

บทที่ 4

กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำของต่างประเทศ

นานาชาติประเทศต่างถือว่าน้ำเป็นทรัพยากรที่จำเป็นและมีอยู่อย่างจำกัด และจากปรากฏการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติในรอบหลายสิบปีที่ผ่านมา แนวคิดเกี่ยวกับน้ำจึงได้พิจารณาในแง่มิติที่เป็นภัยคุกคาม (Threat) อีกด้วย ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ และผลจากการกระทำของมนุษย์เอง ประเทศที่มีความเจริญทางด้านเทคโนโลยีและอุตสาหกรรม อย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปอย่างประเทศเยอรมันนั้น ได้มีการกำหนดมาตรการและหลักกฎหมายควบคุมปัญหามลพิษทางน้ำไว้ในหลายลักษณะด้วยกัน ดังนี้คือ

1. กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำของประเทศญี่ปุ่น

จากการเป็นประเทศอุตสาหกรรมทำให้ประเทศญี่ปุ่นเคยได้รับการขนานนามว่าเป็น หมู่เกาะแห่งมลพิษ¹⁴⁴ จนเกิดโรคร้ายแรงหลายอย่าง เช่น โรคนิลกะตะ มินะมะตะ (Nilgata Minamata disease) ที่เกิดขึ้นบริเวณแม่น้ำอากะโนะ (Agano River) ในเขตนิอิกะตะ (Niigata Prefecture), โรคอิไต-อิไต (Itai-Itai disease) ที่เกิดบริเวณแม่น้ำจินจู (Jinzu river) ในเขตโทะยะมะ (Toyama Prefecture) หรือ Yokkaichi pollution ในเมือง Yokkaichi เขตมิเอะ (Mie Prefecture) ที่ซึ่งกำลังมีการพัฒนาระบบขุดเจาะน้ำมัน โรคมินะมะตะเป็นโรคที่มีสาเหตุเกี่ยวเนื่องมาจากมลพิษ ในช่วงต้นของยุค 50 ประชาชนในเมืองประมงของประเทศญี่ปุ่นแห่งนี้ได้รับความทุกข์ทรมานอย่างสาหัส ทั้งทางกายและจิตใจจากการบริโภคอาหารทะเลซึ่งมีสารปรอทปนเปื้อนตั้งแต่ปี ค.ศ.1972 มีประชากรเกือบ 300 คนที่ตกเป็นเหยื่อของโรคร้ายนี้ ผู้ป่วยจะมีอาการบกร่องทางสติปัญญา เป็นอัมพาตสูญเสียการพูดและการมองเห็น มือและขาใช้การไม่ได้หลายคนต้องตาย ในที่สุดมีการยื่นฟ้องทางกฎหมาย ในที่สุดผู้ที่เป็นต้นเหตุของการแพร่กระจายสารปรอทลงสู่ทะเล ต้องเป็นผู้รับผิดชอบจึงเกิดการเคลื่อนไหวเพื่อการป้องกันการก่อกมลพิษ และมีการริเริ่มกฎหมายเพื่อการปกป้องสิ่งแวดล้อมขึ้นและให้ความสำคัญต่อการควบคุมมลพิษที่มีต่อสิ่งแวดล้อมจึงได้มีหลักของกฎหมายที่เป็นการควบคุมมลพิษไว้เป็นการเฉพาะ เช่น กฎหมายควบคุมน้ำเสียปี 1959

¹⁴⁴ โลกที่อยู่ดีมีสุขมีหน้าตาเป็นอย่างไร, คั่นคั่น 10 มีนาคม 2555 จาก

(Waste Water Control Law, 1959) กฎหมายพื้นฐานเพื่อป้องกันมลพิษทางสิ่งแวดล้อมปี 1967 (Fundamental Law for Environment Pollution Prevention, 1967) กฎหมายอากาศสะอาดและการควบคุมมลพิษทางเสียงในปี 1968 (Clean Air Law Noise Pollution Regulation Law, 1968) กฎหมายพิเศษเพื่อการบรรเทาทุกข์ความเสียหายที่ส่งผลต่อสุขภาพในปี 1969 (Special Measures Act concerning Relief for Damage Health, 1969) กฎหมายเพื่อบำบัดมลพิษในปี 1970 (Pollution Dispute Treatment Law, 1970) เป็นต้น

กฎหมายของญี่ปุ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมมีหลายฉบับ เริ่มจากแนวคิดพื้นฐานด้านการรักษาสิ่งแวดล้อมที่จะทำให้มนุษย์ได้รับประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาที่สำคัญของเศรษฐกิจญี่ปุ่นในศตวรรษที่ 21 คือ ข้อจำกัดด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเน้นนโยบายด้านการนำของเสียกลับมาใช้ใหม่ นอกจากนี้กฎหมายเหล่านี้ยังมีลักษณะเป็นกฎหมายพื้นฐานที่บัญญัติเนื้อหาสาระในลักษณะกว้างๆ เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานในการตรากฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะ เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมในแต่ละด้านจะมีลักษณะสภาพปัญหาและวิธีการจัดการแตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะเพื่อความถูกต้องในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

การที่ประเทศญี่ปุ่นสามารถพัฒนาภาคอุตสาหกรรมควบคู่ไปกับการรักษาสภาพแวดล้อมเพื่อทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีตามคุณสมบัติของประเทศที่พัฒนาแล้ว และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของประเทศ มาตรา 25 ที่บัญญัติว่า “ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับสิทธิมาตรฐานขั้นต่ำในความปลอดภัยและการดำรงชีวิต”¹⁴⁵ นั้นเกิดขึ้นเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัยต่างให้ความสำคัญต่อการควบคุมมลพิษ ความแน่วแน่และแข็งขันของประชาชนในการต่อสู้เรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการฟื้นฟูและเยียวยาสิ่งแวดล้อมที่เสียหายไปให้กลับคืนสู่สภาพเดิม นำมาซึ่งกฎหมายควบคุมมลพิษในด้านต่างๆ มากมายหลายฉบับ

การบังคับใช้กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมีความเรียบง่ายไม่มีรายละเอียดในเรื่องระเบียบกฎเกณฑ์การบริหาร กฎหมายจะไม่กำหนดขอบเขตแต่จะให้ดุลยพินิจแก่ฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่ ซึ่งผู้ประกอบการเอกชนรายใดไม่ยินยอมปฏิบัติตามอาจทำให้เกิดการปฏิบัติอย่างไม่เอื้ออำนวยต่อผู้ประกอบการได้ ในขณะที่ผู้ประกอบการเองก็เกรงกลัวที่จะเสื่อมเสียชื่อเสียงหากถูกฟ้องร้องดำเนินคดี

¹⁴⁵ รัฐสภาไทย, รัฐธรรมนูญต่างประเทศ, ค้นคืน 8 กันยายน 2555 <http://web.parliament.go.th/>

1.1 รูปแบบทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น มีการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อมไว้ 3 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่

1.1.1 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย คือ การควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม เป็นกฎหมายพื้นฐานเพื่อควบคุมมลพิษด้านสิ่งแวดล้อม (Basic Law for Environmental Pollution Control)¹⁴⁶ มีวัตถุประสงค์มุ่งส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจอย่างเป็นระบบในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความมั่นใจในสุขภาพอันดีและการดำรงชีวิตอยู่อย่างมีความสุขของคนในชาติในปัจจุบันและในอนาคต กำหนดหน้าที่การรับผิดชอบให้แก่ รัฐบาลและประชาชนเพื่อที่จะสนับสนุนนโยบายสมบูรณ์แบบ (Comprehensive Policies) เพื่อควบคุมกำจัดปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมโดยมีบทบัญญัติให้รัฐบาลกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรการในการควบคุมการปล่อยน้ำเสีย การใช้ที่ดินและก่อสร้างโรงงานสนับสนุนการติดตั้งเครื่องมือป้องกันมลพิษในสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นก็มีการกำหนดการรับผิดชอบของหน่วยงานระดับจังหวัด และหน่วยงานระดับท้องถิ่นค่อนข้างชัดเจน

รัฐบาลญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจอรัฐในการบริหารด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์ข้อบังคับทางสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติแก่กิจการอุตสาหกรรมทั้งหลาย โดยใช้แนวทางการบริหารเป็นเครื่องมือมากกว่าที่รัฐจะใช้มาตรการทางกฎหมายในการลงโทษผู้ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลมาจากกระบวนการผลิตและการใช้เครื่องจักร ถือว่าเป็นความต้องการขั้นพื้นฐานสำหรับใช้ควบคุมภาวะมลพิษเพื่อส่งเสริมค่อนนโยบายในการตอบโต้ปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม แม้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะได้บัญญัติ “กฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อม” ออกมามากมายแต่รัฐบาลมีความเชื่อมั่นว่าในเรื่องการป้องกันสิ่งแวดล้อมผู้ประกอบการอุตสาหกรรมพร้อมที่จะให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามแนวทางบริหารมากกว่าที่จะใช้วิธีลงโทษเป็นบทบังคับที่เป็นเช่นนี้เพราะรัฐยังคงมีแนวนโยบายที่จะมุ่งพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจอยู่โดยเฉพาะในด้านอุตสาหกรรมให้มีการขยายตัวมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น แนวนโยบายของประเทศญี่ปุ่นในการควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อมจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการการบังคับทางกฎหมายกับผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้มาตรการทางอาญาเป็นเครื่องมือควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยรัฐเชื่อว่าวิธีการนี้จะให้ผลดียิ่งกว่าและสามารถส่งเสริมนโยบายควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมของรัฐให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

¹⁴⁶ Basic Law for Environmental Pollution Control, (Law No.132 of 1967 Amended by Law No.132 of 1970 and No. 88 of 1971 and No.111 of 1973 and No.84 of 1974 and Amended in 1993.)

1.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองความเสียหายที่เกิดกับสิ่งแวดล้อม มาตรการทางกฎหมายซึ่งใช้บังคับเพื่อคุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม นั้น มีบัญญัติไว้ใน (law for the Punishment of Crimes relating to the Environmental Pollution which adversely affects the health of Persons)¹⁴⁷ หรือกฎหมายว่าด้วยการลงโทษการกระทำผิดที่เกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่ทำให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพของประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะวางข้อกำหนดเพื่อป้องกันมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม อันเป็นผลมาจากการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจที่ก่อให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพของประชาชน

ในมาตรา 5 ของกฎหมายว่าด้วยการลงโทษการกระทำผิดที่เกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่ทำให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพของประชาชน กฎหมายสันนิษฐานไว้ก่อนว่ากรณีที่บุคคลใดปล่อยสารที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ในการประกอบกิจการอุตสาหกรรม ทำให้ชีวิตและสุขภาพของประชาชนตกอยู่ในอันตรายและอันตรายนี้อาจจะเป็นผลจากการปล่อยสารดังกล่าวก็ได้ เช่นนี้ให้ถือว่าอันตรายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดขึ้นจากการปล่อยสารดังกล่าวโดยบุคคลนั้น และ

(1) ในกรณีที่ผู้ใดกระทำการปล่อยสารที่ก่อให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน (รวมทั้งสารซึ่งจะก่อให้เกิดอันตราย เมื่อได้สะสมเป็นจำนวนมากในร่างกายมนุษย์ด้วย) ซึ่งเป็นผลมาจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรมโดยเจตนา (intent) ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพของประชาชน ผู้นั้นจะต้องถูกลงโทษจำคุกให้ทำงานหนักไม่เกิน 3 ปีหรือปรับไม่เกิน 3 ล้านบาทและหากการกระทำความผิดตามที่กล่าวมานั้นเป็นเหตุให้ผู้ได้รับผลร้ายถึงตายหรือได้รับอันตรายแก่กาย ผู้กระทำจะต้องถูกลงโทษจำคุกให้ทำงานหนักเป็นเวลาไม่เกิน 7 ปีหรือปรับไม่เกิน 5 ล้านบาท (มาตรา 2)

(2) ในกรณีที่ผู้ใดกระทำการปล่อยสารที่ก่อให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนอันเป็นผลมาจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรมโดยประมาท (Negligence) ปราศจากความระมัดระวังอันจำเป็น ทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพของประชาชน ผู้นั้นจะต้องถูกลงโทษจำคุกให้ทำงานหนักไม่เกิน 2 ปีหรือปรับไม่เกิน 2 ล้านบาท และหากการกระทำความผิดตามที่กล่าวมานั้นเป็นเหตุให้ผู้ได้รับผลร้ายถึงตายหรือได้รับอันตรายแก่กาย ผู้กระทำจะต้องถูกลงโทษจำคุกให้ทำงานหนักหรือไม่ก็ได้ เป็นเวลาไม่เกิน 5 ปีหรือปรับไม่เกิน 3 ล้านบาท (มาตรา 3)

¹⁴⁷ Law for the Punishment of Crimes relating to the Environmental Pollution which adversely affects the Health of Persons , Law No.142 Of 1970.

(3) ในกรณีความรับผิดชอบของผู้แทนหรือตัวแทน กฎหมายบัญญัติว่ากรณีที่ผู้แทนของบริษัทหรือตัวแทน ลูกจ้าง หรือคนงานของบริษัทหรือของบุคคลใด กระทำการอันเป็นความผิดที่กล่าวไว้ในกฎหมายนี้ เช่นนี้ไม่เพียงแต่ผู้กระทำจะต้องถูกลงโทษ แต่ทั้งบริษัทหรือบุคคลนั้นจะต้องถูกลงโทษไปด้วย (มาตรา 4)

จากบทบาทของมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติไว้มีความสัมพันธ์กับแนวทางการป้องกันปัญหามลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ในลักษณะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดสภาพบังคับต่อการก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง จึงต้องนำเอามาตรการลงโทษมาใช้กับบุคคลที่กระทำการดังกล่าว เพื่อควบคุมและป้องกันภาวะมลพิษทางสิ่งแวดล้อม

ฉะนั้น มาตรการทางกฎหมายจึงมีบทบาทในการป้องกันและควบคุมพฤติกรรมที่เป็นอันตรายหรือก่อความเสียหายให้กับสังคมโดยแท้จริง ทั้งยังเป็นการบัญญัติเพื่อรับรองถึงสิทธิอันเป็นหลักประกันขั้นตำแหน่งสุขภาพและความเป็นอยู่ในชีวิตของประชาชนภายใต้กรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่จะดำรงชีวิตอยู่ และมีโอกาสที่จะใช้ทรัพยากรและธรรมชาติที่มีคุณภาพดีเสมอกัน ทั้งเป็นการรับรองว่าการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้ถือเป็นนโยบายของรัฐที่จะต้องบำรุงรักษา ป้องกันและจัดการทำลายสิ่งแวดล้อม

1.1.3 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีการจำแนกกฎหมายออกมาเพื่อควบคุมสิ่งแวดล้อมไว้เฉพาะเรื่องเพื่อสะดวกแก่การพิจารณาและนำมาควบคุมบังคับให้เป็นไปตามมาตรฐานนั้น ซึ่งมาตรการในการควบคุมมลพิษทางน้ำ ได้มีการออกกฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ (Water Pollution Control Law 1971)¹⁴⁸ เพื่อป้องกันน้ำเสียในแหล่งน้ำสาธารณะ เพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชนและเพื่อสงวนอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่จำเป็นในการดำรงชีวิต ควบคุมการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานหรือสถานประกอบการต่างๆ ลงไปสู่แหล่งน้ำสาธารณะและเพื่อป้องกันผู้ที่ได้รับความเสียหาย โดยกำหนดให้โรงงานหรือสถานประกอบการมีความรับผิดชอบต่อทรัพย์สินของผู้เสียหายหรือสถานประกอบการไปทำให้สุขภาพของประชาชนเสียหาย

เนื้อหาของกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจะมุ่งเน้นกำหนดระเบียบข้อบังคับ และกฎเกณฑ์และมาตรฐานคุณภาพน้ำ เพื่อใช้กำกับดูแลและควบคุมระบบการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะโดยอาศัยวิธีการตามแนวทางในการ

¹⁴⁸ Water Pollution Control Law, Law No.138 of 1970 Amended by Law No.88 of 1971 and No.84 of 1972.

บริหารของรัฐ มีการกำหนดถึงความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม จัดให้มีมาตรการที่จำเป็นเพื่อขจัดปัญหามลพิษทางน้ำที่จะเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรม

1.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศญี่ปุ่น¹⁴⁹ ประเทศญี่ปุ่นมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำหลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมีรัฐบาลแห่งชาติ (National government) เป็นศูนย์กลาง มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในภาพรวมทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับน้ำแล้วจึงจัดสรรงานไปตามขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวง โดยกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำมีทั้งหมด 5 กระทรวง ได้แก่¹⁵⁰

1.2.1 กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการ (Ministry of Health, Labour and Welfare) รับผิดชอบเกี่ยวกับการใช้น้ำภายในประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการใช้น้ำ (Water Supply Law) กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการบังคับใช้เพื่อสงวนรักษาคุณภาพของแหล่งน้ำที่สาธารณชนใช้ในการอุปโภคบริโภค (Law to Promote the Implementation of Programs to Preserve the Quality of Source Water for Public Water-Supply)

1.2.2 กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries) รับผิดชอบเกี่ยวกับการใช้น้ำเพื่อการเกษตร และการพัฒนาป่าไม้เพื่อสงวนรักษาแหล่งต้นน้ำตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาที่ดิน (Land Improvement Law) กฎหมายป่าไม้ (Forest Law) ฯลฯ

1.2.3 กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า อุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry) รับผิดชอบเกี่ยวกับการใช้น้ำเพื่อภาคอุตสาหกรรม และการกีดกันพลังงานไฟฟ้า ตามกฎหมายว่าด้วยอุตสาหกรรมน้ำ (Industrial Water Law) กฎหมายว่าด้วยกิจกรรมการใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรม (Industrial Water Supply Business Law) ฯลฯ

1.2.4 กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry of Environment) รับผิดชอบเกี่ยวกับการสงวนรักษาสีสิ่งแวดล้อมและคุณภาพของน้ำ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลพิษทางน้ำ (Water Pollution Control Law) กฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษสำหรับการสงวนรักษาคุณภาพของน้ำในพื้นที่ต้นน้ำเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริโภคน้ำดื่ม (Law to Take Special Measure for the Preservation of Water Quality in Head Water Areas for the Purpose of Preventing Specific Trouble in the Drinking Water supply) ฯลฯ

¹⁴⁹ ฝ่ายพัฒนาการกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผลการศึกษาวิจัย เรื่อง การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย ธันวาคม 2554, หน้า 5

¹⁵⁰ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศญี่ปุ่น คำนวณ 5 กันยายน 2555 จาก http://www.mlit.go.jp/tochimizushigen/mizsei/water_resources/contents/policy.html.

1.2.5 กระทรวงที่ดิน สาธารณูปโภค การขนส่ง และการท่องเที่ยว (Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism) ซึ่งมีหน่วยงานย่อย ดังนี้

1) กรมบังคับสิ่งปลูกสร้างและน้ำเสีย ดูแลเรื่องการจัดระบบการระบายสิ่งปลูกสร้างหรือท่อน้ำทิ้ง ตามกฎหมายว่าด้วยการระบายท่อน้ำทิ้ง ฯลฯ

2) สำนักงานแม่น้ำ ในกระทรวงที่ดิน สาธารณูปโภค การขนส่ง และการท่องเที่ยว ดูแลเรื่องการควบคุมน้ำท่วม การใช้ในแม่น้ำ และการก่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำ ตามกฎหมายว่าด้วยแม่น้ำ กฎหมายว่าด้วยเขื่อนกั้นน้ำเอนกประสงค์ ฯลฯ

3) กรมทรัพยากรน้ำ ดูแลเรื่องการประสานงานในภาพรวม การวางแผน กำหนดความต้องการและปริมาณน้ำที่มีอยู่ และการพัฒนาพื้นที่อ่างเก็บน้ำ ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมพัฒนาทรัพยากรน้ำ กฎหมายหน่วยงานน้ำญี่ปุ่น กฎหมายเกี่ยวกับมาตรการพิเศษสำหรับพื้นที่อ่างเก็บน้ำ

ทั้งนี้ แต่ละกระทรวงยังมีหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเองผ่านทางเว็บไซต์ของกระทรวง ประสานงานด้านข้อมูลต่อกันรวมทั้งหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อให้หน่วยงานได้จัดเตรียมมาตรการที่เหมาะสมแก่การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำภายในประเทศ

แม้ว่าในประเทศญี่ปุ่นจะมีหลายกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ แต่กระทรวงที่ดิน สาธารณูปโภค การขนส่ง และการท่องเที่ยว เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ โดยสรุป คือ พัฒนานโยบายทรัพยากรน้ำในภาพรวมของประเทศ เช่น แผนบูรณาการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (the National Comprehensive Water Resources Plan) และแผนพื้นฐานการพัฒนาทรัพยากรน้ำ (the Water Resources Development Basic Plan) พัฒนาทรัพยากรน้ำ บำรุงรักษาและจัดการแม่น้ำ การใช้และการสงวนรักษาน้ำในแม่น้ำ การพัฒนาและจัดการสิ่งปลูกสร้าง¹⁵¹

นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นยังได้แบ่งภาคส่วนในการบริหารจัดการน้ำออกไปยังส่วนท้องถิ่น โดยได้รับเงินอุดหนุนจากส่วนกลางเพื่อเป็นทุนสำหรับใช้จ่ายที่จำเป็นในท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นส่วนใหญ่ต่างพยายามรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของทรัพยากรน้ำ รวมถึงแลกเปลี่ยนความรู้ด้านการจัดการน้ำ เช่น บ้านที่อยู่บริเวณปลายน้ำต้องให้ความร่วมมือกับภาครัฐในการร่วมป้องกันแหล่งต้นน้ำด้วย เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ตามริมน้ำตลอดสาย และเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำนั้นมีความสะดวกสบาย

¹⁵¹ Word Bank Analytical and Advisory Assistance (AAA) Program, Ibid,P.4-6 (April 2006).

และปลอดภัย ดังนั้น ท้องถิ่นส่วนใหญ่จึงยกวางแผนงานอย่างเป็นรูปธรรมขึ้นเพื่อให้พลเมืองในท้องถิ่นร่วมมือกันส่งเสริมการปลูกป่าหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลบริเวณพื้นที่ต้นน้ำ เช่น กำหนดมาตรการภาษีหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นเงินทุนสำหรับการพัฒนาแหล่งน้ำของชุมชน

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นมีความพยายามในการกำหนดมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางน้ำ โดยการกำหนดกฎเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางน้ำ เป็นความพยายามที่จะใช้อำนาจรัฐในทางกฎหมายตามแนวทางในการบริหารวงรอบความรับผิดชอบของผู้ประกอบการโรงงานในการจัดให้มีมาตรการขั้นพื้นฐานต่างๆ เพื่อใช้ควบคุมภาวะมลพิษทางสิ่งแวดล้อม กฎหมายได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย นั่นคือกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมใดปล่อยน้ำเสียลงสู่สาธารณะไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 8, มาตรา 12(1)) หรือหากว่าการกระทำความผิดว่าเป็นเหตุให้เกิดภาวะมลพิษทางน้ำในบริเวณชุมชนอย่างร้ายแรง จนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนและเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม (มาตรา 18) ให้ผู้ว่ามณฑลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการโรงงานเปลี่ยนแปลงวิธีการใช้เครื่องบำบัดน้ำเสียหรือวางแผนบำบัดน้ำเสียหรือยกเลิกแผนการติดตั้งเครื่องอุปกรณ์ดังกล่าวชั่วคราวหนึ่ง หรือสั่งให้ผู้ปล่อยน้ำเสียหรือกำหนดให้ใช้มาตรการอื่นๆ ที่จำเป็น และในกรณีจำเป็นเพื่อควบคุมและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเข้าไปในโรงงานเพื่อตรวจสอบการทำงานของเครื่องบำบัดน้ำเสียหรือสิ่งอื่นๆ (มาตรา 22(1))

กฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น มีบทบาทสัมพันธ์กับแนวทางป้องกันปัญหามลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยมีลักษณะดังนี้

ลักษณะที่ใช้มาตรการทางอาญาเป็นบทบัญญัติที่กำหนดสภาพบังคับกับการก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการลงโทษการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมซึ่งก่อให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพของประชาชน ซึ่งลักษณะการกระทำที่กฎหมายควบคุม คือ

(1) เจตนาทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของประชาชน โดยการปล่อยสารซึ่งก่อให้เกิดผลร้ายต่อประชาชน และเป็นผลมาจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรมหรือธุรกิจใดๆ

(2) ประมาทโดยปราศจากความระมัดระวังอันจำเป็น ทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือสุขภาพของประชาชน

(3) ความรับผิดชอบร่วมกันของผู้อื่น ในกรณีที่ผู้แทน ตัวแทนหรือลูกจ้างของผู้ที่นั้นกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้

นอกจากนั้นในบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดจะมีอัตราที่สูงมาก ทั้งโทษปรับและโทษจำคุก เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายควบคุมมลภาวะในสิ่งแวดล้อมเรื่องอื่นๆ ยิ่งไปกว่านั้นหากผลของการกระทำเป็นเหตุให้ผู้ได้รับความเสียหายได้รับอันตรายถึงชีวิตหรือได้รับอันตรายแก่กาย ถือได้ว่าการกระทำเป็นเหตุฉุกเฉินซึ่งผู้กระทำความผิดต้องรับโทษหนักขึ้นด้วย

ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นบุคคลทั่วไปเห็นว่าการกระทำความผิดนั้นย่อมจะต้องได้รับการลงโทษเสมอ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวซึ่งนับได้ว่าเป็นการข่มขู่และป้องปรามมิให้เกิดการกระทำความผิดขึ้นอีก ถึงแม้จะมีการกำหนดโทษ จำคุกก็เป็นวิธีการที่มุ่งในทางข่มขู่มากกว่ามุ่งไปตัดโอกาส โดยวัตถุประสงค์ที่แท้จริง คือต้องการลงโทษเพื่อบังคับให้บรรลู่ถึงเป้าหมายตามแนวนโยบายของรัฐเพื่อป้องกันและจัดการทำลายสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมนั่นเอง เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อมเฉพาะเรื่อง ประกอบกับท่าทีของรัฐในการดำเนินนโยบายตอบโต้ต่อปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมแล้ว ประเทศญี่ปุ่นมีแนวนโยบายหลักที่จะใช้อำนาจรัฐในทางกฎหมายเป็นแนวทางในการป้องกันภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมด้วย วิธีการกำหนด กฎเกณฑ์ ระเบียบ และมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามแนวทางการบริหาร เพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบ เป็นพื้นฐานสำหรับการป้องกันมลพิษทางสิ่งแวดล้อม อันเป็นผลมาจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรม ตลอดจนส่งเสริมให้ผู้ประกอบการให้ความร่วมมือกับรัฐให้ปฏิบัติตามแนวทางการบริหาร

ดังนั้น จึงทำให้วิเคราะห์ได้ว่ามาตรการทางอาญามีบทบาทในการควบคุมและป้องกันสิ่งแวดล้อมในทางอ้อมมีความสำคัญเป็นอันดับรองและเป็นเพียงมาตรการประกอบของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะเรื่องเท่านั้น มาตรการทางอาญาในกฎหมายควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น มีบทบาทเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบทั้งมีแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายที่เหมาะสมกับกรณีปัญหาซึ่งมีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ทำให้สามารถนำเอากฎหมายมาใช้บังคับ สนับสนุนนโยบายของรัฐในการตอบโต้ต่อปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากกิจการโรงงานอุตสาหกรรมได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ เนื่องจากกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลของประเทศญี่ปุ่นที่มีความเคร่งครัดมากเกินไป จึงไม่เอื้อต่อการแก้ไขข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมที่ต้องการความยืดหยุ่นและรวดเร็ว ในปี ค.ศ. 2007 ญี่ปุ่นจึงได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution : ADR Act) ซึ่งเป็นผลให้กระบวนการแก้ไข

ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนอกศาลถูกนำมาใช้มากขึ้น โดยได้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่แก้ไขข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ¹⁵²

(1) คณะกรรมการร่วมแก้ไขข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม (Environmental Dispute Coordination Commission (EDCC: Kogai Tou Chousei Inkai)) เป็นหน่วยงานทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1972 และถือเป็นหน่วยงานกลางระดับประเทศ และ

(2) คณะกรรมการตรวจสอบความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและมลพิษ (Pollution Examination Commission (PEC: Kogai Shinsa Kai)) เป็นหน่วยงานระดับจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการร่วมแก้ไขข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมข้างต้น และอำนาจจำกัดเฉพาะพื้นที่จังหวัดของตนเท่านั้น

คณะกรรมการตรวจสอบความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและมลพิษ (PEC) จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติในกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐาน ประกอบด้วยตัวแทนจากนายความ ผู้เชี่ยวชาญ และประชาชนโดยได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด เริ่มกระบวนการจากการสอบสวน กำหนดวันไต่ถามและเสนอทางแก้ไขข้อพิพาทโดยทางจังหวัดจะได้รับคำแนะนำจาก PEC จึงเป็นกระบวนการดำเนินการหลายฝ่ายเพื่อให้มีความตกลงคล้ายกับการไกล่เกลี่ยทางแพ่งในศาล

กระบวนการระงับข้อพิพาทของทั้งคณะกรรมการร่วมแก้ไขข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม (EDCC) และคณะกรรมการตรวจสอบความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและมลพิษ (PEC) มีกระบวนการ 4 ประการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การประนีประนอมข้อพิพาท (Conciliation) กล่าวคือ มีผู้ประนีประนอมไม่เกินสามคนเข้าเป็นคนกลางในการเจรจาจนกว่าจะบรรลุความตกลง โดยสมัครใจ

(2) การไกล่เกลี่ย (Mediation) ประกอบด้วยผู้ไกล่เกลี่ย 3 คน ที่แม้จะสามารถเสนอทางออกได้แต่ไม่มีอำนาจผูกพันตามกฎหมายเว้นแต่คู่พิพาทจะยินยอม

(3) อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) ในกระบวนการอนุญาโตตุลาการ คู่ความต้องสละสิทธิอุทธรณ์ต่อศาล ผลของคำชี้ขาดมีศักดิ์เสมือนคำพิพากษา

(4) การพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาด (Adjudication) คณะวินิจฉัยชี้ขาดประกอบด้วยองค์คณะ 3-5 คน แต่คู่พิพาทสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยชี้ขาดต่อศาลได้ภายใน 30 วัน ทั้งนี้ มีสิ่งสำคัญสองประการที่ต้องพิจารณาคือ ความสัมพันธ์ระหว่างข้อกฎหมายกับความเสียหาย และความเสียหายที่อาจเยียวยาได้

¹⁵² ชาญวิทย์ ชัยกันย์ (2554) “การพัฒนาระบบการระงับข้อพิพาททางเลือกในคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น” Japan Watch Project Vol.4 No.1 : 25-35

2. กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกาใช้น้ำในกิจกรรมต่างๆ ตามอัตราส่วนที่แตกต่างกันไป เช่น ใช้เป็นแหล่งสำรองน้ำของชุมชนร้อยละ 11 อุปโภคบริโภคในครัวเรือน ร้อยละ 1 การชลประทาน ร้อยละ 31 การปศุสัตว์ร้อยละ 1 การประมงร้อยละ 2 ภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 4 การทำเหมืองแร่ ร้อยละ 1 และการใช้น้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าร้อยละ 49¹⁵³ จากการใช้ประโยชน์ของน้ำในกรณีเช่นนี้ รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาจึงให้ความสำคัญของการใช้น้ำเป็นอย่างมาก และตระหนักถึงปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก มีการออกกฎหมายก่อนที่จะเกิดปัญหาร้ายแรง โดยมีนโยบายเพื่อป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษและมีการวางแผนการใช้ทรัพยากรไว้อย่างรอบคอบ ทั้งรัฐยังเล็งเห็นว่าผลกระทบของปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำเป็นปัญหาที่ส่งผลร้ายถึงทุกด้านของสังคม การพิจารณาปัญหาดังกล่าวจึงถูกกระทำขึ้นอย่างรอบคอบ

2.1 รูปแบบทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา

จากการใช้ประโยชน์ของน้ำในกรณีต่างๆของชาวอเมริกัน ทำให้มีการบริหารจัดการน้ำเป็นไปอย่างรอบคอบภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องและความร่วมมือจากทุกภาคส่วน จากการศึกษาพบว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาที่ถูกบัญญัติขึ้นใน 2 รูปแบบ คือ

2.1.1 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย คือ National Environmental Policy Act 1969 ซึ่งรัฐใช้เป็นหลักในการวางนโยบายควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์ในการประกาศนโยบาย เพื่อส่งเสริมสนับสนุนในความพยายามที่จะป้องกันและขจัดความเสียหายที่เกิดแก่สิ่งแวดล้อม

National Environmental Policy Act 1969 NEPA ซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นเสมือนหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทุกคนที่จะได้อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สมบูรณ์และสะอาด กฎหมายฉบับนี้ได้จัดตั้งองค์กรเพื่อควบคุมสถานะแวดล้อมขึ้น คือ คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council an Environment Quality: CEQ) โดยผลของกฎหมายฉบับดังกล่าวอันอาจถือได้ว่าเป็นองค์กรแรกที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายของสหรัฐอเมริกา และมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการรับผิดชอบต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีเจ้าพนักงานของรัฐในหน่วยงานต่างๆ (Agencies) ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ปฏิบัติงานในรายละเอียดเฉพาะเรื่องออกไปอีก นอกจากนี้ ยังมี

¹⁵³ Kenny, J.E. et al, Estimated use of water in the United States in 2005 : U.S> Geological

เจ้าพนักงานผู้ติดตามและประเมินผลสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า Environmental Protection Agencies (EPA) อีกด้วย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมน้ำเสียนั้น อยู่ในส่วนของกฎหมายกำหนดให้การก่อสร้างโครงการใหญ่ต่างๆ จะต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่ง EPA จะเป็นผู้พิจารณา

กฎหมายฉบับนี้เป็นแนวทางกำหนดนโยบายซึ่งนำการดำเนินงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมให้กับรัฐบาล และเป็นหลักเกณฑ์ให้กับองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐได้ใช้บังคับหรือแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยตรง อย่างไรก็ตาม ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมภาวะมลพิษทางสิ่งแวดล้อม โดยมีการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มุ่งเน้นให้ผู้ประกอบการจัดให้มีมาตรการที่จำเป็นในการใช้ควบคุมป้องกันมลพิษทางสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยเทคโนโลยีมากกว่าที่จะได้ตอบทางกฎหมาย จนกระทั่งปี ค.ศ.1970 เป็นต้นมา รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการฟ้องร้องผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำขึ้นอย่างจริงจังจนถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้มาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกา เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการต่างๆ¹⁵⁴

2.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้แต่ละประเภท เช่น กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำของรัฐบาลกลาง (Federal Water Pollution Control Act 1972)¹⁵⁵ กฎหมายว่าด้วยการทิ้งกากของเสีย (Solid Waste Disposal Act 1976) ทั้งนี้ กฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาจะไม่มีการแยกบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะอย่างเช่นที่บัญญัติไว้ในกฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายควบคุมสภาวะแวดล้อมทางน้ำขององค์กรกลางโดย The Federal Water Quality Administration ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมคุณภาพน้ำในอเมริกา มีอำนาจดังนี้

- 1) จัดสรรเงินช่วยเหลือให้แก่ระดับท้องถิ่นในการสร้างระบบระบายน้ำโสโครกของเทศบาลต่างๆ
- 2) ให้เงินช่วยเหลือในด้านต่างๆ ในการพัฒนาและบริหารงานเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพของแหล่งน้ำ

¹⁵⁴ สุนีย์ มัลลิกะมาส และคณะ รายงานการวิจัยตุลาการหมู่บ้าน หน้า 52- 55

¹⁵⁵ Federal Water Pollution Control Act, (FWPCA), 33 U.S.C.A. 1251 to 1387, in Selected Environmental Law Statutes 1990-1991, Educational Edition (U.S.A.: West Publishing Co., 1990), p.283.

3) บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายของรัฐบาลกลาง เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

4) ให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคในการกำจัดน้ำเสียแก่มลรัฐ

5) สนับสนุนโครงการกำจัดน้ำเสียของมลรัฐ

การดำเนินคดีในศาลเพื่อระงับการทำลายความสมบูรณ์ของแหล่งน้ำระหว่างเอกชนผู้ใช้น้ำในอเมริกา ได้รับการแก้ไขเยียวยาโดยอาศัยหลักกฎหมาย Common Law ซึ่งมุ่งที่จะแก้ไขโดยให้มีการทดแทนความเสียหายที่เกิดจากความขัดแย้งในการใช้น้ำจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น รวมทั้งการหยุดปรับปรุงต้นเหตุของน้ำเสีย การดำเนินคดีเพื่อให้ศาลมีคำสั่งระงับยับยั้งมิให้จำเลยก่อความเดือดร้อนต่อไป

2.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหรัฐอเมริกาได้แบ่งหน่วยงานดูแลรับผิดชอบการบริหารจัดการน้ำหลายหน่วยงาน¹⁵⁶ ได้แก่

2.2.1 *The United States Geological Survey (USGS)* เป็นหน่วยงานของรัฐสังกัดกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) มีภารกิจให้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ เพื่อเป็นการให้ความรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลทางธรรมชาติบนพื้นโลก รวมไปถึงดำเนินการเพื่อลดความสูญเสียของชีวิตและทรัพย์สินจากภัยพิบัติธรรมชาติ ศึกษาการบริหารจัดการเกี่ยวกับน้ำ ระบบนิเวศวิทยา พลังงาน แร่ธาตุ และส่งเสริมคุ้มครองคุณภาพชีวิตของมนุษย์¹⁵⁷

2.2.2 *National Weather Service (NWS)* เป็นหน่วยงานรัฐภายใต้ National Oceanic and Atmospheric Administration มีหน้าที่สำรวจและรายงานสภาพอากาศรวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับน้ำด้วย และหากมีข้อมูลเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศที่รุนแรงหรืออาจเป็นอันตรายแก่ประชาชน NWS ก็จะให้ข้อมูลแก่ประชาชนในพื้นที่เสี่ยง เช่น พื้นที่ใกล้กับแหล่งน้ำหรือทะเล เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะได้เตรียมป้องกันชีวิตและทรัพย์สินให้ปลอดภัยจากภัยธรรมชาติ¹⁵⁸

2.2.3 *Environmental Protection Agency (EPA)* เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีพันธกิจในการดูแลปกป้องสุขภาพของประชาชน ตลอดจนสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่

¹⁵⁶ ฝ่ายพัฒนาการกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผลการศึกษาวิจัย เรื่อง การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย ธันวาคม 2554 หน้า 65

¹⁵⁷ The United States Geological Survey ,ค้นคืน 10 ตุลาคม 2555 จาก [http://www.Usgs.gov/about usgs/default.asp#what](http://www.Usgs.gov/about%20usgs/default.asp#what).

¹⁵⁸ ค้นคืน 10 ตุลาคม 2555 จาก <http://www.water.weather.gov/ahps/forecasts.php>.

อากาศและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ระบบนิเวศวิทยา พื้นดิน พื้นน้ำ การใช้สารพิษและการจัดการของเสีย เป็นต้น

United States Environmental Protection Agency (U.S. EPA)¹⁵⁹ จึงถือเป็นองค์กรกลางในการกำหนดนโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมีหน้าที่ในการพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกา กำหนดมาตรฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อม และมอบอำนาจให้มลรัฐรับผิดชอบในการออกใบอนุญาต กำกับดูแลและเฝ้าระวังการบังคับใช้กฎหมาย และมีหน้าที่ช่วยเหลือมลรัฐหรือท้องถิ่นที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอในการปฏิบัติตามมาตรฐานกลางของประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นหน่วยที่สนับสนุนในด้านงบประมาณสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมของมลรัฐและท้องถิ่น เป็นหน่วยให้ทุนสนับสนุนในงานวิจัยด้านสิ่งแวดล้อม และเป็นหน่วยในการเผยแพร่ความรู้ให้กับสาธารณชนในด้านสิ่งแวดล้อม

สำหรับการดูแลรักษาทรัพยากรน้ำนั้น EPA กำหนดให้มี “สำนักงานน้ำ” (Office of Water : OW) ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของประเทศทั้งระบบ มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงวอชิงตันดีซี นอกจากนี้ยังทำงานประสานกับ EPA ส่วนภูมิภาค (ซึ่งมีสาขาอยู่ 10 แห่ง ทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา) หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาลกลางและมลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น ชุมชน ชนพื้นเมือง ตลอดจนองค์กรวิชาชีพ และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ โดย OW ทำหน้าที่กำหนดคำแนะนำ กระบวนการและข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ รวบรวมข้อมูลที่เป็นเพื่ออำนวยความสะดวกระหว่างกลุ่มหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ นอกจากนี้ OW ยังเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำจำนวนหลายฉบับ ทั้งที่เป็นกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ สำหรับกฎหมายภายใน ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยน้ำสะอาด (Clean Water Act) กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากร (Resource Conservation and Recovery Act) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองชายฝั่ง (Shore Protection Act International Convention for the Prevention of Pollution from Ships and Several Other Statues) และในส่วนกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือและวัตถุอื่น อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น (Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Waster Other Matter)¹⁶⁰

¹⁵⁹ ค้นคืน 10 ตุลาคม 2555 จาก <http://www.epa.gov>

¹⁶⁰ ค้นคืน 10 ตุลาคม 2555 จาก Water, <http://epa.gov/aboutepa/ow.html>.

2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของสหรัฐอเมริกา
 ประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่สำคัญ¹⁶¹ ได้แก่

2.3.1 *Federal Water Pollution Control Act of 1498* (หรือเรียกอีกชื่อว่า Clean Water Act : CWA) กฎหมายฉบับนี้มุ่งคุ้มครองทรัพยากรน้ำของประเทศ โดยส่งเสริมและรักษาคุณภาพของน้ำให้มีความสะอาด เพื่อประชาชนจะได้อุปโภคบริโภคน้ำได้อย่างปลอดภัย กฎหมายมีวัตถุประสงค์ให้รัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นได้รับความช่วยเหลือเป็นเงินสนับสนุนทางด้านเทคนิคเพื่อจัดการกับปัญหามลพิษทางน้ำ รวมทั้งการดำเนินการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องมลพิษทางน้ำด้วย¹⁶² เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่า “มลพิษทางน้ำ” เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์ จึงถือได้ว่ากฎหมายฉบับนี้มีความเข้มงวดมาก ดังเช่นมีมาตรการที่กำหนดให้ผู้ประกอบการหรือโรงงานอุตสาหกรรมดำเนินการเพื่อลดมลพิษที่ปล่อยออกจากโรงงานอุตสาหกรรม เช่น โรงงานอุตสาหกรรมต้องติดตั้งระบบ Best Practicable Control Technology (BPT) เพื่อทำความสะอาดเครื่องปล่อยของเสียออกจากโรงงานไปสู่แหล่งน้ำต่างๆ โดย จะตรวจจับสาร เช่น แบคทีเรีย ค่าความเป็นกรด-ด่างของน้ำเสีย ฯลฯ เนื่องจากสารเหล่านี้เป็นตัวทำลายความหนาแน่นของออกซิเจนในน้ำ ซึ่งเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตในน้ำ หรือโรงงานอุตสาหกรรมต้องติดตั้งระบบ Best Available Technology (BAT) เพื่อกลั่นกรองของเสียที่ออกจากโรงงาน โดยมุ่งเน้นไปที่การตรวจสอบโลหะหนักและสารพิษในของเสียที่จะปล่อยออกจากโรงงาน

ในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้นั้น ถือว่ารัฐบาลกลางมีเขตอำนาจกว้างมาก โดยเฉพาะการกำหนดมาตรฐานหรือข้อจำกัดต่างๆ ให้แต่ละมลรัฐต้องปฏิบัติตาม โดย Environmental Protection Agency (EPA) ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางจะเป็นผู้กำหนดมาตรฐานของน้ำทั้งสำหรับโรงงานประเภทต่างๆ เช่น โรงงานผลิตเหล็กและสแตนเลส โรงกลั่นน้ำมัน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ได้ให้แต่ละมลรัฐมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานของมลรัฐเอง โดยการอนุวัติกฎหมายกลางมาบังคับใช้ในรัฐของตนเอง ส่วนรัฐใดที่ยังไม่ได้กำหนดมาตรฐานเป็นการเฉพาะ ก็เป็นอำนาจของ EPA ในการควบคุมและตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมในรัฐดังกล่าวจะนั้น จึงกล่าวได้ว่าทั้งรัฐบาลกลางและมลรัฐต่างต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดมาตรฐานเพื่อรักษาคุณภาพของน้ำของประเทศ

¹⁶¹ ฝ่ายพัฒนาการกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผลการศึกษาวิจัย เรื่อง การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย, ธันวาคม 2554, หน้า 68

¹⁶² Claudia Copeland, Clean Water Act : Summary of the Law, Congressional Research Service, April 23, 2010., ค้นคืน 10 ตุลาคม 2555 จาก [http:// www.cnire.org/nle/crsreports/10May/RL30030.pdf](http://www.cnire.org/nle/crsreports/10May/RL30030.pdf).

นอกจากนั้นแล้ว ในกฎหมายฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติว่าด้วยการให้รัฐบาลให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสีย (Waste Water Treatment Plant) แก่กองทุน CWA ซึ่งจะต้องผ่านการประเมินของ EAP แล้วว่าสมควรได้รับเงินสนับสนุนเพื่อนำเงินไปใช้ในการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว

สำหรับการบังคับใช้กฎหมายกับอุตสาหกรรมที่เป็นผู้ปล่อยมลพิษลงในน้ำ เป็นไปตามหลักการที่ว่า การปล่อยของเสียลงในแหล่งน้ำของชาติถือว่ามีความผิด เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ภายใต้บทบัญญัติ Section 402 เรื่องระบบการกำจัดมลพิษแห่งชาติ (National Pollutant Discharge Elimination System : NPDES) รวมถึงมาตรการ Best Practicable Control Technology และ Best Available Technology ส่วนการอนุญาตจาก EPA หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มีอายุการอนุญาตเพียง 5 ปี เมื่อครบกำหนดแล้วจะต้องขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐใหม่ ทุกๆ 5 ปี

ทั้งนี้ โทษของการฝ่าฝืน Section 402 เรื่องระบบการกำจัดมลพิษแห่งชาติ (NPDES) นั้น EPA มีอำนาจในการออกมาตรการบังคับหรือฟ้องเป็นคดีแพ่งไปยัง U.S. District Court ต่อผู้ละเมิดบทบัญญัตินี้ดังกล่าว โทษของการฝ่าฝืนคือ ปรับ 25,000 เหรียญสหรัฐต่อวัน หากผู้ปล่อยของเสียดังกล่าวละเลยหรือทำไปโดยที่รู้ว่าเป็นการละเมิดกฎหมาย ถือเป็นความผิดอาญา ต้องโทษปรับ 5,000 เหรียญสหรัฐต่อวัน หรือจำคุก 3 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้โทษอาจสูงขึ้นเป็นปรับ 250,000 เหรียญสหรัฐต่อวัน หรือจำคุก 15 ปี สำหรับผู้ที่ละเมิดกฎหมายโดยรู้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นอันตรายถึงขั้นชีวิตหรือทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ นอกจากกฎหมายยังให้อำนาจ EPA ฟ้องดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดแล้ว ยังให้อำนาจแก่ประชาชนทั่วไปในการใช้สิทธิฟ้องดำเนินคดีผู้กระทำความผิดต่อ U.S. District Court และยังใช้สิทธิฟ้องร้อง EPA หรือเจ้าหน้าที่ของมลรัฐที่ใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบได้อีกด้วย

2.3.2 Water Resources Development Act of 2000 กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์แหล่งน้ำและทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้องกับน้ำ โดยกฎหมายให้อำนาจ Secretary of the Army ในการศึกษาวิจัยเพื่อดำเนินการโครงการต่างๆ เพื่อเป็นการปรับปรุงแม่น้ำและท่าเรือในประเทศสหรัฐอเมริกาหรือดำเนินโครงการอื่นที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาเห็นได้ว่ามาตรการต่างๆ ในกฎหมายควบคุมมลภาวะทางน้ำของรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกานั้น เป็นการบัญญัติรูปแบบความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน และเป็นระบบที่อาจพิจารณาโครงสร้างการบังคับใช้กฎหมาย คือ

(1) บทบัญญัติกรณีกระทำโดยประมาท (Negligence) กล่าวคือ หากผู้ใดกระทำโดยประมาทเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งกำหนดเกี่ยวกับเรื่อง

คุณภาพของน้ำและขีดจำกัดการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม (มาตรา 1311 และ มาตรา 1312) หรือการป้องกันน้ำเสียตามมาตรฐานการควบคุมการทิ้งของเสียแห่งชาติ (มาตรา 1316) หรือเรื่องมาตรฐานการปล่อยน้ำทิ้งเป็นพิษและการบำบัดก่อนการปล่อยน้ำทิ้ง (มาตรา 1317) หรือเรื่องของการรายงานบันทึกและการตรวจสอบ เกี่ยวกับการใช้หรือการติดตั้งเครื่องมือตรวจสอบสภาพน้ำ ตลอดจนวิธีบำรุงรักษาเครื่องมือ (มาตรา 1318) หรือเรื่องการปล่อยมลพิษพิเศษลงสู่แหล่งน้ำ รวมทั้งข้อกำหนดหรือเงื่อนไข การอนุญาตให้ปล่อยสิ่งทำให้เกิดมลภาวะสู่สิ่งแวดล้อม (มาตรา 1328, 1342 และ มาตรา 1344) ผู้ที่มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่น้อยกว่า 2,500 และไม่เกิน 25,000 ดอลลาร์ต่อวันที่ทำการฝ่าฝืนหรือจำคุกไม่น้อยกว่า 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับและถ้าการกระทำผิดนั้นเป็นการกระทำฝ่าฝืนหลังจากที่บุคคลนั้นกระทำความผิดมาแล้ว โทษจะเปลี่ยนเป็นปรับ ไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์ต่อวันที่ทำการฝ่าฝืน หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 1319(c)A.)

นอกจากนี้การกระทำผิดโดยประมาทกฎหมายยังได้บัญญัติครอบคลุมไปถึงการคุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลมาจากการทำความผิด กล่าวคือ หากผู้ใดกระทำโดยประมาทนามลพิษหรือวัตถุที่เป็นอันตรายเข้าสู่ระบบถ่ายเทน้ำเสียหรือนำเข้าไปสู่งานบำบัดสาธารณะ ซึ่งบุคคลนั้นรู้หรือควรจะรู้ว่าจะทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล หรือทรัพย์สิน โดยฝ่าฝืนข้อจำกัดในการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขการให้อนุญาตในการบำบัดตามกฎหมาย ผู้ที่มีความผิดและต้องระวางโทษเช่นเดียวกับที่กำหนดในมาตรา 1319(c)A. และมาตรา 1319(c)B.

(2) บทบัญญัติกรณีการกระทำโดยจงใจ (Knowing) กล่าวคือ เมื่อผู้ใดกระทำการโดยจงใจเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบทบัญญัติ ซึ่งกำหนดไว้ เกี่ยวกับเรื่องคุณภาพของน้ำและขีดจำกัดการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม (มาตรา 1311 และ มาตรา 1312) หรือการป้องกันน้ำเสียตามมาตรฐานการควบคุมการทิ้งของเสียแห่งชาติ (มาตรา 1316) หรือเรื่องมาตรฐานการปล่อยน้ำทิ้งเป็นพิษและการบำบัดก่อนการปล่อยน้ำทิ้ง (มาตรา 1317) หรือเรื่องของการรายงานบันทึกและการตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้หรือการติดตั้งเครื่องมือตรวจสอบสภาพน้ำ ตลอดจนวิธีบำรุงรักษาเครื่องมือ (มาตรา 1318) หรือเรื่องการปล่อยมลพิษพิเศษลงสู่แหล่งน้ำ รวมทั้งข้อกำหนดหรือเงื่อนไข การอนุญาตให้ปล่อยสิ่งทำให้เกิดมลภาวะสู่สิ่งแวดล้อม (มาตรา 1328, 1342 และ มาตรา 1344) ผู้ที่มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่น้อยกว่า 5,000 และไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์ต่อวันที่ทำการฝ่าฝืน หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าการกระทำผิดนั้นเป็นการกระทำฝ่าฝืนหลังจากที่บุคคลนั้นกระทำความผิดมาแล้ว โทษจะเปลี่ยนเป็นปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์ต่อวันที่ทำการฝ่าฝืน หรือจำคุกไม่เกิน 6 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 1319(c)(2)A.)

(3) บทบัญญัติกรณีการกระทำให้เกิดอันตรายโดยจงใจ (Knowing endanger)

กล่าวคือ เมื่อผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบทบัญญัติ ซึ่งกำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องคุณภาพของน้ำและขีดจำกัดการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม (มาตรา 1311 และ มาตรา 1312) หรือเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการตามแผนการควบคุมคุณภาพของน้ำ (มาตรา 1313) หรือการป้องกันน้ำเสียตามมาตรฐานการควบคุมการทิ้งของเสียแห่งชาติ (มาตรา 1316) หรือเรื่องมาตรฐานการปล่อยน้ำทิ้งเป็นพิษและการบำบัดก่อนการปล่อยน้ำทิ้ง (มาตรา 1317) หรือเรื่องของการรายงานบันทึกและการตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้หรือการติดตั้งเครื่องมือตรวจสอบสภาพน้ำ ตลอดจนวิธีบำรุงรักษาเครื่องมือ (มาตรา 1318) หรือเรื่องการปล่อยมลพิษพิเศษลงสู่แหล่งน้ำ รวมทั้งข้อกำหนดหรือเงื่อนไขการอนุญาตให้ปล่อยสิ่งทำให้เกิดมลภาวะสู่สิ่งแวดล้อม (มาตรา 1328, 1342 และ มาตรา 1344) โดยจงใจ และผู้กระทำรู้ว่าในขณะนั้นเขาได้ทำให้บุคคลอื่นตกอยู่ในอันตรายที่เกิดขึ้นถึงแก่ชีวิตหรือได้รับอันตรายแก่กายอย่างสาหัส บุคคลนั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 250,000 ดอลลาร์หรือจำคุกไม่เกิน 15 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าหากเป็นกรณีที่มีความผิดตามอนุมาตรานี้ผู้กระทำความผิดมีฐานะเป็นองค์การ ผู้นั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 250,000 ดอลลาร์และถ้าการกระทำผิดนั้นเป็นการกระทำฝ่าฝืนหลังจากที่บุคคลนั้นกระทำความผิดมาแล้ว โทษสูงสุดที่ผู้กระทำจะได้รับจะเป็นสองเท่าของโทษจำคุกและโทษปรับ (มาตรา 1319(C)(3)A.)

(4) บทบัญญัติเกี่ยวกับการให้การอันเป็นเท็จ (False statements) กล่าวคือ

หากบุคคลใดให้การทำแผนการหรือเอกสารหลักฐานใดๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นเท็จโดยจงใจ หรือทำปลอม หรือเสนอใช้เครื่องมือที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย บุคคลนั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งจำและปรับ และถ้าการกระทำนั้นเป็นการฝ่าฝืนหลังจากที่บุคคลนั้นกระทำความผิดมาแล้ว โทษจะเปลี่ยนเป็นปรับไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 4 ปี หรือทั้งจำและปรับ (มาตรา 1319(C)(4))

กฎหมายควบคุมภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จมากในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม คือ

1) กฎหมายที่มีส่วนช่วยให้มีการบังคับให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย มีขอบเขตที่กว้างขวางซึ่งตรงกับอุปนิสัยของชาวอเมริกาเอง ก็เป็นคนที่รักสิทธิ จึงทำให้มีการใช้สิทธิทางศาลกันอย่างกว้างขวาง เป็นการดำเนินการฟ้องร้องเพื่อป้องกันไว้ก่อน

2) ในส่วนการบังคับใช้มาตรการทางอาญา เพื่อคุ้มครองผู้ได้รับความเสียหายและเดือดร้อน และเพื่อควบคุมป้องกันสิ่งแวดล้อม มีขอบเขตกว้างขวางสอดคล้องรองรับกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม

ขณะเดียวกันประเทศสหรัฐอเมริกามีความพยายามที่จะส่งเสริมให้ประชาชนสนใจในการป้องกันสิ่งแวดล้อมและเพิ่มการเรียกร้องให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ได้ทำให้เกิดแรงกดดันต่อศาลที่จะลงโทษนิติบุคคลผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมากกว่าที่จะคิดว่านิติบุคคลผู้นั้นเป็นผู้แสวงหาผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเท่านั้น เพราะว่าการตัดสินใจทางธุรกิจที่จะนำผลประโยชน์ที่มากกว่าเข้าสู่บริษัทเป็นความหวาดวิตกต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม แต่ถือว่าการประกอบอาชญากรรมที่สร้างความเสียหายให้แก่ประชาชน¹⁶³ ต่อมาความเปลี่ยนแปลงทางสังคมทำให้เกิดการยอมรับว่านิติบุคคลสามารถที่จะกระทำการโดยจงใจได้และสามารถที่จะกระทำในสิ่งชั่วร้ายได้พอๆ กับการกระทำในสิ่งที่ดีๆ

จากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคลในการกระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ก็ปรากฏว่ามีการลงโทษนิติบุคคลที่หนักขึ้น ไม่ว่าจะเป็นโทษปรับหรือโทษจำคุก โดยสรุปกล่าวได้ว่า กฎหมายควบคุมภาวะมลพิษทางสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการทางอาญาลงโทษผู้กระทำความผิด อาจกล่าวได้ดังนี้

1) สภาพบังคับสำหรับผู้กระทำละเมิดต่อกฎเกณฑ์มาตรฐาน คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในกฎหมายโดยตรง การฝ่าฝืนหรือการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้มีอำนาจทางกฎหมายหรือต่อข้อกำหนด ระเบียบที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นๆ

2) กฎหมายแบ่งระดับความผิดทางสิ่งแวดล้อมออกเป็น 3 ระดับ คือ การกระทำโดยจงใจให้เกิดอันตราย การกระทำโดยจงใจ และการกระทำโดยประมาท โดยกฎหมายกำหนดโทษไว้ 2 ลักษณะ คือ โทษจำคุกและโทษปรับ

เป็นที่น่าสังเกตว่าโทษปรับนั้น กฎหมายจะกำหนดให้ลงโทษปรับต่อวันที่กระทำความผิดหรือฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย จึงเป็นการสอดคล้องกับรูปแบบการลงโทษตามทฤษฎีสัมพันธ (Relative Theory) ซึ่งทำให้ทราบความชัดเจนว่ารัฐมีความมุ่งหมายที่จะใช้มาตรการทางอาญาควบคุมปัญหาการกระทำความผิดทางสิ่งแวดล้อมโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะปกป้องผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม และเพื่อเป็นการสนับสนุนนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐให้ดำเนินไปอย่างราบรื่นอีกทางด้วย

จะเห็นได้ว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา การควบคุมดูแลโรงงานอุตสาหกรรมมิให้ก่อปัญหาน้ำเสียเป็นการกระจายอำนาจในการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุม บังคับ

¹⁶³ Anthony J. Celebreze, Jr., "Corporate and Individual Officer Liability" in The Harvard Environmental Law Review, Vol.14, No.1, 1990, p.238.

โดยรัฐบาลกลางจะไม่เข้าไปแทรกแซงหรือก้าวก่าย เว้นแต่จะเป็นปัญหาระหว่างรัฐหรือเขต ต่อเนื่อง รัฐบาลจะเข้ามาดูแลเพราะถือว่าแต่ละรัฐต่างมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองอีกทั้งยังเปิด โอกาสให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเป็นการประกันว่ากฎหมาย (Clean Air Act : CAA) จะมีการใช้บังคับ โดยทำหน้าที่เสมือนอัยการในภาคเอกชน (Private Attorney Generals) โดยสามารถฟ้องคดีที่ศาลมลรัฐเพื่อขอให้มีคำสั่งห้ามเพื่อบรรเทาความเสียหาย (Injunctive Relief) โดยให้แก่ใจหรือหยุดการกระทำอันละเมิดต่อกฎหมาย และให้ชำระค่าปรับเป็นค่าเสียหายที่จ่าย ให้รัฐ (Civil Penalty)¹⁶⁴

3. กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป

ประเทศในกลุ่มทวีปยุโรป ได้นำเอาหลักการในเรื่องการป้องกันหรือระมัดระวังล่วงหน้า มาปรับใช้เป็นกฎหมายภายในประเทศค่อนข้างเคร่งครัด ดังนั้น การคาดคะเนหรือประเมินผล กระทบทางสิ่งแวดล้อมเอาไว้ก่อน เพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมมาใช้อย่างจริงจังก่อนที่จะอนุญาต ให้เริ่มดำเนินกิจการ จึงเป็นวิธีการที่ควรจะได้รับ การสนับสนุนให้มีการปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างเคร่งครัด แนวความคิดของหลักการดังกล่าวจึงเป็นกลไกสำคัญที่จะผลักดันให้การประยุกต์ใช้ กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และโรงงานอุตสาหกรรมก็ต้องตระหนักถึงการสร้างระบบป้องกันในผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้ มีประสิทธิภาพมากที่สุด¹⁶⁵ โดยอาศัยหลักการระมัดระวังล่วงหน้า (Precautionary Principle)¹⁶⁶ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) หลักการระมัดระวังล่วงหน้า (Precautionary Principle) หรือระมัดระวังเอาไว้ก่อน เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อม สิ่งมีชีวิตและมนุษย์ เป็นแนวความคิดที่ตั้งอยู่บน พื้นฐานที่ว่า การป้องกัน (Prevention) เป็นวิธีทางที่ถูกต้องและดีกว่าการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง โดยเฉพาะการจัดให้มีมาตรการป้องกันการปล่อยของเสียในรูปแบบต่างๆ จากกิจกรรมโรงงาน

¹⁶⁴ คมวัชร เอียงอึ้ง (2551) “การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา” วารสารศาล ยุติธรรมปริทัศน์ 2, 5 (กรกฎาคม) : 68-89

¹⁶⁵ Bernhard Glaeser, Environmental policy : the example of the Federal Public of Germany in the international context (Germany : GFD, 1988), p. 23-24.

¹⁶⁶ United Nations Environment Programme, Regional seas (GESAM : The state of the marine environment), UNEP Regional Seas reports and study No. 115 (UNEP : Oceans and Coastal Programme activity Center, 1990), p. 85.

อุตสาหกรรมเสียก่อนที่จะเกิดความเสียหายขึ้นเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งหลักการนี้เป็นที่ยอมรับโดยที่ประชุมนานาชาติ (The First International Conference on the Projection of the North Sea in 1984 and The Second International Conference in 1987) ถึง 2 ครั้งด้วยกัน คือ ในปี พ.ศ.2527 และ พ.ศ.2530 ว่าเป็นหลักการที่ดีและเหมาะสมต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมที่ควรได้รับการสนับสนุนให้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของแต่ละประเทศขึ้นรับรองอีกขั้นตอนหนึ่งด้วย

หลักการในเรื่องการป้องกันหรือระมัดระวังสิ่งแวดล้อม เป็นหลักการที่ควรจะได้รับ การปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและจริงจัง เพื่อความจำเป็นในการป้องกันมิให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลายหรือ ถูกปนเปื้อนด้วยสารพิษหรือสิ่งอันไม่พึงประสงค์ ตลอดจนการรักษาคุณภาพทางสิ่งแวดล้อมเอาไว้ ในลักษณะของการควบคุมให้ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมทั้งหลายพยายามหยุดการ ปล่อยของเสียหรือน้ำเสียหรือการทิ้งกากของเสียที่เป็นอันตราย (Hazardous wastes) ที่ไม่ได้ มาตรฐานออกสู่ระบบสิ่งแวดล้อม

(2) หลักผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ (Polluter Pays Principle) หลักการนี้ได้รับอิทธิพล มาจากหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ว่า ใครก่อมลพิษ ผู้นั้นต้องรับผิดชอบ หลักการนี้ ไม่ใช่เรื่องแค่ต้องจ่ายค่าเสียหายเท่านั้น หากแต่รวมถึงหน้าที่ที่ต้องกำจัดของเสียให้หมดไปด้วย

(3) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Principle) หลักการนี้ถือว่า หน้าที่ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมมิใช่ของรัฐเท่านั้น นอกจากนี้ถือว่าเรื่องดังกล่าวไม่ใช่เรื่องที่ขัด ต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม หากแต่เป็นเรื่องที่ช่วยส่งเสริมกัน หลักความร่วมมือกันนี้มี ทั้งในลักษณะการกระจายหน้าที่ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม และกระจายอำนาจควบคุม หลักการให้ทุก คนรับผิดชอบนี้ตรงกันข้ามกับหลักผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ เพราะเป็นกรณีที่มีการก่อมลพิษ บางอย่างไม่สามารถหาตัวผู้รับผิดชอบได้ชัดเจน พิสูจน์ได้ยากว่าผู้ใดต้องรับผิดชอบมากน้อยเพียงใด หรือเป็นกรณีที่ทุกคนเป็นผู้ก่อมลพิษร่วมกัน จึงต้องมีมาตรการที่บังคับให้ต้องรับผิดชอบร่วมกัน เช่น เรื่องภาษีมลพิษ เป็นต้น

เนื่องจากประเทศในกลุ่มทวีปยุโรปมีจำนวน 27 ประเทศ ผู้วิจัยจึงขอยกตัวอย่างประเทศ ที่เด่นชัดในเรื่องสิ่งแวดล้อม ดังนี้

3.1 กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำของประเทศเยอรมนี

เยอรมนีเป็นประเทศหนึ่งในยุโรปที่มีระบบการควบคุมการเน่าเสียของแหล่งน้ำได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่มีน้ำทิ้งที่ต้องบำบัด และให้รัฐช่วยกำจัดน้ำ ทิ้งหรือโรงงานที่กำจัดน้ำทิ้งตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด ต้องเสียภาษีน้ำทิ้งและโรงงานที่ปล่อยน้ำทิ้ง ต้องปรับปรุงกระบวนการผลิตให้น้ำทิ้งมีความสกปรกน้อยที่สุด เนื่องจากภาษีน้ำทิ้งคิดเป็นหน่วย ของความสกปรก ถ้ามีสารปนเปื้อนสูงก็จะต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงขึ้นอีกด้วย

ทั้งนี้กลุ่มสหภาพยุโรปได้ออกกฎระเบียบในการกำจัดน้ำเสียมาตั้งแต่ปี 1973 และต่อมาได้มีการพัฒนากฎระเบียบมาตรฐานคุณภาพในการปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมประเทศเยอรมนีจึงต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบการกำจัดน้ำเสีย ซึ่งปัจจุบันมีกฎระเบียบที่ออกมาหลายฉบับ เช่น¹⁶⁷

- กฎระเบียบว่าด้วยการป้องกันและลดมลพิษในสิ่งแวดล้อมของสารเอสเบสตอส (Council Directive 87/217/EEC on The prevention and reduction of environment pollution by asbestos)

- กฎระเบียบว่าด้วยวิธีการในการลดและการจัดการสารปนเปื้อนที่เป็นมลพิษจากอุตสาหกรรม (Council Directive 92/112/ EEC on procedures for harmonising the programs for the reduction and eventual elimination of pollution caused by waste from the titanium dioxide industry)

- กฎระเบียบที่เป็นที่รู้จักกันดีที่ออกมาในปี 1976 เกี่ยวกับสารอันตรายที่เป็นพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมที่กำหนดไว้ในกฎระเบียบ 76/464/EEC (Council directive on pollution caused by certain substances discharged into the aquatic environment of the community) เกี่ยวกับสารอันตรายที่ปล่อยลงสู่แม่น้ำต่างๆ และยังได้กำหนดมาตรฐานของสารพิษที่ปล่อยและการสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย (Waste Water Treatment) มาตรา 3 ข้อ 2 ผู้มีอำนาจท้องถิ่นต้องกำหนดมาตรฐานการปล่อยของเสียของสารใดๆ ในน้ำ

- กฎระเบียบ Directive 91/271/EEC เกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสีย ท้องถิ่นที่มีการกำหนดการจัดการและวิธีในการบำบัดน้ำเสียในการที่จะปล่อยลงสู่ทะเลบอลติกและทะเลเหนือ การบำบัดน้ำเสียต้องสามารถลดสารฟอสเฟตและไนโตรเจนในน้ำด้วย

ต่อมาเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 1998 ได้มีการกำหนดรายละเอียด เกี่ยวกับการควบคุมน้ำเสีย และการปล่อยน้ำเสีย ดังนี้¹⁶⁸

- (1) ระบบการควบคุมน้ำเสียที่เหมาะสมจะต้องไม่เกินกว่า 10,000 P.E
- (2) ก่อนที่จะมีการปล่อยน้ำเสียจะต้องมีการบำบัดน้ำเสียเสียก่อน

¹⁶⁷ อ้างถึงใน สุธาราวรรณ จิตรเกตุ มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมโรงงานอุตสาหกรรมให้มีระบบบำบัดน้ำเสียอย่างมีประสิทธิภาพ วิทยานิพนธ์ชั้นศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกริก (2549) หน้า 98-100

¹⁶⁸ Urban waste water treatment, [http://europa.eu/legislation_summaries/environment/water_protection _management/128008_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/water_protection/_management/128008_en.htm).

(3) เปอร์เซ็นต์ต่ำที่สุดของการลดของการบำบัดน้ำเสียในพื้นที่ อย่างน้อยต้องลด ฟอสฟอรัส ร้อยละ 75 และไนโตรเจน ร้อยละ 75

ทั้งนี้ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศในเครือสหภาพยุโรป จะใช้ กฎหมาย สหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำ (European Commission Water Framework Directive : WFD)¹⁶⁹ เป็นหนึ่งในโครงสร้างทางกฎหมายที่สหภาพยุโรปกำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากร น้ำ ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 หัวใจสำคัญของแนวทางในการบริหารจัดการน้ำตามกฎหมาย สหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำ (WFD) คือ การบริหารจัดการน้ำแบบพื้นที่ลุ่มน้ำ ซึ่งเริ่ม ตั้งแต่พื้นที่ต้นน้ำ ลุ่มน้ำสาขา ไปจนถึงปากแม่น้ำ โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับมิติของการ บริหารจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำ ที่มีอาณาเขตร่วมกันตั้งแต่สองประเทศขึ้นไป มีการกำหนดเป้าหมายและ เส้นตายให้แต่ละประเทศในการป้องกัน แก้ไข และปรับปรุงแหล่งน้ำ อันได้แก่ แม่น้ำ ทะเลสาบ ป่า ชายเลน พื้นที่ชายฝั่ง และน้ำใต้ดิน ให้มีสถานะด้านสิ่งแวดล้อมอยู่ในเกณฑ์ดี (Environmental Good Status) ภายในปี ค.ศ. 2015 นอกจากนี้กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำ (WFD) กำหนดให้ทุกประเทศจัดทำแผนการบริหารจัดการและแผนปฏิบัติการต่างๆ ที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุ เป้าหมายที่วางไว้ ให้เสร็จภายในระยะเวลา 6 ปีหลังจากกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการ ลุ่มน้ำ WFD มีผลบังคับใช้ และให้ทำการปรับปรุงแผนทุกๆ 6 ปี อีกด้วย ประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ เป็นประเด็นที่ WFD ให้ความสำคัญเช่นกัน กล่าวคือ WFD กำหนดให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ใช้มาตรการในการเก็บค่าธรรมเนียมการให้ บริการน้ำประปาและการบำบัดน้ำเสีย ซึ่งได้คิดรวม ค่าใช้จ่ายในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการใช้ทรัพยากรเข้า ไว้ด้วยกัน นอกจากนี้ แต่ละ ประเทศจะต้องกำหนดมาตรการในการรักษา ป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านคุณภาพน้ำอย่างเฉลียว ฉลาดและคุ้มค่า (cost-efficient measures) สำหรับประเทศที่ไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายภายในเส้นตายของ WFD เนื่องจากจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนสูง ประเทศนั้น สามารถขอขยายเวลาการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายออกไปจากปี ค.ศ. 2015 ได้ แต่ทั้งนี้จะต้อง นำเสนอหลักเกณฑ์ที่ใช้ตัดสินความสามารถในการใช้จ่ายเงิน และผลการวิเคราะห์ต้นทุนและ ผลประโยชน์ของมาตรการต่างๆ ประกอบด้วย

ตามกฎหมายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ Federal Water Act-WHG มีการ ปรับปรุงแก้ไขในปี 2002 ในกระบวนการของระบบบำบัดน้ำเสีย จะต้องมีการตรวจสอบค่า ไนโตรเจน ตามมาตรา 11 ดังนั้น โรงงานอุตสาหกรรมจะต้องเข้าระบบรวบรวมน้ำเสียและโรงงาน

¹⁶⁹ กระบวนการคิดในการวางแผนและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบเยอรมัน, <http://kamkaew.wordpress.com/2013/02/1>.

บำบัดน้ำเสียตามที่มีการกำหนดไว้ และโรงงานที่เข้าสู่ระบบนี้ควรมีการกำหนดการสร้างระบบบำบัดน้ำเสียเบื้องต้นตามคำสั่ง ดังนี้

(1) สามารถป้องกันสุขภาพของพนักงานทั้งในระบบรวบรวมและโรงงานบำบัดน้ำเสีย

(2) ต้องมีความมั่นใจว่าการดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสียจะต้องมีประสิทธิภาพ

(3) ต้องมีความมั่นใจว่าน้ำทิ้งที่ออกมาจากโรงงานบำบัดน้ำเสียไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและป้องกันไม่ให้อื่นจะต้องได้รับน้ำเสียของรัฐนั้นอีกด้วย

นอกจากนี้ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการปล่อยสารมลพิษ โดยเฉพาะ คือ The Water Charges Act¹⁷⁰ ที่ใช้บังคับในปี ค.ศ. 1976 นับว่าเป็นกฎหมายที่นำแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ โดยให้ผู้มีอำนาจในท้องถิ่นจัดเก็บค่าปล่อยมลพิษ และมีการปรับปรุงแก้ไขในปี ค.ศ.2001 โดยการนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายตามปริมาณสารพิษที่มีการปล่อยออกมา ซึ่งในปี ค.ศ.2002 ค่าธรรมเนียมในการปล่อยมลพิษอยู่ที่ประมาณ 35.79 ยูโร การจัดเก็บค่าธรรมเนียมนี้เป็นมาตรการจูงใจในทางเศรษฐศาสตร์ในการลดค่าปล่อยมลพิษ นอกจากนี้ ถ้าโรงงานอุตสาหกรรมได้มีการลงทุนและปรับปรุงวิธีการบำบัดน้ำเสียให้มีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้มีการจ่ายค่าธรรมเนียมลดน้อยลงด้วย

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมของเยอรมนีไม่ได้จัดการโดยหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังมีหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานด้านเกษตรกรรม หน่วยงานด้านการขนส่ง และหน่วยงานด้านเหมืองแร่ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่จัดการด้านสิ่งแวดล้อม คือ หน่วยงานของมลรัฐ และหน่วยงานของท้องถิ่น¹⁷¹ ประกอบกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของเยอรมนีให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังทุกขั้นตอน อีกทั้งตัวบทกฎหมายมิได้เป็นเพียงเครื่องมือบังคับข่มขู่ประชาชนให้ต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนจะได้รับโทษเท่านั้น แต่ในทางตรงกันข้ามกลับมีมาตรการมากมายที่เข้ามาจัดการปัญหาและวางกรอบให้ประชาชนต้องกระทำตามไปอย่างมีความเหมาะสม เช่น การรับฟังความคิดเห็น หรือ

¹⁷⁰ อ้างถึงใน สุทธาวรรณ จิตรเกตุ มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมโรงงานอุตสาหกรรมให้มีระบบบำบัดน้ำเสียอย่างมีประสิทธิภาพ วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกริก 2549 หน้า 100

¹⁷¹ เชาวลิต แจ็งอักษร มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2550 หน้า 125

มาตรการจูงใจให้ประชาชนคุ้มครองรักษาสสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้นในภาพรวมกระบวนคิดและแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศเยอรมนีถือเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับหลายๆ ประเทศที่มีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นแบบแบ่งพื้นที่ลุ่มน้ำ

3.2 กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำของประเทศไทย

ในกลางศตวรรษที่ 19 ประเทศไทยเคยประสบปัญหามลพิษทางน้ำจนเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนมาแล้ว โดยเฉพาะความเน่าเสียของน้ำในแม่น้ำแควอันเกิดจากการถ่ายเทของเสียปนไปกับน้ำเสียของผู้อยู่อาศัยรวมทั้งการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดโรคระบาดบนทอนสุขภาพและอนามัยของประชาชน ประเทศไทยพยายามหาทางแก้ไขความเดือดร้อนที่มีสาเหตุมาจากมลพิษทางน้ำ โดยออกกฎหมายควบคุมน้ำเสียหลายฉบับ เพื่อใช้ควบคุมป้องกันมลพิษทางน้ำ คือ The Rivers Pollution Act ค.ศ. 1876 และมีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์เป็นระยะ นอกจากนั้น ได้ออกประกาศใช้ The Rivers Boards Act 1948 ประกอบด้วยคณะกรรมการทำหน้าที่ควบคุมดูแลแม่น้ำสายต่างๆ เพื่อมิให้เกิดมลพิษทางน้ำ ควบคุมการปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมอย่างเข้มงวด โรงงานอุตสาหกรรมจะต้องขออนุญาตและได้รับความยินยอมก่อน โดยคณะกรรมการจะตรวจคุณภาพน้ำทิ้งอย่างเคร่งครัด ต่อมาได้มีการออก The Water Resources Act 1963 เพื่อกำหนดนโยบายและหาทางป้องกันและบำรุงแหล่งน้ำมิให้น้ำเสีย มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อควบคุมดำเนินการเช่นกัน นอกจากนั้นยังมีการตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำขึ้นมาอีกเป็นระยะๆ

ด้านการฟ้องร้องตามสิทธิของเอกชนที่กฎหมายคุ้มครองนั้น กฎหมาย Common Law ของอังกฤษ ได้วางหลักในการควบคุมการใช้น้ำไว้ในหลักสิทธิของเจ้าของที่ดินที่อยู่ตอนใต้ของน้ำ มีสิทธิที่จะได้รับน้ำที่ไหลผ่านที่ดินของตน โดยปราศจากการทำให้สกปรกจากเจ้าของที่ดินที่อยู่เหนือน้ำ ลงในแหล่งน้ำที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน นอกเสียจากได้มีการบำบัดหรือทำให้เป็นน้ำที่ได้มาตรฐาน ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย The Public Health Act¹⁷²

ในปี 1973 มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพน้ำอีกฉบับหนึ่งของอังกฤษ¹⁷³ ได้แก่ The Water Act 1973 ซึ่งบัญญัติขึ้นมาเพื่อจัดทำนโยบายรวมด้านคุณภาพและปริมาณของน้ำในอังกฤษและเวลส์ โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวกับน้ำ (water authorities) ขึ้นถึง 10 หน่วยงาน

¹⁷² Aarne P. Vesilind and Jeffery J. Peirce, Environmental Pollution and Control, 2d ed. (Boston : Butterworth, 1983), p.4.

¹⁷³ อ้างถึงใน เมธี สุตรสุนทร และอำนาจ พรหมมะ, การพัฒนาและแก้ไขปัญหาหน้าเพื่อการอุตสาหกรรม คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา 2549 หน้า 17-18

ทำหน้าที่ด้านการจัดสรรน้ำ การจัดการน้ำเสีย การอนุรักษ์น้ำ การควบคุมมลพิษทางน้ำ และการดูแลเกี่ยวกับการประมง กฎหมายฉบับนี้ยังได้ตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาส่วนกลางขึ้น 2 กลุ่ม คือ

The National Water Council (NWC) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการวางแผนนโยบายทางด้านน้ำของชาติ ตลอดจนให้คำปรึกษาทางด้านต่างๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ แก่หน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับน้ำ ส่งเสริมการศึกษาวิจัย การฝึกอบรม การจัดเตรียมแผนและโครงการต่างๆ ทั่วทั้งประเทศอังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ นอกจากนี้แล้วยังมีหน้าที่พิจารณาตารางสำหรับการตรวจวัดและพิจารณาคำมาตรฐานน้ำที่เหมาะสม องค์การของ NWC นี้ประกอบด้วย ประธาน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดย รัฐมนตรี (Secretary of state) ประธานของหน่วยงานที่เกี่ยวกับน้ำ (water authorities) ซึ่งมี 10 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 10 คน ซึ่ง 8 คน แต่งตั้งโดย Secretary of state และอีก 2 คน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ประมง และอาหาร¹⁷⁴

ส่วน The Water Space Amenity Commission (WSAC) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับนโยบายแหล่งน้ำเพื่อการพักผ่อน เป็นพี่เลี้ยงของ NWC และหน่วยงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติเกี่ยวกับน้ำ (water authorities) ในการจัดทำแผนและโครงการ เป็นต้น กรรมการของ WSAC ประกอบด้วย ประธานซึ่งแต่งตั้งจากผู้ที่เป็กรรมการใน NWC โดย Secretary of state ประธานของหน่วยงานที่เกี่ยวกับน้ำ (water authorities) และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 10 คน ซึ่งแต่งตั้งโดย Secretary of state ภายใต้การเสนอแนะของที่ประชุมท้องถิ่น คณะกรรมการท่องเที่ยว (English Tourist Board) คณะกรรมการการกีฬา (The Sport Council) และหน่วยงานหรือสมาคมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวกับน้ำ (water authorities) 10 หน่วยงานนี้ หน่วยงานที่ใหญ่ที่สุด คือ Thames Water Authority ซึ่งรับผิดชอบพื้นที่บริเวณลุ่มแม่น้ำเทมส์และแม่น้ำลิ ซึ่งครอบคลุมเนื้อที่ 13,000 ตารางกิโลเมตร มีพนักงาน 11,000 คน โดยได้รับงบประมาณในแต่ละปีมากกว่า 500 ล้านปอนด์ ให้บริการประชาชนกว่า 11 ล้านคน ซึ่งร้อยละ 60 เป็นผู้อาศัยในกรุงลอนดอน โดยให้บริการน้ำแก่ประชาชนวันละประมาณ 4,700,000 ลูกบาศก์เมตร และจัดการน้ำเสียประมาณ 4,177,000 ลูกบาศก์เมตร ที่ถูกปล่อยออกมาในแต่ละวัน

Thames Water นี้ ดำเนินงานโดยประธานซึ่งแต่งตั้งโดย Secretary of State for the Environment กรรมการ 2 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ประมง และอาหาร

¹⁷⁴ Halbury's status of England, 1984 .อ้างถึงใน เมธี สุตรสุคนธ์ และอำนาจ พรหมมะ การพัฒนาและแก้ไขปัญหาสำหรับการอุตสาหกรรม คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา 2549 หน้า 17-18

โดยตั้งจากผู้ที่มีประสบการณ์และความรู้ทางการเกษตร ชลประทาน และการประมง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่า 8 คน แต่ไม่เกิน 12 คน แต่งตั้งโดย Secretary of State กรรมการทั้งหมดนี้จะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในขณะเดียวกันคณะกรรมการนี้มีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์นโยบายและแนวทางการดำเนินงานทั้งระยะสั้นและระยะยาว

3.3 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมทางน้ำของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป พบว่าการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและของเสีย นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปได้ดำเนินการตามแนวของหลักความระมัดระวัง และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยเครื่องมือต่างๆ ในด้านองค์กร การเงิน และการบริหารจัดการพร้อมที่จะทำให้นโยบายดังกล่าวนี้จะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นการมีส่วนร่วมของสาธารณชนยังถือเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่เป็นส่วนสำคัญในนโยบายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปด้วย สถาบันและองค์กรต่างๆ ของสหภาพยุโรปต้องให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการเตรียมแผนงานและโครงการด้านสิ่งแวดล้อม บทบัญญัติในเรื่องนี้รวมถึงกรอบเวลาที่สมเหตุสมผลสำหรับการแจ้งให้สาธารณชนทราบถึงแผนงานและโครงการ การจะมีส่วนร่วมได้อย่างไร รวมทั้งการมีส่วนร่วมของสาธารณชนอย่างมีประสิทธิภาพในการเตรียมเอกสารต่างๆ อนุญาตให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการเตรียม แผนงานและโครงการตั้งแต่เริ่มต้น ทำให้แน่ใจว่ามีการอธิบายอย่างมีเหตุผลถึงผลของการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจครั้งสุดท้าย กำหนดว่าสาธารณชนใดอาจจะมีส่วนร่วมได้ รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ

ทั้งนี้ ศ.ดร. ฮันซ์ จาราส มหาวิทยาลัยแห่งเมืองมุนสเตอร์ เยอรมัน ได้อธิบายว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการเข้ามามีส่วนสำคัญในการอนุมัติโครงการและขั้นตอนในการวางแผน ด้วยการขยายการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน¹⁷⁵ อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 หรืออนุสัญญาอาร์ฮุส (The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters 1998- The Aarhus Convention) ได้วางหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยหลักการสามประการที่สำคัญด้วยกัน ได้แก่ การสนับสนุนให้มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม (Access to Environmental Information) การสนับสนุนให้ประชาชนหรือสาธารณชน มีส่วนร่วมใน

¹⁷⁵ การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในยุโรป, ค้นคืน 15 ตุลาคม 2555 จาก http://www.atnnonline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=10512:2010-03-05-10-41-02&catid=76:opinion.

การตัดสินใจกรณีอันอาจเกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมต่อประชาชน (Public Participation in Decision-making) และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีและข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม (Access to Justice in Environmental Matters)¹⁷⁶ ซึ่งได้บัญญัติขึ้นในวันที่ 25 มิถุนายน 1998 ณ เมืองอาร์ฮุส ประเทศเดนมาร์กและลงนามโดยประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในปี 1998 มีผลบังคับใช้เมื่อ 30 ตุลาคม 2001 อนุสัญญาอาร์ฮุสนี้ได้ออกมาเพื่อ ช่วยคุ้มครองสิทธิของคนได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่เพียงพอต่อสุขภาพและความอยู่ดีกินดี¹⁷⁷ ทั้งนี้ ผลจากอนุสนธิสัญญาดังกล่าวได้ทำให้สหภาพยุโรปตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมากขึ้นในกรณีของการอนุมัติโครงการขนาดใหญ่ รวมทั้งแผนดำเนินการ ซึ่งเป็นไปตามแนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปที่ 2003/35 ที่ระบุถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามแนวปฏิบัติดังกล่าวไม่ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงมากมายในประเทศเยอรมัน เนื่องจากในประเทศเยอรมนีมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นปกติอยู่แล้ว สำหรับขั้นตอนในการอนุมัติโครงการที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะโครงการที่มีความเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ โดยในขั้นของการวางแผนได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น ยกตัวอย่างเช่น การวางแผนเมือง และการวางแผนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้าน ตัวอย่างเช่น การวางแผนด้านคุณภาพอากาศ เป็นต้น แสดงให้เห็นว่า แม้ว่าการวางแผนต่าง ๆ นั้นจะมีจุดมุ่งหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ ก็ยังอาจก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อื่นๆ ได้อีก ดังนี้ จึงจำเป็นต้องให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและควบคุมดูแลในเรื่องดังกล่าว

ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชน มีการจำกัดซึ่งการรับฟังความคิดเห็น (Formal Hearings) มากขึ้นในระยะหลัง ซึ่งโดยปกติรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในเยอรมันนั้น ได้แก่ การประกาศต่อสาธารณชนเกี่ยวกับโครงการหรือแผนงานดังกล่าว การเปิดโอกาสให้หน่วยงานรัฐอื่นๆ และประชาชนได้ยื่นคำคัดค้าน นอกจากนี้ ยังรวมถึงการเปิดให้มีการรับฟังความเห็นอย่างเป็นทางการ กล่าวคือ ผู้ใดก็ตามที่ยื่นคำคัดค้านจะได้รับเชิญมาให้อธิบายถึงข้อคัดค้านดังกล่าว รวมทั้งถกเถียงเกี่ยวกับโครงการต่อผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในโครงการอีกด้วย ซึ่งกฎหมายเยอรมันได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้มากกว่าที่ปรากฏในกฎหมายสหภาพยุโรป

¹⁷⁶ Nadal, C., 'Pursuing substantive environmental justice: the Aarhus Convention as a 'pillar' of empowerment' (2008) E.L.Rev., 10 (1), 28-45. อ้างถึงใน ปีติเทพ อยู่ยืนยง, ค้นคืน 14 พฤษภาคม 2556, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1538>

¹⁷⁷ สมบัติ พฤติพงษ์ศักดิ์ "กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป" วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์ 1, 7 (กรกฎาคม) 2550: 75-80.

อย่างไรก็ตาม การรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวยังเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันอยู่ในทางปฏิบัติ เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นมักจะเกิดขึ้นในช่วงท้ายๆ ของกระบวนการตัดสินใจ การรับฟังความคิดเห็นจึงเป็นประโยชน์ในส่วนรายละเอียดของโครงการ แต่ในกรณีส่วนใหญ่ประชาชนไม่ได้มีความสนใจในรายละเอียดของโครงการ แต่มุ่งหวังที่จะชัดเจนว่ามีมีการดำเนินงานตามโครงการเป็นผลสำเร็จ หรือมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของโครงการ จึงเป็นผลให้การรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมายว่าด้วยการปล่อยมลภาวะ ซึ่งเคยเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติได้กลายเป็นเพียงการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตในปัจจุบัน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีบทบาทมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในกรณีของสมาคมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Associations) กล่าวคือ องค์กรทางสิ่งแวดล้อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลเองได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบ เมื่อปรากฏว่ามีการละเมิดต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ ลักษณะของการฟ้องคดีแบบกลุ่ม (Class action) จึงสามารถพบได้ทั่วไปในกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติ แต่อย่างไรก็ตาม ระบุว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติดังกล่าวจะคุ้มครองสาธารณชนโดยรวมเท่านั้น ดังนั้นปัจเจกชนจึงไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลเพื่อดำเนินการบังคับตามระเบียบฯ ดังกล่าวได้ การให้สิทธิในการฟ้องคดีแบบกลุ่มแก่สมาคมทางสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติแห่งสหพันธ์ (Federal Nature Conservation Act) นั้น ถือได้ว่าเป็นการอุดช่องว่างในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดี

ล่าสุดสหภาพยุโรปได้ประกาศรับฟังความคิดเห็นสาธารณะออนไลน์ (on-line public consultation) เกี่ยวกับการรวมสาขาการขนส่งทางเรือในมาตรการลดก๊าซเรือนกระจก หลังจากที่สหภาพยุโรปได้มีนโยบายแก้ไขปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change policy) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งคือ การลดก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gas : GHG) โดยสหภาพฯ มีข้อผูกมัดที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 20 ภายในปี พ.ศ. 2563¹⁷⁸

กฎหมายว่าด้วยการเยียวยาทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Legal Remedies Act) ซึ่งออกมาในปี 2006 ได้ให้สิทธิในการฟ้องคดีแบบกลุ่มมากขึ้น อันเป็นผลให้แนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนนำมาใช้ได้จริง ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้องค์กรศาลสามารถตรวจสอบการออกใบอนุญาตที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอนุญาตที่จำต้องมีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมก่อน รวมทั้งการออกใบอนุญาตที่

¹⁷⁸ สหภาพยุโรปประกาศรับฟังความคิดเห็นสาธารณะการรวมภาคขนส่งทางเรือในมาตรการลดก๊าซเรือนกระจก 20 ตุลาคม 2555 จาก <http://news.thaieurope.net/content/blogsection/22/170/7/7/>

สำคัญอื่นๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันมลภาวะ กฎหมายว่าด้วยทรัพยากรทางน้ำ และกฎหมายว่าด้วยสิ่งปฏิกูล นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการเยียวยาสิทธิทางสิ่งแวดล้อมยังนำไปปรับใช้กับการวินิจฉัย ของหน่วยงานรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการก่อให้เกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Damage Act) กฎหมายว่าด้วยการเยียวยาสิทธิทางสิ่งแวดล้อม กำหนดให้มีการใช้สิทธิทางศาลสำหรับองค์กรทางสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเขตอำนาจของศาลปกครองเยอรมันวางอยู่บนพื้นฐานของการคุ้มครองสิทธิปัจเจกชน ดังนั้น การใช้สิทธิในทางศาลสำหรับองค์กรทางสิ่งแวดล้อมจึงมีลักษณะเฉพาะเจาะจงเป็นพิเศษ กล่าวคือ องค์กรทางสิ่งแวดล้อมจึงมีสิทธิที่จะฟ้องคดี อันเป็นไปตามบทบัญญัติขั้นพื้นฐานในการคุ้มครองปัจเจกชน ซึ่งไม่ได้หมายถึงแค่การคุ้มครองสาธารณชนเท่านั้น

สำหรับบทบาทของศาล เขตอำนาจศาลและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน รัฐธรรมนูญเยอรมันกำหนดให้มีการตรวจสอบทางศาลของการกระทำทางปกครองทั้งหมด ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของปัจเจกชน อนึ่ง กระบวนการยุติธรรมนั้นมีหลายสาขา โดยแต่ละสาขามีวิธีพิจารณาที่ค่อนข้างแตกต่างกัน แต่ละศาลย่อมมีความเท่าเทียมและเป็นอิสระต่อกัน การตรวจสอบการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของรัฐและหน่วยงานของสหพันธ์ โดยหลักการจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ดังนั้น คดีที่เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองเป็นส่วนใหญ่

ส่วนศาลแพ่ง จะพิจารณาในเรื่องการชดเชยค่าเสียหายทางแพ่งสำหรับการละเมิดในทรัพย์สิน รวมถึงการฝ่าฝืนต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ และศาลอาญาจะพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำผิดทางอาญาในเรื่องสิ่งแวดล้อม สิ่งสำคัญที่มีผลต่อบทบาทของศาลอย่างหนึ่งคือว่า ผู้พิพากษาเยอรมันมีความเชี่ยวชาญมากกว่าผู้พิพากษาในอีกหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเทียบกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งไม่ใช่แค่ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในแง่ของระบบวิธีพิจารณาคดี แม้แต่ภายในศาลเองก็ยังมีแบ่งงานกันตามความเชี่ยวชาญ ดังนั้น จึงปรากฏบ่อยครั้งว่า ในศาลหนึ่งๆ จะประกอบด้วยหลายองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม อันแสดงให้เห็นว่าตุลาการศาลปกครองไม่ได้มีเพียงแต่ความรู้ที่ดี เช่น ในด้านกฎหมายว่าด้วยการปล่อยมลภาวะ แต่ยังมีมีความเชี่ยวชาญทางเทคนิคอีกด้วย

นอกจากการใช้สิทธิทางศาลแล้ว การใช้สิทธิทางศาลและการตรวจสอบโดยศาลของการกระทำทางปกครองถูกจำกัดอยู่ที่การคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน อันเป็นผลให้การใช้สิทธิทางศาลของเยอรมันมีอิสระน้อยกว่าในหลายๆ ประเทศ โดยศาลจะถามถึงประโยชน์ที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายของผู้ฟ้องคดีว่าถูกละเมิดหรือไม่ ซึ่งโดยปกติศาลจะปฏิเสธคำฟ้องในประเด็นที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เมื่อบุคคลนั้นไม่ได้อาศัยอยู่ใกล้กับแหล่งที่เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ยิ่งไปกว่านั้น ในคดีส่วนใหญ่ ศาลจะไม่ยอมรับข้อเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีที่อ้างถึงเพียง

หน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องมีการป้องกันไว้ก่อน ในทางกลับกันการตรวจสอบทางศาลนั้นเป็นไปทั้งในเชิงกว้างและเชิงลึก กล่าวคือ ศาลมีสามชั้น โดยศาลชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์จะดำเนินการพิจารณาใหม่ทั้งในข้อกฎหมายและในข้อเท็จจริง และไม่ถูกจำกัดในการตรวจสอบอยู่ที่แค่เอกสารอย่างคดีที่พบบ่อยในสหรัฐอเมริกา แต่ศาลชั้นต้นและศาลชั้นอุทธรณ์ของเยอรมันจะมีการนำสืบพยานที่มากกว่าการตรวจสอบจากเอกสารราชการเท่านั้น ในด้านการตรวจสอบโดยศาลในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ครอบคลุมในวงกว้างและลึกกว่าในหลายๆ ประเทศ และมีความแตกต่างอย่างชัดเจนเมื่อเทียบกับในสหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร กล่าวคือ ศาลเยอรมันไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณา คดี เช่น ความผิดพลาดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาในทางรูปแบบ หรือการตรวจสอบในเนื้อหาอย่างเข้มข้น แต่การฝ่าฝืนดังกล่าวจะมีความสำคัญก็ต่อเมื่อมีการวินิจฉัยที่ผิดพลาดในสาระสำคัญ

สำหรับปัจจัยอื่นที่ส่งผลต่อบทบาทของศาลในเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้น ได้แก่ ประการแรกคือ บทบัญญัติกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรของเยอรมันนั้นจะใช้ภาษาอย่างกว้าง เพื่อปล่อยให้เป็นที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการเป็นผู้ใช้และพัฒนาให้ไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ประการที่สองคือ ประเทศเยอรมันเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐ และมีการแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจนในระบบการปกครอง อันเป็นการเน้นย้ำถึงความมีบทบาทของศาลปกครองโดยหลักการแล้ว กฎหมายสิ่งแวดล้อมจะได้รับการบัญญัติขึ้นในระดับสหพันธ์ แต่การบังคับใช้กฎหมายเป็นหน้าที่ของมลรัฐ ซึ่งมลรัฐจะเป็นอิสระจากรัฐบาลแห่งสหพันธ์ในแง่ของการนำกฎหมายไปประยุกต์ใช้ ซึ่งบ่อยครั้งที่มีการตีความกฎหมายระดับสหพันธ์ในรูปแบบที่แตกต่างออกไป และมายุติที่ศาลเป็นลำดับสุดท้าย ประการที่สามคือ กฎหมายมีหลายลำดับศักดิ์ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ, กฎหมายและระเบียบต่างๆ กฎเกณฑ์ที่มีความชัดเจนที่สุดก็คือ ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ดังนั้น ศาลจึงสามารถวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบข้อบังคับได้เสมอ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการตีความตามตัวบทกฎหมายอย่างอิสระ อันเป็นไปตามความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ

ปัจจัยที่กล่าวมาทั้งหมดส่งผลให้ศาลมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น กล่าวโดยสรุป ศาลเยอรมันเป็นผู้มีบทบาทหลักในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม นับตั้งแต่ปี 1970 ศาลมีการนำกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาใช้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และมีความเกี่ยวข้องโดยทางอ้อมต่อการวางนโยบายทางสิ่งแวดล้อมในบางเรื่อง ดังเช่น การควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับโรงงานปฏิกรณ์นิวเคลียร์ เป็นต้น ศาลจึงได้กลายมาเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจคนสุดท้าย โดยศาลจะต้องสงวนท่าทีต่อคำวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชน ซึ่งก็เป็นเพียงแค่ระยะเวลาหนึ่ง

3.4 สภาพบังคับของกฎหมายสหภาพยุโรปต่อประเทศสมาชิก

สหภาพยุโรปจึงถือเป็นผู้มีบทบาทหนึ่งที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ สถาบันซึ่งอยู่เหนือรัฐดังกล่าวกำลังอยู่ในขั้นตอนการเปลี่ยนสถานะเข้าสู่รูปแบบของสหพันธ์สาธารณรัฐ ดังนั้นประเด็นถกเถียงอย่างร้อนแรงก็ยังคงอยู่ที่ว่า ควรจะถือว่ากฎหมายสหภาพยุโรปเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง หรือเป็นโครงสร้างของรัฐบาลระหว่างรัฐในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญแบบสหพันธ์สาธารณรัฐ ทั้งนี้ จนถึงปัจจุบัน ก็ยังมีความเข้าใจต่อกฎหมายสหภาพยุโรปในมุมมองที่เป็นโครงสร้างของรัฐเท่านั้น โดยหากมองในลักษณะดังกล่าว อิทธิพลของกฎหมายสหภาพยุโรปต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันในบางเรื่องก็อาจส่งผลกระทบต่อรัฐบาลแห่งสหพันธ์ได้ ดังนั้น ระบบสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจึงเป็นเสมือนส่วนหนึ่งของระบบสหพันธ์สาธารณรัฐ ที่ใหญ่กว่าสหภาพยุโรปได้ออกกฎหมายลำดับรองนับร้อยฉบับว่าด้วยเรื่องของกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายสหภาพยุโรปได้ปรากฏอยู่ในทุกบทบัญญัติของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีอิทธิพลต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันอย่างชัดเจน และอิทธิพลดังกล่าวก็จะไม่น้อยลงในอนาคต

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปประกอบด้วย “แนวปฏิบัติ” เป็นส่วนใหญ่ อันเป็นการตรากฎหมายสำหรับประเทศสมาชิกและเป็นการกำหนดหน้าที่ของประเทศสมาชิกที่จะต้องปรับกฎหมายในประเทศตนให้สอดคล้องกับเนื้อหาของแนวปฏิบัติ โดยบางแนวปฏิบัติได้ใช้วิธีสนับสนุนด้านการเงิน ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับวิธีการที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา อันเป็นการกระตุ้นให้รัฐสมาชิกรับเอานโยบายของสหภาพมาปรับใช้ในรูปแบบของกฎหมายภายในประเทศนั้นๆ สหภาพยุโรปนั้น ไม่มีมาตรการการบังคับใช้ตามกฎหมาย เมื่อปรากฏว่ารัฐสมาชิกไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของตน อย่างไรก็ตาม ศาลแห่งสหภาพยุโรปซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้สหภาพมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันก็ได้มีการพัฒนาวิธีการบังคับใช้เรื่อยมา ทั้งนี้ องค์การศาลและหน่วยงานฝ่ายปกครองของรัฐสมาชิก ต้องนำแนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปมาปรับใช้ ในฐานะที่เป็น “ผลกระทบโดยตรง” เสมือนกับว่าแนวปฏิบัติดังกล่าวเป็นกฎหมายของรัฐนั้นๆ หรืออาจกล่าวได้ว่าแนวปฏิบัติของสหภาพจะเข้ามาแทนที่กฎหมายของรัฐสมาชิก นอกจากนี้สหภาพยุโรปได้เรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐสมาชิกทั้งหมดตีความกฎหมายในประเทศให้สอดคล้องกับกฎหมายสหภาพยุโรป ท้ายที่สุดแล้ว หากรัฐสมาชิกกระทำการละเมิดต่อกฎหมายสหภาพยุโรป และกระทำละเมิดเช่นนี้ต่อสิทธิของพลเมือง ยกตัวอย่างเช่น โดยการนำแนวปฏิบัติของสหภาพไปปรับใช้กับกฎหมายภายในอย่างไม่ถูกต้อง รัฐนั้นต้องชดเชยค่าเสียหายต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นมิเพียงไม่กี่รัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปที่ออกกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาเป็นเวลานานแล้ว ดังเช่นประเทศเยอรมัน ด้วยเหตุที่ประเทศเยอรมันมีระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ก้าวหน้า จึงอาจ

เห็นได้ว่า แนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปอาจเป็นการจำกัด หรือมีผลกระทบในทางลบต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน ทั้งนี้ ย่อมแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ หลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันนั้น เป็นไปตามหลักการของกฎหมายสหภาพยุโรป ยกตัวอย่างเช่น แนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวกับมลภาวะทางอากาศจากภาคอุตสาหกรรม และที่เกี่ยวกับมลภาวะทางอากาศจากโรงงานที่มีกระบวนการเผาไหม้ขนาดใหญ่ ที่สำคัญยิ่งกว่านั้น สหภาพยุโรปได้ออกระเบียบว่าด้วยสิ่งแวดล้อมในบางเรื่องอันไม่เคยปรากฏอยู่ในกฎหมายเยอรมันมาก่อน ตัวอย่างเช่น การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และการเข้าถึงเอกสารของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางสิ่งแวดล้อมได้ เป็นการทั่วไป เป็นต้น

นอกจากนี้ ในกรณีที่กฎหมายเยอรมันบางฉบับที่เคยมีความหละหลวมมากจนปล่อยให้มีการใช้ดุลยพินิจได้อย่างมากของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังเช่น กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติในสมัยก่อน กฎหมายสหภาพยุโรปก็มีความเข้มงวดในเรื่องดังกล่าวอย่างมาก และมีการบังคับใช้ได้จริง ซึ่งเป็นผลมาจากคำตัดสินของศาลสหภาพยุโรป

ผลกระทบในทางลบจากแนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปตัวอย่างหนึ่งก็คือ ความล่าช้าในการกำหนดมาตรฐานการปล่อยไอเสียของยานยนต์อย่างเคร่งครัด แนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปต้องนำมาบังคับใช้ก่อนมาตรฐานของประเทศสมาชิก ดังนี้ ประเทศเยอรมันต้องชักจูงประเทศสมาชิกอื่นให้เข้าสู่มาตรฐานใหม่ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เคยใช้เวลาถึงสิบปี อีกตัวอย่างหนึ่งคือ ผลกระทบของกฎหมายสหภาพยุโรปต่อความพยายามที่จะลดการปล่อยไอเสียของรถบรรทุก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสิ่งที่กล่าวข้างต้นจะเป็นทรศนะของทางเยอรมันในการกำหนดให้มีมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมทั่วทั้งสหภาพยุโรป ก็ย่อมดีกว่าการกำหนดมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมของประเทศเยอรมันให้เข้มงวด มากกว่าประเทศอื่นๆ เท่านั้น เนื่องจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ได้สิ้นสุดอยู่ที่แค่ชายแดนของประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น

เหตุนี้จึงได้มีการกำหนดสนธิสัญญาลิสบอน (Lisbon Treaty)¹⁷⁹ ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่ผู้นำสหภาพยุโรปได้ลงนามเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) เพื่อปฏิรูปการทำงานและความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกให้มีประสิทธิภาพ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาที่ยั่งยืนเอาไว้ด้วย ซึ่งมีประเด็นหลักคือการร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศ โดยสหภาพยุโรปจะผลักดันการนำมาตรการที่ช่วยแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมถูกทำลายที่เรียกว่า กฎการค้าสิทธิการปล่อยมลพิษ (EU Emission Trading Scheme:

¹⁷⁹ สนธิสัญญาลิสบอน (Lisbon Treaty) กลุ่มความตกลงทางการค้า สำนักมาตรการทางการค้า กระทรวงพาณิชย์ ค้นคืน 6 พฤศจิกายน 2555 จาก www.dft.moc.go.th/the_files/.../Lisbon%20treaty_01-10-51.pdf

ETS) เพื่อต่อสู้กับภาวะโลกร้อนมาใช้กับธุรกิจการบินในสายการบินระหว่างประเทศที่ให้บริการในยุโรป ทั้งนี้ การใช้เส้นทางบินของสายการบินใดๆ ที่เข้าไปในยุโรป ต้องซื้อสิทธิการปล่อยคาร์บอนของสหภาพยุโรป ภายใต้กฎการค้าสิทธิการปล่อยมลพิษนี้ นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่ชื่อว่า สนธิสัญญาว่าด้วยบทบาทหน้าที่ของสหภาพยุโรป (Treaty on the Functioning of the European Union: TFEU) ซึ่งเป็นอีกหนึ่งตัวอย่างที่สำคัญที่สหภาพยุโรปนำมาใช้เป็นมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในเรื่องการสงวนรักษาการคุ้มครองและการปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อม (preserving, protecting and improving the quality of the environment) การให้ความคุ้มครองสุขภาพของประชาชน (protecting human health) ส่งเสริมให้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างรอบคอบ และสมเหตุสมผล (prudent and rational utilisation of natural resources) และเพื่อส่งเสริมมาตรการในระดับนานาชาติในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นทั้งในระดับภูมิภาคและทั่วโลก (promoting measures at international level to deal with regional or worldwide environmental problems) มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปที่สหภาพยุโรปได้เห็นพ้องและบรรลุข้อตกลงในการออกกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจำนวนมากมายหลายฉบับ ซึ่งต่อมามีผลให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต้องนำกฎหมายเหล่านี้ไปปรับใช้กับกฎหมายภายในของประเทศเพื่อให้มีความสอดคล้องกันกับกฎหมายสหภาพยุโรป เช่น ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สหภาพยุโรปได้กำหนดมาตรการทางการค้า เช่น กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดการเศษเหลือทิ้งของเครื่องใช้ไฟฟ้าและผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ (Waste Electrical and Electronic Equipment: WEEE) เพื่อควบคุมมิให้มีเศษเหลือทิ้งของเครื่องใช้ไฟฟ้า และผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์เพิ่มขึ้นโดยการแยกเก็บและกำจัดเศษเหลือทิ้งดังกล่าวด้วยวิธีการที่แตกต่างจากการจัดการกับขยะทั่วไป คือการนำกลับมาใช้ใหม่ (reuse) หรือการแปรสภาพ ก่อนนำกลับมาใช้ใหม่ (recycle) อย่างไรก็ดีตาม มีข้อยกเว้นสำหรับอุปกรณ์บางประเภท เช่น อุปกรณ์ทางการแพทย์ อุปกรณ์ทางการแพทย์ที่ใช้ฝังหรือยึดติดกับร่างกาย จากตัวอย่างข้างต้น หากประเทศสมาชิกฝ่าฝืนกฎหมายสหภาพยุโรปและทำให้มีการละเมิดสิทธิของประชาชนแล้ว ประเทศนั้น จะต้องรับผิดชอบจ่ายค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น¹⁸⁰

3.5 มาตรการทางอาญาในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป

สำหรับมาตรการทางอาญานั้นได้มีข้อเสนอสำหรับการออกคำสั่งของรัฐสภายุโรปและคณะกรรมการยุโรป เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2007 เรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยผ่าน

¹⁸⁰ รัชดาพร นิยมพงษ์สวัสดิ์ (2550) “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา หน่วยที่ 2 หน้า 2-66 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์

กฎหมายอาญา วัตถุประสงค์ของข้อเสนอสำหรับการออกคำสั่งนี้คือ การบังคับให้ประเทศสมาชิกใช้โทษทางอาญาสำหรับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง การทำให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันขั้นตอนนี้จะสามารถทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นตามวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่บัญญัติไว้ใน (มาตรา 174) ของสนธิสัญญาการก่อตั้งประชาคมยุโรปประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินคดีอาญาสำหรับการกระทำความผิด โดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงซึ่งกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปหรือของประเทศสมาชิก และสำหรับการมีส่วนร่วมการขาดการตรวจตรา ดูแล รวมทั้งการยุยงส่งเสริมการกระทำผิดนั้นด้วย¹⁸¹

โทษทางอาญาจะต้องมีประสิทธิภาพ ได้สัดส่วน และปรามมิให้กระทำความผิด และต้องใช้กับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเช่นเดียวกัน ประเทศสมาชิกต้องทำให้แน่ใจว่าบุคคลธรรมดาซึ่งกระทำความผิดในคดีร้ายแรงใดโดยเฉพาะ อันทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงจะถูกลงโทษจำคุกได้ (ซึ่งข้อเสนอจะกำหนดโทษจำคุกขั้นต่ำและขั้นสูงไว้) และลงโทษปรับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลได้ (ซึ่งข้อเสนอจะกำหนดเพดานขั้นต่ำและขั้นสูงไว้) สถานการณ์เลวร้ายลง รวมถึงกรณีการกระทำความผิดโดยองค์กรอาชญากรรม กรณีการกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้บุคคลใดถึงแก่ความตายหรือบาดเจ็บสาหัสหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมาก นอกจากนั้น ประเทศสมาชิกต้องกำหนดประเภทของโทษอื่นๆและมาตรการเพิ่มเติม รวมทั้งหน้าที่ในการบูรณะสภาพแวดล้อม นอกเหนือจากความช่วยเหลือหรือผลประโยชน์ซึ่งมีสิทธิได้รับจากรัฐ การตัดสินใจจากการดำเนินกิจกรรมเป็นการชั่วคราวหรือถาวร คำสั่งศาลให้ชำระบัญชีบริษัท การโฆษณา คำพิพากษาและอื่นๆ และทุกๆ 4 ปี ประเทศสมาชิกต้องส่งรายงานความคืบหน้าในการปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐสภายุโรปและคณะกรรมการยุโรปที่จะมีขึ้นในอนาคตนี้ไปยังคณะกรรมการยุโรป จากนั้นคณะกรรมการยุโรปจะเสนอรายงานไปยังคณะมนตรียุโรปและรัฐสภายุโรปต่อไป

ล่าสุดจากคำตัดสินของศาลยุติธรรมของสหภาพยุโรปเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2012¹⁸² อังกฤษเผชิญกับค่าปรับจำนวนมหาศาลเนื่องจากละเมิดกฎหมายการบำบัดน้ำเสียหลังการใช้ ของสหภาพยุโรปในตอนเหนือของประเทศอังกฤษและลอนดอน ส่งผลให้น้ำที่ไหลเข้าทางน้ำของยุโรปทำให้น้ำเสียซึ่งอาจมีเชื้อโรคหรือสารพิษปนเปื้อนเข้าสู่ระบบ ทั้งนี้ ศาลมีอำนาจที่จะเรียกเก็บค่าปรับหลายพันยูโรต่อวัน แต่ขณะนี้ยังไม่ตัดสินว่าค่าปรับจะเป็นเท่าใด ภายใต

¹⁸¹ สมบัติ พุดพิพงศภัก (2550) “กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป” วารสารศาลยุติธรรม
ปริทัศน์ 1, 7 (กรกฎาคม) : 75-80

¹⁸² ศาลยุติธรรมของสหภาพยุโรปตัดสินว่าอังกฤษมีความผิดฐานปล่อยน้ำทิ้งเข้าทางน้ำของยุโรป,
กันเกิน 12 พฤศจิกายน 2555 จาก <http://thaiscience-at-eu.blogspot.com>.

กฎหมายของสหภาพยุโรปที่เรียกว่า “คำสั่ง (directive)” ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 1991 อังกฤษจึงถูกบังคับให้ปฏิบัติตามมาตรฐานการบำบัดน้ำเสียใหม่นี้เช่นเดียวกับประเทศสมาชิกอื่นๆ แต่อังกฤษไม่สามารถปฏิบัติตามได้ ตอนที่หนึ่งของคำตัดสินแห่งศาลลักเซมเบิร์กกล่าวว่า “สหราชอาณาจักรล้มเหลวในการปฏิบัติตามข้อผูกพันของตนภายใต้ directive” ในคำแถลงของศาลกล่าวว่า “โรงงานใน Whitburn ซึ่งอยู่ตอนเหนือของประเศอังกฤษและในลอนดอนทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในระบบระบายน้ำของท้องถิ่น โดยระบบระบายน้ำของลอนดอนส่วนมากสร้างขึ้นตั้งแต่สมัยวิกตอเรียและเคยปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำเทมส์เมื่อฝนตกหนักท่วมอุโมงค์ที่มีใช้ตั้งแต่ศตวรรษ ที่ 19 ดูเหมือนว่าโรงบำบัดน้ำเสียของลอนดอนจะสามารถจัดเก็บน้ำเสียได้เพียงพอในสภาพอากาศปกติ แต่มีความจุไม่เพียงพอเมื่อมีฝนตก”

สหราชอาณาจักรได้แย้งว่าได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับกฎระเบียบใหม่ของสหภาพยุโรปแล้วแต่คำโต้แย้งไม่มีน้ำหนักเพียงพอต่อศาล ศาลกล่าวว่า “รัฐสมาชิกอาจไม่สารถหาความยากลำบากในทางปฏิบัติหรือการบริหารเพื่อปฏิบัติตามภาระผูกพันตามเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของประเทศสมาชิกๆ ที่จะนำมาตรการที่เหมาะสมมาใช้เพื่อบรรลุตามเงื่อนไข” ลอนดอนได้รับมอบหมายให้สร้างอุโมงค์ขนาดใหญ่ที่เรียกว่า “ท่อระบายน้ำซูเปอร์” ได้แม่น้ำเทมส์เพื่อแก้ปัญหาคูของระบบการจัดเก็บน้ำเสียของเมืองซึ่งมีมูลค่าสูงถึง 4,000 ล้านปอนด์ แต่โดนคัดค้านโดยประชาชนและนักการเมืองท้องถิ่นเพราะค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะทำให้ต้องจ่ายค่าน้ำสูงขึ้น ในปี 2010 คณะกรรมาธิการยุโรปขอให้ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปปรับประเทศเบลเยียมสูงถึง 15 ล้านยูโรสำหรับการละเมิดกฎหมายการบำบัดน้ำเสีย คิดเป็นค่าปรับสูงถึงวันละ 62,000 ยูโร (2.48 ล้านบาท) ซึ่งคาดว่าศาลอาจนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการคิดค่าปรับแก่สหราชอาณาจักร ของการกระทำผิดในครั้งนี้