



รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา

ความเป็นมาของกฎหมายสภาวะแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา

ประวัติศาสตร์ของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีความเป็นมาที่ยืดยาวกว่าสองร้อยปีแล้ว ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากยุคของการแสวงหาอาณานิคม และดินแดนใหม่ของบรรดาประเทศใหญ่ ๆ ในทวีปยุโรป ประเทศอังกฤษ ก็ได้ชื่อว่าเป็นประเทศหนึ่งที่มีอำนาจในทางการเรือมาก ซึ่งได้เข้ามาจับจองดินแดนใหม่ในทวีปอเมริกา นี้เช่นกัน และได้ตั้งชื่อดินแดนใหม่นี้เรียกว่า New England ในระยะแรกของการปกครองดินแดนใหม่นี้ ก็เป็นการปกครองตามรูปแบบของประเทศอังกฤษ ซึ่งรวมทั้งกฎหมายที่ใช้ด้วย กล่าวคือ เป็นการใช้กฎหมายจารีตประเพณี หรือที่เรียกกันว่า Common Law ดังเดิมนั้นหากผู้ใดมีการทำความเดือดร้อนให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายแล้ว ก็นำหลักกฎหมายในเรื่อง Nuisance Law มาใช้บังคับ ตามหลักกฎหมายอังกฤษได้ถือหลักเกณฑ์ว่าหากมีผู้ใดมารบกวนการใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้อื่นแล้ว ผู้รบกวนนั้นถือว่ามีความผิด ในระยะต่อมาหลักเรื่อง Nuisance ก็ได้ขยายให้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกเหนือไปจากเรื่องการรบกวนสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินของเจ้าของที่ดิน (Private Nuisance) กล่าวคือ ได้ครอบคลุมไปถึงเรื่องการรบกวนสิทธิในการใช้ประโยชน์ของสาธารณสมบัติด้วย (Public Nuisance) หากมีผู้ใดไปกระทำการอันก่อความเดือดร้อน รำคาญ หรือไม่สะดวกตามปกติสุข ผู้นั้นก็มีความผิดและต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้นด้วย<sup>1</sup> หลักกฎหมาย Nuisance จึงได้เริ่มมีบทบาทเกี่ยวข้องกับความเสียหายที่เกี่ยวข้องจากสิ่งแวดล้อมนั้นด้วย เช่น การที่โรงงานปล่อยควันดำไปรบกวนบ้านซึ่งอยู่ในบริเวณ หรือระแวกนั้น เจ้าของโรงงานจึงถือว่าต้องรับผิดชอบหลักของการรบกวนสิทธิต่อสาธารณะ (Public Nuisance) เพราะถือว่าอากาศที่คือนั้น เป็นสมบัติของคนทุกคน

<sup>1</sup> William L. Prosser, Law of Torts, 4<sup>th</sup> Ed., (Minnesota: West Publishing Company, 1982), PP. 571-573.

ด้วยเหตุนี้จึงมีการกล่าวกันว่ารากฐานของกฎหมายสภาวะแวดล้อมในปัจจุบันนี้ก็คือ หลักกฎหมาย Nuisance นั้นเอง<sup>1</sup>

/ เมื่อการปกครองประเทศมีการรวมตัวกันมั่นคงขึ้นแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ยังมีความเจริญก้าวหน้าเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะทางด้านอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีสมัยใหม่ จนได้รับการยกย่องจากนานาประเทศว่า เป็นหนึ่งในประเทศมหาอำนาจของโลก เมื่อความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมมีมากขึ้น การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงเริ่มถูกกระทบกระเทือน นี่จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้คนเริ่มสนใจในสิ่งที่เรียกว่าสิ่งแวดล้อม การวางแผนการใช้ทรัพยากรตลอดจนการควบคุมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงเป็นสาระสำคัญที่ผู้บริหารประเทศจำเป็นต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในปี ค.ศ. 1908 ได้มีการประชุมในทำเนียบขาว เป็นปฐมใน เรื่องอันตรายที่จะเกิดขึ้นจากการใช้และการสูญเสียของทรัพยากรธรรมชาติ จากจุดนั้นจึงทำให้เกิดมีการเคลื่อนไหวในการคุ้มครองดูแลสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการตั้งคณะกรรมการเพื่อการอนุรักษ์ดิน บ่าไม้ หรือแหล่งน้ำ ก็ได้ก่อตั้งขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นรัฐได้ให้ความสนใจมากขึ้นในระยะหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง เพราะได้มีการผลิตสารเคมีขึ้นใช้ในปริมาณมาก และมีทำที่ว่าจะมีการผลิตทั้งประเภทและปริมาณมากขึ้นทุกที หากไม่มีการป้องกันและควบคุมที่ดีแล้ว อันตรายก็จะกลับมาสู่มนุษย์นั่นเอง

ในช่วงระยะ ปี ค.ศ. 1960-1970 จึงเป็นช่วงเวลาของรัฐได้เน้นความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างมาก และได้ออกกฎหมายขึ้นมาฉบับหนึ่ง คือ The National Environmental Policy Act (NEPA) ขึ้นใช้บังคับเพื่อเป็นการวางนโยบาย ตลอดจนการแต่งตั้งองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม นับแต่นั้น เป็นต้นมาขอบเขตของปัญหาสิ่งแวดล้อมก็เป็นหัวข้อสำคัญที่ทั้งรัฐและประชาชนได้ให้ความสนใจและติดตามอย่างใกล้ชิด ทางด้านรัฐก็ได้มี

<sup>1</sup> William H. Rodgers, Jr., Environmental Law, (Minnesota: West Publishing Company, 1978), P.100.

การตรากฎหมายต่าง ๆ ออกมาใช้บังคับอีกมากมาย เพื่อการขจัดปัญหาในแต่ละด้าน ดังที่เห็นปรากฏอยู่ในกฎหมายรูปแบบต่าง ๆ ในปัจจุบัน ส่วนทางด้านประชาชนก็ได้ให้ความสนใจ และพยายามหาความรู้เพิ่มเติม เพื่อเป็นการป้องกันปัญหามลพิษ และในขณะเดียวกันก็ เพื่อเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของตนเองที่อาจจะได้รับความเสียหายได้ หากปราศจากความรู้ ด้วยเหตุนี้การควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกา จึงค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพมาก เพราะความร่วมมือและประสานงานทั้งทางฝ่ายรัฐและประชาชน เป็นอย่างดี<sup>1</sup> ซึ่งจะได้ศึกษาถึงการใช้กฎหมายของประเทศนี้ในรายละเอียดต่อไป

#### นโยบายการบัญญัติกฎหมายสภาวะแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา

แม้ที่ประเทศสหรัฐอเมริกาจะเพิ่งมีอายุครบสองร้อยกว่าปีเท่านั้น แต่ประเทศนี้ก็ได้อาศัยความเจริญก้าวหน้าอย่างสูง และเป็นแหล่งอารยธรรมที่มีอิทธิพลต่อโลกเป็นอย่างมาก ความเจริญก้าวหน้าทางด้านอุตสาหกรรมของสหรัฐอเมริกานั้น แม้จะจัดอยู่ในระดับแนวหน้าของโลกก็ตาม แต่ปัญหาสภาวะแวดล้อมซึ่งเป็นปัญหาที่มักจะติดตามมาในประเทศอุตสาหกรรมนั้น กลับมิได้เกิดขึ้นร้ายแรงดังเช่นประเทศที่เน้นหนักในเรื่องอุตสาหกรรม เช่นเดียวกัน หากจะสังเกตดูตามประวัติความเป็นมาของกฎหมายสภาวะแวดล้อม รัฐก็เพิ่งเริ่มมีบทบาทเมื่อ ค.ศ. 1908 และมามีบทบาทจริงจังในช่วง ค.ศ. 1970 แต่เมื่อถึงสิ่งที่ปรากฏขึ้นแล้วนั้นจะเห็นได้ว่า การบัญญัติกฎหมายแต่ละฉบับในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ได้บัญญัติออกมาก่อนที่จะเกิดปัญหาร้ายแรง อาจเป็นเพียงเริ่มปรากฏสถานการณ์ที่ไม่ค่อยสู้ดี ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารก็พยายามที่จะบัญญัติกฎหมาย เพื่อเป็นมาตรการที่จะใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหาเสียแต่ต้นมือ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายการบัญญัติกฎหมายในสหรัฐอเมริกา

<sup>1</sup> Thomas J. Schoenbaum, Environmental Policy Law, (New York: The Foundation Press, Inc., 1982), PP. 1-4.

นั้นมุ่งที่จะ เป็นการป้องกันและ เป็นการวางแผนการควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และหากเกิดปัญหาขึ้นก็จะไม่ถึงขั้นร้ายแรง ซึ่งสามารถจะแก้ไขด้วยมาตรการที่ไม่ยาก เย็นนัก นโยบายลักษณะนี้จึง เป็นความสามารถและความรอบคอบของผู้บริหารประเทศ และฝ่ายนิติบัญญัติ ที่เห็นการณ์ไกลโดยไม่รีรอให้เกิดปัญหาร้ายแรง เฉพาะหน้าเสียก่อน จึงออกกฎหมาย การใช้กฎหมายจึงดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพที่จะควบคุมสภาวะแวดล้อมให้เป็นปกติอยู่ได้ เพราะกฎหมายได้กำหนดวิธีการ และมาตรฐานไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว ปัญหาที่ร้ายแรงจึงเกิดขึ้นได้โดยยาก จึงจะเป็นผลดีโดยส่วนรวมแก่ ประชาชนและประเทศชาติ

นอกจากนี้หากพิจารณาการบังคับใช้กฎหมาย และการนับถือกฎหมายของประชาชนชาวอเมริกันแล้ว จะเห็นได้ว่าพื้นฐานความคิดของคนอเมริกันนั้นมุ่งจะคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของตนเป็นหลัก จึงส่งผลให้คนทำตามกฎหมาย เพราะเมื่อทำความเดือดร้อนแก่ใครเข้า ก็จะต้องรับผิดชอบผู้เสียหาย ดังนั้น การป้องกันความเสียหายโดยการปฏิบัติตนตามกฎหมาย จึงกลายเป็นนิสัยของคนส่วนใหญ่ของอเมริกา อันเป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยที่ว่า หากจะต้องการรักษาสิทธิของตนก็จะต้องมีหน้าที่เคารพสิทธิของผู้อื่น กฎหมายสภาวะแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาก็อยู่ในความสนใจของประชาชน เพราะถือว่าทุกคนต่างก็มีสิทธิและมีส่วนได้เสียในคุณภาพที่ดีของสิ่งแวดล้อมนี้ด้วย

#### ระบบของกฎหมายอันมีผลมาจากระบอบการปกครองแบบสหพันธรัฐ

ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ส่งผลต่อระบบการปกครองบ้านเมืองเป็นอย่างมาก นับแต่พื้นฐานความต้องการสิทธิเสรีภาพของคนที่ต้องการ เป็นอิสระจากอังกฤษ เป็นผลให้มีการรวมตัวกันเพื่อประกาศอิสรภาพเพื่อความเป็นเอกราชและเป็นประเทศใหม่ แยกตัวต่างหากจากอังกฤษโดยเด็ดขาด และจากประสบการณ์ความล้มเหลวในการบริหารประเทศในรูปแบบของสหพันธรัฐ

(Confederation) เพราะรัฐบาลกลางของทั้ง 13 มลรัฐไม่มีอำนาจแท้จริงในการบริหารประเทศ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองประเทศจึงได้มีขึ้น ระบบสหพันธรัฐ (Federalism) เป็นระบบที่มีการยอมรับในหลักการจากรัฐต่าง ๆ ระบบสหพันธรัฐ คือ ระบบที่มอบอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารประเทศให้แก่รัฐบาลสองระดับด้วยกัน คือ รัฐบาลกลาง (รัฐบาลสหรัฐ) และรัฐบาลมลรัฐ รัฐบาลแต่ละระดับมีอำนาจในการออกกฎหมายข้อบังคับในการปกครองและมีอำนาจสูงสุดเด็ดขาดที่เป็นอิสระจากกัน ในบางส่วน<sup>1</sup> ทั้งนี้โดยรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติการให้อำนาจรัฐบาลในแต่ละระดับที่สามารถจะทำการใดได้ และบัญญัติข้อจำกัดอำนาจหรือข้อห้ามที่รัฐบาลแต่ละระดับมีอาจจะกระทำได้ ทั้งนี้เพื่อมิให้การใช้อำนาจโดยรัฐบาลสหรัฐ กับรัฐบาลมลรัฐนั้นขัดแย้งกัน และนอกจากนี้ก็เพื่อความมั่นคงของชาติ และประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้วย เพราะในระยะแรกของการตั้งประเทศนั้น สหรัฐอเมริกาก็ยังถูกรุกรานจากอังกฤษ และประสบปัญหาทางเศรษฐกิจที่ยังไม่มั่นคง การที่แต่ละมลรัฐต่างมีอำนาจอิสระภายในรัฐเองด้วยนี้ทำให้รัฐแต่ละรัฐมีอำนาจในทางนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ เป็นของรัฐนั้น ๆ ด้วย รัฐหนึ่ง ๆ สามารถมีการบัญญัติกฎหมาย และมีกระบวนการพิจารณาความภายในแต่รัฐนั้นได้ แต่ทั้งนี้ต้องสอดคล้องและไม่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และกฎหมายของสหรัฐ และด้วยวัตถุประสงค์ของการรวมตัวเป็นสหพันธรัฐนั้นก็ต้องการที่จะให้อำนาจแก่ส่วนกลางมากยิ่งขึ้น มิฉะนั้นแล้วแต่ละมลรัฐก็ยังถืออำนาจอิสระกันมากเกินไป ดังเช่นที่เป็นความล้มเหลวของสมาพันธรัฐมาแล้ว

การปกครองระบบสหพันธรัฐโดยให้อำนาจแก่ทั้งระดับสหรัฐ และระดับมลรัฐนั้น ในระยะแรกก็ยังมีความเห็นขัดแย้งกันอยู่มาก เพราะฝ่ายที่เป็นผู้ก่อการปฏิวัติจากอังกฤษนั้นมีความคิดในทางเสรีภาพมาก จึงต้องการจะให้มลรัฐค่อนข้างจะมีอำนาจกว้างขวางอยู่ และต้องการป้องกันการสูญเสียอำนาจของมลรัฐต่อรัฐบาลกลาง<sup>2</sup>

<sup>1</sup> พงษ์สานต์ พันธุลาภ, การเมืองสหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), หน้า 47-48.

<sup>2</sup> พงษ์สานต์ พันธุลาภ, การเมืองสหรัฐอเมริกา, หน้า 4.

แต่ความคิดของอีกฝ่ายหนึ่งนั้นก็พยายามจะสร้างให้รัฐบาลสหรัฐ เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด (National Supremacy) และจากเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา เป็นแรงผลักดันที่จะทำให้ส่วนกลางมีอำนาจทั้งในด้านนิติบัญญัติ บริหาร และ ตุลาการ มีอำนาจสูงสุด แนวโน้มในปัจจุบันก็เป็นเช่นนั้น เพราะปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และจำเป็นต้องแก้ไขกลายมาเป็นปัญหาระดับชาติ ซึ่งรัฐบาลสหรัฐจำเป็นต้องเข้ามาเป็นผู้ทำงาน เพื่อความมั่นคงของ เศรษฐกิจ และสังคมของชาติ<sup>1</sup> จึงเท่ากับ เป็นการลดอำนาจของระดับมลรัฐไปในตัว

สำหรับปัญหาสิ่งแวดล้อมนี้ ก็ได้ทวีความสำคัญขึ้นจนถือได้ว่าเป็นปัญหาระดับชาติที่รัฐบาลส่วนกลางจำเป็นต้อง เข้าดำเนินการ งาน ดังจะเห็นได้จากการมีกฎหมาย The National Environmental Policy Act (NEPA) ประกาศขึ้นใช้บังคับ ใน ค.ศ. 1969 ซึ่งเป็นการวางนโยบายทั่วไปไว้ แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อมนี้มีใช้เป็นเพียงปัญหาที่จะแก้ไขได้โดยส่วนกลางแต่ระดับเดียว จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและประสานงานจากระดับมลรัฐด้วย การทำงานจึงมีประสิทธิภาพและได้ผลตามความมุ่งหมาย ยิ่งเป็นระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกายู่ในรูปแบบของสหพันธรัฐ ที่ได้มอบอำนาจการปกครอง เป็นอิสระส่วนหนึ่งแก่มลรัฐแล้ว การควบคุมปัญหาสภาวะแวดล้อมโดยมลรัฐจึงยังมีผลมากยิ่งขึ้น เพราะมลรัฐต่าง ๆ มีอิสระในทางนิติบัญญัติที่สามารถจะออกกฎหมายขึ้นใช้บังคับแต่ภายในรัฐของตน จึงจะมีความเคร่งครัดมากกว่ากฎหมายของสหรัฐ เพียงใดก็ได้ ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นภายในรัฐนั้น ๆ เช่น ในรัฐมิชิแกน หรือ รัฐอัลลินอย กฎหมายสภาวะแวดล้อมของรัฐอาจจะเข้มงวดมากกว่ารัฐอื่น เพราะเป็นรัฐที่มีการอุตสาหกรรมมาก ก็อาจเป็นเช่นนี้ได้ ดังนั้นหากกล่าวโดยสรุปแล้ว โครงสร้างกฎหมายสภาวะแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา จึงประกอบด้วยกฎหมายสองส่วนใหญ่ โดยแบ่งตามระดับของการปกครอง คือ

<sup>1</sup> เรื่องเดิม, หน้า 54-55

1. กฎหมายในระดับสหรัฐ จะ เป็นการวางนโยบายรวมของทั้งประเทศ ตลอดจนกำหนดโครงสร้าง และวิธีการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อม กฎหมายของส่วนกลาง หรือในระดับสหรัฐนี้ นอกจากจะวางหลักทั่วไปแล้ว ก็ จะ เข้า เกี่ยว ข้องโดยตรง เฉพาะกับปัญหาที่อาจจะมีความร้ายแรงมาก ๆ เพราะลักษณะของโครงการ หรือขนาด หรือประเภทของโครงการนั้น อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้นขอบเขตของกฎหมายสภาวะแวดล้อมในระดับสหรัฐนี้ จึงจำกัดเฉพาะที่เป็นกรณีใหญ่ที่มีความสำคัญมาก ๆ และมีผลกระทบ เป็นการส่วนรวม เพราะได้ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของสหรัฐ (Major Federal Actions)

2. กฎหมายในระดับมลรัฐ เนื่องจากเป็นอำนาจอิสระในทางนิติบัญญัติ ของมลรัฐ แต่ละมลรัฐจึงสามารถจะกำหนดนโยบาย และวิธีดำเนินการป้องกันและแก้ไข ปัญหาสภาวะแวดล้อมเฉพาะในรัฐตนได้ แต่ นโยบายและการดำเนินงานนั้น ต้องสอดคล้อง กันกับนโยบายของกฎหมายในระดับสหรัฐ เพราะถือว่าเป็นนโยบายของชาติ กฎหมาย สภาวะแวดล้อมในระดับมลรัฐนี้ จึงอาจจะ เกร็งครัด เข้มงวดกว่าระดับสหรัฐได้ แต่ไม่ อาจจะผ่อนผันให้ เข้มงวดน้อยกว่ากฎหมายของสหรัฐได้ ขอบเขตของกฎหมายสภาวะ แวดล้อมในระดับมลรัฐนี้จะครอบคลุมถึงกิจการทุกลักษณะประเภทที่เกิดขึ้นใน เขตมลรัฐนั้น โดยไม่จำกัด เฉพาะในกิจการใหญ่ที่อาจส่งผลร้ายแรงเท่านั้น ทั้งนี้เพราะกฎหมาย ในระดับนี้เป็นการวางกฎหมายปลีกย่อยลงมา เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายครอบคลุม ได้กว้างขวางยิ่งขึ้น

ในการศึกษาและพิจารณารูปแบบของกฎหมายสภาวะแวดล้อมของสหรัฐ อเมริกาในลำดับต่อไปนี้ นั้น จะได้พิจารณาทั้งในระดับกฎหมายสหรัฐ และกฎหมายมลรัฐ เป็นการควบคู่กันไปตามสาระสำคัญแต่ละส่วนของกฎหมายสภาวะแวดล้อม

กฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายที่เกี่ยวกับสภาวะแวดล้อม และถือว่ามีค่าที่สุดนั่นได้แก่ The National Environmental Policy Act (NEPA) ซึ่งได้ประกาศและมีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. 1969 กฎหมายฉบับนี้ที่ถือว่ามีค่ามากนั้น เพราะกฎหมายฉบับนี้ได้ เป็น เสมือนหลักประกันแห่งสิทธิและ เสรีภาพว่าประชาชนทุกคนนั้นมี สิทธิอย่างสมบูรณ์ที่จะได้มีและอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่สะอาด โดยได้ประกาศเจตนารมณ์ ของกฎหมายฉบับนี้ไว้ว่าการป้องกันและรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมนั้น ถือเป็นนโยบาย แห่งรัฐที่จะต้องทำนุบำรุงและสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมที่ดี โดยจะต้องป้องกันและขจัด การบ่อนทำลายสิ่งแวดล้อมและบรรยากาศ เพื่อสวัสดิภาพของร่างกายมนุษย์ ตลอดจน การส่งเสริมให้ประชาชนมีความ เข้าใจอันดีในความสำคัญของระบบนิเวศวิทยา และการใช้ทรัพยากร ซึ่งเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติ ทั้งนี้โดยให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environmental Quality) เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว<sup>1</sup>

นอกจาก เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ได้แสดงไว้ตอนต้นของกฎหมายแล้ว ในมาตรา 101 อันเป็นมาตราถัดไปของกฎหมายฉบับนี้ ก็ได้บัญญัติถึงนโยบายแห่งรัฐ ในเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้เป็นประการสำคัญที่รัฐบาลของสหรัฐทุกสมัย ต้องร่วมมือกับ รัฐบาลของมลรัฐ ส่วนบริหารท้องถิ่น ตลอดจนองค์การต่าง ๆ ทั้งของรัฐและ เอกชน ที่จะสร้างสรรค์และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ให้คงสภาพที่สมดุลย์ เพื่อจรรโลงไว้ซึ่ง สังคม เศรษฐกิจ และปัจจัยอื่นที่ประชาชนของสหรัฐอเมริกาในยุคนั้น และในยุคต่อ ๆ ไปที่จะดำรงชีพได้อย่าง เป็นสุข<sup>2</sup>

ในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลสหรัฐตามที่บัญญัติไว้ในนโยบายแห่งรัฐดังนี้

<sup>1</sup> Government Institutes, Inc., Environmental Statutes, (District of Columbia: Government Institutes, Inc., 1979), P. 311.

<sup>2</sup> Ibid., P. 312.



กล่าวนี้ มาตรา 101 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐบาลของสหรัฐไว้อย่างกว้างขวาง ที่ดำเนินงานโดยบัญญัติขอบเขตไว้แต่เพียงว่า สามารถใช้วิธีเท่าที่สามารถจะปฏิบัติได้ โดยสอดคล้องกับนโยบายแห่งรัฐที่เป็นสาระสำคัญประการอื่น ๆ ด้วย (...all practicable means, consistent with other essential considerations of national policy,...)<sup>1</sup> ดังนั้นขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น จึงถูกขีดเส้นลงแต่เพียงว่า การปฏิบัติงานนั้นต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อนโยบายแห่งรัฐที่สำคัญประการอื่น หากการใดเป็นการที่สามารถจะทำได้ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐบาลก็สามารถเข้าทำได้ ซึ่งการบัญญัติกฎหมายในส่วนนี้ ก็เปรียบเสมือนดาบสองคม ที่ให้อำนาจอย่างกว้างขวางแก่ตัวพนักงานของรัฐบาล คมหนึ่งก็เป็นเครื่องมือของรัฐที่มีประสิทธิภาพในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่อีกคมหนึ่งอาจจะ เป็นการบั่นทอนความเจริญเติบโตของประเทศ หากมีการใช้อำนาจนี้มากเกินไป หรือ นำไปใช้ในทางที่ผิด

ในมาตรา 101 (b) นั้น ก็ได้แนะนำทิศทาง การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลสหรัฐที่จักรวรรดิสิ่งแวดล้อมไว้ 6 ประการด้วยกันกล่าวคือ<sup>2</sup>

1. เสริมให้ประชาชนในแต่ละยุคมีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพไว้สำหรับประชาชนในยุคสมัยต่อไป
2. ให้หลักประกันแก่ประชาชนของสหรัฐ อเมริกาที่จะมีสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย สวยงาม มีวัฒนธรรม และเป็นคุณค่าสุขภาพร่างกาย
3. เพิ่มพูนการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมให้กว้างขวางที่สุด โดยไม่เป็นการลดคุณภาพสิ่งแวดล้อม และไม่เป็นการเสี่ยงภัยต่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัย ตลอดจนไม่เกิดผลร้ายอันไม่พึงปรารถนาติดตามมา

<sup>1</sup> Ibid., P. 312.

<sup>2</sup> Ibid., PP. 312-313.

4. อนุรักษ์ไว้ซึ่งสถานที่ที่ให้คุณค่าทางประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม และสภาพทางธรรมชาติ
5. รักษาความสมดุลระหว่างจำนวนประชากรและการใช้ทรัพยากร ซึ่งจะทำให้มาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนอยู่ในเกณฑ์ที่ดี
6. ส่งเสริมคุณภาพของทรัพยากรที่อาจหาได้ใหม่ทดแทน และการนำทรัพยากรที่ใช้สิ้นเปลืองหมดไปหมุนเวียนมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

✓ ความสำคัญของ The National Environmental Policy Act (NEPA) นี้ มิใช่เฉพาะการวางนโยบายของรัฐในเรื่องสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่สาระสำคัญที่สุดนั้นได้แก่การให้สิทธิแก่ประชาชน ที่จะได้ดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ด้วยเหตุนี้ขอบเขตของการใช้กฎหมายจึงขยายกว้างขวางออกอย่างมาก จึงทำให้เกิดเป็นประสบการณ์ใหม่ และเป็นคดีบรรทัดฐานในศาลของสหรัฐอเมริกา ที่คดีสิ่งแวดล้อมนั้น เข้ามามีบทบาทโดยตรง นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อเรื่องการทำงานของฝ่ายบริหารของประเทศ ที่ศาลสามารถทบทวนและวิเคราะห์ถึงการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนการมีคำสั่งของฝ่ายบริหารได้ด้วยอีก (Judicial Review)<sup>1</sup> กฎหมายฉบับนี้จึง เป็นจุดเริ่มต้นของกฎหมายสภาวะแวดล้อมที่มีบทบาทอย่างจริงจัง

ใน NEPA นั้นยังปรากฏส่วนที่มีความสำคัญอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งได้บัญญัติไว้ใน Title 2 อันได้แก่การจัดตั้งคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environmental Quality หรือ CEQ) เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามเจตนารมณ์ และนโยบายของกฎหมาย NEPA ในส่วนที่สองนี้ก็ได้อำนาจหน้าที่ไว้เป็นการพิเศษด้วย CEQ นี้อาจจะถือได้ว่าเป็นองค์กรแรกที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายของสหรัฐและมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการรับผิดชอบต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม นับจากจุดนี้เป็นต้นมา ก็ได้ปรากฏว่าหน่วยงานและองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมติดตามมาโดยผลจากกฎหมายฉบับต่าง ๆ ซึ่งจะได้พิจารณาถึง

<sup>1</sup> William H. Rodgers, Jr., Environmental Law, P.697.

### ในรายละเอียดต่อไป

ในการศึกษาและพิจารณาถึงกฎหมายสภาวะแวดล้อมในแต่ละประเทศนั้น จึงต้องเข้าพิจารณาถึงกฎหมายเป็น 3 ส่วนด้วยกัน เพราะสิ่งที่เรียกว่ากฎหมาย สภาวะแวดล้อมนั้นไม่อาจจะสมบูรณ์แบบได้ แต่เพียงกฎหมายในส่วใดส่วนหนึ่งโดย เฉพาะ แต่จำเป็นต้องมีการใช้กฎหมายทั้งสามนี้พร้อมกัน ช่วยสนับสนุน และ เสริม สร้างประสิทธิภาพซึ่งกันและกัน ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ว่า กฎหมายทั้งสาม ส่วนนี้ได้แก่

1. กฎหมายที่จัดตั้งองค์กร หรือ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงใน การปฏิบัติงาน เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
2. กฎหมายที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาระดับ คุณภาพของสิ่งแวดล้อม มิให้ค่าเกินไปจนเป็นภัยต่อมนุษย์
3. กฎหมายที่ช่วยให้มีการบังคับตามกฎหมาย

การพิจารณากฎหมายสภาพแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา ดังที่ จะได้กล่าวต่อไปในรายละเอียดนั้น ก็จะขอกล่าวเป็นตามสาระสำคัญของกฎหมายทั้ง สามส่วนนี้เป็นหลักตามลำดับไป

#### ส่วนที่ 1 : กฎหมายที่จัดตั้งองค์กร หรือ หน่วยงาน

แรกเริ่มเดิมทีก่อนที่จะมีการประกาศใช้ The National Envir-  
onmental Policy Act หรือ NEPA นั้น ก็ได้มีองค์กร หรือ หน่วยงานที่ทำงาน  
รับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอยู่บ้าง แต่การทำงานขององค์กรเหล่านั้น ยังไม่  
อาจจัดได้ว่าเป็นการรับผิดชอบต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยตรง ส่วนมาก  
มักจะเป็นองค์กร หรือ หน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวข้องในด้านการพลังงานและวิศวกรรม  
จึงมีส่วนหนึ่ง เข้ารับผิดชอบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วย ดังตัวอย่างเช่น

The U.S. Corps of Engineers, the Atomic Energy Commission, The Securities and Exchange Commission และ The Civil Aeronautic Board เป็นต้น แต่เมื่อมีการประกาศใช้ The National Environmental Policy Act (NEPA) อย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1969 เป็นต้นมา ก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรหน่วยงาน และ เจ้าหน้าที่งาน ผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการปฏิบัติงานในปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นครั้งแรก องค์กร และ เจ้าหน้าที่งาน (Agency) ที่ได้จัดตั้งขึ้นนี้เป็นผลทั้งจาก NEPA เองโดยตรง และ โดยผลของกฎหมายอื่นที่ได้ประกาศใช้บังคับตามมาในภายหลัง จนทุกวันนี้จะเห็นได้ว่าผู้ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงกับปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นได้ขยายตัวออกอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีทั้งในระดับสหรัฐ อันถือเป็นแกนกลางที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะหลักการปฏิบัติงานตามที่กำหนดไว้ใน NEPA และในระดับมลรัฐ ซึ่งได้รับอำนาจและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายสภาวะแวดล้อมของแต่ละมลรัฐ (The State Environmental Policy Acts หรือ SEPA's)

ก. กฎหมายสภาวะแวดล้อมระดับสหรัฐ

ในระดับสหรัฐ หรือ รัฐบาลกลางนี้ กฎหมายที่มีความสำคัญในการจัดตั้งองค์กร ตลอดจนก่อให้เกิดมีการกำหนดตัวเจ้าหน้าที่งานขึ้น ได้แก่ National Environmental Policy Act (NEPA) ที่ได้ก่อตั้ง Council on Environmental Quality (CEQ) ขึ้น เป็นแกนกลางในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม โดยมีเจ้าหน้าที่งานของรัฐในหน่วยงานต่าง ๆ (Agencies) ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ปฏิบัติงานในรายละเอียดคนนอกจากนี้ สถาบันและเจ้าหน้าที่ที่มีความสำคัญต่อเรื่องการควบคุมรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างยิ่งนั้น ยังประกอบด้วย Environmental Protection Agency (EPA) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่งานผู้ติดตามและประเมินสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม และสถาบันรัฐสภา (The Congress) ซึ่งจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการร่างกฎหมาย ตลอดจนการแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้

กฎหมายมีความทันสมัย และมีประสิทธิภาพทันต่อเหตุการณ์ อำนวยหน้าที่และบทบาทขององค์กร และเจ้าหน้าที่ในแต่ละฝ่ายนั้น ต่างก็มีความสำคัญต่อการสนองนโยบายแห่งรัฐในเรื่องสิ่งแวดล้อมนี้มิได้ยิ่งหย่อนกว่ากัน ซึ่งขอบเขตการทำงานในรายละเอียดนั้นจะได้กล่าว เป็นลำดับต่อไป

### 1. Council on Environmental Quality (CEQ)

CEQ นี้ได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยผลของ The National Environmental Policy Act มาตรา 202<sup>1</sup> และได้กำหนดโครงสร้างไว้ว่า CEQ นี้ประกอบด้วยสมาชิก 3 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี โดยได้รับคำแนะนำและคำยินยอมจากวุฒิสภา ก่อน ในสมาชิกสามคนใน CEQ นี้ ประธานาธิบดี และแต่งตั้งให้คนใดคนหนึ่งเป็นประธานของ CEQ นี้ก็ได้

การพิจารณาคุณสมบัติของบุคคลผู้จะเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกใน CEQ นี้ มาตรา 202 ใน NEPA ก็ได้มีการกำหนดคุณสมบัติเป็นการทั่วไปไปได้อย่างกว้าง ๆ ว่าจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการฝึกฝน มีประสบการณ์ และสามารถรอบรู้ได้เป็นอย่างดีที่จะ

1. วิเคราะห์ และตีความ แนวความคิดตลอดจนข้อมูลต่าง ๆ ทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม
2. พัฒนาโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลสหรัฐที่จะดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้
3. มีความสำนึกและปฏิภาณต่อความต้องการและผลประโยชน์ในด้านวิทยาศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคม ความมั่งคั่ง และวัฒนธรรมของชาติ
4. กำหนดและแนะแนวทางสำหรับนโยบายของชาติที่จะสนับสนุนให้มีการพัฒนาการในคุณภาพของสิ่งแวดล้อม<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Government Institutes, Inc., Environmental Statutes, P. 315.

<sup>2</sup> Ibid., P. 315.

การกำหนดคุณสมบัติไว้อย่างกว้างขวาง เช่นนี้ ก็เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะ  
 กลั่นกรองเพื่อให้ได้บุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ และมีความสามารถ ตลอดจนมีประสบการณ์  
 ที่สามารถจะวิเคราะห์และพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างถูกต้อง  
 และรอบคอบ เพราะในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนั้น ย่อมอาจส่งผลกระทบต่อ  
 ยังปัญหาในด้านอื่น ๆ ของประเทศ ดังนั้นในคุณสมบัติประการที่สามดังที่กล่าวนั้นจึง  
 ระบุให้ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งสมาชิกใน CEQ นี้มีความรอบรู้และสำนึกในปัญหา  
 ด้านอื่น ๆ เช่น เศรษฐศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรม ประกอบไปกับการควบคุม  
 รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย เพราะหากว่า CEQ มีความเห็นหรือปฏิบัติการไป  
 แล้ว และมีผลกระทบต่อในทางเสื่อมเสียแก่ด้านอื่น ๆ กรณีเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิด  
 ความเสียหายไม่มากนักอย่างแน่นอน เพราะ CEQ เป็นบุคคลที่ประธานาธิบดี  
 เป็นผู้แต่งตั้งขึ้นมา และถือกันว่าเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางเป็นอย่างมากในทาง  
 ปฏิบัติด้วยเช่นกัน

ในการทำงานของ CEQ นั้น ในทางปฏิบัติมีอาจจะทำได้แต่เพียง 3 คน  
 เท่านั้น เพราะขอบเขตของงานนั้นย่อมกว้างขวางมากมายนัก ด้วยเหตุนี้ มาตรา  
 203 ของ NEPA<sup>1</sup> จึงให้อำนาจแก่ CEQ ที่จะบรรจุเจ้าหน้าที่งานของรัฐและจ้าง  
 ลูกจ้างได้ตามความจำเป็นแก่หน้าที่ และงานภายในขอบเขตตามกฎหมาย นอกจากนี้  
 ยังสามารถจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษ และที่ปรึกษา เพื่อทำงานให้กับ CEQ นี้ได้ด้วย  
 จากอำนาจที่กำหนดไว้ใน มาตรา 203 นี้เอง จึงทำให้เกิดเป็นความจำเป็นที่จะ  
 ต้องมีการขยายและจัดตั้งสำนักงานที่สามารถจะรับต่อหน้าที่ทั้งหมดได้ กฎหมาย The  
 Environmental Quality Improvement Act of 1970 จึงได้ออกมาเพื่อ  
 จัดตั้งสำนักงานคุณภาพสิ่งแวดล้อมขึ้น (The Office of Environmental Quality)  
 โดยให้สังกัดอยู่กับทำเนียบประธานาธิบดี ประธานของสำนักงานคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงทำ  
 หน้าที่ประสานงานกับ CEQ ที่จะดำเนินการตามนโยบายแห่งรัฐ และให้คำปรึกษาแก่

<sup>1</sup> Ibid., P.316.

ประธานาธิบดี ในทางสายงานเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ และที่ปรึกษาที่สังกัดอยู่ในสำนักงานคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงทำหน้าที่ช่วยเหลือในการค้นคว้า วิเคราะห์ และติดตามผลให้แก่ CEQ<sup>1</sup> ทั้ง CEQ และสำนักงานนี้จึงปรากฏบทบาทที่แท้จริงในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้แท้จริง เพราะได้มีตัวตนและมีโครงสร้างการทำงานที่แน่นอน

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ The National Environmental Quality Act (NEPA) ได้มอบหมายให้แก่ Council on Environmental Quality (CEQ) นั้นได้บัญญัติไว้เป็นขอบเขตแนวทางในมาตรา 204<sup>2</sup> คือ

1. ช่วยเหลือและให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดี ในการเตรียมทำรายงานคุณภาพสิ่งแวดล้อมประจำปี ซึ่งประธานาธิบดีจะต้องนำส่งต่อรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 201
2. รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพและแนวทางของสิ่งแวดล้อมในแต่ละช่วง และในภายภาคหน้า
3. วิเคราะห์ และตีความข้อมูลเพื่อการตัดสินใจว่าสภาพและแนวทางของเรื่องนั้น ๆ จะเป็นการขัดแย้งต่อนโยบายที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้หรือไม่
4. ทำการศึกษาถึงสภาพ และแนวทางที่จำเป็นของสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอต่อประธานาธิบดี
5. ทบทวน และพิจารณาถึงโครงการและกิจการต่าง ๆ ของรัฐบาลสหรัฐ เพื่อพิจารณาว่าการดำเนินการเหล่านั้นจะเป็นไปตามนโยบายสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ตามกฎหมายนี้หรือไม่ และทำรายงานข้อเสนอแนะต่อประธานาธิบดี
6. ทำการพัฒนา และทำข้อเสนอแนะในนโยบายแห่งชาติต่อประธานาธิบดี เพื่อจรรโลงคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องไปกับการอนุรักษ์ สังคม เศรษฐกิจ และสุขภาพอนามัย และอื่น ๆ อันเป็นเป้าหมายสำคัญของชาติ

<sup>1</sup> Frank P. Grad, Treatise on Environmental Law 2, (New York: Mathew Bender, 1980), P. 9-14

7. ทำการสอบสวน ศึกษา สํารวจ วิจัย วิเคราะห์ ในขอบเขตที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศน์วิทยา และ คุณภาพสิ่งแวดล้อม

8. จัดทำเอกสารถึงการเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติ และรวบรวมเอกสาร เหล่านั้น เพื่อวิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง และสาเหตุของปรากฏการณ์นั้น

9. ทำรายงาน เสนอต่อประธานาธิบดีถึงสภาพแห่งสิ่งแวดล้อมอย่างน้อยปีละครั้ง

10. ทำการศึกษา รายงาน และ เสนอแนะใน เรื่องนโยบายและกฎหมายตามที่ประธานาธิบดีจะสั่งการ

อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 204 ใน The National Environmental Policy Act ดังที่กล่าวมานี้ หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าหน้าที่อันเป็นสาระสำคัญนั้นได้แก่การ เป็นคณะที่ปรึกษาของประธานาธิบดีในเรื่องเกี่ยวกับสภาพและคุณภาพสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยถึงสิ่งแวดล้อมโดยตรง ผลกระทบในด้านอื่น ๆ หรือในกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็ตาม ก็เป็นหน้าที่ของ CEQ ที่ต้องเสนอต่อประธานาธิบดีทั้งสิ้น

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ในฐานะ เป็นคณะที่ปรึกษาของประธานาธิบดีแล้ว หน้าที่สำคัญอย่างอื่นประการหนึ่งของ CEQ คือการให้แนวทางปฏิบัติ (Guideline) แก่เจ้าพนักงานของรัฐบาลในการทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement) ซึ่งมาตรา 102 (2) (C)<sup>1</sup> ใน NEPA ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐบาลกลาง (Federal agency) ต้องทำรายงานแนบไปกับโครงการที่เสนอมาอัน เป็นโครงการที่รัฐได้เข้าเกี่ยวข้องหรือแนบไปกับการ เสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม หน้าที่ของ CEQ ในการทำ Guideline นี้ เป็นไปโดยผลของคำสั่ง Executive Order No. 11541

<sup>1</sup> Ibid., P. 313.



ของประธานาธิบดี<sup>1</sup> เพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่งานของรัฐบาลกลางที่รับผิดชอบต่อโครงการนั้น ๆ ทำรายงานผลกระทบให้ถูกต้องสมบูรณ์ ทั้งนี้เนื่องจากในการทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น ต้องทำการศึกษาในรายละเอียดอย่างกว้างขวาง หากให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบต่างหากกันเองตามความเข้าใจของแต่ละกรณีแล้ว ผลของรายงานที่ได้รับก็จะไม่ได้คุณภาพเท่าที่ควร หรือ ขาดความเป็นระเบียบอันเดียวกัน ดังนั้น จึงได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ CEQ ที่ต้องให้ Guideline อันเป็นแนวทางให้แก่เจ้าหน้าที่รับผิดชอบโครงการเหล่านั้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วในตัว Guideline ก็มักจะกำหนดถึงสถานการณ์ที่ต้องทำรายงานลักษณะข้อความที่ได้แย้งและระเบียบวิธีการที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมและทำตัวรายงานผลกระทบนี้<sup>2</sup> นอกจากนี้ในบางครั้งยังอาจเป็นการช่วย เหลือให้ค่าปรึกษาเพื่อปรับปรุงระเบียบบังคับของเจ้าหน้าที่งานเอง หรือ ช่วยแก้ไขปัญหาในการกำหนดตัวผู้ต้องทำรายงาน เมื่อเกิดเป็นกรณีว่ากิจการนั้นมี เจ้าหน้าที่งานของรัฐหลายหน่วยงาน เข้ารับผิดชอบร่วมกัน<sup>3</sup> การกำหนดแนวทางในการทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดย CEQ นั้นนับว่ามีความสำคัญและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม แต่หากจะพิจารณาสถานภาพทางบังคับหรือฐานะในทางกฎหมายอย่างท่องแท้แล้ว จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของ CEQ นั้น เป็นเพียงคำแนะนำแนวทางและให้ความเห็นตามที่เจ้าหน้าที่งานขอค่าปรึกษาเท่านั้น CEQ ไม่มีอำนาจโดยตรงที่จะไม่เห็นชอบหรือไม่พิจารณาอนุมัติให้ผ่านรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ได้ทำขึ้นนั้น ถ้าหากว่ารายงานนั้นไม่เป็นไปตามคำแนะนำของ CEQ ผลในทางปฏิบัติจึงกลายเป็นว่ารายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่เป็นไปตามแนวทางของ CEQ นั้นมักจะถูกโต้แย้งหรือคัดค้านโดยประชาชนผู้สนใจในขั้นตอนที่เปิด เผยรายงานนั้นต่อสาธารณชน (Public Hearing)<sup>4</sup> ดังนั้นฐานะทางกฎหมายของ Guideline นั้นจึงเป็นเพียงคำแนะนำ

<sup>1</sup> Frank P. Grad, Treatise on Environmental Law 2, P. 9-13 .

<sup>2</sup> Ibid., P. 9-22 .

<sup>3</sup> William H. Rodgers, Jr., Environmental Law, P. 707.

<sup>4</sup> Ibid., P. 707.

ซึ่งไม่มีผล เป็นการผูกมัดว่า เจ้าพนักงานต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้โดยเป็นผลของคำพิพากษาในคดี Greene County Planning Board V.FPC ซึ่งศาลได้ตัดสินเป็นบรรทัดฐานไว้ว่า Guideline ของ CEQ นั้น เป็นเพียงคำแนะนำ ไม่มีอำนาจบังคับตามกฎหมายดัง เช่นกฎข้อบังคับของเจ้าพนักงาน ทั้งนี้เพราะ CEQ มิได้รับมอบอำนาจในการให้ Guideline โดยผลของกฎหมาย The National Environmental Policy Act<sup>1</sup> เป็นแต่เพียงได้รับอำนาจจากคำสั่ง Executive Order จากประธานาธิบดีเท่านั้น

จากผลของการขาดสมรรถภาพในทางบังคับของ Guideline นี้เอง จึงก่อให้เกิดอำนาจหน้าที่ประการใหม่ของ CEQ อันเป็นผลของคำสั่ง Executive Order No.11991 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1977 เพื่อให้อำนาจแก่ CEQ สามารถที่จะออก "กฎข้อบังคับ" (Regulations) เพื่อใช้บังคับแก่เจ้าพนักงานของรัฐในการ เตรียมทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รายงานผลกระทบดังกล่าวนี้มีคุณภาพและเป็นประโยชน์ได้ดีที่สุด โดยมุ่งถึงผล ๓ ประการด้วยกันคือ

1. เป็นการลดปริมาณงาน เอกสารลง
2. ลดความล่าช้าในการทำงาน
3. ส่งผลต่อการตัดสินใจของรัฐที่ดีขึ้น<sup>2</sup>

ดังนั้นในกฎข้อบังคับ (Regulations) ที่ CEQ กำหนดไว้นี้ จึงมุ่งเข้าช่วยในการบริหารและขั้นตอนการเตรียมรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้เป็นระเบียบ และสะดวกต่อการอ่านทำความเข้าใจ เพื่อให้รัฐและประชาชนเกิดความเข้าใจในสถานการณ์และสามารถพิจารณาและตัดสินใจได้ ขอบเขตของข้อบังคับนี้จึงมักได้แก่ เรื่องการพิจารณาประเด็นของโครงการ ปริมาณและชนิดความ

<sup>1</sup> Frank P. Grad, Treatise on Environmental Law 2, P.9-22.1.

<sup>2</sup> Ibid., P. 9-19.

รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่งาน การประสานงานของเจ้าหน้าที่งาน การกำหนดระยะเวลา ในการเตรียมและร่างรายงานผลกระทบ ตลอดจนวิธีการนำข้อมูลไปใช้ในการตัดสินใจ อนุมัติโครงการ ซึ่งข้อบังคับเหล่านี้ เป็น เครื่องช่วยให้รายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม นี้มีค่าและมีความหมายต่อการตัดสินใจของบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับโครงการ เหล่านี้ เป็น อย่างมาก

การบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของ CEQ นั้น The National Environmental Policy Act ได้กำหนดภาวะไว้ให้แก่ CEQ ในมาตรา 205<sup>1</sup> อีกว่า CEQ นั้นจะต้อง

1. ทำการปรึกษาหารือกับคณะกรรมการ The Citizens' Advisory Committee on Environmental Quality และผู้แทนจากทางด้านวิทยาศาสตร์ อุตสาหกรรม เกษตรกรรม แรงงาน อนุรักษ์นิยม กลุ่ม องค์กรต่าง ๆ และรัฐบาล ของระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น

2. ใช้การบริการ ซึ่งอำนวยความสะดวก และข้อมูลที่ได้รับจากเจ้าหน้าที่งานองค์กรต่าง ๆ และเอกชน โดยให้เป็นประโยชน์มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อที่กิจกรรมของ CEQ จะไม่เสื่อมล้ำหรือขัดแย้งกับกิจกรรมของเจ้าหน้าที่งานอื่น ๆ อัน เป็นการลดค่าใช้จ่ายและลดการทำงานซ้ำซ้อนที่อาจเกิดขึ้น

จากผลของมาตรา 205 นี้จึงเป็นที่เห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ต้องการให้มีการรวมพลังสมองและสติปัญญาของบุคคลในสาขาต่าง ๆ เพื่อทำงานด้วยกัน นอกจากนี้ภาระในการปรึกษาหารือจากกันนี้จะเป็นการตกลงกันในการทำงาน ซึ่งจะมีผลดีในด้านการลดค่าใช้จ่ายและลดการทำงานซ้ำซ้อน ซึ่งถือได้ว่าเป็นความเสียหายอย่างน่าเสียดายที่สุด หากเกิดขึ้นดังนั้น CEQ จึงเป็นผู้มีหน้าที่ในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่งานต่าง ๆ ที่มีประจำการอยู่แล้วและ

<sup>1</sup> Government Institutes, Inc., Environmental Statutes, P. 317.

รับผิดชอบต่อ เรื่องที่เกี่ยวข้องอยู่กับสิ่งแวดล้อม โดยที่ CEQ เป็นแกนกลางทำหน้าที่  
ขอคำปรึกษาจากบุคคลในสาขาต่าง ๆ เพื่อช่วยกันศึกษา ค้นคว้า หาข้อมูล ในการ  
ป้องกัน และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ การทำงานของ CEQ และ เจ้าหน้าที่งานของ  
รัฐจึงสอดคล้องสัมพันธ์กัน เป็นวงจร ไม่เดินสวนทางกันในนโยบายและวิธีปฏิบัติอัน  
เป็นผลดีอย่างยิ่งแก่การทำงานตรงตาม เจตนารมณ์ของกฎหมายและผู้บริหารประเทศ

## 2. Environmental Protection Agency (EPA)

แม้ว่า CEQ จะทำงานอย่างเต็มที่ในการให้คำแนะนำและให้คำปรึกษา  
แก่เจ้าหน้าที่งานของรัฐ ดังที่ปรากฏทั้งใน Guidelines และใน regulations  
แล้วก็ตาม แต่ในทางข้อเท็จจริงนั้นปรากฏว่าเจ้าหน้าที่งานของรัฐบาลที่รับผิดชอบใน  
งานที่เกี่ยวข้องกับโครงการต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและต้องเตรียม  
รายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมประกอบด้วยนั้น ประสบกับปัญหาในการบริหารงาน  
ระหว่างเจ้าหน้าที่งานด้วยกันเองอัน เนื่องจากขั้นตอน และความรู้สึกร่วมที่ถือความสำคัญ  
ในหน่วยงานของตน ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าการทำงานนั้น เป็นไปอย่างขัดแย้งกันหรือ  
ไม่ลงรอยกัน ซึ่งในบางครั้งเกิดขึ้นจากสาเหตุเพียงเล็กน้อย เช่น ความเห็นของผู้  
เชี่ยวชาญที่อ้างถึง หรือเพียงเอกสารที่ดำเนินเรื่องถึงกัน ความขัดแย้งกันระหว่าง  
เจ้าหน้าที่งานนี้เอง เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความล่าช้า อันเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อ  
การดำเนินโครงการต่าง ๆ และเป็นผลร้ายที่จะส่งผลไปถึงคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย  
ด้วยเหตุนี้ Environmental Protection Agency หรือ EPA จึงเป็นเจ้าหน้าที่งาน  
ผู้มีอำนาจหน้าที่เดิม ตามผลของมาตรา 309 ในกฎหมาย The Clean Air Act<sup>1</sup>  
ที่จะทำหน้าที่แบ่งเบาภาระของ The Council on Environmental Quality  
หรือCEQลงและ เป็นผู้รับผิดชอบต่อปัญหาทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับรายงานผลกระทบต่อ  
สิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement หรือ EIS.) ที่จะช่วย  
ประสานและแก้ไขความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นให้หมดไป

<sup>1</sup> Government Institutes, Inc., Environmental Statutes, P.154.

อำนาจหน้าที่ของ EPA ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 309 แห่ง The Clean Air Act นั้น ได้กำหนดอำนาจหน้าที่หลักไว้ 2 ประการด้วยกันคือ ทบทวน (Review) และทำความเข้าใจ (Comment) ในเอกสารและรายงานที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในกิจการประเภทต่าง ๆ และรวมตลอดถึงรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เจ้าหน้าที่งานของรัฐต้องทำแบบประกอบไปกับ

1. ร่างกฎหมายที่เจ้าพนักงานของรัฐบาลสหรัฐ เสนอต่อสภา
2. โครงการต่าง ๆ ที่อยู่ในขอบเขตที่รัฐบาลสหรัฐจะเป็นผู้อนุมัติ หรือ เป็นกิจการสำคัญที่เจ้าพนักงานของสหรัฐต้องเข้าไปเกี่ยวข้องในการดำเนินการ
3. ร่างกฎข้อบังคับที่หน่วยงานหรือเจ้าพนักงานของสหรัฐ เป็นผู้เสนอต่อสภา

หากพิจารณาถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ EPA ตามมาตรา 309 นี้แล้ว จะเห็นได้ว่า EPA มีอำนาจกว้างขวางมากที่จะเข้าไปทบทวนและทำความเข้าใจในกิจการทุกประเภทที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่จำกัด เพียงแต่กิจการที่รัฐเกี่ยวข้อง เท่านั้น ยังครอบคลุมถึงกิจการของเอกชนด้วย อำนาจที่กว้างขวาง เป็นเฉพาะเจาะจง ในตัวรายงานผลกระทบ เช่นนี้ ส่งผลการทำงานของเจ้าพนักงานและต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมมาก เพราะ EPA เท่ากับว่าเป็นตัวเร่งที่คอยติดตามและเอาจริงเอาจัง กับโครงการทุกประเภท การทำงานของ EPA จึงสอดแทรกเข้าไปในทุกหน่วยงาน ทั้งนี้โดยไม่ต้องมีการขอคำปรึกษาหรือคำชี้แจงของผู้ใด หรือจากหน่วยงานใด ๆ เลย EPA จึงเป็นเจ้าพนักงานที่ไม่พึงปรารถนาของบรรดาเจ้าพนักงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อโครงการต่าง ๆ <sup>1</sup> นอกจากนี้หากปรากฏว่าถ้า EPA พิจารณาแล้ว เห็นว่า กฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือการกระทำใด ไม่อยู่ในจุดยืนที่น่าพอใจต่อสาธารณสุข สวัสดิภาพ และคุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่ดีแล้ว EPA สามารถทำคำวินิจฉัยเพื่อเสนอไปยัง CEQ อันจะรายงานผลไปยังประธานาธิบดีในที่สุด <sup>2</sup>

<sup>1</sup> William H. Rodgers, Jr., Environmental Law, P.709,

<sup>2</sup> The Clean Air Act, Section 309 (b)

ผลงานของ EPA ในการทำความเข้าใจต่อโครงการต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่งานของสหรัฐเป็นผู้เสนอมานั้น ผลของการทำความเข้าใจจะออกมาใน 3 กรณี คือ <sup>1</sup>

1. ไม่มีคำคัดค้าน (lack of objection)
2. เป็นการสงวนสิ่งแวดล้อม (environmental reservation)
3. ไม่เป็นที่น่าพอใจในทางสิ่งแวดล้อม (environmentally unsatisfactory)

ในขณะที่ผลของการทบทวนรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเจ้าหน้าที่งานที่รับผิดชอบนำขึ้น เพื่อ เสนอมาให้พิจารณาด้วยนั้น มักจะออกผลของการทบทวนออกมาในประการใดประการหนึ่งใน 3 กรณีนี้ คือ <sup>2</sup>

1. รายงานนั้นเพียงพอ (adequate) อันเป็นการยอมรับตามรายงาน
2. รายงานนั้นมีข้อเท็จจริงไม่เพียงพอ (insufficient information)
3. รายงานนั้นไม่เพียงพอ (inadequate)

EPA นั้นประกอบด้วยบุคคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านสิ่งแวดล้อมที่สามารถนำอำนาจที่ได้รับมอบจาก The Clean Air Act ประกอบกับ The National Environmental Policy Act มาเป็นเครื่องมือสำคัญในการทบทวน และทำความเข้าใจ จากผลของการปฏิบัติงานของ EPA ทำให้เป็นที่ยอมรับกันว่า เจ้าหน้าที่งานของ EPA นี้มีประสิทธิภาพสูง ซึ่งทำให้โครงสร้างของสถาบันที่รับผิดชอบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นมีความมั่นคง EPA เป็นชื่อที่ประชาชนของสหรัฐอเมริกาคุ้นเคย และรู้จักกันดีว่ามีความสำคัญต่อรัฐบาลเพียงใด

<sup>1</sup> William H. Rodgers, Jr., Environmental Law, P.711.

<sup>2</sup> Ibid., P.711.

### 3. The Other Agencies

Agency ในที่นี้หมายความถึงบรรดาข้าราชการ หรือ เจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งสังกัดและปฏิบัติหน้าที่อยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เช่นเดียวกับข้าราชการที่สังกัดกระทรวง ทบวง กรม ในประเทศไทยของเรา แต่ agency หรือเจ้าพนักงานที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับกฎหมายสภาวะแวดล้อมนี้ก็ถูกจำกัดลงเฉพาะ เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อโครงการ หรือกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เจ้าพนักงานเหล่านี้กล่าวโดยทั่วไปจึงเป็นผู้เตรียมโครงการ ศึกษา ค้นคว้า ทหารายละเอียด เพื่อพิจารณาถึงลักษณะของโครงการและผลกระทบต่อสิ่งต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นเรื่องที่จะต้องติดตามมาเพราะการดำเนินงานตามโครงการที่พิจารณานั้น นอกจากจะรับผิดชอบต่อโครงการใดโครงการหนึ่งโดยตรงแล้ว เจ้าพนักงานเหล่านี้ต้องศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยว่า มีกฎหมายที่ให้อำนาจในเรื่องเหล่านั้นไว้หรือยัง หากยังไม่มีก็ต้องดำเนินการร่างกฎหมายขึ้น หรือ หากมีกฎหมายอยู่แล้วแต่ล้าสมัยไม่เหมาะสม และไม่ทันต่อเหตุการณ์ จำเป็นต้องแก้ไข เจ้าพนักงานของรัฐเหล่านี้ก็ต้องติดตามในการยกร่าง หรือพิจารณาร่างแก้ไขกฎหมาย หรือ กฎข้อบังคับต่อสภาด้วย ดังนั้นในเบื้องต้นนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า เจ้าพนักงานของรัฐ (agency) นี้ เป็นพื้นฐานของการปฏิบัติงานที่มีความสำคัญมากอย่างยิ่ง เพราะหากว่าพื้นฐานไม่มั่นคงแล้ว โครงสร้างการบริหารงานก็จะประสบกับความล้มเหลว ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลของประเทศพยายามมิให้เกิดภาวะ เช่นนี้ขึ้น

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ ในขอบเขตที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนี้ก็เช่นกัน รัฐได้พยายามสนับสนุน และส่งเสริมการทำงานให้มีประสิทธิภาพดังที่ได้กล่าวแล้วในอำนาจหน้าที่ของ Council on Environmental Quality และ Environmental Protection Agency ที่มีภาระหน้าที่ในการติดตามและควบคุมการทำงานของเจ้าพนักงานอื่น ๆ ของรัฐอย่างรัดกุม นอกจากนี้ในร่างกฎหมาย The National Environmental Policy Act เอง ก็ได้กำหนดถึงขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ เหล่านี้ไว้ชัดเจนดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 102<sup>1</sup> กล่าวคือ

<sup>1</sup> Government Institutes, Inc., Environmental Statutes, P.313.

1. ในการวางแผนงานและการตัดสินใจปัญหาในการทำงานนั้น ต้องกระทำ โดยเป็นระบบวิธี และศึกษาถึงผลในทุกสาขาวิชา เพื่อเป็นการทำให้สภาพธรรมชาติ สังคม และสิ่งแวดล้อมมีสภาพที่ดีขึ้น การให้ศึกษาเทียบเคียงจากสาขาวิชาอื่น ๆ (Interdisciplinary Approach) ประกอบการวางแผนและตัดสินใจนั้น ถือว่า เป็นประเด็นสำคัญของหน้าที่ในข้อนี้ ทั้งนี้เพื่อให้ผลของการศึกษานั้นได้แน่นมุมที่ละเอียด ถี่ถ้วนและรอบคอบ จึง เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ต้องประสานงานกับบรรดาผู้เชี่ยวชาญจากสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ตลอดจนปรึกษาหารือกับเจ้าหน้าที่ ของหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อให้ได้รับคำแนะนำอันจะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงาน<sup>1</sup>

2. มีหน้าที่ต้องแสวงหาพัฒนา และติดตามถึงขั้นตอน หรือกระบวนการต่าง ๆ ที่จะทำให้สิ่งแวดล้อมดีขึ้น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงเรื่องความสูญเสียทางการเงิน และ เทคโนโลยีที่ต้องใช้นั้น เป็นตัวแปรสำคัญในการทำงานด้วย<sup>2</sup> การที่ต้องพิจารณาถึง ชีตความสามารถทางการเงินและเทคโนโลยีนี้มีความสำคัญมากในทางบริหาร เพราะ หากเล็งผลเลิศในทางคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนมหาศาล ที่ต้องไปค้นคว้า ศึกษา หรือจัดทำเครื่องมือใหม่ ซึ่งเกินกว่าชิตความสามารถแล้ว หาก มองในด้านของผู้บริหารย่อมเป็นการไม่คุ้มค่างับสิ่งที่จะได้รับคืนมา ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ ของเจ้าพนักงานที่ต้องพิจารณาในเรื่องนี้

3. หน้าที่ในการทำเอกสารรายละเอียด ถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และทรัพยากร ตลอดจนทางเลือกอื่น ๆ ในรายละเอียด เพื่อเสนอไปพร้อมกับร่าง กฎหมายหรือโครงการของรัฐที่ส่งผลต่อสิ่งแวดล้อม หน้าที่ประการนี้ถือได้ว่าเป็นหน้าที่ที่มี ความสำคัญเป็นที่สุดของเจ้าพนักงานของรัฐบาลสหรัฐ ซึ่งในทางปฏิบัติคือ หน้าที่ในการ ทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement) หน้าที่อันนี้เป็นจุดที่ทำให้เกิดผลในทางกฎหมายเป็นอย่างมาก เพราะส่วนใหญ่ คดีที่ ฟ้องร้องกันตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นมักจะ เป็นการพิจารณาถึงความสมบูรณ์ของรายงาน

<sup>1</sup> William H. Rodgers, Jr., Environmental Law, PP.719-721.

<sup>2</sup> Ibid., P.722.



ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันนี้ เหตุที่ตัวรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญมากมายขนาดนี้ เพราะรัฐจะใช้รายงานนี้เพื่อตัดสินใจว่าจะดำเนินการกิจการนั้นหรือไม่ หรือมีทางเลือกแก้ไขประการใด หากว่ากิจการเหล่านั้นจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฉะนั้น หากปรากฏว่ารายงานนั้นบกพร่อง หรือไม่สมบูรณ์นั้นก็ย่อมหมายความว่าความถึงการตัดสินใจผิดพลาดของรัฐ ซึ่งแน่นอนที่ประชาชนต้องเข้ารักษาผลประโยชน์ของคนเองในสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี

4. ทำการศึกษา และให้อรรถาธิบาย ถึงทางเลือกประการอื่นของโครงการ หากว่าโครงการเหล่านั้นเกิดมีข้อขัดแย้ง ซึ่งไม่สามารถหาทางแก้ไขประการใดได้ การกำหนดหน้าที่มีขึ้น เป็นการสอดคล้องกับหน้าที่ในการทำรายงานผลกระทบต่อ เพราะในรายงานผลกระทบนั้นต้องแสดงทางเลือกอื่นของโครงการไว้ด้วยว่า หากตามที่เสนอไปนั้นเกิดข้อขัดข้องขึ้นแล้ว จะมีทางเลือกประการใดอีกบ้างที่สามารถจะแก้ไขปัญหาไปได้ โดยไม่ต้องกับทำให้ต้องยกเลิกโครงการที่เสนอไป การกำหนดให้มีทางเลือก เสนอไปพร้อมกันด้วยนี้ เป็นการประหยัด เวลาและค่าใช้จ่ายแก่ผู้ต้องอนุมัติโครงการ เหล่านั้นอย่างมากที่มีข้อคิดอื่น ๆ เสนอมาพร้อม เพื่อพิจารณาให้แล้ว และยังเป็นประโยชน์แก่เจ้าของโครงการเองด้วย ที่ผู้อนุมัติพิจารณาไปตามทางเลือกที่เสนอ มิใช่ไม่อนุมัติโครงการแล้วยกเลิกไปเลย หรือ แก้ไขไปในทางอื่นอันมิใช่เป็นความประสงค์ของผู้ดำเนินโครงการ

หน้าที่ในการศึกษาหาทางเลือกตามมาตรา 102 (2) (D) นี้เมื่อพิจารณาแล้วจะสังเกตเห็นได้ว่ามีขอบเขตกว้างกว่าการทำทางเลือกใน (C) เพราะตาม (C) นั้น จำกัดเฉพาะกิจการที่เป็น "major federal actions" เท่านั้น แต่ตาม (D) รวมถึงกิจการทุกประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ibid., P. 724.

5. พิจารณาและระลึกถึงผลที่จะเกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อมในช่วงระยะเวลา นานและผลที่จะเกิดแก่โลกมนุษย์ เพื่อเป็นการร่วมมือกันกับนานาชาติในการสร้างสร รุภาพสิ่งแวดล้อมของโลกไว้ วัตถุประสงค์ในหน้าที่ข้อนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการ ร่วมมือและติดต่อกับนานาชาติในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมนี้ ซึ่งเป็น การมองในมิติที่กว้างขวาง นอกเหนือไปจากประเทศสหรัฐอเมริกาเท่านั้น

6. ให้คำแนะนำและข่าวสารต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการรักษาและ ต่อรงไว้ซึ่งคุณภาพสิ่งแวดล้อม แก่มลรัฐต่าง ๆ ส่วนบริหารท้องถิ่น สถาบันและเอกชน หน้าที่นี้เป็นส่วนที่ส่งเสริมและสนับสนุนการดูแลสิ่งแวดล้อมในทุกระดับ เพื่อให้การทำ งานของเจ้าหน้าที่งานของสหรัฐ สามารถต่อเนื่องไปยังทุกส่วนของประเทศ จากผลของ การที่ประชาชนของสหรัฐอเมริกาคอยติดตามข่าวสารการทำงาน และความเคลื่อนไหว ของ EPA นั้น เป็นการแสดงถึงผลงานในหน้าที่ประการนี้ส่วนหนึ่ง

7. ริเริ่มให้มีการใช้และนำข้อมูลทางนิเวศวิทยามาใช้ให้เกิดประโยชน์ ต่อการวางแผน และพัฒนาโครงการที่ใช้ทรัพยากรอื่นทดแทนกัน

8. ทำงานประสานและช่วยเหลือการทำงานของ Council on Envi- ronmental Quality

หน้าที่หลักดังที่กล่าวไว้ 8 ประการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนี้ ถือว่า เป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งที่เพิ่มเติมไปจากหน้าที่หลัก หรือ หน้าที่ตามปกติของเจ้าหน้าที่งาน หรือ ข้าราชการของสหรัฐที่มีอยู่แล้ว<sup>1</sup> ดังนั้น เจ้าหน้าที่งานจึงต้องถือเอางานนี้ทำควบคู่กัน ไปกับงานปกติ โดยไม่ถือว่าเป็นงานหน้าที่ที่ขัดกับงานปกติ นอกจากนี้ในการทำงานก็ ต้องถือหลักการให้เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้กำหนดไว้ และต้อง ปรึกษาและประสานงานกันกับ เจ้าหน้าที่งานทั้งในระดับสหรัฐด้วยกันเองและในระดับ มลรัฐด้วย<sup>2</sup>

<sup>1</sup> The National Environmental Policy act, section 105 .

<sup>2</sup> Ibid., section 104 .

#### 4. The Congress

ในทางการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐสภา Congress มีความสำคัญมากต่อระบอบการปกครองของประเทศ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากราษฎรทั่วประเทศ และวุฒิสมาชิก สภา Congress นี้มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญที่สุด คือ อำนาจในทางนิติบัญญัติ ซึ่งจะ เป็นผู้พิจารณาและผ่านร่างกฎหมายให้แก่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้บังคับ ดังนั้น หากว่าสภาสอง เกรสไม่ได้รับความพอใจ และไม่ผ่านร่างกฎหมายโดยเสียข้างมากแล้ว ฝ่ายบริหารก็จะตกอยู่ในความลำบาก ด้วยเหตุนี้สภาสอง เกรส จึงเป็นสถาบันที่ทรงไว้ซึ่งอำนาจมากอย่างยิ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา และอาจถือได้ว่าเป็นผู้ถือบังเหียนควบคุมฝ่ายบริหารของประเทศไว้ในมือ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสภาวะแวดล้อมนั้น สภาสอง เกรสเข้ามา มีบทบาทสำคัญในด้านนิติบัญญัติที่จะ เป็นผู้ออกกฎหมาย หรือ กฎข้อบังคับที่ใช้ในการทำงาน เกี่ยวกับการควบคุมปัญหาและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังที่ปรากฏในบทบัญญัติ มาตรา 102 ของ The National Environmental Policy Act นั้น สภาสอง เกรสมีหน้าที่ในการพิจารณา ร่างกฎหมาย ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้เสนอ ร่างขึ้นมา ทั้งนี้โดยต้องพิจารณารายละเอียด เอาจากในรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังที่ระบุรายการไว้อย่างละเอียดในมาตรา 102 (2) (C) ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณา ร่างกฎหมายที่ยกขึ้นใหม่ หรือร่างกฎหมายที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายเดิมให้มี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้นนั้น ล้วนแต่เป็นหน้าที่ของสภาสอง เกรสทั้งสิ้น

ในทางปฏิบัติที่เกิดข้อเท็จจริงขึ้นนั้นปรากฏว่า กฎหมายที่นำมาสู่การพัฒนา ของสภาสอง เกรสนั้น ส่วนมากมักจะเป็นกฎหมายเพื่อการป้องกัน (protective) มากกว่ากฎหมายที่ใช้ในทางสภาพบังคับ ดังนั้นกฎหมายที่เสนอต่อสภาสอง เกรสนั้นจึง มีประมาณไม่มาก การทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดย เจ้าหน้าที่ของสหรัฐ เพื่อ เสนอร่างกฎหมายนั้นจึงไม่ค่อยปรากฏ และหากมีขึ้นก็กลายเป็นงานที่นอกเหนือ

ไปจากปกติ ทั้งนี้เป็นเพราะสาเหตุที่ Council on Environmental Quality และ Environmental Protection Agency มิได้มุ่งความสนใจในด้านการออกกฎหมายเท่าใดนัก<sup>1</sup>

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม สภาคองเกรสก็ถือว่าเป็นสถาบันที่มีความสำคัญอย่างมากในทางนิติบัญญัติโดยตรง และเป็นผู้ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งฝ่ายบริหารจะต้องเป็นผู้ดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม สภาคองเกรสจึงมีบทบาทต่อการติดตามผลโดยทางอ้อมอีกประการหนึ่งด้วย

#### ข. กฎหมายสภาวะแวดล้อมระดับมลรัฐ

ดังที่ได้พิจารณาแล้วว่า The National Environmental Policy Act หรือ NEPA นั้น เป็นกฎหมายที่วางรากฐานไว้ให้แก่ผู้บริหารระดับสหรัฐในการทำงาน โครงสร้างขององค์กร และขอบเขตของการใช้อำนาจหน้าที่ซึ่งถูกกำหนดลงเฉพาะกรณีระดับประเทศ หรือ ในระดับบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องขอบเขตการใช้กฎหมายที่แคบ แต่ในทางความเป็นจริงนั้นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนั้น มิได้เกิดขึ้นเฉพาะในส่วนกลาง หรือที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมที่รัฐบาลสหรัฐ เข้ารับผิดชอบเท่านั้น แต่ปัญหาอาจเกิดขึ้นได้จากกิจกรรมทุกขนาด ประเภท และในเขตรัฐ หรือในส่วนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งในประเทศก็ได้ ดังนั้นการควบคุมและรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม จึงเป็นงานที่ต้องปฏิบัติไปพร้อมกันในทุกระดับ ทั้งรัฐบาลสหรัฐ รัฐบาลมลรัฐ และการบริหารในส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้นอกจากจะมีกฎหมายสภาวะแวดล้อมในระดับประเทศแล้ว ในแต่ละมลรัฐจึงเกิดความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายสภาวะแวดล้อมขึ้นใช้บังคับภายใน เขตมลรัฐของตนเองนั้นอีกระดับหนึ่ง เป็นการใช้อำนาจในทางกฎหมายเป็นการเฉพาะในเขตรัฐนั้น ๆ ซึ่งจะเป็นไปตามความเหมาะสมของรัฐ และเป็นไปตาม เสรีภาพของรัฐที่มีอำนาจนิติบัญญัติในการออก

<sup>1</sup> William H. Rodgers, Jr., Environmental Law, P. 714 .

กฎหมายขึ้นใช้บังคับภายในรัฐได้ แต่ทั้งนี้ เป็นไปโดยเงื่อนไขที่ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายของสหรัฐ กฎหมายสภาวะแวดล้อมในระดับมลรัฐจึงเกิดขึ้น ซึ่งเป็นการขยายขอบเขตของกฎหมายสภาวะแวดล้อมในระดับสหรัฐ โดยมีจำกัดอยู่แต่เพียงเฉพาะกิจการที่เป็น "major Federal action" ดังที่ปรากฏใน NEPA เท่านั้น แต่ได้ขยายลงไปในการระดับของรัฐ หรือในระดับท้องถิ่นลงไปอีกด้วย อันเป็นการทำให้ NEPA เองมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งในทางกว้างขวางและเจาะลึกลงไปยิ่งขึ้น<sup>1</sup>

กฎหมายสภาวะแวดล้อมในระดับมลรัฐนี้ ส่วนใหญ่มักจะ เป็นการนำรูปแบบของกฎหมายระดับสหรัฐ คือ The National Environmental Policy Act มาใช้เป็นแบบอย่างของกฎหมายในแต่ละรัฐ กฎหมายในระดับมลรัฐนี้จึงมักเรียกกันว่า เป็น The State Environmental Policy Acts. หรือ SEPA's หรือ Little NEPA's อันเป็นการรับนโยบายของกฎหมายแห่งชาติมาปฏิบัติในมลรัฐให้สอดคล้องต้องกัน ซึ่งก็เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ NEPA อยู่แล้ว ดังจะเห็นได้ในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ที่ให้เจ้าพนักงานของรัฐบาลสหรัฐ ต้องทำการปรึกษาหารือและประสานงานกับ เจ้าพนักงานในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้งานประสานกันและไม่ทำงาน เหลื่อมล้ำหรือซ้ำซ้อนกัน

รูปแบบของกฎหมายในแต่ละรัฐที่ได้นำเอา NEPA มาเป็นแบบอย่างนั้น ส่วนใหญ่จะนำโครงสร้างในการกำหนดองค์กร และ เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบของ NEPA มาใช้โดยตรง หรือนำมาดัดแปลงเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับรัฐนั้น ๆ ซึ่งองค์กรที่เป็นหลักนั้นจะมี Council ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกับ Council on Environmental (CEQ) แต่สำหรับในบางรัฐ เช่นในรัฐ Minnesota ได้ให้อำนาจแก่ Council ไว้มากเช่นกัน สามารถที่จะสั่งการให้เจ้าพนักงานทำรายงานหากมี

<sup>1</sup> Ibid., P.809 .

ประชาชนลงชื่อเกินกว่า 500 คน เรียกร้องหรือเสนอหลักฐานว่ารายงานเป็น  
สิ่งจำเป็นสำหรับสถานการณ์เช่นนั้น ยิ่งไปกว่านั้นยังมีอำนาจที่จะกลับ หรือ ปรับปรุง  
การลงมติ หรือ ข้อเสนอของเจ้าหน้าที่งาน หากเห็นว่าไม่เป็นไปตามนโยบายหรือ  
มาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายของรัฐ<sup>1</sup> นอกจาก Council แล้ว ในทาง  
ปฏิบัติก็จะมีเจ้าหน้าที่งานของรัฐ (Agency) เป็นผู้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบ  
หมายในโครงการ หรือในกิจการของรัฐ หรือที่รัฐเข้าเกี่ยวข้อง และอาจมีผลกระทบ  
ต่อสิ่งแวดล้อม

สาระสำคัญอีกประการหนึ่งที่ได้นำแบบอย่างจาก NEPA มาใช้ในกฎหมาย  
ของแต่ละมลรัฐ คือ การกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่งานที่ต้องทำรายงานผลกระทบต่อสิ่ง  
แวดล้อม เพื่อนำรายละเอียดจากการทำรายงานไปพิจารณาว่าควรจะอนุมัติให้ดำเนินการ  
โครงการ หรือกิจการเหล่านั้นหรือไม่ หรือควรจะมีการแก้ไขอย่างไร สาระ  
สำคัญในรายงานผลกระทบนั้น มลรัฐต่าง ๆ ส่วนใหญ่ก็เดินตามหลักเกณฑ์ของ NEPA  
เว้นแต่ในบางรัฐ ซึ่งได้ขยายขอบเขตของรายงานให้มีความละเอียด และ ครบครัน  
มากกว่ารายงานผลกระทบที่เจ้าหน้าที่งานของสหรัฐทำตาม NEPA เช่น ให้มีการ  
พัฒนาทั้ง เรื่องการลดปริมาณความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการคิดถึง  
การชั่งน้ำหนักผลประโยชน์เสียในทางเศรษฐกิจด้วย (Cost-benefit analysis)<sup>2</sup>

ในเรื่องการทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้ ก็ได้เป็นประเด็นที่  
มีความสำคัญที่สุดของกฎหมายในแต่ละมลรัฐ เช่น เดียวกันกับกฎหมายของสหรัฐ  
ศาลของแต่ละมลรัฐได้มีบทบาทสำคัญในการตีความขอบเขตของกฎหมายว่าจะให้  
ครอบคลุมกว้างขวางเพียงใด ประเด็นที่มักจะเป็นปัญหานั้นมักจะได้แก่จุดที่ว่ากิจ  
การหรือโครงการลักษณะใด หรือมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด ที่จำเป็นต้องทำ  
รายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในแต่ละรัฐต่างก็ได้กำหนดขอบเขตไว้แตกต่างกัน

1 Ibid., P. 820.

2 Ibid., P. 818.

ตามแต่ที่เห็นสมควรหรือตามความจำเป็น ดังเช่น บางรัฐให้เสนอรายงานเฉพาะ การเสนอร่างกฎหมาย หรือโครงการที่ขอรับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณจากรัฐเท่านั้น หรือบางรัฐก็ขยายในส่วนที่รัฐต้องเข้าเกี่ยวข้องออกไปถึงกิจการที่รัฐต้องทำการอนุมัติด้วย แต่สำหรับใน California แล้ว หน้าที่ในการทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น เกิดขึ้นเมื่อเห็นว่าโครงการใดก็ตามอาจมีผลกระทบร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการใช้กฎหมายของ California จึงอยู่ในเกณฑ์ที่เข้มงวด แม้เป็นกิจการของเอกชนที่รัฐเป็นผู้ให้อนุญาต หากอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว เจ้าของโครงการก็ต้องทำรายงานผลกระทบนี้ด้วยเช่นกัน<sup>1</sup>

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้ หากเป็นโครงการที่มีการร่วมมือกันระหว่างสหรัฐกับรัฐ (joint federal-state project) การกำหนดผู้มีหน้าที่ว่าต้องทำรายงานนั้น ก็มีความสำคัญว่าใครจะเป็นผู้ทำ ในบางมลรัฐถือว่า เมื่อเป็นกิจการที่สหรัฐเข้าทำด้วยแล้ว การทำรายงานผลกระทบของมลรัฐก็ไม่มี ความจำเป็นต้องทำและให้ถือเอารายงานของเจ้าพนักงานสหรัฐเป็นหลัก แต่ในบางมลรัฐก็ถือหลักการสำคัญที่ว่าการทำงานตาม NEPA นั้น ให้ถือเอาการประสานงาน และการให้คำปรึกษาหารือจากเจ้าพนักงานของมลรัฐ และส่วนท้องถิ่น เป็นสาระสำคัญด้วย ดังนั้นในการทำรายงานผลกระทบนั้น ทั้งมลรัฐและสหรัฐ ต่างก็ต้องทำตามข้อบังคับ และหลักเกณฑ์ในกฎหมายที่ตนใช้บังคับอยู่ต่าง เป็นอิสระซึ่งกันและกัน โดยถือว่ารายงานที่ศึกษาต่างกันนี้จะให้ข้อมูลที่ละเอียดถี่ถ้วนมากกว่า ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วก็ได้ถือเอารายงานของมลรัฐนี้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของรายงานที่เจ้าพนักงานสหรัฐทำ อันเป็นไปตาม NEPA มาตรา 102 (2) (C)<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ibid., P.813 .

<sup>2</sup> Ibid. pp.816-817.

เมื่อได้พิจารณาบทบาทของ State Environmental Policy Acts แล้ว ก็เห็นได้ถึงความสำคัญต่อกฎหมายสภาวะแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาไม่ด้อยกว่า National Environmental Policy Act นี้ เพราะเป็นการดำเนินการตามนโยบาย และเจตนารมณ์อันเดียวกัน หากจะแตกต่างกันก็แต่ในรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งต้องคัดแปลงกันไปตามความเหมาะสม เท่านั้นเอง

ค. สาระสำคัญที่เป็นผลจาก NEPA และ SEPA's

นับแต่มีการประกาศใช้ The National Environmental Policy Act และก่อให้เกิดมี The State Environmental Policy Acts ติดตามมานั้น การทำงานของฝ่ายบริหารในการควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบนั้น ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายขึ้นโดยตรง มิใช่เป็นแต่เพียงการรับคำสั่ง หรือ คำบัญชาจากผู้บังคับบัญชาเท่านั้น เจ้าพนักงานจึงสามารถทำงานได้เต็มที่ และกล้าที่จะทำ แต่เนื่องจากผลของการทำงานตามกฎหมายของเจ้าพนักงานนี้เอง ก็ได้ส่งผลให้ประชาชน หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลายได้คอยติดตามการทำงานของเจ้าพนักงานของรัฐอย่างใกล้ชิด เพราะกฎหมายกำหนดให้มีการเปิดเผยการทำงานต่อสาธารณชน และบ่อยครั้งเมื่อปรากฏมีผู้มีส่วนได้เสียเกิดขึ้น ก็จะมีการดำเนินคดีฟ้องร้องกันในศาล ประเด็นที่เป็นจุดที่ผู้คนทั้งหลายต่างให้ความสนใจอันเนื่องมาจากการใช้กฎหมายทั้งสองนี้ อาจสรุปได้ว่ามีอยู่ ๒ ประการด้วยกัน คือ

1. ความสมบูรณ์ของรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
2. การทบทวนการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานของรัฐโดยศาลยุติธรรม (Judicial Review)

การพิจารณาศึกษาในส่วนสาระสำคัญอันเป็นผลจากกฎหมายทั้งสองประเภทนี้ จึงจะมุ่งในประเด็นทั้ง ๒ ประการนี้ ตามลำดับไป



### 1. ความสมบูรณ์ของรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ดังที่กล่าวแล้วว่า การทำเอกสารรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement) นั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานของสหรัฐ ตาม NEPA และเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานของมลรัฐ ตาม SEPA's ที่ต้องทำขึ้น เสนอต่อฝ่ายบริหาร เพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจอนุมัติโครงการที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือ เพื่อประกอบการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สภาองเกรสพิจารณา หน้าที่ในการทำเอกสารรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้ถือว่าเป็นหัวใจของกฎหมายทีเดียว เพราะเป็นการศึกษาค้นคว้า โดยทำการปรึกษาหารือกับเจ้าพนักงานอื่น ๆ และผู้เชี่ยวชาญในสหสาขาวิชาต่าง ๆ เพื่อให้ความละเอียดถี่ถ้วน และรอบคอบ อันเป็นเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ ดังนั้นผู้คนจึงให้ความสนใจในความสำคัญของตัวเอกสารนี้มาก เพราะการพิจารณาตัดสินใจของฝ่ายบริหารจะถูกหรือผิดก็ขึ้นอยู่กับเอกสารรายงานนี้ รายงานนี้จึงมีบทบาทที่สำคัญในแง่การทำงานของฝ่ายบริหาร และส่งผลถึงความมีผลใช้บังคับของกฎหมาย ซึ่งจะมีผลบังคับได้มากน้อยเพียงใดนั้น เป็นหน้าที่ของศาลที่ต้องเข้ามาพิจารณา และตัดสินวางบรรทัดฐานไว้ให้ ในส่วนที่ว่าด้วยความสมบูรณ์ของรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้จะได้พิจารณาถึงเนื้อหาของตัวเอกสารรายงาน และขั้นตอนกระบวนการในการทำเอกสารรายงานผลกระทบนี้

#### ก.) เนื้อหาสาระในเอกสารรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ใน NEPA มาตรา 102 (2) (C)<sup>1</sup> เป็นกฎหมายที่กำหนดให้เจ้าพนักงานของสหรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ (Responsible Federal agency) มีหน้าที่ในการทำเอกสารรายละเอียด (a detailed statement) โดยกำหนด

<sup>1</sup> Government Institutes, Inc., Environmental Statutes, P.313.

ไว้ในหลักการว่าใน เอกสารนั้นจะต้องประกอบด้วยสิ่งต่อไปนี้

1. ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการที่เสนอ
2. ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ต้องเสียไป อันจะเกิดขึ้นหากโครงการนั้น

ได้รับการสนับสนุน

3. ข้อเสนออื่น เป็นทางเลือกอื่น ๆ ของโครงการที่เสนอ
4. ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้สภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นในระยะสั้นกับการคงสภาพอยู่และ เพิ่มพูนขึ้นของสิ่งแวดล้อมในระยะยาว
5. ผลสุดท้ายที่จะ เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่อาจกลับคืนหรือทดแทนกันได้ หากว่าโครงการนั้นได้รับการสนับสนุน

ข้อกำหนดทั้ง 5 ประการในมาตรา 102 (2) (C) นี้เป็นการกำหนดขอบเขตการศึกษาแลหารายละเอียดไว้อย่างกว้าง ๆ ซึ่งเป็นเพียงการแนะหรือชี้ทิศทางของการทำรายงานผลกระทบนี้เท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบก็ต้องพิจารณาหลักการและรายละเอียดกันเองตามความเหมาะสมแก่ลักษณะโครงการและสภาพแวดล้อม ในข้อกำหนดแนวทางทั้ง 5 ประการนี้ หากจะสรุปเป็นหัวข้อที่สำคัญ ก็อาจจะจำแนกได้เป็น 3 ประการด้วยกัน<sup>1</sup> คือ

1. เอกสารที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบที่เกิดจากโครงการ (Programmatic Impact Statements)
2. ข้อมูลตามการจำแนกประเภทโครงการ (Segmentation)
3. รายละเอียดในข้อเสนอทางเลือกประการอื่น ๆ (Alternatives)

1.) เอกสารที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบจากโครงการ

การศึกษาในส่วนนี้ จะเป็นการวิเคราะห์อย่างกว้างในลักษณะของโครงการว่า หากมีการดำเนินตามแผนงานของโครงการแล้ว จะมีผลเกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์

<sup>2</sup> William H. Rodgers, Jr., Environmental Law, P.785.

กับเรื่องใดบ้าง และจะก่อให้เกิดผลกระทบต่องานต่าง ๆ อย่างไร ขอบเขตการหาข้อมูลจึงมีอย่างกว้างขวาง เพราะต้องศึกษาและหาข้อมูลจากสาขาวิชาต่าง ๆ (Interdisciplinary Approaches) โดยต้องทำการปรึกษากับผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม และหาวิธีการที่จะต้องลดผลกระทบเหล่านั้นลงให้มันน้อยที่สุด หากว่าผลกระทบยังคงมีอยู่มากต้องแสดง เหตุผลว่าทำไมจึงจำเป็นต้องยอมรับผลเหล่านั้น โดยการแสดงถึงประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการนั้น ซึ่งจะเป็นข้อมูลจากการวิเคราะห์ซึ่งน้ำหนัก (Balancing Test) ระหว่างผลประโยชน์ที่ได้รับ และสิ่งที่ต้องเสียไป (Cost-benefit analysis) <sup>1</sup>

การวิเคราะห์ในข้อมูลเหล่านี้ต้องพิจารณาในผลที่จะเกิดขึ้นจริงในระยะสั้น และระยะยาว โดยเฉพาะผลในระยะยาวนั้น จะมีความสำคัญต่อการพิจารณาตัดสินใจของผู้อ่านรายงานผลกระทบนี้มาก เพราะนั่นหมายความว่าถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไม่ว่าจะเป็นคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมเสีย ความตกต่ำของเศรษฐกิจของสังคม หรือสภาพหมดไปของทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นข้อมูลที่แสดงในรายงานผลกระทบนี้ จึงจำเป็นต้องแสดงถึงที่มาของข้อมูลนั้น และ เป็นข้อมูลที่สามารยยืนยันและอ้างอิงได้ <sup>2</sup> เพราะหากเกิดข้อผิดพลาดขึ้นนั่นหมายความว่าความวิบัติที่ต้องเกิดขึ้นในอนาคต อันเป็นความไม่ต้องการของทุกคนอย่างแน่นอน

## 2.) ข้อมูลตามการจำแนกประเภทโครงการ (Segmentation)

การจำแนกประเภทและลักษณะของโครงการนี้ แม้จะมีได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายโดยตรงดังเช่น เรื่องผลกระทบต่าง ๆ หรือ ข้อเสนอทางเลือกอื่น ๆ แต่การพิจารณาเรื่องประเภทและลักษณะของโครงการนี้จะ เป็นข้อมูลที่ช่วยให้รายละเอียดและให้มิติที่สามารถพิจารณาและตัดสินใจได้ง่ายขึ้นและถูกต้องยิ่งขึ้น ในทาง

<sup>1</sup> Ibid., pp. 728-729.

<sup>2</sup> Ibid., p. 727.

ปฏิบัติของการทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้ การพิจารณาจำแนกประเภท และลักษณะโครงการจึงมีความสำคัญและ เป็นข้อมูลที่มีประโยชน์มากประการหนึ่ง

การพิจารณาประเภทของโครงการนั้น พิจารณาจากว่าโครงการนั้น จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะใด ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 4 ประเภท<sup>1</sup> คือ

1. กระทบต่อองค์ประกอบทางกายภาพและเคมี (Physical or Chemical Factors) ซึ่งจะพิจารณาถึงผลกระทบในทางกายภาพและทางเคมี ต่ออากาศ น้ำ และดิน ว่าจะมีความเปลี่ยนแปลงอย่างไร
2. กระทบต่อองค์ประกอบทางนิเวศวิทยา (Ecological Factors) ซึ่งจะเป็นการศึกษาในด้านชีววิทยา ว่าวงจรความเป็นอยู่ของสิ่งมีชีวิตและถูกกระทบ กระเทือนอย่างไร
3. กระทบต่อองค์ประกอบในทางคุณค่าและความงามของสิ่งแวดล้อม (Aesthetic Factors) ซึ่งจะพิจารณาในขอบข่ายของการใช้ประโยชน์จากที่ดิน และผลกระทบที่สร้างความรู้สึกจากการพบเห็นอัน เป็นไปในทางเสื่อม
4. กระทบต่อองค์ประกอบทางสังคม (Social Factors) ซึ่งจะ พิจารณาในด้านคุณภาพการดำรงชีวิตของมนุษย์ สุขภาพอนามัย และสวัสดิการ

การพิจารณาถึงผลกระทบของโครงการ หากพิจารณาตามแนวทางที่มี การจำแนกไว้ เช่นนี้ เจ้าหน้าที่งานผู้ปฏิบัติหน้าที่เอง ผู้วางแผนงาน ตลอดจนผู้พิจารณา ตัดสินใจที่จะพิจารณาปัญหาในด้านต่าง ๆ ได้อย่างสะดวกและถูกต้องขึ้น

<sup>1</sup> Paul N. Cheremisinoff, Angelo C. Morresi, Environmental Assessment & Impact Statement Handbook, (Michigan: Ann Arbor Science Publishers, Inc., 1979), P.77.

### ๑. รายละเอียดในข้อเสนอทางเลือกอื่น ๆ (Alternatives)

การกำหนดให้มีข้อเสนออื่นเป็นทางเลือกประการอื่น ๆ ไว้ในรายงานผลกระทบด้วยนี้ ก็โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้ผู้ต้องทำการตัดสินใจต่อโครงการเหล่านั้นพิจารณาโครงการไปในทางที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด ซึ่งการเสนอทางเลือกไปพร้อมกันนี้ก็ก่อให้เกิดประโยชน์แก่โครงการนั้นด้วยในแง่ที่ว่า หากตามโครงการที่เสนอไปมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว โดยปกติโครงการเหล่านั้นก็มักจะถูกยกเลิกหรือไม่อนุมัติ แต่เมื่อมีข้อเสนออื่นอันอาจเป็นการบรรเทาได้ โดยที่ผู้รับผิดชอบเป็นผู้เสนอเองแล้ว โอกาสที่จะดำเนินโครงการต่อไปก็มีขึ้น และยังเป็นทางปฏิบัติที่เป็นไปตามความต้องการและความตกลงปลงใจของเขาด้วย ก็จะเป็นการลดข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงานลงได้

การเสนอข้อทางเลือกอื่น ๆ จะทำได้ก็ต่อเมื่อมีการประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อมของโครงการและบริเวณนั้น เสร็จเรียบร้อยแล้ว และนำผลของการประเมินมาเป็นเกณฑ์ที่จะหาทางเลือกอื่น ๆ ดังนั้นในข้อเสนอทางเลือกแต่ละประการนั้น เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจึงต้องศึกษาค้นคว้าอย่างละเอียด ถึงวิธีการปฏิบัติ ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และผลกระทบอื่น ๆ ที่จะติดตามมาด้วยอย่างรอบคอบ ดังนั้นการพิจารณาในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม จึงกลายเป็นตัวแปรที่เป็นสาระสำคัญ ซึ่งการวิเคราะห์โดยใช้วิธีการ Balancing Test จากการวิเคราะห์ Cost-benefit จึงเป็นวิธีการที่ถูกนำมาใช้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อศึกษาในทางเลือกหลาย ๆ ประการแล้ว ในทางเลือกที่คิดว่ามีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด หรือมีประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับดีที่สุดในแล้ว ก็จะถูกนำไปเสนอไว้ในรายงานผลกระทบนั้น<sup>1</sup>

โดยปกติแล้วในการทำข้อเสนอทางเลือกอื่น ๆ นั้นต้องทำอย่างละเอียดรอบคอบ แต่การนำเสนอลงในรายงานผลกระทบนั้นจะเสนอในรายละเอียดน้อยกว่า

<sup>1</sup> Paul N. Cheremisinoff, Angelo C. Morresi, Environmental Assessment & Impact Statement Handbook, P. 71.

โครงการหลักที่เสนอไป จะกล่าวอย่างย่อ ๆ และโดยสรุปถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น มีการเปรียบเทียบและอธิบายถึงผลของทางเลือกอันที่คาดว่าจะได้รับในอนาคต<sup>1</sup> จึงคล้ายกับว่าเป็นเพียงการเสนอความคิดโดยมีหลักการและเหตุผลสนับสนุน แต่หากในบางกรณีโครงการนั้น เป็นการที่มีปัญหาขัดแย้งเป็นกรณี การเสนอทางเลือกก็อาจต้องเสนอรายละเอียดมากขึ้นจากการที่ต้องศึกษาให้ลึกซึ้งกว่าปกติ เพื่อหาทางแก้ไขให้ดี

การพิจารณาและ เสนอทางเลือกที่ละเอียดและลึกซึ้งมากขึ้นนี้ ทำให้เกิดเป็นข้อเกี่ยวพันกันขึ้นระหว่างมาตรา 102 (2) (C) ที่ให้เสนอทางเลือกในรายงานผลกระทบกับมาตรา 102 (C) (E) ซึ่งได้ศึกษาพัฒนา และอธิบายถึงทางเลือกอื่นของโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามความเหมาะสม ข้อที่น่าพิจารณากันอย่างยิ่ง คือขอบเขตของทางเลือกดังที่กล่าวไว้ในสองอนุมาตรานี้มีความแตกต่างกัน ตาม (C) นั้นจำกัดให้เสนอทางเลือกเฉพาะในกิจการที่เป็นของสหรัฐที่มีความสำคัญเท่านั้น (Major Federal Action) และทางเลือกนั้นเป็นเพียงการเสนอความคิดและรายละเอียดประกอบ (a detailed statement) โดยมีได้ระบุให้พิจารณาไปอย่างลึกซึ้ง แต่ตาม (E) นั้นกล่าวถึงกิจการโดยทั่วไปที่ไม่สามารถขจัดปัญหาข้อขัดแย้งอันเนื่องจากการใช้ทรัพยากร ซึ่งตาม (E) นี้ได้ระบุให้ "...study, develop and describe..." อันเป็นการมุ่งให้ทั้งศึกษา พัฒนา และอธิบาย จึงเป็นการพิจารณากันอย่างลึกซึ้งและละเอียดมากกว่าในข้อเสนองานเลือกตาม (C) โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะขจัดข้อขัดแย้งและปัญหา

<sup>1</sup> William H. Rodgers, Jr., Environmental Law, P. 794.

ที่ยังไม่สามารถแก่นั้นให้ลู่วงไป ดังนั้นในข้อ เสนอทาง เลือกจึงต้องลึกซึ้งที่ถ่วงกว่า ข้อแตกต่างอันนี้มีผลในทางกฎหมายมาก เพราะอาจจะมีการกล่าวหาว่าข้อ เสนอทาง เลือกตาม (C) นั้นไม่สมบูรณ์หรือบกพร่องได้ ถ้านำเอาหลักเกณฑ์ตาม (E) ไปใช้ บังคับ ซึ่งศาล เองก็ เคยสับสนและพยายามรวมสองประการนี้ไว้ด้วยกัน<sup>2</sup>

ดังนั้นข้อ เสนออื่น เป็นทาง เลือกที่ต้องทำในรายงานผลกระทบตามมาตรา 102 (2) (C) นี้จึงจำกัดขอบ เขตลงแคบกว่าตาม (E) ซึ่งกฎหมายมุ่งหวังเพียงเป็น การ เสนอความคิดอัน เป็นทางลคภาวะผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีเหตุผลและ หลักการสนับสนุน

ในรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้ไม่ว่าจะ เป็นไปตามกฎหมายในระดับ สหรัฐ หรือในระดับของมลรัฐก็ตาม ก็จะมี เนื้อหาสาระสำคัญเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ก็ต้องประกอบด้วยส่วนสำคัญทั้งสามส่วน คือ ส่วนที่เกี่ยวกับผลกระทบจากโครงการ การจำแนกประเภทโครงการ และการ เสนอทาง เลือกประการอื่นของโครงการนั้น จึงจะถือว่ารายงานนั้นมีความสมบูรณ์

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>2</sup> Ibid, pp. 796-797.

ข.) ขั้นตอนในการทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

เมื่อเกิดมีการเริ่มโครงการใดโครงการหนึ่งเกิดขึ้น สิ่งสำคัญประการแรก ก่อนที่จะดำเนินการต่อไป คือพิจารณาเสียก่อนว่าโครงการนั้นอยู่ในข่ายที่ต้องมีการเตรียม รายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้หรือไม่ จุดที่จะมาตัดสินเป็นเกณฑ์ว่าต้องมีการทำนั้น หากพิจารณาตาม NEPA ก็ต้องถือเกณฑ์ในข้อความที่ว่า "Major Federal actions significantly affecting the quality of the human environment" ซึ่งหากสรุปหลักเกณฑ์ที่สำคัญจากข้อความดังกล่าวนี้ เห็นจะได้ ๓ ประการ คือ 1 major 2. significant 3. Federal

คำว่า "major" ตามที่ได้กำหนดไว้ใน มาตรา 102 (2) (C) ของ NEPA นั้น มีความหมายถึงโครงการใหญ่ที่มีความสำคัญ โดยจะต้องมีการวางแผนงาน ใช้ระยะเวลาาน ใช้ทรัพยากร และมีการใช้จ่ายเกิดขึ้นจากโครงการ ส่วนคำว่า "significant" นั้น เป็นการระบุเจาะจงถึงขนาดของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นว่า ต้องถึงขนาดของความเสียหายมากเกินไปกว่าการใช้หรือดำเนินการตามปกติ หรือที่เคยปฏิบัติมา ดังนั้นถ้าหากโครงการนั้นกระทบกระเทือนต่อสิ่งแวดล้อม แต่จะไม่รุนแรงถึงขนาดแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นต้องทำรายงานผลกระทบ<sup>1</sup>

สำหรับโครงการที่กำหนดใน NEPA นั้น เนื่องจากเป็นกฎหมายในระดับ สหรัฐ โครงการนั้นซึ่งถูกระบุเฉพาะที่เป็น "Federal" คือสหรัฐต้องมีส่วนด้วย แต่ ที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องจะมากหรือน้อยเพียงใดนั้น เป็นเรื่องที่ศาลได้พยายามตีความกันขึ้น ดังที่ปรากฏเป็นคดีบรรทัดฐานมากมาย เช่น คดี Kleppe V. Sierra Club. และ Atlanta Coalition on Transportation Crisis, Inc. V Atlanta Regional Commission<sup>2</sup> จากบรรทัดฐานในคดีต่าง ๆ นั้นอาจจะสรุปขอบเขต

<sup>1</sup> Ibid., PP. 752-753 .

<sup>2</sup> อ้างถึงใน Thomas J. Schoenbaum, Environmental Policy Law, (New York: The Foundation Press, Inc., 1982), P. 90, 102 .



ได้คือ เป็นโครงการที่เจ้าพนักงานของรัฐต้องเข้าดำเนินการเองโดยตรง หรือ เพียงแต่เข้าสนับสนุนโอนกิจการ ให้ใบอนุญาตอนุมัติให้ประกัน ให้เช่า ให้ยืม เข้าทำสัญญา ให้การช่วยเหลือทางด้านเงินทุนงบประมาณ หรือ การกระทำในลักษณะอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของโครงการนั้น<sup>1</sup> แม้ว่าการเข้าเกี่ยวข้องนั้นจะเห็นได้ว่าเพียงเล็กน้อยไม่มากถึงขั้นเข้าร่วมประกอบการ หรือดำเนินการก็ตกอยู่ในข่ายเป็น "Federal action" ซึ่งต้องมีการเตรียมรายงานผลกระทบ แต่สำหรับโครงการที่ต้องทำรายงานผลกระทบ กฎหมายของมลรัฐนั้น ก็เป็นไปตามกฎหมายของแต่ละรัฐ ซึ่งส่วนมากจะถือตามแนวขอบเขต major state actions หรือเพียงแค่ major actions และมีผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

เมื่อผ่านการพิจารณาว่าโครงการนั้นเข้าเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าต้องทำเอกสารรายงานผลกระทบแล้ว เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบต่อโครงการนั้นก็ต้องศึกษา ค้นคว้า หาข้อมูล และรายละเอียด โดยต้องทำการปรึกษากับผู้เชี่ยวชาญทางด้านต่าง ๆ เจ้าพนักงานของสหรัฐในหน่วยงานอื่น ๆ เจ้าพนักงานในระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น โดยเริ่มลงมือทำในโอกาสที่เร็วที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ ภายหลังการประเมินโครงการ และสถานการณ์ทั่วไปแล้ว การเก็บข้อมูลที่ได้วิเคราะห์แล้วนี้ จะได้รวบรวมขึ้นเป็นร่างรายงานผลกระทบ (Draft) เจ้าพนักงานมีหน้าที่ที่ต้องนำร่างรายงานนี้ไปส่งยังบุคคลดังต่อไปนี้ เพื่อให้มีการทำความเห็น (Comments) ในร่างรายงานนั้น

1. เจ้าพนักงานของสหรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือ ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ซึ่งมีความรับผิดชอบ เกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากโครงการนั้น ในการที่จะรักษาและบังคับการให้เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2. เจ้าพนักงานของมลรัฐและของท้องถิ่น ที่รับผิดชอบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องนั้น

<sup>1</sup> Paul N. Chereminisoff, Angelo C. Morresi, Ibid., P. 15.

3. คนเผ่าอินเดียน หากโครงการนั้นกระทบต่อการอนุรักษ์เผ่าอินเดียน
4. เจ้าพนักงานอื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงการ
5. ผู้เข้าดำเนินกิจการ ถ้าหากมี
6. สาธารณชน ซึ่งอาจเป็นเอกชน หรือองค์กรที่ให้ความสนใจ หรือได้รับผลกระทบ<sup>1</sup>

หลังจากที่ได้มีการทำความเข้าใจจากบุคคลต่าง ๆ แล้ว เจ้าพนักงานสหรัฐ มีหน้าที่ต้องแถลงตอบถึงประเด็นต่าง ๆ ที่ได้มีการทำความเข้าใจนั้น ซึ่งทั้งความเห็นและ คำแถลงตอบนี้ต้องบันทึกเอาไว้ในรายงานผลกระทบฉบับตัวจริงทั้งสิ้น เมื่อได้ทำรายงานฉบับตัวจริงขึ้นแล้วก็ส่งรายงานผลกระทบนั้นต่อเจ้าพนักงาน Environmental Protection Agency (EPA) เพื่อทำการทบทวนและทำความเข้าใจตามอำนาจที่ได้รับใน The Clean Air Act หากพิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินโครงการดังกล่าว ไม่เป็นที่น่าพอใจจากเกณฑ์มาตรฐานสำหรับสุขภาพอนามัย สวัสดิการ และคุณภาพ สิ่งแวดล้อมที่ดีแล้ว ก็ให้เสนอต่อให้ Council on Environmental Quality (CEQ) พิจารณาอีกชั้นหนึ่ง<sup>2</sup> เมื่อ CEQ ได้รับมาจาก EPA ไม่ว่าผลการพิจารณา จาก EPA จะเป็นเช่นไรก็ตาม CEQ ก็สามารถกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้คือ สรุปผลที่สามารถแก้ไขข้อหาได้ หรือให้มีการพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมใหม่หรือ ให้มีการหวั่นเสียดังมาจากประชาชน หรือให้มีการเจรจาเพิ่มระหว่างเจ้าพนักงานที่รับผิดชอบ หรือจัดพิมพ์ข้อเสนอแนะของ CEQ หรือเห็นว่ามีความสมบูรณ์เหมาะสมแล้วก็ เสนอต่อประธานาธิบดี<sup>3</sup> เมื่อผ่านขั้นตอนเหล่านี้ทั้งหมดจนได้ เสนอต่อประธานาธิบดี แล้วก็ เป็นอันจบกระบวนการของรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

<sup>1</sup> Thomas J. Schoenbaum, Environmental Policy Law, pp. 170-171 .

<sup>2</sup> Ibid., p. 171 .

<sup>3</sup> Ibid., p. 172 .

๒. การทบทวนการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานโดยศาลยุติธรรม (Judicial Review)

การทบทวนของการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยศาลยุติธรรมนี้ เป็นผลประการหนึ่งที่เกิดขึ้นตามมาจากการใช้กฎหมาย The National Environmental Policy Act และ The State Environmental Policy Acts ด้วยเหตุที่กฎหมายทั้งสองระดับนี้ได้กำหนดหน้าที่แก่เจ้าพนักงานของสหรัฐและรัฐในการทำเอกสารรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันอาจถือได้ว่าเป็นหัวใจของกฎหมายนี้ ประเด็นที่เป็นปัญหาในทางกฎหมายจนถึงกับให้ศาลต้องเข้ามามีบทบาทด้วยนั้น ก็อยู่ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรายงานผลกระทบนี้เองว่า เอกสารรายงานนี้มีความถูกต้องสมบูรณ์ไม่เพียงพอ (Inadequacy of EIS) เพราะเหตุที่เจ้าพนักงานทำโดยขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย หรือทำไปโดยปราศจากกฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งจะมีผลเสียส่งไปยังความถูกต้องในการตัดสินใจของผู้อนุมัติ อันเป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อมในที่สุด บรรดาผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้เสียหายทั้งหลาย จึงถือเอาเหตุนี้ เป็นจุดที่ฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล เพื่อให้ศาลพิจารณาและทบทวนการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน โดยพิจารณาจากกฎหมายเป็นเกณฑ์

ตามหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่มีการแยกการใช้อำนาจอริปไตยออกเป็น ๓ ส่วนโดยอิสระจากกันนั้น คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ผู้ใช้อำนาจในแต่ละส่วนไม่สามารถจะใช้อำนาจล่วงล้ำหรือแทรกแซงไปในอำนาจอื่นไม่ได้ แต่ในระบอบนี้ก็มีการถ่วงดุลย์อำนาจกันไว้ (Check and Balance) มิให้มีการใช้อำนาจเกินส่วนไป โดยผู้ใช้อำนาจแต่ละฝ่ายสามารถคานอำนาจซึ่งกันและกันได้ อันเป็นผลดีต่อการปกครองและบริหารประเทศ

แต่สำหรับในทางฝ่ายบริหารนั้น เมื่อมีการปฏิบัติภาระหน้าที่ราชการไปแล้ว โดยหลักถือกันว่า เป็นอันถึงที่สุดแล้ว ฝ่ายตุลาการไม่สามารถจะมาใช้อำนาจทบทวน หรือรื้อฟื้นการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารขึ้นมาใหม่ เพราะถือว่าเป็นการแทรกแซง การทำงานของฝ่ายบริหาร แต่ทั้งนี้ฝ่ายตุลาการโดยศาลนั้นยังมีอำนาจเข้าควบคุมฝ่าย บริหารได้ หากปรากฏว่าการทำงานของฝ่ายบริหารนั้น เป็นการฝ่าฝืนกระบวนการ ตามกฎหมาย หรือขัดแย้งต่อเนื้อหาสาระในกฎหมาย<sup>1</sup> ฝ่ายตุลาการจึงสามารถ ใช้กฎหมาย เหล่านั้น เข้าพิจารณาและทบทวนในความถูกต้องของการทำงานของฝ่าย บริหารได้ ดังนั้นหากว่าการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร เป็นไปโดยถูกต้องทั้งทางสาระ และกระบวนการแล้ว เขาก็ย่อมได้รับ เกราะป้องกันตัวอย่างมั่นคงในการทำงาน เพราะศาลไม่สามารถก้าวล่วง เข้ามาทบทวนการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจ หรือ พิจารณาปัญหาจากข้อมูลและข้อเท็จจริงทั้งปวง ขอบเขตการพิจารณาทบทวนของศาล จึงถูกจำกัดลง เฉพาะที่ต้องตีความตามกฎหมายว่าการกระทำของฝ่ายบริหารนั้นขัด ต่อกฎหมายหรือไม่ดำเนินการตามกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น แต่ข้อที่น่าสังเกตประการ หนึ่งของการมีอำนาจทบทวนของศาลนี้ว่า การทบทวนนี้มีผลเป็นแต่เพียงการชี้หรือ ย้ำเตือนฝ่ายบริหารว่าการปฏิบัติงานของเขานั้นบกพร่องไม่สมบูรณ์ ศาลไม่มีอำนาจ ที่จะไปสั่งให้ฝ่ายบริหารทำหรือปฏิบัติในสิ่งที่ศาล เห็นว่ายังเป็นความบกพร่อง หรือความ ไม่ถูกต้องของฝ่ายบริหาร<sup>2</sup> แต่ในทางปฏิบัติก็เป็นผลให้ฝ่ายบริหารก็ได้มีการทบทวน หรือแก้ไขในความบกพร่องเหล่านั้น ให้เป็นไปตามผลการทบทวนของศาล

ในการทบทวนการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าพนักงานของรัฐนั้นมีพื้นฐานมา จาก กฎหมาย The Administrative Procedure Act ที่ให้อำนาจศาลทบทวนการทำ งานของฝ่ายบริหารได้แต่ขอบเขตอำนาจของศาลในการทบทวนนั้น กฎหมายฉบับนี้ได้

<sup>1</sup> William H. Rodgers, Jr., Environmental Law, P.17.

<sup>2</sup> Frank P. Grad, Treatise on Environmental Law 2, P.9-126.1.

จำกัดแต่เพียงกรณีที่พบว่า การปฏิบัติหน้าที่นั้นนำไปโดยปราศจากเหตุผล เป็นไปตาม  
อำเภอใจ คิฉิฉิเคราะห์ไปในทางที่ผิด หรือไม่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น<sup>1</sup>  
เมื่อพิจารณาดูเงื่อนไขดังที่กล่าวไว้ 4 ประการนี้ อาจจะเกิดความสงสัยว่าจะมี  
ขอบเขตกว้างขวางอัน เป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนเพียงใดนั้น ก็ขึ้น  
อยู่กับศาลว่า ศาลจะใช้อำนาจขยายไปมากน้อยเพียงใด

ในทางกฎหมายสภาวะแวดล้อมนั้น นอกจากจะมุ่งเป็นการวางนโยบาย  
แห่งชาติในด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว ไม่ว่าจะ เป็น NEPA หรือ SEPA's ยังแฝงเจตนา  
รณณ์ของกฎหมายที่จะควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานต่าง ๆ ไว้อีกประการ  
หนึ่ง ดังที่จะ เห็นได้ในมาตรา 101 และมาตรา 102 ใน NEPA ที่ได้กำหนดขอบเขต  
อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานเอาไว้ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานจึงถูกกำหนด  
บทบาทและขีดความสามารถไว้โดยเฉพาะเจาะจง ดังนั้นหากมีการปฏิบัติผิดไปจาก  
ที่กฎหมายบัญญัติ อำนาจของศาลในการทบทวนการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตาม  
The Administrative Procedure Act ก็จะถูกดึงมาใช้ทันที ทั้งนี้โดยบรรดา  
ผู้มีส่วนได้เสียทั้งหลาย จะเป็นผู้นำประเด็นมาสู่ศาล และฟ้องเจ้าพนักงาน หรือ  
หน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบ เป็นจำเลย

การทบทวนการทำงานของเจ้าพนักงานของรัฐตาม NEPA และ SEPA's  
นั้น โดยหลักก็คือทบทวนการทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในรายละเอียดเพื่อ  
เสนอไปกับโครงการ หรือเพื่อในทางนิติบัญญัติ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 101 และ  
มาตรา 102 จากบรรทัดฐานของคดีที่มีการฟ้องศาล เพื่อให้มีการทบทวนนั้น หากพิจารณา  
ถึงการทบทวนในหน้าที่ทำรายงานผลกระทบแล้ว อาจจำแนกลักษณะการทบทวนได้  
เป็น 2 ลักษณะ คือ การทบทวนในสาระบัญญัติของกฎหมาย (Substantive Review)

<sup>1</sup> William H. Rodgers, Jr., Environmental Law, P.743.

และการทบทวนในวิธีสบัญญัติของกฎหมาย (Procedural Review) ดังมีหลักเกณฑ์ และรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก.) การทบทวนในสารบัญญัติของกฎหมาย (Substantive Review)

การพิจารณาทบทวนในสารบัญญัติของกฎหมายนั้น เป็นการพิจารณาไปตาม เนื้อหาข้อความ (Content) ของกฎหมายว่า กฎหมายบัญญัติไว้อย่างไร และการ ปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าพนักงานนั้น เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ ซึ่งในบางกรณี อาจจะ เป็นไปได้ว่าไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เลย หรือ อาจจะเพียงแค่ว่าได้ ปฏิบัติไปตามกฎหมาย แต่ปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้

ในการวางนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งกำหนด เป็นภาระหน้าที่ต่อ เนื่องของ รัฐบาลและ เจ้าพนักงานทุกยุคสมัย ตามมาตรา 101 ของ NEPA นั้นได้กำหนดถึง ชนิดที่ต้องปฏิบัติว่า ต้องดำเนินการต่าง ๆ โดยใช้ทุกวิถีทางเท่าที่สามารถปฏิบัติได้ ("...use all practicable means...") เพื่อให้บรรลุนโยบายในการรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้หน้าที่ของ เจ้าพนักงานของรัฐในการศึกษา ค้นคว้า ปรึกษากับผู้ เชี่ยวชาญในสาขาอื่น ประสานงานกับ เจ้าพนักงานทุกระดับ ทำรายงาน ผลกระทบ และศึกษาหาทางเลือกในลักษณะอื่น ๆ ของโครงการ ฯลฯ ตามที่บัญญัติ ไว้ในมาตรา 102 นั้น มาตรา 102 ก็ได้ระบุให้มีการปฏิบัติถึงขั้น เต็มที่สุดเท่าที่จะ เป็นไปได้ ("...to the fullest extent possible...")<sup>1</sup> ข้อความที่ ปรากฏในทั้งสองมาตรานี้เองที่เป็นจุดชี้และตัดสินใจว่าการปฏิบัติหน้าที่ทั้งหลายของ เจ้าพนักงานนั้น เพียงพอหรือไม่ที่จะถือว่า เป็นการปฏิบัติไปโดยหาทางทุกวิธีที่สามารถ ปฏิบัติได้ และทำไปโดยเต็มที่แล้ว

<sup>1</sup> Government Institutes, Inc., Environmental Statutes, P.312,313.

ประเด็นของการฟ้องคดี เพื่อให้ศาลใช้อำนาจทบทวนการปฏิบัติหน้าที่ของ  
เจ้าหน้าที่งานนั้น ส่วนใหญ่มักจะเป็นประเด็นให้ศาลพิจารณาทบทวนการเตรียมรายงาน  
ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพราะโดยหลักการแล้ว รายงานผลกระทบที่ถือว่ามียรายละเอียด  
เพียงพอ นั้นจะต้องเข้าหลักการ 2 ประการด้วยคือ

1. ให้รายละเอียดอย่างเพียงพอแก่ผู้มีหน้าที่ต้องทำการตัดสินใจ ใน  
ส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่จะติดตามมา
2. ให้ข้อมูลและรายละเอียดอย่างเพียงพอแก่สาธารณชนที่จะมีโอกาส  
เข้าร่วม และติดตามการดำเนินการที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม<sup>1</sup>

ดังนั้น หากรายงานผลกระทบฉบับใด สามารถพิสูจน์ได้ว่ามิได้ให้ราย  
ละเอียดจนครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อประกอบการตัดสินใจที่ดีของผู้อ่านแล้ว ก็ถือว่าราย  
งานฉบับนั้นยังไม่เพียงพอ ซึ่งจำเป็นต้องมีการทบทวนและปรับปรุงใหม่ มิฉะนั้นก็  
จะเกิดเป็นผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมได้ หากได้มีการดำเนินการนั้นไป

ในคดีที่ศาลได้มีการทบทวนรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เจ้าพนักงาน  
ได้ทำไป และปรากฏว่ายังบกพร่องไม่เพียงพอ นั้น คดีจำนวนมากมักจะถูกพิจารณากัน  
ในเรื่องหน้าที่ในการทำข้อเสนอทางเลือกประการอื่น ๆ ของโครงการเท่าที่จะ  
สามารถปฏิบัติได้ ในบางคดีนั้นปรากฏว่าเจ้าพนักงานมิได้มีการเสนอทางเลือก  
ประการอื่น ๆ ใดเลย เช่นในคดี Natural Resources Defense Council,  
Inc. v. Morton<sup>2</sup> ซึ่งเป็นคดีที่มีการอนุญาตให้ทำการขุดน้ำมันในบริเวณชาย  
ฝั่งทะเลในมลรัฐ Louisiana และมีการให้เข้าสัมปทานขุดเจาะต่อ โดยมีได้มีการ  
เสนอทางเลือกใด ๆ เลย และจะมีผลทำให้บริเวณชายฝั่งอันเป็นแหล่งที่สัตว์น้ำได้  
หากิน และมนุษย์ได้ใช้ประโยชน์ในด้านสันตนาการ ต้องเสียหายไป ศาลซึ่งพิจารณา

<sup>1</sup> Thomas J. Schoenbaum, Environmental Policy Law, P. 169.

<sup>2</sup> Thomas J. Schoenbaum, Environmental Policy Law, P.P.128-136.

ว่ารายงานผลกระทบนี้ไม่ละเอียดเพียงพอ เพราะอาจเสนอทางเลือกอื่น ๆ ที่อาจจะ  
 มีผลดีกว่านี้ได้ แต่ไม่เสนอมา และในคดี People For Environmental Enligh-  
 tenment And Responsibility (PEER), Inc. V. Minnesota Environ-  
 mental Quality Council<sup>1</sup> ซึ่งเป็นกรณีที่มีการสร้างข่ายไฟฟ้าแรงสูง อันจะ  
 มีผลกระทบต่อทะเลสาบ และป่าไม้ ในรายงานผลกระทบนั้น ได้มีการศึกษาในราย  
 ละเอียดของการเลือกสร้างข่ายไฟฟ้าแต่ละเส้นทาง ยกเว้นในข่ายเส้นทางที่ 7 มิได้  
 มีการเสนอรายละเอียด หรือทางเลือกใด ๆ อันจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดย  
 เป็นผลมาจากข่ายเส้นทางอื่น ๆ ด้วย หากเส้นทางที่ 7 ได้ดำเนินการต่อไป ด้วยเหตุ  
 นี้ศาลจึงได้พิจารณาว่ารายงานผลกระทบนี้ไม่สมบูรณ์ เพราะขาดการวิเคราะห์ให้ราย  
 ละเอียดในเส้นทางที่ 7 นี้ โดยจำเลยอ้างว่าไม่มีทางเลือกอื่นแล้ว แต่โจทก์กลับสามารถ  
 แสดงต่อศาลได้ว่า สามารถหาทางเลือกในการสร้างเส้นทางที่ 7 นี้โดยประการอื่นได้

คดีทั้งสองนี้ เป็นเพียงตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า ศาลได้ใช้อำนาจในการ  
 พิจารณาทบทวนรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เจ้าพนักงานได้ทำขึ้นโดยไม่เป็นไป  
 ตามที่กฎหมายบัญญัติ เพราะนอกจากกฎหมายจะบัญญัติให้เสนอทางเลือกแล้ว การเสนอ  
 นั้นต้องทำให้ครบถ้วน และให้รายละเอียดมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ การทบทวนในเรื่อง  
 เหล่านี้จึงจัดอยู่ในส่วนที่ว่าด้วยการทบทวนในสารบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งนอกจาก  
 ประเด็นการเสนอทางเลือกแล้ว ก็ยังอาจมีประเด็นอื่น ๆ อีกในเนื้อหาของของ  
 กฎหมาย เช่น ไม่มีรายละเอียดในโครงการที่เพียงพอ ไม่มีรายละเอียดในผลกระทบต่อ  
 สิ่งแวดล้อม หรือ การวางแผนการใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ ขาดรายละเอียดในวิธี  
 การบรรเทาผลกระทบที่ไม่อาจหลีกเลี่ยง ขาดการศึกษาถึงโครงการลักษณะเดียวกัน  
 แต่ต้องล้มเหลวไป ขาดการพิจารณาถึงการใช้ทรัพยากรที่ไม่อาจกลับคืนมา หรือหามา  
 ทดแทนได้ หรือไม่มีรายละเอียดในการพิจารณาเรื่องผลประโยชน์และการลงทุนใน  
 ระยะยาว เป็นต้น<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ibid., PP. 214-231.

<sup>2</sup> William H. Rodgers, Jr., Environmental Law, PP. 735-736.



ข.) การทบทวนในวิธีสบัญญัติของกฎหมาย (Procedural Review)

ขั้นตอนในการทำงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้บัญญัติไว้โดยแจ่มชัดว่า เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบนั้นมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการอยู่หลายประการ เช่น ต้องขอคำปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ถึงโครงการและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ปรึกษาและประสานงานกับเจ้าพนักงานของรัฐในระดับต่าง ๆ ให้ข้อมูลและแถลงข้อเท็จจริงให้ประชาชนทราบเพื่อการติดตาม ตลอดจนการเสนอให้ Council on Environmental Quality, Environmental Protection Agency และประชาชน ได้มีการให้ความเห็นในร่างรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ได้ทำขึ้น หน้าที่เหล่านี้หากไม่มีการดำเนินการตามขั้นตอน หรือ ดำเนินไปโดยบกพร่องไม่เต็มขั้น เช่น การทำความเห็นโดยบุคคลต่าง ๆ ยังไม่ครบถ้วน หรือในรายงานผลกระทบฉบับตัวจริงยังไม่ผ่านขั้นตอนในการพิจารณาบางประเด็นไป เมื่อมีผู้มีส่วนได้เสียขอให้ศาลมีคำสั่งในการระงับโครงการดังกล่าวนั้น ศาลจึงมีอำนาจที่จะเข้ามาทบทวนถึงการดำเนินการตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติว่า เจ้าพนักงานมีการปฏิบัติหน้าที่ไปตามกฎหมายถูกต้องครบถ้วนเพียงใด

ดังนั้น จึงมีข้อที่น่าสังเกตรประการหนึ่ง อันเป็นผลจากคำพิพากษาในคดี Pizitz V. Volpe. ได้วางบรรทัดฐานว่า อำนาจในการทบทวนการปฏิบัติตามวิธีการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดนั้น ศาลจะมีอำนาจทบทวนได้ก็แต่ประเด็นที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่นั้น เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่เท่านั้น<sup>1</sup> หากเป็นการดำเนินขั้นตอนอย่างอื่นนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ศาลก็ไม่มีอำนาจไปทบทวนหรือออกคำสั่งใด ๆ ได้ ซึ่งอาจมองเป็นในแง่ที่ว่า อำนาจของศาลถูกจำกัดไว้ไม่กว้างขวาง แต่อย่างไรก็ตามก็เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายบริหารที่จะมีอิสระในการทำงานตามที่เห็นเหมาะสม ซึ่งก็เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยที่ถูกต้องแล้ว

<sup>1</sup> Frank P. Grad, Treatise on Environmental Law 2, P. 9-121.

ส่วนที่ 2 : กฎหมายที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

นโยบายของรัฐที่จะควบคุมและรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏอยู่ใน The National Environmental Policy Act นั้น หากได้พิจารณาในมาตรา 104 (1) <sup>1</sup> ซึ่งได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของสหรัฐปฏิบัติหน้าที่ไปโดยสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ และมาตรฐานของคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีการกำหนดไว้จากภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตาม NEPA นี้ จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการมีมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Standard of Environmental Quality) เพื่อที่จะได้เป็นหลักเกณฑ์และเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ได้ยึดถือในการควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้

การควบคุมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น อาจจะมีการปฏิบัติกันได้ด้วยหลายวิธี ไม่ว่าจะเป็นการให้เจ้าหน้าที่กวดขันและจับกุมผู้กระทำผิด หรือ อนุญาตให้มีการทำลายสิ่งแวดล้อม โดยการคิดเงินเป็นจำนวนแปรผันตามปริมาณของการทำลายก็ตาม หรือด้วยประการอันใดอีกมานับประการก็ตาม แต่สิ่งที่เป็หัวใจอันมีอาจจะขาดได้ในทุกวิธีนั้น คือประเด็นที่ว่า จะถือเอาเกณฑ์ใดเป็นจุดยืนที่จะชี้ว่าเขาทำลายสิ่งแวดล้อมจนต้องเกิดความรับผิดชอบแล้วหรือยัง เพราะจุดนี้จะเป็นเครื่องชี้ให้ทุกคนเห็นว่าความรับผิดชอบของบุคคลจะเกิดขึ้นหากเหตุการณ์ของเขาได้ถึงเกณฑ์ที่สังคมได้ตั้งขึ้นและยอมรับ ในทางกฎหมายสภาวะแวดล้อมนี้ มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น และเป็นหัวใจของกฎหมายโดยส่วนรวมทีเดียว เพราะมาตรฐานจะเป็นจุดยืนที่จะแสดงให้เราทราบถึงสภาพของสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ว่าอยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจหรือไม่ และยังเป็นเสมือนเส้นแดงที่จะควบคุมมิให้มีการทำลายคุณภาพสิ่งแวดล้อมมากไปกว่าที่กำหนดนี้แล้ว ดังนั้นการกำหนดมาตรฐาน

<sup>1</sup> Government Institutes, Inc., Environmental Statutes, P.314.

จึงต้องเป็นไปด้วยความพิถีพิถัน รอบคอบเป็นที่สุด เพราะมาตรฐานที่จะถูกกำหนดนี้อาจส่งผลให้เกิดขึ้นได้ทั้งในทางบวก และทางลบทันทีได้ โดยอาจทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมดีสมความมุ่งหมาย หากถือเกณฑ์ที่ถูกต้อง หรือ อาจทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมทราม อันเป็นอันตรายร้ายแรงต่อชีวิต และระบบนิเวศน์วิทยา หากมีการถือเกณฑ์ที่ผิดพลาด หรือถ้าเกณฑ์มาตรฐานมีความเข้มงวดกวดขันโดยมุ่งถึงความสะอาดบริสุทธิ์ (Purity) ของสิ่งแวดล้อมมากเกินไป เศรษฐกิจของประเทศก็จะหยุดความเจริญเติบโต ชะงักงัน เพราะไม่อาจจะมีการอุตสาหกรรม เพื่อเพิ่มผลผลิตได้ ดังนั้น มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมจึงเป็นตัวแปรที่มีบทบาทสำคัญที่สุดต่อการควบคุมรักษาสิ่งแวดล้อม

#### ก. ประเภทของมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ในการควบคุมและรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับ น้ำ อากาศ ดิน เสียง สารพิษ หรือ กัมมันตรังสี ก็ตาม ทุกเรื่องต่างก็มีความจำเป็นที่ต้องยึดถือ เกณฑ์มาตรฐาน เป็นจุดยืนที่จะคอยควบคุมดูแลมิให้สิ่งแวดล้อมในแต่ละ เรื่องนั้นมีคุณภาพที่ต่ำไปกว่า เกณฑ์ที่กำหนดไว้ หากมองในภาพรวม ๆ เราอาจจะคิดว่ามาตรฐานที่มีการกำหนดนั้น อาจถูกกำหนดขึ้นเพียงลักษณะเดียว คือ ถือเกณฑ์คุณภาพที่ดีต่อมนุษย์ไว้เป็นหลัก โดยพิจารณาจากผลรวมของการสภาวะแวดล้อมโดยทั่วไป ถ้าถือหลักเช่นนี้แล้ว ปัญหาที่เราจะต้องประสบต่อไปคือปัญหาที่ว่า เพียงเกณฑ์ดังกล่าวนี้เพียงพอหรือยังที่จะนำมาใช้ในการควบคุม เพราะยิ่งนับวัน เมื่อความเจริญทางวิทยาการและอุตสาหกรรมมีมากขึ้น การใช้ทรัพยากรและการรุกรานสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติ ก็มีมากขึ้นเป็นลำดับ หากมุ่งแต่พิจารณาที่ผลรวม โดยไม่มีการควบคุมที่จุดเริ่มต้นของปัญหา คือแหล่งที่ทำลายสิ่งแวดล้อมโดยตรงด้วยแล้ว ดังนั้นจะใช้มาตรการไปบังคับเข้ากับใคร ด้วยเหตุนี้

การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น จึงมีความจำเป็นต้องจำแนกออกมาเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ

1. มาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่โดยทั่วไป (Ambient Standard) เป็นมาตรฐานที่พิจารณาเอาในผลรวมของสิ่งแวดล้อมแต่ละประเภทว่า แม้จะมีการทำลายสิ่งแวดล้อมกันอย่างไรก็ตามแล้ว คุณภาพของสิ่งแวดล้อมประเภทนั้นจะมีคุณภาพที่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดนี้ไว้ไม่ได้ เช่น ในบรรยากาศจะมีก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ หรือมี Sulfur Dioxide ได้ไม่เกินเท่าไร เป็นต้น

2. มาตรฐานความเสียหายที่อนุญาตให้ปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมได้ (Emission Standard) เป็นเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อระบุให้แหล่งที่ทำลายสิ่งแวดล้อมแต่ละแห่งนั้น ทราบและพึงระลึกเสมอว่า จะมีการปล่อยความเสียหาย หรือทำลายคุณภาพเกินไปกว่าเกณฑ์ที่กำหนดนี้ไว้ไม่ได้ โดยมาตรฐานในส่วนนี้จะสัมพันธ์ไปถึงมาตรฐานประการแรกว่า หากรักษามาตรฐานความเสียหายนี้ไว้ได้ ก็จะทำให้มาตรฐานโดยทั่วไปคงสภาพดีไว้ได้ แต่เมื่อใดที่รักษามาตรฐานที่อนุญาตนี้ไม่ได้แล้ว คุณภาพโดยทั่วไปของสิ่งแวดล้อมนั้น ก็อยู่ในเกณฑ์ที่เป็นอันตรายแล้ว

ด้วยเหตุนี้ในสิ่งแวดล้อมทุกประเภท จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมด้วยมาตรฐานทั้งสองประเภทนี้<sup>1</sup> เพราะหากไม่ใช้มาตรฐานทั้งสองนี้ประกอบกัน การควบคุมก็จะทำได้ไม่ทั่วถึง และไม่อาจทราบได้ว่าสถานการณ์ทั่วไปของคุณภาพนั้นอยู่ในระดับใดแล้ว

เพื่อให้มาตรฐานทั้งสองประเภทนี้สอดคล้องสัมพันธ์กัน อันทำให้การทำงานของผู้ปฏิบัติงานเดินไปตามหลักการ และวิธีปฏิบัติอันเดียวกัน ตามปกติการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งสองประเภทจึงมักถูกกำหนดขึ้นจากหน่วยงานเดียวกัน หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบต่อการกำหนด และการติดตาม

<sup>1</sup> ดังจะเห็นตัวอย่างใน The Clean Air Act ในมาตรา 108 (a) (1) ที่มีการกำหนดประเภทมาตรฐานทั้ง Emission และ Ambient ไว้ในหลักการ โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงาน เป็นผู้กำหนดมาตรฐานทั้งสองนี้ขึ้นใช้บังคับ

ตามวัดผลมาตรฐานสิ่งแวดล้อมโดยตรง ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้เจ้าพนักงานปฏิบัติงานสอดคล้องกันโดยยึดเอาเกณฑ์อันเดียวกันเป็นมาตรฐาน เพราะหากว่าการกำหนดมาตรฐาน และการติดตามวัดผลของมาตรฐานแต่ละประเภทต่างกระทำโดยผู้รับผิดชอบหลายหน่วยงานต่างกันแล้ว ปัญหาในการกำหนดมาตรฐานต่างระดับกัน อันมีอาจสัมพันธ์กับ Ambient Standard ก็จะมีเกิดขึ้น นอกจากนี้ยังอาจเป็นข้อขัดแย้งในทางปฏิบัติของเจ้าพนักงานเองอีกด้วย เพราะเกณฑ์ที่ยึดถือกันแตกต่างกันจนเกิดความลักลั่นได้

ในการกำหนดมาตรฐานชั้นใช้บังคับนี้ ตัวเลขที่ได้มาจากการศึกษาวิเคราะห์ที่ออกมาได้ยึดหลักสำคัญว่า มาตรฐานที่กำหนดขึ้นนี้ จะต้องไม่ถึงขั้นที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของสาธารณชน (Public Health) และสวัสดิการของสาธารณชน (Public Welfare)<sup>1</sup> การกำหนดหลักการสำคัญไว้เช่นนี้ เป็นการคุ้มครองประชาชนจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษอย่างกว้างขวางที่สุด เพราะคำว่า "Public Health" นั้นมีความหมายครอบคลุมถึงสุขภาพอนามัยของคนที่ร่างกายปกติธรรมดา คนที่อ่อนไหวต่อการเจ็บป่วย และผู้มีร่างกายอ่อนแอ ดังนั้นหากผลของสิ่งแวดล้อมเป็นพิษนั้น เป็นภัยต่อสุขภาพอนามัย แม้เพียงของคนอ่อนแอ ก็ถือว่าเกณฑ์ที่ตั้งไว้ขนาดประสิทธิภาพแล้ว นอกจากนี้ "Public Welfare" ยังมีความหมายคุ้มครองถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อดิน น้ำ พืชไร่ การเกษตร สิ่งประดิษฐ์ของมนุษย์ สัตว์มีชีวิต สัตว์ป่า สภาพอากาศ ความเสียหายหรือทำให้เสื่อมค่าของทรัพย์สิน อันตรายต่อการคมนาคม ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ และรวมตลอดถึงชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี และสะดวกสบายของบุคคลด้วย<sup>2</sup> หลักการทั้งสองประการนี้ จึงเป็นผลให้กำหนดมาตรฐานทั้ง Ambient และ Emission มีความเข้มงวดมากพอสมควร แต่อย่างไรก็ตามการพิจารณาในองค์ประกอบและ

<sup>1</sup> The Clean Air Act, Section 108 (a) (1) (A).

<sup>2</sup> William H. Rodgers, Jr., Environmental Law, P.223.

ตัวแปรอื่น ๆ ในการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานนั้นก็ยังอีกมาก ซึ่งก็มีความสำคัญในการพิจารณาเหมือนกันด้วย

#### ข. ข้อพิจารณาในการกำหนดมาตรฐาน

การกำหนดตัวเลขใดขึ้น เพื่อถือ เป็น เกณฑ์มาตรฐานสำหรับสารที่อาจ เป็น พิษได้ (Pollutant) ในแต่ละประเภทนั้น กว่าจะได้ตัวเลขออกมาได้ มิใช่เรื่องง่าย ที่ใครสักคนหนึ่งจะมากำหนด เล่นได้ตามใจชอบ และย่อมเป็นที่แน่นอนว่าการศึกษาค้นคว้า และการทำงานอย่างหนักของ เจ้าหน้าที่งาน และผู้เชี่ยวชาญจากสาขาต่าง ๆ นั้นต้องร่วมแรงร่วมใจกันอย่าง เข้มแข็งจนได้มาตรฐานเป็น เกณฑ์ขึ้นมา ที่กล่าวว่า ต้องมีการทำงานอย่างหนักและ เข้มแข็งนั้น มิใช่เรื่องที่กำลังกล่าวเกินความจริง เพราะ เมื่อมาตรฐานตัวใดตัวหนึ่งถูกนำมาใช้บังคับแล้ว นั้นหมายความว่าทุกคนในสังคมถูกบีบบังคับให้ปฏิบัติตาม จึงเป็นการ เกี่ยวข้องและกระทบต่อทุกคน ทุกวงการในสังคม เมื่อมีผลทางบวกได้ผลในทางลบก็จะ เกิดตามมา ดังนั้นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตั้ง เกณฑ์มาตรฐาน จึงต้องมีการชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ที่ได้รับกับผล เสียที่จะเกิดขึ้น อย่างรอบคอบและมี เหตุผลการพิจารณาดัง เกณฑ์มาตรฐาน จึงต้องอาศัยความรู้จากทุกสาขาวิชา (Interdisciplinary Approach) เพื่อหารายละเอียดในข้อมูลให้มากที่สุด เพื่อ เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจกำหนดมาตรฐานตัวใดตัวหนึ่งขึ้น ใช้บังคับ มาตรฐานที่ถูกกำหนดขึ้นจึง เป็นผลของการพิจารณาที่ผ่านขั้นตอนและการ วิเคราะห์อย่างดีแล้ว

ในทางปฏิบัติ การพิจารณาและวิเคราะห์เพื่อกำหนดมาตรฐานนั้นมักต้อง มีการพิจารณาในรายละเอียดของสิ่งต่อไปนี้

1. โดยหน้าที่หลักประการสำคัญของเจ้าหน้าที่ควบคุมมาตรฐานของ สิ่งแวดล้อมนั้น เริ่มต้นประการแรกด้วยการจัดทำรายการสารพิษ หรือ สิ่งต่าง ๆ

อันไม่พึงปรารถนาต่อสิ่งแวดล้อมไว้เสียก่อน เพราะเมื่อได้ศึกษาค้นคว้าถึงตัวแปรเหล่านี้ได้แล้ว จึงเป็นหน้าที่ที่ต้องหารายละเอียดในรายการสาร หรือสิ่งเหล่านั้นต่อไป ดังนั้นข้อที่ต้องพิจารณาในการกำหนดมาตรฐานประการแรกนั้น จึงได้แก่ ข้อมูลในรายละเอียด เกี่ยวกับลักษณะและคุณสมบัติทั้งทางเคมี และทางชีวภาพของสารพิษ หรือสารต่าง ๆ ที่จะถูกปล่อยให้ปลอมปนอยู่ในสิ่งแวดล้อม

การศึกษาค้นคว้าในรายละเอียดอันเป็นข้อมูลทางวิชาการของสารแต่ละประเภทที่จะถูกกำหนดไว้เป็นมาตรฐานนั้น ตามปกติก็มักจะมีการศึกษากันในขอบเขตที่เกี่ยวกับ<sup>1</sup>

1.1 ความเป็นพิษของสารหรือสิ่งนั้น (Toxicity) จะเป็นการพิจารณาถึงคุณสมบัติของสารนั้นว่าอาจจะมีปฏิกิริยาทางเคมี และชีววิทยาต่อสิ่งมีชีวิตในสิ่งแวดล้อม และธรรมชาติอย่างไร

1.2 สภาพคงอยู่ของสารเหล่านั้น (Persistence) จะเป็นการพิจารณาว่าเมื่อสารเหล่านั้นได้ถูกปล่อยออกไปยังสิ่งแวดล้อมแล้ว จะสามารถมีปฏิกิริยาทางด้านเคมี และก่อให้เกิดผลทางกายภาพกับสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีชีวิต เช่น ดิน น้ำ อากาศ และแสงอาทิตย์ อย่างไร และจะคงสภาพอยู่ในลักษณะใดต่อไป

1.3 คุณสมบัติในการทำให้เสื่อมทรามลง (Degradability) จะพิจารณาว่าสาร เหล่านี้จะมีคุณสมบัติที่ทำให้สิ่งมีชีวิตในสิ่งแวดล้อมได้รับผลในทางเสื่อมถึงขนาดไหนและจะสิ้นสภาพลงเมื่อใด

เมื่อได้ข้อมูลจากการศึกษาในรายละเอียดแต่ละประการของสารต่าง ๆ ที่ได้จัดลำดับเข้าเป็นทำเนียบไว้แล้ว เราก็สามารถทราบถึงความรุนแรงหรือพิษสงของสารหรือสิ่งปลอมปนต่าง ๆ เหล่านี้ได้ ซึ่งคุณสมบัติทั้งในทางดีและ

<sup>1</sup> Thomas J. Schoenbaum, Environmental Policy Law, P.717.

ทางร้ายของสารต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งในการพิจารณาตัดสินใจกำหนด เกณฑ์มาตรฐานสำหรับสาร เหล่านั้นที่จะสามารถปรากฏในสิ่งแวดล้อมได้

2. เมื่อได้ข้อมูลรายละเอียดในตัวสารหรือสิ่งปลอมปนที่อาจเป็นภัยได้แล้ว ในการพิจารณาขั้นต่อไป ก็ต้องดูถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอันเป็นผลจากคุณสมบัติทั้งทางเคมี ชีวภาพ และกายภาพของสารที่เราได้ขึ้นลำดับไว้แล้ว การพิจารณาถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต้อง ใช้การวิเคราะห์ ประกอบกับการพยากรณ์โดยมีหลัก เกณฑ์และ เหตุผลประกอบ โดยต้องแยกพิจารณาถึงผลที่จะเกิดขึ้นในระยะสั้น (Short Term) และในระยะยาว (Long Term) เพื่อที่จะได้หาข้อมูลที่เป็นประโยชน์ถึงผลในอนาคตได้อย่างดีและรอบคอบที่สุด

ในการหาข้อมูลถึงผลกระทบ และผลร้ายต่าง ๆ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมของสารต่าง ๆ หรือสิ่งปลอมปน เช่น ครัน เชม่า หรือ ฝุ่นผง นี้ การพิจารณาถึงผลกระทบนี้มีไข่มุมเจาะจง แต่เพียงผลที่เกิดขึ้นเฉพาะในทางวิทยาศาสตร์อันได้แก่ ทางเคมี ชีววิทยา หรือทางกายภาพเท่านั้น ยังต้องคำนึงถึงผลที่อาจเกิดขึ้นต่อทาง เศรษฐกิจและสังคมด้วย เพราะดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า วัตถุประสงค์ของการมีกฎหมายที่ควบคุมมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ก็เพื่อคุ้มครอง สุขภาพอนามัย และสวัสดิการของสาธารณชน ดังนั้นผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อการใช้ชีวิตอย่างปกติสุข สะดวกสบาย และการกินดีอยู่ดีของประชาชนแล้ว ก็ถือว่าเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เช่นกัน เพราะสิ่ง เหล่านี้ก็จัดอยู่ในความมุ่งหมายของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการของปวงชนทั้งสิ้น

3. ประเด็นต่อไปที่ต้องคำนึงถึงในการกำหนด เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมขึ้นใช้บังคับนั้น ได้แก่ ชีตความสามารถ หรือ ความเป็นไปได้ในทางเทคโนโลยี (Technology Feasibility) ที่จะนำมาใช้ในการควบคุมรักษาสิ่งแวดล้อมให้ได้คุณภาพตาม เกณฑ์ที่ได้มุ่งหมายจะกำหนดไว้ เพราะการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มี



ประสิทธิภาพดีเลิศ โดยมุ่งหมายให้สิ่ง เป็นพิษทั้งหลายถูกจัดจนหมดสิ้นไปนั้น แม้ว่า จะเป็นสิ่งที่ดีที่สุดก็ตาม แต่ก็ต้องใช้เครื่องมือที่ทันสมัยและมีความยุ่งยากซับซ้อนมาก ปัญหาจึงอาจเกิดขึ้นว่า แล้วขณะนี้เครื่องมือดังที่ต้องการใช้แล้วหรือยัง หรือว่า เครื่องมือ เครื่องอุปกรณ์นั้นมีขีดความสามารถยังจำกัด ยังไม่พร้อมที่จะควบคุมคุณภาพได้ถึงขั้นนั้น ด้วยเหตุนี้การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานจึงต้องพิจารณา เรื่องความพร้อมของเครื่องมือ เครื่องมือด้วย หากว่ากำหนดเกณฑ์มาตรฐานไว้สูงมาก แต่ทางปฏิบัติไม่อาจควบคุมได้ตามเกณฑ์ เพราะขีดความสามารถความพร้อมทางเทคโนโลยี ถูกจำกัดแล้ว ก็เป็นการไร้ประโยชน์ที่จะ เพื่อสิ้นถึงผลเลิศ เหล่านั้น

4. นอกจากขีดความสามารถหรือความพร้อมทางเทคโนโลยีแล้ว การคำนึงถึงตัวแปรทางด้านขีดความสามารถ และความเป็นไปได้ในทางเศรษฐกิจของสังคม (Economic Feasibility)<sup>1</sup> ก็เป็นข้อที่ต้องพิจารณากันอย่างรอบคอบเช่นกัน เพราะการควบคุมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น หากจะทำกันอย่างจริงจังให้มีประสิทธิภาพแล้ว จักต้องมีการปฏิบัติงานทั้งทางด้านวิทยาศาสตร์ วิศวกรรม เทคโนโลยีทางด้านต่าง ๆ เศรษฐกิจ สังคม และสาขาอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งเครือข่ายงานที่ใหญ่ และจะให้มีประสิทธิภาพนั้น นั้นย่อมหมายถึงความถึงเงินจำนวนมหาศาลที่ต้องลงทุนไป หากเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้นั้นสูงมาก เพื่อมุ่งหวังความสะอาดบริสุทธิ์ให้มากที่สุดของสิ่งแวดล้อม ความพร้อมทางด้านเครื่องอุปกรณ์เทคโนโลยีและบุคลากรก็ต้องมีพอที่จะมาสนับสนุน แต่ก่อนที่จะมีสิ่งเหล่านี้ จะต้องมียงบประมาณหรือความพร้อมทางด้านเงินทุน และเศรษฐกิจเสียก่อน รัฐไม่สามารถทุ่มทุนสร้างในลักษณะเป็นการชั่งจับตักแค้น โดยใช้งบประมาณมหาศาลเพียงเพื่อการลดความสกปรกของสิ่งแวดล้อมลง หรือเพียงเพื่อลดความรำคาญไม่สบายใจ ประการที่สำคัญที่สุด หากมองในด้านรัฐบาล ก็ต้องคำนึงแต่แรกเลยว่า รัฐมีงบประมาณจะจ่ายให้ในเรื่องนี้หรือไม่ ถ้าขีดความสามารถในงบประมาณมีจำกัด เกณฑ์มาตรฐานทางคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็ต้องแปรผันไปตามกำลังของรัฐด้วย ทั้งนี้เพราะการทำงานนั้นจะต้องมองจากภาพจริง มิใช่เพียงความฝัน

<sup>1</sup> Frank P. Grad, George W. Rathjens, Albert J. Rosenthal, Environmental Control: Priorities, Policies, and The Law, (New York: Columbia University Press, 1971), P. 85.

5. เมื่อทราบถึงผลร้ายที่เกิดขึ้นและพิจารณาถึงขีดความสามารถทางเทคโนโลยี และทางด้านการเงิน ประกอบกันแล้ว ในการตัดสินใจที่จะกำหนดเกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งเป็นมาตรฐานนั้น จำเป็นต้องชั่งน้ำหนักกันให้ถี่ระหว่างผลเสียที่เกิดขึ้น ผลดีที่คาดว่าจะได้รับ ปริมาณการลงทุน และผลกระทบที่อาจติดตามมาในระบบเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นการวิเคราะห์ในระบบ Cost Benefit analysis จึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดมาตรฐานด้วย ผู้รับผิดชอบต้องพิจารณาในหลาย ๆ ด้านประกอบกัน และชั่งน้ำหนักดูว่าระหว่างผลดีกับผลเสียนั้นอะไรจะมากกว่ากัน ถ้าเกณฑ์ใดที่พิจารณาแล้วเห็นว่าจะ เป็นผลดีแก่สิ่งแวดล้อม และก่อให้เกิดผลติดตามในทางดีมีมากกว่าผลกระทบในทางร้าย ก็ถือว่าเกณฑ์มาตรฐานนั้นเหมาะสม ที่กล่าวว่ามาตรฐานสิ่งแวดล้อมนี้อาจส่งผลได้กว้างไกลนั้น อาจส่งผลได้เกินกว่าที่คนธรรมดาจะคำนึงถึงก็ได้ ดังตัวอย่างเช่น โรงงานปล่อยสารพิษเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดมาตรฐานไว้ เพราะมาตรฐานตั้งไว้สูงเกินไป โรงงานจึงถูกให้หยุดดำเนินการ โรงงานขาดรายได้จากการประกอบการทำให้โรงงานประสบปัญหาทางด้านการเงิน โรงงานก็ต้องเลิกจ้างคนงาน คนงานจะตกงานไร้อาชีพ รายได้ประชากรลดลง สินค้าในตลาดขาดแคลน รัฐก็ไม่สามารถเก็บภาษีได้จากประชาชน คนว่างงานมากขึ้น รัฐก็ต้องให้สวัสดิการมากขึ้น และอาจเกิดปัญหาอาชญากรรมตามมา<sup>1</sup> ผลที่กระทบจึงมีทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นการกำหนดมาตรฐานจึงต้องผ่านการวิเคราะห์เสียก่อนว่าระหว่างผลดี กับผลเสียนั้น อะไรจะเป็นประโยชน์กว่ากัน เพียงการควบคุมสิ่งแวดล้อมในระดับชั้น 1 แต่คนตกงานมากมาย กับควบคุมได้ในระดับรองมา แต่เศรษฐกิจของประเทศเดินต่อไปได้เรื่อย ๆ จึงเป็นทางเลือกที่ผู้รับผิดชอบต้องใช้หลักเกณฑ์ และเหตุผลประกอบการใช้พิจารณา กำหนดมาตรฐานขึ้น ดังจะเห็นได้ในหลักการที่กำหนดไว้ใน The Clean Air Act มาตรา 108 (b) (1)<sup>2</sup> ซึ่งให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ต้องเตรียมข้อมูลและพิจารณาโดยเปรียบเทียบผลดีผลเสียจากข้อมูลที่เกี่ยวข้องเหล่านั้น

<sup>1</sup> Thomas J. Schoenbaum, Environmental Policy Law, PP.681-682 .

<sup>2</sup> Government Institutes, Inc., Environmental Statutes, P.12 .

๖. เพื่อให้การพิจารณาในข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี และ เศรษฐกิจ มีความสอดคล้องไปด้วยกันได้ การนำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่จะเป็นต้นเหตุแห่ง ปัญหาสิ่งแวดล้อมมาพิจารณาประกอบด้วย เช่น ลักษณะของโครงการ ระดับของโครงการ ขนาดของโครงการ ตลอดจนขั้นตอนการดำเนินงานว่าเป็นการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง หรือเป็นครั้งคราว<sup>1</sup> แล้ว การได้แนวทางหรือคำตอบของการกำหนดปริมาณสารพิษที่จะมีการปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมจากโครงการเหล่านั้น ก็ได้ผลลัพธ์ที่มีความแน่นอนมากยิ่งขึ้น เพราะเมื่อทราบประเภท และขั้นตอนของการดำเนินงานได้ ก็ย่อมทราบถึงของเสียจากการผลิตได้ การควบคุมโดยการกำหนดมาตรฐานก็จะสะดวกยิ่งขึ้น

7. การกำหนดมาตรฐานที่ถือว่ามีความเหมาะสมและควบคุมปัญหา สิ่งแวดล้อมได้อย่างสัมฤทธิ์ผลนั้น ควรจะพิจารณากำหนดมาตรฐานขึ้นตามเขต หรือ ท้องที่ (Region) ถ้านำเอาข้อมูลของเขต หรือท้องที่เข้าประกอบการกำหนดมาตรฐานด้วยแล้ว ข้อมูลที่เป็นรายละเอียด โดยเฉพาะท้องที่นั้นก็จะกลายเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการควบคุมปัญหา และการส่งเสริมการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้<sup>2</sup> หากทั่วประเทศมีการกำหนดใช้มาตรฐานตัวเดียวกันอย่างเคร่งครัดปัญหาที่จะเกิดขึ้นมากมาย เพราะในแต่ละเขต หรือแต่ละท้องที่นั้นอาจจะมีการประกอบกิจการที่ต่างกัน หรือมีลักษณะภูมิประเทศ ภูมิอากาศที่ต่างกัน ซึ่งสิ่งแวดล้อมนี้ต่างก็เป็นตัวแปรที่ทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมมีความรุนแรงแตกต่างกันออกไปด้วย ตัวตัวอย่าง เช่น ในบางเขตอาจเป็นเขตเกษตรกรรม แต่ในบางเขตเป็นเขตอุตสาหกรรม ระหว่างสองเขตนี้ จะถือเกณฑ์มาตรฐานอันเดียวกันก็เกิดความยุ่งยากขึ้นแล้ว เพราะลักษณะกิจการที่เป็นหลักนั้นส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมที่ต่างกันมาก หรือในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมตั้งในเขตหุบเขา กับในเขตที่โล่งแจ้ง องค์ประกอบทางด้านภูมิประเทศก็มีส่วนทำให้ความรุนแรงของปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น ส่งผลต่างกันออกไปแล้ว ดังนั้นในการ

<sup>1</sup> Thomas J. Shoenbaum, Ibid., P. 647

<sup>2</sup> William H. Rodgers, Jr., Environmental Law, P. 222 .

ควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยการกำหนดมาตรฐานนี้ ในทางปฏิบัติ จึงทำให้มีการตั้ง เกณฑ์มาตรฐานให้เป็นไปตามความเหมาะสมของท้องที่ ดังเช่นในแต่ละมลรัฐ อาจจะมีมาตรฐานตามกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป บางรัฐอาจจะมีการกำหนดให้มาตรฐานมีความเข้มงวดกว่ามาตรฐานกลางที่ได้กำหนดไว้ก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามจะต้องมี เกณฑ์มาตรฐานไม่ต่ำกว่าที่มาตรฐานของส่วนกลางได้กำหนดไว้<sup>1</sup> ฉะนั้น ในเรื่องข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ เขต หรือท้องที่ จึงมีส่วนสำคัญต่อการควบคุมและการส่งเสริมการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมาก เช่นกัน

ข้อมูลแต่ละประการดังที่กล่าวมานี้ ล้วนแต่เป็นรายละเอียดที่เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบทั้งระดับและค่านึงถึงในการพิจารณา เพื่อกำหนดมาตรฐานประการใดประการหนึ่งขึ้น เพราะ เมื่อมาตรฐานเหล่านี้ถูกประกาศใช้ออกมาในฐานะที่เป็นกฎหมาย และมีอำนาจบังคับในตนเองที่ทุกคนต้องยอมรับและปฏิบัติตามแล้ว กฎหมายนั้นก็ เปรียบ เสมือนดาบสองคมทันที ที่พร้อมจะให้เจ้าพนักงานปฏิบัติงานได้เต็มที่สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ในทางกลับกันหากกฎหมายนั้นบกพร่องในตัวเอง เมื่อใช้กฎหมายนั้นไปแล้ว ก็รังแต่จะมีผลร้าย หรือความวุ่นวายเกิดขึ้นตามมา ดังนั้น ผู้กำหนดมาตรฐานจึงเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบอย่างมากต่อผลที่จะเกิดขึ้นใน ภายหน้า

ค. การทำแผนงานส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐาน (Implementation Plan)

วิธีการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ได้มีการตั้งไว้แล้วนั้น ในสหรัฐอเมริกาได้มีการใช้วิธีการทำแผนงานส่งเสริมการปฏิบัติตาม มาตรฐาน หรือที่เรียกว่า Implementation Plan เป็นวิธีการที่ใช้ควบคุมมาตรฐานในเรื่องมาตรฐานของอากาศ บทบัญญัติในเรื่อง Implementation Plan

<sup>1</sup> The Clean Air Act, Section 116.

จึงถูกบัญญัติใน The Clean Air Act มาตรา 110<sup>1</sup> ทั้งนี้โดยถือให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลมลรัฐ ที่ต้องมอบหมายให้เจ้าพนักงานทำแผนงานดังกล่าวนี้ขึ้น โดยวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ก็มุ่งที่จะเป็นการส่งเสริม รักษา และใช้บังคับมาตรฐานที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพในเขต หรือท้องที่ดังกล่าวนั้น<sup>2</sup> ดังนั้นการมีแผนงานสนับสนุน เช่นนี้จึง เป็นการส่งผลให้มาตรฐานที่มีอยู่มีสภาพบังคับได้จริง และรวดเร็วยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยัง เป็นการสานต่อ ซึ่งข้อมูลที่ใช้พิจารณาในขั้นตอนการกำหนดมาตรฐานมาเป็นประโยชน์ในชั้นปฏิบัติด้วย เช่น เรื่องการพิจารณาสนับสนุนและส่งเสริมให้มีสภาพบังคับใช้มาตรฐานโดยแบ่งแผนงานไปตามเขตท้องที่ (Region) อันเป็นการควบคุมได้ทั่วถึงยิ่งขึ้น และละเอียดถี่ถ้วนขึ้นด้วย

เมื่อวัตถุประสงค์ของการทำแผนสนับสนุนนี้ เพื่อต้องการให้มาตรฐานมีสภาพบังคับได้จริง รายละเอียดที่ต้องระบุและปรากฏในแผนนั้นจึงต้องเป็นข้อมูลที่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ในมาตรา 110<sup>3</sup> จึงได้กำหนดถึงขอบเขตไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า ในแผนงานที่แต่ละรัฐเสนอให้ Environmental Protection Agency พิจารณาและอนุมัตินั้น อย่างน้อยจะต้องประกอบด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้<sup>4</sup>

1. เกณฑ์ข้อจำกัดของสารต่าง ๆ ที่อนุญาตให้ปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมได้ โดยเสนอพร้อมมากับกำหนดการและตารางระยะเวลาที่จะให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานภายในระยะเวลาที่จำกัดไว้ การกำหนดเกณฑ์ที่อนุญาตให้ปล่อยสารต่าง ๆ ได้ พร้อมกับการจำกัด ระยะเวลาให้มีการปฏิบัติตามนี้ เท่ากับ เป็นการเร่งเร้าให้มีการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้ดีขึ้นในระยะเวลาที่สั้นที่สุด เท่าที่จะเป็นไปได้ เพราะหากไม่มีการจำกัด ระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติตามไว้ กว่าจะมีการควบคุมกันตาม

<sup>1</sup> Government Institutes, Inc., Environmental Statutes, P. 17.

<sup>2</sup> William H. Rodgers, Jr., Environmental Law, P. 232 .

<sup>3</sup> Government Institutes, Inc., Environmental Statutes, PP.18-19 .

<sup>4</sup> William H. Rodgers, Environmental Law, P. 248-254

มาตรฐานใดจริงจัง ก็อาจใช้เวลาาน อันเป็นผลร้ายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างยิ่ง

2. ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้และควบคุมเครื่องกลไกต่าง ๆ ระบบ วิธีการ และขั้นตอนที่ต้องใช้ในการตรวจ รวบรวม และวิเคราะห์ ข้อมูลที่เกี่ยวกับมาตรฐาน สิ่งแวดล้อม การแสดงถึงการทำงานโดยมีระบบ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานนั้น ถือกันว่าจะ เป็นการทำให้งานมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ถ้าแต่ละรัฐจะควบคุมมาตรฐาน สิ่งแวดล้อมด้วยการใช้กลไกอย่างไร ระบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอย่างไรในการ วิเคราะห์ข้อมูล ก็ต้องแสดงให้เห็นปรากฏด้วย

3. ขั้นตอนและกระบวนการที่จะใช้ในการพิจารณาทบทวนสถานที่ที่จะ มีการเริ่มต้นโครงการอันจะ เป็นต้น เหตุแห่งการทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมคุณภาพ วิธี การพิจารณาเพื่อทบทวนนั้นจะทำโดยหลัก เกณฑ์ประการใด ก็จำเป็นต้องแถลงเพื่อให้ EPA สามารถวิเคราะห์ได้ว่ามีความ เหมาะสมหรือไม่

4. ต้องปรากฏข้อมูลที่แสดงถึงความร่วมมือและการประสานงาน ระหว่างหน่วยงานของรัฐ ที่จะช่วยให้มีการรักษาระดับ เกณฑ์มาตรฐาน เอาไว้ได้ การระบุถึงหน่วยงานที่เข้าช่วยเหลือ ประสานงาน จะมีผลถึงการติดต่อและการ ปฏิบัติงานที่สามารถสอดคล้องกันได้ ซึ่งจะ เป็นการประหยัด เวลาแก่การทำงาน และผู้พิจารณาทบทวนแผนงานก็สามารถมองภาพจนถึงขอบ เขตการทำงานได้ว่า เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับใครบ้าง

5. ข้อมูลที่แสดงยืนยันถึงบุคคลากร งบประมาณ และอำนาจตาม กฎหมายที่จะบังคับการและทำงานให้เป็นไปตามกฎหมาย และมาตรฐาน

นอกจากข้อมูลหลัก ๆ เหล่านี้แล้ว การเสนอแผนงานนี้ก็ต้องแสดง ข้อมูลในรายละเอียดประการอื่นอีก ทั้งนี้โดยมีหลักที่ว่าข้อมูล เหล่านั้นต้อง เป็นการ ยืนยันถึงความ เป็นไปได้ และวิธีการที่จะปฏิบัติตามแผนงานภายในระยะเวลาที่

กำหนดไว้ ชัดจำกัดในความเป็นไปได้สำหรับทาง เศรษฐศาสตร์ และ เทคโนโลยี  
ที่จะเอื้ออำนวยต่อการทำงานตามแผนงาน จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้แผนงาน  
ส่งเสริมนี้ได้รับอนุมัติ และดำเนินต่อไปได้จริง เมื่อมีการกำหนดเวลาไว้ตายตัว  
เช่นนี้ ก็เท่ากับยังเป็นการกระตุ้นผู้รับผิดชอบ และผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายนอกจากนี้  
การกำหนดระยะเวลาไว้ ก็เป็นการเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาแผนงานในระยะต่อ  
ไปได้ เพราะเมื่อถึงระยะเวลานี้ ความเปลี่ยนแปลงในข้อมูลต่าง ๆ และตัว  
มาตรฐานเองก็จำเป็นต้องมีการปรับปรุงด้วยแล้ว แผนงานจึงสามารถพัฒนาตาม  
ไปได้ทันกับความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ดังนั้นการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ  
ผู้ดำเนินโครงการและ EPA จึงติดตามและควบคุมกันโดยตลอดเป็นระยะ ๆ

กล่าวโดยสรุปสำหรับกฎหมายในส่วนที่ว่ากำหนดมาตรฐานคุณภาพ  
สิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา กว่าจะมีการกำหนดมาตรฐานออกมา เป็นเกณฑ์  
ประการใดประการหนึ่งได้นั้น ต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาในรายละเอียดอย่าง  
ถี่ถ้วนรอบคอบ เป็นอย่างมาก ไม่จำกัดแต่เพียงผลที่จะเกิดขึ้นกระทบต่อระบบนิเวศน์  
และธรรมชาติ เท่านั้น แต่การพิจารณาได้ขยายขอบเขตไปถึงเรื่อง เศรษฐกิจและ  
สังคมด้วย และเมื่อได้มีการบังคับใช้มาตรฐานตามกฎหมายแล้วก็จำเป็นต้องมีการ  
ปรับปรุงและแก้ไขมาตรฐานอยู่เสมอ ทั้งยังต้องมีการติดตามประเมินผลให้มีการ  
ปฏิบัติตามมาตรฐานอีกด้วย ซึ่งวิธีการนั้นอาจจะเป็นไปได้หลายแบบ โดยอาจจะมีการ  
ทำแผนงานการส่งเสริมการปฏิบัติดังเช่นในเรื่องการควบคุมคุณภาพของอากาศ  
ตาม The Clean Air Act นี้เป็นต้น

### ส่วนที่ 3 : กฎหมายที่ช่วยให้มีการบังคับได้ตามกฎหมาย

#### ก. ความ เบี่ยงเบน

ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 แล้วว่า สิ่งที่เรียกกันว่ากฎหมายสภาวะแวดล้อมนั้นมิอาจจะสมบูรณ์ลงได้ แต่เพียงกฎหมายในส่วนใดส่วนหนึ่ง หากต้องประกอบด้วยหลายส่วน เข้าด้วยกัน และแต่ละส่วนต่างก็ทำหน้าที่ไปพร้อมกันโดยสอดคล้องประสานกัน เมื่อมีกฎหมายที่จัดตั้งและระบุอำนาจหน้าที่ขององค์กร และเจ้าหน้าที่กฎหมายที่กำหนด เกณฑ์มาตรฐานให้ผู้อยู่เกี่ยวข้องยึดถือปฏิบัติตามแล้ว กฎหมายทั้งสองส่วนนี้จะมีอำนาจใช้บังคับได้จริงจัง และปลอดจากอุปสรรคในการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้นั้น ก็จำเป็นต้องมีกฎหมายในส่วนที่ 3 นี้เข้ามาเป็นผู้ช่วยเหลือดำเนินการให้ นั่นคือ กฎหมายที่จะมารองรับให้มีการฟ้องร้อง หรือดำเนินคดี เพื่อขจัดปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

หากพิจารณาในบางแง่มุม อาจจะเห็นว่า กฎหมายในส่วนนี้ไม่จำเป็นต้องแยกพิจารณาต่างหากให้พิเศษไปจากการดำเนินคดีที่มีอยู่แล้วตามปกติโดยอาศัยการฟ้องตามกฎหมาย เท่าที่มีอยู่ก็น่าจะเพียงพอแล้ว แต่หากพิจารณากันอย่างจริงจังแล้วจะเห็นว่า เมื่อกฎหมายสภาวะแวดล้อมมีฐานะเป็นกฎหมายมหาชน ที่มุ่งจะคุ้มครองผลประโยชน์ของมหาชนโดยทั่วไป เป็นการส่วนรวมแล้ว หากจะนำแต่เพียงหลักการที่เคยมีใช้อยู่มาพิจารณาแล้ว ขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายสภาวะแวดล้อมก็จะก่อให้เกิดผลไม่เท่าที่ได้ประสงค์ไว้ในเจตนารมณ์ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการแยกกฎหมาย ตลอดจนทฤษฎีที่นำมาปรับใช้นี้ต่างหากจากหลักเกณฑ์ทั่วไป

สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีประวัติศาสตร์และขนบธรรมเนียมประเพณีสืบทอดมาจากประเทศอังกฤษนั้น ก็ได้รับอิทธิพลทางด้านระบบกฎหมายจารีตประเพณี หรือที่เรียกกันอีกอย่างหนึ่งว่า กฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรมาใช้ด้วย



กล่าวโดยทั่วไประบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้สิทธิขั้นมูลฐานต่อการเป็น มนุษยชาติไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อใดที่ประชาชนรู้สึกว่าคุณถูกล่วงล้ำสิทธิของตนที่มีอยู่แล้ว ก็สามารถที่จะให้ศาล เป็นผู้พิจารณาและดำเนินการ เพื่อให้มีการทดแทนในสิทธิที่เสื่อม เสียหรือถูกล่วงล้ำไปนั้นกลับคืนมา ระบบวิธีการของศาลก็จะพิจารณาเอาจากจารีตประเพณี และหลักความยุติธรรม (Equity) มาใช้ปรับแก้ข้อเท็จจริง โดยที่ไม่มีประมวลหรือ บทบัญญัติใดวางหลักไว้ล่วงหน้า ผลจากคำพิพากษาเหล่านี้ก็กลายเป็นบรรทัดฐานที่มีการ ยอมรับนับถือและปฏิบัติตามในฐานะที่เป็นกฎหมายต่อไป<sup>1</sup> จากระบบกฎหมายนี้เอง จึงเป็นบ่อเกิดแห่งความรู้สึกของคนในสหรัฐอเมริกาที่ให้ความสนใจและกระตือรือร้น ที่จะใช้สิทธิในทางศาลเสมอมา โดยไม่เกิดความเกรงกลัวต่อสถานที่หรือระบบการ พิจารณา การรักษาสิทธิของแต่ละคน เป็นชีวิตและจิตใจของคนอเมริกัน ศาลยุติธรรม จึงเป็นที่พึ่งของรัฐ และประชาชนที่จะหาทางออกสำหรับผู้ประสบปัญหาในทางกฎหมาย และการรักษาสิทธิ ระบบศาล เช่นนี้ก็ได้มีการสืบทอดกันมาจากอดีตจนถึงปัจจุบัน

ในสาขากฎหมายสถานะแวดล้อมนี้ ศาลยุติธรรมก็เป็นสถาบันที่มีบทบาท สำคัญเป็นอย่างยิ่งในการทำให้กฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กร เจ้าพนักงานและกฎ- หมายที่กำหนดมาตรฐานนั้น มีสภาพบังคับได้มิใช่เป็นแต่เพียง เสือกระดาษเท่านั้น นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยคุ้มครองประชาชนผู้ที่ได้รับการล่วงละเมิดสิทธิให้ได้รับความยุติธรรม ตามหลักเกณฑ์ที่ศาล เห็นว่าเหมาะสมแก้ข้อเท็จจริง ประกอบกับระบบกฎหมายจารีต ประเพณีที่ใช้กันอยู่ในประเทศนี้มิได้ถูกจำกัดขอบเขตไว้เคร่งครัด จึงทำให้สถาบัน ศาลสามารถขยายขอบเขตการพิจารณาได้กว้างขวางอันเป็นผลให้กฎหมายสถานะ แวดล้อม ในสาระสำคัญทั้งหลายนั้นประสมกับความสัมฤทธิ์ผลดียิ่งขึ้น เราจึงสามารถ สังเกตเห็นได้ว่าระบบกฎหมายของประเทศนี้เอื้ออำนวยต่อการคุ้มครองผลประโยชน์ ของรัฐและประชาชน เป็นอย่างมาก

<sup>1</sup> จรดชัย ศัลยพงษ์, ธงทอง จันทรางศุ, คำบรรยายวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ กฎหมายทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524).

ประสบการณ์ที่ผ่านมาของคนอเมริกันเริ่มทำให้รู้สึกว่าการฟ้องร้องดำเนินคดีในศาล ซึ่งมีความสิ้นเปลืองทั้งเงินทองและค่าใช้จ่ายนั้น จะเป็นทางที่ดีที่สุดแล้วหรือสำหรับการแก้ไขปัญหาในเรื่องในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิ ในระยะหลังมีแนวความคิดใหม่ในการประนีประนอม และหันมาเจรจาดกลงกัน โดยต่าง ๆ ที่จะยอมผ่อนผันให้แกกัน และดำเนินการทางสายกลางเพื่อให้ได้ข้อตกลงร่วมกันที่ต่างฝ่ายต่างจะพอใจได้นั้น ก็เริ่มเป็นหนทางใหม่ที่นำมาใช้แทนการฟ้องร้องคดีในศาล วิธีการเจรจาประนีประนอมกันนี้เป็นผลมาจากกรณีคดี Scenic Hudson Preservation Conference V. FPC ซึ่งเป็นกรณีที่จะมีการอนุมัติให้สร้างโรงไฟฟ้าพลังไอน้ำขนาดใหญ่ บนภูเขาทางฝั่งตะวันตกของแม่น้ำฮัดสัน ในรัฐนิวยอร์ก ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการสันตนาการจากธรรมชาติอย่างใหญ่หลวง กรณีข้อขัดแย้งนี้ได้ดำเนินในศาลมาเป็นเวลาเกือบ 20 ปี แต่ในที่สุดก็สามารถลงเอยกันได้ด้วยผลของการเจรจาประนีประนอมตกลงกันได้ โดยมีอดีตเจ้าพนักงาน EPA เป็นผู้ไกล่เกลี่ยให้<sup>1</sup> คดีนี้จึงเป็นตัวอย่างของการประนีประนอมในทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นแนวทางขจัดปัญหาใหม่แทนการดำเนินคดีต่อไปในศาล ประเด็นนี้เอง จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่บรรดาผู้เกี่ยวข้องในวงการนี้ทั้งหลาย หันมาทบทวนดูว่านอกจากการฟ้องร้องกันแล้ว การประนีประนอมกันโดยดีระหว่างคู่กรณีก็เป็นวิธีการที่ดีอย่างหนึ่งเช่นกัน

ข. ทฤษฎีที่มาแห่งสิทธิที่ใช้ในการดำเนินคดี

เมื่อก้าวถึงการรักษาสหสิทธิแล้ว ก็ถือว่าการกล่าวถึงนิสัยใจของคออเมริกันได้ดีทีเดียว เพราะประชาชนในประเทศนี้ต่างคอยระมัดระวังเป็นอย่างดีว่าจะอะไรจะเป็น "สิทธิ" ของตนบ้าง ซึ่งอาจจะให้ความหมายไว้อย่างกว้าง ๆ สำหรับคำว่า "สิทธิ" คือ สิ่งที่เป็นประโยชน์แก่บุคคลไว้ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

<sup>1</sup> Thomas. Jr. Schoenbaum, Environmental Policy Law, PP. 184-186 .

และโดยมีกฎหมายให้การรับรองถึงประโยชน์ที่จะได้รับนี้ ฉะนั้น เมื่อใดก็ตามที่ประชาชนในประเทศนี้เกิดความรู้สึกว่าจะถูกมีการโต้แย้งสิทธิ หรือมีการขัดขวางต่อประโยชน์อันจะพึงมี พึงได้รับ ตามที่กฎหมายให้การรับรองแล้ว เมื่อนั้นการรักษาสิทธิโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายด้วยวิธีการฟ้องร้องดำเนินคดีก็จะเกิดขึ้น เพื่อให้สถาบันศาลยุติธรรม เป็นผู้วินิจฉัยว่าเขาถูกรบกวนสิทธิหรือไม่ และศาลจะให้มีการแก้ไขหรือปรับปรุงแก่สถานการณ์เช่นนั้นอย่างไรต่อไป

หากจะพิจารณาถึงการดำเนินคดีที่ปรากฏขึ้นในศาลของสหรัฐอเมริกา แล้วผู้ดำเนินการฟ้องร้อง เป็นโจทก์ในคดีต้องแสดงให้ศาล เห็นในเบื้องต้น เสียก่อนว่าที่ดำเนินการฟ้องร้องมานั้น เป็นการอาศัยสิทธิตามกฎหมายใดที่ให้อำนาจและรับรองสิทธิของผู้เป็นโจทก์ ดังที่ผู้เป็นโจทก์ได้อ้างว่าตนได้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือถูกรบกวนสิทธิ หากพิจารณาถึงที่มาแห่งสิทธิที่จะใช้อาศัย เป็นทฤษฎีแห่งการดำเนินคดีแล้ว อาจสรุปได้ว่ามีที่มาแห่งสิทธิได้ 4 ประการด้วยกัน คือ

1. สิทธิตามรัฐธรรมนูญ
  2. สิทธิตามกฎหมายสหภาวะแวดล้อม
  3. สิทธิตามกฎหมายปกครอง
  4. สิทธิส่วนบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย
- ดังนั้น เมื่อผู้ใดต้องการจะดำเนินคดี ก็จำต้องพิจารณาเสียก่อนว่า ความมุ่งหมายในการฟ้องนั้น เพื่ออะไร จึงจะสามารถที่จะอ้างถึงที่มาแห่งสิทธิที่กฎหมายเหล่านั้นได้ยอมรับบังคับตามสิทธิให้ได้ถูกต้อง

#### 1. สิทธิตามรัฐธรรมนูญ

ตามแนวทฤษฎีดั้งเดิมนี้ ถือกันว่าประชาชนทุกคนนั้นมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ และมีโอกาสใช้ทรัพยากร และธรรมชาติที่มีคุณภาพดี โดยเสมอภาคกัน ดังนั้น การมีส่วนมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากธรรมชาติและทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นการใช้โดยตรง โดยทางอ้อม หรือเพื่อสันตนาการก็ตาม ก็ถือกันว่ารัฐนั้นเป็นผู้มีภาระหน้าที่

ในการคุ้มครองดูแลไว้ให้อยู่ในสภาพดีเสมอ โดยมุ่งให้ประชาชนของประเทศทุกยุคทุกสมัย เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากธรรมชาตินี้ตลอดไป<sup>1</sup> แนวความคิดอันนี้เรียกกันว่า Public Trust Doctrine ตามหลักของกฎหมายจารีตประเพณี ซึ่งรัฐมีหน้าที่เป็นผู้ดูแล และประชาชน เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการจัดการของรัฐ

จากผลของทฤษฎี Public Trust ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมนี้ ได้มีอิทธิพลต่อการร่างและการตีความรัฐธรรมนูญเป็นอย่างมาก ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา นั้น แม้จะไม่ได้มีการบัญญัติ เรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่ผลจากมาตรา 14 ข้อ 1 ซึ่งมีข้อความว่า "บุคคลทุกคนที่เกิดหรือแปลงสัญชาติในสหรัฐ และอยู่ในบังคับของกฎหมายสหรัฐ ย่อมเป็นพลเมืองของสหรัฐและของมลรัฐที่มีภูมิลำเนาอยู่ มลรัฐใดจะออกกฎหมาย หรือบังคับใช้กฎหมายที่เป็นการตัดทอนเอกสิทธิหรือความคุ้มกันที่พลเมืองของสหรัฐจะพึงได้รับไม่ได้ หรือมลรัฐใดจะรอนสิทธิในชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกระบวนการแห่งกฎหมาย หรือจะปฏิบัติเสอไม่ให้บุคคลใดที่อยู่ในเขตอำนาจให้ได้รับความคุ้มครองแห่งกฎหมายโดยเท่าเทียมกันไม่ได้"<sup>2</sup> การที่รัฐธรรมนูญของสหรัฐบัญญัติไว้ เช่นนี้ เป็นการบัญญัติไว้ถึงหน้าที่ของรัฐอย่างกว้างที่จะคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่จะได้รับตามกฎหมาย เมื่อรัฐอยู่ในฐานะของการเป็น Trustee ที่มีหน้าที่ดูแลสิ่งแวดล้อมหน้าที่ดังกล่าวจึงกลายเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญสหรัฐ ที่รัฐจักต้องไม่ตัดทอนหรือรอนสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชน

นอกจากนี้ผลจากทฤษฎี Public Trust ก็ยังมีอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญของบางมลรัฐด้วย ดังตัวอย่างเช่นในส่วนของ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของเพนซิลวาเนีย ซึ่งได้แถลงไว้เป็นการยืนยันสิทธิของประชาชนไว้โดยชัดแจ้งว่า

<sup>1</sup> William H. Rodgers, Jr., Environmental Law, P. 171.

<sup>2</sup> กาญจนานันท์ นิยมานเทมิษฐ์, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายสภาวะแวดล้อม.

รัฐเป็นผู้ดูแล (Trustee) ทรัพยากรธรรมชาติของส่วนรวม และให้การรับรองสิทธิของประชาชนในอากาศที่สะอาด น้ำบริสุทธิ์ ตลอดจนการปกป้องรักษาสภาพธรรมชาติ และคุณค่าทางชีวทัศน์ ความงาม และประวัติศาสตร์ของสิ่งแวดล้อม<sup>1</sup> และนอกจากในรัฐธรรมนูญของเพนซิลวาเนียแล้ว ในรัฐธรรมนูญของแคลิฟอร์เนีย และวิสคอนซินก็ได้มีการยอมรับและให้หลักประกัน ถึงการป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย ซึ่งเป็นพัฒนาการที่มีผลถึงการดูแลรักษา การสงวนและการพัฒนาในคุณภาพของสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น เป็นลำดับไป<sup>2</sup>

เมื่อทั้งรัฐธรรมนูญของสหรัฐ และรัฐธรรมนูญของมลรัฐ ได้รับหลักการและให้หลักประกันแก่ประชาชนในฐานะเป็นผู้รับประโยชน์จากคุณค่าของสิ่งแวดล้อม เช่นนี้ การฟ้อง หรือคำวินิจฉัย จึงสามารถอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญได้ เพราะถือว่าเป็นสิทธิที่มีกฎหมายได้ให้การรับรองแล้ว แต่ขอบเขตของการฟ้องอาจจะถูกจำกัดลงเฉพาะในบางลักษณะ เท่านั้น กล่าว คือ มักจะเป็นกรณีที่เป็นการค้าดำเนินการฟ้องร้องโดยรัฐ ฟ้องต่อผู้ทำลายคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นกรณีที่รัฐอำนาจที่ตนมีเจ้าจัดการ ไม่ใช่เป็นกรณีที่เอกชนหรือราษฎรดำเนินการฟ้องเองโดยตรง เพราะแม้ประชาชนจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย แต่ก็ยังขาดกฎหมายในรายละเอียดที่มารองรับ เพื่อให้อำนาจในการฟ้องร้องดำเนินคดีแก่เอกชนโดยตรง อันจะเป็นการขัดต่อหลักการดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย (Due Process) ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐ<sup>3</sup>

## 2. สิทธิตามกฎหมายสภาวะแวดล้อม

ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายสภาวะแวดล้อมโดยทั่วไปแล้ว ก็เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการใช้สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพดี กฎหมายสภาวะแวดล้อมที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นทั้งในระดับกฎหมายของสหรัฐ หรือระดับมลรัฐก็ตาม ต่างก็ให้สิทธิแก่ประชาชนอย่างเต็มที่ที่จะเข้าดำเนินการฟ้องร้อง เพราะถือกันตามหลักว่า

<sup>1</sup> William H. Rodgers, Jr., Environmental Law, P. 173.

<sup>2</sup> Ibid., P. 182.

<sup>3</sup> ผลของคำพิพากษาคดี Commonwealth of Pennsylvania V. National Gettysburg Battlefield Tower, Inc., 454 Pa.193, 311 A.2d 588

ประชาชนทุกคนต่างก็มีส่วนได้เสียในสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินี้ทุกคน

ลักษณะของการฟ้องร้องคดีโดยอ้างสิทธิตามกฎหมายสภาวะแวดล้อม โดยตรงนั้น แต่ละคดีอาจจะมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้แล้วแต่ว่าผู้ฟ้องนั้นจะดำเนินการฟ้องตามกฎหมายฉบับใด ดังนั้นหลักเกณฑ์และรายละเอียดในเหตุผล ตลอดจนกระบวนการวิธีการต่าง ๆ นั้นจึงขึ้นอยู่กับตัวบทกฎหมาย ที่ได้มีการยกขึ้นกล่าวอ้าง เพื่อให้มีการบังคับสิทธิให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้นกฎหมายบางฉบับจำกัดขอบเขตไว้เฉพาะสำหรับการดำเนินคดีเพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าพนักงานว่าเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ดังเช่น The National Environmental Policy Act แต่สำหรับในกฎหมายสภาวะแวดล้อมบางฉบับ เช่น The Michigan Environmental Protection Act of 1970 นั้นมุ่งหมายถึงการป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษเป็นหลัก การฟ้องที่อาจทำได้โดยทั้งเอกชน หรือรัฐ จึงดำเนินไปเพื่อให้มีความรับผิดชอบที่คงแก่ไซ้ หรือปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพราะเหตุที่การกระทำของจำเลยได้เป็นการทำลาย หรือลดคุณค่าสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ดังนั้น การละเมิดของฝ่ายโจทก์ว่าการกระทำของฝ่ายจำเลยนั้น เป็นการทำลาย ทำให้เสื่อมคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือทำให้สิ่งแวดล้อมนั้น เป็นพิษ<sup>1</sup>

นอกจากนี้การฟ้องโดยอาศัยสิทธิตามกฎหมายสภาวะแวดล้อมนั้น ยังอาจดำเนินคดีกันโดยกล่าวอ้างว่า สาเหตุของปัญหานั้นเกิดจากการกระทำของฝ่ายจำเลย ที่ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด การฟ้องในลักษณะนี้จะเป็นการช่วยกฎหมายในส่วนที่ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับได้ดียิ่งขึ้น

<sup>1</sup> William H. Rodgers, Jr., Environmental Law, P. 185 .

หากสิ่ง เกิดจากสถิติการฟ้องคดี เกี่ยวกับสิ่งแวดลอมแล้ว จะ เห็นได้ว่าส่วน ใหญ่ของคดีทั้งหมดก็ เป็นการฟ้องโดยอาศัยสิทธิตามกฎหมายสภาวะแวดลอมฉบับโตฉบับ หนึ่งโดยตรงทั้งสิ้น ซึ่งจะ เป็นวิธีการที่สะดวกแก่ทั้งผู้ดำเนินคดี และศาลเป็นอย่างมาก เพราะ เป็นการพิจารณากันในประ เด็นที่เจาะจงตามที่กฎหมายได้ระบุไว้ในหลักการแล้ว

### ๑. สิทธิตามกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (The Administrative Procedure Act.)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องการที่ศาล เข้าทบทวนการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าพนักงานฝ่ายบริหาร(Judicial Review)ว่าตามหลักทั่วไป ฝ่ายบริหารนั้นก็มี เสรีภาพในการทำงานโดยที่จะไม่ถูกฝ่ายใดมาควบคุม เสรีภาพในการทำงาน โดย เฉพาะในเรื่องการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจ<sup>1</sup> แต่เสรีภาพนี้ก็มีขอบ เขตจำกัดลงด้วย กฎหมาย เมื่อปรากฏสถานการณ์ไปสู่ศาลว่าการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารนั้น เป็น ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกระทำไปโดยปราศจากเหตุผล หรือทำโดยตาม อำเออใจ ไม่พิจารณาไตร่ตรองตามหลักเกณฑ์วิชาการและเหตุผลแล้ว ศาลก็มีบทบาทที่จะ เข้ามาพิจารณา เพื่อทบทวนและวินิจฉัยการทำงานของฝ่ายบริหารดังที่ได้ ถูกกล่าวอ้างนั้น อำนาจของศาลในการทบทวนนี้ เป็นอำนาจตามกฎหมายของสหรัฐ- อเมริกา คือ The Administrative Procedure Act.

การที่คดีจะไปสู่ศาลได้ ก็ต้องมีการทำคำฟ้องไม่ว่าจะ เสนอขึ้นไปโดย ราษฎร กลุ่ม เอกชน หรือโดยหน่วยงานอื่นของรัฐ เองก็ตาม ก็ต้องมีกรกล่าวอ้างถึง สิทธิอัน เป็นที่มาแห่งการกล่าวข้อหา เมื่อผู้เป็นโจทก์ต้องการจะดำเนินคดีที่กล่าวหา ว่าเจ้าพนักงานของรัฐที่รับผิดชอบต้องงานด้านสิ่งแวดลอม เช่น เป็นผู้มีหน้าที่ในการ

<sup>1</sup> Ibid., P. 80 .

เตรียมรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง เพราะทำงานไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คดีในลักษณะนี้ ศาลจึงพิจารณาบททวนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ผ่านมา เช่น รายงานผลกระทบที่ถูกกล่าวอ้างที่ไม่ครบถ้วนเพียงพอนั้น เป็นไปตามที่โจทก์กล่าวอ้างหรือไม่ การที่โจทก์สามารถที่ศาลทบทวนได้ ก็เป็นไปตามอำนาจที่ The Administrative Procedure Act ให้อำนาจที่จะทำได้ ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีฝ่ายปกครองก็เป็นที่มาประการหนึ่งของการฟ้อง แต่อย่างไรก็ตามมีข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งว่า การฟ้องในขอบเขตคดีสิ่งแวดล้อมนั้น มีอาจจะอ้างถึงสิทธิตามกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองได้ เพียงลำพังฉบับเดียวโดยตรง จะต้องมียุทธศาสตร์ภาวะแวดล้อมหลักตามที่ได้ถูกกล่าวอ้างว่า เจ้าพนักงานไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนั้น ประกอบในคำฟ้องด้วยเสมอ

#### 4. สิทธิส่วนบุคคลที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย

การดำเนินคดีโดยเอกชน หรือโดยประชาชนคนใดคนหนึ่งนั้น หากเป็นการดำเนินคดีในลักษณะที่ทำให้มีการกระทำ หรือให้ถึงตเวินกระทำ การสิ่งใดสิ่งหนึ่งเพื่อประโยชน์แก่เฉพาะผู้ฟ้องโดยเจาะจงแล้ว ส่วนมากอาจจัดได้ว่าเป็นการดำเนินคดี เพราะ เหตุที่สิทธิส่วนบุคคลในทรัพย์สิน หรือประโยชน์ในสิ่งแวดล้อมของเขานั้นได้ถูกกระทบกระเทือน เพราะการกระทำของจำเลย วัตถุประสงค์ของการดำเนินคดีประเภทนี้จึงมุ่งที่จะให้มีการแก้ไขสถานการณ์ หรือให้มีการทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นไปแล้ว การฟ้องประเภทนี้อาจจัดได้ว่าเป็นการเยียวยา (Remedy) ให้แก่ผู้ได้รับความเดือดร้อน ให้ความรุนแรงนั้นลดน้อยลง หรือปรับปรุงใหม่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม การใช้กฎหมายเป็นส่วนนี้ จึงออกมาในลักษณะของการใช้กฎหมายมหาชนส่วนหนึ่ง มากกว่าการเป็นกฎหมายมหาชนแท้ ๆ ดังเช่นสิทธิประการอื่น ๆ ดังที่ผ่านมา



ตามความเป็นมาดั้งเดิมของการฟ้องของเอกชนในลักษณะนี้ สืบเนื่องมาจากหลักกฎหมายในเรื่อง Nuisance ซึ่งเป็นกฎหมายดั้งเดิมของอังกฤษ โดยวางหลักในเรื่องการใช้สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ของตน เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนในอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่นข้างเคียง ขอบเขตของกฎหมาย Nuisance ก็ได้ขยายออกไปถึงเรื่องความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ส่วนรวม โดยเรียกหลักที่กล่าวนี้ว่า Public Nuisance อันเป็นการกำหนดความรับผิดแก่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งความเดือดร้อนรำคาญทั้งหลาย ตัวอย่างเช่น มีการทำกิจการที่ส่งกลิ่นเหม็นเป็นประจำ และกลิ่นนั้นได้กระจายไปทำความเดือดร้อนแก่ประชาชนโดยทั่วไปเป็นจำนวนมาก การฟ้องตามหลัก Nuisance นี้จึงเป็นเรื่องคดีเอกชนที่ดำเนินการกันโดยถือเอาผลที่จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และส่วนตนเป็นสำคัญ

นอกจากหลักกฎหมายเรื่อง Nuisance แล้ว ในระหว่างเอกชนผู้เสียหายกับผู้กระทำ ความเสียหายต่อสิ่งแวดลอมนั้น ผู้เสียหายอาจจะดำเนินคดีเอกชนแก่ผู้กระทำโดยตรง คือคดีละเมิด เพื่อให้ผู้กระทำนั้นเกิดความรับผิด และชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ได้รับความเดือดร้อน ซึ่งจะได้รับมากหรือน้อยนั้น ก็ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและตามดุลยพินิจที่ศาลจะเห็นสมควร แต่การฟ้องในฐานะละเมิดนี้ ประการสำคัญในการกล่าวอ้างนั้น ต้องแสดงให้เห็นถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย เพราะการกำหนดความรับผิดตามกฎหมายละเมิด จะเกิดขึ้นได้ก็ต้องมีความเสียหายเป็นองค์ประกอบ การพิจารณาขอบเขตของความเสียหายว่า แค่นั้นเพียงใดจะถือว่าเสียหายแล้วหรือยัง หรือว่าจะเสียหายมากเสียหายน้อย แค่นั้นนั้น ก็ยังเป็นประเด็นที่ยังถกเถียงกันพอสมควรในขอบเขตที่เกี่ยวข้องกับปัญหาจากสิ่งแวดลอมนั้น

ฉะนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีใครก็ตามกระทำการใดอันเป็นเหตุให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดลอม และธรรมชาติ และยังเป็นการทำ ความเดือดร้อนรำคาญ เสียหาย แก่ผู้ใดผู้หนึ่งขึ้น ไม่ว่าจะเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ

ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดตามที่กฎหมายรับรองก็ตาม เมื่อนั้นก็ถือว่าเป็นการ  
ถูกโต้แย้งสิทธิที่จะสามารถดำเนินการโดยอ้างสิทธิส่วนบุคคลนี้ขึ้นต่อสู้เพื่อให้ได้รับ  
การแก้ไข หรือทดแทนความเสียหายได้

ค. วัตถุประสงค์ของการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวคล้อม

กฎหมายในส่วนที่ว่าด้วยการช่วยให้มีการบังคับตามกฎหมายได้นั้น ได้  
กล่าวมาในเบื้องต้นแล้วว่า วัตถุประสงค์ของกฎหมายในส่วนนี้ หากพิจารณาอย่าง  
รวม ๆ อย่างกว้างแล้ว อาจมองได้เป็น 2 ทิศทางด้วยกัน คือ เพื่อให้กฎหมายที่  
ได้จัดตั้ง และให้อำนาจแก่เจ้าพนักงาน และกฎหมายที่ได้กำหนดมาตรฐานไว้นั้น  
มีสภาพใช้บังคับได้อย่างจริงจังประการหนึ่ง ส่วนวัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งนั้น  
ก็เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงหลังมาเยียวยาผู้ได้รับความเดือดร้อน เสียหาย จากผลที่เกิด  
ขึ้นจากปัญหาสิ่งแวคล้อม ยิ่งเมื่อเราได้สังเกตเห็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายในส่วนนี้  
แล้วประกอบกับได้ผ่านการพิจารณาที่มาจากสิทธิที่ให้อำนาจในการดำเนินการฟ้อง  
ร้องคดี เพื่อบังคับตามสิทธินั้น เราจึงอาจพิจารณาจำแนกวัตถุประสงค์ของการดำ  
เนินคดีได้เป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้ คือ

1. ฟ้องเพื่อระงับ หรือให้แก้ไขต้นเหตุแห่งปัญหาสิ่งแวคล้อม
2. ฟ้องเพื่อพิจารณาทบทวนการทำงานของเจ้าพนักงาน
3. ฟ้องเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายและค่าทดแทน

1. การฟ้องเพื่อระงับ หรือให้แก้ไขต้นเหตุแห่งปัญหาสิ่งแวคล้อม

เมื่อกิจการหรือโครงการต่าง ๆ ได้ดำเนินไปโดยปรากฏผลคือ ความ  
เดือดร้อน รำคาญ หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวคล้อม อันเป็นการทำให้ผู้อื่น  
เสียหาย ดังเช่น กิจการนั้นได้ก่อให้เกิดควัน หรือฝุ่นละอองกระจายไปทั่วบริเวณ

อัน เป็นอันตรายต่อสุขภาพและ เป็นการทำลายทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อม เนื่องจาก  
 ผู้ละเมิดได้ปกปิดข้อมูลไว้ จนต้นไม้มิสามารถจะรับแสงแดดได้ตามปกติ หรือ  
 กิจการนั้นได้ปล่อยสารเคมีอัน เป็นของเสียเหลือทิ้งจากการผลิต ลงสู่ในทางน้ำ  
 หรือแหล่งน้ำ ซึ่งประชาชนเคยใช้แหล่งน้ำนั้น เพื่อการอุปโภค บริโภค หรือ เพื่อ  
 สันทนาการและ เป็นแหล่งที่สัตว์มีชีวิตอยู่อย่างอุดม จะ เห็นได้ว่าไม่ว่าผลการกระทำ  
 จะออกมา เป็นการทำให้เกิดความเดือดร้อนในลักษณะใดก็ตาม ผู้เสียหายหรือ  
 ผู้มีส่วนได้เสีย หรือ เจ้าพนักงานของรัฐ ต่างก็มุ่งหมายที่จะมีการหยุดยั้งหรือ เร่ง  
 ปรับปรุงต้นเหตุ นั้น เสียก่อน เป็นประการแรก ดังนั้นวัตถุประสงค์ของการฟ้องคดี  
 สิ่งแวดล้อมประการแรกนั้น คือ ยับยั้งและแก้ไขสถานการณ์ที่ก่อความเดือดร้อน  
 เสียหายนั้น เพื่อให้ศาลมีคำสั่ง เพื่อให้ฝ่ายจำเลยนั้นมีการบรรเทาความเดือดร้อน  
 เสียหาย (Injunctive Relief)

ในการขอให้ศาลบังคับให้มีการบรรเทาความเสียหายนี้ ศาล เมื่อได้  
 พิจารณาแล้วอาจมีคำสั่ง ในลักษณะที่มีผลต่อการนั้น เป็นการถาวรเลย หรือเป็น  
 เพียงชั่วคราวก็ได้ ตามแต่ที่ศาลเห็นสมควร <sup>1</sup> ที่ว่าเป็นการถาวรนั้นหมาย  
 ความว่าเป็นการบังคับอย่างเด็ดขาด เช่น สั่งให้ยกเลิกโครงการที่ได้เสนอนั้น  
 ไปเลย สั่งปิดกิจการที่ทำไปแล้วเป็นอันตรายต่อชีวิต และสุขภาพอนามัยอย่าง  
 ร้ายแรงโดยไม่สามารถแก้ไขได้ คำสั่งของศาลประเภทนี้มีผลกระทบต่อสิ่งต่าง ๆ  
 อย่างมากและรุนแรงทีเดียว เพราะอาจกระทบต่อปัญหาทางด้าน เศรษฐกิจและ  
 การลงทุนของประเทศที่ได้ทำไปแล้ว หรือกำลังจะทำต่อไปในอนาคต ดังนั้นจึง  
 อาจสังเกตได้ว่า ศาลมักไม่ค่อยมีการออกคำสั่งในลักษณะที่เป็นการถาวร เช่นนี้  
 หากจะมีก็ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว และก็เป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง ส่วน  
 สำหรับกรณีที่ศาลมีคำสั่งในลักษณะที่เป็นการชั่วคราวนั้น หมายความว่ากิจการหรือ

<sup>1</sup> Thomas J . Schoenbaum, Environmental Policy Law, P. 801.

โครงการที่ก่อปัญหานั้นยังไม่ถึงขนาดถูกยกเลิก หรือปิดกิจการไป เป็นแต่เพียง อาจมีการยืดกำหนดเวลาให้ล่าช้าออกไป เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขจนกว่าจะ ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ ตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ หรือให้มีการหยุดดำเนินกิจการ ชั่วคราวเพื่อแก้ไขสถานการณ์ให้ดีขึ้น หรือเพียงให้แก้ไข หรือเพิ่มเติมการป้องกัน ภัยโดยยังสามารถดำเนินกิจการอยู่ได้ตามปกติ แต่กำหนดระยะเวลาที่ให้มีการ แก้ไขไว้ช่วงหนึ่ง เพื่อให้แก้ไขปรับปรุงให้ทันตามกำหนดระยะเวลานั้น หาก พิจารณาจากคดีบรรษัทฐานของศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว จะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่ศาลมักจะมีคำสั่งการในลักษณะนี้ เพราะสามารถบรรเทาความเดือด ร้อนเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้ โดยมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ และสังคมไม่มาก เท่าใดนัก ซึ่งจัดว่าเป็นการเหมาะสมสำหรับทางออกแก่รัฐ และ เอกชน เป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ ในการดำเนินคดีเพื่อให้ศาลมีคำสั่งในการยับยั้งหรือให้ แก้ไขบรรเทาความเดือดร้อนนี้ ตามกฎหมายในบางฉบับยังให้อำนาจแก่ศาลที่จะ ลงโทษแก่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งความเดือดร้อนเสียหายแก่รัฐ และประชาชนอีกด้วย เช่นตามกฎหมาย The Clean Water Act มาตรา 309 (c) (1) ซึ่งอาจ ถูกลงโทษในทางอาญา (Criminal Penalties) อันได้แก่การปรับไม่น้อยกว่า 2,500 ดอลลาร์ แต่ไม่มากกว่า 25,000 ดอลลาร์ ต่อวัน หรือต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>1</sup> การกำหนดโทษทางอาญาไว้เช่นนี้ด้วย ก็ยิ่งเป็นการปราบปราม และ เร่งให้มีการแก้ไขให้ความเสียหาย เดือดร้อน ราคาค่าญนั้น ได้บรรเทาลงในระยะเวลาที่เร็วที่สุด อันเป็นผลดีแก่ผลใช้บังคับของกฎหมาย สภาวะแวดล้อม

<sup>1</sup> Thomas J. Schoenbaum, Environmental Policy Law, P. 801.

## 2. การฟ้องเพื่อพิจารณาบทลงโทษการทำงานของเจ้าพนักงาน

การใช้อำนาจทางศาลดำเนินคดี เพื่อให้มีการทบทวนการทำงานของฝ่ายบริหารนั้น ก็เป็นวัตถุประสงค์ประการหนึ่งของการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แต่ทั้งนี้ก็จะเห็นได้ว่า ความมุ่งหมายที่แท้จริงนั้น มิใช่ประเด็นการกระทำของต้นเหตุแห่งปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น เจ้าของกิจการหรือโครงการ แต่ประเด็นของคดีมุ่งอยู่ที่การทำงานของ เจ้าพนักงานฝ่ายบริหารของรัฐที่เข้าเกี่ยวข้องกับ การดำเนินโครงการ หรือกิจการนั้น โดยพิจารณาเห็นว่าในภาระหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้แก่เจ้าพนักงาน ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาค้นคว้าในรายละเอียด ในการตรวจตรา เพื่ออนุมัติ หรือต่ออายุใบอนุญาตการดำเนินกิจการก็ตาม เจ้าพนักงานเหล่านั้นได้กระทำไปโดยบกพร่อง ไม่เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ หรือทำไปโดยปราศจากเหตุผล และหลักการ หากเมื่อศาลพิจารณาทบทวนถึงการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน ตามที่โจทก์เสนอฟ้องมาและพบข้อบกพร่อง หรือ เป็นไปตามที่โจทก์กล่าวอ้างแล้ว บทบาทของศาลก็คือ แสดงให้เห็นประจักษ์ว่าการทำงานเหล่านั้นบกพร่อง ข้อต่อกฎหมายจริง ซึ่งโดยหลักการแล้ว ศาลไม่สามารถสั่งการกำหนดให้เจ้าพนักงานฝ่ายบริหารกระทำหรือปรับปรุงแก้ไขอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปได้ ดังนั้นผลของคำพิพากษาที่แสดงว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน จึงส่งผลไปยังกิจการ หรือโครงการเหล่านั้นโดยตรง ว่ากิจการที่ได้รับการอนุญาตให้ดำเนินการแล้วนั้น ก็จะถูกถอนการอนุญาต หรือที่ได้รับ การต่ออายุใบอนุญาตก็ต้องหยุดดำเนินการจนกว่าจะมีการแก้ไขความบกพร่องให้เรียบร้อยเสียก่อน จึงจะได้รับอนุญาตให้ดำเนินการต่อไป ในเรื่องนี้ขอให้พึงเป็นที่เข้าใจว่า ศาลจะไม่เป็นผู้สั่งฝ่ายบริหารให้ทำสิ่งเหล่านี้โดยตรง แต่ก็เป็นภาระที่ฝ่ายบริหารมักจะยอมปฏิบัติตามในผลของคำพิพากษา ซึ่งเป็นการยอมรับผิดชอบในผลงานที่บกพร่องไปแล้ว การยอมรับปฏิบัติ เช่นนี้จะ เป็นผลดีแก่ฝ่ายบริหาร ในสายตาของประชาชนมากกว่าที่รัฐจะแข็งขันไป ผลสุดท้ายของการดำเนินคดีก็เป็นไปตามความต้องการของผู้ฟ้องคือ ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และประชาชนนั้นได้บรรเทาเบาบางลง และมีการแก้ไขไปในทางที่ดีขึ้น

### ๑. การฟ้องเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายและค่าทดแทน

การดำเนินคดีตามวัตถุประสงค์ประการนี้ เป็นการดำเนินไปตามแนวที่มุ่งรักษาสิทธิส่วนบุคคล เมื่อสิทธิส่วนบุคคลของใครได้รับการถูกทำให้เสียหาย หรือถูกรบกวนกระเทือนผู้เป็นเจ้าของสิทธิก็จะดำเนินการฟ้องร้องคดี เพื่อรักษาสิทธิของตนนั้น ใ้กลับสู่สภาพเดิม ลักษณะของคดีจึงมักออกมาในรูปของคดีแพ่ง หรือคดีเอกชน (Civil Action)

ประเภทของการดำเนินคดี ไม่ว่าจะออกมาในลักษณะของ Nuisance หรือเป็นคดีละเมิด (Tort) ก็ตาม ก็เป็นการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องสิทธิที่เสียหายนั้น ใ้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้นในประเด็นการพิจารณาพิพากษาของฝ่ายโจทก์จึงต้องแสดงให้เห็นประจักษ์ต่อศาลว่า การกระทำของฝ่ายจำเลยนั้น เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดผลเสียหายขึ้น และผลความเสียหายนั้นไม่ได้ไกลเกินกว่าเหตุในการกระทำของฝ่ายจำเลย เมื่อได้พิสูจน์ให้ศาล เห็นตามที่กล่าวอ้างแล้ว ศาลก็จะกำหนดถึงความรับผิด และจำนวนค่าเสียหายที่เกิดขึ้น และอาจมีค่าทดแทนประการอื่น ๆ ที่เป็นผลมาจากความเสียหายเหล่านั้นด้วย เช่น ค่าขาดผลประโยชน์ในการทำงาน หรือค่าทำขวัญ ซึ่งศาลของสหรัฐอเมริกา นั้นได้พิจารณากำหนดค่าทดแทนต่าง ๆ เหล่านี้อย่างกว้างขวาง คุ่มครองประชาชนมากกว่าประเทศอื่น ๆ

การดำเนินคดีในลักษณะ เพื่อเรียกร้องเอาค่าทดแทนและค่าเสียหายนี้ แม้โดยสภาพจะมีใช้เรื่องที่พิจารณาเอาตามกฎหมายสภาวะแวดล้อมฉบับใดฉบับหนึ่งโดยตรงก็ตาม แต่ด้วยผลความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม และทำความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชนนั้น ก็ถือเป็นมูลเหตุเพียงพอที่จะให้เกิดสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาทางกฎหมายได้ การใช้กฎหมายเอกชนเข้ามาเสริมกฎหมายสภาวะแวดล้อมในลักษณะนี้ จึงเป็นการส่งผลดีต่อการใช้กฎหมายสภาวะแวดล้อมไปด้วย เพราะเมื่อตามกฎหมายเอกชนกำหนด

ความรับผิดชอบ และมีสภาพบังคับที่ต้องชดใช้หรือทดแทน เช่นนี้ ก็เป็นผลร้ายที่ผู้กระทำ ต้องได้รับ และย่อมกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงทั้งทางสังคม และ เศรษฐกิจ ของเขาด้วย จึงกลายเป็นผลทางอ้อมที่ช่วยให้การปฏิบัติตามกฎหมายสภาวะแวดล้อม แท้ ๆ นั้น มีความคล่องตัวขึ้น

ตามแนววัตถุประสงค์ของการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งสาม ประการ ดังที่กล่าวมานี้เป็นการสนับสนุนให้การใช้กฎหมายในส่วนอื่น ๆ ของกฎหมาย สภาวะแวดล้อม สามารถมีสภาพบังคับได้จริงจับขึ้น และด้วยผลของการฟ้องร้องคดี ในศาลนี้เอง ก็เป็นการสร้างบรรทัดฐานใหม่ ๆ ให้กับกฎหมายสภาวะแวดล้อมของ สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นการขยายขอบเขตของกฎหมายให้กว้างขวางออกไป และเป็น การพัฒนาขีดความสามารถของกฎหมายสภาวะแวดล้อมไปพร้อมกันด้วย

#### ง. ข้อพิจารณาในบุคคลผู้ใช้สิทธิดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

จากการพิจารณาอุปลักษณะการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ใด หรือตามสิทธิประการใดก็ตาม ทำให้เกิดข้อที่น่าสังเกต เกี่ยวกับประเภทของบุคคลที่จะเข้ามาเป็นคู่ความในคดีว่า บุคคลผู้ใช้สิทธิดำเนินคดี นั้นอาจมีได้ทั้งที่เป็นราษฎร หรือ เอกชนธรรมดา และเจ้าพนักงานในนามของหน่วย งานของรัฐ ซึ่งหากจัดประเภทของคดีตามฐานะของคู่ความแล้ว อาจจำแนกได้ดังนี้คือ

1. คดีที่เอกชนดำเนินการฟ้องเอกชนด้วยกัน ซึ่งนอกจากจะเป็นการ ฟ้องเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย และค่าทดแทนกันแล้ว การฟ้องระหว่างเอกชนต่อ เอกชนนั้น อาจจะถูกอยู่ในขอบเขตการฟ้องเพื่อแสดงว่าจำเลยฝ่าฝืนกฎหมาย และต้อง รับผิดชอบที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขสถานการณ์ทางสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นด้วย การดำเนินคดี ในประเภทนี้ อาจจะทำเป็นได้โดยผู้เสียหายเพียงคนเดียว หรือมีการรวมกลุ่มกัน เพื่อดำเนินการในนามของกลุ่มผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ก็ได้ ดังเช่นกลุ่ม Defenders of Wildlife กลุ่ม Friends of the Earth เป็นต้น

2. คดีที่เอกชนดำเนินการฟ้องหน่วยงานของรัฐในนามของรัฐ การฟ้องในลักษณะนี้เป็นการเปิดโอกาสให้แก่ประชาชน ที่สามารถจะเข้าทำการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารของประเทศได้ การจะเข้ามาควบคุมได้นี้ประชาชนก็ต้องได้รับอำนาจตามกฎหมายที่เปิดโอกาสในการใช้สิทธิพิจารณาและดำเนินการฟ้องร้องว่าการทำงานของเจ้าพนักงานว่าไม่เป็นไปตามกฎหมาย หรือบกพร่องอันได้แก่ The Administrative Procedure Act ที่จะนำไปประกอบใช้พิจารณาตามกฎหมายโดยเฉพาะฉบับอื่น ๆ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าฟ้องร้องรัฐได้นี้เป็นการขยายขอบเขตการรักษาสติธิของประชาชนมากยิ่งขึ้น ซึ่งวิธีการนี้จะสัมฤทธิ์ผลสมดังความมุ่งหมายได้ ก็ต่อเมื่อประชาชนได้รู้จักใช้สิทธิของตนเองอย่างมีเหตุผล และเป็นธรรมพอ

3. คดีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการฟ้องเอกชน การดำเนินคดีในรูปลักษณะนี้เป็นแบบฟอร์มของการที่รัฐจะใช้อำนาจตามกฎหมายในการควบคุม และดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หากเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเอกชน ผู้ดำเนินการใดได้กระทำการขัดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งส่วนมากมักจะเป็นกฎหมายในส่วนที่ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานหรือข้อกำหนดแก่เอกชนให้ปฏิบัติตาม และ เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแก่สิ่งแวดล้อมอันถือว่าเป็นความเสียหายต่อส่วนรวมแล้ว รัฐก็ถือว่าเป็นผู้เสียหายที่จะเข้าดำเนินการในนามของประชาชนที่จะให้ผู้ทำความเสียหายนั้นรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ก็เป็นไปตามแนวทฤษฎี Public Trust ที่รัฐนั้นเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ (Trustee) สำหรับประชาชน โดยถือว่าประชาชนนั้น เป็นผู้รับประโยชน์ (Beneficiary) ในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีเสมอ

4. คดีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการฟ้องหน่วยงานอื่นของรัฐ คดีที่เป็นบรรทัดฐานแสดงถึงการฟ้องดำเนินคดีกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐด้วยกันนั้น มักจะเป็นกรณีที่หน่วยงานที่รับผิดชอบต่างระดับกันพิพาทกัน โดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งสั่งการให้หน่วยงานอื่นปฏิบัติตาม ดังตัวอย่างเช่น State มีการสั่งการไปยัง City



ให้ปฏิบัติตามขั้นตอน และกฎหมายที่กำหนดไว้ แต่ City ฝ่าฝืน คดีจึงปรากฏในลักษณะที่ Stateฟ้อง City เช่นคดี Illinois V. City of Milwaukee เป็นกรณีที่ State สั่งให้ City ทำการควบคุมน้ำที่ปล่อยจากระบบการระบายน้ำทิ้ง แต่ City บกพร่องในการปฏิบัติ<sup>1</sup> จากการดำเนินคดีในลักษณะนี้เป็นการชี้ให้เห็นถึงหลักเกณฑ์การปกครอง และการใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะตัวของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งพิงพาศาลยุติธรรมให้เป็นผู้พิจารณากรณีต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง อาจมองในแง่ดีที่ว่าเป็นการใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบ และความเท่าเทียมกันในทุกระดับ แต่อาจมองในแง่ร้ายที่ว่า กลายเป็นความไม่สามารถปรองดอง และประสานงานกันในระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง อันอาจจะเป็นส่วนหนึ่งของความล้มเหลวในการทำงานของฝ่ายบริหารก็ได้

การที่ได้พิจารณาให้เห็นถึงความสามารถในการใช้สิทธิของทั้งเอกชนและรัฐในการดำเนินคดีนี้ ก็จะเป็นแนวทางความคิดที่จะชี้ให้เห็นถึงขอบเขตการใช้กฎหมาย สภาวะแวดล้อมว่า มีบทบาทที่จะทำงานได้กว้างขวางเพียงใด เพราะถ้ากฎหมายขาดประสิทธิภาพในการใช้บังคับได้จริงแล้ว คดีที่เกิดขึ้นก็จะมีไม่มาก และประเภทของคู่ความในคดีก็จะไม่กระจายในบุคคลประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าเอกชน กลุ่ม องค์กร หรือรัฐเองก็ตาม ฉะนั้นผลของคำพิพากษาก็เป็นส่วนหนึ่งที่ชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของกฎหมายด้วยเช่นกัน

#### จ. ทฤษฎีการพิสูจน์หาตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบ

เจตนารมณ์ของกฎหมายในส่วนที่ช่วยให้มีการบังคับตามกฎหมายประการหนึ่งนั่นก็คือการให้การช่วยเหลือเยียวยา แก่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เพราะผลร้ายอันได้รับจากการที่มีผู้ทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมคุณภาพหรือเป็นพิษ ผู้ได้รับความ

<sup>1</sup> Thomas J. Schoenbaum, Environmental Policy Law, P. 808 .

เสียหายไม่ว่าจะเพียงน้อยนิดหรือว่าได้รับความเสียหายใหญ่หลวงอันมีต่อชีวิตร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สินก็ตาม ผู้นั้นก็สมควรที่จะได้รับการชดเชยหรือทดแทนในสิ่งที่เสียหายไปนั้นให้กลับสภาพดีขึ้น แต่ปัญหาที่มักประสบในกรณีสิ่งแวดล้อม เป็นพิษ และเกิดความเสียหายนั้น คือปัญหาว่าจะกำหนดให้ผู้ใด เป็นบุคคลผู้ต้องรับผิด เพราะกรณีอาจจะปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีโรงงานหลายแห่งหรือมีกิจการที่ดำเนินในบริเวณเดียวกันนั้นหลายกิจการ และต่างก็ปล่อยสภาพความเสื่อมสู่สิ่งแวดล้อมกันทุกราย ดังนั้นแล้วจะให้ใครเป็นผู้รับผิด ในระหว่างหมู่ผู้อยู่ในข่ายที่ต้องสงสัยกันทุกราย ด้วยเหตุนี้การพิสูจน์ตามทฤษฎีต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 กล่าวคือ ทฤษฎีความรับผิดตามหลักละเมิด หรือทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด จึงได้ถูกนำมาใช้พิจารณาเพื่อกำหนดหาตัวผู้ต้องรับผิดที่แน่นอนขึ้น อันจะเป็นหลักประกันที่จะทำให้ผู้เสียหายได้รับการคุ้มครอง

การกำหนดความรับผิดของบุคคลนั้น ตามหลักที่ใช้กันอยู่อย่างทั่วไปใน สหรัฐอเมริกานั้นได้แก่ หลักในเรื่อง Nuisance ซึ่งเป็นการกำหนดความรับผิดเอาจากบุคคลผู้ทำความเดือดร้อนให้แก่เพื่อนบ้านในการที่จะไม่อาจใช้ทรัพย์สินของเรานั้นได้อย่างปกติสุข แต่การฟ้องในหลัก Nuisance นี้ โจทก์มีข้อจำกัดตรงที่ต้องแสดงให้เห็นประจักษ์ต่อศาลว่า ความเสียหายเป็นผลจากการกระทำของจำเลย แม้หลักทฤษฎี Nuisance นี้ จะสามารถนำมาใช้ในการพิจารณากำหนดความรับผิดได้ก็ตาม แต่ก็ยังมีขอบเขตที่จำกัดอยู่บ้าง เพราะบางครั้งมีอาจพิสูจน์ได้แน่ชัดว่า ความเสียหายนั้นเป็นผลจากการกระทำของเขาหรือไม่ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดมีทฤษฎีใหม่ที่ขยายขอบเขตการกำหนดความรับผิดได้ง่ายขึ้น คือ ทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability) ซึ่งหลักเกณฑ์ของทฤษฎีนี้เจาะลงในเนื้อหาที่ว่า ความรับผิดเด็ดขาดจะเกิดขึ้นสำหรับกิจการที่มีลักษณะ เป็นอันตรายได้อย่างผิดปกติธรรมดา (Abnormally Dangerous Activities)

ดังนั้น ถ้ามีการพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า การกระทำหรือการดำเนินกิจการนั้นเป็นการ อันตรายอย่างผิดปกติ และเป็นสาเหตุของความเสียหายของโจทก์ ก็ถือว่าผู้กระทำ หรือผู้ดำเนินการนั้นต้องมีความรับผิดชอบต่อความเสียหายนั้นแล้ว<sup>1</sup> ความรับผิด ในลักษณะนี้จึงเกิดขึ้นได้ โดยที่โจทก์ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงการกระทำว่าเป็นการ ประมาทเลินเล่อหรือไม่ และไม่จำเป็นต้องมีการกระทำในทางกายภาพของบุคคล เกิดขึ้นด้วยซ้ำ<sup>2</sup> เพียงแต่ความเสียหายเกิดจากผลของกิจกรรมนั้นไม่ว่าใน ลักษณะใดก็ตาม ก็ถือว่าต้องรับผิด

การพิจารณาความรับผิดตามทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาดนี้ หลักเกณฑ์ สำคัญที่ต้องพิจารณากันอย่างละเอียด คือ จุดที่ต้องตัดสินกันว่า ลักษณะการกระทำ หรือการประกอบกิจการของจำเลยนั้นอยู่ในข่ายของการ เป็นกิจกรรมที่เป็นอันตราย อย่างผิดปกติธรรมดาหรือไม่ (Abnormally Dangerous) เพราะหากเข้าข่าย แล้ว ความรับผิดเด็ดขาดนั้นก็เกิดขึ้นทันทีโดยไม้อาจมีข้อแย้งใด ๆ ได้ โดยถือว่า ผู้ดำเนินการอย่างนั้น เสี่ยง เข้ามารับผิดชอบต่อผล ภัย ที่จะเกิดขึ้นแล้ว ประเด็น เรื่องอันตรายอย่างผิดปกติธรรมดา จึงกลายเป็นจุดที่ต้องตีความและถกเถียงกัน อย่างกว้างขวางที่จะมีขอบ เขตเพียงใด ในที่สุดจึงได้มีการตั้ง เกณฑ์ไว้พิจารณาว่า หากลักษณะของการกระทำใด อยู่ในข่ายของ เกณฑ์ประการใดประการหนึ่งดัง จะกล่าวต่อไปแล้ว ก็ถือว่าเป็นการกระทำที่อันตรายผิดปกติธรรมดา อันต้องรับผิด เด็ดขาด

1. กิจกรรมที่มีความเสี่ยงภัยสูง ต่อความเสียหายที่จะเกิดแก่บุคคล ที่ดิน ที่พักอาศัย และทรัพย์สินอื่น ๆ
2. กิจกรรมที่อาจเกิดความรุนแรงของความเสียหายอย่างใหญ่หลวง

<sup>1</sup> William H. Rodgers, Jr., Environmental Law, P. 158.

<sup>2</sup> Ibid., P. 162.

3. กิจกรรมที่มีความเสี่ยงภัยโดยไม่สามารถจะบรรเทาหลงได้ด้วย  
ความระมัดระวังตามสมควร

4. กิจกรรมที่มีใช้กระทำโดยเป็นปกติทั่วไป

5. กิจกรรมที่กระทำขึ้นโดยไม่เหมาะสมกับสถานที่ที่กระทำ <sup>1</sup>

ดังนั้น ในกรณีความเสียหายที่เกิดจากสิ่งแวดล้อม เป็นพิษ อันเนื่องมาจากการกระทำ หรือจากกิจกรรมของโครงการใดก็ตาม จักตกอยู่ในข่ายของความรับผิดเด็ดขาดได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้ เพราะลักษณะของการดำเนินกิจการมักอาจจะเกิดความเสียหายได้สูง หรืออาจทำความเสียหายได้มากอยู่แล้ว ยิ่งโดยเฉพาะ การที่กิจการนั้นมีการใช้หรือผลิตหรือมีการปล่อยสิ่งที่เป็นพิษ หรือสารที่อาจเป็นอันตรายตามที่ระบุไว้ในกฎหมายทั้งหลายแล้ว ก็ถือว่าลักษณะของกิจการนั้น เป็นอันตรายที่ผิดปกติธรรมดา อยู่ในตัวแล้ว <sup>2</sup> ความรับผิดเด็ดขาดในความเสียหายที่เกิดจากกิจการเหล่านั้น แม้ว่าจะเกิดต่อสิ่งแวดล้อมอันเป็นสาธารณะสมบัติ ผู้ดำเนินกิจการก็ต้องรับผิดชอบด้วย

ด้วยเหตุนี้ หากจะกล่าวโดยสรุปถึงทฤษฎีที่ใช้ในการกำหนดตัวบุคคล ผู้ต้องรับผิดตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาในกรณีความเสียหายจากสิ่งแวดล้อม เป็นพิษนี้ อาจชี้ให้เห็นได้ว่า มีการนำหลักความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability) มาใช้ควบคุมการประกอบกิจการต่าง ๆ ที่โดยลักษณะแล้ว อาจเป็นภัยอันตรายแก่ผู้อื่นได้มากกว่าปกติธรรมดา ดังนั้น เพียงปรากฏข้อเท็จจริงให้เห็นว่า ความเสียหายนั้น เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการ หรือจากการกระทำของบุคคลใดแล้ว บุคคลผู้กระทำนั้นก็ต้องตกอยู่ในความรับผิดเด็ดขาดนี้ แล้วซึ่งมีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิแก่ผู้เสียหายได้มากกว่า การพิสูจน์ของผู้รับผิดตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายลักษณะละเมิด หรือจากทฤษฎี Nuisance ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น

<sup>1</sup> William H. Rodgers, Jr. Environmental Law, PP. 160-161.

<sup>2</sup> Ibid., P. 162.

กล่าวโดยสรุปสำหรับกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา  
ดังที่ได้พิจารณากันในสาระของกฎหมายทั้งสามส่วนอันได้แก่ กฎหมายที่จัดตั้งองค์กร  
และหน่วยงาน กฎหมายที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกฎหมายที่ช่วยให้มี  
การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายของประเทศนี้ได้มีขอบเขต  
ที่กว้างขวางมาก โดยคำนึงว่าเมื่อกฎหมายสภาวะแวดล้อม เป็นกฎหมายมหาชน ที่จะมี  
ความสัมพันธ์ และผลกระทบต่อสังคม และเศรษฐกิจโดยรวมแล้ว การพิจารณาใช้  
กฎหมายไม่ว่าในกฎหมายส่วนใดก็ตาม จึงถูกนำมาใช้และดัดแปลงให้เหมาะสมและมี  
ขอบเขตที่จะคุ้มครองสิทธิ และผลประโยชน์ของประชาชนสหรัฐอเมริกาได้เป็นอย่างดี  
ประกอบกับอิทธิพลของคนอเมริกานั้น เป็นคนระมัดระวังในเรื่องการรักษาสิทธิของตน  
เป็นอย่างมาก กฎหมายของประเทศนี้ จึงมีความหมายในแง่สภาพบังคับได้จริงมาก  
กว่าประเทศอื่น ๆ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย