



### กฎหมายว่าด้วยการจัดการมลพิษโรงงานอุตสาหกรรมของรัฐต่างประเทศ

รัฐต่างประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการอุตสาหกรรม ต่างได้ตระหนักถึงสภาพการณ์ของทุกขภัยของมลพิษที่เกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรม การมุ่งมั่นที่จะส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรม เสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมตามมา ทั้งภาวะมลพิษและความเสื่อมโทรมร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติ เกิดความสูญเสียและปัญหาอย่างรุนแรง ประชาชนต้องได้รับพิษภัยจากมลพิษที่ปล่อยออกจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรม ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงหามาตรการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ไขและบรรเทาผลร้าย หนึ่งในมาตรการที่มีการนำมาใช้ก็คือ กฎหมาย

สำหรับกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐต่างประเทศซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่ามีความก้าวหน้าและสามารถจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น เป็นประเทศที่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมอยู่ในข่ายเป็นที่ยอมรับเช่นกัน การศึกษาวิจัยจะได้พิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อม 2 ประเทศดังกล่าว ต่อไปนี้

#### 3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีวิทยาการ ตลอดจนอุตสาหกรรมจัดอยู่ในระดับแนวหน้าของโลก แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งมักเป็นปัญหาที่ติดตามมากับการพัฒนาอุตสาหกรรมกลับมิได้เกิดกรณีร้ายแรง ดังเช่นประเทศอื่น ๆ ที่เน้นหนักในการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม ในช่วงทศวรรษที่ 60 ถึง 70 (ค.ศ. 1960-1970) เป็นช่วงที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสนใจต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างมาก โดยมีการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้กับปัญหาสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ และการบัญญัติกฎหมายแต่ละฉบับมักจะตราออกจันทันต่อสถานการณ์ก่อนที่จะลุกลามขยายขอบเขตอย่างรุนแรงเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา

เสียแต่เริ่มแรก การเข้ากฎหมายต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมจึงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความก้าวหน้า สภาวะปัญหาสิ่งแวดล้อม ภาวะมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม จึงได้รับการดูแลจากภาครัฐมิให้เกิดกรณีร้ายแรงได้โดยง่าย เพราะได้มีการกำหนดมาตรการ วิธีการกฎหมายไว้ป้องกันและแก้ไขล่วงหน้า<sup>1</sup>

### 3.1.1 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและแก้ไขมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม

การจัดการระเบียบทางปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาแตกต่างจากประเทศไทย ซึ่งมีการแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีรัฐเป็นรัฐเดี่ยวแบบราชอาณาจักร ส่วนสหรัฐอเมริกาจัดการปกครองในรูปของสหพันธรัฐ โดยมีการปกครองเป็นสองระดับ คือ สหรัฐ (Federal) กับมลรัฐ (State)

การปกครองในรูปของสหพันธรัฐในอเมริกาจะมีการจัดแบ่งมอบอำนาจในการตัดสินใจบริหารประเทศให้แก่ทั้งรัฐบาลกลาง และรัฐบาลของมลรัฐ โดยที่แต่ละระดับจะมีส่วนในการใช้อำนาจทั้งบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ เป็นอิสระจากกันบางส่วน โดยรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้กำหนดมอบอำนาจให้แก่การปกครองแต่ละระดับว่า กิจการใดบ้างที่สหรัฐหรือมลรัฐจะดำเนินการได้ และกิจการใดบ้างที่สหรัฐหรือมลรัฐไม่อาจดำเนินการได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ กิจการนั้น ๆ กำหนดให้เป็นอำนาจของการปกครอง

---

<sup>1</sup> Thomas J. Schoenbaum, Environmental Policy Law (New York : The Foundation Press, Inc., 1982), pp.1-4. อ้างใน จรณชัย ศัลยพงษ์, "รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริณญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 61-62.

ในระดับสหรัฐหรือมลรัฐ ดังในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ซึ่งปรากฏในบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 10 (Amendments X) ความว่า "บรรดาอำนาจที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติมอบหมายให้เป็นของสหรัฐ หรือที่มิได้ห้ามมลรัฐมิให้มีนั้น ให้สงวนไว้แก่มลรัฐต่าง ๆ หรือประชาชน" <sup>2</sup>

ในส่วนของ การบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกามีได้กำหนดเป็นพันธกรณีของสหรัฐ (Federal) ในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมไว้โดยตรง การตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้กับปัญหาสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นกฎหมายของสหรัฐเพื่อใช้กับมลรัฐต่าง ๆ จึงประสบกับความยุ่งยาก เพราะถือว่าการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นอำนาจโดยเฉพาะของมลรัฐ <sup>3</sup> และโดยก่อนปี ค.ศ. 1948 การควบคุมมลพิษถือเป็นสิทธิและหน้าที่ของมลรัฐที่จะวางกฎเกณฑ์ ข้อบังคับในการควบคุมสิ่งแวดล้อม ประมาณปี ค.ศ. 1930 ภาวะการณ์ทางสิ่งแวดล้อม มลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมเริ่มส่อแววขยายตัวมากขึ้น มิได้เป็นเพียงปัญหาที่เกิดแก่แต่ละมลรัฐเท่านั้น แต่ภารกิจในการรับผิดชอบก็ยังคงอยู่กับมลรัฐอยู่ ต่อมาช่วงระยะปี ค.ศ. 1940-1960 ประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มตระหนักถึงความสำคัญต่อนโยบาย

---

<sup>2</sup> Edward S. Corwin, The constitution and what it mens today, 13<sup>th</sup> ed. (New Jersey : Princeton University Press, 1974), p.478.

อ้างอิงใน ภิกรม ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม", หน้า 162.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 162.

สาธารณะที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ดังนั้น รัฐบาลกลาง (Federal) จึงได้มีการประกาศใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้นบังคับใช้ในฐานะเป็นกฎหมายของสหรัฐ เช่น The Federal Water Pollution Control Act of 1948<sup>4</sup> The Clean Air Act 1963 เป็นต้น

แม้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะมีได้ระบุดังอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้กับกรณีสิ่งแวดล้อมโดยชัดแจ้ง แต่โดยที่ในหมวด 1 มาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ซึ่งกำหนดให้อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) มีรัฐสภา (Congress) เป็นผู้ใช้<sup>5</sup> สามารถออกกฎหมายในลักษณะหรือประเภทตามที่กำหนดไว้ ซึ่งศาลแห่งสหรัฐอเมริกาก็ได้หยิบยกความในมาตราดังกล่าว ตาม (8) ที่กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจวางกฎเกณฑ์ควบคุมการพาณิชย์กับต่างประเทศและระหว่างรัฐมาวินิจฉัยในคดีระหว่าง United States V. Bishop Processing Co. ว่า รัฐสภาไม่เหตุผลอันสมควรในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ควบคุมมลภาวะทางอากาศอันกระทบถึงการพาณิชย์ระหว่างรัฐ เนื่องจากมลภาวะทางอากาศเป็นเรื่องที่แพร่กระจายอยู่ทั่วทุกอนุภาค แม้เหตุจะเป็นมลรัฐหนึ่ง แต่ก็อาจส่งผลกระทบต่อมลรัฐอื่น ๆ ได้ กฎหมายเช่นนี้จึงมีผลบังคับใช้ได้ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ศาลสูงสุด

---

<sup>4</sup> T. Kubo, "Water Pollution Control Program in Japan," Text book for 16<sup>th</sup> group training course in sewage works engineering, Volume I Japan International Cooperation agency, pp.I. 2-26.

<sup>5</sup> A James Casner, Constitutional Law, First Edition (Boston : Little, Brown and Company), p.XXXIX.

แห่งสหรัฐอเมริกายังได้วินิจฉัยในคดีอื่น ๆ ในแนวทางเดียวกัน เช่น คดี United States V. Standard oil Co. ศาลได้กล่าวไว้ว่า มลภาวะทางอากาศเป็นอุปสรรคต่อการคมนาคมหรือทางสัญจรที่ใช้ในการพาณิชย์ระหว่างรัฐ<sup>6</sup> ด้วยผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวนี้ จึงเป็นเครื่องยืนยันถึงบทบาทในการตรากฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยรัฐสภาในฐานะที่เป็นกฎหมายของสหรัฐ

ดังนั้น บทบาทในการตรากฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงนับว่าใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา จึงเป็นทั้งบทบาทของสหรัฐ (Federal) และทั้งของมลรัฐ (State) หรือหากกล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกามีโครงสร้างประกอบด้วยกฎหมายสองระดับ สอดคล้องกับการจัดระเบียบการปกครองประเทศ คือ กฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับสหรัฐ และกฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับมลรัฐ

### 3.1.1.1 กฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับสหรัฐ (Federal)

กฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับสหรัฐที่ถือว่าเป็นฉบับที่มีความสำคัญและทันสมัยฉบับหนึ่ง คือ รัฐบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (The National Environmental Policy Act : NEPA) กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดนโยบายและเป้าหมายทางด้านสิ่งแวดล้อมแห่งรัฐ เพื่อจุดมุ่งหมายให้พลเมืองของสหรัฐอเมริกาได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยถือเป็นนโยบายที่รัฐจะจัดให้มีสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยจากมลภาวะ บำรุงรักษา ป้องกันการ

---

<sup>6</sup> Edward S. Corwin, The constitution and what it means today, pp.39-41. อ้างใน โคมเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม", หน้า 162-163.

ทำลายสิ่งแวดล้อม หากแต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้แตกต่างจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับอื่น ๆ เช่น The Clean Air Act, The Clean Water Act หรือ Resource Conservation And Recovery Act ที่มีข้เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีกฎหมายข้อบังคับมลพิษ ควบคุมกับผู้หนึ่งผู้ใดโดยตรง แต่ NEPA เป็นรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร การเตรียมรายงานเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อม และทางเลือกในการปฏิบัติเพื่อให้มีการพิจารณาโดยเจ้าพนักงานหรือสาธารณะชนในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย <sup>7</sup>

โครงสร้างของรัฐธรรมนูญนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (NEPA) ประกอบด้วย ส่วนสำคัญ 3 ส่วน กล่าวคือ ส่วนแรก เป็นการวางนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตั้งที่ระบุนโยบายมาตรา 101 ส่วนที่ 2 เป็นการกำหนดให้มีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statements : EIS) \* ดังในมาตรา 102 (2) (C) และส่วนที่ 3 เป็นการกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นรับผิดชอบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม คือ

---

<sup>7</sup> Jeffrey M. Gaba, Environmental Law (St. Paul, Minn : West Publishing Co., 1994), p.51.

\* EIA หรือการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ "การประเมินผลกระทบอันอาจเกิดกับโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ได้สร้างขึ้น การประเมินผลจะต้องทำโดยมีการปรึกษาหารือและเข้าร่วมกัน ซึ่งผลจากการประเมินดังกล่าวจะต้องนำมาใช้ประกอบการพิจารณาก่อนที่จะมีการตัดสินใจว่า โครงการที่เสนอมายกให้ดำเนินการไปได้หรือไม่" ส่วน EIS หรือรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็น "รายงานที่อธิบายรายละเอียดต่าง ๆ ที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ว่ามีผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างไร" ผู้สนใจโปรดดู ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, "การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1, 1 (มกราคม 2538) : 47-51.

คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environmental Quality : CEQ) <sup>8</sup> นอกจากนี้ ยังประกอบด้วยบทบัญญัติที่สำคัญอีกกรณีหนึ่งอันมีผลถึงการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหาร คือ การทบทวนคำสั่งของฝ่ายบริหารโดยศาล (Judicial Review) <sup>9</sup>

รัฐบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ. 1969 ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1970 โดยได้ประกาศถึงแนวนโยบายแห่งรัฐด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 101 ถึงความสำคัญและจำเป็นในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม โดยถือเป็นนโยบายถาวรของรัฐบาลกลาง ด้วยความร่วมมือกับรัฐบาลมลรัฐและหน่วยการบริหารท้องถิ่น ตลอดจนหน่วยงานและองค์การเอกชนที่เกี่ยวข้อง เสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสภาพที่มนุษย์จะสามารถอยู่ในสิ่งแวดล้อมได้อย่างเป็นปกติสุข และเพื่อให้สัมฤทธิ์ผล การพัฒนาด้านสังคม เศรษฐกิจ และความต้องการด้านอื่น ๆ ของประชาชนชาวอเมริกาทั้งรุ่นนี้และรุ่นต่อ ๆ ไปในอนาคต และในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบัญญัตินี้ รัฐบาลกลางสามารถนำเอามาตรการทุกชนิดซึ่งสอดคล้องกับหลักการสำคัญข้ออื่น ๆ ในแนวนโยบายของชาติมาปรับใช้ <sup>10</sup> จะเห็นได้ว่า NEPA ได้กำหนดบทบาทของรัฐบาลกลางในการปฏิบัติราชการโดยสามารถนำมาตรการต่าง ๆ มาใช้ได้ หากว่าไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบายสำคัญ ๆ ด้านอื่น ๆ จึงเป็นการให้อำนาจในการปกป้องสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง

<sup>8</sup> Jeffrey M. Gaba, *Environmental Law*, pp.51-52.

<sup>9</sup> Ibid., pp.63-64.

<sup>10</sup> นาท ตัณฑวิรุฬห์ และธนากร อ้วนอ่อน, รัฐบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา และกฎหมายบางฉบับที่เกี่ยวข้อง, หน้า 1. อ้างใน บัญญา บุญเรือง, "กฎหมายสำหรับการป้องกันและควบคุมอากาศเสีย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 183.

มาตรการสำคัญซึ่ง NEPA กำหนดไว้เพื่อใช้ในการควบคุมสิ่งแวดล้อม ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 102 (2) (C) คือ การทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement : EIS) โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานของสหรัฐ (Federal Agency) มีหน้าที่เตรียมรายงาน EIS ในกิจการที่เป็นโครงการสำคัญ ๆ ของรัฐบาลกลาง (Major Federal Action) หรือเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม<sup>11</sup>

โครงการที่ตกอยู่ในข่ายที่เจ้าพนักงานของสหรัฐจะต้องทำรายงาน EIS นั้น รัฐบัญญัติ NEPA กำหนดไว้แต่เพียงว่าเป็นกิจการที่มีความสำคัญของรัฐบาลกลาง ดังนั้น หากเป็นกิจการเอกชน (Private activity) หรือกิจการของมลรัฐ (Activity of State) หรือเป็นของรัฐบาลท้องถิ่น (Local government) จะไม่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดของ NEPA ที่กำหนดให้ทำรายงาน EIS<sup>12</sup> ดังนั้น บทบาทในการเตรียมรายงาน EIS จะเป็นภารกิจของเจ้าพนักงานระดับชาติ จึงเป็นประเด็นสำคัญที่โยงใยไปถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรภาครัฐว่าขอบเขตในการปฏิบัติราชการเป็นของระดับสหรัฐหรือระดับมลรัฐ

ประเด็นข้อกฎหมายนี้คลี่คลายลงโดยคดีต่าง ๆ ที่ขึ้นสู่ศาลและศาลได้วินิจฉัยตีความโดยคำในมาตรา 102 (2) (C) คือ "Federal Action" นั้น มีขอบเขตเพียงใด เช่น ในคดี Winnebago Tribe of Nebraska V. Ray, 621 F.2d 269 (8<sup>th</sup> Cir.1980) คดี Kleppe V. Sierra Club, 427 U.S. 390, 96 S.Ct. 2718, 49 L.Ed. 2d 576 (1976) และในคดี Defenders of Wildlife V. Andrus, 627 F.2d 1238 (D.C. Cir. 1980) ซึ่งจากการตีความวางบรรทัดฐานในคดีต่าง ๆ เหล่านี้ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า "โครงการสำคัญของรัฐบาลกลาง" ครอบคลุมถึงกิจการที่ดำเนินการโดยรัฐบาลสหรัฐ (Federal Government) หรือที่ให้การสนับสนุนเอกชนไม่ว่าโดยการให้เช่าที่ดินของสหรัฐ (Federal) การออกใบอนุญาตหรือกรณีอื่น ๆ ที่รัฐบาลสหรัฐมีส่วนให้การช่วยเหลือส่งเสริม<sup>13</sup> โครงการเหล่านี้ก็จะต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดที่เจ้าพนักงานของสหรัฐจะต้องเตรียมรายงาน EIS ตาม NEPA

11 Jeffrey M. Gaba, Environmental Law, pp.55-56.

12 Ibid., p.54.

13 Ibid., pp.54-56.



การควบคุมทางด้านสิ่งแวดล้อมต่อโครงการที่อยู่อาศัยต้องทำรายงาน EIS นี้  
ในมาตรา 102 (2) (C) ยังระบุต่อไปอีกว่าให้มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ 14

1. ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการนั้น
2. ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหากมีการดำเนินงานตามโครงการ
3. ทางเลือกอื่น ๆ ซึ่งอาจใช้แทนในโครงการที่เสนอ
4. ความสัมพันธ์ระหว่างการทำเอาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นมาชเพื่อประโยชน์  
โครงการในระยะสั้นกับการธำรงรักษาไว้เพื่อประโยชน์ในระยะยาว
5. ความสูญเสียในทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่อาจนำกลับคืนมาได้ หากมีการดำเนินงานตามโครงการ

เจ้าพนักงานของสหรัฐผู้รับผิดชอบในการเตรียมรายงาน EIS จะต้องปรึกษา  
และรับฟังข้อคิดเห็นจากหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาลกลาง มลรัฐ ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง 15 และ  
เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบจะรวบรวมขึ้นเป็นร่างรายงานผลกระทบ (Draft) ให้ผู้เกี่ยวข้องทำ  
ความเห็นรวมถึงสาธารณชน ซึ่งเจ้าพนักงานจะทำการค้าแถลงรวมถึงประเด็นต่าง ๆ ที่มีการ  
ทำความเข้าใจนั้น แล้วรวบรวมส่งเจ้าพนักงานสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental  
Protection Agency : EPA) 16 ซึ่ง EPA จะเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการพิจารณา

14 นาท ตันตวิรุฬห์ และชนากร อ้วนอ่อน, รัฐบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ  
ของสหรัฐอเมริกา และกฎหมายบางฉบับที่เกี่ยวข้อง, หน้า 4-6. อ้างอิง บัญญา บุญเรือง,  
"กฎหมายสำหรับการป้องกันและควบคุมอากาศเสีย," หน้า 185-186.

15 เรื่องเดียวกัน, หน้า 186.

16 Thomas J. Schoenbaum, Environmental Policy Law, pp.170-171.  
อ้างอิง จรณชัย ศัลยพงษ์, "รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย, หน้า 99-100.

ถึงความสมบูรณ์ของรายงาน EIS และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโครงการที่เสนอขอของ EPA ในการทบทวนรายงาน EIS (Review EIS) นี้ เป็นการอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 309 (a) แห่งกฎหมาย Clean Air Act (CAA) ถ้าหากเกิดความเห็นที่ขัดแย้งกันระหว่าง EPA กับเจ้าพนักงานของสหรัฐอเมริกา ข้อโต้แย้งจะเสนอต่อไปยังคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environmental Quality : CEQ) ตามมาตรา 309 (b) แห่งกฎหมาย CAA <sup>17</sup>

คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (CEQ) จะพิจารณารายงาน EIS และอาจสรุปผลที่สามารถแก้ไขได้ หรือให้มีการพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติม หรือให้มีการทบทวนสาธารณะ (Public Hearing) หรืออาจให้มีการเจรจาระหว่างเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง หรือพิมพ์ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรืออาจมีความเห็นว่ารายงาน EIS มีความเหมาะสมแล้วก็จะเสนอต่อประธานาธิบดี <sup>18</sup>

กระบวนการควบคุมสิ่งแวดล้อมจากโครงการต่าง ๆ ด้วยรายงาน EIS ตาม The National Environmental Policy Act Act ประกอบกับ The Clean Air Act เป็นมาตรการสำคัญที่ใช้ในการควบคุมสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเห็นได้ว่า กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานหลายหน่วยงานทั้งในระดับสหรัฐ ระดับมลรัฐ และท้องถิ่น ตลอดจนประชาชน เป็นขั้นเป็นตอนสอดรับกันอย่างเป็นระบบ และการทำความเข้าใจหรือการทบทวนรายงาน EIS

<sup>17</sup> Jeffrey M. Gaba, Environmental Law, p.52.

<sup>18</sup> Thomas J. Schoenbaum, Environmental Law, (New York : The Foundation Press, Inc., 1982), p.172. อ้างใน จรณชัย ศัลยพงษ์, "รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย," หน้า 100.

โดยเจ้าพนักงาน EPA หากมีข้อโต้แย้งกันกับเจ้าพนักงานหน่วยงานอื่น ๆ ในระดับรัฐ กฎหมายก็ได้หาทางออกด้วยการมีหน่วยงาน CEQ เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยข้อโต้แย้งดังกล่าว อันเป็นกลไกที่ได้วางไว้เพื่อหาทางออกให้แก่กรณีความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้

โครงการอุตสาหกรรมที่หากเป็นโครงการที่สำคัญของสหรัฐ (Major Federal action) ไม่ว่าจะ เป็นโครงการที่ดำเนินการโดยภาครัฐ หรือดำเนินการโดยเอกชนซึ่งรัฐบาลกลางมีส่วนเกี่ยวข้องย่อมตกอยู่ในข่ายที่ต้องเตรียมรายงาน EIS และนอกจากการควบคุมตาม NEPA แล้ว ยังมีบทบัญญัติของกฎหมายอีกหลายฉบับกำหนดมาตรการตรวจสอบการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมทั่วไปทั้งที่อยู่ในข่ายต้องทำรายงาน EIS ตาม NEPA และกิจการที่มีได้อยู่ภายใต้ข้อกำหนดต้องเตรียมรายงาน EIS ด้วยการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Standard of Environmental Quality) ทั้งมาตรฐานคุณภาพน้ำ มาตรฐานคุณภาพอากาศ และมาตรการวิธีการจัดการกากของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรม

เป็นภาวะการณภัยพิบัติธรรมชาติที่การดำเนินการอุตสาหกรรมจะเกิดของเสียจากกระบวนการผลิตทั้งในรูปแบบที่มาทางน้ำ หรือปะปนมากับอากาศ หรืออาจเป็นกากอุตสาหกรรม บรรดาของเสียเหล่านี้หากไม่มีการควบคุม ตรวจสอบ หรือกำจัดอย่างถูกวิธี มีการปล่อยของเสียออกสู่แหล่งธรรมชาติ ก็จะทำให้เกิดความเสื่อมโทรมต่อทรัพยากร ระบบนิเวศน์ และสุขภาพอนามัยของมนุษย์ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมจึงเป็นมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งที่กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกานำมาใช้ในการควบคุมมลพิษอุตสาหกรรม

มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกใช้ เป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยถึงพฤติกรรมของบุคคลว่า ของเสียที่ปล่อยออกมานั้น หากเกินกว่าค่ามาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ ความรับผิดชอบก็จะเกิดขึ้น และมาตรฐานสิ่งแวดล้อมยังถูกใช้ เป็นเครื่องชี้ถึงสภาพของสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ว่ามีสภาพเป็น ที่น่าพอใจ 19

กฎหมายที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา มีทั้งที่กำหนดเพื่อ ประสงค์ควบคุมมลพิษที่แพร่กระจายของน้ำ ทางอากาศ และวิธีการจัดการกากของเสีย ดังต่อไปนี้

#### 1) การกำหนดค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษทางน้ำ

ในปี ค.ศ. 1948 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ เพื่อ ควบคุมคุณภาพน้ำในฐานะที่เป็นกฎหมายของสหรัฐเป็นฉบับแรก โดยรัฐสภา (Congress) ได้ผ่านกฎหมายที่ชื่อ The Federal Water Pollution Control Act 1948 (FWPCA) จุดมุ่งหมายของกฎหมายฉบับนี้ เพื่อที่จะให้อำนาจแก่มลรัฐเป็นผู้รับผิดชอบต่อคุณภาพแหล่งน้ำ ภายในแต่ละมลรัฐเองได้ตามความเหมาะสม 20 ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงหลายครั้ง

19 เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.

20 William D. Hurley, Environmental Legislation (Illinois : Charles C. Thomas Publisher, 1980), p.6. อ้างใน โทเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," หน้า 178.

และในปี ค.ศ. 1972 รัฐสภาได้ตรากฎหมายอีกฉบับที่ชื่อว่า The Clean Water Act 1972 (CWA) โดยที่ CWA ได้ถูกสร้างขึ้นโดยอาศัยโครงสร้างของ The Federal Water Pollution Control Act และมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกในปี ค.ศ. 1977, 1987 และในปี 1990 ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายฉบับ FEPCA หรือกฎหมายฉบับ CWA ทั้งสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency : EPA) และผู้เชี่ยวชาญอื่น ๆ จะรู้จักและหมายถึง The Clean Water Act <sup>21</sup>

The Clean Water Act (CWA) กำหนดนโยบายและเป้าหมายในการปกป้องรักษาคูณภาพน้ำไว้ในมาตรา 101 โดยระบุวัตถุประสงค์ "เพื่อฟื้นฟูและบำรุงรักษาสัดส่วนทางเคมี ทางกายภาพ และทางชีวภาพของน้ำในประเทศให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม" และมีจุดมุ่งหมาย (National goals) ดังนี้ <sup>22</sup>

"ก. เพื่อห้ามบรรลุถึงระดับคุณภาพน้ำซึ่งเตรียมไว้สำหรับการคุ้มครองและแพร่พันธุ์สัตว์น้ำต่าง ๆ ทุกชนิด และการคงอยู่ของระบบนิเวศน์ทางน้ำ ตลอดจนเพื่อการบริโภคของสิ่งมีชีวิตที่อยู่บนบก รวมทั้งเพื่อการสันตนาการของมนุษย์

ข. เพื่อการจัดการปล่อยมลสารลงสู่แหล่งน้ำของประเทศ"

เพื่อให้บรรลุผลดังนโยบายและเป้าหมายที่ได้ระบุไว้ในมาตรา 101 การควบคุมตรวจสอบจึงเป็นสิ่งจำเป็นซึ่งอาจกระทำได้หลายวิธี ทั้งการกวดขันจับกุมผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือการออกใบอนุญาตให้มีการทำลายสิ่งแวดล้อม โดยเก็บค่าธรรมเนียมคิดคำนวณเป็นต้นทุน

<sup>21</sup> Jeffrey M. Gaba, Environmental Law, pp.70-71.

<sup>22</sup> J. Gordon Arbuckle and Timothy A. Vanderver, "Water Pollution Control," in Environmental Law Handbook, 7th ed., p.82-84. อ้างใน รศ.ดร.ทองทิพย์, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," หน้า 179.

ผันแปรไปตามปริมาณของการทำลายสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า National Pollutant Discharge Elimination System (NPDES) หรือการบำบัดเบื้องต้น (Pretreatment) เป็นต้น และมาตรการที่สำคัญซึ่งจะขาดเสียมิได้อีกประการหนึ่ง คือ มาตรฐานคุณภาพน้ำ ซึ่งอาจจำแนกได้ 2 ประเภท คือ มาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำ (Ambient Standard) และมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง (Effluent Standard) ตามมาตรา 303 แห่งกฎหมายฉบับ CWA <sup>23</sup>

### 1.1) มาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำ (Ambient Standard)

มาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของมนุษย์ สิ่งมีชีวิตอื่น ๆ และระบบนิเวศน์ที่อาศัยแหล่งน้ำต่าง ๆ มิให้เสื่อมทรามลงเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมของแหล่งน้ำที่จะนำไปใช้ในแต่ละกิจการ <sup>24</sup> เช่น ในแหล่งน้ำหนึ่ง ๆ อาจมีค่ามาตรฐานโดยกำหนดให้มีสารปนเปื้อนตามชนิดที่ระบุไว้ไม่เกินเกณฑ์ที่กำหนด

### 1.2) มาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง (Effluent Standard)

มาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง เป็นเกณฑ์ที่กำหนดเพื่อวัดปริมาณของสารปนเปื้อนที่มากับน้ำที่ปล่อยออกจากแหล่งกำเนิด โดยมีจุดมุ่งหมายให้มีการควบคุมการปล่อยทิ้งน้ำเสียมิให้มีปริมาณสารพิษ โลหะหนัก หรือสิ่งปนเปื้อนอื่น ๆ ตามที่ระบุไว้เกินกว่าที่กำหนด ค่ามาตรฐานน้ำทิ้งนี้ อาจมีค่าผันแปรไปตามความเหมาะสมแล้วแต่สภาพทางสังคมวิทยาของแต่ละท้องถิ่น <sup>25</sup>

<sup>23</sup> Jeffrey M. Gaba, Environmental Law, pp.72-73.

<sup>24</sup> J. Gordon Arbuckle and Timothy A. Vanderver, "Water Pollution Control," in Environmental Law Handbook, p.90. อ้างใน โภคเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," หน้า 180.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 182.

ทั้งมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำและมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง จะผลักดันโดยสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม EPA ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 303 (C)(3) แห่งรัฐบัญญัติ CWA โดยที่ค่ามาตรฐานทั้งสองประเภทที่ EPA ผลักดันนี้ จะถูกอ้างอิงเพื่อแต่ละมลรัฐใช้ในการประกาศค่ามาตรฐานในมลรัฐของตน และ EPA ยังสามารถที่จะปรับปรุงมาตรฐานเหล่านี้เพื่อให้ความทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในขณะใดขณะหนึ่งด้วย ซึ่งมลรัฐจะรับรู้และอ้างอิงสำหรับการใช้มาตรฐานตามที่ปรับปรุงด้วย 26

อย่างไรก็ตาม CWA ยังเปิดช่องให้สำหรับการกำหนดค่ามาตรฐานโดยมลรัฐที่อาจแตกต่างไปจากที่รัฐบาลกลาง (Federal) โดย EPA ได้ ตามบทบัญญัติในมาตรา 510 หากแต่ไม่อาจกำหนดให้ค่ามาตรฐานมีความเข้มงวดน้อยกว่าที่ EPA ประกาศไว้ แต่สามารถออกข้อกำหนดที่มีความเข้มงวดมากกว่าได้ 27

เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำและมาตรฐานน้ำทิ้งนี้ มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดซึ่งจำเป็นต้องอาศัยเกณฑ์ทั้งสองในการควบคุมคุณภาพน้ำควบคู่กันไป จึงจะส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพในการปกป้องแหล่งน้ำ ไม่อาจพึ่งพิงเพียงประเภทใดประเภทหนึ่ง ด้วยเหตุผลที่ว่า การจะปกป้องรักษาคุณภาพแหล่งน้ำอยู่ในสภาพที่เหมาะสมสำหรับการดำรงชีพของสิ่งมีชีวิตหรือเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ทางด้านอื่น ๆ ตามที่กำหนดประเภทคุณภาพแหล่งน้ำแล้ว หากไม่มีการควบคุมการปล่อยน้ำทิ้งว่าจะต้องมีความเข้มข้นเท่าไร น้ำทิ้งก็อาจจะอยู่ในสภาพที่มีการปนเปื้อนของสารเคมี โลหะหนัก หรือมลพิษอื่น ๆ สูงกว่าให้เกิดความเสื่อมโทรมของ

26 Jeffrey M. Gaba, Environmental Law, p.85.

27 Ibid., p.72.

แหล่งน้ำที่รองรับน้ำทิ้งนั้น ไม่อยู่ในสภาพที่จะใช้ประโยชน์ตามที่ได้มีการกำหนดคุณภาพแหล่งน้ำแต่ละประเภทได้ ในทางกลับกัน หากมีเพียง เกณฑ์มาตรฐานน้ำทิ้งแต่ไม่ได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำไว้ ก็เท่ากับไม่มีเป้าหมายในการควบคุมน้ำทิ้งที่ชัดเจนว่ามีจุดมุ่งหมาย เช่นไร ทั้งหากกำหนดให้มีความเข้มงวดสูงเกินกว่าความเป็นของสภาพทางสังคมวิทยาของแหล่งน้ำที่รองรับน้ำทิ้ง ก็เป็นการสูญเสียในทางเศรษฐกิจที่ต้องสิ้นเปลืองไปกับค่าใช้จ่ายในการบำบัด เพื่อให้ได้ตามมาตรฐานที่เข้มงวดนั้น ซึ่งอาจเป็นผลให้ผู้ประกอบการที่ต้องปฏิบัติตามไม่อาจแบกรับภาระค่าใช้จ่าย หรือไม่อาจปฏิบัติตามให้เป็นไปตามมาตรฐานเช่นว่าได้ 28

ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานทั้งสองยังมีความสำคัญแก่ที่จะ เป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติของเจ้าพนักงานผู้เกี่ยวข้องได้ยึดถือ เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่เกิดความลักลั่นในการบังคับใช้และไม่เกิดความแตกต่างในเกณฑ์ที่ยึดถือของเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติ 29

รัฐบัญญัติ CWA ยังได้วางมาตรการในการควบคุมมลพิษไว้อีกหลายประการ เพื่อใช้ควบคู่กับการกำหนดเกณฑ์มาตรฐาน อาทิ การอนุญาตให้ระบายน้ำทิ้งด้วย NPDES Permit หรือการบำบัดเบื้องต้น (Pretreatment) ซึ่งแหล่งกำเนิดมลพิษ เช่น โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยของเสียลงท่อเพื่อนำไปบำบัดโดยระบบบำบัดรวมของสาธารณะ (Publicly Owned Treatment Works : POTW) จะไม่อยู่ในข่ายที่ถือว่าเป็นผู้ปล่อยมลพิษโดยตรง (Direct Dischargers) โรงงานเหล่านี้จะไม่ตกอยู่ในข่ายที่ต้องขอรับใบอนุญาตปล่อยมลพิษสิ่งแวดล้อม

---

28 จรณชัย ศัลยพงษ์, "รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย," หน้า 108-109.

29 J. Gordon Arbuckle and Timothy A. Vanderver, "Water Pollution Control," in Environmental Law Handbook, p.90-92 อ้างใน โภกเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," หน้า 180.



(NPDES) ตามมาตรา 307 (b) แห่งกฎหมาย CWA <sup>30</sup> นอกจากนี้ CWA ยังระบุถึงมาตรการจัดการมลพิษด้วยอาศัยเทคโนโลยีการบำบัดหรือกำจัดมลพิษ (Technology-Based Standards) ซึ่งประกอบด้วยหลักที่มีลำดับขั้นที่ต่างกันและมีช่วงเวลาในการบังคับใช้ที่ไม่เท่ากัน ดังเช่นหลักการแรกจะกำหนดให้มีการบำบัดครั้งที่ 2 (Secondary Treatment) ดังในมาตรา 301 (b)(1)(B) ประกอบกับมาตรา 304 (d) แห่ง Clean Water Act ซึ่งกำหนดให้ระบบบำบัดของเสียเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ EPA ได้กำหนดเพียงบางประการ โดยเน้นที่ค่า BOD หลักการนี้จะบังคับใช้กับแหล่งกำเนิดที่เป็นระบบบำบัดรวมของสาธารณะ (POTW) ซึ่งกำหนดให้ต้องปฏิบัติภายในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1977 หลักการที่สองเป็นการกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมจะต้องจัดหาเทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อปรับปรุงคุณภาพน้ำทิ้งให้ดีขึ้น (Best Practicable Technology : BPT) ตามบทบัญญัติในมาตรา 301 (b)(1)(A) ประกอบกับมาตรา 304 (b)(1) ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมต้องปฏิบัติภายในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1977 หลักการที่สาม จะเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายในมาตรา 301 (b)(2)(E) ประกอบกับมาตรา 304 (b)(4) วางหลักการเกี่ยวกับการจัดหาเทคโนโลยีในการบำบัดมลพิษตามที่จะตกลงกัน (Best Conventional Technology : BCT) ระหว่างเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบ คือ EPA กับโรงงานอุตสาหกรรม โดยอาจเป็นการตกลงกัน กำหนดถึงประเภทของมลพิษที่จะอยู่ในข่ายที่ต้องควบคุมเป็นพิเศษ อันเป็นหลักการที่เข้มงวดกว่า BPT โดยที่โรงงานอุตสาหกรรมจะต้องปฏิบัติภายในวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 1989 ส่วนประการที่สี่ เป็นหลักการเพื่อควบคุมสารพิษบางประเภทที่เข้มงวดมากขึ้นอีกเท่าที่สามารถจะปฏิบัติได้ (Best Available Technology : BAT) ตามบทกฎหมาย CWA มาตรา 301 (b)(2)(A),(C),(D) และ (F) ประกอบกับมาตรา 304 (b)(2) ซึ่งกฎหมายกำหนดให้

30 Jeffrey M. Gaba, *Environmental Law*, p.89.

ต้องจัดหาเทคโนโลยีระดับนี้ภายในวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 1989 แต่การที่จะกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมแห่งใดต้องปฏิบัติหรือจัดหาเทคโนโลยีระดับใด ครอบคลุมมลพิษประเภทใด (Pollutants Covered) จะบังคับใช้ในช่วงเวลาใด และความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์ สำหรับอุตสาหกรรมแต่ละประเภท เจ้าพนักงานของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (EPA) จะพิจารณาซึ่งผันแปรไปตามข้อเท็จจริงซึ่งแตกต่างกันไป 31

## 2) การกำหนดค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษทางอากาศ

แรงของการแพร่กระจายมลพิษนอกจากทางน้ำที่เป็นช่องทางที่สำคัญแล้ว มลพิษทางอากาศก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่สามารถแพร่กระจายสารพิษ สิ่งปนเปื้อนอื่น ๆ ปะปนกับการระบายอากาศจากสถานประกอบกิจการ การควบคุมผลเสียที่เกิดจากมลพิษทางอากาศจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเล็งเห็นความจำเป็น การผลักดันบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อบังคับใช้แก่กรณีมลพิษทางอากาศจึงเกิดขึ้น ในปี ค.ศ. 1963 รัฐสภา (Congress) จึงได้ผ่านกฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ ในชื่อว่า "The Clean Air Act" (CAA) ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดย The Air Quality Act ในปี ค.ศ. 1967 32 ในปี ค.ศ. 1970 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ACC อีกครั้ง และ ACC ฉบับปี 1970 นี้ ก็เป็นโครงสร้างพื้นฐาน

31 Ibid., pp.77-85.

32 Arther C. Stern, "Air Pollution Control Legislation," Air Pollution Second Edition, pp.568-569 อ้างใน บัญญา บุญเรือง, "กฎหมายสำหรับการป้องกันและควบคุมอากาศเสีย," หน้า 195.

สำหรับ The Clean Air Act ฉบับปัจจุบันโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 2 ครั้ง คือ ในปี ค.ศ. 1977 และ 1990 ซึ่งล่าสุดได้สร้างหลักการใหม่ ๆ ขึ้นเพื่อผลในการควบคุมคุณภาพอากาศ เช่น หลักการเกี่ยวกับการแพร่กระจายของซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO<sub>2</sub>) และฝนกรด (Acid Rain) เป็นต้น<sup>33</sup>

รัฐบัญญัติ The Clean Air Act (CAA) ได้วางนโยบายและเป้าหมายในการปกป้องรักษาคุณภาพอากาศเป็นนโยบายของชาติ (Federal) ในมาตรา 101<sup>34</sup> โดยมีวัตถุประสงค์ซึ่งรัฐสภา (Congress) ได้ประกาศว่า

"การเพิ่มขึ้นของปริมาณและความซับซ้อนของอากาศเสียซึ่งเกิดจากการสร้างเมือง การพัฒนาอุตสาหกรรมและการเพิ่มขึ้นของยานพาหนะ ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งทำความเสียหายให้แก่การเกษตรกรรม ทรัพย์สิน และเป็นอันตรายต่อการคมนาคมทั้งทางพื้นดินและทางอากาศ รัฐสภา (Congress) ได้ประจักษ์ว่าการป้องกันและการควบคุมอากาศเสียจากแหล่งกำเนิดถือว่าเป็นหน้าที่รัฐบาลแห่งสหรัฐและรัฐบาลแห่งมลรัฐต่าง ๆ จะต้องรับผิดชอบ"<sup>35</sup>

---

33 Jeffrey M. Gaba, Environmental Law, p.102.

34 Ibid., p.103.

35 Arther C. Stern, "Air Pollution Control Legislation," p.569. อ้างใน บัญญา บุญเรือง, "กฎหมายสำหรับการป้องกันและควบคุมอากาศเสีย," หน้า 195-196.

CAA ได้สร้างกลไกขึ้นเพื่อบังคับการให้บรรลู่วัตถุประสงค์หลายมาตรการ การกำหนดมาตรฐานเพื่อควบคุมอากาศเป็นประการหนึ่งที่มีความสำคัญ ซึ่ง CAA ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรฐานอากาศ 2 ประเภท คือ คุณภาพอากาศแห่งชาติ (National Ambient Air Quality Standards : NAAQS)<sup>36</sup> ส่วนในมาตรา 112 กล่าวถึงมาตรฐานการระบายอากาศเสีย (National Emission Standards for Hazardous Air Pollutants : NESHAPS)

### 2.1) มาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติ (NAAQS)

มาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติ เป็นค่ามาตรฐานที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นเกณฑ์วัดความเข้มข้นของสิ่งปนเปื้อนที่อยู่ในอากาศ<sup>37</sup> และเป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาถึงคุณภาพอากาศมีให้มีความเสื่อมทรามไปกว่าค่าที่กำหนดไว้

มาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติ (NAAQS) ตามมาตรา 109 แห่งรัฐธรรมนูญ CAA ระบุไว้เป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก เป็นมาตรฐานคุณภาพอากาศที่กำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการปกป้องสุขภาพอนามัยของประชาชน ตามมาตรา 109 (b)(1) ส่วนลักษณะที่สอง เป็นมาตรฐานคุณภาพอากาศที่กำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องสวัสดิการสาธารณะ ตามมาตรา 109 (b)(2) ซึ่งหมายรวมถึงตัวแปรอื่น ๆ ทางสิ่งแวดล้อม เช่น เศรษฐกิจ การเกษตรกรรม ความสะดวกสบายของมนุษย์ ความเป็นอยู่ที่ดี และอื่น ๆ ตามที่มาตรา 302 (h) ได้ให้คำนิยามของคำว่า "สวัสดิการสาธารณะ" (Public Welfare) ไว้<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Jeffrey M. Gaba, Environmental Law, p.111.

<sup>37</sup> G. William Frick, "Air pollution Control," in Environmental law Handbook, 7th ed., p.146 อ้างใน โทงเมท ทองภิญโญชัย, การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม, หน้า 188.

<sup>38</sup> Jeffrey M. Gaba, Environmental Law, p.111.

ประเด็นที่เกิดขึ้นโต้แย้งเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติ (NAAQS) ประเด็นหนึ่ง คือ ที่ว่า "เพื่อปกป้องสุขภาพอนามัยของมนุษย์" นั้น มีความหมายเช่นไร ในคดี Lead Industries Assn V. EPA, 647 F.2d 1130 (D.C.Cir.1980) ซึ่งศาลได้กล่าวไว้ว่า มาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติ (NAAQS) ถูกกำหนดในระดับที่จะปกป้องบุคคลที่มีความอ่อนไหว ซึ่งอาจรวมถึงผู้ป่วยด้วยโรคทางเดินหายใจ หรือเด็ก ดังนั้น NAAQS ไม่จำเป็นต้องกำหนดให้ปกป้องบุคคลโดยเฉลี่ยรวม 39

เกณฑ์ที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาตินี้ จะมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมทันสมัยกับสภาวะการณ์ ดังที่มาตรา 109 (d)(1) ระบุให้ EPA ทบทวนมาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติ NAAQS นี้ อย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุก ๆ 5 ปี 40 โดยความเห็นชอบของรัฐสภา (Congress) 41 และเช่นเดียวกันมาตรฐาน NAAQS จำต้องใช้ควบคู่กับการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดอย่างสอดคล้องสัมพันธ์กัน

## 2.2) มาตรฐานการระบายอากาศเสียแห่งชาติ (NESHAP<sub>S</sub>)

มาตรฐานการระบายอากาศเสียแห่งชาติ (NESHAP<sub>S</sub>) เป็นเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมการระบายอากาศจากแหล่งกำเนิดที่มีสารปนเปื้อนถูกปล่อยออกปะปนกับอากาศที่ระบายออกมาภายนอกเกินกว่ามาตรฐานที่ตั้งไว้ 42

39 Ibid., p.112.

40 Ibid., p.113.

41 G. William Frick, "Air pollution Control," in Environmental law Handbook, p.146 อ้างใน โทมัส ทองกัญญะชัย, การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม, หน้า 189.

42 เรื่องเดียวกัน, หน้า 189.

การควบคุมการระบายอากาศเสียจากแหล่งกำเนิดโดยการกำหนดค่ามาตรฐานทางอากาศโดยรัฐบัญญัติ The Clean Air Act ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมปี ค.ศ. 1990 (ช่วงเวลาปี 1970-1990) การประกาศค่ามาตรฐานโดย EPA ประสพกับความยุ่งยากในการนำข้อกำหนด NESHA<sub>PS</sub> บังคับใช้ ซึ่ง EPA ประกาศได้เพียงสำหรับของเสีย 7 ชนิดเท่านั้น (Asbestos, Benzene, Beryllium, Mercury, Vinyl Chloride, Coke oven emission, Inorganic arsenic and Some radionuclides) ปัญหาส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากความยากลำบากที่ว่า "ความปลอดภัยที่เพียงพอ" (Ample Margin of Safety) เพียงใดถึงจะเป็นความปลอดภัยที่เพียงพอ ในคดี NRDC V. U.S. EPA, 824 F. 2d 1146 (D.C. Cir. 1987) ศาลทบทวนการประกาศค่ามาตรฐานการระบายอากาศเสียแห่งชาติ สำหรับ ไวนิล คลอไรด์ (Vinyl Chloride) ในทัศนะของศาล ระดับของความปลอดภัยที่เพียงพอมิได้หมายถึงการปราศจากความเสี่ยงเลย เพียงเป็นความเสี่ยงที่สาธารณชนยอมรับได้ และ EPA ควรพิจารณาถึงปัจจัยทางด้านต้นทุนและความเป็นไปได้ด้วย<sup>43</sup> และในคดี Union Dept., AFL-CIO V. American Petroleum Institute, (The benzene doelson), 448 U.S. 607, 100 S.Ct 2844, 65 L. Ed. 2d 1010 (1980) ในคดีนี้กล่าวถึงระดับของเบนซินในสถานที่ทำงานอยู่ในระดับที่มีความปลอดภัยเพียงพอหรือไม่ กล่าวคือ ระดับของการปล่อยทำให้เกิดความเสี่ยงอย่างมีนัยสำคัญ ความเสี่ยงนี้มีความจำเป็นอย่างมีเหตุผลหรือเหมาะสมเพื่อให้ความปลอดภัยและสุขภาพที่ดีในการจ้างงาน ผู้พิพากษา สตีเฟน (Stevens) กล่าวถึง ข้อความ "จำเป็นอย่างมีเหตุผล" (Reasonably Necessary) ว่าหมายถึง 1. สถานที่ทำงานต้องไม่ปลอดภัย 2. ไม่ปลอดภัยมิได้หมายถึงปราศจากความเสี่ยง 3. สถานที่นั้นแสดงออกให้เห็นถึงความเสี่ยง<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Jeffrey M. Gaba, Environmental Law, pp. 131, 196.

<sup>44</sup> Ibid., pp. 195-196.

ภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติม CAA ในปี ค.ศ. 1990 มาตรา 112 (b) ได้ระบุถึงรายชื่อของเสียทางอากาศที่เป็นอันตราย (Hazardous Air Pollutants : HAPs) ถึง 189 ชนิด ซึ่งมาตรานี้ให้ EPA มีบทบาทที่จะเพิ่มหรือลดจำนวนรายชื่อของเสียเหล่านี้ได้ นอกจากนี้ รัฐสภา (Congress) ได้ปรับปรุงแนวทางในการสร้างมาตรฐานการระบายอากาศเสียแห่งชาติ (NESHAPs) บนพื้นฐานเทคโนโลยีการควบคุมที่สามารถประสบความสำเร็จได้สูงสุด (Maximum achievable control technology : MACT) ยิ่งไปกว่านั้น มาตรา 112 ที่แก้ไขใหม่นี้ ยังให้ EPA สร้างข้อกำหนดเพิ่มเติมเข้าไปได้ภายหลังจากปี 1998 เพื่อควบคุมความเสี่ยงภัยที่เหลือ ซึ่งปรากฏขึ้นหลังจากที่มีการแสดงเจตจำนงที่จะเข้าโปรแกรม MACT 45

มาตรการควบคุมมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดโดย CAA ในมาตรา 111 คือ ข้อกำหนดสำหรับการประกาศมาตรฐานการปฏิบัติกับแหล่งกำเนิดใหม่ (New Source Performance Standards : NSPS) ซึ่งแหล่งกำเนิดใหม่ได้กล่าวถึงในมาตรา 111 (a)(2) หมายถึง แหล่งที่เคลื่อนที่ไม่ได้ (Stationary Sources) ที่ได้สร้างหรือขยายภายหลังจากวันที่กฎหมายนี้มีผลบังคับใช้ กล่าวคือ เป็นอาคารสิ่งก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษทางอากาศ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงในกรรมวิธีการผลิตที่ส่งผลในการเพิ่มปริมาณของเสียทางอากาศ มาตรา 111 (a)(4) และใน (d) กำหนดให้มลรัฐพัฒนาหลักการ NSPS ประยุกต์ใช้กับแหล่งกำเนิดประเภทกิจการอุตสาหกรรมที่มีได้ตกอยู่ภายใต้หลักการ "แผนปฏิบัติการของมลรัฐ" (State Implementation Plans : SIP) 46 ซึ่ง SIP นี้คล้ายคลึงกับแผนปฏิบัติการในระดับจังหวัดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ของประเทศไทย

45 Ibid., p.132.

46 Ibid., p.109-111.

EPA ได้ประกาศใช้หลักการ NSPS นี้ ประยุกต์กับแหล่งกำเนิดที่เป็นอุตสาหกรรม โดยคำนึงถึงบนพื้นฐานทางเทคโนโลยีและความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ เพื่อควบคุมให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมลดการระบายอากาศที่มีมลสารลงให้เหลือน้อยที่สุด ด้วยวิธีการหรือระบบบำบัดที่ EPA เห็นชอบ 47

นอกจากนี้ ภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติม CAA ในปี 1977 มีการบรรจุหลักการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อป้องกันคุณภาพอากาศเสื่อมโทรมลง (Prevention of Significant Deterioration : PSD) อันเป็นหลักการที่สนับสนุนการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติ (NAAQS) ก่อนปี ค.ศ. 1977 CAA ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการป้องกันรักษาคุณภาพอากาศในพื้นที่บางแห่งซึ่งมีคุณภาพอากาศดีกว่ามาตรฐาน NAAQS เช่น ในเขตป่าสงวนหรืออุทยานแห่งชาติ จนเกิดเป็นคดีขึ้นในศาลระหว่าง Sierra Club V. Ruckelshaus, 344 F. Supp. 253 (D.D.C 1972) ซึ่งศาลได้กล่าวถึงการที่ EPA ยินยอมอนุมัติแผนปฏิบัติการของมลรัฐ (SIPs) ที่ยอมให้พื้นที่ที่คุณภาพดีกว่าระดับ NAAQS เสื่อมโทรมลงสู่ระดับ NAAQS 48

EPA ได้ตอบสนองต่อความเห็นของศาลในคดีนี้ โดยได้พัฒนาหลักการใหม่ขึ้นเพื่อป้องกันความเสื่อมลงของคุณภาพอากาศ และได้รับการยอมรับโดยรัฐสภา (Congress) ในปี 1977 แก้ไขเพิ่มเติมหลักการ PSD นี้ขึ้น ในมาตรา 160-169 A ของ Part C โดยมีการแบ่งเขตพื้นที่ออกเป็น 3 ชั้น ดังในมาตรา 162 ประกอบกับมาตรา 163 (b)(1), (2) และ (3) ตามลำดับ โดยที่แต่ละชั้นจะมีมาตรฐานกำหนดไว้ เช่น พื้นที่ชั้น 1 ยอมให้มีการ

---

47 Frank P. Gard, Treatise on Environmental Law 1 (U.S.A. : Matthew Bender & Company, Inc., 1980), p.2-9, 13. อ้างใน โภกเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," หน้า 189.

48 Jeffrey M. Gaba, Environmental Law, pp.127-128.



เพิ่มขึ้นของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์บนพื้นฐานประจำปี 2 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร พื้นที่  
ชั้นสองอาจเป็น 20 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ส่วนพื้นที่ชั้น 3 อาจเป็น 40 ไมโครกรัมต่อ  
ลูกบาศก์เมตร แต่ทั้งนี้ พื้นที่ PSD ทั้ง 3 ชั้น ต้องมีคุณภาพอากาศไม่ต่ำกว่ามาตรฐานคุณภาพ  
อากาศแห่งชาติ (NAAQS) ไม่ว่าจะ เป็นมาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติลักษณะที่มุ่งประสงค์  
ปกป้องสุขภาพอนามัยของมนุษย์ หรือลักษณะที่มุ่งปกป้องสวัสดิการสาธารณะก็ตาม ดังระบุใน  
มาตรา 163 (b)(4) แห่งรัฐบัญญัติ The Clean Air Act <sup>49</sup>

### 3) มาตรการกำจัดกากสารพิษ (Hazardous Wastes)

การดำเนินกิจการโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อผลผลิตในแต่ละประเภทย่อมก่อให้เกิด  
เกิดของเสียที่ลงเหลือแตกต่างกัน ทั้งนี้ ย่อมเป็นผลจากวัตถุดิบที่ใช้เป็นปัจจัยในการผลิต  
ด้วย รวมถึงกรรมวิธีในกระบวนการผลิตที่ต่างกันแม้อาศัยวัตถุดิบและ เพื่อผลในขั้นสุดท้าย  
เป็นผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกันก็ตาม กากของเสียที่เกิดขึ้นย่อมมีชื่อแตกต่างกัน กากสารพิษแต่ละ  
ประเภทจึงมีคุณสมบัติที่ไม่เหมือนกัน การกำจัดก็ต้องอาศัยมาตรการที่รัดกุมแตกต่างกัน  
การควบคุมบรรดากากสารพิษจึงเป็นกรณีที่สำคัญ ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้เล็งเห็นถึงความ  
จำเป็น จึงมีการนำวิธีการกำจัดควบคุมหลายประการมาใช้ หนึ่งในนั้น คือ การใช้กฎหมาย

ในปี ค.ศ. 1965 ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้ตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้กับ  
กากสารพิษ คือ Solid Waste Disposal Act (SWDA) ต่อมาใน ค.ศ. 1976 ได้มีการ  
ปรับปรุงแก้ไขรัฐบัญญัติ SWDA นี้ และเปลี่ยนมาใช้ชื่อกฎหมายนี้เป็นรัฐบัญญัติว่าด้วยการฟื้นฟูและ  
การอนุรักษ์ทรัพยากร (The Resource Conservation and Recovery Act : RCRA)  
โดยรัฐบัญญัติฉบับนี้มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ดังที่ปรากฏในมาตรา 1004 <sup>50</sup> ดังนี้

<sup>49</sup> Ibid., pp.128-129.

<sup>50</sup> Ibid., pp.148-149.

"ก. เพื่อป้องกันสุขภาพอนามัยของพลเมืองและคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากแนวรั้วของอันตรายที่จะเกิดจากกากสารพิษ

ข. เพื่อสงวนรักษาพลังงานและทรัพยากร

ค. เพื่อการลดปริมาณของเสีย โดยเฉพาะกากสารพิษที่เป็นอันตราย

ง. และเพื่อเป็นการยืนยันถึงการที่จะต้องมีการกำจัดกากสารพิษที่เป็นอันตราย

อย่างเหมาะสมถูกต้องตามหลักวิชาการ" 51

ภายหลังมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูและการอนุรักษ์ทรัพยากร (RCRA) คือ ค.ศ. 1980 เป็นการแก้ไขในมาตรา 3014 เกี่ยวกับเรื่องน้ำมัน 52 อีกครั้งหนึ่ง คือ ในปี ค.ศ. 1984 รัฐสภา (Congress) ได้ปรับปรุงแก้ไขโดยที่สำคัญเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงในเรื่องกากสารพิษและมูลฝอยให้มีความชัดเจนและมีความหมายครอบคลุมกว้างขวาง โดยได้วางหลักที่เรียกว่า Hazardous and Solid Waste Amendments (HSWA) การแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งปี 1984 นี้ ได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึงคุณสมบัติของกากสารพิษแต่ละประเภทและแยกแยะจากขยะมูลฝอยธรรมดา เพื่อผลในการควบคุม ตรวจสอบ ติดตาม และวิธีการกำจัด RCRA ได้แยกแยะถึงคุณสมบัติของกากสารพิษไว้เป็น 4 ประเภท คือ 53

---

51 Thomas F. P. Sullivan, "Resource Conservation and Recovery Act," in Environmental Law Handbook, p.190. อ้างใน โทเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," หน้า 196-197.

52 Jeffrey M. Gaba, Environmental Law, p.148.

53 Gary F. Lindgren, Guide to managing industrial hazardous wastes (U.S.A. : Butterworth, 1983), p.18. อ้างใน โทเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," หน้า 197.

ประเภทแรก เป็นประเภทที่มีคุณสมบัติติดไฟได้ (Ignitability) ซึ่งรวมถึงของเหลวบางชนิด เช่น ตัวทำละลาย

ประเภทที่สอง มีคุณสมบัติในการกัดกร่อน (Corrosivity) มักจะมีฤทธิ์เป็นกรดหรือสารชนิดอื่น ๆ ที่ใช้ในการกัดกร่อนโลหะในโรงงานอุตสาหกรรม

ประเภทที่สาม จะสามารถทำปฏิกิริยา (reactivity) กับสารชนิดอื่น ๆ ได้ในภาวะปกติ กากสารพิษประเภทนี้อาจเป็นอันตราย เกิดการระเบิด หรือเกิดควัน หรือไอที่เป็นพิษ

ประเภทที่สี่ เป็นกรณีที่มีคุณสมบัติเป็นพิษอันตราย (toxicity) ซึ่งเป็นอันตรายหากมีการสูดดมเข้าไปในร่างกาย รวมทั้งกากสารพิษที่หากทิ้งไว้บนดินแล้วอาจซึมลงบนเรือนกับแหล่งน้ำใต้ผิวดิน

การจัดแบ่งประเภทของกากของเสียอันตราย (Hazardous Waste) นี้ อยู่ภายใต้บทบัญญัติในมาตรา 1004 (5) ประกอบกับมาตรา 3001 (a) และ (b) แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการฟื้นฟูและการอนุรักษ์ทรัพยากร (RCRA) ซึ่งกฎหมายให้อำนาจแก่ EPA ในการกำหนดชนิดของกากของเสียอันตราย และ EPA ออกระเบียบกำหนดกากของเสียชนิดต่าง ๆ ไว้ถึง 41 ชนิด 54

มาตรการในการกำจัดกากของเสียอันตรายตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการฟื้นฟูและการอนุรักษ์ทรัพยากร (RCRA) มาตรา 3001 (d)(4) ได้วางข้อกำหนดเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดที่อยู่ภายใต้มาตรการของรัฐบัญญัติฉบับนี้ 55 หากเป็นโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิด

54 Jeffrey M. Gaba, Environmental Law, pp.153-154.

55 Ibid., p.156.

มลพิษใดที่ก่อให้เกิดกากของเสียอันตรายตั้งแต่ 100 กิโลกรัมต่อเดือนขึ้นไป ส่วนกรณีที่เกิดกากของเสียอันตรายน้อยกว่าเกณฑ์ที่กำหนดจะได้รับการผ่อนผันในเรื่องกระบวนการกำจัดในช่วงระยะเวลาหนึ่ง<sup>56</sup> นอกจากนี้ กฎหมายฉบับเดียวกันในมาตรา 3002 (a)(5) ยังกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษจัดทำบัญชีแสดงรายการสารพิษหรือสารอันตรายที่ใช้ในกิจการของตนอย่างเปิดเผย<sup>57</sup>

กระบวนการควบคุมและขั้นตอนในการกำจัดกากสารพิษหรือกากของเสียอันตราย RCRA ได้วางหลักการไว้หลายประการ ตั้งแต่การขนส่ง ระบบการอนุญาต การเก็บรักษา ท้าย การกำหนดสถานที่ทิ้งหรือกำจัดกากของเสียอันตราย ตลอดจนมาตรฐานเทคโนโลยีในการกำจัดเป็นขั้นเป็นตอน ดังนี้

หลักการแรก เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการขนส่ง (Transporter Requirements) กากสารพิษดังบัญญัติในมาตรา 3003 แห่งกฎหมาย RCRA โดยควบคุมการขนส่งของเสีย มีเอกสารกำกับ การขอยุติการขนส่งจาก EPA มีการติดแผ่นป้าย และ EPA กับกระทรวงคมนาคม สามารถออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการบรรจุหีบห่อบรรดากากของเสียที่จะขนส่งนั้นด้วย<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Gary F. Lindgren, Guide to managing industrial hazardous wastes, p.18. อ้างใน โภคเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," หน้า 198.

<sup>57</sup> Jeffrey M. Gaba, Environmental Law, p.150.

<sup>58</sup> Ibid., pp.156-157.

หลักการต่อมา คือ การอนุญาตซึ่งใช้ในการควบคุมหลายประการ เช่น การกำหนดให้มีการอนุญาตขนส่งกากสารพิษ หรือการอนุญาตให้ดำเนินการกำจัดกากสารพิษ ภายใต้โปรแกรมที่ว่าด้วย การบำบัด การเก็บรักษา การกำจัดกากของเสียอันตราย (Treatment, Storage And Disposal Facilities : TSDF) ภายใต้มาตรา 3005 (a) 59

หลักการที่สาม คือ ข้อห้ามว่าด้วยการกำจัดกากสารพิษบนพื้นที่ดินหรือใต้ดิน ซึ่งรัฐสภา (Congress) ได้ปรับเปลี่ยนในมาตรา 3004 (d) ถึง (k) ในปี ค.ศ. 1984 โดยรู้จักกันในนามของพื้นที่ต้องห้าม (Land ban) ซึ่ง EPA ได้ออกกฎเกณฑ์ขึ้นเกี่ยวกับพื้นที่ต้องห้ามโดยผันแปรไปตามคุณสมบัติ หรือชนิดของกากของเสียพื้นที่ต้องห้ามมิใช่ที่จะเป็นการห้ามโดยเด็ดขาด อาจเป็นที่กำจัดกากสารพิษได้ ถ้าประการแรกพื้นที่กำจัดที่ได้รับอนุญาตนั้น จะไม่มีการย้ายถิ่น หรือไม่แน่นอนอันเป็นเงื่อนไขตามมาตรา 3004 (d) ประการที่สอง กากของเสียเหล่านั้นได้รับการบำบัดเบื้องต้นมาแล้วด้วยเทคโนโลยีที่สามารถจะหาได้ตามที่ ประสงค์ (Best Demonstrated Available Technology : BDAT) ตามที่ระบุไว้ใน มาตรา 3004 (m) 60

---

59 Ibid., p.157.

60 Ibid., pp.158-159.

### 3.1.1.2 กฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับมลรัฐ (State)

ดังที่ได้วิเคราะห์ถึงโครงสร้างการจัดระเบียบทางปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้วว่ามี การจัดรูปการปกครองโดยจัดออกเป็นสองระดับ คือ ระดับสหรัฐ (Federal) และระดับมลรัฐ (State) โดยที่แต่ละระดับมีบทบาทในการใช้อำนาจอธิปไตยที่สละจากกันบางส่วนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดการตรากฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้นบังคับใช้ในระดับมลรัฐก็อยู่ในขอบเขตที่มลรัฐจะกระทำเช่นนั้นได้ และโดยเฉพาะปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่อาจเกิดขึ้น เป็นปัญหาเฉพาะภายในเขตมลรัฐหรือภายในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งของมลรัฐอันเป็นกรณีที่อยู่ภายใต้ขอบเขตที่มลรัฐจะดำเนินการได้เอง

ดังนั้น ในแต่ละมลรัฐจึงมีบทบาทในการที่จะตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้กับเรื่องสิ่งแวดล้อมภายในเขตปกครองของตน โดยมีเงื่อนไขที่ว่าต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญของสหรัฐ<sup>61</sup>

กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มลรัฐส่วนใหญ่ได้ตราขึ้นใช้นั้น จะได้รับแบบอย่างหรือเป็นการจำลองโครงสร้างพื้นฐานจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมของระดับสหรัฐ คือ รัฐบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (The National Environmental Policy Act : NEPA) โดยการกำหนดรูปแบบบางอย่างของข้อกำหนดการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) การจัดโครงสร้างองค์กรขึ้นรับผิดชอบ และการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มลรัฐได้อาศัยโครงสร้างของ NEPA มาเป็นแนวทางในการ

<sup>61</sup> William H. Rodgers, Jr., Environmental Law, p.714. อ้างใน จรณชัย ศัลยพงษ์, "รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย," หน้า 87.

ประกาศใช้กฎหมายของตนนั้น จะรู้จักกันในชื่อว่า "กฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมระดับมลรัฐ" (State Environmental Policy Act : SEPAs) หรือบางครั้งจะเรียกกันว่า "Little NEPAs" 62

อย่างไรก็ตาม กฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมระดับมลรัฐ (SEPAs) อาจมีความแตกต่างกับรัฐบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (NEPA) โดยที่กฎหมายของมลรัฐมีข้อกำหนดในลักษณะที่ให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ แต่ต่างกับเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบของสหรัฐตาม NEPA โดยมีการกำหนดข้อบังคับควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดกว่า 63 และใน ส่วนกฎหมาย SEPAs ของแต่ละมลรัฐก็อาจมีข้อบัญญัติบางประการที่ต่างกันตามความเหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละมลรัฐ อาทิ

"ในกรณีของการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม EIA ที่เกี่ยวข้องกับการ ความร่วมมือกันระหว่างสหรัฐกับมลรัฐ อันเป็นประเด็นที่ว่าสหรัฐหรือมลรัฐฝ่ายใดจะมีบทบาท รับผิดชอบในการทำรายงานที่ว่านั้น ประเด็นนี้ กฎหมายในบางมลรัฐจะถือว่าเมื่อเป็นกิจการ ที่สหรัฐเข้าร่วมด้วย การทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนี้ มลรัฐก็ไม่มีจำเป็นต้อง เตรียม โดยให้ยึดถือเอารายงานของเจ้าพนักงานระดับสหรัฐที่เท่านั้นเป็นหลัก แต่ในบาง มลรัฐนั้นจะถือเอาหลักการสำคัญที่ระบุในรัฐบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (NEPA) มาตรา 102 (2)(C) ที่ว่าให้ถือเอาการประสานงานและการปรึกษาหารือกันระหว่างเจ้าพนักงาน

---

62 Jeffrey M. Gaba, Environmental Law, p.64.

63 Ibid., pp.64-65.

ทุกระดับทั้งสหรัฐ มลรัฐ และท้องถิ่น ดังนั้น ในการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้ง มลรัฐและสหรัฐต่างก็ต้องทำตามข้อกำหนดในกฎหมายของตน อันจะทำให้มีการศึกษาที่ละเอียด รอบคอบมากขึ้น และในทางปฏิบัติจะถือเอารายงานที่จัดทำโดยมลรัฐนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงาน ที่จัดทำโดยระดับสหรัฐ" 64

นอกจากกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมระดับมลรัฐ (SEPAS) แล้ว แต่ละมลรัฐ ยังมีการประกาศใช้กฎหมายขึ้นควบคุมมลพิษตามลักษณะของการแพร่กระจายขึ้นบังคับใช้ภายใน มลรัฐ เพื่อควบคุมมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ และกากของเสีย ซึ่งตัวอย่างของกฎหมาย ควบคุมการแพร่กระจายมลพิษในระดับมลรัฐอาจอยู่ในลักษณะที่รวมการควบคุมมลพิษทางน้ำและ ทางอากาศอยู่ในฉบับเดียวกัน เช่น กฎหมายของรัฐฟลอริดาว่าด้วยการควบคุมมลพิษทางน้ำ และอากาศ (Florida's Air and Waters Pollution Control Act 1971) กฎหมายของมลรัฐก็จะวางหลักการและบทบัญญัติในลักษณะที่สอดคล้องกับกฎหมายของสหรัฐ

---

64 William H. Rodgers, Jr. Environmental Law (Minesota : West Pubising Company, 1979), pp.816-817. อ้างใน จรณชัย ศัลยพงษ์, "รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย," หน้า 89. และอ้างใน รุจเมท ทองภิญโญชัย, "การนำกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," หน้า 165-166.



โดยได้นำเอาหลักการที่ระบุในกฎหมายของสหรัฐมาประยุกต์ใช้กับกฎหมายของมลรัฐ อาทิ หลักการบำบัดเบื้องต้น (Pretreatment Program) ในกฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ CWA มาปรับใช้ ดังในมาตรา 403.085 (2) และมาตรา 403.086 (2) แห่งกฎหมายมลรัฐ พลอร์ดีาดังกล่าว<sup>65</sup>

จะเห็นได้ว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐมีโครงสร้างประกอบไปด้วยกฎหมาย สองระดับ คือ กฎหมายสิ่งแวดล้อมระดับสหรัฐและกฎหมายสิ่งแวดล้อมระดับมลรัฐ สอดคล้อง กับการจัดระเบียบการปกครองของประเทศ โดยที่มีการวางหลักการเพื่อป้องกันมิให้ทับซ้อนกัน ของกฎหมายทั้งสองระดับมีความขัดแย้งกัน มีการจัดแบ่งขอบเขตความรับผิดชอบที่ชัดเจน มีการปรึกษาหารือประสานงานมิให้การทำงานมีความเหลื่อมล้ำหรือซ้ำซ้อนกัน

นอกจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวทั้งหมดแล้ว ยังมีกฎหมายที่มีผลในการบังคับใช้ กับปัญหาสิ่งแวดล้อมอีกหลายฉบับ เช่น The Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act, Occupational Safety and Health Act, Toxic Substance Control Act,<sup>66</sup> The Emergency Planning and Community Act และ The Pollution Prevention Act เป็นต้น บทกฎหมายเหล่านี้ต่างได้สร้าง

---

<sup>65</sup> Mary Robinson Sive, Environmental Legislation (New York : Praeger Publishers, 1976), pp.464-466. อ้างใน สุภาพร เนตรเขียน, "มาตรการทางกฎหมายในการรักษาคุณภาพน้ำแม่ น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง : ศึกษาเฉพาะกรณี น้ำเสียชุมชน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 142.

<sup>66</sup> Jeffrey M. Gaba, Environmental Law, pp.246-247.

หลักการ (Program) เพื่อผลในการปกป้องรักษาคูณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยมี EPA เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้องในการตรวจสอบ ดูแลให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงานอุตสาหกรรมปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายเหล่านี้

### 3.1.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม

หน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น กล่าวได้ว่ามีที่เกี่ยวข้องอยู่บ้าง เช่น กระทรวงมหาดไทย (Department of Interior) กระทรวงการพลังงาน (Department of Energy) หน่วยงานส่งเสริมสุขภาพและความปลอดภัย (The Occupation Safety and Health Administration) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงแรงงาน และหน่วยงานอาหารและยา (The Food and Drug Administration)<sup>67</sup> เป็นต้น อย่างไรก็ตาม องค์กรเหล่านี้มีอาจจัดได้ว่าเป็นหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานที่อาจมีภารกิจบางประการที่คาบเกี่ยวด้วย หรือในบางกรณีจะมีส่วนเกี่ยวข้องรับผิดชอบโดยตรงต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งจะพิเคราะห์ถึง คือ คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environmental Quality : CEQ) และสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency : EPA)

<sup>67</sup> Ibid., p.36.

### 3.1.2.1 คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (CEQ)

คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (CEQ) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยผลของรัฐธรรมนูญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (NEPA) ให้เป็นองค์กรหลักหนึ่งที่ทำงานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง ตามมาตรา 202<sup>68</sup> คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (CEQ) เป็นองค์กรภายในสำนักบริหารของประธานาธิบดี ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 3 คน ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้เลือกและแต่งตั้งโดยคำแนะนำยินยอมของวุฒิสภา โดยประธานาธิบดีจะเลือกกรรมการ 1 ใน 3 คนเป็นประธาน<sup>69</sup>

ความรับผิดชอบของคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกระบุในมาตรา 204 วรรค 8 ประการ 70 ซึ่งเมื่อพิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่า บทบาทที่สำคัญอาจแยกแยะออกได้เป็น 4 ประการ ดังนี้<sup>71</sup>

68 Jeffrey M. Gaba, Environmental Law, p.51.

69 นาท ตัณฑวิรุฬห์ และชนากร อ้วนอ่อน, รัฐธรรมนูญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของสหรัฐอเมริกาและกฎหมายบางฉบับที่เกี่ยวข้อง, หน้า 8-9. อ้างใน บัญญา บุญเรือง, "กฎหมายสำหรับการป้องกันและควบคุมอากาศเสีย," หน้า 189.

70 เรื่องเดียวกัน, หน้า 190-191.

71 Jeffrey M. Gaba, Environmental Law, pp.51-52.

ก. บทบาทในการเป็นที่ปรึกษาประธานาธิบดีในประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อม รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ แนวโน้มด้านสิ่งแวดล้อม เสนอแนะถึงการวางนโยบายต่อ ประธานาธิบดี ศึกษาค้นคว้า ทบทวน และประเมินผลแผนงานต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางว่า สอดคล้อง หรือมีข้อขัดแย้งต่อนโยบายสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้หรือไม่

ข. บทบาทในการเตรียมรายงานประจำปีเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อม และช่วยเหลือให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดีในการจัดเตรียมรายงานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งประธานาธิบดีจะต้องเสนอต่อรัฐสภา (Congress) เป็นประจำทุกปี

ค. บทบาทในการร่วมมือกับ EPA เกี่ยวกับรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIS's) ตามที่ระบุในรัฐธรรมนูญ อากาศที่สะอาด (The Clean Air Act) มาตรา 309 (b) ดังที่ได้กล่าวก่อนล่วงหน้าแล้ว

ง. บทบาทในการกำหนดข้อบังคับเพื่อการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (NEPA) ของเจ้าพนักงานสหรัฐ อันเป็นบทบาทที่เป็นผลจาก Executive Order No. 11991 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1977<sup>72</sup> อย่างไรก็ตาม บทบาทในเรื่องนี้ของคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อมยังไม่ชัดเจนนัก แต่ในทางปฏิบัติศาล จะให้การผ่อนผันกับการตีความกฎระเบียบของ CEQ นี้<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Frank P. Grad, Treatise on Environmental Law 2, (New York : Mathew Bender, 1980), pp.9-19. อ้างใน จรณชัย ศัลยพงษ์, "รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย," หน้า 76.

<sup>73</sup> Jeffrey M. Gaba, Environmental Law, p.52.

ในการปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อมข้างต้น NEPA ได้กำหนดพันธกรณีที่คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะต้องผูกพันในการทำงานตามมาตรา 205 คือ จะต้องปรึกษารือกับผู้เกี่ยวข้องและประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงการทำงานที่อาจซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกับการปฏิบัติราชการของหน่วยงานอื่น<sup>74</sup> กรณีนี้จะเห็นได้ว่าเป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย เวลา และลดความขัดแย้งอันเป็นปัญหาในการปฏิบัติราชการ ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (CEQ) มิได้มีบทบาทในการปรับแต่งนโยบายสิ่งแวดล้อมระดับชาติของสหรัฐมากนัก และปัจจุบันมีการเสนอให้ยกเลิกคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (CEQ) และโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบไปยัง EPA<sup>75</sup>

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (CEQ) แล้ว จะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่จะเป็นบทบาทในด้านการเป็นที่ปรึกษาหรือการให้ข้อเสนอแนะต่อประธานาธิบดี มิได้มีบทบาทในการเป็นผู้ปฏิบัติการโดยตรง การติดตามตรวจสอบและประเมินผลเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปฏิบัติอื่น ซึ่งก็คือ สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency : EPA)

---

74 นาท ตัณฑวิรุฬห์ และธนากร อ้วนอ่อน, รัฐบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของสหรัฐอเมริกาและกฎหมายบางฉบับที่เกี่ยวข้อง, หน้า 10-11. อ้างใน บัญญา บุญเรือง, "กฎหมายสำหรับการป้องกันและควบคุมอากาศเสีย," หน้า 191.

75 Jeffrey M. Gaba, Environmental Law, p.51.

### 3.1.2.2 สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (EPA)

สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (EPA) เป็นหน่วยงานปฏิบัติการผู้รับผิดชอบโดยตรงกับเรื่องสิ่งแวดล้อมในฐานะ เป็นองค์กระระดับสหรัฐ ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1970 มีสำนักงานใหญ่ที่วอชิงตัน ดี ซี การประกาศกฎเกณฑ์ข้อบังคับขึ้นบังคับใช้จะกระทำโดยสำนักงานใหญ่ นอกจากนี้ EPA ยังมีสำนักงานย่อยอยู่ทั่วประเทศรับผิดชอบเบื้องต้นในการออกใบอนุญาตทั้งมลพิษแก่แหล่งกำเนิดมลพิษเอกชนและปฏิบัติราชการที่ได้รับมอบจากสำนักงานใหญ่ 76 EPA แตกต่างกับคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (CEQ) ที่ CEQ มีบทบาทส่วนใหญ่อ้างอิงเกี่ยวกับด้านนโยบายดังที่พีเค. ไรเชอร์ชี้ข้างต้น แต่สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นผู้รับผิดชอบติดตามประเมินผลสถานการณ์สิ่งแวดล้อม และตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษอื่น ๆ ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย \* ซึ่ง EPA อาจใช้มาตรการควบคุมตรวจสอบ (Command and Control) ตามบทบาทที่ได้รับจากกฎหมาย ทั้งมาตรการทางแพ่ง มาตรการทางอาญา และมาตรการทางปกครอง หรือบางกรณีสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมก็อาจนำเอามาตรการส่งเสริมสนับสนุนมาใช้โดยการจัดทำโครงการหรือแผนงานสนับสนุน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าบทบาทของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (EPA) จึงอาจพิจารณาออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

76 Ibid., p.36.

\* โปรคดู พรชัย ธรรมธรรม, "General Motors ในแง่มุมของสิ่งแวดล้อม," นักอุตสาหกรรม 2, 18 (ธันวาคม 2535) : 69-72.

1) บทบาทในด้านการควบคุม ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล สถานการณ์สิ่งแวดล้อมของ EPA ที่สำคัญจะเป็นการทบทวนและทำความเข้าใจเกี่ยวกับรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม อันเป็นบทบาทที่ได้รับจาก The Clean Air Act มาตรา 309 ที่ได้ศึกษามาแล้ว

นอกจากนี้ สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม EPA ยังมีบทบาทในการเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายตรวจสอบให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมปฏิบัติตามกฎหมาย หากมีการละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อข้อกำหนดของกฎหมายมาตรการบังคับ (Sanction) ทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง ก็จะมีบทบาท ซึ่งสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมจะมีบทบาทกับกรณีเหล่านี้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น The Clean Water Act มาตรา 309 (b)(d) กำหนดว่าผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดของ CWA หรือปล่อยน้ำทิ้งโดยไม่มีใบอนุญาตหรือปล่อยน้ำทิ้งละเมิดเงื่อนไขที่ระบุในใบอนุญาต อาจถูกปรับถึง 25,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา สำหรับการฝ่าฝืนแต่ละครั้ง โดยการนำคดีไปสู่ศาล และในมาตรา 309 (g) ให้อำนาจ EPA บังคับใช้มาตรการทางปกครองได้โดยปราศจากการขึ้นศาล ส่วนมาตรการทางอาญาถูกบรรจุในมาตรา 309 (c) สำหรับผู้ฝ่าฝืนที่กระทำการให้บุคคลอื่นอยู่ในอันตรายที่รู้แล้ว (Knowing or Negligent) <sup>77</sup>

นอกจาก CWA แล้วกฎหมายฉบับอื่น ๆ ก็มีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันที่ทำให้ EPA มีบทบาทในการบังคับใช้มาตรการในทางลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็น CAA ในมาตรา 113 <sup>78</sup> RCRA ในมาตรา 3008 และ 7003 <sup>79</sup> เป็นต้น

<sup>77</sup> Ibid., pp.91-92.

<sup>78</sup> Ibid., p.142.

<sup>79</sup> Ibid., p.161.

อีกด้านหนึ่งสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมยังมีส่วนในการออกข้อกำหนดขึ้นบังคับใช้ โดยการประกาศกำหนดค่ามาตรฐานน้ำทิ้ง (Effluent Standard) และมาตรฐานการระบายอากาศเสีย (Emission Standard) ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติของ EPA

2) บทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุน \* ในทางปฏิบัติ การใช้เพียงวิธีการควบคุมและตรวจสอบเท่านั้นไม่อาจบรรลุผลในการปกป้องสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมและสนับสนุนเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม EPA นี้ นำมาใช้ในการจัดการกับปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ด้วยการจัดทำโครงการหรือแผนงานขึ้นให้บรรดาโรงงานอุตสาหกรรมสมัครเข้าร่วมโครงการเพื่อผลในการลดและขจัดมลพิษ โดยที่ EPA จะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือสนับสนุน

มาตรการในเชิงส่งเสริม สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้จัดสร้างโปรแกรมขึ้นหลายโครงการเพื่อเป็นการจูงใจให้บรรดาโรงงานอุตสาหกรรมและแหล่งกำเนิดมลพิษอื่น ๆ ให้ความร่วมมือกับทางภาครัฐ ลดและขจัดมลพิษ เช่น โครงการสำหรับการใช้ระบบบริหารจัดการทางสิ่งแวดล้อมโดยสมัครใจ (Voluntary Environment Management System : EMS) ซึ่ง EPA ได้จัดโครงการนี้ขึ้นโดยมีสำนักงานน้ำ (The Office of Water : OW) อันเป็นหน่วยงานสังกัดสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นผู้รับผิดชอบ

---

\* โครงการสำหรับการใช้ระบบบริหารจัดการทางสิ่งแวดล้อมโดยสมัครใจ (Voluntary Environmental Management System : EMS) เป็นโครงการส่งเสริมเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางน้ำของ EPA โปรดดูภาคผนวก ก.



โครงการนี้ นายไมเคิล (Michael B. Cook) ผู้บริหาร (Director) ของสำนักงานจัดการของเสียทางน้ำ (Office of Wastewater Management) ได้ประกาศเชิญชวนให้ผู้สนใจสมัครเข้าร่วมโครงการ เมื่อวันที่ 14 มกราคม ค.ศ. 1997 โดยมีได้จำกัดว่าผู้สมัครจะต้องเป็นเอกชนหรือภาครัฐ กล่าวคือ โครงการนี้เน้นการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยการสมัครใจ โดยเฉพาะกับเหล่าโรงงานอุตสาหกรรมและมลรัฐที่อาจสมัครเข้าร่วมโครงการได้

วัตถุประสงค์ของโครงการได้กำหนดไว้ 3 ประการ ดังนี้

- ก. เพื่อการปรับปรุงการปฏิบัติการทางสิ่งแวดล้อม
- ข. เพื่อป้องกันมลภาวะ
- ค. เพื่อผู้สมัครที่มีคุณภาพมากขึ้น

โรงงานอุตสาหกรรมหรือผู้เข้าร่วมโครงการที่ได้รับการคัดเลือกจาก EPA แล้ว จะได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนจาก EPA ทั้งทางด้านเทคโนโลยี การฝึกอบรม การบริหารจัดการ โดยเฉพาะผู้เข้าร่วมโครงการที่เป็นมลรัฐจะได้รับความช่วยเหลือจาก EPA เป็นเงินจำนวน 100,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา โครงการ EMS ของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมนี้ กำหนดระยะเวลาในการพัฒนาแผนงานสำหรับการปฏิบัติตามโครงการนี้ เป็นเวลา 2 ปี

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (EPA) ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า หน่วยงานนี้เป็นองค์กรที่มีบทบาทอย่างกว้างขวาง ได้รับมอบอำนาจจากกฎหมายโดยตรงให้มีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งการทบทวนและทำความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการหรือกิจการขนาดใหญ่ที่ต้องทำ EIS หรือแม้กระทั่งโรงงานอุตสาหกรรมทั่วไป EPA ก็มีบทบาทในการติดตาม ตรวจสอบ บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้ ตลอดจนการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ ออกข้อกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ การทำงานของ EPA จึงมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อ

การปกป้องรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม และจะเห็นได้ว่า ในทางปฏิบัติ EPA มีได้บังคับใช้ แต่มาตรการบังคับและควบคุม (Command and Control) เท่านั้น การใช้มาตรการในเชิงส่งเสริมและสนับสนุนก็เป็นสิ่งจำเป็น ความช่วยเหลือทางเทคโนโลยี การบำบัดมลพิษแก่โรงงานอุตสาหกรรมย่อมส่งผลต่อการเยียวยาปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กำลังรุนแรงขึ้น อันเป็นผลที่ดีต่อส่วนรวม และก็มีมักจะได้รับความร่วมมือจากฝ่ายโรงงานด้วย เพราะเหตุว่าหากการใช้เทคโนโลยีนั้นลดการปล่อยมลพิษของตนได้ ภาระในค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียให้กับการหาใบอนุญาตปล่อยมลพิษก็จะบรรเทาลง ส่งผลต่อเศรษฐกิจของโรงงานเอง

### 3.1.2.3 มลรัฐ (State)

โครงสร้างกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาที่มี 2 ระดับนั้น กฎหมายของรัฐที่ได้นำแนวความคิดและโครงสร้างของ NEPA มาเป็นแบบอย่างนั้น ก็มีการกำหนดองค์กรผู้รับผิดชอบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในเขตพื้นที่ของมลรัฐตน ซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ โดยองค์กรผู้รับผิดชอบมีคณะกรรมการ (Council) ที่มีบทบาทลักษณะเดียวกับคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (CEQ) หากแต่บทบาทของคณะกรรมการในแต่ละมลรัฐอาจมีมากน้อยเพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่มลรัฐนั้น เช่น ในมลรัฐมินเนโซต้า (Minnesota) ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ (Council) ค่อนข้างมาก สามารถที่จะพิจารณาสั่งการให้เจ้าพนักงานทำรายงานผลกระทบได้ หากมีประชาชนลงชื่อมากกว่า 500 คน เรียกร้องนอกจากคณะกรรมการ (Council) แล้ว ในทางปฏิบัติก็จะมีเจ้าพนักงานของมลรัฐเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับโครงการกิจการของมลรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม<sup>80</sup>

<sup>80</sup> William H. Rodgers, Jr., *Environmental Law*, p.820. อ้างใน จรรย์ชัย คัลยพงษ์, "รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย," หน้า 87-88.

นอกจากมลรัฐจะมีบทบาทตามกฎหมายที่ได้ตราออกใช้บังคับเองแล้ว มลรัฐยังมีบทบาทในเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยผลของกฎหมายในระดับสหรัฐด้วย เช่น ในเรื่องแผนปฏิบัติการสำหรับมลรัฐ (State Implementation Plans : SIP) ตามมาตรา 110 แห่ง The Clean Air Act กฎหมายมาตรานี้ระบุให้มลรัฐมีภารกิจในการจัดเตรียมแผนปฏิบัติการโดยมีวัตถุประสงค์ในการบำรุงรักษาและบังคับใช้เพื่อผลของค่ามาตรฐาน NAAQS ดังในมาตรา 110 (a)(1) 81

แนวความคิดพื้นฐานของแผนปฏิบัติการสำหรับมลรัฐ (SIP) คือ มลรัฐมีอิสระที่จะเลือกข้อกำหนดที่เหมาะสมที่มลรัฐจะใช้บังคับ และแหล่งที่จะใช้บังคับแผน SIP จะประกอบไปด้วยข้อกำหนดทางกฎหมายที่จะนำมาใช้ การกำหนดเขตควบคุมคุณภาพอากาศ บัญชีรายชื่อของแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ มาตรฐาน Emission ที่สัมพันธ์สอดคล้องกับ NAAQS กลไกในการติดตามตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษที่อาจแพร่กระจายไปยังมลรัฐอื่น ๆ ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยีและเศรษฐกิจ และกำหนดระยะเวลาของแผนปฏิบัติการ 82

ภายหลังที่มลรัฐได้เตรียมแผนปฏิบัติการสำหรับมลรัฐ (SIP) เบื้องต้นแล้ว จะถูกเสนอไปถึง EPA เพื่อทำการทบทวนและอนุมัติตามมาตรา 110 (a)(1) ซึ่ง EPA อาจพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติหรืออนุมัติอย่างมีเงื่อนไขอันเป็นอำนาจที่ EPA จะทำการทบทวนเพื่อแสดงความเห็นต่อ SIP ของมลรัฐตามมาตรา 110 (k) 83

---

81 Jeffrey M. Gaba, Environmental Law, p.113.

82 Ibid., pp.113-117.

83 Ibid., p.113.

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดกรณีนี้ จะเห็นได้ว่า มีการระบุให้องค์กรผู้ปฏิบัติในระดับสหรัฐและมลรัฐมีการทำงานร่วมกัน ประสานงาน และมีการตรวจสอบทบทวนการทำงานขององค์กรภาครัฐด้วยกันเองอย่างเป็นระบบในทางปฏิบัติ และในส่วนของข้อกำหนดที่จะนำไปใช้บังคับกับแหล่งกำเนิดมลพิษ ก็มีการกำหนดให้การออกข้อบังคับมีความสอดคล้องระหว่างกฎเกณฑ์ของสหรัฐกับมลรัฐกรณีที่เกิดข้อโต้แย้งในระหว่างองค์กรบัญญัติของกฎหมายยังได้หาทางออกไว้ เช่น กรณีความเห็นของ EPA กับเจ้าหน้าที่ของสหรัฐผู้เตรียมรายงานผลกระทบที่หากมีความเห็นไม่ตรงกัน กฎหมาย NEPA ก็หาทางออกให้มีการส่งเสนอไปยัง CEQ การกำหนดให้มีการปรึกษาหารือกันระหว่างหน่วยงานก็มีผลในทางปฏิบัติราชการป้องกันมิให้มีการขัดแย้งระหว่างกัน

นอกจากบทกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีข้อกำหนดในการใช้อำนาจควบคุม ตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมและแหล่งกำเนิดมลพิษอื่น ๆ ซึ่งรวมทั้งของภาครัฐด้วยแล้ว อีกด้านหนึ่งก็มีการวางกลไกเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่าง ๆ ที่สำคัญ คือ การทบทวนโดยศาล และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยการฟ้องคดีโดยประชาชน

#### 3.1.2.4 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยการฟ้องคดีโดยประชาชน

(Citizen Suit)

กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาเกือบทุกฉบับได้บัญญัติถึงหลักการเกี่ยวกับการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนซึ่งรู้จักกันในสหรัฐอเมริกาว่า "Citizen Suit" <sup>84</sup> หลักการนี้ถูกบรรจุอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น The Clean Water Act,

<sup>84</sup> Ibid., p.38.

The Clean Air Act, Resource Conversation and Recovery Act, Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act เป็นต้น แต่บทบัญญัติของกฎหมายฉบับสำคัญ คือ รัฐบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (NEPA) กลับไม่ได้มีข้อกำหนดบรจุหลัก Citizen Suit ไว้ ซึ่งหากจะพิจารณาแล้ว จะเห็นได้แต่ต้นแล้วว่า รัฐบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (NEPA) มีชกกฎหมายที่กำหนดให้มีการผูกมัดข้อบังคับในเชิงลงโทษควบคุมกับผู้หนึ่งผู้ใดโดยตรง จุดมุ่งหมายของ NEPA เป็น รัฐบัญญัติที่กำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อม และบทบัญญัติที่เกี่ยวกับข้อมูลการเตรียมรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทางเลือกในการดำเนินงานโครงการเพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนอย่างรอบคอบโดยเจ้าพนักงานหรือสาธารณชนก่อนการตัดสินใจขั้นสุดท้าย 85

Citizen Suit เป็นหลักการที่ทำให้พลเมืองมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบปฏิบัติราชการตามที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมได้กำหนดไว้ซึ่งได้บัญญัติราชการบกพร่อง และแน่นอนย่อมรวมไปถึง EPA หากปฏิบัติหน้าที่บกพร่องผิดพลาดไม่เป็นไปตามกฎหมาย พลเมืองจะอาศัยหลัก Citizen Suit ฟ้องร้ององค์กรภาครัฐต่อศาลท้องถิ่นของสหรัฐ (The U.S. District Court) 86

---

85 Ibid., p.51.

86 Ibid., p.38.

อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่าพลเมืองทุกคนจะมีสิทธิในการฟ้องร้องโดยอาศัย Citizen Suit ได้ทุกคน ความเกี่ยวข้องกับปฏิบัติการขององค์กรนั้น ๆ ย่อมต้องมีอยู่อย่างเพียงพอ ในประเด็นนี้ศาลได้วินิจฉัยแสดงความเห็นไว้ ความเกี่ยวข้องนี้ไม่ถึงกับต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายเจ็บป่วยจากภาวะมลพิษ แต่โจทก์จะต้องอยู่ภายในขอบเขตผลประโยชน์เกี่ยวกับข้อกำหนดตามกฎหมายที่พวกเขาฟ้องร้อง หรืออาจเป็นการฟ้องร้องข้อบังคับที่ EPA ประกาศใช้มาตรฐานที่ไม่เพียงพอ 87

ในประเด็นเดียวกันนี้ ศาลได้วินิจฉัยถึงอำนาจในการฟ้องร้องของพลเมืองอีกครั้ง ในคดี Sierra Club V. Morton, 405 U.S. 727 (1972) 88 ซึ่งศาลฎีกา (Supreme Court) กล่าวว่า ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่ได้รับนั้น ความเสียหายทางความงามหรือทัศนวิสัยเป็นการเพียงพอที่จะเกิดความเสียหายในข้อเท็จจริงแล้ว (Injury in Fact) ยิ่งกว่านั้น ผู้มีสิทธิฟ้องร้องอาจเป็นกลุ่มหรือองค์กรเอกชนทางสิ่งแวดล้อม เพียงการกล่าวอ้างว่าสมาชิกของกลุ่มได้รับความเสียหายจากปฏิบัติการขององค์กรภาครัฐผู้รับผิดชอบ

กฎหมายบางฉบับกำหนดถึง Citizen Suit ให้พลเมืองสามารถฟ้อง EPA ที่ล้มเหลวไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของตน โดยการฟ้องให้ EPA ออกข้อกำหนดขึ้นใช้ซึ่งกฎหมายบัญญัติ ให้เป็น EPA มีภารกิจที่ต้องประกาศกฎระเบียบ แต่มิได้กระทำดังในมาตรา 505 แห่ง CWA แต่หากการฟ้องร้อง EPA ให้ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ศาลเคยวินิจฉัยว่าต้องมิใช่เป็นกรณีที่กฎหมายให้เป็นอำนาจตัดสินใจของ EPA โดยเฉพาะ คือ เป็นดุลยพินิจที่กฎหมาย ให้แก่ EPA 89

87 Ibid., pp.38-39.

88 Ibid., p.39

89 Ibid., p.91.

การฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suit) กฎหมายอาจกำหนดให้มีเงื่อนไขที่ต้องกระทำก่อนสิทธิในการฟ้องร้องจึงจะเกิดขึ้น เช่น ใน RCRA มาตรา 7002 (a) ที่ให้ประชาชนผู้ฟ้องร้องต้องแจ้งเตือนล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 60 วัน ก่อนที่จะฟ้องร้องคดีโดยอาศัยหลัก Citizen Suit หรือ 90 วัน ตามมาตรา 7002 (b) <sup>90</sup> หรืออาจมีเงื่อนไขให้ต้องมีการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการที่พิจารณาเรื่องนั้นโดยเฉพาะก่อน

หลักการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมโดยประชาชน (Citizen Suit) ของสหรัฐอเมริกา เมื่อพิเคราะห์จะเห็นได้ว่า เป็นหลักการที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกป้องรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางหนึ่ง อีกแง่หนึ่งของ Citizen Suit ยังพิจารณาได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสตรวจสอบการทำงานหรือการใช้อำนาจรัฐของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่เดียวกันย่อมส่งเสริมให้เกิดการตื่นตัวของประชาชนที่จะติดตามข้อเท็จจริง สถานการณ์ทางสิ่งแวดล้อม จุดนี้จะเป็นการช่วยเหลือการปฏิบัติราชการขององค์กรภาครัฐ ซึ่งบางกรณีอาจเล็ดลอดจากการตรวจตราควบคุมของทางราชการได้ การให้ประชาชนอาศัยหลัก Citizen Suit เท่ากับองค์กรภาครัฐผู้รับผิดชอบมีผู้ช่วยในการติดตามตรวจสอบอีกแรงหนึ่ง (Monitor) แบ่งเบาภาระของทางราชการที่อาจมีอุปสรรคทางด้านงบประมาณและกำลังคน

### 3.1.2.5 การทบทวนการใช้อำนาจรัฐโดยศาลยุติธรรม (Judicial Review)

ในการจัดโครงสร้างการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการแยกอำนาจเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการค่อนข้างเคร่งครัดนั้น ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็มีการวางหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลย์ (Check and Balance) ระหว่างกัน

90 Ibid., p.162.

เพื่อคานและควบคุมการใช้อำนาจรัฐของแต่ละฝ่าย การทบทวนการทำงานของฝ่ายบริหารที่ฝ่าฝืนหรือละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายตามเงื่อนไขที่ระบุในกฎหมายโดยศาลยุติธรรมจึงเป็นบทบาทอันหนึ่งที่ต้องถือว่าเป็นการตรวจสอบและร่างตุลย์การใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร

อำนาจในการทบทวนการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหารนี้ อาจแยกแยะที่มาของอำนาจ (Jurisdiction) ได้ 3 ทาง ดังนี้<sup>91</sup>

- ก. เป็นบทบาทที่มีพื้นฐานจากประมวลกฎหมายสหรัฐ มาตรา 28 (U.S.C) 1331 และกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง (The Administrative Procedure Act : APA)
- ข. บทบาทในการทบทวนตามบทบัญญัติพิเศษของกฎหมายสิ่งแวดล้อม เช่น NEPA, CWA, CAA รวมถึง SEPAs
- ค. อำนาจศาลยุติธรรมเกิดขึ้นจากการนำคดีขึ้นสู่ศาลโดยประชาชนที่อาศัยหลักการ Citizen Suit ตามที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมเกือบทุกฉบับได้กำหนดหลักการนี้ไว้

มาตรฐานการทบทวนปฏิบัติการของฝ่ายบริหารโดยศาลยุติธรรมจะอยู่ภายใต้มาตรา 706 ของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) หากฝ่ายบริหารหรือ EPA ปฏิบัติการไปโดยปราศจากเหตุผลตามอำเภอใจ หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมาย<sup>92</sup> อย่างไรก็ตาม ศาลยุติธรรมจะไม่มีบทบาทในการทบทวนถึงขนาดออกคำสั่งแก่ฝ่ายบริหาร หรือ

91 Ibid., p.36.

92 Ibid., p.36, 63-64.



ลงโทษใด ๆ และบทบัญญัติของกฎหมายก็มีไว้ให้อำนาจเช่นนั้น ดัง NEPA แต่ทว่าศาลอาจบรรเทาเบาบางหรือแก้ไขปฏิบัติการที่ฝ่าฝืนกฎหมายของเจ้าพนักงานภาครัฐได้ เช่น หากโครงการของสหรัฐที่อยู่ในข่ายต้องทำรายงานผลกระทบ EIS ฝ่าฝืนกฎหมาย NEPA และศาลมีคำสั่งว่าขัดต่อกฎหมายจริง คำสั่งศาลย่อมส่งผลกระทบต่อโครงการนั้น ซึ่งอาจจะระงับหรือชลอไปจนกว่าเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบจะดำเนินการแก้ไขให้สอดคล้องกับข้อกำหนดในกฎหมาย<sup>93</sup>

บทบาทในการนำคดีขึ้นสู่ศาลนั้น มีใช้เพียงประชาชนที่อาศัย Citizen Suit เท่านั้น องค์การภาครัฐเดียวกันเองอาจเป็นผู้นำคดีขึ้นสู่ศาลฟ้องร้ององค์การภาครัฐอื่น ๆ ได้ หากมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดของกฎหมาย เช่น คดี Illinois V. City of Milwaukee อันเป็นกรณีมลรัฐอิลลินอยส์ฟ้อง เมืองมิลวอกกีที่บกพร่องในการควบคุมน้ำทิ้ง<sup>94</sup>

การทบทวนปฏิบัติการของฝ่ายบริหารโดยศาลยุติธรรมดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นการควบคุมการปฏิบัติราชการของทางฝ่ายบริหารมิให้มีการใช้อำนาจไปในทางที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย หรือหากจะพิจารณาอีกแง่หนึ่งการทบทวนโดยศาลยุติธรรมต่อการดำเนินการของฝ่ายบริหาร จะเป็นการส่งเสริมการทำงานเพื่อให้มีการถ่วงถ่วงอีกชั้นหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ขอบเขตการทบทวนก็มีอาจก้าวล่วงไปถึงดุลพินิจหรือความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะของฝ่ายบริหารได้ เพียงมาตรา 706 ของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง อีกประการหนึ่ง บทบาทของศาลจะเข้าทบทวนปฏิบัติการทางปกครองได้ จำต้องมีการนำคดีขึ้นสู่ศาล โดยศาลเองไม่อาจก้าวเข้าทบทวนเองได้ ซึ่งต่างจากการทบทวนการทำงานของฝ่ายบริหารโดยองค์การภายในฝ่ายบริหารเอง ดังกรณีของ EPA ที่อาจเข้าเกี่ยวข้องกับปฏิบัติการของหน่วยงานอื่นได้โดยมีพิกัดต้องได้รับคำเชื้อเชิญจากผู้ใด

<sup>93</sup> Ibid., p.64.

<sup>94</sup> Thomas J. Schoenbaum, Environmental Policy Law, p.808.

อ้างอิง จรณชัย ศัลยพงษ์, "รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย," หน้า 139.

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงกฎหมายและองค์การทางสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า การจัดโครงสร้างทางปกครองแบ่งออกเป็นระดับสหรัฐ (Federal) และมลรัฐ (State) แต่ละระดับการปกครองต่างมีองค์การที่มีบทบาทในการจัดการกับปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม หากแต่การจัดสรรบทบาทขององค์การแต่ละระดับมีการกำหนดค่อนข้างชัดเจนกว่า องค์การระดับใดมีความรับผิดชอบอย่างไร ซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติตามบทบาทของตนตามที่ได้รับมอบหมายจากบทบัญญัติของกฎหมายมีความสอดคล้อง และในกรณีที่เกิดข้อโต้แย้งระหว่าง องค์การขึ้น ก็มีการวางข้อกำหนดให้้องค์กรอื่นเป็นผู้ประสานงานและพิจารณา ดังในกรณีของ ความเห็นที่ไม่ลงรอยกันระหว่าง EPA กับเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบเตรียมรายงาน EIS กฎหมายได้ระบุให้ส่งเสนอถึง CEQ

นอกจากนี้ ยังพบว่ากฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่มีข้อกำหนดควบคุมมลพิษ โดยมีการแบ่งแยกอย่างชัดเจนว่า มลพิษประเภทใดจะมีกฎหมายประกาศใช้บังคับที่เจาะจง เช่น The Clean Water Act สำหรับการควบคุมมลพิษทางน้ำ The Clean Air Act สำหรับการควบคุมมลพิษทางอากาศ เป็นต้น ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับมีขั้นตอนและกฎเกณฑ์บังคับใช้ค่อนข้างชัดเจน มาตรการบางประการมีการกำหนดเวลาไว้เพื่อให้มีการปรับปรุงให้ทันสมัยเหมาะสมกับสถานการณ์ เช่น การกำหนดให้มีการทบทวนมาตรฐาน NAAQS อย่างน้อยหนึ่งครั้งทุก ๆ 5 ปี และมาตรการบางประการ เช่น การกำหนดมาตรฐานและกำหนดเขตควบคุม จะมีแผนปฏิบัติการระดับมลรัฐ (SIP) ขึ้นรองรับ กรณีเช่นนี้จะส่งผลไปถึงทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกประการหนึ่ง ไม่เพียงแต่องค์การภาครัฐของสหรัฐอเมริกาใช้มาตรการบังคับและควบคุมโดยมีแผนปฏิบัติการรองรับเท่านั้น การส่งเสริมและสนับสนุนโดยสร้างโครงการขึ้นช่วยเหลือแหล่งกำเนิดมลพิษทางเทคโนโลยี การฝึกอบรมหรือพัฒนาวิธีการจัดการมลพิษโดยสมัครใจ เป็นมาตรการที่กลับมามีประสิทธิภาพต่อการควบคุมมลพิษเช่นกัน

การควบคุมการใช้อำนาจรัฐก็เห็นได้ว่า กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา มีข้อกำหนดทางด้านนี้ค่อนข้างชัดเจน ซึ่งนอกจากศาลยุติธรรมแล้ว หลัก Citizen Suit นั้น เป็นมาตรการควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่ค่อนข้างเปิดกว้างสำหรับประชาชน ซึ่งส่งผลดีแก่การควบคุมมลพิษได้เช่นเดียวกัน ประชาชนหรือองค์กรสิ่งแวดล้อมเอกชนสามารถใช้หลัก Citizen Suit เข้ามามีส่วนร่วมต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งยังเป็นการให้ประชาชนช่วยเป็นหูเป็นตา อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการของภาครัฐด้วย

### 3.2 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมอยู่ในระดับแนวหน้า เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ แต่ปัญหาที่ตามมากับการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมสร้างความเสียหายแก่ประชาชนชาวญี่ปุ่นอย่างมาก การก้าวพัฒนาในแต่ละขั้นเป็นไปด้วยความยากลำบากและทุกข์ทรมานของประชาชน จึงเป็นอุทาหรณ์แก่ประเทศต่าง ๆ เป็นอย่างดี ในขณะที่เดียวกันประเทศญี่ปุ่นก็ได้ศึกษาค้นคว้าและรับเอาประสบการณ์ความสำเร็จของประเทศอื่น ๆ มาปรับปรุงใช้ในประเทศของตน กฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงมีการพัฒนาตัวเองได้อย่างรวดเร็วภายหลังที่ประสบกับภัยมลพิษอย่างรุนแรง ปัจจุบันกล่าวได้ว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นมีความก้าวหน้าและทันสมัยที่สุดประเทศหนึ่ง การใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษและสิ่งแวดล้อมประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ดังนั้น กฎหมายสิ่งแวดล้อมญี่ปุ่นจึง เป็นแบบอย่างลักษณะหนึ่ง ที่ควรแก่การพิจารณาศึกษา

### 3.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและแก้ไขมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม

การจัดระเบียบทางปกครองของประเทศญี่ปุ่นมีทั้งองค์การปกครองที่เป็นของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมีสถานะของรัฐเป็นราชอาณาจักร กล่าวคือเป็นรัฐเดี่ยว ซึ่งหากเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีรูปของรัฐแบบสหพันธรัฐจะมีลักษณะแตกต่างกัน

ประเทศญี่ปุ่นจัดระเบียบทางปกครองออกเป็นส่วนกลาง มีรัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดและควบคุมกฎหมายและรัฐบาลระดับชาติ และท้องถิ่นมีรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น มาตรา 90 โดยรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) มีองค์ประกอบ 4 รูปแบบ คือ โทะ (To), โด (Dou), ฟุ (Fu) และเค็น (Ken) มีบทบาทในการบริหารกิจการภายในเขตพื้นที่ภายใต้กรอบนโยบายและบทบัญญัติของราชการส่วนกลาง<sup>95</sup>

ในส่วนการปกครองของรัฐบาลกลางซึ่งเป็นการอาศัยหลักการรวมอำนาจทางปกครอง (Centralization) นอกจากจะมีฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา (Diet) และฝ่ายตุลาการ คือ ศาลแล้ว หน่วยงานทางด้านปกครองจะอยู่ภายใต้กฎหมาย

---

<sup>95</sup> Sunee Mallikamarl, A Study on The Forecast of Regional Repercussive Pollution and The Environmental Protection Law Arising From The Eastern Seaboard Development Program in Thailand (Thesis of Ph.D. Program Graduate School of Environmental Science, Hokkaido University, 1992), pp.238-239.

การจัดองค์กรปกครองของรัฐ (The Law on State Administrative Organization of 10 กรกฎาคม 1948) เว้นแต่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Board of Audit) และสำนักงานข้าราชการ (Public Service Council) ที่เรียกว่า ยินยิอิน (Jinjiin) 96

องค์กรราชการส่วนกลางของประเทศญี่ปุ่นที่สำคัญมีสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งบุคลากรของ Central Council และองค์กร Environment Agency สังกัดอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรีนี้ กระทรวงจะแบ่งออกเป็น 13 กระทรวง คณะกรรมการปกครอง (Administrative Committee) 9 คณะ และสภาหรือที่เรียกว่า "โช, Sho" (Agency) มีทั้งสิ้น 23 องค์กร 97

รัฐบาลกลางจะเป็นผู้แต่งตั้งข้าหลวง (Prefects) เป็นตัวแทนผลประโยชน์ซึ่งโดยทั่วไปแล้วข้าหลวงจะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรับคำสั่งหรือนโยบายจากรัฐมนตรีอื่น ๆ ในกิจการที่อยู่ภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบของรัฐมนตรีนั้น ๆ ข้าหลวงยังมีอำนาจควบคุมตำรวจภายในเขตปกครองของตนและสามารถใช้กองทหารได้หากจำเป็น 98 กรณีดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า ข้าหลวงเป็นบุคคลที่เป็นผู้ปกครองบริหารกิจการสาธารณะในเขตปกครองต่าง ๆ ที่รัฐบาลกลางแต่งตั้ง และมีบทบาทปฏิบัติตามนโยบายและคำสั่งจากส่วนกลาง โดยอาจมีอำนาจในการตัดสินใจบางประการ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ผู้ปกครองหรือข้าหลวงนี้เป็นส่วนที่ได้รับการแบ่งอำนาจจากราชการส่วนกลางและมีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในลักษณะของการบังคับบัญชา

---

96 Yosiyuki Noda, Introduction to Japanese Law (Tokyo : University of Tokyo Press, 1976), p.100. Translated and Edited by Anthony H. Angelo.

97 Ibid., pp.101-103.

98 Ibid., p.104.

การปกครองส่วนท้องถิ่นที่แบ่งออกเป็น 4 รูปแบบของประเทศญี่ปุ่นนั้น โทะ (To) มีอยู่แห่งเดียว คือ มหานครโตเกียว โต (Do) คือ ฮอกไกโด (Hokkaido) มีอยู่แห่งเดียว เช่นกัน ส่วนฟู (Fu) นั้น มี 2 แห่ง คือ โอะซากา ฟู และเกียวโต ฟู และเค็น (Ken) จะมีอยู่ทั้งหมด 43 แห่ง<sup>99</sup> ทั้งโทะและโตจะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายพิเศษ นอกจากส่วนการปกครองทั้ง 4 แล้ว ประเทศญี่ปุ่นยังมีกลุ่มการปกครองซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นเช่นกัน แต่จะอยู่คนละกลุ่มกับ 4 รูปแบบแรก ประกอบด้วย ชิ (Chi) โช (Cho) ซัน (Son) 3 รูปแบบ การปกครองในกลุ่มแรกจะเทียบได้กับจังหวัด (Departments) ในกฎหมายฝรั่งเศส และการปกครอง 3 รูปแบบในกลุ่มหลังอาจเทียบได้กับคอมมูน (Communes) ในกฎหมายฝรั่งเศส ชิ (Chi) นั้น หมายความถึง นคร (City) โช (Cho) หมายความถึง เมือง (Town) และซัน (Son) หมายถึง หมู่บ้าน (Village) การปกครองทั้งสองกลุ่มมีเขตปกครองที่อาจขัดแย้งกันได้ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Law on Local Autonomy) มาตรา 2 กำหนดให้มีการร่วมมือกันในการปฏิบัติราชการ

ผู้บริหารของท้องถิ่นทั้ง 2 กลุ่มการปกครองจะได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนและอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นกลุ่มแรกเรียกว่า "ชิยิ" (Chiji) และกลุ่มหลังเรียกว่า "โช" (Cho) หรือ (Mayor) ซึ่งไม่อาจดำรงตำแหน่งซ้อนทั้งสองประเภทในคราวเดียวกันได้<sup>100</sup>

<sup>99</sup> Sunee Mallikamari, A Study on The Forecast of Regional Repercussive Pollution and The Environmental Protection Law Arising From The Eastern Seaboard Development Program in Thailand, p.239.

<sup>100</sup> Yosiyuki Noda, Introduction to Japanese Law, pp.105-107.

คือ การปกครองของประเทศญี่ปุ่นที่ได้ศึกษานี้ จะพบว่าแตกต่างกับการจัดระเบียบ การปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาที่แบ่งออกเป็น 2 ระดับ ซึ่งระดับมลรัฐจะมีขอบเขต ของบทบาทและมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการสาธารณะค่อนข้างสูง ส่วนการจัดระเบียบ การปกครองของญี่ปุ่นจะเป็นราชอาณาจักรที่เป็นรัฐเดี่ยว มีทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมีอิสระกว้างขวาง เช่น มลรัฐของ สหรัฐอเมริกา แต่ยังคงต้องอยู่ภายใต้นโยบายและกฎหมายของราชการส่วนกลางที่เข้มงวด มากกว่า และเมื่อเปรียบเทียบกับการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทย ดังที่ได้ศึกษา ในบทที่ 2 แล้วนั้น จะเห็นได้ว่า มีความคล้ายคลึงกันระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับประเทศไทย ที่มีการจัดการปกครองออกเป็นทั้งระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น อันเป็นการ ผสมผสานกันระหว่างการรวมอำนาจปกครอง การแบ่งอำนาจปกครอง และการกระจายอำนาจ ทางปกครอง

ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นจึง เป็นกฎหมายที่ประกาศใช้ โดยราชการส่วนกลางเป็นหลัก ส่วนท้องถิ่นจะออกกฎหมายขึ้นบังคับใช้ก็โดยภายใต้ขอบเขต ที่ได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ซึ่งต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายของส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น อาจมีที่มาของอำนาจได้อีกทางหนึ่ง คือ การได้รับมอบหมายจากส่วนราชการ ส่วนกลาง 101

---

101 Sunee Mallikamarl, A Study on The Forecast of Regional Repercussive Pollution and The Environmental Protection Law Arising From The Eastern Seaboard Development Program in Thailand, p.239.

กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่สำคัญของประเทศญี่ปุ่นได้ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 1967 คือ The Basic Law for Environmental Pollution Control ทั้งนี้ ด้วยแรงผลักดันจากกรณีที่เกิดภาวะมลพิษที่ปล่อยออกจากสถานประกอบการอุตสาหกรรม ส่งผลต่อทรัพยากรธรรมชาติและชีวิตความเป็นอยู่ของพลเมืองชาวญี่ปุ่นอย่างรุนแรง กฎหมายพื้นฐานสำหรับควบคุมมลพิษและสิ่งแวดล้อม (The Basic Law for Environmental Pollution Control) เป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีการวางเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในมาตรา 1 เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลและควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมแก่องค์กรต่าง ๆ กำหนดนโยบายหลักมาตรการควบคุมสำหรับมลพิษ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันและส่งเสริมสุขภาพอนามัย และการมีชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน 102

เนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดถึงมาตรการอื่น ๆ หลายประการ ที่สำคัญ เช่น การกำหนดให้หน่วยงานขึ้นรับผิดชอบต้อปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยตรง ได้แก่ The Council on Environmental Pollution Control และในมาตรา 9 ได้กำหนดให้มีการจัดทำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Quality Standards) 103 และอีก

---

102 Industrial Pollution Control Association of Japan, Environmental Protection in the Industrial Sector in Japan (A Survey of Achievement) (Tokyo : Industrial Pollution Control Association of Japan, 1983), p.4. อ้างใน โทเมท ทงอิชิโรชิชิ, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," หน้า 169

103 บุญยงค์ รัสห้วงศ์วัฒน์, "การป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในประเทศญี่ปุ่น," วารสาร ส.ส.ส., หน้า 13-14. อ้างใน สุภาพร เนครเจียน, "มาตรการทางกฎหมายในการรักษาคุณภาพน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง : ศึกษาเฉพาะกรณีน้ำเสียชุมชน," หน้า 150.



ประการหนึ่ง คือ การให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการควบคุมสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (Environmental Pollution Control Programs) 104 มาตรการนี้หากจะพิจารณาเปรียบเทียบกับการจัดทำแผนปฏิบัติการสำหรับมลรัฐ (SIP) ของประเทศสหรัฐอเมริกา จะพบว่ามีส่วนคล้ายคลึงกัน โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้การควบคุมภาวะมลพิษ หรือการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

The Basic Law for Environmental Pollution Control ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ทันสมัยฉบับแรกของประเทศญี่ปุ่นที่ได้วางนโยบาย กำหนดมาตรการต่าง ๆ ขึ้นควบคุมมลพิษและสิ่งแวดล้อม ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1970 ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความมั่นใจกับวิกฤตการณ์ทางสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น ให้ความสำคัญกับประเด็นสวัสดิการทางสังคมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์การประชุมของรัฐสภา (Diet) ในปี 1970 ที่ได้หยิบยกเอาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุม ป้องกัน และแก้ไขมลพิษที่เกิดกับสิ่งแวดล้อมขึ้นพิจารณาจำนวนถึง 14 ฉบับ หนึ่งในจำนวนนั้น The Basic Law for Environmental Pollution Control ได้หยิบยกขึ้นแก้ไขปรับปรุงเช่นกัน

---

104 Environment Agency, Environmental Laws and Regulations in Japan, p.167. อ้างใน จรณชัย ศัลยพงษ์, "รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย," หน้า 183.

นอกจาก The Basic Law for Environmental Pollution Control แล้ว ประเทศญี่ปุ่นยังได้ประกาศใช้กฎหมายเพื่อควบคุมกิจการอุตสาหกรรมต่าง ๆ ให้ดำเนินงานเกี่ยวกับระบบป้องกันและแก้ไขมลพิษที่เคร่งครัด คือ The Law for the Establishment of Organization for Pollution Control in Specified Factories ค.ศ. 1971 ในการควบคุมตรวจสอบภาวะมลพิษ ประเทศญี่ปุ่นได้มีการตรากฎหมายขึ้นควบคุมมลพิษขึ้นอีกหลายฉบับตามลักษณะของการแพร่กระจาย เช่น มลพิษทางน้ำ ได้แก่ Water Pollution Control 1970 และ Sewerage Law 1970 เป็นต้น มลพิษทางอากาศ ได้แก่ Air Pollution Control Law 1968 สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับการกำจัดของเสีย อาทิ Waste Disposal and Public Cleaning Law 105

มาตรการควบคุมภาวะมลพิษของประเทศญี่ปุ่นซึ่งได้มีการตรากฎหมายขึ้นควบคุมเฉพาะเรื่องเช่นนี้ ซึ่งจะได้ศึกษาในลักษณะเช่นเดียวกับกรณีประเทศสหรัฐอเมริกา คือ พิจารณาแยกไปตามลักษณะการแพร่กระจายของมลพิษ คือ ทางน้ำ ทางอากาศ และทางสารพิษ ซึ่งมาตรการที่สำคัญอันเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาถึงสภาวะการณ์ของสิ่งแวดล้อมว่าอยู่ในสถานะที่น่าพึงพอใจหรือไม่ ก็คือการกำหนดค่ามาตรฐานสิ่งแวดล้อมดังจะได้วิเคราะห์ดังต่อไปนี้

---

105 Industrial Pollution Control Association of Japan, Environmental Protection in the Industrial Sector in Japan, p.4. อ้างใน โทเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," หน้า 169-170.

### 3.2.1.1 การกำหนดค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษทางน้ำ

กฎหมายควบคุมคุณภาพของแหล่งน้ำอันถือได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้ในการควบคุมน้ำเสียที่ปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษรวมทั้งโรงงานอุตสาหกรรมด้วย ซึ่งประเทศญี่ปุ่นประกาศใช้ในปี 1971 คือ The Water Pollution Control Law โดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันมลพิษในแหล่งน้ำสาธารณะ เพื่อสุขภาพอนามัยที่ดีของประชาชน และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ และเพื่อปกป้องผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยการกระทำผู้ที่ต้องรับผิดชอบค่าทดแทนความเสียหาย เมื่อเกิดเหตุความเสียหายแก่ผู้อื่นเกิดจากการปล่อยมลพิษทางน้ำจากแหล่งกำเนิดนั้น ๆ 106

เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ดังนโยบายและเป้าหมายดังที่ระบุไว้ในกฎหมาย The Water Pollution Control Law การควบคุมตรวจสอบจึงเป็นสิ่งจำเป็นซึ่งอาจทำได้หลายวิธี ทั้งการกวดขันจับกุมผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือการใช้มาตรการอนุญาตปล่อยมลพิษ หรือเทคโนโลยีในการบำบัด หนึ่งในมาตรการปกป้องสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ระบุไว้ คือ การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานทางน้ำ ซึ่งอาจจำแนกได้ 2 ประเภท คือ มาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำ (Ambient Standard) และมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง (Effluent Standard) เช่นเดียวกับการกำหนดค่ามาตรฐานทางน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่เกณฑ์มาตรฐานทั้งสองประเภทจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

---

106 สุภาพร เนครเจียน, "มาตรการทางกฎหมายในการรักษาคุณภาพน้ำแม่ น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง : ศึกษาเฉพาะกรณีน้ำเสียชุมชน," หน้า 151.

### 1) มาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำ (Ambient Standard)

มาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำเป็นเกณฑ์บรรทัดฐานของสภาพสิ่งแวดล้อมที่ใช้เป็นเครื่องวัดถึงคุณภาพว่าอยู่ในระดับดังที่ได้ตั้งไว้ในวันหรือไม่ โดยค่ามาตรฐานจะกำหนดไว้ยอมให้มีสิ่งปนเปื้อนประเภทใด ปริมาณเท่าใดอยู่ในแหล่งน้ำได้ไม่เกินเกณฑ์ที่กำหนด โดยค่ามาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำอาจแตกต่างกันไปในแต่ละท้องที่ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแหล่งน้ำที่จะนำไปใช้แต่ละกิจการ และอาจพิจารณาไปถึงสภาพทางสังคมวิทยาของพื้นที่ด้วย

เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำจะกำหนดโดยราชการส่วนกลาง คือ คณะรัฐมนตรี โดยการออกเป็นคำสั่ง (Cabinet Order) 107 มีหน่วยงานผู้รับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ศึกษาเสนอความเห็นของเกณฑ์ที่เหมาะสมต่อคณะรัฐมนตรี มาตรฐานแหล่งน้ำของประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดไว้เป็น 2 ระดับด้วยกัน กล่าวคือ ระดับแรก เป็นการมุ่งคุ้มครองสุขภาพอนามัยของมนุษย์ และเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่มีชีวิตทั่วไป 108

การจะรักษาคุณภาพของแหล่งน้ำต่าง ๆ ให้มีคุณภาพอยู่ในเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้นี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องควบคุมการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดโดยตรง หากมิได้มีการตรวจสอบควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมและแหล่งกำเนิดมลพิษอื่น ๆ ปล่อยน้ำทิ้งที่มีสิ่งปนเปื้อนลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะที่เข้มข้นและปริมาณมาก ก็ย่อมส่งผลไปถึงคุณภาพของแหล่งน้ำที่รองรับน้ำทิ้งเหล่านั้น ดังนั้น ค่ามาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำจึงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดอย่างยิ่งกับน้ำทิ้ง การกำหนดให้มีค่ามาตรฐานน้ำทิ้งจึงเป็นมาตรการที่จะขาดเสียมิได้

107 เรื่องเดียวกัน, หน้า 151.

108 Industrial Pollution Control Association of Japan, Industrial pollution control V. II (air and water) (Japan : Brainwork Inc., 1989), p.22. อ้างใน โภคเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," หน้า 181.

## 2) มาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง (Effluent Standard)

มาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง เป็นเกณฑ์ที่กำหนดชนิดและปริมาณของสิ่งปนเปื้อนในน้ำทิ้งที่จะปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษสู่แหล่งน้ำสาธารณะ ว่าชนิดของสิ่งปนเปื้อนใด ปริมาณเท่าใดต้องไม่เกินจากค่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยค่ามาตรฐานนี้จะเป็นบรรทัดฐานที่เจ้าพนักงานภาครัฐจะใช้เป็นเครื่องวัดน้ำทิ้ง เพื่อควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมและแหล่งกำเนิดอื่น ๆ

มาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งนี้ จะกำหนดจากราชการส่วนกลางโดย Environment Agency อันเป็นเกณฑ์มาตรฐานระดับชาติ อย่างไรก็ตาม มาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง The Water Pollution Control Law เปิดช่องให้ราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทในการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำบังคับใช้ได้ โดยมีเงื่อนไขที่ต้องมีค่าไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่ราชการส่วนกลางได้กำหนดไว้<sup>109</sup> กล่าวคือ ต้องมีความเข้มงวดกว่านั่นเอง ในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่าการเปิดโอกาสให้ระดับภูมิภาคและท้องถิ่นสามารถมีบทบาทกำหนดมาตรฐานได้ กับการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาที่เปิดโอกาสให้มลรัฐกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำบังคับใช้เช่นกัน โดยที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายของสหรัฐ กรณีนี้จะเป็นข้อที่สามารถพิจารณาที่กำหนดค่ามาตรฐานขั้นต่ำบังคับใช้ให้มีความเหมาะสมไปตามความจำเป็นเฉพาะในแต่ละเขตพื้นที่ได้

---

<sup>109</sup> จรณชัย คัลยพงษ์, "รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย," หน้า 176-177.

การควบคุมมลพิษทางน้ำโดยอาศัยมาตรการนี้ The Water Pollution Control Law ยังมีการกำหนดมาตรการบังคับเพื่อให้มีการปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าว อาทิ การนำมาตรการทางอาญาเป็นเครื่องมือโดยการกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมและแหล่งกำเนิดมลพิษอื่น ต้องมีการทำน้ำทิ้งที่จะปล่อยออกมานั้นได้มาตรฐานและได้รับอนุญาตก่อน จึงจะปล่อยน้ำทิ้งออกสู่สิ่งแวดล้อมได้ หากฝ่าฝืนบทลงโทษจะจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 12 เดือน หรืออาจถูกปรับไม่เกิน 200,000 เยน ซึ่งกฎหมายฉบับเดียวกันยังกำหนดถึงการให้ผู้ว่าการภาค (Prefectural Governor) มีบทบาทในการออกคำสั่งให้แหล่งกำเนิดมลพิษมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตามที่กำหนด ส่วนในกรณีที่มีการฝ่าฝืนค่ามาตรฐาน กฎหมายกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 100,000 เยน

ไม่เพียงแต่การตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้เพื่อควบคุมติดตามตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษหรือการนำมาตรการทางอาญาทางปกครอง และทางแพ่ง มาใช้กับการจัดหาจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมก็เป็นกรณีที่น่าสนใจ ระบบบำบัดหรือระบบกำจัดของเสียหรือน้ำเสียเป็นวิธีการจัดการที่สำคัญเช่นกัน ซึ่งประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญโดยการตรากฎหมายขึ้นรองรับเรื่องนี้คือ Sewerage Law 1970 กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดเกี่ยวกับโครงการระบบบำบัดน้ำเสียรวม ตลอดจนวิธีการวางผัง ออกแบบ การดูแลรักษาระบบ กฎหมายยังกำหนดไปถึงการวางระบบบำบัดในระดับภูมิภาคและการวางท่อระบายน้ำฝน

เนื้อหาของกฎหมาย Sewerage Law 1970 จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการก่อสร้างติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสีย ประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจสำหรับกฎหมายฉบับนี้ คือ มีบทบัญญัติกำหนดค่ามาตรฐานน้ำทิ้งไว้เช่นเดียวกัน ซึ่งเรียกว่า "ค่ามาตรฐานน้ำทิ้งทางเทคนิค" (Technical Effluent Standard) กรณีนี้จึงอาจเกิดปัญหาขึ้นได้เนื่องจากค่ามาตรฐาน

ตามกฎหมายนี้ อาจแตกต่างกับค่ามาตรฐานที่กำหนดตามกฎหมาย The Water Pollution Control Law แต่กับประเด็นข้อหาที่มีการหาทางออกโดยการให้บังคับใช้ค่ามาตรฐานน้ำทิ้งที่เข้มงวดกว่าเป็นเกณฑ์ 110

จะเห็นได้ว่า กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำของประเทศญี่ปุ่นมีการตรากฎหมายขึ้นควบคุมเป็นการเฉพาะเรื่องแยกออกจากมลพิษที่แพร่กระจายโดยประการอื่น และไม่เพียงแต่การตั้งค่ามาตรฐานขึ้นบังคับว่าชั้นลักษณะของการบังคับและควบคุมเท่านั้น การจัดสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานขึ้นรองรับก็เป็นเรื่องจำเป็น กรณีนี้แม้มิใช่ปัญหาทางกฎหมายแต่ระบบบำบัดและระบบท่อระบายน้ำเหล่านี้ หากมีการก่อสร้างและติดตั้งอย่างเพียงพอและเหมาะสมแล้ว ย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบำบัดรักษาสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดเช่นกัน

### 3.2.1.2 การกำหนดค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษทางอากาศ

การควบคุมมลพิษที่แพร่กระจายทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมของประเทศญี่ปุ่นอยู่ภายใต้กฎหมายชื่อว่า The Air Pollution Control Law ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับที่ 97 ปี ค.ศ. 1968 กฎหมายฉบับนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง ในปี 1970 ปี 1971 ปี 1972 และ 1974 เป็นต้น วัตถุประสงค์ของกฎหมายได้กล่าวไว้ เพื่อเป็นการ

---

110 สุภาพร เนตรเจียน, "มาตรการทางกฎหมายในการรักษาคุณภาพน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง : ศึกษาเฉพาะกรณีน้ำเสียชุมชน," หน้า 151-152.

สนับสนุนการสาธารณสุขและรักษาสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตในเรื่องที่เกี่ยวกับอากาศ เป็นพิษ โดยการออกกฎข้อบังคับการแพร่กระจายเขม่าและควันจากโรงงานอุตสาหกรรม หรือ สิ่งก่อสร้างทางธุรกิจ และกำหนดอัตราสูงสุดของไอเสียรถยนต์ที่จะพึงอนุญาต <sup>111</sup>

The Air Pollution Control Law ได้สร้างมาตรฐานหลายประการขึ้นเพื่อ บังคับการให้บรรล่วัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น การกำหนดมาตรฐานเพื่อควบคุมการแพร่ กระจายมลพิษทางอากาศเป็นประการหนึ่งที่มีความสำคัญ ซึ่งจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ มาตรฐานคุณภาพอากาศทั่วไป (Ambient Standard) และมาตรฐานคุณภาพอากาศที่ระบาย ออกจากแหล่งกำเนิด (Emission Standard)

#### 1) มาตรฐานคุณภาพอากาศทั่วไป (Ambient Standard)

การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพอากาศทั่วไป เป็นการระบุถึงชนิดปริมาณของ สิ่งปนเปื้อนที่ปะปนอยู่ในอากาศทั่วไปว่าควรมีจำนวนและความเข้มข้นไม่เกินกว่าที่ได้กำหนดไว้ เพื่อปกป้องมิให้อากาศมีคุณภาพเสื่อมทรามเกินกว่าความเหมาะสมสำหรับการดำรงชีพของสิ่งมี ชีวิต และเพื่อความสมดุลของระบบนิเวศน์

นอกจากจะเป็นเกณฑ์ในการประเมินถึงคุณภาพของอากาศทั่วไป มาตรฐาน ประเภทนี้ยังเกี่ยวพันไปถึงการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศที่ระบายออกจากแหล่งกำเนิดว่า ควรมีค่าที่เข้มงวดเคร่งครัดเพียงใด สิ่งปนเปื้อนที่มากับการระบายอากาศจากแหล่งกำเนิด เมื่อปะปนอยู่ในอากาศภายนอกทั่วไปแล้ว จะมีค่าไม่เกินไปกว่ามาตรฐานที่กำหนดสำหรับคุณภาพ อากาศโดยทั่วไป

---

<sup>111</sup> Environmental Law and Regulation in Japan, Air Pollution Control Law Article, p.83. อ้างใน บัญญา บุญเรือง, "กฎหมายสำหรับการป้องกัน และควบคุมอากาศเสีย," หน้า 209.



## 2) มาตรฐานคุณภาพอากาศที่ระบายออกจากแหล่งกำเนิด (Emission Standard)

มาตรฐานคุณภาพอากาศที่ระบายออกจากแหล่งกำเนิด เป็นเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายในการควบคุมจำนวนปริมาณของสิ่งปนเปื้อนที่ปะปนมากับอากาศที่จะระบายออกจากแหล่งกำเนิดมิให้ค่าเกินกว่าที่กำหนดไว้ เพื่อให้เป็นอันตรายต่อคุณภาพของอากาศทั่วไปต้องเสื่อมทรमลง อันเป็นการส่งผลถึงสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ

ในกรณีของการกำหนดค่ามาตรฐานประเภทนี้ The Air Pollution Control Law จำแนกออกเป็น 2 มาตรฐาน มาตรฐานแรก เป็นค่าที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ควบคุมการระบายอากาศที่มีสิ่งปนเปื้อนต่าง ๆ กับแหล่งกำเนิดทั่วไป มาตรฐานประการที่สอง เป็นมาตรฐานพิเศษ (Special Emission Standard) เพื่อใช้ควบคุมกับอุปกรณ์บำบัดอากาศเสียเฉพาะในพื้นที่ที่คุณภาพอากาศต่ำกว่าหรือที่คาดว่าจะต่ำกว่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม 112

โดยหลักแล้วการกำหนดค่ามาตรฐานจะเป็นบทบาทของราชการส่วนกลาง แต่ทั้งนี้ มาตรฐานคุณภาพอากาศที่ระบายออกจากแหล่งกำเนิด ฝ่ายบริหารในส่วนภูมิภาค โดยผู้ว่าการ บางกรณีจะมีบทบาทในการกำหนดขึ้นบังคับใช้ได้สำหรับในเขตพื้นที่ หากเห็นว่ามาตรฐานนั้นไม่เหมาะสมที่จะปกป้องสุขภาพหรือสภาพแวดล้อม โดยจะให้มีค่าที่สูงกว่าหรือเข้มงวดกว่ามาตรฐานที่ราชการส่วนกลางกำหนดไว้

---

112 รุทเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," หน้า 192.

นอกจากการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานแล้ว The Air Pollution Control Law ยังมีข้อกำหนดที่ระบุให้ เป็นหน้าที่ของผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่มี เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ใด ที่แพร่กระจาย เขม่าและควัน จะต้องรายงานข้อมูลเกี่ยวกับชื่อและสถานที่ตั้งของโรงงาน อุตสาหกรรม หรือสิ่งก่อสร้างทางธุรกิจ ชนิดโครงสร้าง วิธีการทำงาน ตลอดจนวิธีการกำจัด ของเครื่องต่อผู้ว่าการภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับอนุญาตให้ติดตั้ง เครื่องดังกล่าวได้

หากผู้ว่าการพบถึงความไม่เหมาะสมหรือไม่ถูกต้องของ เครื่องอุปกรณ์ตามที่ได้รับ รายงาน ผู้ว่าการมีอำนาจในการออกคำสั่งให้เปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือห้ามมิให้ติดตั้ง เครื่อง อุปกรณ์ดังกล่าวได้ โดยกฎหมายระบุให้ผู้รับคำสั่งต้องรายงานการปฏิบัติตามคำสั่งภายใน 30 วัน

นอกจากนี้ The Air Pollution Control Law ยังมีข้อกำหนดให้ผู้ว่าการ ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารของราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทในการกำหนดโครงการควบคุมมลพิษทาง อากาศ โดยจะมีการกำหนดเขตพื้นที่และกำหนด เวลาที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานคุณภาพ สิ่งแวดล้อมที่ได้กำหนดไว้ ในทางปฏิบัติ ผู้ว่าการจะเป็นผู้จัดโครงการโดยมีการปรึกษาหารือ กับคณะกรรมการควบคุมสิ่งแวดล้อมเป็นพิษและ เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

จะเห็นได้ว่ากฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศของประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดถึงมาตรการ ต่าง ๆ ขึ้นควบคุม ติดตาม ตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อควบคุมมลภาวะทางอากาศ ทั้งนี้ ยังได้วางมาตรการทางกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดมาตรฐาน หรือการละเว้นไม่ ปฏิบัติตามคำสั่งและข้อกำหนด เช่น การฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าการที่ให้แก้ไขปรับปรุงหรือหยุด กิจการ มีโทษถึงจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 เยน หรือการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ รายงานข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนด มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 เยน ส่วนการฝ่าฝืนค่ามาตรฐานมีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 100,000 เยน

ในกรณีฉุกเฉินหากเกิดอุบัติเหตุแก่โรงงานอุตสาหกรรมก่อให้เกิดสารรั่วไหล เพราะที่สารละลาย หรือสารเคมีที่กระทบกระเทือนต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสิ่งมีชีวิต ผู้ว่าการมีบทบาทในการออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมจัดการเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันเหตุนั้นได้ หากผู้ประกอบการฝ่าฝืนจะมีโทษจำคุกถึง 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 100,000 เยน

การใช้เชื้อเพลิงของโรงงานอุตสาหกรรมยังต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการใช้เชื้อเพลิง เพื่อควบคุมเขม่าและควันที่มีก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ปะปน หากเจ้าของโรงงานใช้เชื้อเพลิงไม่ถูกต้องตามมาตรฐาน ผู้ว่าการมีอำนาจกำหนดให้มีการปฏิบัติตามภายในเวลาที่กำหนด หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าการ กฎหมายกำหนดโทษไว้จำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 เยน สำหรับมาตรฐานเชื้อเพลิงดังกล่าว ผู้ว่าการมีอำนาจในการเสนอเพื่อความเหมาะสมสำหรับแต่ละท้องถิ่นโดยคำนึงถึงมาตรฐานของราชการส่วนกลาง ทั้งนี้ ผู้ว่าการจะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี 113

จากการวิเคราะห์ถึงกฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศของญี่ปุ่นฉบับนี้ จะเห็นได้ว่า มีบทบัญญัติที่ทำให้อำนาจหน้าที่แก่ราชการส่วนภูมิภาคหลายประการ ทั้งนี้ อาจเป็นผลจากการที่ในอดีตส่วนราชการที่มีบทบาทในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมค่อนข้างสูง จะเป็นหน่วยงานทางภูมิภาคและท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม บทบาทของส่วนท้องถิ่นโดยตรงนั้นมีค่อนข้างน้อย uly ต้องขึ้นอยู่กับนโยบายและกฎหมายที่ประกาศใช้โดยราชการส่วนกลางอยู่ กรณีนี้จะต่างกับ

---

113 Environmental Laws and Regulations in Japan, Air Pollution Control Law Article, pp.54-93. อ้างใน ปัญญา บุญเรือง, "กฎหมายสำหรับการป้องกันและควบคุมอากาศเสีย," หน้า 211-217.

ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีรัฐค่อนข้างมีบทบาทสูง ซึ่งอาจวิเคราะห์ได้ว่าเป็นการส่งผลจากรูปแบบการจัดโครงสร้างทางปกครองของแต่ละประเทศ อันมีส่วนทำให้รูปแบบของกฎหมายและการกำหนดบทบาทขององค์กรภาครัฐในแต่ละระดับ

### 3.2.1.3 มาตรการกำจัดกากสารพิษ (Hazardous Wastes) 114

การจัดการกับกากของเสียที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมของประเทศญี่ปุ่น มีกฎหมายบังคับใช้กับกรณีนี้โดยเฉพาะ คือ Waste Disposal Law 1970 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี 1975 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง และได้เปลี่ยนชื่อกฎหมายไปเป็น The Waste Disposal and Public Cleaning Law

กฎหมายฉบับนี้ได้ระบุวัตถุประสงค์ไว้ในมาตรา 1 ความว่า "เพื่อเป็นการสงวนรักษาสิ่งแวดล้อมให้มีสภาพที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิต และเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพอนามัยที่ดี โดยวิธีการกำจัดกากของเสียที่เหมาะสมอันจะทำให้สิ่งแวดล้อมอยู่ในสภาพที่เหมาะสมสำหรับการดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย"

---

114 Environment Agency, Quality of the Environmental in Japan 1976 (Japan : Environment Agency, 1976), pp.61-65. อ้างใน รอกเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," หน้า 198-201.

The Waste Disposal and Public Cleaning Law มีบทบัญญัติทำให้ คณะรัฐมนตรีมีบทบาทในการระบุถึงกากของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการของโรงงาน อุตสาหกรรม โดยออกเป็นคำสั่งของคณะรัฐมนตรี ลักษณะของเสียที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ตามกฎหมายฉบับนี้ระบุว่า "ประกอบด้วยของเสียต่าง ๆ ที่เกิดจากการประกอบกิจการ อุตสาหกรรม อาทิ ถ่านไฟ โคลน น้ำมันที่ใช้แล้ว กรด อัลคาไลน์ และของเสียอื่น ๆ ตามที่ คณะรัฐมนตรีระบุในคำสั่ง" ในประเด็นของการระบุถึงชนิดหรือประเภทของเสียเมื่อพิจารณา ไปถึงกฎหมายกำจัดของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ The Resource Conservation and Recovery ACT (RCRA) จะพบถึงข้อแตกต่างระหว่างกฎหมายทั้งสองว่า ในส่วนของ ประเทศญี่ปุ่นนั้น รัฐบาลมีกำหนดหรือแยกประเภทของเสียอันตรายเป็นประเภทที่ชัดเจน เช่น กรณีของสหรัฐอเมริกาซึ่งแยกของเสียออกเป็นประเภทที่ติดไฟได้ หรือมีคุณสมบัติในการ กัดกร่อน เป็นต้น ดังที่ได้ศึกษามาแล้ว

อย่างไรก็ตาม The Waste Disposal and Public Cleaning Law ได้วาง มาตรการหลายประการในการกำจัดหรือทำลายกากของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการ อุตสาหกรรม ซึ่งเป็นมาตรการที่สามารถนำไปบังคับใช้กับกากสารพิษ โดยกฎหมายฉบับนี้ ได้แบ่งประเภทผู้ดำเนินการเพื่อกำจัดหรือทำลายกากของเสียจากโรงงานไว้ และกำหนด ถึงแผนงานเกี่ยวกับการกำจัดกากของเสีย ดังนี้

ก. The Waste Disposal and Public Cleaning Law ได้แบ่งประเภท ผู้ประกอบการกำจัดกากของเสียออกเป็น 4 ประเภท คือ ประเภทแรก เป็นหน่วยงานของ ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการกำจัดกากของเสีย โดยการดำเนินการจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ คณะรัฐมนตรีได้ระบุไว้ตั้งแต่ขั้นตอนของการจัดเก็บ รวบรวม การขนส่ง จนถึงขั้นตอนของการ ทำลาย โดยโรงงานอุตสาหกรรมที่ให้บริการจะ เสียค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายให้แก่หน่วยงาน ของรัฐผู้ให้บริการ ประเภทที่สอง เป็นกรณีที่ผู้ดำเนินการอุตสาหกรรมกำจัดหรือทำลายเอง ซึ่งต้องดำเนินการภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยคำสั่งของคณะรัฐมนตรี เช่นเดียวกับหน่วยงาน

ราชการ เป็นผู้ให้บริการ แต่ในกรณีของผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมกำจัดเองนี้ ยังต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับว่าด้วยการเก็บรักษาของเสียของกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ (Ministry of Health and Welfare) ประเภทที่สาม เป็นผู้รับจ้างให้บริการกำจัดกากของเสีย โดยต้องขอรับอนุญาตจากผู้ว่าราชการที่ดูแลพื้นที่ที่กิจการของตนให้บริการอยู่ ประเภทที่สี่ เป็นประเภทสุดท้าย เป็นการร่วมกันดำเนินการบำบัดระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม

ข. การจัดการกับกากของเสียนอกจากมาตรการตั้งที่กล่าวแล้ว กฎหมาย

The Waste Disposal and Public Cleaning Law ได้กำหนดให้มีการจัดทำโครงการหรือแผนปฏิบัติการในการกำจัดหรือทำลายกากของเสีย โดยให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งจะต้องขอคำปรึกษาจาก Prefectural Council on Pollution Control ในแผนงานจะกำหนดวิธีการในการกำจัดตั้งแต่สถานที่ การจัดตั้งสถานบริการบำบัดหรือกำจัดกากของเสีย การบำรุงรักษา นอกจากนี้ จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของกระทรวงสาธารณสุขเกี่ยวกับเรื่องนี้ด้วย ในส่วนนี้จะไปเกี่ยวพันถึงกฎหมาย The Basic for Environmental Pollution Control ซึ่งได้วางข้อกำหนดเกี่ยวกับการขนถ่ายกากของเสียด้วย

สภาพบังคับของกฎหมายฉบับนี้ ได้วางมาตรการลงโทษ (Sanction) แก่ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายไว้ทั้งทางปกครองและทางอาญา อาทิ มาตรการทางปกครอง กฎหมายวางไว้ให้เจ้าพนักงานของรัฐมีอำนาจสั่งพักหรือยกเลิกเพิกถอนใบอนุญาตของผู้รับจ้างกำจัดกากสารพิษหากฝ่าฝืนข้อกำหนดมาตรฐานที่กำหนดไว้ ส่วนมาตรการทางอาญานั้นมีโทษถึงจำคุก

หรือปรับเป็นจำนวนเงินที่ค่อนข้างสูง หากฝ่าฝืนดำเนินการรับจ้างกำจัดกากของเสียโดยไม่ได้รับอนุญาต อีกทางหนึ่งของมาตรการทางอาญา คือ การกำหนดไว้รองรับมาตรการทางปกครอง หากผู้รับคำสั่งเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน 115

### 3.2.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

หน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น มีอยู่หลายองค์กร อาทิ กระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ กระทรวงการต่างประเทศ และอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและการประมง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรเหล่านี้ มีอาจจัดได้ว่า เป็นผู้มีบทบาทรับผิดชอบโดยตรงต่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม หากเป็นหน่วยงานที่อาจมีภารกิจบางประการที่คาบเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือในบางกรณีก็อาจเป็นหน่วยงานที่มีส่วนในการส่งเสริม สนับสนุนการปฏิบัติการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเท่านั้น องค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องรับผิดชอบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญของประเทศไทย มีดังต่อไปนี้

---

115 Environment Agency, Environmental law and regulations in Japan, p.255. อ้างใน โภเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," หน้า 204.

### 3.2.2.1 The Councils on Environmental Pollution Control 116

หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานแรกที่เกิดขึ้นเพื่อมีบทบาทในการรับผิดชอบ ต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นไปตาม The Basic Law for Environmental Pollution Control มาตรา 27 อันเป็นกฎหมายซึ่งเป็นที่มาของการก่อตั้งองค์กรนี้ และบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ ได้จัดโครงสร้างของหน่วยงานตามลักษณะการจัดโครงสร้างทางปกครองของประเทศ เพื่อให้การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมสอดคล้องกับหน่วยงานที่มีบทบาทจัดทำกิจกรรมสาธารณะ โครงสร้างขององค์กร The Councils on Environmental Pollution Control จึงแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ในระดับส่วนกลาง (Central Level) และในระดับส่วนภูมิภาค (Local Level)

#### 1) ในระดับส่วนกลาง (Central Level)

องค์กร The Councils on Environmental Pollution Control ในระดับส่วนกลาง หรือที่เรียกว่า "The Central Council" เป็นองค์กรที่สังกัดอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี บทบาทของ The Central Council ในช่วงระยะเริ่มแรก จะปฏิบัติงานในฐานะเจ้าพนักงานได้ค่อนข้างกว้างขวาง เนื่องจากเป็นหน่วยงานแรกที่เกิดขึ้นเพื่อรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง ต้องปฏิบัติงานทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ต่อมาบทบาทได้เริ่มเปลี่ยนไปภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นรับผิดชอบเป็นผู้ปฏิบัติการโดยตรง คือ The Environmental Agency ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1971 ตามบทบัญญัติของกฎหมาย The Environmental Agency Establishment Law

---

116 Julian Gresser, Koichiro Fufikura and Akio Morishima, Environmental Law in Japan, pp.242-243. อ้างใน จรณชัย ศัลยพงษ์, "รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย," หน้า 157-163.



จากผลของการก่อตั้งองค์การปฏิบัติการ Environment Agency บทบาทของ Central Council จึงมีการโอนไปสู่ Environment Agency บางประการโดยเฉพาะในส่วนที่เป็นบทบาททางปฏิบัติการ ดังนั้น บทบาทของ Central Council จึงเป็นเพียงการศึกษา ค้นคว้า ทำรายงาน รวบรวมข้อมูล เพื่อให้คำปรึกษา และเสนอแนะแก่องค์กรที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและนายกรัฐมนตรีน

## 2) ในระดับภูมิภาค (Local Level)

ในระดับภูมิภาค จะมีการจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะเดียวกับ Council ของราชการส่วนกลางเช่นเดียวกัน ได้แก่ The Local Councils อันเป็นโครงสร้างส่วนย่อยของ The Councils on Environmental Pollution Control ตั้งอยู่ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศญี่ปุ่น The Local Councils ยังจำแนกออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัด (The Prefectural Councils) และระดับพื้นที่ท้องถิ่น (The Municipal Councils) เป็นผู้รับผิดชอบปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

ภารกิจของ The Local Councils ทั้งในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น กำหนดไว้โดยมาตรา 29 และมาตรา 30 แห่ง The Basic Law for Environmental Pollution Control ซึ่งโดยสรุปภารกิจของ The Local Councils ก็คล้ายคลึงกับบทบาทของ The Central Councils กล่าวคือ เป็นลักษณะของการเป็นที่ปรึกษา รวบรวมข้อมูล ให้รายละเอียดในการศึกษาค้นคว้าแก่ฝ่ายบริหารของราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ตามแต่กรณีจากโครงสร้างการจัดองค์กรของ The Councils on Environmental Pollution Control และรูปแบบการจัดโครงสร้างทางปกครองของประเทศ ตลอดจนลักษณะการปกครองของประเทศญี่ปุ่น จะพบว่า การบริหารจัดการภารกิจสาธารณะของราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น บทบาทค่อนข้างจะมีขอบเขตที่จำกัด กล่าวคือ ต้องอยู่

ภายใต้ต้นนโยบายและกฎหมายของราชการส่วนกลาง โดยที่จะ เน้นความสำคัญของราชการ ส่วนกลาง บทบาทของ The Local Council จะมีสูงกว่าโดยจะวางนโยบายและแผน สำหรับทั่วประเทศ โดยที่ The Local Councils จะต้องปฏิบัติภารกิจที่ไม่ขัดหรือแย้งกับ Council ขงราชการส่วนกลาง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงในอีกแง่หนึ่งที่ลักษณะการปกครองของ ประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยวที่จัดรูปโครงสร้างการปกครองเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วน ท้องถิ่น การเน้นหนักความสำคัญไปที่ราชการส่วนกลาง ซึ่งย่อมเป็นการเน้นถึงหลักการรวม อำนาจทางปกครอง ย่อมเพื่อวัตถุประสงค์ในการคงไว้ซึ่งความเป็นเอกภาพแห่งรัฐ ประกอบกับ ประวัติการปกครองของญี่ปุ่นที่ให้ความสำคัญกับส่วนกลางการก่อตั้ง Councils ขึ้น ทั้งในส่วน ภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ย่อมเป็นการกระจายอำนาจและบทบาทความรับผิดชอบไปยังเขตพื้นที่ ต่าง ๆ ซึ่งใกล้ชิดกับเหตุการณ์และสภาวะแวดล้อมในพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งย่อมส่งผลดีต่อประสิทธิภาพ ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมได้รวดเร็วและ เข้าใจต่อปัญหาในพื้นที่

### 3.2.2.2 The Environment Agency (EA) <sup>117</sup>

องค์กรปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า Environment Agency หรือ EA นี้ เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย The Environment Agency Estab- lishment Law ดังได้กล่าวแล้ว EA เป็นหน่วยงานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ฐานะของ องค์กรนี้มีความสำคัญเทียบเท่ากระทรวงแห่งหนึ่ง

<sup>117</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 163-166.

บทบาทของ EA ถือเป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรงในการควบคุมป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษของประเทศญี่ปุ่น ในการปฏิบัติงาน EA จะประสานงานกับองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ EA ยังมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันถือได้ว่าเป็นบทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ภารกิจของ EA นั้น โดยหลักจะเป็นการมุ่งเน้นไปในทางบริหารจัดการและประสานงานกับองค์กรราชการส่วนกลางอื่น ๆ โดยจะเป็นการวางแผนในการป้องกัน การกำหนดนโยบาย และมาตรฐาน เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติแก่กระทรวงหรือหน่วยงานภาครัฐ ดังนี้ จะเห็นได้ว่าบทบาทของ EA แท้จริงจะมีบทบาทในการปฏิบัติราชการส่วนกลาง โดยมาก ขอบเขตการดำเนินการไม่ได้ขยายไปยังราชการระดับอื่นเท่าใด การบริหารกิจการสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นจึงเป็นขอบข่ายภารกิจที่ฝ่ายบริหารในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นจะร่วมกับ The Prefectural Councils และ The Municipal Councils ตามแต่กรณีในการรับผิดชอบปัญหาสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามนโยบายและกฎหมายที่กำหนดโดยราชการส่วนกลาง

นอกจาก The Councils และ EA ที่เป็นองค์กรหลักผู้รับผิดชอบในการปกป้องและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษแล้ว ยังมีองค์กรอื่น ๆ ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องภายใต้กฎหมายแต่ละฉบับ ดังเช่น กฎหมายว่าด้วยค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพอันเกิดจากมลพิษ (Pollution Related Health Damage Compensation Law, 1973 กฎหมายฉบับนี้ได้กล่าวถึงบทบาทของหน่วยงานหลายแห่งที่เกี่ยวข้องกับกรณีสิ่งแวดล้อม อาทิ 118

---

118 สุณี๋ย มัลลิกะมาลย์, การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ รายงานวิจัยคณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมูลนิธิญี่ปุ่น พ.ศ. 2531, หน้า 132-133.

ก. สมาคมค่าทดแทนความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (Pollution Related Health Damage Compensation Association) เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการรวบรวมค่าทดแทนจากโรงงานอุตสาหกรรม ตลอดจนการจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้เสียหาย และการดูแลรับผิดชอบ ค่าใช้จ่าย สำหรับโครงการฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้รับผลร้ายจากมลพิษ โดยเฉพาะในกรณีที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น

ข. สภาผู้รับรองความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยจากมลพิษ (Pollution Related Health Damage Certification Council) หน่วยงานนี้จะจัดตั้งขึ้นตามเขตพื้นที่ที่กฎหมายกำหนด โดยประกอบด้วย นายแพทย์ นักกฎหมาย และบุคลากรในสาขาอื่น ๆ ซึ่งมีบทบาทในการพิจารณาและให้การรับรองว่าผู้เสียหาย เป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามกฎหมาย

ค. คณะพิจารณาอุทธรณ์ (Pollution Related Health Damage Compensation Grievance Board) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ของผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งเกี่ยวกับค่าทดแทน

ไม่เพียงแต่การที่กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นจะกำหนดถึงคณะกรรมการหรือบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการควบคุมการประกอบกิจการที่ส่งผลร้ายต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น อีกด้านหนึ่งก็มีการวางกลไกเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐด้วยเช่นกัน ที่สำคัญ เช่น การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐด้วยการฟ้องคดีโดยประชาชนและการทบทวนโดยศาล

### 3.2.2.3 การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐด้วยการฟ้องคดีโดยประชาชน

การฟ้องร้องในกรณีนี้ของประชาชนเป็นการฟ้องหน่วยงานของรัฐอันเป็นการควบคุมการปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานของภาครัฐ ตามบทบัญญัติของกฎหมายประเทศญี่ปุ่น ประชาชนสามารถขอคำวินิจฉัยได้จากองค์กรใดองค์กรหนึ่งใน 2 องค์กร คือ การร้องเรียนคัดค้านเจ้าพนักงานผู้วินิจฉัยหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานนั้น อันเป็นการร้องทุกข์

เนื่องจากการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหารตามกฎหมายที่เรียกว่า "โซกัน (Sogan) ฉบับวันที่ 10 ตุลาคม 1980 ซึ่งได้แก้ไขปรับปรุงครั้งใหญ่ ในปี 1962 เป็นผลให้มีกฎหมายเป็น 2 ฉบับ กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Law on administrative Procedure) ฉบับลงวันที่ 16 พฤษภาคม 1962 และกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง (Law on administrative action) ฉบับลงวันที่ 15 กันยายน 1962 ส่วนอีกกรณีหนึ่งนั้น เป็นกรณีการฟ้องต่อศาลปกครองพิเศษ (administrative tribunal) 119

การปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานภาครัฐในเรื่องสิ่งแวดล้อมบางกรณี เช่น การออกคำสั่งในการอนุญาตหรือไม่อนุญาต หรือการสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงใด ๆ หรือสั่งปิดกิจการชั่วคราว หรือถาวร หรือการออกมาตรการใด ๆ ในเรื่องสิ่งแวดล้อม หากมีผลกระทบต่อประชาชน ผู้ได้รับความเสียหายก็สามารถดำเนินการคัดค้านได้ อันถือได้ว่าเป็นการที่เจ้าพนักงานภาครัฐกระทำการในทางปกครอง ซึ่งประชาชนสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าพนักงาน

กฎหมายเกี่ยวกับศาล (law on the courts) มาตรา 3 กำหนดว่า ข้อพิพาทในทางกฎหมายจะต้องพิจารณาโดยศาลยุติธรรม เว้นแต่คดีพิเศษที่กล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญและองค์การปกครอง อาจดำเนินการคัดค้านในชั้นต้นได้ ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ฉบับลงวันที่ 15 กันยายน 1962 คำร้องทุกข์คัดค้านของประชาชนสามารถยื่นคำกล่าวหาต่อเจ้าพนักงานผู้วินิจฉัยเรื่องราวโดยตรง หรือองค์บังคับบัญชาในกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง มาตรา 57 บัญญัติความว่า "หากเจ้าพนักงานได้มีคำวินิจฉัยไม่เห็นด้วยหรือไม่รับคำกล่าวหา สิทธิในการอุทธรณ์ของตนจะเกิดขึ้นโดยเจ้าพนักงานต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์และกำหนดเวลาที่จะใช้สิทธินี้ให้ประชาชนผู้ร้องคัดค้านทราบเมื่อมีคำร้องขอ"

119 Yosiyuki Noda, Introduction to Japanese Law, pp.112-113.

กรณีสิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อฝ่ายปกครองกับศาลยุติธรรมโดยประชาชน อาจจำแนก  
ได้ ดังนี้

ก. การฟ้องคัดค้าน (Action by way of objection) เป็นการฟ้องคัดค้าน  
การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3 กรณี คือ กรณีแรก เป็นการ  
ฟ้องขอให้การปฏิบัติหน้าที่นั้นไม่มีผลบังคับ (action for nullification) ตามกฎหมาย \*  
กรณีที่สอง เป็นการฟ้องขอให้ศาลสั่ง (action for a declaration) คือ เป็นการฟ้อง  
เพื่อให้ศาลสั่งว่าการปฏิบัติหน้าที่หรือการวินิจฉัยของเจ้าพนักงานมีผลหรือไม่มีผลบังคับ หรือเป็น  
การชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีที่สาม เป็นการฟ้องขอให้ศาลสั่งว่าการละเว้นการ  
ปฏิบัติหน้าที่มิชอบด้วยกฎหมาย (Claim for a declaration of the illegality of  
a failure to act)

ข. การฟ้องเพื่อขอให้องค์กรของรัฐหรือองค์กรสาธารณะ (a state organ  
or a public body) แก้ไขการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ถูกต้อง 120

---

\* กรณีนี้อาจเทียบได้กับการฟ้องร้องการใช้อำนาจเกินขอบเขต (exces de  
pouvoir) ในกฎหมายฝรั่งเศส

120 Ibid., pp.113-116.

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นดังที่ได้กล่าวไว้ หากวิเคราะห์แล้วจะพบว่ากฎหมายของประเทศญี่ปุ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสเข้าตรวจสอบการปฏิบัติราชการขององค์กรภาครัฐได้กว้างขวางพอสมควร ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้สามารถใช้ไปในทางการควบคุมการดำเนินงานของเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติราชการด้านสิ่งแวดล้อมได้ แต่หากพิเคราะห์ไปถึงหลัก Citizen Suit ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมได้บรรจุหลักการนี้ไว้เกือบทุกฉบับ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในด้านสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนตามกฎหมายสหรัฐอเมริกาจะกว้างขวางกว่าและเป็นหลักการที่สร้างขึ้นโดยกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเฉพาะตัวต่างจากการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไป

อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนตามกฎหมายญี่ปุ่นยังมีระบุในกฎหมายความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Law on Local Autonomy 1974) ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตปกครองท้องถิ่นสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งกรณีเหล่านี้สามารถใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐด้านสิ่งแวดล้อมต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นได้ กล่าวดังกล่าวอาจจำแนกได้ 4 ประการ คือ ประการแรก การร้องขอโดยประชาชนให้ยกเลิกข้อบัญญัติท้องถิ่น ประการที่สอง เป็นการร้องขอตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น ประการที่สาม เป็นการร้องขอให้ยุบสภาท้องถิ่น และประการที่สี่ ประชาชนสามารถร้องขอถอดถอนเจ้าพนักงานได้ โดยแต่ละกรณีจะมีเงื่อนไขที่กฎหมายวางไว้ ซึ่งอาจกำหนดจำนวนผู้ใช้สิทธิเรียกร้องว่าเป็น 1 ใน 50 หรือ 1 ใน 3 ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หรือการมิให้ใช้สิทธินี้ภายในเวลาที่กำหนด เช่น 1 ปี นับแต่ที่เจ้าหน้าที่เข้ารับตำแหน่ง หรือการกำหนดองค์กรผู้รับคำร้องเป็นคณะกรรมการเลือกตั้งและกระบวนการใช้สิทธิต่าง ๆ

แต่ในทางปฏิบัติแล้ว จะพบว่าประชาชนชาวญี่ปุ่นใช้สิทธิที่ได้รับตามกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐค่อนข้างน้อย ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากลักษณะอุปนิสัยของชาวญี่ปุ่นที่ไม่นิยมยุ่งเกี่ยวกับกิจการสาธารณะและไม่ชอบการไปศาล มักจะแก้ปัญหาด้วยการเจรจาไกล่เกลี่ย หรือการประนีประนอม หรือการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการที่นุ่มนวลมากกว่า 121

#### 3.2.2.4 การทบทวนการใช้อำนาจรัฐโดยศาลยุติธรรม (Judicial Review)

แม้บทบัญญัติของกฎหมายที่เรียกว่า "โซกัน" (Sogan) ที่แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี 1962 จะเป็นกฎหมายหลักที่เป็นรากฐานของการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะเป็นเพียงบทเสริมเท่านั้น แต่หากการปฏิบัติหน้าที่บางประการของฝ่ายบริหารยังคงอยู่ภายในขอบเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

จากการที่กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้นี้ โดยกระบวนการเช่นนี้บทบาทของศาลยุติธรรมจึงก้าวเข้ามาทบทวนการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหารภายใต้ขอบเขตของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลยุติธรรมสามารถเข้าทบทวนการดำเนินกิจการสาธารณะของฝ่ายบริหาร เมื่อประชาชนฟ้องร้องรัฐหรือหน่วยงานของรัฐว่าบกพร่องหรือผิดพลาดในการปฏิบัติราชการ เช่น การพิจารณาอนุมัติหรือการดำเนินการใด ๆ กิจการใดฝ่าฝืนกฎหมาย ผิดขั้นตอน หรือเกินขอบอำนาจ ก่อให้เกิดความเสียหาย

---

121 Ibid., pp.108-111.



ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการฟ้องคดีเพื่อให้ศาลมีคำสั่งว่า การปฏิบัติหน้าที่นั้นไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขอให้ศาลมีคำสั่งแก้ไขการปฏิบัติหน้าที่ให้ความเสียหายนั้น หรือให้บรรเทาเบาบางลง

โดยทั่วไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Law on administrative Procedure) ศาลสามารถสั่งให้การปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานฝ่ายบริหารเป็นโมฆะหรือบริบูรณ์ได้ แต่หลักแล้วศาลไม่อาจบังคับให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุผลแทนการที่ถูกยกเลิกหรือเพิกถอนนั้นได้ เพราะนั่นจะเป็นการที่ศาลก้าวล่วงเข้าไปปฏิบัติราชการแทนฝ่ายบริหารเสียเอง อันจะเป็นการแทรกแซงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร 122

บทบาทของศาลยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่นดังกล่าวนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นบทบาทในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารมิให้มีการใช้อำนาจไปในทางที่ฝ่าฝืนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน หากจะพิจารณาไปในอีกด้านหนึ่งการบทบาทการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหารโดยศาลยุติธรรมนี้ จะเป็นการส่งเสริมการปฏิบัติราชการให้รอบครอบมากยิ่งขึ้น โดยมีการกลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงกฎหมายและองค์กรทางสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นมีการจัดโครงสร้างทางปกครองที่แตกต่างกับของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่กลับมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับการจัดโครงสร้างทางปกครองของประเทศไทย กล่าวคือ มีการแบ่งการปกครองออกเป็น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยเน้นหลักการรวมอำนาจให้มีความสำคัญต่อราชการส่วนกลางมากกว่า

ในส่วนของกฎหมายสิ่งแวดล้อม บทบัญญัติของกฎหมายมีการจัดสรรบทบาทความรับผิดชอบแก่ทุกระดับ โดยเฉพาะในส่วนองค์กรที่ปรึกษาหารือ The Councils มีการกระจายอำนาจจัดโครงสร้างองค์กรไปเป็นส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน เพื่อปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรราชการในแต่ละระดับพื้นที่ ซึ่งจะทําให้ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมีที่ปรึกษาทางวิชาการ ข้อมูล เทคนิคต่าง ๆ ในการปกป้องสิ่งแวดล้อม มาตรการในการควบคุมสิ่งแวดล้อม ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายขึ้นบังคับใช้กับมลพิษที่แพร่กระจายในแต่ละประเภทเป็นการเฉพาะ เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งกล่าวได้ว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นมีความก้าวหน้าทันสมัยเช่นเดียวกัน