้ข้อมูลดังกล่าวในการกำหนดโครงการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่แข็งแกร่ง และแนะนำการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

²⁴ EPA History office: The Guardian: Origins of the EPA. Available from www.epa.gov, 25 June 2000.

3) ช่วยเหลือด้านอื่นๆ การอนุญาต ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและวิธีการอื่นๆ ในการรับมือกับมลพิษของสิ่งแวดล้อม

4) ช่วยเหลือคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม (CEQ) ในการพัฒนาและการเสนอแนะนโยบายใหม่ๆ ต่อประธานาธิบดีเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

บทบาทของ EPA ข้างต้นเป็นการยืนยันได้เป็นอย่างดีว่า EPA เป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่ EPA มีบทบาทในการดำเนินงานที่ครบวงจรอย่างสมบูรณ์ ตั้งแต่การค้นคว้าวิจัย การกำหนดมาตรฐานขึ้นใช้บังคับและดำเนินการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามมาตรฐานนั้นอย่างสอดคล้องกับนโยบายในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของประเทศ

4. โครงสร้างของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

โครงสร้างของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) ประกอบด้วยสำนักงานใหญ่และสำนักงานภูมิภาคอีก 10 แห่ง สำนักงานใหญ่ EPA ตั้งอยู่ใน Washington DC. มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการดำเนินงาน การวางแผน ประสานงานและควบคุมโครงการของ EPA ทั้งหมด โดยมี Regional Administrators เป็นหัวหน้าสำนักงานภูมิภาครับผิดชอบโดยตรงต่อ Administrators ของ EPA เกี่ยวกับการดำเนินโครงการต่างๆ ของหน่วยงานภายใน ภูมิภาคของตน

เนื่องจากรูปแบบของโครงการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาจะกำหนดบทบาท หน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจนในการปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ รัฐบาลกลางซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (EPA) จะทำการหารือประชุมร่วมกับรัฐบาลมลรัฐเกี่ยวกับกระบวนการ และรูปแบบสำหรับการกำหนดมาตรฐานในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยที่ EPA จะให้การอนุมัติอย่างเป็นทางการต่อโครงการด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลมลรัฐ เมื่อโครงการได้รับการอนุมัติแล้ว รัฐบาลมลรัฐก็สามารถดำเนินการบังคับใช้ได้เองต่อไป ²⁵ โดย EPA เป็นผู้ควบคุมดูแล ดังนั้น โครงสร้างของสำนักงานพิทักษ์

²⁵ US: Environmental Protection Agency, Principles of environmental enforcement(Washington D.C.: U.S. Government Printing Office: 1992), p. 8-2.

สิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาจึงแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ สำนักงานใหญ่และมีสำนักงานภูมิภาคทำหน้าที่ประสานงานดูแลการดำเนินโครงการด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลมลรัฐ

4.1 สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (EPA) สำนักงานใหญ่ (Headquarters)

สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (EPA) สำนักงานใหญ่ (Headquarters) มีสำนักงานย่อย ดังนี้²⁶

1) สำนักงานของผู้บริหาร (The office of administrator) EPA มีหัวหน้าที่เรียกว่า ผู้บริหาร (Administrator) เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยความยินยอมของวุฒิสภา (Senate) และผู้บริหารจะรับผิดชอบต่อประธานาธิบดี วางกฎเกณฑ์และควบคุมดูแลการดำเนินงานทุกอย่างของ EPA โดยมีรองผู้บริหาร ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยความยินยอมจากวุฒิสภาเป็นผู้ช่วย (The Deputy Administrator) ผู้ช่วยผู้บริหารจะช่วยผู้บริหารในการดำเนินต่างๆ ของ EPA และเป็นผู้ดำเนินงานแทนผู้บริหารในบางกรณีด้วย

2) ผู้บริหารสมทบ 2 ตำแหน่ง (Two Associate Administrators) และมี Staff Offices 4 แห่ง ได้แก่ Offices of Administrative Law Judges, Offices of Civil Rights, Science Advisory Board และ Offices of Small and Disadvantaged Business Utilization ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหารในการดำเนินงานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของสำนักงานใหญ่ และดำเนินการตามโครงการที่เกี่ยวกับการแทรกแซงของ EPA กับหน่วยงานอื่นและองค์กรระหว่างประเทศ

3) สำนักงานตรวจสอบทั่วไป (The Office of Inspector General) เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการตรวจสอบและสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับโครงการและการปฏิบัติงานของ EPA และรายงานปัญหาที่มีความรุนแรง ความผิด และข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานของ EPA ให้ผู้บริหารและสภาองเกรสรับรู้

²⁶ Title 40 Protection of Environment Chapter I Subchapter A Part I Subpart B: Headquarters

4) สำนักงานปรึกษาทั่วไป (The Office of General Counsel) หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานแรกที่เป็นผู้ให้คำแนะนำด้านกฎหมายต่อผู้บริหาร และจัดเตรียมข้อมูลด้านกฎหมายไว้คอยบริการหน่วยงานอื่นๆ ของ EPA ที่ดำเนินโครงการ กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้วจะเป็นหน่วยงานที่ให้ข้อมูลด้านกฎหมายในการดำเนินโครงการต่างๆ ของ EPA

5) สำนักงานปฏิบัติการอีก 9 สำนักงาน แต่ละสำนักงานจะมีผู้ช่วยผู้บริหารเป็นหัวหน้า คือ

(1) Office of Administration and Resource Management ทำหน้าที่หลักด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบด้วยการจัดการด้านงบประมาณและการเงิน ด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัย การบริหารปกครอง องค์กรและการวิเคราะห์การจัดการ และการพัฒนาระบบ การจัดการข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

(2) Office of Enforcement and Compliance Monitoring มีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำหรือเป็นที่ปรึกษาแก่ผู้บริหารในการปฏิบัติตามกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย และกำหนดทิศทางหลักการบังคับใช้และทบทวนกิจกรรมการบังคับใช้ทางแพ่ง สำหรับการควบคุมอากาศ น้ำ ของเสีย ยาฆ่าแมลง สารพิษ และสารกัมมันตรังสี อีกทั้งยังเป็นผู้จัดหาผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคสำหรับการดำเนินกิจกรรมการบังคับใช้ด้วย

(3) Office of External Affairs จำแนกเป็นสำนักงานย่อยได้อีก 5 แห่ง ได้แก่ Office of Federal Activities, Office of Public Affairs, Office of Legislative Analysis, Office of Congressional Liaison และ Office of Community and Intergovernmental Relations

(4) Office of Policy, Planning and Evaluation จำแนกเป็นสำนักงานย่อยได้อีก 3 แห่ง มีบทบาทหลักคือ ให้คำแนะนำหรือช่วยเหลือผู้บริหารเกี่ยวกับนโยบายขององค์กร และกำหนดการวางแผนและการจัดการต่างๆ คือ การวิเคราะห์นโยบาย มาตรฐาน กฎระเบียบ กลยุทธ์ในการจัดการและการประเมินค่า

(5) Office of Air and Radiation จำแนกเป็นสำนักงานย่อย 3 แห่ง มีบทบาทหลัก คือ ให้บริการข้อมูลและเป็นที่ปรึกษาให้แก่ผู้บริหารเกี่ยวกับโครงการควบคุมอากาศและสารกัมมันตรังสี มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับโครงการนี้ของ EPA คือ ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายและการประเมินโครงการ การพัฒนามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษ บังคับใช้มาตรฐาน กำหนดแนวทางหรือข้อเสนอแนะด้านนโยบายของโครงการ ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคหรือการดำเนินกิจกรรมการปฏิบัติตาม และทำการประเมินกิจกรรมโครงการควบคุม

อากาศ และสารกัมมันตภาพรังสีของสำนักงานส่วนภูมิภาค ตลอดจนเป็นผู้พัฒนาโครงการ สำหรับการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค การแลกเปลี่ยนเทคโนโลยี และการสาธิตโครงการ

(6) Office of Prevention, Pesticides and Toxics Substances มีหน้าที่รับผิดชอบสำหรับการดำเนินโครงการของ EPA เกี่ยวกับสารอันตรายและยาฆ่าแมลงภายใต้กฎหมาย Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act (FIFRA) และ Federal Food, Drug and Cosmetic Act, Toxic Substances Control Act (TSCA) ตลอดจนมีหน้าที่ในการส่งเสริมและประสานงานในการดำเนินโครงการของ EPA เกี่ยวกับกิจกรรมด้านสารอันตราย สำนักงานนี้ ยังจำแนกเป็นสำนักงานย่อย 3 หน่วยงาน เพื่อกำหนดบทบาทความรับผิดชอบที่ชัดเจนขึ้น

(7) Office of Research and Development โดยสรุปแล้วหน่วยงานนี้มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาทิศทางและการดำเนินการวิจัยของชาติ การพัฒนาและสาธิตโครงการ ดำเนินการต่างๆ เช่น การควบคุมและป้องกันมลพิษ การจัดการของเสีย และการใช้ประโยชน์เทคโนโลยี ระบบการติดตามตรวจสอบ เป็นต้น

(8) Office of Solid waste and Emergency Response มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเบื้องต้นสำหรับการปฏิบัติตามกฎหมาย Resource Conservation and Recovery Act (RCRA) และ Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA) ซึ่งเป็นการดำเนินโครงการเกี่ยวกับของเสียอันตรายและความรับผิดชอบฉุกเฉิน

(9) Office of Water เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินโครงการด้านน้ำของ EPA หน้าที่ในส่วนนี้จะประกอบด้วย การพัฒนานโยบายของโครงการ การพัฒนามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษและสิ่งแวดล้อม กำหนดแนวทางการดำเนินโครงการ ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค และทำการประเมินการดำเนินงานด้านน้ำของสำนักงานภูมิภาค

4.2 สำนักงานภูมิภาค (Regional Offices)

สำนักงานภูมิภาคของ EPA มีทั้งหมด 10 แห่งทั่วประเทศ หน้าที่หลักของสำนักงานส่วนภูมิภาค คือ การปฏิบัติตามโครงการของ EPA และเป็นหน่วยงานที่คอยประสานงานเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมสิ่งแวดล้อมของมลรัฐ ระหว่างมลรัฐและองค์กรท้องถิ่น ด้วยเหตุที่สำนักงานภูมิภาคมักจะดำเนินการแทนผู้บริหารบ่อยครั้ง สำนักงานส่วนภูมิภาคจึงมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้พอสมควร สำนักงานส่วนภูมิภาคมีดังนี้

- 1) ภูมิภาคที่ 1 สำนักงานตั้งอยู่เมืองบอสตัน โดยมีอำนาจหน้าที่ รับผิดชอบดูแลมลรัฐต่างๆ ได้แก่ คอนเนคติกัต (Connecticut) เมน (Maine) แมสซาชูเซต (Massachusetts) นิวแฮมเชียร์ (New Hampshire) โรดไอส์แลนด์ (Rhode Island) และเวอร์มอนท์ (Vermont)
- 2) ภูมิภาคที่ 2 สำนักงานตั้งอยู่เมืองนิวยอร์ก มีอำนาจหน้าที่ รับผิดชอบดูแลมลรัฐต่างๆ ได้แก่ นิวเจอร์ซีย์ (New Jersey) นิวยอร์ก (New York) เปอร์โตริโก (Puerto Rico) และ U.S. เวอร์จินไอส์แลนด์ (The US. Virgin Island)
- 3) ภูมิภาคที่ 3 สำนักงานตั้งอยู่เมืองฟิลาเดเฟีย มีอำนาจหน้าที่ รับผิดชอบดูแลมลรัฐต่างๆ ได้แก่ เดลลาแวร์ (Delaware) แมรี่แลนด์ (Maryland) เพนซิลเวเนีย (Pennsylvania) เวอร์จิเนีย (Virginia) เวสต์เวอร์จิเนีย (West Virginia) และดิสมิตริกต์ออฟโคลัมเบีย (District of Columbia)
- 4) ภูมิภาคที่ 4 สำนักงานตั้งอยู่เมืองแอตแลนตา มีอำนาจหน้าที่ รับผิดชอบดูแลมลรัฐต่างๆ ได้แก่ อลาบามา (Alabama) ฟลอริดา (Florida) จอร์เจีย (Georgia) เคนตักกี (Kentucky) มิสซิสซิปปี (Mississippi) นอร์ทคาโรไลน่า (North Carolina) เซาท์คาโรไลน่า (South Carolina) และเทนเนสซี (Tennessee)
- 5) ภูมิภาคที่ 5 สำนักงานตั้งอยู่เมืองชิคาโก มีอำนาจหน้าที่ รับผิดชอบดูแลมลรัฐต่างๆ ได้แก่ อิลลินอยส์ (Illinois) อินเดียน่า (Indiana) มิชิแกน (Michigan) มินนีโซต้า (Minnesota) โอไฮโอ (Ohio) และวิสคอนซิน (Wisconsin)
- 6) ภูมิภาคที่ 6 สำนักงานตั้งอยู่เมืองดัลลัส มีอำนาจหน้าที่ รับผิดชอบดูแลมลรัฐต่างๆ ได้แก่ อาร์คันซอร์ (Arkansas) หลุยส์เซียน่า (Louisiana) นิวเม็กซิโก (New Mexico) โอคลาโฮมา (Oklahoma) และเท็กซัส (Texas)
- 7) ภูมิภาคที่ 7 สำนักงานตั้งอยู่เมืองแคนซัสซิตี มีอำนาจหน้าที่ รับผิดชอบดูแลมลรัฐต่างๆ ได้แก่ ไอโอวา (Iowa) แคนซัส (Kansas) มิสซูรี (Missouri) และเนบราสกา (Nebraska)
- 8) ภูมิภาคที่ 8 สำนักงานตั้งอยู่เมืองเดนเวอร์ มีอำนาจหน้าที่ รับผิดชอบดูแลมลรัฐต่างๆ ได้แก่ โคโลราโด (Colorado) มอนทาน่า (Montana) นอร์ทดาโคต้า (North Dakota) เซาท์ดาโคต้า (South Dakota) ยูทาห์ (Utah) และไวโอมิง (Wyoming)
- 9) ภูมิภาคที่ 9 สำนักงานตั้งอยู่เมืองซานฟรานซิสโก มีอำนาจหน้าที่ รับผิดชอบดูแลมลรัฐต่างๆ ได้แก่ อริโซน่า (Arizona) แคลิฟอร์เนีย (California) ฮาวาย (Hawaii) เนวาดา (Nevada) และกวม (The Territories of Guam and American Samoa)

10) ภูมิภาคที่ 10 สำนักงานตั้งอยู่เมืองซีเอตเติล มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดูแลมลรัฐต่างๆ ได้แก่ อลาสก้า (Alaska) ไฮดาโฮ (Idaho) โอเรกอน (Oregon) และวอชิงตัน (Washington)

ผู้บริหารสำนักงานภูมิภาคของแต่ละแห่งจะรับผิดชอบต่อผู้บริหารสำนักงานใหญ่ EPA เฉพาะภายในเขตภูมิภาคของตนเท่านั้น โดยเป็นตัวแทนของภูมิภาคในการติดต่อประสานงานร่วมกับรัฐบาลกลาง มลรัฐ ระหว่างมลรัฐและองค์กรท้องถิ่น ภาคอุตสาหกรรมและสถาบันการศึกษา ตลอดจนกลุ่มเอกชนอื่นๆ ความรับผิดชอบของผู้บริหารสำนักงานภูมิภาคมีหลายประการ เช่น จัดเตรียมการเพื่อดำเนินการตามโครงการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของรัฐที่ได้รับการอนุมัติแล้ว การบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในภูมิภาคภายใต้คำแนะนำของสำนักงานใหญ่ ดำเนิน โครงการบังคับใช้และปฏิบัติตามกฎหมายของภูมิภาคอย่างมีประสิทธิภาพเป็นต้น เช่น สำนักงาน ภูมิภาคที่ 5 มีวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเพื่อจัดการกับปัญหา สิ่งแวดล้อม คือ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาของสำนักงานภูมิภาคจะร่วมมือกับรัฐเพื่อให้โครงการบังคับใช้นั้นประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ มลรัฐในสำนักงานภูมิภาคที่ 5 จึงได้รับมอบอำนาจเพื่อปฏิบัติตามโครงการของกฎหมายสหรัฐเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม การแสดงถึงความแข็งแกร่งในการบังคับใช้ของรัฐบาลกลางไม่ว่าจะเป็นโครงการที่แบ่งอำนาจมาให้มลรัฐหรือไม่ก็ตาม การกระทำดังกล่าวย่อมมีความจำเป็นต่อการสร้างบรรยากาศที่ซึ่งการปฏิบัติตามสามารถได้รับการสนับสนุนต่อไป

4.3 สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในระดับมลรัฐ (State Environmental Protection Agency)

การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของมลรัฐ แต่ละมลรัฐมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและสามารถดำเนินโครงการด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ ได้เองโดยได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากสำนักงาน EPA ภูมิภาค ซึ่งมลรัฐแต่ละมลรัฐจะมีรูปแบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน ซึ่งแบ่งได้ดังนี้²⁷

²⁷ บุญจง ชาวสิทธิวิงษ์, "องค์กรและกฎหมายสิ่งแวดล้อมของบางประเทศ," วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ 39 (กรกฎาคม-กันยายน 2542): 33.

1) รูปแบบการจัดการสิ่งแวดล้อมของมลรัฐที่ให้อำนาจในการดำเนินโครงการด้านสิ่งแวดล้อมอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสุขภาพอนามัย เช่น โคโลราโด ฮาวาย ไอดาโฮ เป็นต้น

2) รูปแบบการจัดการสิ่งแวดล้อมของมลรัฐที่จัดให้มีหน่วยงานที่มีรูปแบบ โครงสร้าง ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับของ EPA เช่น มลรัฐอิลลินอยส์ (Illinois) เป็นมลรัฐแรกที่มีการจัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า “Illinois Environmental Protection Agency” (IEPA) คล้ายกับ U.S. Environmental Protection Agency ให้เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่พิทักษ์รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน สวัสดิการสาธารณะ ทรัพย์สินและคุณภาพชีวิต นอกจากนี้ได้บัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ชื่อว่า “Illinois Compiled Statutes Environmental Safety Environmental Protection Act” เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน้าที่แก่ IEPA ในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ปัจจุบัน IEPA มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประมาณ 1,200 คน²⁸

3) รูปแบบการจัดการสิ่งแวดล้อมของมลรัฐที่มลรัฐแต่ละมลรัฐจัดให้มีหน่วยงานใหญ่ที่ผนวกงานด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ การพลังงาน การจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ และสัตว์ป่าเข้าด้วยกัน โดยมีลักษณะเป็นหน่วยงานที่ความผสมผสานงานหลายๆ ด้านเข้าไว้ด้วยกันในหน่วยงานขนาดใหญ่ เช่น คอนเนคติกัต เพนซิลเวเนีย โรดไอส์แลนด์

4) รูปแบบการจัดการสิ่งแวดล้อมของมลรัฐ นอกเหนือจากรูปแบบของมลรัฐตาม 1) ถึง 3) ซึ่งจะมีโครงการด้านสิ่งแวดล้อมที่มีความเข้มงวดมากกว่า เช่น แคลิฟอร์เนีย เท็กซัส เวอร์จิเนีย เป็นต้น

5. อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (EPA) จะได้รับมอบอำนาจในการปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมจากบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ EPA จึงเป็นองค์กรที่บทบาท

²⁸ About the Illinois Environmental Protection Agency. Available from www.epa.state.il.us, 20 January 2001.

สำคัญต่อการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดย EPA จะมีอำนาจที่ได้รับมอบจากบทบัญญัติกฎหมาย สิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ ดังนี้

5.1 กฎหมายควบคุมคุณภาพน้ำ (Clean Water Act: CWA)

อำนาจหน้าที่ของ EPA ในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้มีหลายประการ กล่าวคือ ในส่วนของการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งที่เป็นมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำ (Ambient Standard) และมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้ง (Effluent Standard) บทบาทที่สำคัญของ EPA ในส่วนนี้ คือ EPA จะเป็นองค์กรที่ผลักดันและกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรฐานทั้งสองประเภทดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 303 (c) (3) แห่ง CWA และ EPA ยังมีอำนาจในการในการพัฒนาปรับปรุงค่ามาตรฐานทั้งสองประเภทให้มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหามลพิษและสภาพของแหล่งน้ำ โดยมีข้อมูลทางวิชาการสนับสนุนอย่างเพียงพอ ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้ของเจ้าพนักงานดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน

สำหรับแนวความคิดในเรื่องการอนุญาตให้ระบายน้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะได้ ภายใต้โครงการที่ชื่อว่า National Pollutant Discharge Elimination System (NPDES) EPA เป็นผู้ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับปริมาณความเข้มข้นของสารมลพิษในใบอนุญาต และเป็นผู้ออกใบอนุญาตดังกล่าวให้สถานประกอบการที่ต้องการระบายน้ำทิ้งออกนอกเขตที่ตั้งของสถานประกอบการ ตามมาตรา 402 ซึ่งใน NPDES PERMIT นี้จะกำหนดให้ผู้ระบายน้ำทิ้งต้องดำเนินการบำบัด มลพิษด้วยการอาศัยเทคโนโลยีการบำบัดหรือกำจัดมลพิษ กล่าวคือ กำหนดหลักการ BPT (Best Practicable Technology) และ BAT (Best Available Technology) สำหรับสถานประกอบการที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรม และกระบวนการให้ทำการบำบัดครั้งที่ 2 (Secondary Treatment) สำหรับระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรืออาจเข้มงวดมากกว่านี้สำหรับการปกป้องคุณภาพน้ำ ในใบอนุญาตจะกำหนดกระบวนการควบคุมโดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม สำหรับการปล่อยมลพิษแต่ละชนิดของสถานประกอบการ ใบอนุญาตจะมีอายุ 5 ปี ในปัจจุบันสถานประกอบการประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและระบบบำบัดน้ำเสียรวมมากกว่า 65,000 แห่ง ที่ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวจาก EPA แล้ว²⁹

²⁹ Summaries of environmental laws administered by the EPA: Clean Water Act. Available from www.cnie.org/nie/leg-8, 20 January 2001.

นอกจากนี้ EPA ยังมีอำนาจในการควบคุม ติดตาม ตรวจสอบ และดำเนินการ บังคับให้สถานประกอบการหรือแหล่งกำเนิดมลพิษต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของ CWA ทั้งนี้ EPA จะอาศัย NPDES Permit เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าสถานประกอบการหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายหรือไม่ กล่าวคือ NPDES Permit ถือเป็นเครื่องมือในการบังคับใช้ที่สำคัญที่ EPA จะใช้พิจารณาลงโทษแก่ผู้ที่ดำเนินการฝ่าฝืน Permit ดังกล่าว

สำหรับการบังคับใช้หรือการดำเนินการกับสถานประกอบการที่ฝ่าฝืนหรือละเมิด ข้อกำหนดในใบอนุญาตนั้น ทางเลือกสำหรับการบังคับใช้ของ EPA มีหลายมาตรการ ทั้งมาตรการ ในทางบริหารปกครอง เช่น การออกคำสั่งให้สถานประกอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อกำหนด ภายในระยะที่ระบุไว้ หรือ การบังคับใช้โดยวิธีการทางแพ่งผ่านอำนาจทางตุลาการ (Civil Judicial Enforcement) ซึ่ง EPA ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจผ่านทาง Department of Judicial Attorney โดยจะเป็นการฟ้องโดยนำคดีขึ้นสู่ศาล ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของ CWA หรือทำการระบาย น้ำทิ้งโดยละเมิดเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต ตามมาตรา 309 (b) (d) การกระทำความผิด ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องแสดงให้เห็นถึงขนาดว่าผู้ฝ่าฝืนนั้นได้ประมาทหรือจงใจแต่อย่างใด กฎหมาย กำหนดค่าปรับเป็นเงินถึง 25,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา และมีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล กล่าวคือ CWA ให้อำนาจแก่ EPA ในการออกคำสั่งทางปกครองโดย กำหนดเป็นจำนวนเงินค่าปรับสำหรับการฝ่าฝืนหรือละเมิดบทบัญญัติของ CWA รวมทั้งการ ละเมิดใบอนุญาต โดยแบ่งระดับจำนวนเงินค่าปรับเป็น 2 ระดับ คือ ระดับที่ 1 (Class I) ต้องไม่ เกิน 10,000 เหรียญสหรัฐอเมริกาต่อการละเมิดแต่ละครั้ง และปรับสูงสุดได้ถึง 25,000 เหรียญ สหรัฐอเมริกา และระดับที่ 2 (Class II) ไม่เกิน 10,000 เหรียญสหรัฐอเมริกาต่อวันสำหรับการ ละเมิดแต่ละครั้ง และสูงสุดได้ถึง 125,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 309 (g) (2) และ (3)³⁰ และมาตรการสุดท้าย คือ การบังคับใช้มาตรการทางอาญาสำหรับกรณีการ ละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายโดยที่ผู้ฝ่าฝืนนั้นได้กระทำโดยจงใจ (Knowing) หรือ กระทำโดยประมาท (Negligently) จำนวนค่าปรับสำหรับการเริ่มต้นกระทำความผิดที่ได้กระทำ โดยประมาทประกอบด้วยค่าปรับเป็นจำนวนเงินตั้งแต่ 2,500 ถึง 25,000 เหรียญสหรัฐอเมริกาต่อ วัน จำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือทั้งจำทั้งปรับ จำนวนค่าปรับสำหรับการฝ่าฝืนโดยจงใจเป็นจำนวนเงิน ตั้งแต่ 5,000 ถึง 50,000 เหรียญสหรัฐอเมริกาต่อวัน จำคุกไม่เกินสามปีหรือทั้งจำทั้งปรับ ตาม

³⁰ Lynn M. Gallagher, "Clean Water Act" in *Environmental law handbook*, ed. Thomas F.P Sullivan (Maryland: Government Institutes, 1995), pp. 165-166.

มาตรา 309 (c) สำหรับบุคคลใดที่จงใจละเมิดหรือฝ่าฝืนใบอนุญาตหรือข้อกำหนดอื่นๆ ของกฎหมายและรู้อยู่แล้วในขณะกระทำทำให้บุคคลอื่นต้องอยู่ในอันตรายที่ถึงขั้นเสียชีวิตหรือได้รับอันตรายสาหัส (Knowing Endanger) ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับเป็นเงินสูงสุดถึง 250,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา และ 1,000,000 เหรียญสหรัฐอเมริกาสำหรับองค์กรที่ทำการละเมิด และต้องโทษจำคุกสูงถึงสิบห้าปีตามมาตรา 309 (c) (3) แห่ง CWA เช่น ผู้ฝ่าฝืนรู้หรือจงใจปล่อยทิ้งของเสียอันตรายลงสู่ท่อระบายน้ำสาธารณะหรือแหล่งน้ำ เป็นต้น³¹ ซึ่งการลงโทษทางอาญาดังกล่าว EPA จะประสานงานในการดำเนินการร่วมกับ Department of Justice (DOJ)

5.2 กฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศ (The Clean Air Act: CAA)

อำนาจและหน้าที่หลักของ EPA เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพอากาศตามกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ EPA มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติสำหรับชนิดของสารมลพิษที่เจือปนในอากาศ (National Ambient Air Quality Standards: NAAQS) ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 109 แห่ง CAA โดยที่มาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติ (NAAQS) นี้ถูกกำหนดเพื่อเป็นการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนและสวัสดิการสาธารณะให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัย ซึ่งในการใช้อำนาจดังกล่าว EPA ได้ประกาศมาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติ (NAAQS) ควบคุมปริมาณสารมลพิษที่ปล่อยสู่บรรยากาศ 6 ชนิดได้แก่ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) สาร Particulate matter (PM_{2.5} และ PM₁₀) ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO₂) ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) โอโซน (Ozone) และสารตะกั่ว (lead) การกำหนดค่ามาตรฐานดังกล่าว EPA จึงต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ และสมควรทำการทบทวนค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติ (NAAQS) นี้ทุกๆ 5 ปี³²

นอกจากนี้ EPA ยังมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศจากแหล่งกำเนิด (Emission Standards) ไว้ 2 ลักษณะคือ กำหนดค่า Standards Performance และ National Emission Standards for Hazardous Air Pollutants (NESHAP_s) โดยค่า Standards Performance เป็นการกำหนดมาตรฐานเพื่อควบคุมให้สถานประกอบการลดการระบายอากาศที่

³¹ Ibid., p. 167.

³² Summaries of environmental laws administered by the EPA: Clean Air Act. Available from www.cnie.org/nie/leg-8, 20 January 2001.

มีมลพิษให้น้อยที่สุดด้วยกระบวนการหรือวิชาการที่ EPA เห็นชอบ³³ ซึ่งการกำหนดค่ามาตรฐาน Standards Performance ตามมาตรา 111 นี้ EPA ต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อการประกอบกิจการของสถานประกอบการต่างๆ กล่าวคือ ผู้ประกอบกิจการต้องทำการปรับปรุงหรือสร้างระบบเพื่อให้การระบายอากาศเสียมีค่าสารมลพิษตามมาตรฐานที่ EPA เป็นผู้กำหนด ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้กระบวนการในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศจากแหล่งกำเนิด EPA จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบกิจการและประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการบังคับใช้ค่ามาตรฐานประเภทนี้ได้ ทำให้การกำหนดมาตรฐานมีความเหมาะสมต่อการนำไปปฏิบัติบังคับใช้อย่างแท้จริง

การกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา 111 กำหนดให้ EPA เป็นผู้กำหนดมาตรฐานโดยคำนึงถึงพื้นฐานทางเทคโนโลยี มาตรฐานนี้เรียกว่า New Source Performance Standards หรือ NSPS เป็นมาตรฐานที่ควบคุมแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมใหม่ โดยกำหนดมาตรฐานสูงสุดเพื่อควบคุมแหล่งกำเนิดใหม่หรือที่หมายถึงแหล่งกำเนิดมลพิษที่เคลื่อนที่ไม่ได้ (Stationary Source) เช่น โรงงานทำเหล็กกล้า โรงงานถลุงแร่ เป็นต้น³⁴ และ EPA ต้องทำการทบทวนปรับปรุงค่ามาตรฐานให้มีความทันสมัยเหมาะสมกับแหล่งกำเนิดที่มีการใช้เทคโนโลยีใหม่ในกระบวนการผลิต

สำหรับการกำหนดมาตรฐาน NESHAP_s มาตรา 112 แห่งรัฐบัญญัติ CAA กำหนดให้ EPA มีอำนาจกำหนดมาตรฐานการระบายอากาศเสียบนพื้นฐานทางเทคโนโลยีที่เรียกว่า MACT Standards (Maximum Achievable Control Technology) สำหรับรายชื่อสารมลพิษทางอากาศจำนวนทั้งสิ้น 188 ชนิดและกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดที่จะต้องถูกควบคุมการระบายมลพิษทางอากาศ ซึ่ง EPA จะทำการทบทวนปรับปรุงค่ามาตรฐานอย่างน้อยทุก ๆ 8 ปี

³³ Frank P. Gard, *Treatise on environmental law* (U.S.A.: Matthew Bender & Company, Inc., 1988), p. 2-90.13 อ้างถึงใน โกเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม", หน้า 189-190.

³⁴ Summaries of environmental laws administered by the EPA: Clean Air Act. Available from www.cnie.org/nie/leg-8, 20 January 2001.

และ EPA สามารถที่จะเพิ่มเติมหรือลดข้อสารมลพิษหรือประเภทของแหล่งกำเนิดจากรายชื่อดังกล่าวได้³⁵

ทั้งนี้ EPA เป็นองค์กรที่ดำเนินการ ติดตาม ตรวจสอบและควบคุมให้คุณภาพอากาศในบรรยากาศอยู่ในระดับตามมาตรฐานที่กำหนด และมีอำนาจติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมให้สถานประกอบต่างๆ ปฏิบัติตามมาตรฐานการระบายอากาศเสียจากแหล่งกำเนิดที่กฎหมายกำหนด และในกรณีที่มิใช่สถานการณ์ปัญหามลพิษที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง โดยต้องดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วนกฎหมายกำหนดให้ EPA มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งให้สถานประกอบการหยุดการกระทำที่เป็นเหตุให้เกิดการแพร่กระจายมลพิษสู่บรรยากาศ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ตามความเหมาะสม ซึ่งในระหว่างรอผลการพิจารณาของศาล EPA ยังมีอำนาจในทางปกครองเป็นการชั่วคราวในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อหยุดยั้งหรือลดความรุนแรงของผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการแพร่กระจายของมลพิษ³⁶ เช่น กรณีที่ EPA มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ผลิตรถยนต์เรียกรถยนต์ที่ละเมิดมาตรฐานคุณภาพอากาศกลับคืนมา และทำการซ่อมรถยนต์โดยไม่สามารถคิดค่าซ่อมจากลูกค้าได้ หรือกรณีที่ทำการตัดความช่วยเหลือทางการเงินของกองทุนแก้อ่างที่ที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการควบคุมมลพิษ³⁷

CAA ยังกำหนดให้อำนาจแก่ EPA ในการดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย โดยที่ EPA สามารถออกคำสั่งผ่านสำนักงานภูมิภาคให้ยื่นหนังสือเตือนแก่ ผู้กระทำการละเมิดหรือฝ่าฝืนให้ยุติการกระทำเช่นนั้น โดยกำหนดระยะเวลาในการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง หากยังคงเพิกเฉยต่อเนื่องเกินกว่า 30 วัน EPA สามารถดำเนินการบังคับใช้ด้วยมาตรการทางแพ่งหรือมาตรการอย่างอื่นๆ กับบุคคลผู้นั้นได้ ซึ่งการบังคับใช้โดยมาตรการทางแพ่งภายใต้รัฐบัญญัติ CAA กำหนดให้อำนาจแก่ผู้บริหาร (Administator) ในการดำเนินการบังคับใช้

³⁵ Ibid.

³⁶ G. William Frick, " Air pollution control", in *Environmental law handbook*, 7th ed., p. 171

อ้างถึงในโกเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม", หน้า 193-194.

³⁷ Pursuing compliance in environmental enforcement law 507, ed. Robert R. Kuehn (Tulane Law School Spring 1998), pp. 51-52. (Mimeographed)

ทางปกครอง เพื่อฟ้องร้องต่อผู้ที่ทำการละเมิดได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่าน Department of Justice (DOJ) หรือศาลแต่อย่างใด ซึ่งเป็นการบังคับใช้โดยวิธีการทางแพ่งผ่านอำนาจของการบริหาร มีความคล้ายคลึงกับบทบัญญัติของรัฐบัญญัติ Clean Water Act (CWA) กล่าวคือ มาตรา 113 (d) แห่ง CAA ให้อำนาจแก่ผู้บริหารที่จะกำหนดโทษปรับทางปกครองซึ่งมีจำนวนเงินสูงถึง 200,000 เหรียญสหรัฐอเมริกานี้หรือมากกว่านั้น หากผู้บริหารและ The Attorney General เห็นพ้องกันว่ามีความเหมาะสม และผู้บริหารต้องทำหนังสือแจ้งให้ผู้ที่ทำการละเมิดหรือฝ่าฝืนทราบ โดยที่ผู้ที่ทำการละเมิดหรือฝ่าฝืนมีเวลาภายใน 30 วันที่จะยื่นคำร้องขอให้พิจารณาทบทวน การดำเนินการตามกรณีดังกล่าวเป็นที่นิยมของ EPA มาก เนื่องจากไม่เพียงแต่จะทำให้ EPA ไม่ต้องประสานกับ DOJ ก่อน แล้ว EPA ยังสามารถที่จะดำเนินการกับผู้ละเมิดได้อย่างรวดเร็วกว่าด้วย³⁸

สำหรับการบังคับใช้มาตรการทางอาญา CAA กำหนดความรับผิดชอบทางอาญาไว้ในที่มาตรา 133 (c) ที่ว่า บุคคลใดที่จงใจทำการละเมิดบทบัญญัติหรือจงใจที่จะทำการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายที่ถือเป็นการผิดอาญาอย่างร้ายแรง ความหมายของบุคคลใด ๆ นั้นหมายรวมถึง บุคคล บริษัท และห้างหุ้นส่วน กล่าวคือ การลงโทษสำหรับความผิดที่เป็นการจงใจทำการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย สามารถดำเนินการฟ้องร้องบุคคลใดก็ตามที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดนั้น ซึ่ง CAA ฉบับที่แก้ไขในปี 1990 กำหนดโทษปรับไว้สูงขึ้นไปกว่าเดิมคือ 250,000 เหรียญสหรัฐอเมริกาท่อวันสำหรับการละเมิดแต่ละครั้ง และโทษจำคุกสูงถึงห้าปีสำหรับกรณีที่เป็นบริษัท ค่าปรับจะมีจำนวนสูงถึง 500,000 เหรียญสหรัฐอเมริกาท่อการละเมิดแต่ละครั้ง โดยในการดำเนินการบังคับใช้โทษทางอาญาภายใต้บทบัญญัติ CAA สภาคองเกรสกำหนดให้ EPA เพิ่มเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนทางอาญา (Criminal Investigators) ในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทั้งหมด ซึ่งรัฐบัญญัติ The Pollution Prosecution Act of 1990 กำหนดให้ EPA ต้องมีเจ้าหน้าที่ดำเนินการสืบสวนสอบสวนทางอาญาอย่างน้อย 200 คนภายในปี 1995³⁹ นอกจากนี้ CAA ยังกำหนดให้อำนาจแก่ EPA ในการตั้งเงินรางวัลเป็นจำนวนเงินถึง 10,000 เหรียญสหรัฐอเมริกานี้ให้กับบุคคลใดที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามบทบัญญัตินี้⁴⁰

³⁸ William F. Brownell, "Clean Air Act", in *Environmental law handbook*, p. 131.

³⁹ *Ibid.*, p. 132.

⁴⁰ Summaries of environmental laws administered by the EPA: Clean Air Act. Available from www.cnie.org/nie/leg-8, 20 January 2001.

5.3 กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟู และอนุรักษ์ทรัพยากร (The Resource Conservation and Recovery Act)

กฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากกากของเสียอันตรายที่สำคัญ คือรัฐบัญญัติ Solid Waste Disposal Act of 1965 (SWDA) และได้รับการแก้ไขเปลี่ยนชื่อเป็น Resource Conservation and Recovery Act (RCRA) ในปี 1976 กฎหมาย RCRA กำหนดให้ EPA เป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทสำคัญในการติดตาม ตรวจสอบและควบคุมการดำเนินการเกี่ยวกับการกำจัดของเสียอันตรายเหล่านี้ได้ดำเนินการด้วยวิธีการและขั้นตอนที่ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยกฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่ EPA ในการกำหนดมาตรฐานและวิธีการสำหรับสถานประกอบการที่ก่อให้เกิดหรือดำเนินการจัดการกับกากของเสียอันตรายมาตรา 3001 กำหนดให้ EPA ประกาศข้อบังคับหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการแยกแยะของเสียอันตราย โดยกำหนดรายชื่อของเสียอันตรายหรือกำหนดคุณลักษณะของของเสียอันตรายได้ ซึ่งการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับของเสียอันตรายของบุคคลใด ตามกฎหมายกำหนดว่าจะต้องแจ้งให้ EPA ทราบทุกครั้ง⁴¹ และมีอำนาจกำหนดโครงการเกี่ยวกับการอนุญาตให้มีสถานประกอบการดำเนินการบำบัด เก็บ และทำลายกากของเสียได้ ซึ่ง Subtitle C ของ RCRA ได้บัญญัติเกี่ยวกับโครงการการจัดการกับกากของเสียอันตรายไว้ ทั้งนี้กฎระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมเส้นทางการขนส่งของเสีย EPA จะเป็นผู้ประสานงานกับ Department Of Transportation ในการออกใบอนุญาตเกี่ยวกับการดำเนินการขนส่งตั้งแต่จากแหล่งกำเนิด เส้นทางที่ใช้ในการขนส่ง จนกระทั่งถึงบริเวณที่ทำการบำบัด เก็บหรือทำลาย⁴² นอกจากนี้กฎหมายยังให้อำนาจแก่ EPA ในการกำหนดมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการกำจัดกากของเสียอันตรายและควบคุมสถานที่ซึ่งใช้เป็นที่พักของกากของเสียอันตรายไว้บนดินหรือในพื้นดิน (Land Disposal) เช่น การห้ามทิ้งกากของเสียอันตรายลงสู่พื้นดินโดยไม่ทำการบำบัดอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการก่อน และกฎหมายที่แก้ไขปี 1986 กำหนดให้ EPA ออกข้อกำหนดให้เจ้าของถังน้ำมันและผู้ขายผลิตภัณฑ์น้ำมันปิโตรเลียมจะต้องแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบทางการเงิน กล่าวคือ ต้องทำการวางเงินประกัน

⁴¹ David R. Case, "Resource Conservation and Recovery Act", in Environmental law handbook, p. 45.

⁴² Summaries of environmental laws administered by the EPA: Solid Waste Disposal Act/ Resource Conservation and Recovery Act. Available from www.cnie.org/nie/leg-8, 20 January 2001.

จำนวน 1,000,000 เหรียญสหรัฐอเมริกาคำดำเนินการอย่างอื่นเพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบทางการเงินในกรณีที่อาจเกิดความเสียหายได้⁴³

สำหรับการดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิดข้อบังคับหรือกฎระเบียบต่างๆ EPA สามารถดำเนินการบังคับใช้ด้วยมาตรการภายใต้บทบัญญัติของ RCRA ซึ่งประกอบด้วยมาตรการทางการปกครอง มาตรการทางแพ่งและมาตรการทางอาญา การดำเนินการโดยใช้มาตรการทางการปกครอง เช่น ตามที่บัญญัติในมาตรา 3008 แห่ง RCRA กล่าวคือ เมื่อใดก็ตามที่ EPA ได้พิจารณาเห็นว่าบุคคลใดกำลังละเมิดหรือฝ่าฝืนข้อบังคับตามที่กำหนดในหมวด C ของ RCRA (รวมทั้งการฝ่าฝืนข้อบังคับหรือข้อกำหนดในใบอนุญาต) EPA มีอำนาจออกคำสั่งหรือกำหนด เงื่อนไขให้บุคคลนั้นได้ปฏิบัติตามกฎหมายทันที โดยให้ระยะเวลาพอสมควรหรืออาจทำการ ฟ้องร้องผู้ฝ่าฝืนต่อ U.S District Court ขอให้ศาลมีคำสั่งให้หยุดการกระทำที่ฝ่าฝืนชั่วคราว ซึ่งจะเป็นการบรรเทาความเสียหายที่อาจส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงได้⁴⁴ หรือกรณีตามมาตรา 6973 ที่บัญญัติให้อำนาจแก่ผู้บริหาร (Administrator) โดยเมื่อได้แจ้งต่อมลรัฐที่ได้รับผลกระทบแล้ว ผู้บริหารอาจดำเนินการใดๆ เช่น สั่งปิดสถานประกอบการที่ทำการฝ่าฝืนกฎหมายได้ทันที รวมทั้งออกคำสั่งเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันสุขภาพอนามัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อม⁴⁵ ถือเป็นมาตรการที่กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะนำมาใช้ในการบังคับใช้กฎหมายในกรณีที่มิอันตรายร้ายแรงใกล้จะถึงต่อสุขภาพอนามัยหรือสิ่งแวดล้อม

การดำเนินการโดยใช้มาตรการทางแพ่งของ EPA นั้น กล่าวคือในกรณีที่บุคคลได้ทำการละเมิดข้อบังคับตามที่บัญญัติไว้ในหมวด C จะต้องรับผิดชอบสำหรับโทษปรับทางแพ่งเป็นจำนวนเงินถึง 25,000 เหรียญสหรัฐอเมริกาคำสำหรับการละเมิดแต่ละวัน⁴⁶ สำหรับมาตรการทางอาญา รัฐบัญญัติ RCRA กำหนดโทษปรับทางอาญาเป็นจำนวนเงินถึง 50,000 เหรียญสหรัฐอเมริกาคำคุกสองปีหรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับบุคคลที่กระทำความผิดโดยจงใจ โดยในปี 1984

⁴³ Ibid

⁴⁴ David R. Case, "Resource Conservation and Recovery Act", in *Environmental law handbook*, p. 71.

⁴⁵ Pursuing compliance in environmental enforcement law 507, ed. Robert R. Kuehn, pp. 51-52.

⁴⁶ David R. Case, "Resource Conservation and Recovery Act", in *Environmental law handbook*, p. 71.

HSW (Hazardous and Solid Waste Amendments of 1984) ได้ขยายการกระทำคามผิดที่ถือเป็นการกระทำละเมิดทางอาญา เช่น จงใจกระทำการละเมิดขั้นต้นตามที่กฎหมายกำหนด หรือจงใจขนส่งกากของเสียอันตรายไปยังสถานที่ที่ยังไม่ได้รับอนุญาตจาก EPA หรือจงใจทำการขนส่งของเสียอันตรายโดยไม่เปิดเผย นอกจากนี้ยังได้กำหนดถึงการกระทำการฝ่าฝืนหรือละเมิดที่ถือเป็นความผิดอาญาร้ายแรงที่มีลักษณะเป็น Knowing Endanger ซึ่งมีโทษปรับเป็นจำนวนเงินที่มากถึง 250,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา (1 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกาสำหรับบริษัทหรือองค์กร) และต้องจำคุกนานถึงสิบห้าปี⁴⁷

จากที่กล่าวมาทั้งหมด การดำเนินการบังคับใช้ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนหรือทำการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือข้อกำหนดในใบอนุญาตต่างๆ EPA ในฐานะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยหลักแล้ว EPA จะเลือกดำเนินการโดยใช้วิธีการหรือมาตรการในการบังคับใช้ที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรน้อยที่สุด ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง โดยกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนหรือผู้ละเมิดต้องดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด เป็นคำสั่งที่อาศัยอำนาจการบริหารทางแพ่งในการลงโทษ ซึ่งเป็นการให้อำนาจอิสระโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาล เป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย ประกอบกับเจ้าหน้าที่เป็นผู้บังคับใช้มักจะมีความรู้ ความเข้าใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมมากกว่าด้วย อย่างไรก็ตามการดำเนินการโดยอำนาจการบริหารนี้ จะบังคับใช้ด้วยตัวเองไม่ได้ หากสถานประกอบการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งแล้ว EPA จะต้องอาศัยอำนาจทางศาลเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาต่อไป

สำหรับการบังคับใช้โดยวิธีการทางแพ่งผ่านอำนาจตุลาการหรือ Civil Judicial Enforcement นั้น ส่วนใหญ่ EPA มักนำมาใช้ในกรณีที่เป็นเรื่องเร่งด่วน โดยต้องการคำสั่งของศาลให้หยุดการดำเนินการที่เป็นการคุกคามต่อสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อมได้ทันที หรือในกรณีที่การไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวถือเป็นกรณีร้ายแรงและมีการกระทำคามผิดอย่างต่อเนื่อง และในกรณีที่มีการกำหนดโทษปรับเป็นจำนวนเงินที่สูงกว่า 125,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา EPA ต้องใช้การบังคับใช้โดยผ่านอำนาจตุลาการ สำหรับการบังคับใช้โดยใช้มาตรการทางอาญานั้น โดยทั่วไปจะนำมาใช้ในกรณีที่การละเมิดหรือฝ่าฝืนนั้นเกิดจากความจงใจหรือการกระทำโดยประมาทของ

⁴⁷ Ibid., pp. 71-72.

ผู้ประกอบการเป็นสำคัญ⁴⁸ โดย EPA จะมีเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนทางอาญาหรือ Criminal Investigator ทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเบื้องต้นเกี่ยวกับการกระทำผิดที่มีลักษณะเป็นการกระทำผิดทางอาญา โดยบุคลากรเหล่านี้จะมีความรู้ทั้งทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและความรู้ด้านกฎหมายด้วย⁴⁹



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁸ Lynn M. Gallagher, “Clean Water Act” in Environmental law handbook, p. 165.

⁴⁹ Cheryl E. Wasserman, “An overview of compliance and enforcement in the United States: Philosophy, strategies and management Tools,” in Improving the efficiency and effectiveness of compliance monitoring and enforcement of environmental policies, United State: A National review . Paper prepared on behalf of the organization for Economic Cooperation and Development, 16 October 1984.

ภาคผนวก จ

สำนักงานสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น (Environmental Agency of Japan: EA)

1. วิวัฒนาการและกฎหมายสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น

หากพิจารณาถึงวิวัฒนาการของนโยบายในการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น อาจกล่าวได้ว่าตั้งแต่ช่วงครึ่งปีหลังของปี ค.ศ. 1940 เป็นช่วงที่มีการเร่งรัดพัฒนา และฟื้นฟูประเทศหลังจากได้รับความเสียหายจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้มีการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลรุนแรงทั่วประเทศ ทั้งนี้ หากแบ่งช่วงการพัฒนาการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นสามารถแบ่งได้ 3 ช่วงดังนี้

1) นโยบายการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมก่อนปี ค.ศ. 1970

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ประเทศญี่ปุ่นได้ประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เชื่อมโยงมาจากปัญหาเหมืองแร่ทองแดงที่ Ashio และ Besshi ได้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษเกี่ยวกับควันและเขม่าจากถ่านหิน แต่รัฐบาลญี่ปุ่นไม่ได้ให้ความสนใจต่อการวางนโยบาย และแผนการดำเนินงานเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษ เพราะรัฐบาลกำลังมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ และ อุตสาหกรรมของประเทศจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1955 ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมจึงค่อยได้รับความสนใจจากรัฐบาล และสาธารณชนอย่างจริงจัง จากกรณีการเกิดโรคที่เรียกว่า Minata ที่ Kumamoto Prefecture ในปี ค.ศ. 1956 อันเป็นผลจากการปล่อยสารปรอทลงในอ่าว ทำให้ประชาชนที่บริโภคสัตว์น้ำได้รับอันตรายจากสารปรอทที่ปนเปื้อนอยู่เป็นจำนวนมาก และกรณีการเกิดโรค Yokkaichi asthma ที่ Mie Prefecture ในปี ค.ศ. 1961¹ ซึ่งเป็นโรคที่เกิดจากการแพร่กระจายของสารมลพิษ ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน จากกรณีปัญหาดังกล่าวจึงนำไปสู่การตรากฎหมาย และระเบียบเพื่อควบคุมเขม่า และควัน การระบายน้ำทิ้งของภาคอุตสาหกรรมลงสู่แม่น้ำผิวดิน และสาธารณชนเริ่มให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงคุณภาพชีวิต

¹ อัจฉรา จันทร์ฉาย, "การศึกษาเปรียบเทียบการจัดการสิ่งแวดล้อมของบริษัทญี่ปุ่นในประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น," รายงานการวิจัย (มีนาคม 2540), หน้า 30. (เอกสารอัดสำเนา)

และสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยในปี ค.ศ. 1964 มีการก่อตั้ง The Central Council of Environmental Pollution Control และก่อตั้ง The Environmental Pollution Inquiry Committee โดย Ministry of Health and Welfare ในปี ค.ศ. 1965 ²

ในปี ค.ศ. 1965 – 1970 เป็นช่วงที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทั่วประเทศ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1967 มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษคือ “ The Basic Law for Environmental Pollution Control ” โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการส่งเสริมและกำหนดให้มีมาตรการป้องกันและควบคุมมลพิษหลายมาตรการ ซึ่งครอบคลุมปัญหามลพิษ 6 ประเภท ได้แก่ มลพิษทางอากาศ น้ำ เสียง ความสั่นสะเทือน การยุบตัวของดิน และมลพิษทางกลิ่นที่เริ่มจะก่อให้เกิดเหตุรำคาญแก่ประชาชน (offensive odor) และได้กำหนดหลักการทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมหรือบริษัท นอกจากนี้ยังได้กำหนดบทบาท อำนาจ และหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานท้องถิ่นในการดำเนินการเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษไว้ด้วย ³

2) นโยบายการบริหารการจัดการสิ่งแวดล้อมในช่วงปี ค.ศ. 1970 – 1979

ในปี ค.ศ. 1972 มีเอกสาร “The White Paper on Environmental” ที่กล่าวถึงประเด็นการแพร่กระจายของปัญหามลพิษ โดยชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่เพิ่มขึ้นของสิ่งแวดล้อมต่อสังคม และในช่วงเวลาดังกล่าวมีการเคลื่อนไหวจากประชาชนหลายแขนง รวมทั้งสื่อมวลชนเพื่อต่อต้านปัญหามลพิษอย่างรุนแรง จากสถานการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐบาลเห็นความจำเป็นในการนำเรื่องการแก้ไขปัญหามลพิษมากำหนดเป็นนโยบายแห่งชาติอย่างเร่งด่วน โดยมีการจัดประชุมสภาสมัยพิเศษที่ถูกเรียกว่า “ Pollution Session ” ผลจากการประชุมดังกล่าว รัฐสภาญี่ปุ่นได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจำนวน 14 ฉบับ รวมถึง Basic Laws ด้วย ⁴

² Environmental Agency Government of Japan, Introduction to the environmental agency government of Japan 1984 (International Affairs Division, Minister’s Secretariat), p. 2.

³ Industrial Pollution Control Association of Japan, Environmental protection in the industrial sector in Japan (Tokyo: Industrial Pollution Control Association of Japan , 1983), pp. 3-4.

⁴ Ibid., pp. 4-5.

จากการประชุมสภาสมัยพิเศษดังกล่าว การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศญี่ปุ่นจึงมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ⁵ คือ ประการแรก การกำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นได้ ประการที่สองขอบเขตการควบคุมมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมต้องมีความครอบคลุมถึงการควบคุมมลพิษทางดิน ประการที่สามมีการเพิ่มโทษแก่ผู้ก่อมลพิษให้มากขึ้นและต้องชี้แจงให้ประชาชนทราบถึงการลงโทษ ประการที่สี่การกำหนดความรับผิดชอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรภาครัฐต้องมีความชัดเจน และประการสุดท้ายคือ การให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมปัญหามลพิษมากขึ้น

ในปี ค.ศ. 1971 มีการก่อตั้ง The Environment Agency ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ประสานงาน และบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งรวมถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ และการอนุรักษ์ธรรมชาติได้อย่างกว้างขวาง⁶ นอกจากนี้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตำแหน่งงานในการควบคุมมลพิษจากโรงงานบางประเภท และควบคุมปัญหามลพิษจากการประกอบกิจการธุรกิจให้เข้มงวดมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1973 ได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวกับมลพิษขึ้นใช้บังคับหลายฉบับ เช่น The Law Concerning Special Measure for Environmental Conservation of the Inland Sea of Japan, The Law Concerning Special Measure for the Relief of Pollution-related Patients และ The Factory Location Law นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ทำการปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรฐานการระบายของเสียให้เข้มงวดมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรฐานคุณภาพอากาศที่ครอบคลุมถึงสารมลพิษ 5 ชนิด ได้แก่ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO₂) ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) ฝุ่น (Particulates) และ Photochemical Oxidants หรือมาตรฐานคุณภาพน้ำ เช่น ค่าความสกปรกในรูปของ BOD หรือสารแขวนลอย เป็นต้น⁷

⁵ Ibid., p.5.

⁶ Environmental Agency Government of Japan, Introduction to the environmental agency government of Japan 1984, p. 2.

⁷ Industrial Pollution Control Association of Japan, Environmental protection in the industrial sector in Japan, p. 5.

สำหรับประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องดำเนินการอย่างเข้มงวดกับนโยบายควบคุมทางด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ The Basic Law ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรที่สามารถกำหนดค่ามาตรฐานเป็นของตนเองเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพปัญหามลพิษและลักษณะของภูมิประเทศได้ โดยครอบคลุมในระดับจังหวัด และเทศบาลต่างๆ และมีอำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษเป็นของตนเองได้ ส่วนใหญ่แล้วรัฐบาลท้องถิ่นจะมีการกำหนดมาตรฐานที่เข้มงวดกว่าที่ได้กำหนดไว้ใน The Basic Law โดยที่รัฐบาลท้องถิ่นมีแนวทางปฏิบัติที่กว้างขวางในการทำข้อตกลงการควบคุมมลพิษกับภาคธุรกิจ หรือองค์กรอื่นๆ ซึ่งมีความเข้มงวดกว่ากฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลกลาง⁸ จึงเห็นได้ว่านโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษมีความเข้มงวดมากอีกประเทศหนึ่ง

3) นโยบายการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมช่วงปี ค.ศ. 1980 – 1989

ผลจากการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ช่วงครึ่งหลังของปี ค.ศ. 1970 ทำให้เกิดนโยบายการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างจากช่วงแรกที่เน้นการควบคุม ซึ่งจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นผลจากมลพิษอุตสาหกรรม ปัญหาพลังงานที่ร้ายแรง และการพัฒนาของปัญหามลพิษจากชุมชนและเมือง แนวโน้มของปัญหาดังกล่าวในปี ค.ศ. 1980 รัฐบาลจึงได้ประกาศนโยบายสิ่งแวดล้อม ดังนี้⁹

- (1) การส่งเสริมให้มีการเตรียมการควบคุมปัญหามลพิษโดยมีการประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม
- (2) บังคับใช้นโยบายสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนา และการใช้แหล่งพลังงานอื่นทดแทนการใช้พลังงานจากน้ำมันปิโตรเลียม
- (3) การกำจัดมลพิษที่เกิดจากชุมชน และเมืองที่เพิ่มขึ้นจากการพัฒนาเมือง
- (4) การสงวนและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ให้มีปริมาณเพียงพอต่อความต้องการของมนุษย์ที่ในวันจะสูงขึ้น

⁸ Ibid.

⁹ Ibid., p. 6.

เห็นได้ว่า รัฐบาลมีนโยบายที่เน้นการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และ มาตรฐานการระบายของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบเพื่อบังคับใช้กับแหล่งกำเนิดมลพิษ ต่างๆ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม ชุมชน บ้านเรือน ตลอดจนมีการนำเอาวิธีการประเมิน หรือการ นำเอานโยบายสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเป็นการคาดการณ์ล่วงหน้า (Predictive, Systematic Environmental Policy) มาใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมด้วย มาตรการควบคุมหลากหลายและเทคโนโลยีที่ทันสมัยต่อการแก้ไขปัญหามลพิษจากแหล่งกำเนิด มลพิษประเภทต่างๆ ปัจจุบันนโยบายการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นได้ทำการ ปรับเปลี่ยนจากนโยบายที่เน้นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ (End – of – pipe) มาเป็นนโยบายใน การป้องกันไม่ให้เกิดปัญหามลพิษด้วยการใช้เทคโนโลยีที่สะอาด (Clean Technology) ทั้งนี้ รูปแบบของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น แยกพิจารณาได้ ดังนี้

1) กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย

นโยบายการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น ถูกกำหนดอยู่ใน กฎหมายพื้นฐานสำหรับการควบคุมมลพิษ และสิ่งแวดล้อม The Basic Law for Environmental Pollution Control ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2510 (ค.ศ. 1967) ให้เป็นกฎหมาย พื้นฐานสำหรับการควบคุมมลพิษและสิ่งแวดล้อม และนับว่าเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการ สิ่งแวดล้อมฉบับแรก โดยมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม อย่างเป็นระบบ เพื่อให้เกิดความสุขและความปลอดภัยของประชาชน โดยกำหนดนโยบายและ มาตรการในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศที่ชัดเจน อันสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 25 แห่งรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นที่บัญญัติว่า “ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับสิทธิมาตรฐานขั้นต่ำในความ ปลอดภัยและการดำรงชีวิต” ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องดำเนินการเพื่อส่งเสริมสวัสดิการของประชาชน ให้ดีที่สุด¹⁰

กฎหมายพื้นฐานสำหรับการควบคุมมลพิษ และสิ่งแวดล้อม (The Basic Law for Environmental Pollution Control) ได้กำหนดนโยบายและมาตรการในการบริหารจัดการ

¹⁰ Jetro Bangkok, “การควบคุมมลพิษทางด้านอุตสาหกรรม บทความทั่วไป และวิธีการปฏิบัติใน ประเทศญี่ปุ่น สำหรับมลพิษทางน้ำ.” หน้า 17-18. (เอกสารจัดสำเนา)

สิ่งแวดล้อมไว้หลายรูปแบบ จุดมุ่งหมายของการประกาศใช้กฎหมายนี้ คือ ต้องการกำหนดความรับผิดชอบและหน้าที่ที่ชัดเจนของรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น ผู้ประกอบการธุรกิจและอุตสาหกรรม ในการดำเนินการเพื่อป้องกันมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ได้กำหนดมาตรการที่นำมาใช้ในการดำเนินการดังกล่าว ที่มีความครอบคลุมถึงหลักการพื้นฐานนโยบายควบคุมสิ่งแวดล้อม อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตลอดจนการจัดแผนงานการควบคุมมลพิษ การให้ความช่วยเหลือทางด้านกองทุน และงบประมาณ¹¹ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้¹²

1.1) กำหนดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการธุรกิจและการอุตสาหกรรม ว่าการประกอบกิจการต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม และจะต้องจัดให้มีมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการป้องกันมลพิษที่อาจเกิดขึ้นได้จากการประกอบกิจการของตน เช่น การบำบัดมลพิษ การกำจัดของเสียหรือเขม่าควันก่อนปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้การดำเนินกิจการธุรกิจแต่ละประเภทจะถูกกำหนดให้ต้องร่วมมือกับรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อให้การควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อมของภาคธุรกิจ สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹³

1.2) กำหนดความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางในการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่นในการป้องกันมลพิษในสิ่งแวดล้อม และใช้มาตรการที่เหมาะสมกับสภาพธรรมชาติและพื้นฐานทางสังคมภายในท้องถิ่นนั้นๆ

ทั้งนี้ กฎหมายพื้นฐานสำหรับควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม (The Basic Law for Environmental Pollution Control) ค.ศ. 1967 ได้มีการปรับปรุงแก้ไข โดยการตรากฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐาน (The Basic Environment Law) มาบังคับใช้แทนในปี ค.ศ. 1993 ซึ่งปรับปรุง

¹¹ Environmental Agency, *Environment laws and regulation in Japan*, pp. 3-8, อ้างถึงใน จรณชัย ศัลยพงษ์, “รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย”(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 153.

¹² Basic Law for Environmental Pollution Control. Available from www.nie.go.jp, 15 December 2000.

¹³ Jetro Bangkok, *การควบคุมมลพิษทางด้านอุตสาหกรรม บทความทั่วไป และวิธีการปฏิบัติในประเทศไทย* สำหรับมลพิษทางน้ำ, หน้า 20

แก้ไขในส่วนชองนโยบายและมาตรการในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีความเข้มงวดกว่ากฎหมายฉบับเดิม โดยคำนึงถึงประโยชน์ของมนุษย์ในปัจจุบันและในอนาคต เน้นหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในการดำเนินการเพื่อลดและขจัดมลพิษในสิ่งแวดล้อม และทำการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมระดับโลก นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดความรับผิดชอบ อำนาจ และหน้าที่ของรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น องค์กรธุรกิจ และประชาชน ต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมถึงการจัดทำแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมขั้นพื้นฐาน (A Basic Environment Plan) โดยรัฐบาลกลาง เพื่อส่งเสริมและสร้างความเข้าใจในมาตรการการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ แต่ยังคงหลักการที่กฎหมายฉบับเดิมกำหนดไว้ด้วย เช่น การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้กำหนดถึงการให้การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมให้มีกิจกรรมอาสาสมัครโดยองค์กรภาคเอกชน การกำหนดให้มีการตัดสินใจพิพาทเกี่ยวกับปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมโดยผ่านกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการ หรือการประนีประนอม และที่สำคัญมีการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมระดับโลกด้วย¹⁴

2) กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเช่นเดียวกับของประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ มีการจำแนกมาตรการการควบคุมการแพร่กระจายของมลพิษในสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะเรื่อง โดยกำหนดเป็นระเบียบไว้ในกฎหมายซึ่งแยกตามประเภทของมลพิษซึ่งมีทั้งสิ้น 7 ประเภท ได้แก่ มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ มลพิษในดิน มลพิษทางเสียง มลพิษทางการสั่นสะเทือน การเกิดแผ่นดินไหว และมลพิษทางกลิ่น โดยมีกฎหมายที่ออกตามประเภทของมลพิษซึ่งกำหนดมาตรการการควบคุมการแพร่กระจายของ มลพิษต่างๆ เช่น กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ กฎหมายการควบคุมการรบกวนจากคลื่น เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้เขียนจะแยกศึกษากฎหมายตามประเภทของ มลพิษที่สำคัญดังนี้

2.1) กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ (The Water Pollution Control Law)

¹⁴ Basic Environment Law. Available from www.nies.go.jp, 15 December 2000.

กฎหมายป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำของประเทศญี่ปุ่นที่สำคัญคือ กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ (The Water Pollution Control Law) ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1971 มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันมลพิษในแหล่งน้ำสาธารณะและน้ำผิวดิน (รวมถึงการทำให้สภาวะของน้ำเลวลงกว่าคุณภาพน้ำตามปกติ) ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน และเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอันเป็นสิ่งจำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน ด้วยวิธีการออกกฎหมายควบคุมการระบายน้ำเสียของโรงงาน หรือสถานประกอบการต่างๆ ลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หรือมีการซึมลงไปในใต้ดิน และเพื่อส่งเสริมการเตรียมการในการกำหนดมาตรการควบคุมน้ำเสียในประเทศ และเพื่อเป็นการปกป้องผู้ที่ได้รับความเสียหาย โดยกำหนดความรับผิดชอบของโรงงานหรือสถานประกอบการต้องชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากการระบายน้ำเสียหรือของเสียของโรงงานหรือสถานประกอบการนั้น¹⁵ (มาตรา 1)

เนื้อหาสำคัญของกฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำจะมุ่งเน้นการกำหนดระเบียบ ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ ซึ่งจำแนกได้ 2 ประเภทคือ มาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำ (Ambient Standard) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป ซึ่งจะกำหนดให้เหมาะสมตามประเภทของการใช้น้ำ และมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง (Effluent Standard) รัฐบาลจะกำหนดค่ามาตรฐานกลางไว้ในระดับที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะยอมรับได้และไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยกำหนดให้อำนาจแก่ผู้ว่าการของแต่ละจังหวัดสามารถกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งเพื่อบังคับใช้ในท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมกับสภาพของแหล่งน้ำและปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นได้

นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้นำวิธีการควบคุมน้ำทิ้งอีกรูปแบบหนึ่งมาใช้ คือ การทำข้อตกลงสำหรับการควบคุมมลพิษ (Pollution Control Agreement) ซึ่งอาจเป็นข้อตกลงระหว่างส่วนราชการท้องถิ่นกับผู้ประกอบการหรือระหว่างชุมชนกับผู้ประกอบการ โดยข้อตกลงดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายแต่อย่างใด ผู้ที่ฝ่าฝืนข้อตกลงไม่ต้องรับโทษทางกฎหมาย แต่ข้อตกลงดังกล่าวได้รับการยอมรับในฐานะเป็นข้อตกลงของสุภาพบุรุษ ซึ่งขึ้นอยู่กับจิตสำนึกของผู้ประกอบการที่ต้องให้ความร่วมมือและปฏิบัติตามข้อกำหนดเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม ในเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1964 โยโกฮาม่าถือเป็นเมืองแรกที่มีการทำข้อตกลงสำหรับการควบคุมมลพิษ

¹⁵ Water Pollution Control Law. Available from www.nies.go.jp, 15 December 2000.

โดยได้ร่วมทำข้อตกลงกับบริษัทผลิตไฟฟ้าส่วนภูมิภาค¹⁶ ปัจจุบันมีภาคเอกชนเข้าร่วมทำข้อตกลง สำหรับการควบคุมมลพิษทางน้ำเป็นจำนวนมากถึง 12,776 ราย¹⁷ และมีการใช้กันอย่างแพร่หลายทั่วประเทศ

2.2) กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Control Law)

กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศที่สำคัญของประเทศไทยนั้น คือ กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศหรือ The Air Pollution Control Law ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1968 มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งในปี 1970 ปี 1971 ปี 1974 ปี 1990 และครั้งล่าสุดในปี 1995 (Law No. 75)¹⁸ วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนการสาธารณสุขและรักษาสภาพแวดล้อมที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศ โดยการกำหนดกฎระเบียบควบคุมเขม่าและควันที่ระบายออกจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือการประกอบกิจการใดๆ และมีการกำหนดอัตราสูงสุดในการอนุญาตให้ปล่อยไอเสียของเครื่องยนต์ได้ (มาตรา 1)

บทบัญญัติของกฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศเกี่ยวกับการป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่สำคัญมีหลายมาตรการ โดยการกำหนดมาตรฐานเพื่อควบคุมการแพร่กระจายของมลพิษทางอากาศ เช่น เขม่า ควัน ที่เป็นผลจากการประกอบกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมหรือกิจการใดๆ จัดว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่มีความสำคัญ โดยกฎหมายได้กำหนดมาตรฐานดังกล่าวออกเป็น 2 ประเภท คือ มาตรฐานคุณภาพอากาศทั่วไป (Ambient Standard) และ มาตรฐานคุณภาพอากาศที่ระบายออกจากแหล่งกำเนิด (Emission Standard) ซึ่งแบ่งออกได้อีก 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นมาตรฐานคุณภาพอากาศที่ระบายออกจากแหล่งกำเนิดโดยตรง และประเภทที่สอง คือ การกำหนดมาตรฐานพิเศษ (Special Emission Standard) เพื่อให้ควบคุมคุณภาพอากาศที่ระบายออกจากเครื่องบำบัดอากาศเสีย เช่น เครื่องกำจัดฝุ่นและควัน ซึ่งประเภทหลังนี้จะมีความเข้มงวดกว่าประเภทแรก โดยจะใช้ควบคุมกับพื้นที่ที่มีคุณภาพอากาศต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้หรือเป็นกรณีที่คาดหมายได้ว่าคุณภาพอากาศในบริเวณนั้นอาจจะมีค่าต่ำ

¹⁶ Jetro Bangkok , การควบคุมมลพิษทางด้านอุตสาหกรรม บทความทั่วไป และวิธีการปฏิบัติในประเทศไทย สำหรับมลพิษทางน้ำ, หน้า 42.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

¹⁸ Air Pollution Control Law. Available from www.nies.go.jp, 2 December 2000.

กว่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹⁹ ซึ่งการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศทั่วไป นอกจากจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศที่ระบายนอกจากแหล่งกำเนิด ที่จะต้องกำหนดให้มีความสอดคล้องกันและสามารถบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติด้วย

2.3) กฎหมายควบคุมมลพิษจากสารพิษ (Waste Disposal and Public Cleansing Law)

กฎหมายควบคุมมลพิษจากสารพิษของประเทศญี่ปุ่น แต่เดิมอยู่ภายใต้การบังคับการของกฎหมายที่ชื่อว่า Waste Disposal Law 1970 ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1970 (25 ธันวาคม) แต่มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1971 (24 กันยายน) ซึ่งเป็นการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย The Old Public Cleaning Law โดยที่กฎหมาย Waste Disposal Law 1970 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและปรับปรุงสุขภาพอนามัยของสาธารณชนด้วยวิธีการกำจัดของเสียที่เข้มงวด ตลอดจนกระบวนการที่เหมาะสมสำหรับการเก็บ ขน ขนส่ง การนำกลับมาใช้ใหม่ การ تهทิ้งกากของเสีย และเพื่อเป็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตให้สะอาดบริสุทธิ์ (มาตรา 1)

บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์และข้อห้ามเกี่ยวกับการบำบัดและการทำลายกากของเสียไว้หลายประการ ประการแรกกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมจะต้องมีความรับผิดชอบในการดำเนินการทำลายของเสียได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการภายใต้ข้อบังคับที่รัฐบาลญี่ปุ่นเป็นผู้กำหนด เช่น มาตรการเกี่ยวกับการจัดการกากของเสียของผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมตามมาตรา 12 ข้อห้ามเกี่ยวกับการเททิ้งกากของเสียตามมาตรา 16 เป็นต้น ประการที่สอง เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุผล และประการสุดท้ายเป็นการกำหนดแนวทางในการลดจำนวนกากของเสียจากโรงงานด้วยวิธีการหมุนเวียนนำกลับมาใช้ใหม่ให้มากที่สุด²⁰

¹⁹ โกเมท ทองภิญโญชัย, “การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม,” หน้า 192.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 199.

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม Waste Disposal Law 1970 ในปี ค.ศ. 1975 และเปลี่ยนชื่อเป็น "Waste Disposal and Public Cleansing Law" (โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 1995 Law No. 91)²¹ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดวิธีการกำจัดหรือทำลายกากของเสียที่ชัดเจนกว่าเดิม โดยทำการแบ่งประเภทผู้ประกอบการกำจัดกากของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม เช่น กรณีที่ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการกำจัดกากของเสียเอง หรือกรณีที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมได้ดำเนินการกำจัดกากของเสีย ซึ่งดำเนินการทั้งสองกรณี ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และข้อกำหนดที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้ ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดเก็บ รวบรวมขนส่ง จนถึงการทำลาย และในกรณีที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเป็นผู้ดำเนินการ นอกจากต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของคณะรัฐมนตรีแล้ว การดำเนินการดังกล่าวยังต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ (Ministry of Health and Welfare) ด้วย นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่มีผู้รับอาสาบำบัดหรือทำลายกากของเสียที่จะต้องขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่ที่ตนจะประกอบกิจการ และมีกรณีที่หน่วยงานของรัฐบาลและผู้ประกอบการร่วมกันบำบัดหรือกำจัดกากของเสียตามความเหมาะสมและความจำเป็น นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการในการบำบัดหรือกำจัดกากของเสียให้เหมาะสมกับพื้นที่ที่จะใช้ในการทำลาย ตั้งแต่การจัดตั้งโรงงานเพื่อทำการบำบัดหรือกำจัดกากของเสียไปจนถึงการปฏิบัติงานและขั้นตอนในการบำรุงรักษาต่างๆ ของโรงงาน โดยการดำเนินการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับของระเบียบกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการฉบับหนึ่งด้วย²²

2. องค์การที่ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

สำหรับองค์การที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งรวมถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษมีหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม (Ministry of International Trade and Industry) กระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ (Ministry of Health and Welfare) กระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง

²¹ Waste Disposal and Public Cleansing Law. Available from www.nies.go.jp, 17 December 2000.

²² โกเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," หน้า 200-201.

(Ministry of Agriculture Forestry and Fisheries) กระทรวงคมนาคม (Ministry of Transport) เป็นต้น ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ ก็ได้มีวัตถุประสงค์หรือมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการดำเนินการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นในภาพรวมแต่อย่างไรก็ตามเพียงแต่การดำเนินการบางส่วนอาจมีความเกี่ยวข้องกันกับสิ่งแวดล้อมหรือปัญหามลพิษเท่านั้น องค์การหรือหน่วยงานที่ถือว่าเป็นหน่วยงานที่มีบทบาท อำนาจและหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นมี 2 หน่วยงาน คือ The Councils on Environmental Pollution Control หรือที่เรียกว่า “The Council” และสำนักงานสิ่งแวดล้อม (The Environmental Agency: EA)

The Councils on Environmental Pollution Control หรือที่เรียกว่า “The Council” นี้ ถูกจัดตั้งขึ้นโดยผลของกฎหมาย The Basic Law for Environmental Pollution Control มาตรา 27 ให้เป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานแรกที่จัดตั้งขึ้นให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเป็นการรับโอนงานจากคณะกรรมการและหน่วยงานต่างๆ มาดำเนินการเอง และเนื่องจากลักษณะการปกครองของประเทศญี่ปุ่นที่แบ่งการปกครองออกเป็นส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น จึงทำให้มีการแบ่ง The Council ออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้²³

1) The Central Council ประกอบด้วยบุคลากรผู้ทรงคุณวุฒิทั้งจากภาครัฐและเอกชน ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และมีประสบการณ์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีจำนวนทั้งสิ้น 90 คน โดยได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี แต่เดิม The Central Council จะมีบทบาทในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างกว้างขวาง จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1971 รัฐสภาญี่ปุ่นได้ตรากฎหมายชื่อว่า “The Law for The Establishment of the Environmental Agency” ผลของกฎหมายดังกล่าว จึงมีการก่อตั้งสำนักงานสิ่งแวดล้อม (The Environmental Agency: EA) ขึ้นเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

²³ จรณชัย ศัลยพงษ์, “รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย,” หน้า 157-163.

รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้อีกประการหนึ่ง ทำให้อำนาจหน้าที่ของ The Council บางส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าว โดยเฉพาะบทบาทในการปฏิบัติการจึงโอนไปให้แก่ EA อำนาจของ The Central Council ที่มีอยู่ คือ เน้นเฉพาะการศึกษา ค้นคว้า และวิเคราะห์ข้อมูล ข่าวสารต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่ ผู้บริหารของ EA และนายกรัฐมนตรี

2) The Local Councils อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนี้อยู่ภายใต้มาตรา 29 และ 30 ของกฎหมาย The Basic Law For Environmental Pollution Control โดยเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับมาตรการหรือวิธีการต่างๆ สำหรับการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมภายในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้ จะแบ่งอำนาจหน้าที่รับผิดชอบออกเป็น 2 ระดับ คือ ในระดับจังหวัดที่ The Prefectural government จะทำการจัดตั้ง The Prefectural Councils on Environmental Pollution Control ขึ้นให้ทำหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในเขตจังหวัด และในระดับเทศบาล The Municipal government จะทำการจัดตั้ง The Municipal Councils On Environmental Pollution Control ขึ้นทำหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตเทศบาลท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญต่อหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนมาก

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของ The Councils on Environmental Pollution Control เห็นได้ว่า ภายหลังจากที่มีการตรากฎหมาย The Law for The Establishment of the Environmental Agency แล้ว อำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งรวมถึงการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษโดยตรงได้โอนไปให้สำนักงานสิ่งแวดล้อม (The Environmental Agency: EA) อาจกล่าวได้ว่า The Councils on Environmental Pollution Control จึงเป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานโดยมีลักษณะเป็นการให้ความช่วยเหลือด้านข้อมูลทางวิชาการแก่หน่วยงานอื่นในการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยมี EA เป็นองค์กรระดับปฏิบัติการที่มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยตรง

3. ความเป็นมาและแนวความคิดในการก่อตั้งสำนักงานสิ่งแวดล้อม

สืบเนื่องจากปี ค.ศ.1960 ประเทศญี่ปุ่นได้ประสบกับปัญหามลพิษที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนทั่วประเทศ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ตรากฎหมาย The Basic Law for Environmental

Pollution Control และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎระเบียบต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ค.ศ. 1970 ที่ A Central Headquarters for Environmental Pollution Control ซึ่งมี นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า ได้ถูกก่อตั้งขึ้นให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเพื่อการควบคุม มลพิษในสิ่งแวดล้อม พร้อมด้วยการประชุมของรัฐบาล Diet ของญี่ปุ่น ที่นำเอากฎหมายที่เกี่ยวข้อง การ ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมมาทำการปรับปรุงแก้ไขจำนวนทั้งสิ้น 14 ฉบับ ซึ่งรวมถึงการปรับปรุงแก้ไข The Basic Law for Environmental Pollution Control ด้วย²⁴ ในช่วง ระยะเวลาดังกล่าว การบริหารจัดการเพื่อควบคุมมลพิษของประเทศญี่ปุ่นจัดว่ามีความเด่นชัด และเข้มงวดขึ้นมาก อย่างไรก็ตาม อำนาจในการบริหารจัดการควบคุมมลพิษที่มีอยู่อย่างกระจัด กระจายในหลายกระทรวงและหลายหน่วยงานยังได้ก่อให้เกิดอุปสรรค และเป็นปัญหาในการ บังคับใช้มาตรการต่างๆ เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพ²⁵

จากกรณีดังกล่าว นายกรัฐมนตรีของญี่ปุ่นในสมัยนั้น จึงได้ตัดสินใจที่จะ จัดตั้งสำนักงานสิ่งแวดล้อม (The Environmental Agency: EA) ให้มีอำนาจหน้าที่ทั้งในส่วนของการ ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ และมีหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารเพื่อ อนุรักษ์ทรัพยากรและธรรมชาติด้วย ในการดำเนินการเพื่อจัดตั้งสำนักงานสิ่งแวดล้อมหรือ EA นั้น มีการตั้งคณะกรรมการเตรียมการระหว่างหน่วยงานเบื้องต้น (An Inter-agency Preparatory Committee) ซึ่งประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงทุกกระทรวง และหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดของ The Chairmanship of Director-General สำนักนายกรัฐมนตรี โดยที่คณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่ที่จะต้องเร่งรัดให้มีการก่อตั้งหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ในการ คุ้มครองพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม และบังคับใช้กฎหมาย โดยมีแนวคิดเกี่ยวกับการก่อตั้งสำนักงาน สิ่งแวดล้อมหรือ EA ดังนี้²⁶

1) บทบาท อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (The Environment Agency) จะไม่ถูกจำกัดเพียงแค่การควบคุมมลพิษเท่านั้น แต่จะมีอำนาจและหน้าที่ ครอบคลุมไปถึงการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมทั้งหมด ซึ่งรวมถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติด้วย

²⁴ Environmental Agency Government of Japan, Introduction to the environmental agency government of Japan 1984, p. 1.

²⁵ Environment Agency Government of Japan, Quality of the environment in Japan 1990, p. 467.

²⁶ Ibid.

2) มาตรการต่างๆ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย อาทิเช่น การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การติดตามตรวจสอบ การสอดส่องดูแลปัญหามลพิษที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายในกระทรวงหรือหน่วยงานต่างๆ จะถูกรวบรวมไว้ที่ สำนักงานสิ่งแวดล้อม หรือ EA เพียงหน่วยงานเดียว

3) การดำเนินการเกี่ยวกับการค้นคว้าและสืบสวนสอบสวนในทางวิทยาศาสตร์ที่มีส่วนเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญ จะต้องมีการจัดตั้ง A National Institute for Environmental Studies ขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่ดังกล่าว

ภายใต้แนวความคิดดังกล่าว สำนักงานสิ่งแวดล้อม The Environment Agency: EA) จึงได้ได้ถูกก่อตั้งขึ้นให้เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยผลของกฎหมาย The Law for the Establishment of the Environment Agency ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1971 และผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา Diet ของญี่ปุ่นเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1971 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1971 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดเมื่อปี ค.ศ. 1995 (Law No. 112)²⁷

อาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดในการก่อตั้งสำนักงานสิ่งแวดล้อมทั้งของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น มีแนวความคิดที่ใกล้เคียงกัน คือ ความต้องการที่จะให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมารวมไว้อยู่ในหน่วยงานเดียว เพื่อความเป็นเอกภาพในการดำเนินการ อันจะทำให้การดำเนินงานเพื่อการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีความสอดคล้องและเกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

4. โครงสร้างของสำนักงานสิ่งแวดล้อม

สำนักงานสิ่งแวดล้อม (The Environment Agency) หรือ EA เป็นหน่วยงานที่สังกัด

²⁷ Law for the Establishment of the Environment Agency. Available from www.nies.go.jp, 2 February 2001.

สำนักนายกรัฐมนตรี ในระยะเริ่มต้น มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเพียง 501 คน โดยในปี ค.ศ. 1971 ได้รับงบประมาณในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศประมาณ 3,865 ล้านบาท²⁸ ซึ่ง EA มี ผู้อำนวยการ (Director-General) เป็นหัวหน้า โดยได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี และมี อำนาจที่จะร้องขอข้อมูล คำอธิบายจากหัวหน้าของแต่ละหน่วยงาน ในกรณี que เห็นว่ามีความ จำเป็นต่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม และสามารถให้คำแนะนำในประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการ ดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมแก่หน่วยงานต่างๆ ได้²⁹ โครงสร้างของสำนักงานสิ่งแวดล้อม มีดังนี้

1) สำนักงานวางแผนและประสานงาน (Planning and Coordination Bureau) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการวางแผน และเตรียมการสำหรับการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับการ คัดค้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวกับการคัดค้าน สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ บทบาทหลักของหน่วยงานนี้คือการหนึ่ง คือ วางแผนและสนับสนุน การเตรียมการวางแผนกำหนดนโยบายพื้นฐานของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment: EIA)³⁰ และยังเป็นหน่วยงานที่ควบคุมดูแลการดำเนินงาน ของ The National Institute for Environmental Studies ด้วย³¹

นอกจากนี้ ภายในสำนักงานวางแผนและประสานงานยังมีหน่วยงานอีก 2 ฝ่าย ที่ มีบทบาทสำคัญ คือ Global Environment Department ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับปัญหา สิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเป็นโลกาภิวัตน์ กล่าวคือ เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีได้เกิดขึ้นหรือส่งผล กระทบต่อประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงประเทศเดียวเท่านั้น แต่สามารถแพร่กระจายและส่งผล กระทบได้โดยไม่มีขอบเขตที่แน่นอน เช่น การลดลงของโอโซนในชั้นบรรยากาศ (Ozone Depletion) ปัญหาฝนกรด (Acid Rain) เป็นต้น และอีกหน่วยงานหนึ่งคือ ฝ่ายสุขภาพอนามัยที่ เกี่ยวข้องจากสิ่งแวดล้อม (Environment Health Department) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำ

²⁸ M.Tachi and Kato, Population and Environmental Problems in Japan, Report and Selected Papers of the Regional Seminar on Ecological Implications of Rural and Urban Population growth, Bangkok Thailand, 25 August – 3 September 1971.

²⁹ Environment Agency Government of Japan, Quality of the environment in Japan 1990, pp. 468-469.

³⁰ Ibid., p. 470.

³¹ Environmental Agency Government of Japan, Introduction to the environmental agency government of Japan 1984, p. 10.

หน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (Law for the pollution-related Health Damage Compensation) กล่าวคือ มีหน้าที่ในการประสานงานและสนับสนุนการศึกษาทางวิทยาศาสตร์เพื่อวิเคราะห์หาสาเหตุของความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสุขภาพของประชาชนจากผลกระทบของมลพิษที่แพร่กระจายนั้น³²

2) สำนักงานอนุรักษ์ธรรมชาติ (Nature Conservation Bureau) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผน การกำหนดและส่งเสริมนโยบายพื้นฐานเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการควบคุมดูแลอุทยานแห่งชาติภายใต้กฎหมาย Natural Parks Law และการคุ้มครองสัตว์ป่าทุกชนิด เช่น การล่าและสัตว์ชนิดอื่นๆ³³

3) สำนักงานคุณภาพอากาศ (Air Quality Bureau) เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของอากาศ โดยการกำหนดและบังคับใช้มาตรฐานคุณภาพอากาศ เช่น มาตรฐานการระบายอากาศเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมและรถยนต์ทุกชนิด รวมทั้งดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียง ความสั่นสะเทือนและกลิ่นเหม็นรบกวน³⁴

4) สำนักงานคุณภาพน้ำ (Water Quality Bureau) เป็นหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำและบังคับใช้มาตรฐานควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษทางน้ำ น้ำใต้ดิน และการปนเปื้อนของมลพิษในดิน เช่น การกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและกิจการประเภทอื่นๆ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำจากแหล่งน้ำที่เป็นการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนและเป็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม³⁵

5) สถาบันที่ดำเนินการเกี่ยวกับการวิจัย (Research Institutes) ซึ่งอยู่ในสังกัด

³² Environment Agency Government of Japan, Quality of the environment in Japan 1990, pp. 471-472.

³³ Ibid., p. 472.

³⁴ Air Quality Bureau. Available from www.eic.or.jp, 5 September 2000.

³⁵ Environment Agency Government of Japan, Quality of the environment in Japan 1990, p. 473.

อยู่ใน EA มี 2 สถาบันได้แก่

5.1) สถาบันศึกษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Institute for Environmental Studies) ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1974 ประกอบด้วย ศูนย์การวิจัยสำหรับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นโลกาวิวัฒน์ (Center for Global Environmental Research) และสถาบันฝึกอบรมสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Training Institute) ซึ่งสถาบันศึกษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินี้ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 ของกฎหมาย Law for the Establishment of the Environmental Agency โดยทำหน้าที่ในการค้นคว้าวิจัย เก็บข้อมูลทางสถิติ รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ EA เช่น ทำการศึกษาวิจัยผลกระทบของมลพิษทางอากาศที่มีต่อ สุขภาพอนามัยของมนุษย์และการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อม และยังทำหน้าที่ฝึกอบรมให้ความรู้ทางด้านสิ่งแวดล้อมแก่เจ้าหน้าที่ของ EA หรือหน่วยงานต่างๆ³⁶ ซึ่งบุคลากรที่จะมาเป็นเจ้าหน้าที่ของ EA ต้องผ่านการอบรมจากสถาบันนี้มาแล้วทั้งสิ้น

5.2) สถาบันสำหรับโรคมิเนมาตตะแห่งชาติ (National Institute for Minamata Disease) ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1978 ณ เมืองมิเนมาตตะ จังหวัด Kumamoto เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการวิจัยและค้นคว้าเกี่ยวกับวิธีการในการรักษาโรคมิเนมาตตะ³⁷

นอกจากนี้ในโครงสร้างของ EA กำหนดให้มี Regional Administrative Inspection Bureau of the Management and Coordination Agency ซึ่งแบ่งสำนักงานย่อยอีก 3 แห่ง คือ Okinawa Administrative Inspection Office, Shikoku Administrative Inspection Bureau และ District Administrative Inspection Officers³⁸

5. อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานสิ่งแวดล้อม

³⁶ Environmental Agency Government of Japan, Introduction to the environmental agency government of Japan 1984, p. 24.

³⁷ Environment Agency Government of Japan, Quality of the environment in Japan 1990, p. 475.

³⁸ Organization of the Environment Agency. Available from www.eic.or.jp, 20 January 2001.

สำนักงานสิ่งแวดล้อม (The Environment Agency) หรือ EA เป็นองค์กรในระดับปฏิบัติการของส่วนกลาง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยตรง ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของ EA คือ การดำเนินการเพื่อพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสนับสนุนการดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชนในชาติและวัฒนธรรมการดำรงชีวิต โดยมีบทบาทอย่างกว้างขวางในการบริหารงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วย EA จึงเป็นเจ้าพนักงานที่มีบทบาท อำนาจและหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษของประเทศญี่ปุ่น โดยในการปฏิบัติงาน EA จะดำเนินการประสานงานระหว่างหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย เช่น สภาที่ปรึกษาเพื่อการควบคุมสิ่งแวดล้อมส่วนกลาง (The Central Council for Environmental Pollution Control) หรือ สภามนุรักษ์ธรรมชาติ (Nature Conservation Council) หรือสภามนุรักษ์ทะเลภายใน (Seto Inland Sea Environmental Conservation Council) คณะกรรมการร้องทุกข์ความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (Pollution-related Health Damage Compensation Grievance Board)³⁹ ซึ่งหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับและส่งเสริมให้การดำเนินการของ EA ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากขึ้น EA จึงมีบทบาทที่กว้างขวางมาก โดย EA จะมีอำนาจหน้าที่ที่จำแนกตามบทบัญญัติของกฎหมายควบคุมมลพิษของประเทศญี่ปุ่น ดังนี้

5.1 กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ (Water Pollution Control Law)

การดำเนินการของ EA ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ EA ได้จัดตั้งสำนักงานคุณภาพน้ำ (Water Quality Bureau) ขึ้นทำหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำโดยตรง อำนาจและหน้าที่ของ EA ที่บัญญัติในกฎหมายฉบับนี้ที่สำคัญ ได้แก่ อำนาจในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ ทั้งที่เป็นมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำเพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยของมนุษย์ และเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม หรือการประกอบกิจการอื่นๆ ตลอดจนกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งที่ EA กำหนดถือเป็นมาตรฐานกลาง ที่ราชการส่วนท้องถิ่นต้องนำไปปฏิบัติและสามารถทำการปรับปรุงมาตรฐาน

³⁹ จรณชัย ศัลยพงษ์, "รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย," หน้า 184.

ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสถานการณ์ปัญหามลพิษทางน้ำในพื้นที่ได้ แต่ต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานกลางที่ได้กำหนดไว้ด้วย

5.2. กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Control Law)

การดำเนินงาน ของ EA ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ EA ได้จัดตั้งสำนักงานคุณภาพอากาศ (Air Quality Bureau) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศโดยตรง อำนาจและหน้าที่ของ EA ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ที่สำคัญได้แก่ การให้คำแนะนำแก่รัฐบาลท้องถิ่นในการกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายเขม่าควัน และการปรับปรุงมาตรฐานควบคุมการระบายอากาศเสียที่ได้ออกมาแล้ว นอกจากนี้ EA ยังมีอำนาจในการกำหนดค่าสูงสุดในการอนุญาตให้ระบายอากาศเสียจากท่อไอเสียของรถยนต์ และในกรณีที่มีความจำเป็นต่อการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ ผู้อำนวยการ (Director-General) ของ EA สามารถขอข้อมูลและขอคำชี้แจงจากหัวหน้าราชการส่วนท้องถิ่นได้

5.3. กฎหมายควบคุมมลพิษจากกากสารพิษ (Waste Disposal and Public Cleansing Law)

Waste Disposal and Public Cleansing Law กำหนดให้อำนาจแก่ EA ให้เป็นหน่วยงานที่บทบาทสำคัญในการควบคุมดูแลให้การดำเนินการเกี่ยวกับการบำบัดหรือกำจัดกากสารพิษของโรงงานอุตสาหกรรมและกิจการประเภทอื่นๆ เป็นไปอย่างถูกต้องตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ เช่น หากผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมใดได้กระทำการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ก็จะต้องถูกลงโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งอาจถูกสั่งพักใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือกรณีที่พบว่าผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้รับจ้างกำจัดหรือทำลายกากสารพิษฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมาย อาจถูกสั่งยกเลิกหรือสั่งพักใบอนุญาตประกอบกิจการหรือบางส่วนของโรงงานในระยะเวลาที่กำหนดหรืออาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้⁴⁰

⁴⁰ โกเมท ทองภิญโญชัย, “การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม,” หน้า 203-204.

หากพิจารณาถึงอำนาจและหน้าที่ EA อาจกล่าวได้ว่า EA มีบทบาทหลักในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งที่เป็นมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป (Ambient Standard) และมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งของเสียออกจากแหล่งกำเนิดประเภทต่างๆ (Emission Standard) อย่างไรก็ตาม บทบาทหลักของ EA ส่วนใหญ่จะเป็นการมุ่งเน้นไปในทางบริหารจัดการและประสานงานกับหน่วยงานในส่วนกลางเป็นหลัก ซึ่งจะดำเนินการวางแผนเพื่อป้องกัน การกำหนดนโยบายและมาตรฐานเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้แก่กระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ประกอบกับที่ EA เป็นหน่วยงานที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานของส่วนกลาง ขอบเขตในการดำเนินงานของ EA จึงไม่ได้กระจายไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเท่าใดนัก การบริหารในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นจึงถูกกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในจังหวัดและเทศบาลร่วมกับ The Prefectural Councils และ The Municipal Councils โดยการดำเนินงานต้องเป็นไปตามนโยบายและกฎหมายที่ราชการส่วนกลางได้กำหนดขึ้น



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง (ภาคผนวก)

กฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 115 ตอนที่ 34 ก. (วันที่ 4 มิถุนายน 2541).

โกเมท ทองภิญโญชัย. การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.

คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 465/2535 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2535.

คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 466/2535 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2535.

คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 3/36 (พ.ศ. 2536) ลงวันที่ 7 มกราคม 2536.

คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมที่ 214/2536 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2536.

คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 50/2542 ลงวันที่ 27 มกราคม 2542.

คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 113/2542 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2542.

คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 115/2542 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2542.

Jetro Bangkok. การควบคุมมลพิษทางด้านอุตสาหกรรม บทความโดยทั่วไป และวิธีการปฏิบัติในประเทศญี่ปุ่น สำหรับมลพิษทางน้ำ. ม.ป.ท.,ม.ป.ป.

จรณชัย ศัลยพงษ์. รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528

ชาญชัย แสวงศักดิ์. การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2540.

ดวงจันทร์ อาภาวัชรรัตน์ เจริญเมือง, ธเนศวร์ เจริญเมือง และไพสิฐ พานิชกุล. การผังเมืองของเกียวโตและนารา บทเรียนสำหรับเชียงใหม่, 2541.

นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน. รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2541. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พิทักษ์อักษร, 2543.

บุญจง ขาวสิทธิพงษ์. องค์กรและกฎหมายสิ่งแวดล้อมของบางประเทศ. วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ 39 (กรกฎาคม-กันยายน 2542): 33.

ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่.

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 110 ตอนที่ 93. (วันที่ 15 กรกฎาคม 2536).

ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

- . ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 110 ตอนที่ 92. (วันที่ 13 กรกฎาคม 2536).
- ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536) เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 110 ตอนที่ 92. (วันที่ 13 กรกฎาคม 2536).
- ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536) เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 110 ตอนที่ 93. (วันที่ 15 กรกฎาคม 2536).
- ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภท และบางขนาด. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 111 ตอนพิเศษ 9 ง. (วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2537).
- ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 114 ตอนที่ 16 ง. (วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2540).
- ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2540) เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 114 ตอนที่ 16 ง. (วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2540).
- ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) วันที่ 17 กันยายน 2535.
- ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) วันที่ 17 กันยายน 2535.
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 109 ตอนที่ 38. (วันที่ 5 เมษายน 2535).
- พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอนที่ 40. (วันที่ 7 เมษายน 2535).
- พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอนที่ 40. (วันที่ 7 เมษายน 2535).
- พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอนที่ 40. (วันที่ 7 เมษายน 2535).
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอนที่ 34. (วันที่ 3 เมษายน 2535).
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอนที่ 44. (วันที่ 9 เมษายน 2535).

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอนที่ 37. (วันที่ 4 เมษายน 2535).

พระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ไปเป็นของกรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอนที่ 34. (วันที่ 3 เมษายน 2535).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 111 ตอนที่ 75 ง. (วันที่ 20 กันยายน 2537).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 114 ตอนที่ 76 ง. (วันที่ 23 กันยายน 2540).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 28 ง. (วันที่ 8 เมษายน 2542).

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. รายงานการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ครั้งที่ 11 ถึง ครั้งที่ 15 พ.ศ. 2517: 432

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. รายงานการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ครั้งที่ 7/2535 17 มกราคม 2535: 73-74

อัจฉรา จันทร์ฉาย. การศึกษาเปรียบเทียบการจัดการสิ่งแวดล้อมของบริษัทญี่ปุ่นในประเทศไทย และประเทศญี่ปุ่น, 2540

ภาษาต่างประเทศ

About the Illinois Environmental Protection Agency. Available from www.epa.state.il.us. 20 January 2001.

Air Pollution Control Law. Available from www.nies.go.jp. 2 December 2000.

Air Quality Bureau. Available from www.eic.or.jp. 5 September 2000.

Basic Law for Environmental Pollution Control. Available from www.nie.go.jp. 15 December 2000.

Basic Environment Law. Available from www.nies.go.jp. 15 December 2000.

Brownell, W. F. 1995. Clean Air Act. In Thomas F.P Sullivan (ed.), Environmental Law Handbook, p.131. Maryland: Government Institutes.

Case, D. R. Resource Conservation and Recovery Act. In Thomas F.P Sullivan (ed.),

- Environmental Law Handbook, p.45. Maryland: Government Institutes.
- Environmental Agency Government of Japan. Introduction to the Environmental Agency Government of Japan 1984. International Affairs Division, Minister 's Secretariat n.p.
- Environment Agency Government of Japan. Quality of the Environment in Japan 1990. n.p.
- EPA History office: The Guardian: Origins of the EPA. Available from www.epa.gov. 25 June 2000.
- Gaba, J. M. Environmental Law. Minnesota: West Publishing, 1994.
- Gallagher, L. M. 1995. Clean Water Act. In Thomas F.P Sullivan (ed.), Environmental Law Handbook, pp. 165-166. Maryland: Government Institutes.
- Industrial Pollution Control Association of Japan. Environmental Protection in the Industrial Sector in Japan. Tokyo: Industrial Pollution Control Association of Japan, 1983.
- Introduction to laws and regulations. Available from www.epa.gov. 25 June 2000.
- Krier, J. E. Environmental Law and Policy. n.p. Bobbs-Merrill, 1971.
- Kuehn, R. R. Pursuing Compliance in Environmental Enforcement Law 507. Tulane Law School Spring, 1998. (Mimeographed)
- Law for the Establishment of the Environment Agency. Available from www.nies.go.jp. 2 February 2001.
- M.Tachi and Kato. Population and Environmental Problems in Japan. Report and Selected Papers of the Regional Seminar on Ecological Implications of Rural and Urban Population growth. Bangkok, Thailand. 25 August – 3 September 1971.
- Malone, L. A. Environmental Law: The Professor Series. New York: Emanuel Publishing, 1997.
- Mcloughlin, J. and Bellinger, E. G. Environmental Pollution Control. London: Graham & Trotman, 1993.
- Organization of the Environment Agency. Available from www.eic.or.jp. 20 January 2001.
- Summaries of environmental Laws Administered by the EPA: Clean Air Act, www.cnie.org/nie/leg-8. 20 January 2001.

Summaries of environmental laws administered by the EPA: Solid Waste Disposal Act/
Resource Conservation and Recovery Act. Available from www.cnie.org/nie/leg-8.
20 January 2001.

Summaries of environmental laws administered by the EPA: Clean Water Act. Available
from www.cnie.org/nie/leg-8. 20 January 2001.

Title 40 Protection of Environment Chapter I Subchapter A Part I Subpart B:
Headquarters

US: Environmental Protection Agency. Principles of Environmental Enforcement.
Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1992.

Vincoli, J. W. Basic Guide to Environmental Compliance. New York: VanNostrand
Reinhold, 1993.

Wasserman, C. E. An overview of compliance and enforcement in the United States:
Philosophy, strategies and management Tools in Improving the efficiency and
effectiveness of compliance monitoring and enforcement of environmental
policies, United State: A National review . Paper prepared on behalf of the
organization for Economic Cooperation and Development, 16 October 1984.

Waste Disposal and Public Cleansing Law. Available from www.nies.go.jp. 17
December 2000.

Water Pollution Control Law. Available from www.nies.go.jp. 15 December 2000.

Waste Disposal and Public Cleansing Law. Available from www.nies.go.jp. 17
December 2000.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียน

นางสาวศรณีย์ อินทสอน เกิดวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2518 ที่อำเภอสตึก จังหวัดชลบุรี สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในปีการศึกษา 2539 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2540 ปัจจุบันรับราชการที่กองนิติการและเรื่องราวร้องทุกข์ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย