



ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล
THE PROBLEMS OF ENVIRONMENTAL LAW ENFORCEMENT IN
THE SUB-DISTRICT ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

สิริพรหม ชำนาญยา

นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายมหาชน

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2553

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล
THE PROBLEMS OF ENVIRONMENTAL LAW ENFORCEMENT IN
THE SUB-DISTRICT ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

สิริพรหม ชำนาญยา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายมหาชน

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2553

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล
THE PROBLEMS OF ENVIRONMENTAL LAW ENFORCEMENT IN
THE SUB-DISTRICT ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

สิริพรหม ชำนาญยา

วิทยานิพนธ์นี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายมหาชน
2553

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธาน
(ดร. ชูเกียรติ น้อยถิม)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. มนต์รี รูปสุวรรณ)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวสำรวจ)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริญา วัฒนรุ่ง)

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยการช่วยเหลือและความกรุณา จากท่าน รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ รองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวสารวจ และ รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำ ความรู้ คำปรึกษา รวมทั้งตรวจ แก้ไขจนวิทยานิพนธ์นี้เสร็จสมบูรณ์ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณ คณาจารย์สำนักนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุนันทา ฟาเบร่อ อาจารย์ สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ และอาจารย์ ดารณี แสงนิล ที่ได้ให้ความรู้ ชี้แนะแนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ ส่วนประสานงานบัณฑิตของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงทุกท่าน ที่ได้ให้การช่วยเหลือเป็นอย่างดี ตลอดจนทั้งกำลังใจจากเพื่อนร่วมงานและเพื่อนร่วมรุ่นทุกท่าน

ขอขอบพระคุณสำหรับกำลังใจที่ยิ่งใหญ่ การสนับสนุน ความช่วยเหลือในทุก ๆ ด้าน จากสมาชิกครอบครัวของผู้เขียน ซึ่งนับได้ว่าเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ช่วยให้การศึกษาและการวิจัย ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง และทุก ๆ แรงใจที่ผลักดันให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์

ท้ายที่สุดนี้ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลของการศึกษาและวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ เกี่ยวข้องและผู้ที่เกี่ยวข้องทั่วไป หากมีสิ่งผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับและ ขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

สิริพรหม ชำนาญยา

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์	ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล
ชื่อผู้เขียน	สิริพรหม ชำนาญยา
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน)
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ รองศาสตราจารย์ ดร. มนตรี รูปสุวรรณ รองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวสารวัณ

บทคัดย่อ

การดำเนินการในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันยังคงมีปัญหาในการจัดการหลายประการ และเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนในการจัดการเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เกิดจากสาเหตุหลายประการ อาทิ การที่องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ให้ความสำคัญในการออกกฎข้อบัญญัติในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ปัญหาในการขาดกระบวนการในการจัดทำข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นหลักการสำคัญในการดำเนินการในเรื่องสิ่งแวดล้อมที่จะทำให้เกิดการบังคับใช้เกิดประสิทธิภาพ ปัญหาการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านในเรื่องของสิ่งแวดล้อม ปัญหาความเลื่อมล้ำซับซ้อนในการใช้กฎหมายมีกฎหมายหลายฉบับที่ยังไม่ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ทั้งหมดในการเข้าไปจัดการกับเรื่องนั้น ๆ เช่น ในเรื่องของมลพิษอันเกิดจากปล่อยน้ำเสียจากโรงงาน และปัญหากฎหมายในเรื่องสิ่งแวดล้อมที่ยังขาดความชัดเจนครอบคลุมทุก ๆ พื้นที่ เพื่อให้มีการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นโดยไม่จำเป็นจะต้องดำเนินการแต่เฉพาะพื้นที่ที่อนุรักษ์หรือเกิดมลพิษเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นปัญหาที่ไร้พรมแดนย่อมจะส่งผลกระทบต่อเนื่องได้ในที่สุด

ผลจากการศึกษาวิจัยทำให้ทราบสาเหตุตามที่กล่าวแล้วข้างต้นและเมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับ การดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศฝรั่งเศสและญี่ปุ่นแล้ว

สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับองค์กรส่วนท้องถิ่นไทยได้ ดังนั้นเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายของ
องค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงทำให้ได้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา
สิ่งแวดล้อมในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้ (1)
รัฐควรมีการส่งเสริมและสนับสนุนอย่างเป็นรูปธรรมโดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถ
เข้าไปดูแลในเรื่องเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการออกบทบัญญัติที่ชัดเจนในการ
ดำเนินการในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กร
มหาชนที่มีผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เฉพาะด้านของสิ่งแวดล้อมไว้ ทั้งนี้หน่วยงานหรือองค์กรนี้สามารถ
เข้าไปส่งเสริม/สนับสนุนให้คำแนะนำและร่วมดำเนินการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
รวมไปจนถึงการประสานระหว่างหน่วยงาน/องค์กรต่างๆ ในการเข้าไปจัดการในเรื่องของ
สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ควรจะ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ตลอดจนองค์กร/
หน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการ และควรกำหนด
หลักในการปฏิบัติโดยใช้หลักการด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมมากำหนดให้มีการดำเนินการอย่างเป็น
รูปธรรม (2) รัฐควรส่งเสริมในเรื่องของการมีส่วนร่วมของชุมชน สิทธิหน้าที่ของประชาชนใน
เรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีการกำหนดกระบวนการดำเนินการของ
ประชาชนและ/หรือชุมชนไว้ในกฎหมาย นับตั้งแต่เรื่องกำหนดแผนและนโยบายในการดูแล รักษา
ตลอดจนการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง ทั้งนี้ให้
ครอบคลุมทุกพื้นที่ ไม่จำกัดแต่เพียงเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หรือพื้นที่ที่เป็นแหล่งอนุรักษ์ หรือ
พื้นที่ที่เกิดมลภาวะเท่านั้น (3) รัฐต้องออกกฎหมายที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล/องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้ครอบคลุมทุกพื้นที่และทุกๆ
เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยให้เป็นไปตามกรอบของ
พื้นที่ของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยให้มีค่ามาตรฐาน
กลางในเรื่องของ ดิน น้ำ อากาศ ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษแก่ชุมชน
ท้องถิ่น (4) รัฐควรกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีการบรรจุแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้
ความสามารถในการบริหารจัดการในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือกำหนดให้มีการส่ง
บุคลากรที่ดูแลงานในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เข้ารับการฝึกอบรมเพิ่มความรู้
ความสามารถในเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นประจำ (5) รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องผลักดัน
เรื่องของการศึกษาโดยการจัดทำหลักสูตรของการดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและ

ทรัพยากรธรรมชาติในสถานศึกษา และการสร้างบุคลากรที่มีจิตสำนึกหรือจิตสาธารณะในเรื่องของ
สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

คำสำคัญ: กฎหมายสิ่งแวดล้อม / องค์การบริหารส่วนตำบล



Thesis Title	The problems of environmental law enforcement the sub-district administrative organization
Author	Siriphrom Chamnanya
Degree	Master of law (Public Law)
Supervisory Committee	Assoc. Prof. Dr. Kriengkrai Chareuntanawat Assoc. Prof. Dr. Montree Roopsuwan Assoc. Prof. Dr. Phoonsak Waisumruad

ABSTRACT

Nowadays, law enforcement concerning environment and natural resource of Sub-district Administrative Organizations (SAOs) confronts with several managing problems. Regarding to managing aspects, the problems are very complicated. The complication is caused by many factors, for examples, SAOs not issuing codes of law to manage problems concerning environment despite that there are laws empowering; the lack of good process in bringing about the effective law enforcement; the lack of the personnel with proper expertise related to environment; many related laws overlapping each another; SAOs being limited to have authority in managing only some aspects of environment problems such as water pollution caused by factories. Finally, the obvious laws should be made to control not only for the specific reserved areas or areas with pollution but also for every areas equally in order to push forth more effectiveness of law enforcement because environmental problems could occur anywhere without boundaries. All aspects should be considered or chain-problems concerning environment would occur.

The results derived from this study shed the light on the causes of above-mentioned problems. When comparing to the environmental laws ministered in France and Japan, the two cases can be possibly applied to Thai context. Therefore, this study would suggest the possible ways to strengthen environmental law enforcement to be ministered by SAOs as follows: (1) The government should apparently enhance and support SAOs in solving problems and managing natural resource and environment. Passing certain regulations to cope with natural resource and environment would be necessary. The establishment of the independent departments or organizations consisting of experts on the environment would be implemented. These independent parties would give advice and work along with local governments. In managing environment problems, the facilitation in cooperating between SAOs and other parties would be also provided by these independent organizations. In addition, there would be the clear-cut principles and the process in implementing laws enforcement to prevent overlapping in operation among involving departments. In principles, the implementation would be outlined based on the principles of environmental laws. (2) The government would support the participation of communities, communities' rights, civic duty concerning natural resource and environmental issues. The scope of the process and the participation of people or communities would be identified clearly in the laws. The detail of the laws would include the specification of plan and policy in managing and solving environmental problems not only for certain areas but for all without boundaries. 3. The government should pass the laws to authorize SAOs or local governments to pass the codes of law to solve environmental problems in every area. The process of passing the codes of law and law enforcement would be based on the scope of authorities. (3) The government should authorize SAOs to appoint personnel with proper knowledge in managing environment and natural resource. Besides, SAOs would have the personnel appointed to train or join in the training concerning environment and natural resource management. (4) The government and local governments should push forth the study of producing the curricular focusing on resolving the environment and natural resource problems. Personnel who realize the importance

of the environment and natural resource and public mind among these personnel should be enhanced and created as well.

Keywords: Environmental law / Sub-district administrative organization



สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	(3)
บทคัดย่อภาษาไทย	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(7)
สารบัญตาราง	(12)
สารบัญภาพ	(13)
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	4
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย	5
1.5 ขอบเขตและวิธีการศึกษา	5
1.6 นิยามศัพท์	6
2 วิวัฒนาการ แนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการในเรื่องสิ่งแวดล้อม	7
2.1 แนวคิด วิวัฒนาการและทฤษฎี กฎหมาย ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	7
2.2 แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ	29
2.3 ที่มาและวิวัฒนาการและโครงสร้างของกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล	37
2.4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล	46

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่	
3 กฎหมายสิ่งแวดล้อมไทยและการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองท้องถิ่น ต่างประเทศ	67
3.1 กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย	67
3.2 การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในฝรั่งเศส	79
3.3 การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในญี่ปุ่น	103
4 วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ขององค์การบริหารส่วนตำบล	124
4.1 ปัญหาการใช้อำนาจทางกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยอาศัยอำนาจตาม รัฐธรรมนูญในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม	125
4.2 ปัญหาการใช้อำนาจทางกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยอาศัยอำนาจ ตามกฎหมายสำคัญในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม	129
4.3 ปัญหากระบวนการใช้อำนาจทางกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดการสิ่งแวดล้อม	140
4.4 การวิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจทางกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดการสิ่งแวดล้อม	145
4.5 ข้อจำกัดในการใช้กฎหมาย	151
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	154
5.1 บทสรุป	154
5.2 ข้อเสนอแนะ	161
รายการอ้างอิง	164
ประวัติผู้เขียน	170

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
3.1 อำนาจหน้าที่ในเรื่องการพึงมือและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส	84



สารบัญภาพ

ภาพ	หน้า
3.1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส	81
3.2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นในปัจจุบัน	123



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิ่งแวดล้อมในปัจจุบันนับว่ามีปัญหาเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากตามแต่กรณีและนับวันจะเพิ่มทวีความรุนแรงมากขึ้น หากวิเคราะห์ถึงสาเหตุหลัก ๆ แล้วสาเหตุมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรมนุษย์ (population growth) ซึ่งมีลักษณะในอัตราก้าวหน้า การเพิ่มจำนวนประชากรมนุษย์มากขึ้นทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากยิ่งขึ้น เพื่อให้มนุษย์มีปัจจัยเพียงพอในการดำรงชีวิตและสามารถใช้ชีวิตได้ด้วยความสะดวกสบายมากยิ่งขึ้นนับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมในราวศตวรรษที่ 18 สังคมโลกก็เริ่มประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น สิ่งแวดล้อมในโลกมีการเปลี่ยนแปลง ปัญหามลพิษต่าง ๆ มีเพิ่มมากขึ้น อาทิ เช่น มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ มลพิษในดิน มลพิษทางเสียง หรือแม้แต่ปัญหาอากาศโลกร้อนขึ้น ทำให้ทุกประเทศทั่วโลกเริ่มตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้กันมากยิ่งขึ้น นับว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมนี้เป็นปัญหาที่ทุกชีวิตทั่วโลกจะต้องตระหนักเพราะกระทบต่อทุกสรรพชีวิตในโลกนี้ไม่ว่าปัญหาจะเกิด ณ ที่ใดที่หนึ่งก็ตาม ปัญหาสิ่งแวดล้อมนี้ จึงนับได้ว่า เป็นปัญหาที่ไร้พรมแดน ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่มาของแนวคิดที่ว่า“สิ่งแวดล้อมควรถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ” (common heritage of mankind) และถือเป็นหน้าที่ของทุก ๆ คนที่จะต้องร่วมมือกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ไว้ให้ดำรงอยู่กับมนุษย์ตลอด

ปัญหาสิ่งแวดล้อม ถือได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญของทุกประเทศในโลก เมื่อมนุษย์มีความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น ปัญหามลพิษต่าง ๆ เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษในดิน เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวเหล่านี้ก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้นตามความเจริญของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

การจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และในระดับโลก ได้ถูกนำมาวิเคราะห์เพื่อค้นหาวิธีการจัดการและแก้ไข ดังจะเห็นได้จากการประชุมหลายๆครั้งที่สำคัญ เช่น ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี ค.ศ. 1992 กล่าวถึงการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมหรือที่มักเรียกว่าคำประกาศกรุงริโอ และมีการดำเนินการในเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพและอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก¹

ในระดับภูมิภาค ก็ได้ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นได้จากสนธิสัญญาของกลุ่มประเทศอาเซียน เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2545 สมาชิกกลุ่มอาเซียนได้ลงนามสนธิสัญญามลพิษ หมอกควันข้ามเขตแดนซึ่งเป็นสนธิสัญญาระดับแรกของโลก ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์มาเลเซีย โดยที่ประเทศสมาชิกต้องร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันหมอกพิษที่เกิดจากไฟป่า และเพลิงไหม้

สำหรับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศ ก็ขึ้นอยู่กับวิธีการของแต่ละประเทศ โดยส่วนใหญ่ทุกประเทศจะมีการกำหนดอยู่ในกฎหมายหลัก ๆ ของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการกำหนดในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่รองรับในการดำเนินการในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม อาทิ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติออกมาเพื่อบริหารจัดการดูแลในเรื่องของสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีกฎหมายพิเศษที่ออกมาใช้บังคับปัญหามลพิษแต่ละเรื่อง อาทิ หากเป็นเรื่องความสะอาด ก็จะใช้ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หากเป็นเรื่องของทรัพยากรน้ำ ก็จะเป็นการใช้กฎหมายที่ดูแลในเรื่องคลอง, กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือ และกฎหมายชลประทาน เป็นต้น กรณีที่เป็นปัญหาในเรื่องสุขอนามัยหรือความเดือนร้อนรำคาญก็จะใช้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือหากเป็นเรื่องของการบริหารจัดการในเรื่องการใช้พื้นที่ ก็จะมีพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2535 ยิ่งไปกว่านั้นหากจะมีการเข้าไปควบคุมการประกอบกิจการหรือที่อยู่อาศัย เพื่อเป็นการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาในเรื่องเฉพาะเหล่านั้น ก็จะมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่เข้าไปดูแลในเรื่องดังกล่าว เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติโรงงาน พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ เป็นต้น

¹ กอบกุล ราชะนาคร, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550), 1.

การใช้บังคับกฎหมายดังที่อธิบายไว้ข้างต้นนั้น บทบาทตลอดจนอำนาจหน้าที่จะขึ้นโดยตรงกับราชการส่วนกลาง โดยมีนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรืออธิบดี จะเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย ถึงแม้ว่าภายหลังจะมีการมอบอำนาจในบางกรณีให้ราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการก็ตาม เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้น ส่วนท้องถิ่น หรือราชการส่วนท้องถิ่นควรที่เข้ามามีบทบาท ในการแก้ไขปัญหาพลพหุร่วมกันด้วย ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้

องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่นที่สัมผัสอย่างใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องอาศัยกฎหมายหลักที่ให้อำนาจ คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 และองค์การบริหารส่วนตำบลจะออกข้อบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ กำหนดขั้นตอน วิธีการ ในการบริหารจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ แต่ปัญหาในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลก็เกิดขึ้นเป็นอย่างมาก นับแต่ในเรื่องการออกข้อบัญญัติ ความเลื่อมล้ำ ชำช้อนในการนำกฎหมายต่าง ๆ มาใช้ในการบังคับใช้ การดำเนินการของแต่ละหน่วยงาน/องค์กรที่กฎหมายให้อำนาจไว้

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย คือรัฐธรรมนูญ และกฎหมายจัดตั้งจัดตั้งคือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 งานวิจัยฉบับนี้เป็นการเน้นถึงการศึกษาและวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยจะได้ดำเนินการศึกษา ตั้งแต่ วิวัฒนาการ แนวคิด ตลอดจนทฤษฎีทางกฎหมาย ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม วิธีการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ทั้งนี้จะได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นเป็นแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ในท้ายที่สุดจึงทำการวิเคราะห์ในเรื่องโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล วิธีการตลอดจนเนื้อหาของกฎหมายที่ใช้ในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม และปัญหาอุปสรรคในการใช้กฎหมาย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลใด ย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่นั้นมากที่สุด การศึกษาวิจัยในเรื่องบทบาทและ

หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงก่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งทั้งในระยะสั้นและผลในระยะยาว กล่าวคือในเวลาอันสั้นสามารถรู้ถึงข้อบกพร่องของกฎหมายและการใช้บังคับกฎหมาย ในระยะยาวก็อาจจะมีการพัฒนาและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงเนื้อหาสาระของกฎหมายจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการในเรื่องสิ่งแวดล้อม

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงสาระของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบล ในการดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อม

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงการดำเนินการตามมาตรการทางกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล ว่ามีประสิทธิภาพในการจัดการ การบังคับใช้ได้เพียงใด

1.2.4 เพื่อศึกษาหาวิธีการทางกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการสิ่งแวดล้อม และมาตรการบังคับใช้กฎหมาย ให้เกิดประโยชน์และหรือให้เกิดคุณภาพและเป็นธรรมในการจัดการสิ่งแวดล้อม อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์กับชุมชน ให้มากยิ่งขึ้น

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งนี้มีสาเหตุหลายประการ ดังนี้

1.3.1 หากกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องดำเนินการในการออกกฎข้อบังคับซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองในการดูแลจัดการในเรื่องของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ตามสภาพของแต่ละพื้นที่แล้วจะสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3.2 หากมีการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานที่หน้าที่ในการประสานงาน ตรวจสอบ ให้คำแนะนำ ประสานงานและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรมจะทำให้ปัญหาในเรื่องของสิ่งแวดล้อมลดน้อยลงและมีประสิทธิภาพในการจัดการต่อไป

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1.4.1 ทำให้ทราบถึงหลักการและแนวคิด ในการใช้กฎหมาย พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ตลอดจนบทบาท อำนาจ หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการในเรื่องสิ่งแวดล้อม

1.4.2 ทำให้ทราบหลักการและแนวคิดตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542

1.4.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.4.4 ทำให้ทราบถึงวิธีการ แนวทางแก้ไขกฎหมายหรือ มาตรการการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและหรือเกิดดุลยภาพในเรื่องสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์สุขของสังคมต่อไป

1.5 ขอบเขตและวิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการวิจัยทางกฎหมาย (legal research) การศึกษาใช้แบบวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 รวมไปถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น

1.6 นิยามศัพท์

“สิ่งแวดล้อม” ในที่นี้หมายถึง สิ่งแวดล้อมที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 “สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและที่มนุษย์ได้ทำขึ้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าสิ่งแวดล้อมนั้นเกี่ยวข้องกับเราตั้งแต่เกิดจนตายความสำคัญของสิ่งแวดล้อมนั้นจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

กฎหมายก็เป็นสิ่งแวดล้อมอย่างหนึ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมหรือชุมชน ดังคำกล่าวของนักนิติศาสตร์ผู้ยิ่งใหญ่ชาวอังกฤษ ชื่อเจเรมี เบนแธม (Jeremy Bentham พ.ศ. 2291 – 2375) ที่ว่า “ความสุขอันยิ่งใหญ่ของประชาชนจำนวนมากเป็นป้อมอกแห่งศีลธรรมและการบัญญัติกฎหมาย” (the greatest happiness of the greatest number is the foundation of morals and legislation) นับว่าเป็นหลักเหตุและผลที่แท้จริงของกฎหมาย แต่กระนั้นกฎหมายก็เกิดจากรัฐาธิปไตย ที่กำหนดหรือบัญญัติขึ้นให้คนในสังคม ต้องถือปฏิบัติอันเป็นไปตามแนวคิดปรัชญากฎหมายฝ่ายบ้านเมือง (The Positive Law Theory) ทั้งนี้เพื่อให้สิ่งแวดล้อมได้มีคุณภาพหรือมีมาตรฐานหรือเกิดประโยชน์สำหรับประชาชน

“คุณภาพสิ่งแวดล้อม”² ในที่นี้ หมายความว่า คุณภาพของธรรมชาติ ได้แก่ สัตว์ พืช และทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ และสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชนและความสมบูรณ์สืบไปของมนุษยชาติ ทั้งนี้การจัดการในสิ่งแวดล้อมนั้นจะต้องมีมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

“มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม”³ ในที่นี้ หมายความว่า ค่ามาตรฐานคุณภาพ น้ำ อากาศ เสียง และสภาวะอื่น ๆ ของสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดเป็นเกณฑ์ทั่วไป สำหรับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 4.

³ กอบกุล ราชะนาคร, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550), 1.

บทที่ 2

วิวัฒนาการ แนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการในเรื่องสิ่งแวดล้อม

2.1 แนวคิด วิวัฒนาการ และทฤษฎีกฎหมาย ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

มนุษย์มีความพยายามในการควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมมาอย่างยาวนานตั้งแต่ก่อนคริสตกาล โดยพิจารณาจากที่ปรากฏหลักฐานอยู่ในบัญญัติสิบประการของโมเสสที่บัญญัติถึงกฎเกณฑ์ในการใช้สอยทรัพย์สินและการก่อความสกปรกของประชาชน ต่อมาในสมัยของกษัตริย์ฮัมมูราบีแห่งอาณาจักรโรมันได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้สอยและรักษาความสะอาดในบ้านเรือนของชาวโรมันไว้ในประมวลกฎหมายฮัมมูราบี (Hammurabi code) พร้อมทั้งมีกำหนดโทษไว้ด้วย อนึ่งกฎหมายฉบับนี้ยังได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์ในการใช้ที่ดินว่าจะต้องใช้ด้วยความระมัดระวังโดยคำนึงถึงประโยชน์ของการใช้สอยและผู้ที่จะมาใช้ที่ดินในภายหลังอีกด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในยุคนี้มีวัตถุประสงค์มุ่งที่จะคุ้มครองมนุษย์รวมทั้งผลประโยชน์ของมนุษย์โดยตรงมากกว่าที่จะคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ตามกฎเกณฑ์เหล่านั้นนับได้ว่าเป็นประโยชน์ต่อการจัดการคุณภาพของสิ่งแวดล้อมในยุคดังกล่าวได้ในระดับหนึ่ง

ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นยุคของการปฏิวัติอุตสาหกรรม ปัญหาฝุ่นควันและอากาศเป็นพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมได้ปรากฏให้เห็นอยู่โดยทั่วไป อาทิ เช่น ในอังกฤษและประเทศส่วนใหญ่ในทวีปยุโรป ปัญหาดังกล่าวได้สร้างความเสียหายและความเดือดร้อนรำคาญต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ในยุคนั้นเป็นอันมาก ดังนั้น จึงได้มีความพยายามในการออกกฎหมายเพื่อควบคุมการปล่อยฝุ่นควันและของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมมากขึ้น นอกจากนี้เนื่องจากในยุคนั้นเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่มีการปฏิวัติในทางการแพทย์ ซึ่งได้มีการค้นพบที่สำคัญในทางการแพทย์อย่างต่อเนื่องทำให้เกิดขบวนการรณรงค์ด้านสุขภาพอนามัยของมนุษย์อย่างกว้างขวาง ดังนั้นจึงได้มีการออกกฎหมายเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของเชื้อโรครวมทั้งการควบคุมและจัดระเบียบเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสุขลักษณะในเคหสถานมากขึ้นในยุคนี้กฎเกณฑ์และ

ระเบียบต่าง ๆ ยังคงมุ่งไปที่การคุ้มครองสุขภาพอนามัยของมนุษย์โดยตรง อันได้แก่ ปัญหาความเดือดร้อนรำคาญ และการแพร่ระบาดของโรคต่าง ๆ มากกว่าที่จะคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับยุคก่อนดังที่กล่าวมาแล้ว ในการอธิบายถึงแนวคิดและทฤษฎีด้านสิ่งแวดล้อมนั้นจะได้กล่าวถึงพัฒนาการของหลักการและแนวคิดที่ก่อให้เกิดหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชนดังต่อไปนี้

2.1.1 แนวคิดและทฤษฎีสิ่งแวดล้อมสากล

2.1.1.1 สิทธิในสิ่งแวดล้อม⁴ แนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม (right to the environment) ได้ปรากฏขึ้นพร้อมกับพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งมีวิวัฒนาการเมื่อไม่นานมานี้ อันเป็นผลมาจากความวิตกกังวลของมนุษยชาติต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมว่าอาจจะต้องสูญสลายลงไปเนื่องจากการกระทำของมนุษย์ ประกอบกับการที่โลกได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งได้สร้างความเสียหายให้กับมนุษย์และสิ่งแวดล้อมอย่างใหญ่หลวงด้วยเหตุดังกล่าว จึงเป็นที่มาของแนวคิดที่ว่า “สิ่งแวดล้อมควรถือเป็นสมบัติร่วมของมนุษยชาติ” (common heritage of mankind) และถือเป็นหน้าที่ของทุก ๆ คนที่จะต้องร่วมมือกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ไว้ให้ดำรงอยู่คู่กับมนุษย์ตลอดไป ทั้งนี้เพื่อที่มนุษย์จะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวนั้นอย่างยั่งยืน และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสม ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

2.1.1.2 แนวคิดทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาด⁵ กรณีเกิดความเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือมลภาวะต่าง ๆ ในการเรียกร้องค่าเสียหายโดยทั่วไป ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับความเสียหายที่ได้รับว่ามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันหรือไม่อย่างไร ซึ่งเป็นแนวคิดจากทฤษฎีที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล ทฤษฎีนี้ได้ใช้พิสูจน์ความรับผิดชอบละเมิดโดยพิจารณาถึงเจตนาและความเหมาะสมของเหตุและผลของการกระทำนั้นเป็นส่วนประกอบ ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้เสียหายที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าข้อกล่าวอ้างของตนเป็นความจริง และความเสียหายที่ได้รับเป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยในคดีนั้น ซึ่งในคดีสิ่งแวดล้อมการที่จะพิสูจน์ให้ได้ครบองค์ประกอบเช่นนั้นถือเป็นภาระและความยากลำบากอย่างยิ่ง ตัวอย่างเช่น กรณีชุมชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงกับโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ หากมีการเจ็บป่วยเนื่องจากสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าสาเหตุของการเจ็บป่วยเป็นผลโดยตรงจากกิจกรรมของโรงไฟฟ้างกล่าวนั้น ซึ่งนับเป็นภาระและความยากลำบากอย่างมากของฝ่ายโจทก์ที่จะต้องนำสืบถึงผู้กระทำผิดและความเสียหายที่ได้รับ

⁴ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), 25.

⁵ เรื่องเดียวกัน, 26.

อีกทั้งฝ่ายจำเลยย่อมอยู่ในวิสัยที่จะป้องกันขัดขวางการพิสูจน์ความเสียหายดังกล่าวนั้นได้ดีกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างมากอยู่ตลอดเวลา การที่จะกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายต้องรับผิดชอบเพียงการกระทำที่เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อเท่านั้น ย่อมไปเป็นเพียงพอ

การกำหนดให้ผู้ที่สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต้องมีความรับผิดชอบทางแพ่งถือเป็นมาตรการเพื่อเยียวยาและบรรเทาความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจากผลกระทบของปัญหาสิ่งแวดล้อมในการพิสูจน์ความเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นจะมีความแตกต่างจากความเสียหายในเรื่องอื่น ๆ เช่น ละเมิด หรือเหตุเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งสามารถกำหนดตัวผู้เสียหายและพิสูจน์ความเสียหายได้อย่างชัดเจน ส่วนผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปจะมีลักษณะของความเสียหายที่เป็นสาธารณะ กล่าวคือ จะมีผู้ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมากอีกทั้งเป็นความเสียหายที่เกิดจากการสะสมของปัญหาซึ่งต้องใช้เวลาในการที่จะพิสูจน์ถึงความเสียหายได้อย่างชัดเจน ยกเว้นกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิสูจน์ความเสียหายในเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมมานานแล้ว โดยการสร้างทฤษฎีหรือหลักการต่าง ๆ เพื่ออธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลของปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการกระทำและผลที่ได้รับจากการกระทำนั้น เพื่อที่จะได้กำหนดตัวผู้รับผิดชอบและค่าเสียหายได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม

หลักความรับผิดชอบเด็ดขาด (strict liability) มาจากแนวความคิดที่ว่าเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นไม่ว่าจากการกระทำของบุคคลใดจะต้องมีการชดเชยและเยียวยาความเสียหายนั้นเสมอโดยไม่คำนึงว่าผู้กระทำจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ หลักการนี้ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินจากการกระทำของบุคคลอื่นจึงเรียกว่าความรับผิดชอบเด็ดขาด หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ความรับผิดโดยปราศจากความผิด (liability without fault) หมายความว่า ผู้กระทำยังคงต้องรับผิดชอบถึงแม้จะมีได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม หลักความรับผิดชอบเด็ดขาดนี้เป็นการวางหลักกฎหมายต่อผู้กล่าวหาโดยสันนิษฐานว่าเป็นผู้กระทำผิดและต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนั้น จึงถือเป็นหน้าที่ของจำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าการกระทำนั้นเข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด จึงจะหลุดพ้นจากความรับผิด

เนื่องจากในสภาพสังคมปัจจุบันที่ต้องประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง ประกอบกับความไม่เท่าเทียมกันในสถานภาพของผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหา คดีที่ถือเป็นบรรทัดฐานของทฤษฎีนี้ คือ คดี Rylands v. Fletcher ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า “จำเลยเป็นเจ้าของเหมืองแร่ตั้งอยู่ในที่ดินซึ่งติดกับที่ดินของโจทก์ ต่อมาจำเลยได้ก่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำในที่ดินของตนโดยว่าจ้างวิศวกรให้เป็นผู้สร้างเขื่อน ด้วยความประมาทเลินเล่อของวิศวกรผู้รับจ้างเมื่อก่อสร้างเสร็จและเริ่มใช้งานเขื่อนนั้นไม่สามารถกั้นน้ำได้ น้ำจึงไหลผ่านที่ดินของจำเลยเข้าไปในที่ดินของโจทก์และสร้าง

ความเสียหายให้กับทรัพย์สินของโจทก์ ศาลได้พิพากษาให้จำเลยต้องรับผิดชอบแม้มิได้เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อของตนเอง คนรับใช้ หรือผู้รับจ้าง โดยวางหลักว่าบุคคลใดกระทำหรือนำสิ่งใด อันอาจเป็นอันตรายเข้ามาในที่ดินของตน บุคคลนั้นต้องจัดการเก็บรักษาอย่างระมัดระวังมิให้สิ่งนั้นร่วงไหลและเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นและมีหน้าที่โดยเคร่งครัดที่จะต้องรอบคอบในการป้องกันและระวังล่วงหน้าด้วยประการทั้งปวงในผลที่อาจมีหรืออาจเกิดขึ้นได้จากวัตถุประสงฆ์หรือจากการกระทำที่ผิดไปจากปกติธรรมดา

หลักความรับผิดชอบเด็ดขาดของจำเลยในคดีดังกล่าว ขยายความไปถึงเจ้าของเหมืองซึ่งมิได้รู้เห็นกับความประมาทเลินเล่อของวิศวกรผู้รับจ้างด้วย แต่เป็นความรับผิดชอบในฐานะเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อการกระทำใด ๆ บนอสังหาริมทรัพย์ของตนซึ่งส่งผลกระทบและสร้างความเสียหายต่อบุคคลอื่น ๆ หลักเกณฑ์ในคดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานในคดีสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ในเวลาต่อมา

ในระดับสากลหรือระดับนานาชาติในระยะหลัง ๆ ที่ผ่านมามีการตื่นตัวในเรื่องของสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ด้วยสภาวะสิ่งแวดล้อมโลกนั้นเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก ความร้อนหรืออุณหภูมิในโลกเพิ่มสูงขึ้น หรือที่รู้จักในสภาวะโลกร้อน ภาวะเรือนกระจกอันมีสาเหตุหลัก ๆ หลายประการซึ่งจะกล่าวในลำดับหัวข้อถัดไป แต่ที่เป็นสาเหตุใหญ่เห็นจะไม่พ้นในเรื่องของการพัฒนาในด้านอุตสาหกรรม ที่ทำให้มีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและปล่อยสารพิษสู่ธรรมชาติ และเหตุเหล่านี้จึงทำให้มีการประชุมในระดับโลก หลาย ๆ ครั้ง ที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (UN Conference on the Human Environment หรือ UNCHE) ในปี ค.ศ. 1972 ที่กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development หรือ UNCED) ในปี ค.ศ. 1992 ที่ กรุง ริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล และการประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development หรือ WSSD) ในปี ค.ศ. 2002 ที่ กรุงโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ ในการประชุมทั้งสามครั้งนี่จึงเป็นที่มาของการดำเนินการว่าด้วยอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหลาย ๆ เรื่อง โดยเฉพาะที่น่าสนใจคือ เรื่องของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ที่เกิดจากแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21)

หลักการต่าง ๆ ที่เป็นที่มาของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อม⁶ ในระยะหลังอันเป็นหลักที่นานาชาติได้นำมาเป็นแนวทางในหลักกฎหมายในปัจจุบันนั้นจึงมีหลักการ ได้แก่

⁶ กอบกุล ราชนคร, โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 25 พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน, (เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549), 2-33.

1. หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development)

หลักการนี้ได้ถูกนำมากล่าวเป็นอย่างมากในช่วงหลัง ๆ และนับได้ว่าเป็นเป้าหมายของการพัฒนาและจัดการสิ่งแวดล้อม หลักการนี้เริ่มเป็นที่รู้จักกันมาตั้งแต่ปรากฏในรายงานของคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development หรือ WCED) เมื่อปี ค.ศ. 1987 นอกจากนี้แนวคิดในเรื่องของการพัฒนาอย่างยั่งยืนยังปรากฏอยู่ทั่วไปในข้ออื่น ๆ ของประกาศกรุงริโอ เช่น ความรับผิดชอบของรัฐในการคุ้มครองรักษาสีงแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์ของคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นอนาคตและการคำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ

แนวคิดเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืนยังปรากฏในมติสมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติที่เรียกว่า The World Charter for Nature เมื่อปี ค.ศ. 1982 ซึ่งกำหนดให้รัฐจัดการระบบนิเวศและสิ่งมีชีวิตเพื่อให้เกิดผลิตภาพสูงสุดและยั่งยืน (optimum sustainable productivity) บูรณาการการอนุรักษ์ธรรมชาติในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จำกัดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติไม่ให้เกินสมรรถภาพในการผลิตทดแทนตามธรรมชาติ คุ้มครองความสมบูรณ์ในระยะยาวของทรัพยากร และการประหยัดทรัพยากรโดยการใช้ซ้ำ (reuse) และการนำกลับมาใช้ใหม่ (recycling)

2. หลักการระวังไว้ก่อน (precautionary principle)

หลักการระวังไว้ก่อนนี้เป็นหลักการที่กำเนิดจากแนวคิดในกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันที่เรียกว่า Vororgeprinzip (แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า foresight principle หรือ principle of precaution) ปรากฏในเรื่องหลักการระวังล่วงหน้าเริ่มปรากฏให้เห็นชัดเจนใน The World Charter For Nature ค.ศ. 1982 ข้อ 11 หลักการระวังไว้ก่อนได้รับการยอมรับและแพร่หลายในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ปรัชญาของหลักการนี้เน้นเรื่องการใช้มาตรการป้องกันแม้จะยังไม่มีข้อพิสูจน์หรือหลักฐานทางวิทยาศาสตร์อย่างชัดเจนเกี่ยวกับผลเสียหยาที่อาจจะเกิดขึ้นและยังเป็นแนวคิดหลักการที่เป็นแรงผลักดันสำคัญในการก่อให้เกิดอนุสัญญาด้านสิ่งแวดล้อมบางฉบับ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และพิธีสารคาร์ตาเฮนาว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ แต่อย่างไรก็ตามการนำหลักการระวังไว้ก่อนมาใช้นั้นไม่ได้มีหลักการที่ตายตัว แต่ก็มีความเห็นร่วมกันในระดับหนึ่งว่าหลักการระวังไว้ก่อนนั้นมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้⁷

1) หลักการระวังไว้ก่อนใช้ในกรณีที่มีความไม่ชัดเจนทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับสาเหตุ โอกาสความเป็นไปได้ และลักษณะของความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น

⁷ กอบกุล ราชะนคร, โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 25 พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน, (เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549), 7-8.

2) หลักการระวางไว้ก่อนใช้ในกรณีที่ความเสียหายซึ่งอาจเกิดขึ้นมีความร้ายแรงเกินกว่าระดับที่จะยอมรับได้ โดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่คนรุ่นอนาคตหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ซึ่งมีกิจกรรมที่อาจเป็นสาเหตุของความเสียหาย

3) จะต้องดำเนินมาตรการระวางไว้ก่อนที่ความเสียหายอาจเกิดขึ้นหรือก่อนที่จะมีความชัดเจนว่าความเสียหายจะเกิดขึ้นแน่นอน การใช้มาตรการ “รอดูไปก่อน” จึงไม่ใช่วิธีการที่ถูกต้อง

4) มาตรการที่จะใช้ควรมีความเหมาะสมหรือได้สัดส่วน (proportional) กับระดับของการคุ้มครองและขนาดของความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น

5) การใช้หลักระวางไว้ก่อนมีผลในการเปลี่ยนภาระการพิสูจน์ (burden of proof) จากผู้ที่อ้างว่าอาจเกิดความเสียหายไปยังเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย กล่าวคือ เจ้าของโครงการจะต้องดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันหรือหาหลักฐานมายืนยันว่ากิจกรรมของตนจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าว

6) จะต้องมีการศึกษาอย่างเป็นระบบเพื่อหาข้อมูลและหลักฐานเพิ่มเติมสำหรับสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น และเพื่อใช้ในการกำหนดมาตรการสำหรับจัดการกับความเสี่ยงนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นขั้นตอนต่อไปจากการใช้หลักการระวางไว้ก่อนเพียงลำพัง

7) การกำหนดมาตรการป้องกันตามหลักการระวางไว้ก่อนจะต้องมีความโปร่งใสโดยรับฟังข้อมูลความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ในการใช้หลักระวางไว้ก่อนนี้มีข้อดีคือ สามารถป้องกันเหตุร้ายอันเกิดจากการดำเนินการพัฒนาที่จะส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัย ตัวอย่าง เช่น การเกิดพิษภัยจากสารใยหิน (asbestos) ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดโรคมะเร็งเมโสเทลิโอมา (mesothelioma) และโรคมะเร็งปอด ซึ่งล้วนใช้เวลานานกว่าจะปรากฏอาการ แม้จะมีข้อสงสัยและคำเตือนเกี่ยวกับภัยอันตรายของสารใยหินมาตั้งแต่ ค.ศ. 1898 เมื่อตรวจพบคนงานที่มีปัญหาสุขภาพและเสียชีวิตอันเนื่องมาจากฝุ่นของสารใยหินในโรงงาน แต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินมาตรการติดตามและศึกษาในเรื่องดังกล่าวอย่างจริงจังด้วยเหตุผลว่ายังไม่มีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ยืนยัน ในช่วง ค.ศ. 1959 – 1964 มีการตรวจพบโรคมะเร็ง mesothelioma cancer ในคนงานและประชาชนที่อยู่อาศัยในละแวกใกล้เคียงกับโรงงานในประเทศแอฟริกาใต้ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และประเทศอื่น ๆ แต่สหภาพยุโรปและฝรั่งเศสเพิ่งออกข้อห้ามใช้สารใยหินทุกรูปแบบเมื่อ ค.ศ. 1998-1999 และในปัจจุบันยังคงมีการใช้สารใยหินในประเทศต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนางานศึกษาหนึ่งในประเทศเนเธอร์แลนด์ระบุว่า หากมีการห้ามใช้สารใยหินตั้งแต่ ค.ศ. 1965 เมื่อมีหลักฐานน่าเชื่อถือว่าสารใย

ห็นก่อให้เกิดมะเร็งแต่ไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ยืนยัน ก็คงจะสามารถช่วยป้องกันผู้ป่วยโรคดังกล่าวได้ประมาณ 34,000 ราย และประหยัดเงินประมาณ 1.9 หมื่นล้านยูโรสำหรับใช้จ่ายเป็นค่าทำความสะอาดแหล่งปนเปื้อนและค่าชดเชยความเสียหาย⁸

อย่างไรก็ดีแนวคิดหลักการในเรื่องของการระวังไว้ก่อน ยังมีข้อที่ถกเถียงกันระหว่างข้อดีและข้อเสีย ในการป้องกันเหตุแห่งภัยของสิ่งแวดล้อม กับการพัฒนา ซึ่งหากมีการระวังป้องกันมากเกินไปจะทำให้การพัฒนาที่จะต้องดำเนินการในเรื่องของกิจกรรมที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมนั้นระงับ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ เนื่องจากการคิดค้นทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนั้นย่อมก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการสูญเสีย หรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสุขภาพอนามัย ที่สุดหลายฝ่าย ๆ ต่างก็มีความเห็นร่วมกันเกี่ยวกับองค์ประกอบสำคัญของหลักการระวังไว้ก่อนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นที่ว่าควรใช้หลักการระวังไว้ก่อนเมื่อมีความน่ากลัวว่าจะเกิดอันตรายในระดับที่มากเกินไปกว่าที่สังคมจะรับได้ (threat of serious risks) แม้ว่าจะยังไม่มีข้อพิสูจน์ว่ากิจกรรมของตนเองปลอดภัย แต่ก็ยังมีคำถามที่สำคัญคือ ความน่ากลัวว่าจะเกิดอันตรายจะต้องอยู่ในระดับไหนจึงจะเป็นพอเพียงให้ดำเนินมาตรการตามหลักการระวังไว้ก่อน ปัจจุบันการถกเถียงในเรื่องของขอบเขตและสาระของหลักการระวังไว้ก่อนยังไม่มีข้อยุติ และมีแนวโน้มที่จะนำหลักการนี้ไปใช้ในกิจกรรมอื่น ๆ ที่ไม่ได้เฉพาะแต่เรื่องของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเท่านั้น หลักการระวังไว้ก่อนนี้จึงเป็นที่มาของหลาย ๆ มาตรการในการป้องกันคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นมาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินกิจกรรม/โครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม มาตรการการนำเทคโนโลยีที่สะอาดหรือเทคโนโลยีที่ดีที่สุดเพื่อลดมลพิษและอันตรายต่อสุขภาพจากผลิตภัณฑ์และกระบวนการผลิต มาตรการการกำหนดให้ต้องประเมินความเสี่ยง (risk assessment) ก่อนดำเนินกิจกรรม เป็นต้น

3. หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle)

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หรือ PPP มีที่มาจากหลักการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทรัพยากรในที่นี้ คือสิ่งแวดล้อมหรือความสามารถของระบบนิเวศในการรองรับมลพิษและของเสีย หลักการนี้มาจากพื้นฐานความคิดที่ว่า โดยปกติผู้ผลิตหรือผู้ก่อมลพิษจะมีได้รวมเอาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นต้นทุนทางสังคม (social costs) เข้าไปในราคาผลิตภัณฑ์หรือบริการ เพื่อสร้างผลกำไรให้แก่ตนให้มากที่สุด ในสถานการณ์

⁸ กอบกุล ราชะนคร, โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 25 พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน, (เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549), 9.

เช่นนี้จะทำให้เกิดการผลิตมากเกินไป และส่งผลให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมา หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย⁹ มีกำเนิดในช่วงต้นทศวรรษ 1970 โดยมีผู้ริเริ่มคือ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-Operation and Development หรือ OECD) ตามหลักการของ OECD ว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (OECD Guiding Principles Concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies)⁹ ซึ่งได้ประกาศและให้นิยามหลักการนี้ไว้ดังนี้ “หลักการสำหรับการจัดสรรค่าใช้จ่ายในการดำเนินมาตรการป้องกันและควบคุมมลพิษเพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อหลีกเลี่ยงการบิดเบือนทางการค้าระหว่างประเทศและการลงทุนก็คือหลักการที่เรียกกันว่า หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการนี้หมายความว่า ผู้ก่อมลพิษควรเป็นผู้แบกรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินมาตรการดังกล่าวข้างต้นตามที่หน่วยงานของรัฐกำหนด เพื่อให้มั่นใจได้ว่าสิ่งแวดล้อมจะอยู่ในสภาพที่ยอมรับได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินมาตรการเหล่านี้ควรจะสะท้อนอยู่ในราคาสินค้าและบริการซึ่งก่อให้เกิดมลพิษในกระบวนการผลิต และ/หรือการบริโภค การใช้มาตรการดังกล่าวไม่ควรกระทำควบคู่ไปกับมาตรการให้เงินอุดหนุนซึ่งจะก่อให้เกิดการบิดเบือนในระดับสำคัญแก่การค้าระหว่างประเทศและการลงทุน”

หลัก PPP หรือหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย⁹ มีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานกว่า 30 ปี แต่ยังมีข้อที่ยังถกเถียงในหลายประเด็นที่เกี่ยวกับการนำหลักการนี้ไปใช้ เช่น การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ควรจะมียกเว้นบ้างน้อยเพียงใดเมื่อเทียบกับกฎระเบียบที่เป็นมาตรการสั่งการและควบคุม ผู้ก่อมลพิษต้องมีหน้าที่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการควบคุมมลพิษและหรือฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมหรือไม่ นอกจากนี้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่รัฐนำมาใช้ก็มีความหลากหลายแต่อย่างไรก็ตามหลักการดังกล่าวนี้ก็นับได้ว่าเป็นหลักการที่ควรคำนึงถึงและนำมาเป็นแนวทางในการดำเนินการในการจัดการสิ่งแวดล้อม และเป็นหลักการที่นำมาใช้กับประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นส่วนใหญ่

4. หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน (intergenerational equity)

แนวคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่ไปจนถึงคนรุ่นต่อไปนั้นเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคนปรากฏเป็นครั้งแรกในการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกครั้งที่ 1 ที่กรุงสต็อกโฮล์ม (UNCHE) ค.ศ. 1972 ในคำปรารภ (preamble) ของคำประกาศ (UNCHE Declaration) ได้กำหนดเป้าหมายเรื่องการคุ้มครองและการปรับปรุงสิ่งแวดล้อม

⁹ กอบกุล ราชชนกร, โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 25 พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน, (เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549), 17.

ของมนุษย์เพื่อคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต ตามหลักการข้อที่ 1 และข้อที่ 2 ของคำประกาศดังกล่าวเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักการนี้ว่า “มนุษย์มีความรับผิดชอบสำคัญในการคุ้มครองและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมเพื่อคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต” และทรัพยากรธรรมชาติบนโลกจะต้องได้รับความคุ้มครองเพื่อประโยชน์ของคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต” ต่อมา The World Charter for Nature ค.ศ. 1982 ซึ่งรับรองโดยสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติยืนยันหลักการนี้ด้วยว่า “มนุษย์ต้องแสวงหาความรู้เพื่อบำรุงรักษาและส่งเสริมความสามารถในการใช้ทรัพยากรของตนเองในลักษณะที่จะสงวนรักษาพันธุ์สิ่งมีชีวิตและระบบนิเวศเพื่อประโยชน์ของคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต” และหลักการข้อ 3 ของคำประกาศกรุงริโอ ในการประชุม UNCED เมื่อ ค.ศ.1992 กำหนดว่า “สิทธิในการพัฒนาจะต้องได้รับการปฏิบัติเพื่อที่จะสามารถสนองตอบความต้องการด้านการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมของคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต”

สำหรับแนวคิดในเรื่องหลักการความยุติธรรมระหว่างรุ่นคนนี้มีแนวคิดที่ได้รับการกล่าวถึงมากที่สุด ได้แก่ แนวคิดเรื่อง Planetary Trust ของ Edith – Weiss ซึ่งอิงหลักกฎหมาย Public trust¹⁰ ที่ใช้อยู่ในระบบคอมมอนลอว์ของอังกฤษและสหรัฐ โดยที่มนุษย์คือผู้ยึดถือครอบครองทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมบนโลกในฐานะ trustee¹¹ โดยต้องบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์ของคนรุ่นอนาคต แนวคิดของ Brown-Weiss ประกอบด้วยหลักการ 3 ประการ ดังนี้ คือ

- 1) คนรุ่นปัจจุบัน (หรือ trustee ตามแนวคิดของ Brown-Weiss) ต้องอนุรักษ์ความหลากหลายของฐานทรัพยากรเพื่อเปิดให้คนรุ่นอนาคตมีทางเลือกเหลือมากที่สุดสำหรับแก้ปัญหาและสนองตอบคุณค่าที่ตนยึดถือ หลักการข้อนี้ เรียกว่า “การอนุรักษ์ทางเลือก” (conservation of option)
- 2) คนรุ่นปัจจุบันต้องส่งมอบโลกใบนี้ไปยังคนรุ่นหน้าในสภาพที่ไม่เสื่อมโทรมไปกว่าสภาพที่คนรุ่นปัจจุบันได้รับมา หลักการข้อนี้เรียกว่า “การอนุรักษ์คุณภาพ” (conservation of quality)

¹⁰ กอบกุล ราชะนกร, โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 25 พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน, (เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549), 22.

¹¹ ตามกฎหมายในเรื่อง trust ซึ่งมีเฉพาะในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ หมายถึง บุคคลหรือองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายในการครอบครองและจัดการทรัพย์สิน โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องจัดการทรัพย์สินให้เกิดประโยชน์แก่ “ผู้รับประโยชน์” (beneficiary) ตามสัญญา trust

3) คนแต่ละรุ่นต้องจัดให้คนที่มิชีวิตอยู่ในรุ่นของตนมีสิทธิเข้าถึงมรดกที่ดินที่ได้รับมาจากคนรุ่นก่อนอย่างยุติธรรม และต้องอนุรักษ์การเข้าถึงนั้นสำหรับคนรุ่นอนาคต หลักการนี้เรียกว่า “การอนุรักษ์การเข้าถึง” (conservation of access)

แนวคิดของ Brown – Weiss ได้ก่อให้เกิดความตื่นตัวและการถกเถียงเกี่ยวกับหลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคนเป็นอันมากทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ตัวอย่างเช่น มีผู้เสนอความเห็นว่ เนื่องจากเรามีความรู้และข้อมูลจำกัดในคนในรุ่นอนาคต ตลอดจนลักษณะของคนในรุ่นอนาคต ไม่ว่าจะเป็นไปในเรื่องของประเภทของคน จำนวนคน ระบบคุณค่าที่คนในอนาคตยึดถือ ผลประโยชน์ รวมไปถึงเรื่องเทคโนโลยีและกระบวนการตัดสินใจของคนรุ่นอนาคต ข้อมูลเหล่านี้ย่อมส่งผลต่อการรักษาผลประโยชน์ของคนรุ่นอนาคตให้เกิดประสิทธิภาพ¹²

5. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation)

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางและถือเป็นหลักการหนึ่งของการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักการนี้ปรากฏอยู่ในคำปรารภของ UNCHEF Declaration ค.ศ. 1972 ซึ่งกล่าวว่า การบรรลุเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม “ต้องอาศัยการยอมรับ ความรับผิดชอบของพลเมืองและชุมชน และของผู้ประกอบการและสถาบันต่างๆทุกระดับ” นอกจากนี้ในคำประกาศกรุงริโอ ค.ศ. 1992 ข้อ 10 กำหนดไว้ว่า การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับที่เกี่ยวข้องโดยให้มีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ 3 ด้าน คือ

- 1) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับวัสดุและกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อชุมชนของตน
- 2) สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐจะเอื้ออำนวยและส่งเสริมความตื่นตัวและการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของสาธารณชน ด้วยการเผยแพร่ข้อมูลอย่างกว้างขวาง
- 3) สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการทางยุติธรรมและทางบริหาร รวมทั้งการได้รับการชดเชยและการเยียวยาความเสียหาย

นอกจากนี้ในคำประกาศกรุงริโอยังมีการกล่าวถึงเรื่องมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น (indigenous people and their communities, and other communities) ในหลักการ

¹² กอบกุล ราชะนคร, โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 25 พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน, (เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549), 23.

ข้อ 22 ซึ่งกำหนดว่ารัฐควรรับรองและส่งเสริมอัตลักษณ์ (identity) วัฒนธรรมและผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน

6. หลักการในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (right to a decent or healthful environment)

หลักการนี้ได้กล่าวไว้ในบทที่สองข้างต้น แต่ในหลักการสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีในที่นี้จะกล่าวรวมถึงสิ่งแวดล้อมที่เป็นการสร้างสุขภาพที่ดี ในระดับสากลสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการมีชีวิต (right to life) ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชน ข้อ 3 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 กำหนดว่า “ทุกคนมีสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงในตนบุคคล” และข้อ 25(1) กำหนดว่า “ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานชีวิตที่เพียงพอต่อสุขภาพและความผาสุกของตนเองและครอบครัว รวมทั้งการมีอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัย...” ข้อกำหนดเดียวกันนี้ปรากฏในข้อ 11 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 นอกจากนี้ คำประกาศสต็อกโฮล์ม ค.ศ. 1972 หลักการข้อ 1 กำหนดว่า “มนุษย์มีสิทธิพื้นฐานในอิสรภาพ ความเท่าเทียมกัน และสภาพชีวิตที่พอเพียงในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพและเอื้ออำนวยให้สามารถดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีและอย่างผาสุก และมนุษย์มีหน้าที่สำคัญในการคุ้มครองและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมเพื่อคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต”

สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดียังปรากฏอยู่ในความตกลงด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคต่าง ๆ แต่ที่น่าสังเกตว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ไม่ได้กล่าวไว้ในคำประกาศกรุงริโอและ Agenda 21 ค.ศ. 1992 แต่ให้ความสำคัญแก่สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีอย่างน้อย 50 ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีไว้ในเรื่องของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีนี้นักกฎหมายได้มีความเห็นว่า เป็นแบบ procedural right หรือก่อให้เกิดสิทธิในกระบวนการมีส่วนร่วมรักษาสภาพแวดล้อม อันได้แก่ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหาย¹³

7. หลักการในเรื่องของสิทธิชุมชน (rights of indigenous peoples and local communities)

หลักการในเรื่องของสิทธิชุมชนนี้ในระดับสากลใช้คำที่กล่าวถึง “สิทธิชุมชน” โดยมีวลีที่กล่าวถึงคือ “indigenous rights” และ “native title” ปัจจุบันสิทธิชุมชนในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งสิทธิในการใช้ทรัพยากรในที่ดินซึ่งชุมชนอยู่อาศัยมาโดยจารีต

¹³ Birnie, P.W. and Boyle, A.E., **International Law and the Environment**, (Oxford: Clarendon Press, 1992), 194.

ประเพณีได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางทั้งในระดับกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ

ในเรื่องของสิทธิชุมชนในระดับสากลมีความหมายถึงสิทธิของกลุ่มชนในด้านอื่น ๆ นอกเหนือไปจากสิทธิในการจัดการทรัพยากร ได้แก่ สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เช่น สิทธิในการมีตัวตน (right to identity) สิทธิในการศึกษาและสิทธิในการดำรงชีวิตตามวัฒนธรรม ประเพณีและความเชื่อของตนเอง เป็นต้น แต่ที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อเศรษฐกิจ ความอยู่รอด และการดำรงรักษาไว้ซึ่งวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชนคือ สิทธิในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมากกว่าประเด็นอื่น ๆ รวมทั้งถึงประเทศ ๆ ไทยด้วยเช่นกัน

2.1.2 แนวคิด หลักการทฤษฎีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

แนวคิดและวิวัฒนาการและทฤษฎีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเรานั้น มีมาแต่อดีตรยะแรกๆ นั้นเป็นการดำเนินการในเรื่องของสิ่งปฏิกูลและขยะที่เป็นสาเหตุให้เกิดโรคระบาด แต่ไม่ได้มีออกมาให้เห็นอย่างเด่นชัด ต่อมาในช่วงแห่งการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทย จากภาคเกษตรกรรมมีการเปลี่ยนแปลงเป็นการพัฒนาในภาคของอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา และการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรที่เพิ่มจำนวนมากยิ่งขึ้นทำให้การดำเนินการในเรื่องของสิ่งแวดล้อมได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้นที่ปรากฏในกฎหมายของประเทศไทยเรานั้นมีหลักการและแนวคิดดังต่อไปนี้

2.1.2.1 หลักการในเรื่องสิทธิชุมชน

แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย มีปรากฏในกฎหมายหลายฉบับและเป็นหลักการ แนวคิดเดียวกันกับระดับสากล นับแต่กฎหมายรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงเรื่อง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ของประชาชนไว้ โดยได้มีการนำเอหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติที่ให้การรับรอง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ไว้ในมาตรา 56¹⁴ และได้กำหนด

¹⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสองย่อมได้รับการคุ้มครอง

หน้าที่ของรัฐในการจัดการและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 79¹⁵ นอกจากนี้แล้วในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ยังได้กำหนดในเรื่องของสิทธิชุมชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 66¹⁶ และมาตรา 67¹⁷ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน 2550 ก็ยังมีกำหนดในเรื่องของสิทธิของปวงชนชาวไทยในเรื่องของสิ่งแวดล้อมไว้เช่นเดียวกัน (ส่วนที่ 10 มาตรา 57 ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน มาตรา 66, 67)¹⁸

¹⁵ มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน การสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการ ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการ พัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและจำกัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อ สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

¹⁶ มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

¹⁷ มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม...

¹⁸ มาตรา 157 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาดังกล่าว เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนในชุมชนและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือ องค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ บทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชน โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดและบำรุงรักษา หรือส่งเสริมในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสมโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนมากขึ้น เพื่อให้เกิดความสมดุลและยั่งยืนทางชีวภาพและเพื่อให้การดำรงชีพของบุคคลเป็นไปอย่างปกติ ซึ่งเป็นที่มาของการจัดทำกฎหมายในระดับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายในลำดับรองอีกหลายฉบับในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม กฎหมายอีกหลายฉบับดังกล่าวที่เป็นกฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และให้อำนาจกับชุมชนหรือองค์กรบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ นับตั้งแต่กระบวนการ การขออนุญาต การกำกับดูแล การดำเนินการหรือบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพกับชุมชนได้ ซึ่งเป็นที่มาของการนำมาพัฒนาในเรื่องกฎหมายในเรื่องสิ่งแวดล้อม

2.1.2.2 หลักการในเรื่องของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle)

ในเรื่องหลักของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายของกฎหมายไทยนั้น มีการนำมาใช้บ้างในด้วยบทกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้นำหลักการว่าด้วยความรับผิดชอบเด็ดขาดและผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาบัญญัติไว้ โดยกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเกิดจากกิจกรรมของตนตาม มาตรา 96 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมต้องติดตั้งระบบบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย และของเสียเพื่อบำบัดมลพิษจนได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดก่อนปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอก และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่เก็บขนและกำจัดขยะมูลฝอยได้ และค่าธรรมเนียมในอีกหลายๆ ด้วยบทกฎหมายที่กำหนดในเรื่องของการเสียค่าธรรมเนียมต่าง ๆ โดยใช้หลักการแนวคิดในเรื่องของผู้ก่อมลพิษจะต้องเป็นผู้จ่ายนั่นเอง

แต่อย่างไรก็ตามในเรื่องค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายของประเทศไทยเรานั้นจะสะท้อนต้นทุนในการจัดการกับมลพิษหรือความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากน้อยเพียงใด ความคุ้มทุนในการดำเนินการนั้นจะมีมากน้อยเพียงใด ตัวอย่าง เช่น ในการเก็บค่าธรรมเนียมในการเก็บขยะและสิ่งปฏิกูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปัจจุบันในกฎกระทรวงกำหนดให้อยู่ในอัตราไม่เกิน 40 บาทต่อครัวเรือนนั้นไม่เพียงพอต่อต้นทุนในการดำเนินการ ค่าภาคหลวงแร่ที่มีการจัดเก็บนั้นคุ้มต่อต้นทุนในเรื่องของสิ่งแวดล้อมหรือไม่เพียงใด แต่อย่างไรก็ดีหลักในเรื่องของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้ก็นับได้ว่าเป็นหลักที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำนโยบายสิ่งแวดล้อมของไทย ทั้งนี้กรมควบคุมมลพิษเองกำลังผลักดันที่จะนำเรื่องของหลักการนี้ในการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว โดยกำหนดให้มีการเก็บ

ค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ (product charge) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดระบบรับซื้อคืนผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วซึ่งเป็นของเสียอันตรายและในการรีไซเคิล บำบัดและกำจัดซากผลิตภัณฑ์เหล่านั้นนั่นเอง

2.1.2.3 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation)¹⁹

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศไทยเรานั้นเพิ่งจะมีการตื่นตัวในเรื่องนี้เมื่อไม่นานมานี้ ดังจะเห็นได้จากการใช้สิทธิของประชาชนในการคัดค้านโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิต จะเห็นได้จากกฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ประมาณ 30 มาตรา นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่มีบทบัญญัติในเรื่องการมีส่วนร่วมนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ในเรื่องของสิทธิในข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 ในเรื่องการจัดการน้ำโดยประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น พระราชบัญญัติผังเมืองในเรื่องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับทราบและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมือง เป็นต้น

2.1.2.4 หลักการระงับไว้ก่อน (precautionary principle)

ในหลักการนี้ประเทศไทยมีการนำหลักการนี้มาใช้บ้างแต่ยังไม่แพร่หลายมากนักที่ปรากฏในกฎหมายไทยในการยึดเรื่องหลักการระงับไว้ก่อนนี้มีบ้างในกฎหมายบางฉบับที่น่าจะยึดตามหลักการนี้ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 56 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 56-57 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 46-50 ที่บัญญัติไว้ว่าให้โครงการหรือกิจกรรมที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องทำการศึกษาและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือที่เรียกกันว่า การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งถือได้ว่าเป็นการดำเนินการตามหลักการในเรื่องของการระงับไว้ก่อน แต่อย่างไรก็ดีเท่าที่ปรากฏในกฎหมายไทยเรานั้นในหลักการนี้จะมีมากแต่ในเรื่องของภาคของเกษตรกรรมในเรื่องของการป้องกันอันตรายจากพืชศัตรูแปลงอุตสาหกรรม²⁰

¹⁹ กอบกุล ราชชนะคร, โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 25 พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน, (เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549), 26-28.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, 16.

หลักการระงับไว้ก่อนของกฎหมายไทยเรานั้นจึงยังไม่ค่อยนำมาใช้แพร่หลายมากนักในปัจจุบัน แต่ด้วยกระแสในเรื่องของมลพิษที่เกิดขึ้น แนวโน้มในเรื่องนี้จึงมีการตื่นตัวขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง

2.1.2.5 หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development)

ในหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้มีการนำมากล่าวในช่วงหลัง ๆ นี้เป็นอย่างมากไม่ว่าในเรื่องของการพัฒนาชุมชน หรือในเรื่องของการจัดทำแผนพัฒนาต่าง ๆ ทุกระดับซึ่งจะมีคำว่า “ยั่งยืน” อยู่เสมอ เมื่อมีการพัฒนาเกิดขึ้นแล้วย่อมมีการดำเนินการในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและย่อมก่อให้เกิดผลกระทบในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาโดยไม่คำนึงถึงผลที่ตามมาส่งผลต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ทำให้ทุกประเทศทั่วโลกต้องนำในเรื่องของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาเป็นแนวทางในการพัฒนา ประเทศไทยของเราได้มีนำหลักการในเรื่องนี้มาใช้อย่างจริงจังในช่วงหลัง ๆ นี้ นับแต่เกิดผลกระทบในเรื่องของมลภาวะที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ พื้นที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรม แต่ยังไม่เป็นการครอบคลุมในทุกพื้นที่ ที่ปรากฏให้เห็นในปัจจุบันจะมีการนำหลักการนี้ไปใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาในทุกระดับและทุกหน่วยงานองค์กร แต่ในภาคของการจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้นยังเป็นที่ถกเถียงกันว่า มาตรฐานหรือบรรทัดฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนนั้นจะเป็นไปได้ขนาดไหน อย่างไร

2.1.3 ที่มาของปัญหาสิ่งแวดล้อม²¹

2.1.3.1 ปัญหาสิ่งแวดล้อม

ปัญหาสิ่งแวดล้อม หมายถึง ความเสื่อมสลายในเชิงปริมาณและคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ทั้งที่เป็นสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ สิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ และสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยมีสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์และจากสภาวะตามธรรมชาติ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสภาวะดั้งเดิมของธรรมชาติจนเกินขนาดที่ระบบของธรรมชาติจะรองรับได้ โดยทั่วไปธรรมชาติจะมีระบบหรือกลไกของการฟื้นตัวหรือการฟอกตัวของธรรมชาติเอง ในกรณี que สภาวะของธรรมชาติเสื่อมสลายหรือเปลี่ยนแปลงไปตามปกติ กลไกของธรรมชาติจะสร้างสิ่งใหม่ขึ้นทดแทนหรือทำการฟอกตัวเองเพื่อรักษาสมดุลของชาตินั้น ๆ ไว้ แต่หากความเปลี่ยนแปลงมีมากเกินไปประสิทธิภาพของกลไกดังกล่าวจะดำเนินการได้ตามปกติแล้วย่อมจะเป็นผลให้สภาวะของธรรมชาติหรือของระบบนิเวศเปลี่ยนแปลงและเสียความสมดุลได้ นอกจากนี้ การขยายตัวอย่างมากและไร้ทิศทางของชุมชนเมืองได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม

²¹ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), 25-43.

และวัฒนธรรม ซึ่งถือเป็นสิ่งแวดล้อมประเภทหนึ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นและเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ชุมชนเมืองกำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน

2.1.3.2 สาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อมหรือสรรพสิ่งที่อยู่รอบตัวเรานั้นประกอบไปด้วยสิ่งที่มีชีวิต และไม่มีชีวิตต่างมีลักษณะเฉพาะตัวที่เด่นชัด สิ่งแวดล้อมที่มีชีวิตจะถูกควบคุมด้วยพันธุกรรม ไม่ว่าจะเป็นพืช สัตว์ หรือมนุษย์ สิ่งแวดล้อมหนึ่งจะไม่อยู่โดดเดี่ยวในธรรมชาติ แต่จะมีความเกี่ยวเนื่องกับสิ่งแวดล้อมอื่นเสมอ สิ่งแวดล้อมที่มีชีวิตได้อาศัยดิน น้ำ และอากาศเป็นที่อยู่อาศัยรวมกันอยู่อย่างเป็นระบบเรียกว่า ระบบนิเวศน์ ภายในระบบนิเวศน์จะมีองค์ประกอบที่หลากหลายโดยประกอบไปด้วยหน่วยต่าง ๆ จากหน่วยที่เล็กที่สุด ได้แก่ สิ่งมีชีวิตเซลล์เดียวประเภทจุลินทรีย์ต่าง ๆ สิ่งมีชีวิตแต่ละชนิดนี้จะรวมกันเป็นกลุ่มประชากรหลาย ๆ กลุ่มของประชากรรวมกันเข้าเป็นสังคมของสิ่งที่มีชีวิต เมื่อรวมเอาสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีชีวิตเข้าด้วยจะกลายเป็น “ระบบนิเวศน์” (ecosystem) ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของสิ่งที่มีชีวิต ไม่ว่าสิ่งมีชีวิตนั้นจะอาศัยอยู่ในน้ำ ในดิน หรือในบรรยากาศ

ในระบบนิเวศน์หนึ่ง ๆ จะมีกลไกทางธรรมชาติเป็นตัวควบคุมการสร้างสมดุลของธรรมชาติ เช่น ในความสัมพันธ์ระหว่างผู้ล่ากับผู้ถูกล่า ทำให้จำนวนของสิ่งที่มีชีวิตในธรรมชาติมีความสมดุล หรือในเรื่องการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ของธาตุอาหาร ของเสียที่เกิดขึ้นจากสิ่งมีชีวิตหนึ่งจะถูกนำไปใช้เป็นวัตถุดิบหรือธาตุอาหารของอีกชีวิตหนึ่งหมุนเวียนสลับกันไป เช่น ในระบบนิเวศน์ของป่า ของเสียที่เกิดจากสัตว์และสิ่งที่มีชีวิตอื่น ๆ จะถูกจุลินทรีย์ย่อยสลายเปลี่ยนรูปไปเป็นอาหารของพืชและพืชนั้นจะกลายเป็นอาหารของสัตว์ที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศน์ของป่านั้นอีกทอดหนึ่งหมุนเวียนเช่นนี้เรื่อยไป กลไกดังกล่าวนี้ ถือเป็นระบบการกำจัดของเสียตามธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพ

สิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบนี้จะมีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ อย่างเป็นลูกโซ่ กล่าวคือ หากสิ่งแวดล้อมหนึ่งถูกทำลายจะส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ อย่างต่อเนื่องด้วย เช่น การทำลายป่าหรือจุดไฟเผาป่า จะส่งผลให้สัตว์ที่อาศัยอยู่ต้องสูญเสียที่อยู่อาศัยและแหล่งอาหาร เกิดการพังทลายของดิน รวมทั้งการตกตะกอนของดินตามที่แตกต่างกัน ที่ถูกน้ำพัดพาไป หรือในกรณีของสิ่งมีชีวิตในทะเล หากปะการังหรือแพลงตอนถูกทำลาย ปลาและสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ที่อยู่ในระบบนิเวศน์นั้นก็จะมีชีวิตอยู่ไม่ได้เช่นกัน

ปัจจุบันในยุคที่ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการเพิ่มขึ้นของประชากรเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้มีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การผลิตและอุตสาหกรรมมีการขยายตัวมากขึ้น การใช้ทรัพยากรต่างมี

แนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม จึงเห็นได้ว่าสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

1) การเพิ่มขึ้นของประชากร (population growth) ปัจจุบันประชากรของโลกมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นในลักษณะอัตราก้าวหน้า (exponential growth) เมื่อประชากรเพิ่มขึ้นย่อมจะส่งผลให้ความต้องการในด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้นตามไปด้วยทำให้การบริโภคทรัพยากรเพิ่มสูงขึ้นไปด้วยเช่นกัน ในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติมีปริมาณลดน้อยเรื่อย ๆ และทรัพยากรบางประเภทเมื่อสูญสิ้นไปแล้วไม่สามารถที่จะสร้างขึ้นมาทดแทนใหม่ได้ เช่น น้ำมัน ถ่านหิน และสัตว์ป่า เป็นต้น นอกจากนี้ในการบริโภคทรัพยากรดังกล่าวย่อมจะมีของเสียเพิ่มมากขึ้นด้วย ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ได้อีกด้วย การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในลักษณะเช่นนี้หากมิได้มีการจัดการที่ดีย่อมเป็นปัจจัยที่จะก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ เป็นที่น่าสังเกตว่าการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรนี้ หากสังคมนั้นมีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีดังเช่นในประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งประชากรมีการศึกษา มีจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อมรวมทั้งมีกฎหมายที่ดีถึงแม้จะมีประชากรที่หนาแน่นแต่ก็อาจประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงน้อยกว่าประเทศที่ขาดระบบการจัดการที่ดีดังเช่นประเทศด้อยพัฒนาที่มีประชากรเบาบางกว่าได้

2) การขยายตัวทางเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี (economic growth and technological progress) การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากร เป็นเหตุให้มนุษย์ต้องพัฒนาความเจริญโดยการนำความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาประดิษฐ์คิดค้นสิ่งอำนวยความสะดวกสบายรวมทั้งสิ่งฟุ่มเฟือยอื่น ๆ ให้กับตนเอง เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรโดยใช้กรรมวิธีทางวิทยาศาสตร์ การใช้สารเคมีเพื่อควบคุมแมลงและศัตรูพืช การใช้สารกัมมันตรังสีในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการตัดต่อพันธุกรรมพืชและสัตว์ เป็นต้น นับว่ามนุษย์ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยอาศัยความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นอันมาก พร้อมกับความสำเร็จนี้ก็ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ และสภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อมตามมาด้วยเช่นกัน ดังเช่น การสร้างเขื่อนขวางกั้นทางน้ำตามธรรมชาติ ทำให้อ่างเก็บน้ำต่าง ๆ ในน้ำต้องเปลี่ยนแปลงไป การใช้ยาฆ่าแมลงอาจทำให้แมลงและสัตว์อื่น ๆ ที่มีประโยชน์ในการควบคุมสมดุลของธรรมชาติต้องพลอยถูกทำลายไปด้วย ในเรื่องนี้ แบร์รี คอมมอนเนอร์ (Barry Commoner) นักสิ่งแวดล้อมที่มีชื่อเสียงของประเทศสหรัฐอเมริกาได้กล่าวว่า “วิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นทุกวันนี้เป็นผลมาจากการใช้เทคโนโลยีที่ผิดพลาดของมนุษย์”

อนึ่งสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมอาจพิจารณาได้จาก วัฏจักรของเสียจากกระบวนการผลิต ในกระบวนการผลิตโดยทั่วไปมักจะมีกากหรือของเสียจากการผลิตเกิดควบคู่กันไปเสมอ เช่นเดียวกับการบริโภค สิ่งที่มีมนุษย์บริโภคนั้นมิได้สูญสลายไป แต่ได้เปลี่ยนรูปเป็นสิ่งอื่น เช่น

พลังงานรูปต่าง ๆ และจะมีของเสียเกิดควบคู่กันไปด้วยเสมอ วิธีจัดการของเสียจากการผลิตและการบริโภคที่ถือว่าลงทุนน้อยที่สุด ได้แก่ กระบวนการฟอกตัวเองตามธรรมชาติ (natural purification process) แต่อย่างไรก็ตาม หากของเสียมีมากเกินไปจนจำกัดที่ธรรมชาติ จะจัดการได้ก็จะก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมได้ อาทิ เช่น น้ำเน่าเสีย หรืออากาศเป็นพิษ เป็นต้น

2.1.4 ประเภทของปัญหาสิ่งแวดล้อม²²

ประเภทของปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งแยกพิจารณาออกได้เป็น 4 เรื่องดังนี้

2.1.4.1 ความเสื่อมสลายของทรัพยากรธรรมชาติ

ปัญหาที่น่าวิตกเป็นอย่างยิ่งในปัจจุบันนี้ คือ การที่เนื้อป่าไม้ของโลกลดลงอย่างรวดเร็ว ความเสื่อมโทรมของดินที่ใช้ในการเกษตรเนื่องจากการปลูกพืชที่ไม่เหมาะสมและการขาดการบำรุงของดิน ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรแร่ ตลอดจนการขาดการอนุรักษ์พืชและสัตว์ป่าหายากซึ่งเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของความสมดุลของระบบนิเวศน์

ความเสื่อมสลายของทรัพยากรธรรมชาติหมายถึงการที่ทรัพยากรธรรมชาติร่อยหรอทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพซึ่งครอบคลุมทั้งทรัพยากรที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพ โดยมิสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์ และโดยที่ทรัพยากรบางประเภทเมื่อสูญสิ้นไปแล้วไม่สามารถที่จะสร้างขึ้นทดแทนได้หรือสร้างทดแทนขึ้นใหม่ได้แต่ต้องใช้เวลาอันยาวนาน อาทิเช่น การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้จากการทำไร่เลื่อนลอย การร่อยหรอของป่าชายเลนจากการทำนาเกลือ ตลอดจนปริมาณสำรองของน้ำมันดิบ และก๊าซธรรมชาติที่ลดลง เป็นต้น ความเสื่อมสลายของทรัพยากรธรรมชาติอาจแบ่งออกตามประเภทของทรัพยากรได้ ดังนี้ คือ ความเสื่อมสลายของทรัพยากรดิน ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรสัตว์ป่า ทรัพยากรแร่และพลังงาน และทรัพยากรทางทะเล

2.1.4.2 ภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อม

ความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญที่กำลังคุกคามสิ่งแวดล้อมของเราอยู่ในปัจจุบัน อันเป็นผลมาจากการเร่งรัดพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และอุตสาหกรรม การใช้เทคโนโลยีในการผลิตที่ขาดประสิทธิภาพโดยไม่คำนึงถึงผลเสียที่จะตามมา รวมทั้งเจตนาคติในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่เหมาะสม

ภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อม หมายถึง การที่สิ่งแวดล้อมถูกปนเปื้อนด้วยสิ่งแปลกปลอมหรือของเสียต่าง ๆ ที่เกิดจากกระบวนการผลิตทั้งในรูปของวัตถุและพลังงาน ทั้งที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพ โดยที่สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เจือปนอยู่ในธรรมชาติมากเกินไปจนเกินระดับที่กระบวนการฟอกตัวเองของระบบธรรมชาติ (natural purification process) จะรองรับได้ และในบาง

²² อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), 25-43.

กรณีอาจถึงระดับที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และอนามัยของมนุษย์ รวมทั้งระบบนิเวศน์ของพืชและสัตว์ได้ ภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมที่พบมาก ได้แก่ สภาพอากาศเป็นพิษในเมืองใหญ่ สภาพน้ำเสียของแหล่งน้ำต่าง ๆ และมลภาวะทางเสียงและการสั่นสะเทือน เป็นต้น ภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมอาจแบ่งออกได้ตามประเภทของมลพิษ ดังนี้คือ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียงและความสั่นสะเทือน รวมทั้งปัญหาขยะและของเสียอันตราย

2.1.4.3 ปัญหาสิ่งแวดล้อมของชุมชนเมือง

การขยายตัวอย่างรวดเร็วของเมืองโดยปราศจากการวางแผนที่เหมาะสม การพัฒนาที่ขาดความสมดุล การที่เมืองมีการเจริญเติบโตอย่างไร้ทิศทางโดยได้รับอิทธิพลจากปัจจัยสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ทำให้เมืองในปัจจุบันหลายแห่งต้องเผชิญกับปัญหาสภาวะแวดล้อมอย่างรุนแรงทั้งทางกายภาพและสังคม

ปัญหาสิ่งแวดล้อมชุมชนเมือง หมายถึง ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในเมืองทั้งทางด้านกายภาพ สังคม และวัฒนธรรม อันเป็นผลมาจากการกระทำของมนุษย์ ปัญหาสิ่งแวดล้อมของชุมชนเมืองมีสาเหตุมาจากการขาดแผนการควบคุมการใช้ที่ดินที่เหมาะสมและการจัดการชุมชนเมืองอย่างเป็นระบบทำให้สภาพแวดล้อมของเมืองเสื่อมโทรมปัญหาของระบบสาธารณูปโภค ปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ปัญหาชุมชนแออัดที่อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ปัญหาการปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้างน้ำสาธารณะ เขตโบราณสถาน และพื้นที่สาธารณะอื่น ๆ ปัญหาการจราจรติดขัดคับคั่ง ปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพของน้ำและอากาศตลอดจนปัญหาด้านภูมิทัศน์จากสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ที่ใช้สถาปัตยกรรมในการก่อสร้างไม่เหมาะสมกับสภาพของเมือง อาทิเช่น ป้าย สายไฟฟ้าและโทรศัพท์ ร้านค้า อาคาร และบ้านเรือน เป็นต้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะไปบดบังหรือขัดกับลักษณะทางกายภาพของเมือง ทำให้ความสวยงามของเมืองลดน้อยลงไปได้

2.1.4.4 ความเสื่อมสลายของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

อนุสรณ์และสถานถือ เป็นเกียรติยศของชาติ เป็นสิ่งที่แสดงถึงอารยธรรมและความเจริญในด้านศิลปวัฒนธรรมของชาติ มีความสำคัญยิ่งในฐานะที่เป็นมรดกของชาติ อนุสรณ์และสถานถือเป็นสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมที่มนุษย์สร้างขึ้น เป็นสิ่งที่มีคุณค่าทางศิลปะและควรค่าแก่การอนุรักษ์ ปัจจุบันอนุสรณ์และสถานหลายแห่งมีสภาพที่เสื่อมโทรมไปตามกาลเวลาจึงจำเป็นต้องมีการอนุรักษ์สิ่งเหล่านี้ไว้ ความเสื่อมสลายของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม หมายถึงความเสื่อมสลายที่เกิดขึ้นตามกาลเวลาและอายุขัยของศิลปวัตถุ ได้แก่ อนุสรณ์และสถาน โดยมีสาเหตุมาจากการถูกทำลายทั้งจากสภาวะทางธรรมชาติ อาทิเช่น ความเสียหายจากการถูกแดด ฝน ลม มลพิษทางอากาศ ฝนกรด การทรุดตัวของพื้นดิน การร่อนไหลของรากไม้ การขุดคุ้ยหาหินของสัตว์ที่อาศัยอยู่

ตามโบราณสถาน ทำให้เกิดการสึกกร่อน ผุพัง แยกตัวและการทรุดตัวของโบราณสถาน รวมทั้งความเสียหายที่เกิดจากภัยธรรมชาติ ได้แก่ น้ำท่วม ไฟป่า พายุ และแผ่นดินไหว และโดยการกระทำของมนุษย์อันเป็นผลมาจากการพัฒนา อาทิ เช่น การก่อสร้างอาคารประชิดหรือรุกล้ำเขตโบราณสถาน การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างสมัยใหม่ที่ไม่สอดคล้องกับศิลปกรรมดั้งเดิม ตลอดจนการลักลอบขุดหาทรัพย์สินการรื้อถอนทำลายเพื่อเอาทรัพย์สินและสิ่งของมีค่าจากโบราณสถานไปใช้ประโยชน์

2.1.5 ขอบเขตของปัญหาสิ่งแวดล้อม²³

ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปอาจมีขอบเขตและผลกระทบที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการตั้งแต่ลักษณะของปัญหา สภาพและความรุนแรงของปัญหา ปัญหาสิ่งแวดล้อมหากพิจารณาจากผลกระทบและความรุนแรงของปัญหาแล้ว อาจแบ่งเขตของปัญหาออกได้เป็น 3 ระดับ คือ ระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับโลก ดังนี้

2.1.5.1 ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่น (national environmental problem)

ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่น เป็นปัญหาที่มีสาเหตุและผลกระทบในลักษณะที่ค่อนข้างจำกัด กล่าวคือ จะมีผลกระทบต่อมนุษย์ ทรัพย์สินของมนุษย์ พืช สัตว์ และสิ่งแวดล้อมในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง หรือภายในอาณาเขตประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้น เช่น ปัญหาอากาศเป็นพิษจากการปล่อยทิ้งกากอุตสาหกรรม หรือการรั่วไหลของสารเคมีจากสถานที่จัดเก็บ เป็นต้น

2.1.5.2 ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาค (regional environmental problem)

ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาค เป็นปัญหาที่มีขอบเขตและผลกระทบกว้างขวางกว่าในระดับท้องถิ่น โดยอาจจะจำกัดขอบเขตอยู่เพียงในเขตใดเขตหนึ่งได้โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงอาณาเขตของประเทศหรือสภาพทางภูมิศาสตร์ ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาคนี้ถือเป็นปัญหาที่ปราศจากพรมแดน ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาดังกล่าวมิได้จำกัดขอบเขตอยู่เพียงเฉพาะในประเทศที่ก่อให้เกิดปัญหาเท่านั้น แต่อาจจะส่งผลไปถึงประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่ใกล้เคียงในภูมิภาคเดียวกันได้อีกด้วย เช่น ปัญหาน้ำเสียในกรณีที่แม่น้ำนั้นไหลผ่านหลายประเทศ หรือปัญหาฝนกรดที่เกิดขึ้นในยุโรปและอเมริกาเหนือซึ่งกัดกร่อนสิ่งของให้ผุกร่อนเป็นสนิมเร็วกว่าปกติ ฝนกรดได้สร้างความเสียหายต่อโบราณสถาน สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ และกระจกสีที่อยู่ตามโบสถ์และวิหารต่าง ๆ รวมทั้งป่าไม้ แหล่งน้ำจืด และระบบนิเวศน์ เป็นต้น

²³ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), 25-43.

2.1.5.3 ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลก (global environmental problem)

ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลกเป็นปัญหาที่มีได้มีขอบเขตหรือผลกระทบเพียงเฉพาะบริเวณหรือแหล่งที่เกิดปัญหาเท่านั้น แต่ได้ขยายขอบเขตและส่งผลกระทบไปในแนวกว้างทั่วโลก ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลกนี้จะมีผลกระทบต่อมนุษย์ พืช สัตว์ รวมทั้งสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ทั่วโลก ซึ่งถือเป็นวิกฤติการณ์อย่างหนึ่งของโลก เป็นภัยที่กำลังคุกคามต่อสิ่งแวดล้อมรอบตัวมนุษย์ในส่วนที่เรียกว่า “ชีวลัย” หรือระบบนิเวศของโลก

2.1.6 การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยกฎหมาย²⁴

ความจำเป็นในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเกิดจากปัญหาพื้นฐานในเรื่องความเดือดร้อน รำคาญและความเสียหายที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนด้วยกันเองและระหว่างเอกชนกับรัฐจากผลกระทบของปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยมีสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ เนื่องจากการสะสมของปริมาณมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มมากขึ้นจนอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์ได้หากไม่ได้รับการจัดการที่ดี และผลการพัฒนาเทคโนโลยีของมนุษย์ได้ก้าวหน้าจนถึงขั้นที่อาจส่งผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมอย่างใหญ่หลวงได้ เช่น การปลดปล่อยมลพิษจากเครื่องกำเนิดพลังงานนิวเคลียร์ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้เกิดแนวคิดในเรื่องการควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งได้แบ่งแยกออกเป็น 2 แนวทางที่ขัดแย้งกัน กล่าวคือ

2.1.6.1 แนวทางแรกเห็นว่าธุรกิจเอกชนจะต้องปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติเสียใหม่เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมไว้ในระดับที่มนุษย์จะสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่จำเป็นต้องควบคุมหรือจัดระเบียบที่เข้มงวดเกินไปนัก แนวคิดนี้สนับสนุนให้คงไว้ซึ่งกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ โดยให้คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม

2.1.6.2 แนวทางที่สองเห็นว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่รุนแรงหากไม่ได้รับการป้องกันหรือแก้ไขอย่างจริงจังและทันทั่วทั้งที่แล้วมนุษย์อาจต้องเผชิญกับวิกฤติด้านสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงและไม่สามารถแก้ไขให้คืนดีดังเดิมได้ แนวความคิดนี้ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมมากกว่าการพัฒนา โดยเสนอให้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของมนุษย์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้มีความสอดคล้องกับแนวทางในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง

การควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันได้อาศัยแนวคิดในทางนิติศาสตร์ที่ว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมหาชน มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมและได้อาศัยประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเหล่านั้น จึงถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ในอันที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีและเหมาะสมและมีคุณภาพที่ดี ดังนั้น การให้ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนจึงควรขยายความรวมถึงสิทธิใน

²⁴ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2549), 44-46.

สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ได้อาศัยและใช้ประโยชน์อยู่นั้นด้วย สิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ถือเป็นสิทธิของปัจเจกชนทุกคนที่จะมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและในขณะเดียวกันก็ต้องมีหน้าที่ในอันจะปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเหล่านั้นไว้ด้วยเช่นกัน

กฎหมายเป็นมาตรการอย่างหนึ่งของสังคมที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่มักกำหนดเป็นแนวนโยบายของชาติในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศพร้อมทั้งจัดตั้งองค์กรระดับชาติมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยมีกฎหมายในระดับนโยบายให้อำนาจไว้ และมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจหน่วยงานในระดับปฏิบัติดำเนินการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ไว้โดยเฉพาะ

จากการที่หลายประเทศได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของตน ให้ทันสมัยและใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาสังคมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมสลายให้ดีขึ้นอย่างได้ผล ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมาย The National Environmental Policy Act, ค.ศ. 1979 ของสหรัฐอเมริกา หรือ Basic Law of Environmental Pollution Control, 1967 ของญี่ปุ่น รวมทั้งในกรณีของประเทศไทยได้ออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาบังคับใช้ซึ่งได้มีการนำหลักการใหม่ ๆ มาบัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว อาทิเช่น การรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการบำบัดมลพิษนั้น และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2.2 แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ

การที่รัฐหรือรัฐชาติปัดยจะดำเนินการกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะหรือดำเนินกิจกรรมในการพัฒนาประเทศให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ เพื่อความมั่นคงปลอดภัย ความผาสุกในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และความเจริญก้าวหน้าของประเทศนั้น รัฐจำเป็นต้องมีการจัดองค์กรและกลไกของรัฐเพื่อดำเนินการกิจการดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วง หลักการในการจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ ที่สำคัญมีอยู่ 3 หลัก คือ

1. หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization)
2. หลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration)
3. หลักการกระจายอำนาจ (decentralization)

2.2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ (décentralisation)

หลักการกระจายอำนาจมีแนวความคิดที่น่าสนใจที่นำมากล่าวในวิทยานิพนธ์นี้ คือ แนวความคิดการกระจายอำนาจของประเทศฝรั่งเศส และแนวความคิดของประเทศไทย

2.2.1.1 ความหมายและแนวคิดของหลักการกระจายอำนาจของประเทศฝรั่งเศส (décentralisation)²⁵

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่เป็นแบบอย่างของการกระจายอำนาจ โดยที่มี นักการเมืองของฝรั่งเศสได้ให้ความสนใจและศึกษาระบบ Local government ของอังกฤษ (ในสมัย สาธารณรัฐที่ 3 ระหว่าง 1875-1940) ดังปรากฏในวิทยานิพนธ์ของ Fontiane ได้เขียนว่า “การกระจาย อำนาจ คือ การให้เสรีภาพที่จำเป็นในการพิจารณาตามปกติแก่ท้องถิ่นนั้น คือ การให้มีการปกครอง ท้องถิ่นหรือการปกครองตนเอง (self-government) นอกจากนี้ยังมีนักกฎหมายมหาชนอีกหลายท่าน ที่ให้ความสำคัญในเรื่องของการกระจายอำนาจ อาทิ ศาสตราจารย์ Hauriou ที่ให้ความสำคัญของการ เลือกตั้ง และกล่าวว่า “โดยสรุป การกระจายอำนาจก็คือการใช้อำนาจโดยตรงของประชาชนเจ้าของ อำนาจอธิปไตยในการปกครอง” และยังคงกล่าวต่อไปอีกว่า “หากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นยังคงได้รับการ แต่งตั้งจากอำนาจส่วนกลางนั้นก็คือการรวมอำนาจ” ศาสตราจารย์ Berthelemy ได้กล่าวว่า “ปัญหา ของการกระจายอำนาจคือปัญหาของเรื่องเสรีภาพของสาธารณะ”

ดังนั้นเมื่อการรวมอำนาจคือการบังคับบัญชา จึงกล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การ ถอนการบังคับบัญชาด้วยวิธีการเลือกตั้ง และการที่ท้องถิ่นมีอิสระที่จะวางกฎเกณฑ์ของตน อัน หมายถึง เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยท้องถิ่นนั่นเอง

นอกจากนี้แล้วประเทศฝรั่งเศสยังมีแบ่งความหมายของหลักการกระจายอำนาจดังนี้

1. การกระจายอำนาจทางพื้นที่โดยมีลักษณะ คือ

1) การกระจายอำนาจจะมีได้ก็แต่ภายในเรื่องการปกครอง (administration) เท่านั้น

2) การกระจายอำนาจ คือการให้มืองค์การปกครองทางพื้นที่ (collectivités territoriales) เช่น องค์การปกครองท้องถิ่น

3) ในการกระจายอำนาจ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดถึง องค์การปกครองจะต้อง ได้รับการสร้างขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ที่มาจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ นั้นหมายถึง มาจากการเลือกตั้ง นั้นเอง

²⁵ ฐิริชญา วัฒนรุ่ง, หลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552), 410-414.

4) ในการกระจายอำนาจ อำนาจตัดสินใจในบางส่วนจะต้องเป็นของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

5) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นต้องเป็นอิสระจากส่วนกลาง คือ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา (pouvoir hierarchique) แต่หากยังอยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแล (pouvoir de tutelle) ของส่วนกลาง ความอิสระนี้ คือ ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานเกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนอันต่างไปจากรัฐ

6) การกระจายอำนาจมีได้หลายระดับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับที่มา ของ องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เช่น หากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นบางส่วนมาจากการเลือกตั้ง แต่อีกบางส่วนมาจากการแต่งตั้งโดยส่วนกลาง ก็ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจเหมือนกันแต่น้อย แต่เช่นเดียวกันแม้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดแต่มีอำนาจน้อยมาก และถูกควบคุมอย่างเคร่งครัดจากส่วนกลาง การกระจายอำนาจก็มีน้อย ดังนั้น ความสัมพันธ์ของการกระจายอำนาจกับส่วนกลางในรูปของการดูแลกำกับ (contrôle de tutelle) จึงเป็นเรื่องสำคัญ ควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจ

2. ความหมายของหลักการกระจายอำนาจทางบริการ (décentralisation par services)²⁶

บางครั้งก็เรียกว่า “การกระจายอำนาจทางเทคนิคหรือทางหน้าที่” (décentralisation technique ou fonctionnelle)

1) แนวความคิดทางการเมืองและประชาธิปไตยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางบริการ ศาสตราจารย์ Hauriou สรุปไว้ว่า การกระจายอำนาจทางบริการต้องประกอบด้วยเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- ก. มีเรื่องหรือประโยชน์ พิเศษเป็นการเฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องจัดทำ
- ข. การยอมรับว่ามีประโยชน์พิเศษ และเจตนารมณ์ของรัฐที่จะให้มีการจัดทำประโยชน์ดังกล่าวอย่างเป็นอิสระ ทำให้ต้องสร้างองค์การมหาชนที่จะเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ
- ค. นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นมา มีความแตกต่างกับนิติบุคคลในแง่พื้นที่ตรงวัตถุประสงค์ที่เป็นประโยชน์พิเศษไม่ได้เป็นไปในพื้นที่รับผิดชอบตามอาณาเขต
- ง. การกระจายอำนาจทางบริการเป็นเรื่องของการปกครอง
- จ. ผู้บริหารขององค์การกระจายอำนาจทางบริการจะมาจากการแต่งตั้ง
- ฉ. มีการควบคุมกำกับดูแลจากรัฐ หรือส่วนกลาง แต่การควบคุมกำกับนี้จะต้องไม่เคร่งครัดจนละเมิดหลักการกระจายอำนาจ

²⁶ ฐิริชญา วัฒนรุ่ง, หลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552), 410-414.

2) แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางบริการ

แนวคิดนี้ การกระจายอำนาจทางบริการ คือ การทำให้บริการหรือกิจการนั้น ๆ เป็นนิติบุคคลเพื่อประโยชน์ในทางบริหารเท่านั้น มิใช่เรื่องของการเมืองและประชาธิปไตย ปัจจุบันกิจการของรัฐต้องได้รับการจัดทำเพิ่มมากขึ้นและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น เป็นเหตุให้รัฐต้องเข้าไปทำกิจการในรูปขององค์การกระจายอำนาจทางบริการไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการเศรษฐกิจ สังคม กีฬาและวัฒนธรรม ฯลฯ โดยให้กิจการนั้น ๆ เป็นอยู่ในรูปนิติบุคคลแยกออกจากรัฐ มีทรัพย์สินเป็นของตนเอง มีผู้บริหารของตนเองซึ่งจะมีที่มาขึ้นอยู่กับลักษณะขององค์กรนั้น ๆ การเลือกตั้งไม่ได้เป็นเงื่อนไขในการทำกิจการนั้นเป็นไปในเรื่องของการกระจายอำนาจหรือไม่ ซึ่งต่างจากองค์การกระจายอำนาจทางพื้นที่ซึ่งผู้บริหารจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น และนิติบุคคลการกระจายอำนาจทางบริการต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับโดยรัฐ

2.2.1.2 ความหมายแนวคิดและหลักการกระจายอำนาจของไทย

ประเทศไทยนำแนวคิดของฝรั่งเศสในเรื่องนี้มาใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่ง แบ่งได้ 3 ประการ คือ (1) ราชการบริหารส่วนกลาง (2) ราชการบริการส่วนภูมิภาคและ (3) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็คือการกระจายอำนาจนั่นเอง

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดจากทฤษฎีและแนวคิดการกระจายอำนาจของรัฐบาลปิตัย อันเป็นหลักการในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือการปกครองรูปแบบหนึ่งที่อยู่ในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการดำเนินกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นไปตามแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจ ในเรื่องสิ่งแวดล้อมก็เช่นเดียวกันเป็นการกระจายอำนาจในการดำเนินการ จัดกิจกรรมในการบริการสาธารณะเพื่อให้เกิดความผาสุกและความสงบเรียบร้อยในสังคม ทั้งนี้การกระจายอำนาจนั้นเกิดจากแนวคิดในเรื่องดังกล่าวหลากหลายแนวคิด ซึ่งเป็นแนวทางหลักในเรื่องของการกระจายอำนาจในการปกครองและการบริการสาธารณะ ซึ่งจะขอนำมากล่าวเป็นแนวทางในการดำเนินการในเรื่องของสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดความเข้าใจในหลักการการกระจายอำนาจต่อไป

ลักษณะของการกระจายอำนาจซึ่งแตกต่างกับการมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจ ประการหนึ่งคือ การมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจ ส่วนกลางหรือผู้มอบอำนาจยังมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอยู่ ตัวบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่ภายใต้การควบคุมตามสายบังคับบัญชา การตัดสินใจและการปฏิบัติการอาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือถูกยกเลิกโดยผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางได้ตามความเหมาะสม แต่การกระจายอำนาจเป็นการโอนอำนาจ (devolution) และความรับผิดชอบให้กับองค์การบริหารท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือ

ยกเลิกมิได้ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์การบริหารท้องถิ่นมิได้เป็นไปในรูปของสายการบังคับบัญชา ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลต่างหาก แยกออกจากส่วนกลาง

ความหมายโดยสรุปของการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลส่วนกลางกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและการบริหารในระดับท้องถิ่นให้แก่หน่วยงานบริหารของประชาชนในท้องถิ่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเองก็มีแนวทางในการดำเนินการตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ในการอนุรักษ์ ดูแล คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่ให้อำนาจกับองค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความเข้าใจและมองเห็นภาพในการบริหารจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อม จำต้องศึกษาให้เข้าใจในเรื่องของการกระจายอำนาจที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อจะทำให้เห็นรูปแบบ ข้อดี ข้อเสีย การเปรียบเทียบรูปแบบของการกระจายอำนาจ ปัจจุบันการกระจายอำนาจของรัฐในโลกนี้มีรูปแบบของการกระจายอำนาจที่สำคัญอยู่สองรูปแบบใหญ่²⁷ อันเป็นการพิจารณาในรูปแบบของกฎหมาย คือ

1. การกระจายอำนาจของรัฐเดี่ยว

รัฐเดี่ยว คือ รัฐที่มีศูนย์กลางในทางการเมืองการปกครองแห่งเดียวกัน ไม่มีการแยกอำนาจในการปกครอง หรือใช้อำนาจอธิปไตยโดยรัฐเดี่ยว ทั้งการดำเนินการภายในและภายนอกประเทศ มีสภาพเป็นนิติบุคคล คนทุกคนที่เป็นประชากรหรืออยู่ภายในประเทศจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันหรืออยู่ภายใต้อำนาจหรือระบอบการปกครองเดียวกัน

การจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศรัฐเดี่ยว จึงเป็นประเทศที่มีศูนย์กลางแห่งอำนาจหรือมีอธิปไตยรวมอยู่แห่งเดียว มีรัฐบาล สถานนิติบัญญัติ และศาลในระดับประเทศ จะไม่มีการแบ่งแยกออกเป็น รัฐเล็ก ๆ อีกแต่อย่างใด ในการจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศรัฐเดี่ยวในโลกก็มีได้มีการจัดการเหมือนกันทุกอย่าง ซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ อาทิ เช่น ประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่น มีการจัดระเบียบการบริหารราชการของประเทศออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น ส่วนประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย มีการจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น 3 ระดับ คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น การจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐเดี่ยว จึงมีที่มาของอำนาจการตัดสินใจหรือดำเนินการจากส่วนกลางเป็นหลัก จะต้องเป็นไปตามแนวทางหลักหรือกฎหมายที่รัฐกำหนด ท้องถิ่นจะดำเนินการนอกเหนือจากรัฐกำหนดไม่ได้

²⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2548), 4.

ถึงแม้ท้องถิ่นจะมีความเห็นที่แตกต่างออกไป การจัดการในเรื่องของปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงจำเป็นต้องมีการประสานกับหน่วยงานส่วนกลางและหรือส่วนภูมิภาคในการดำเนินการแทบทุก ๆ ครั้ง

2. การกระจายอำนาจของรัฐรวม

รัฐรวม คือ การที่รัฐต่าง ๆ ตั้งแต่ 2 รัฐขึ้นไปมารวมกันเข้าเป็นรัฐบาลเดียวกัน หรือมีประมุขเป็นคนเดียวกัน ทั้งนี้รัฐต่าง ๆ นั้นยังมีสภาพคงความเป็นรัฐ แต่การใช้อำนาจอธิปไตยถูกจำกัดลงไปบ้าง ทั้งนี้แล้วแต่รัฐธรรมนูญหรือมีข้อตกลงกันไว้ รัฐรวมนี้ยังอาจแบ่งได้เป็นดังนี้

ปัจจุบันรัฐรวมคงมีแต่การรวมรัฐในรูปของสหรัฐ ซึ่งอาจจะเรียกชื่อต่าง ๆ กันออกไป เช่น สหรัฐ สหพันธรัฐ สหภาพ เป็นต้น ดังนั้นการจัดระเบียบบริหารราชการในประเทศสหรัฐหรือสหพันธรัฐจึงไม่มีราชการส่วนภูมิภาค โดยที่รัฐแต่ละรัฐ หรือมลรัฐต่างก็มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง กล่าวคือ มีอำนาจอธิปไตย อำนาจตุลาการ และอำนาจบริหาร ทั้งนี้การใช้อำนาสดังกล่าวก็ต้องใช้อย่างจำกัด ตามที่กฎหมายหรือข้อตกลงกำหนด เพราะได้มอบการใช้อำนาจบางประการให้กับรัฐบาลกลาง เช่น การใช้อำนาจภายนอกกับประเทศอื่น ๆ การชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างรัฐ เป็นต้น โครงสร้างโดยทั่วไปของการจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศที่เป็นสหรัฐหรือสหพันธรัฐจึงประกอบไปด้วย

- 1) รัฐบาลกลาง
- 2) มลรัฐ
- 3) ราชการส่วนท้องถิ่น

ประเทศที่เป็นตัวอย่างของการจัดระบบการปกครองรูปแบบนี้ คือ สหรัฐอเมริกา และ เยอรมันนี การดำเนินการในเรื่องสิ่งแวดล้อมนอกจากจะมีกฎหมายของรัฐบาลกลางแล้ว จะมีกฎหมายของมลรัฐและท้องถิ่นอีกเป็นตัวกำหนด แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายของรัฐบาลกลางและมลรัฐมักจะมีเนื้อหาที่ให้มลรัฐและท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้น ๆ ที่มีขึ้นของแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้แล้วแต่สภาพปัญหา สภาพพื้นที่

ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นหลักแนวความคิดในการกระจายอำนาจและรูปแบบของการกระจายอำนาจที่มีอยู่ในโลกปัจจุบัน การกระจายอำนาจนั้นเป็นไปทั้งระบบการปกครองและการบริหาร การบริการสาธารณะ รวมไปถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมทุก ๆ ด้าน นับตั้งแต่ที่อยู่อาศัยไปจนถึงเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งที่อยู่รอบ ๆ ตัวเรากว่าได้ ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ องค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน มีอำนาจหน้าที่ที่มาจากการกระจายอำนาจเป็นไปอย่างกว้างขวาง อันเกิดจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ และหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ พระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ทำให้อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีมากขึ้น แต่ก็ยังคงความเป็นอิสระในการบริหารจัดการให้กับ

องค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้การดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังคงมีปัญหาในการจัดการ ด้วยหลายเหตุผลทั้งในเรื่องของเหตุผลทางการเมืองท้องถิ่น เหตุผลการไม่รู้ไม่เข้าใจหรือความตระหนักของประชาชนในความสำคัญของสิ่งแวดล้อม หรือแม้แต่วิถีชีวิตที่ไม่เคยได้รับผลกระทบในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

จากแนวคิดในเรื่องของการกระจายอำนาจจึงทำให้เกิดหลักการกระจายอำนาจอันเป็นแนวทางที่สำคัญของการกระจายอำนาจที่นับว่าเป็นบาทฐานของประชาธิปไตย ดังนั้นจึงขอนำเรื่องหลักการกระจายอำนาจนี้มากล่าวไว้เพื่อจะได้ให้เห็นถึงหลักการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลในกิจการต่าง ๆ ซึ่งในที่นี้หมายรวมไปถึงเรื่องการดำเนินการที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อันเป็นหลักการหลัก ๆ ของการปกครอง การบริหารจัดการ และการบริการสาธารณะมานำเสนอเพื่อจะได้เห็นหลักการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล หากเปรียบแล้วก็เหมือนกับเป็นราก และลำต้นของต้นไม้ หรือกิ่งพันธุ์อันจะขาดหายไปไม่ได้

อย่างไรก็ดีนับได้ว่า หลักการกระจายอำนาจ (decentralization)²⁸ เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นนอกจากองค์การบริหารส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น

2.2.2 ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจ

2.2.2.1 มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง กับมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

2.2.2.2 มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์การของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์การสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่นับว่ามีการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของ

²⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2548), 15-19.

หลักการกระจายอำนาจทางปกครองทางพื้นที่ ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์กรนั้น การเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

2.2.2.3 องค์การตามหลักการกระจายอำนาจมีความอิสระที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้อำนาจบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์การใดไม่มีความอิสระเช่นนี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

2.2.3 ประเภทของการกระจายอำนาจ

การจัดการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจนั้นอาจทำได้ 2 ลักษณะ คือ

2.2.3.1 การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน (décentralisation territoriale) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (collectivités locales) จัดทำ ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

2.2.3.2 การกระจายอำนาจทางบริการ หรือ อาจเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค (décentralisation par service ou technique) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐ (state organs) ที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำ การกระจายอำนาจทางบริการนี้มิใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์การของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเองโดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจก็ คือการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ซึ่งมีใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติและมีใช้อำนาจในทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจในทางบริหารหรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกองกำลังในการรักษาความปลอดภัยของรัฐให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยให้มีองค์กรนิติบุคคลที่มีองค์กรเจ้าหน้าที่ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีอิสระในการปกครองตนเองไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ

ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค หากแต่อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างบางเบาของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

2.3 ที่มาและวิวัฒนาการและโครงสร้างของกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่มีสาระสำคัญทางกฎหมายของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ²⁹ อันเป็นการกระจายอำนาจปกครองตามพื้นที่ เพื่อจัดทำบริหารสาธารณะบางอย่างตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยการดำเนินการดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง

การจะพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นท้องถิ่นหรือไม่ อาจทำโดยพิจารณาว่ามีกฎหมายใดบัญญัติให้หน่วยงานนั้นเป็นท้องถิ่นหรือไม่ หากกฎหมายบัญญัติไว้หน่วยงานนั้นก็จะเป็นท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายในที่นี้อาจเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นก็ได้ เช่น รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส มาตรา 72 บัญญัติให้เทศบาล (la commune) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (département) เป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และกฎหมายกระจายอำนาจ ในปี ค.ศ. 1982 กำหนดให้ภาค (région) เป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งบทบัญญัตินี้ส่งผลโดยตรงต่อสถานะของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และภาค กล่าวคือ มีสถานะเป็นท้องถิ่น

การจะพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายเช่นนี้ทำได้ง่าย แต่อาจเกิดปัญหาทางกฎหมายเขียนไว้ไม่ชัดเจน การพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นท้องถิ่นหรือไม่ ยังอาจพิจารณาได้จากองค์ประกอบหรือลักษณะของหน่วยงานนั้นว่ามีองค์ประกอบของการเป็นท้องถิ่นหรือไม่ ซึ่งหน่วยงานที่เป็นท้องถิ่นจะมีองค์ประกอบ 2 ประการได้แก่ การมีอิสระในการปกครองตนเอง และการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

1. การมีอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจทางปกครอง ความเป็นอิสระ (atonomy) ของท้องถิ่นจึงอยู่ในรูปของการที่อำนาจสั่งการและดำเนินการในกิจการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลาง ส่วนกลางมีอำนาจเพียงกำกับดูแลให้การดำเนินการของท้องถิ่นดำเนินไปภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น

²⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2548), 23-30.

ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง จะต้องประกอบด้วย การมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีเขตพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน มีองค์กรเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการท้องถิ่นและมีการคลังเป็นของตนเอง

1) องค์กรบริหารส่วนตำบลมีสถานะเป็นนิติบุคคล

นิติบุคคล แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน การแบ่งนิติบุคคลออกเป็น 2 ประเภทดังกล่าว มักพิจารณา จากหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ กฎหมายที่จัดตั้งนิติบุคคลนั้น กิจกรรมที่นิติบุคคลนั้นดำเนินการ และการใช้อำนาจของนิติบุคคลนั้น นิติบุคคลที่จัดตั้งตามกฎหมายมหาชน มีกิจกรรมเป็นการบริการสาธารณะและใช้อำนาจปกครอง นิติบุคคลนั้นมักเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และหากนิติบุคคลใดจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน ดำเนินกิจกรรมเพื่อผลประโยชน์ของเอกชน ไม่มีการใช้อำนาจมหาชน นิติบุคคลนั้นก็จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว องค์กรบริหารส่วนตำบลจึงเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

2) ขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรบริหารส่วนตำบล

องค์กรบริหารส่วนตำบลจะต้องมีขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจนของการบริหารส่วนตำบล (local administration) เป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ (décentralisation territoriale) กล่าวคือ เป็นกรณีที่ได้รับแบ่งพื้นที่ออกเป็นพื้นที่ย่อย ๆ และมอบอำนาจหน้าที่หลายประการให้ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบในเขตพื้นที่ย่อย ๆ นั้น หรืออีกนัยหนึ่ง ท้องถิ่นสามารถดำเนินการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตนได้เฉพาะภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเท่านั้นเมื่อใดที่ท้องถิ่นดำเนินการนอกเขตพื้นที่ของตน โดยหลักแล้วการดำเนินการนั้นเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ด้วยองค์กรบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการในเรื่องของการบริการสาธารณะ การจำกัดการดำเนินการในเขตพื้นที่นั้นจึงมีข้อยกเว้นที่สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและประสบผลสำเร็จ อาจจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการนอกเขตพื้นที่ หรือล่วงล้ำเข้าไปในเขตพื้นที่ท้องถิ่นอื่น โดยกำหนดเงื่อนไขที่สำคัญไว้ 3 ประการ ดังนี้

ก. การดำเนินการนั้นจำเป็นและเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ของตน เช่น เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคที่ท้องถิ่นนั้นกระทำในพื้นที่และมีความจำเป็น ต้องกระทำต่อเนื่องไปในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นอื่นด้วย

ข. ต้องได้รับอนุญาตจากท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ท้องถิ่นที่ดำเนินการจะต้องขออนุญาตท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ที่ตนล่วงล้ำเขตเข้าไป ซึ่งปกติผู้มีอำนาจในการอนุญาตได้แก่สภาท้องถิ่น

ค. ต้องได้รับอนุมัติจากผู้กำกับเงื่อนโซ่ทั้งสามประการที่กล่าวมานั้น เป็นเงื่อนโซ่ที่ท้องถิ่นต้องปฏิบัติหากต้องดำเนินการนอกพื้นที่รับผิดชอบของตน ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นท้องถิ่นในระดับเดียวกัน แต่ก็มีท้องถิ่นบางกรณีที่มีการทับซ้อนในเรื่องของพื้นที่ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีพื้นที่รับผิดชอบทับซ้อนกัน การดำเนินการย่อมไม่เป็นการทำนอกพื้นที่ ทำให้การปฏิบัติงานตามภารกิจบางอย่างอาจทำให้ซ้ำซ้อนกันได้ (เป็นข้อสังเกตที่ควรมีการปรับปรุงในเรื่องบทบาทอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายให้มีความชัดเจนมากขึ้น ถึงแม้จะมีการแก้ไขในเรื่องนี้โดยการจัดตั้งศูนย์ประสานแผนระดับจังหวัดไว้ก็ตาม)

3) องค์การบริหารส่วนตำบลมีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง

องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ก็ไม่สามารถใช้สิทธิหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ด้วยตนเอง จำต้องอาศัยบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นองค์กรของท้องถิ่นใช้อำนาจในนามของท้องถิ่น โดยท้องถิ่นจะประกอบด้วยองค์กรหลักในการใช้อำนาจดังกล่าว 2 องค์กร คือ

ก. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การออกข้อบัญญัติหรือกฎหมายท้องถิ่นมาใช้บังคับในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้สภาท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่

ข. ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ ผู้บริหาร มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย ประสานกิจการต่าง ๆ ในการบริหารงานของท้องถิ่น วางแผนในการทำงาน ควบคุมหน่วยงานต่าง ๆ ของท้องถิ่น โดยจะต้องเป็นการแก้ไขปัญหาและสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นหลักทั้งสององค์กรมีที่มาตามที่กฎหมายจัดตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ กำหนด

4) องค์การบริหารส่วนตำบลมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เป็นของตนเอง³⁰

องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งจะต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองแยกต่างหากจากรัฐ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของรัฐและองค์การบริหารส่วนตำบลโดยทั่วไปจะพบว่าส่วนมากก็มีอำนาจคล้ายคลึงกัน ความแตกต่างจะมีในส่วนที่เป็นรายละเอียดเท่านั้น กล่าวคือ รัฐจะมีอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ เช่น อำนาจการป้องกันประเทศ การทูต การเศรษฐกิจ ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น หรือเป็นกิจการที่ไม่มีความซับซ้อนหรือ

³⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2548), 35.

งบประมาณมากนัก เป็นต้น การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่จะเป็นไปตามที่กฎหมายจัดตั้งได้บัญญัติไว้

5) องค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีการคลังเป็นของตนเอง³¹

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจของรัฐ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง และการที่จะบริหารงานตามภารกิจได้สำเร็จนั้นจำเป็นต้องมีระบบการคลังเป็นของตนเอง นั้นหมายถึง การมีระบบในการจัดหารายได้และใช้รายจ่ายนั้น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ย่อมเป็นไปตามกฎหมายได้อำนาจกับท้องถิ่นนั้น ๆ

2. การอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ³²

คำว่า “การกำกับดูแล” (tutelle) เป็นคำที่มีความหมายเฉพาะโดยเริ่มใช้ในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นคำคำเดียวกับ “การกำกับดูแล” (tutelle) ในกฎหมายแพ่ง ซึ่งอธิบายถึงการที่ผู้อนุมัติจัดการทรัพย์สินของผู้ไร้ความสามารถ ผู้เยาว์ เป็นต้น คำคำนี้ปรากฏในกฎหมายมหาชนเป็นเวลานานจนไม่สามารถชี้ชัดได้ว่ากฎหมายมหาชนฝรั่งเศสได้นำคำของกฎหมายแพ่งคำนี้มาใช้ตั้งแต่เมื่อใด ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในแง่ที่รัฐมีอำนาจควบคุมท้องถิ่นแล้วเราอาจสรุปได้ว่ามีระบบการควบคุมท้องถิ่นอยู่ 3 ระบบด้วยกัน ได้แก่

- 1) ระบบที่รัฐออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติ โดยไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคุมท้องถิ่นโดยตรง
- 2) ระบบที่รัฐออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ควบคุมท้องถิ่นร่วมกับศาลปกครอง
- 3) ระบบที่รัฐออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ควบคุมท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด

ที่กล่าวถึงหลักการการกระจายอำนาจไว้นั้น คือ ที่มาและหลักปฏิบัติอันเสมือนกับเป็นลำดับขั้นของต้นไม้ ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการจัดการ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ลักษณะของการดำเนินงานที่จะต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติความเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจ หรือท้องถิ่นตามหลักการทางกฎหมาย ทั้งนี้ที่มาและมีการวิวัฒนาการในการจัดตั้งองค์กรในประเทศไทยดังนี้

³¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2548), 43.

³² เรื่องเดียวกัน, 45.

2.3.1 ที่มาของกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มาของกฎหมายปกครองท้องถิ่นที่เป็นหลักสำคัญอยู่ 3 ที่มา คือ

2.3.1.1 รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร การที่รัฐธรรมนูญกำหนดในเรื่องของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้นั้นย่อมเป็นการรับรองในเรื่องของสิทธิปกครองตนเองของท้องถิ่น แม้ว่า การปกครองท้องถิ่นจะไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐโดยตรง แต่การปกครองท้องถิ่นก็ถือว่าเป็นพื้นฐานอันสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการปกครองที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การกำหนดในเรื่องของท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมมีผลในทางกฎหมายดังนี้ คือ ด้วยรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ย่อมมีค่าบังคับสูงกว่ากฎหมายในระดับที่ต่ำกว่าลงมา ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือ กฎหมายอื่น ๆ ดังนั้น กฎหมายในระดับที่ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญไม่ได้ และกฎหมายในระดับที่ต่ำกว่าจะต้องมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย

2.3.1.2 กฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา เป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือประมวลกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.1.3 กฎหมายลำดับรอง (reglement) เป็นกฎหมายที่องค์การบริหารส่วนตำบลตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย หรือกฎหมายที่รัฐบาลตราขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย อาทิ เช่น ข้อบัญญัติต่าง ๆ ของ องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ กฎกระทรวงที่ออกโดยกระทรวงต่างๆ เป็นต้น

2.3.2 วิวัฒนาการของกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล³³

การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องสิ่งแวดล้อนั้นไม่ได้มีการกล่าวไว้อย่างแจ่มชัดนัก เนื่องจากสภาพการณ์ในเรื่องของสิ่งแวดล้อนในอดีตนั้นไม่ค่อยจะมีปัญหารุนแรงมาก จำนวนประชากรก็ยังคงมีไม่มากนักใหญ่จะเป็นการพัฒนาที่เน้นให้บ้านเมืองมีความเจริญให้ทัดเทียมนานาประเทศ การวิวัฒนาการของการจัดตั้งนั้นเริ่มขึ้นซึ่งจะขอนำมากล่าวเพื่อให้เห็นถึงการก่อกำเนิดองค์การบริหารส่วนตำบลในลักษณะกว้างเพื่อให้เห็นอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นแล้วมีการพัฒนาขึ้นมาอย่างไร

ในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ขึ้นใช้แทนพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ต่อมาในปี พ.ศ.

³³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), 54-55.

2499 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499 ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเพิ่มการปกครองในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นอีก รูปแบบหนึ่ง ในครั้งนี้จึงเกิดมีการปกครองในรูปแบบ “สภาตำบล” ขึ้น โดยมีแนวคิดมาจากการปกครองท้องถิ่นที่ตำบล หมู่บ้าน ยังไม่มีลักษณะเป็นชุมชนที่มีความเจริญพอจะยกระดับขึ้นเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลหรือสุขาภิบาลได้ ดังนั้น การพัฒนาในระบอบประชาธิปไตยให้มีขึ้นจึงจำเป็นต้องฝึกสอนและให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้มีโอกาสร่วมฝึกปฏิบัติด้วย กระทรวงมหาดไทยจึงมีคำสั่งที่ 222/2499 ให้มีการจัดตั้งสภาตำบลขึ้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2499 เช่นเดียวกันได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” ขึ้น ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด

ในปี พ.ศ. 2509 ได้มีการจัดรูปแบบการบริหารงานในตำบลใหม่ กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งที่ 275/2509 มายกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 โดยปรับปรุงสภาตำบลที่เคยกำหนดแยกเป็นฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร เปลี่ยนเป็นรูปแบบการบริหารในรูปคณะกรรมการ เรียกว่า “คณะกรรมการสภาตำบล”

ในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ขึ้น ยกเลิกหน่วยการปกครองแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลเดิมเปลี่ยนเป็น “สภาตำบล” มีคณะกรรมการสภาตำบลที่มีกำหนดเป็นประธาน มีผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มากจากการเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งรูปแบบคณะกรรมการสภาตำบลใหม่นี้คล้ายคลึงกับคณะกรรมการสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย 275/2509

ในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้นใช้บังคับ โดยเหตุผลหลักในการตราพระราชบัญญัตินี้เนื่องจากสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่สามารถบริหารและดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายฉบับนี้ยังคงใช้บังคับอยู่จนปัจจุบันและมีการแก้ไข ในบางมาตรา

จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้นมีการพยายามจัดทำมาตั้งแต่อดีตควบคู่กับการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย แต่จะเป็นประโยชน์อย่างไร เพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ของบ้านเมืองในแต่ละช่วงขณะนั้น กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นผลจากกฎหมายจัดตั้งคือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 โดยสาระสำคัญและความเป็นมาமிดังนี้

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์เฉลี่ยตามที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยอาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 40 มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 44 โดยให้สภาตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล พ้นจากสภาพแห่งสภาตำบลนับแต่วันที่ให้มีประกาศจัดตั้งเป็นต้นไป ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 41 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล³⁴ โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นั้นประกอบไปด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในระยะแรก กำหนดไว้ว่า

1. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล
2. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบล หมู่บ้านละ 2 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้นใหม่ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) มิให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้คงเหลือไว้แต่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งเพียงหมู่บ้านละ 2 คน โดยมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการแต่งตั้งจากนายอำเภอ ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ตามกฎหมายดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับสภาตำบล หรือ ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ภายหลังมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็น

³⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), 59.

พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และพิจารณาอนุมัติ เงินสะสม)

3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล (ภายหลังมีการแก้ไขกฎหมาย พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 เปลี่ยนจากคณะกรรมการบริหาร เป็นผู้บริหาร ด้วยมีการกำหนดให้มีการเลือกนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บริหารโดยตรงจากประชาชน)

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในระยะเริ่มแรกที่มีการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้แก่ผู้ที่นายอำเภอแต่งตั้งขึ้นตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 58 คือ

1. กำนัน
2. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน
3. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน

ทั้งนี้ประธานคณะกรรมการบริหารให้มาจากกำนันที่มีอยู่ในขณะนั้นมีวาระในการดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คือ 4 ปี ต่อมามีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงกำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน มิให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประธานคณะกรรมการบริหาร และกรรมการบริหารให้มาจากการเลือกตั้งกันเองจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบไปด้วยประธานคณะกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหารอีก 2 คน โดยให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการ และมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลอีกหลายครั้ง จนในปี พ.ศ. 2546 มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นฉบับที่ 5 ยกเลิกคณะกรรมการบริหารและให้มีการเลือกตั้งผู้บริหาร โดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกันคือ 4 ปี (มาตรา 58)³⁵

หน้าที่ของคณะกรรมการบริหารหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

³⁵ มาตรา 58 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

1. บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามปกติ ข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

3. รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

4. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

จนกระทั่งภายหลังมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ให้เป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยใช้ชื่อตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หน้าที่จึงมีการกำหนดใหม่ดังนี้

1. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

4. วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

จะเห็นว่าการดำเนินการตามภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสองโครงสร้างหลักสำคัญคือ ส่วนสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ คณะผู้บริหาร หรือ ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล และมีการวิวัฒนาการเรื่อยมา ตามหลักการปกครองประชาธิปไตยอันเป็นไปในหลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่าง อำนาจอธิปไตย และอำนาจอธิปไตยบัญญัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องของการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้นก็มีการดำเนินการควบคู่มากับการพัฒนาในด้านอื่น ๆ เพียงแต่จะจะมีการเน้นหนักตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นไม่ได้มีการจำเพาะเจาะจงให้เห็นอย่างชัดเจนอย่างเช่นในปัจจุบัน อันเป็นผลสืบเนื่องจากปัจจัยหลาย ๆ ประการ เช่น ในช่วงที่เกิดโรคภัยระบาด ภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมียุทธศาสตร์หรือมาตรการ

ในการเข้าไปจัดการเป็นการเฉพาะเรื่องลงไป การป้องกัน หรือส่งเสริมนั้นจึงจะคอยมีมาในภายหลัง

2.4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นนับได้ว่ามีอย่างกว้างขวางไม่ว่าจะเป็นไปในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งกำหนดไว้ ประกอบกับกฎหมายที่มีมาในภายหลังอันเป็นกฎหมายที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญของประเทศ

2.4.1 อำนาจหน้าที่ทั่วไป³⁶

องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยบัญญัติหน้าที่ที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องทำ ดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็น และสมควร

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีความสามารถมีศักยภาพเพียงพอ อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล อีกจำนวน 13 ข้อ ดังนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

³⁶ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, มาตรา 66, 67, 68, ฉบับที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม, (2546).

3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่กล่าวมานั้นไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของ กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบลแต่ต้องแจ้งให้ องค์การบริหารส่วนตำบล ทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นเกี่ยวกับเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นของ องค์การบริหารส่วนตำบล ไปประกอบการพิจารณาดำเนินการนั้นด้วย

หากพิจารณาในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายที่กำหนดแล้วมีจำนวนมากมายากหลายภารกิจ ในทางปฏิบัติแล้วยังมีระเบียบวิธีที่มีข้อจำกัดอีกมาก อาทิ เช่น ภารกิจในเรื่องของการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ก็อยู่ในลักษณะส่งเสริมป้องกันเป็นส่วนใหญ่ จะรับผิดชอบดำเนินการทั้งหมดเมื่อมีโรคระบาดหาใช่เลยไม่ ยังคงเป็นภารกิจหลักของกระทรวงสาธารณสุข ด้วยข้อจำกัดในด้านงบประมาณ และบุคลากร ความรู้ และเข้าใจ หากจะให้ องค์การบริหารส่วนตำบลรับภารกิจทั้งหมดนั้นคงต้องใช้เวลาในการวิวัฒน์อีกช่วงระยะเวลานั้น หมายความว่าองค์การบริหารส่วนตำบลหรือชุมชนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีความพร้อมทั้งเรื่อง ความรู้ ความเข้าใจ งบประมาณ บุคลากร ของคนในพื้นที่นั้น ๆ

2.4.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

นับตั้งแต่ที่ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 อันเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของการกระจายอำนาจตามระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย และจากผลของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีมากขึ้นตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมก็มีการ

กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ยังกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายอื่นๆ ที่ให้อำนาจไว้ กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 67 (7) ได้กำหนดในเรื่องการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยตรง หรือแม้แต่ ข้ออื่น ๆ ของมาตรา 67 มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ยังให้อำนาจหน้าที่ที่ องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถทำได้ในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และหากพิจารณาในเรื่องของการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น มีความหมายที่มิ้นย่อกว้างขวาง เพราะมีความหมายที่หมายถึง สิ่งแวดล้อมที่เป็นไปโดยธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น ทำให้อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีมากขึ้น ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าอำนาจหน้าที่ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นอำนาจที่จะต้องดูแลทั้งสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและหมายรวมถึงสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นมาเองหรือในลักษณะรูปธรรม และนามธรรม จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปอย่างกว้าง ๆ แม้จะไม่เป็นการดูแลรับผิดชอบโดยตรงทั้งหมดในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอันเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ก็ถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดูแล รักษา คุ้มครอง สิ่งแวดล้อมเช่นกัน อาทิ เช่น การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล และแม้แต่ในเรื่อง ของศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาอันดีงามของท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่ให้อำนาจหน้าที่กับองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้อำนาจกับองค์การบริหารส่วนตำบลในการดูแล คุ้มครอง บริหารจัดการในเรื่องที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขกับประชาชน ไม่ว่าจะเป็น เรื่อง เหตุรำคาญ การกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล รวมไปถึงเรื่องการดูแลและควบคุมสัตว์ ส่วนในเรื่องของการจัดการที่อยู่อาศัยก็มีพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือในเรื่องของสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปอันเกี่ยวเนื่องกับทรัพยากรธรรมชาติและมลภาวะต่างๆ ก็จะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และยังมีอีกหลายฉบับที่ให้อำนาจกับองค์การบริหารส่วนตำบลในการดูแล ในเรื่องของสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เป็นไปตามแนวทางวิธีที่กฎหมายแต่ละฉบับให้อำนาจไว้ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังขึ้นอยู่กับกฎหมายจัดตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหลักใหญ่ในการดูแล รักษา สิ่งแวดล้อม หากนำเรื่องอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลมาพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไปนั้นสามารถจำแนกได้ตามตัวบทกฎหมายแต่ละเรื่องกำหนดไว้ ซึ่งจะขอนำไปกล่าวไว้ในบทที่ 4 ต่อไป

2.4.2.1 การจัดทำกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดทำกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นย่อมเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ โดยสามารถพิจารณาดำเนินการได้ตามกรอบแนวทางดังนี้

1. พื้นที่ในการจัดทำขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดทำกิจการได้ดังนี้

- 1) ภายในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) ภายนอกเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล โดยจะต้องปรากฏว่ากิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน ทั้งนี้ จะต้องได้รับความยินยอมจากท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

2. วิธีการจัดทำกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำกิจการโดยวิธีดังนี้

- 1) องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำเอง
- 2) องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำร่วมกับ ท้องถิ่นอื่น หรือ หน่วยงานอื่น ทั้งนี้ต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในการดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จะต้องมีการตราข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นรองรับให้อำนาจในการจัดการ แม้แต่ในเรื่องการใช้งบประมาณนั้น จะต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และอนุมัติโดยนายอำเภอ และมีการประกาศใช้

2.4.2.2 ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเกิดจากแนวคิดในการกระจายอำนาจ ในการปกครอง และการบริหาร ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความมีอิสระ เสรีภาพในการบริหารจัดการและเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย นั่นคือ รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายหลักในการปกครองประเทศ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีสถานะเป็น “นิติบุคคล” สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรมของตนเอง ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

อำนาจในการออกกฎข้อบังคับหรือข้อบัญญัติอันเป็นอำนาจหนึ่งในบรรดาอำนาจหน้าที่ทั้งหลายขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เป็นอำนาจซึ่งรัฐมอบให้ เพื่อเป็นเครื่องมือที่จะนำมาใช้เพื่อให้การดำเนินกิจการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

“ข้อบัญญัติ” มีลักษณะเป็น “กฎ” หรือ “นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป” ตามหลักกฎหมายมหาชน ซึ่งปัจจุบันได้ถูกรับรองไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539³⁷ และมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทองปกครอง พ.ศ. 2542³⁸ แล้วว่า “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

1. การออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจในการออกกฎข้อบังคับซึ่งก็คือข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลนับได้ว่าเป็นอำนาจที่สำคัญประการหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่กำหนดไว้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติการหรือการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี แต่อย่างไรก็ตาม ขอบเขตอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมิได้มีขอบเขตอำนาจกว้างเหมือนอย่างการตรากฎหมายโดยรัฐสภาคงมีเพียงขอบเขตอำนาจในการออกข้อบัญญัติตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทองปกครอง พ.ศ. 2542 ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า ข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็น “กฎหมายลำดับรอง” ประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมอบอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล (องค์การบริหารส่วนตำบล) ออกใช้บังคับในท้องถิ่นของตนเอง ข้อบัญญัติท้องถิ่นมีลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายลำดับรองประเภทอื่น ๆ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับหรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็น

³⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้ “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

³⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

การเฉพาะ³⁹ แต่ข้อบัญญัติท้องถิ่น (ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล) ซึ่งมีสถานะเป็นกฎก็ยังมี ความแตกต่างจากกฎอื่น ๆ ทั่วไปอีกหลายประการดังนี้

1) ข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นกฎหมายลำดับรองที่รัฐมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ

กฎหมายลำดับรองหมายถึงการที่จัดทำขึ้นโดยฝ่ายปกครองซึ่งได้รับมอบอำนาจมาจากฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติจะกำหนดเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และประเภทของกฎที่จะให้ฝ่ายบริหารจัดทำกฎนั้น มาใช้บังคับในรายละเอียดของการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย

การที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรองได้ ก็เนื่องมาจากองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรกระจายอำนาจนั้นมีการกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลและเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ตรงตามความประสงค์ที่แท้จริงของท้องถิ่นเพราะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง แต่การปฏิบัติการหรือการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีหากองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีอำนาจที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ หรือวิธีดำเนินงานของตนเอง แม้กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลจะมอบภาระหน้าที่หลาย ๆ ประการให้องค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม หากไม่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ องค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายได้ ดังนั้น กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลจึงมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดรายละเอียดและวิธีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือดำเนินการอื่นภายใต้กรอบหลักในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ⁴⁰

2) ผู้ที่มีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในที่นี้จะขอก้าวถึงสภาพองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2550) กำหนดให้โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล (องค์การบริหารส่วนตำบล) ประกอบด้วย 2

³⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), 156

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, 156-157

ส่วน คือ สภาท้องถิ่น(สภาองค์การบริหารส่วนตำบล)และคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เดิมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่ง คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล กับสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากรายการในหมู่บ้านในตำบลนั้นหมู่บ้านละ 2 คน ส่วนคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย กำนัน สมาชิกสภาองค์การบริหารที่เป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน โครงสร้างดังกล่าวไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ จึงมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเสียใหม่ในปี พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ส่วนคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหารคนหนึ่งและกรรมการบริหารจำนวน 2 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อนึ่งในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลอีกครั้งหนึ่งโดยกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล และมีที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง⁴¹

การออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องดำเนินการตามกฎหมายจัดตั้งซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) ผู้มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติ

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ต่างก็กำหนดไว้ในทำนองเดียวกันให้อำนาจ สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร เป็นผู้มีอำนาจเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาได้

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ประกาศใช้บังคับ ก็ได้มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นเพื่อสอดคล้องกับมาตรา 278 แห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

⁴¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), 159.

ดังนั้น ในปัจจุบันภายหลังจากที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับแล้ว ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นผู้มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ จนปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 286 ก็กำหนดในเรื่องนี้ไว้เช่นกัน⁴²

2) การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลทุกรูปแบบกำหนดไว้ คือภายหลังจากที่มีการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่น แล้วสภาท้องถิ่นแต่ละประเภทจะต้องดำเนินการพิจารณาร่างข้อบัญญัตินั้นโดยจัดตั้งวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลรูปแบบนั้น ๆ ในวิทยานิพนธ์นี้จะกล่าวแต่เฉพาะ องค์การบริหารส่วนตำบล ดังจะได้กล่าวต่อไป



⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 286 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

2. ประเภทของข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

ในการดำเนินกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นนอกจากที่กฎหมายจะให้อำนาจในการดำเนินการแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องดำเนินการตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดด้วย นั้นหมายถึง การออกข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องที่จะดำเนินการ อันถือได้ว่าเป็นกฎหมายของท้องถิ่น หรือจะเรียกอีกนัยหนึ่งว่ากฎหมายลำดับรองก็ได้ กระบวนการในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดในมาตรา 71⁴³ และมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไข

⁴³พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, ฉบับที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม, (2546).

มาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล ออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อนายกององค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันตั้งแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นใหม่ หากนายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวให้ถือว่านายอำเภอเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคสี่แล้ว มีมติขึ้นชั้นตามร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ขึ้นชั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนจากนายอำเภอหรือขึ้นชั้นด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นอันตกไป

เพิ่มเติม ทั้งนี้ยังกำหนดให้นายอำเภอเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ในการดำเนินการในเรื่องสิ่งแวดล้อมก็เช่นกัน องค์การบริหารส่วนตำบลต้องออกข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลไว้เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ดังที่ทราบกันแล้วว่าข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะและเพื่อปฏิบัติการกิจอื่นขององค์การบริหารส่วนตำบล รูปแบบของข้อบัญญัตินั้นอาจแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภททั่วไป และข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทการคลัง

1) ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลประเภททั่วไป

การจัดการหรือดำเนินกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกเหนือจากกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้แล้ว รัฐธรรมนูญ ยังได้กำหนดถึงภารกิจต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่รัฐธรรมนูญมอบให้ดำเนินการ ซึ่งหากประมวลแล้วจะเห็นได้ว่าการดำเนินการต่าง ๆ เหล่านั้นจะต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ส่วนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดภารกิจต่าง ๆ เพิ่มขึ้นให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งก็มีผลทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องไปออกข้อบัญญัติเพื่อดำเนินการดังกล่าวตามรายละเอียดที่นำมาพิจารณาได้ดังนี้

ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540

บทบัญญัติในหมวด 9 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งหากพิจารณารายละเอียดของหมวด 9 แล้วจะเห็นได้ว่ามีอยู่ 2 มาตราที่กล่าวถึงการปฏิบัติการกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ

ก) มาตรา 289 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ทำนุบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดการศึกษาอบรมและฝึกอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น รวมทั้งยังต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ

ข) มาตรา 290 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งจะได้แก่ การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ การเข้าไปมีส่วนร่วมการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่และในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ และอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อ

ริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือ
สุขอนามัยของประชาชนในพื้นที่

เพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว มาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญจึงได้
กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร
การหางานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ซึ่งหมายถึง
องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องดำเนินการออกข้อบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรา 289
และมาตรา 290 แห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้ว

ข. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้
บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจ
ให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงได้มีการจัดทำพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ
กระจายอำนาจให้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 ขึ้น

ในหมวด 2 ของกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์การ
บริหารส่วนตำบลในการจัดระบบบริการสาธารณะไว้ โดยมีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของ
เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อ
ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นไว้ในมาตรา 16 รวม 31 ประการ ส่วนในมาตรา 17 ก็ได้บัญญัติ
ถึงอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้รวม 29 ประการ และในมาตรา 18 ได้
บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์
ของประชาชนไว้รวม 60 ประการ

การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ ดังที่กำหนดไว้ใน
กฎหมายฉบับดังกล่าวมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องดำเนินการออก
ข้อบัญญัติเพื่อให้การปฏิบัติการดังกล่าวของตนไว้ดังนี้ คือ⁴⁴

หลักเกณฑ์ในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปตาม
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.
2542 ในมาตรา 71 ตามที่ได้กล่าวอ้างอิงแล้วข้างต้น

⁴⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(พ.ศ.2540), พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2549), 160-163.

ค. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2550

บัญญัติไว้ในหมวดที่ 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดไว้ 2 มาตรา เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 แต่มีรายละเอียดที่เพิ่มเติมขึ้นในบางส่วนที่เน้นในการมีส่วนร่วมของชุมชน

ก) มาตรา 289 องค์การบริหารส่วนตำบลย่อมมีอำนาจหน้าที่ บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์การบริหารส่วนตำบลต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

ข) มาตรา 290 องค์การบริหารส่วนตำบลย่อมมีอำนาจหน้าที่ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

ง. กฎหมายอื่น ๆ

ในปัจจุบันมีกฎหมายเป็นจำนวนมากที่มีบทบัญญัติมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถออกข้อบัญญัติได้ ตัวอย่าง เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยให้ท้องถิ่นสามารถออกหลักเกณฑ์ วิธีการ จัดการตามกฎหมายนั้น ๆ ให้อำนาจไว้

ดังนั้น ในเรื่องการค้าเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น จึงถือได้ว่าเป็นการออกข้อบัญญัติประเภทข้อบัญญัติทั่วไป องค์การบริหารส่วนตำบลจึงควรที่จะออกข้อบัญญัติตำบลรองรับไว้เพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในชุมชนของตน หรือหากองค์การบริหารส่วนตำบลใดที่ได้รับมอบอำนาจจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอื่น ๆ ให้ดำเนินการจัดทำกิจกรรมบางประเภท องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นอาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของตนเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามที่ได้รับมอบอำนาจได้ แต่ด้วยกฎหมายจัดตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 5) มาตรา 71 (มาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล ออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น...) ปัจจุบันข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการออกใช้อยู่ จะมีเพียงบางเรื่องเท่านั้น อาทิ ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ว่าด้วยเรื่อง กิจการอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพ, เรื่องเหตุรำคาญ, การจัดการขยะและสิ่งปฏิกูลมูลฝอย, เรื่องสถานที่จำหน่ายอาหารและสะสมอาหาร, เรื่องการจัดการบ่อบำบัดน้ำเสีย ว่าด้วยเรื่อง การจัดการควบคุมอาคาร เป็นต้น แต่การออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นก็ไม่ได้มีการดำเนินการทุกแห่ง หรือทุกเรื่องที่ถูกกฎหมายให้อำนาจไว้ หากมีปัญหากเกิดขึ้นก็จะใช้กฎหมายหลักในเรื่องนั้น ๆ ดำเนินการ เช่นหากเป็นเรื่องเกี่ยวกับสาธารณสุข ก็จะใช้อำนาจตาม พ.ร.บ.สาธารณสุข ซึ่งก็ยังมีปัญหาการบังคับใช้อยู่ การดำเนินการแก้ไขจึงเป็นไปอย่างไม่เต็มที่ เหตุผลที่องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่ค่อยจะมีการดำเนินการในการออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเท่าไรนัก อาจเป็นเพราะหากออกข้อบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเกิดผลกระทบกับวิถีชีวิตของประชาชน แล้วกระทบต่อวิถีของการเมืองท้องถิ่น หรือเกิดความคาบเกี่ยวหรือซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบ หรือแม้แต่เรื่องของการตระหนักรับผิดชอบของหน่วยงาน ประชาชน ซึ่งจะขอนำไปกล่าวโดยละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป

2) ข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทการคลัง

ข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายความว่ารวมถึงข้อบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณการค้าเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบลตลอดจนการเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมบางประเภท โดยสาระสำคัญเกี่ยวกับการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 และ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ⁴⁵ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 71 และ มาตรา 87 การออกข้อบัญญัติประเภทนี้ มีบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม คือในส่วนที่มีการเก็บค่าธรรมเนียม อาทิ เช่น ค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บขยะ เป็นต้น แต่สาระในการออกข้อกำหนดที่เป็นการทางปฏิบัติในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นจะอยู่ในประเภทข้อบัญญัติทั่วไปจะขอนำเสนอในบทที่ 4 ในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องต่อไป

3. การควบคุมการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

การควบคุมการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นอำนาจที่ราชการบริหารส่วนกลางมีเพื่อดูแลให้องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ การควบคุมการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยทั่วไปสามารถทำได้ในสองขั้นตอน คือ การควบคุมข้อบัญญัติท้องถิ่นก่อนมีผลใช้บังคับ และการควบคุมข้อบัญญัติท้องถิ่นเมื่อมีผลใช้บังคับแล้ว

1) การควบคุมข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนมีผลใช้บังคับ

การควบคุมข้อบัญญัติท้องถิ่นก่อนมีผลใช้บังคับเป็นมาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลทุกประเภทยกเว้นกรุงเทพมหานคร โดยกฎหมายกำหนดไว้ว่าก่อนที่จะมีการประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องขอความเห็นชอบจากตัวแทนของส่วนกลาง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอจึงจะประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นได้ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

การควบคุมข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วยวิธีดังกล่าว ผู้ให้ความเห็นชอบจะต้องตรวจสอบว่ารูปแบบของการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกระบวนการหรือขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และนอกจากนี้ ก็ยังจะต้องตรวจสอบเนื้อหาของข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นว่ามีเนื้อความที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นใดหรือไม่ หรือเรื่องดังกล่าวอยู่ในอำนาจในการออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่

2) การควบคุมข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อมีผลใช้บังคับแล้ว

การควบคุมข้อบัญญัติท้องถิ่นเมื่อมีผลใช้บังคับแล้วในปัจจุบันเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองที่จะพิจารณาดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญแห่ง

⁴⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2549), 173.

ราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)⁴⁶ ประกอบกับมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. 2542⁴⁷

⁴⁶รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 223

มาตรา 223 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางการปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในศาลปกครอง

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น....

⁴⁷พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เรื่องต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่น

สำหรับวิธีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้พิจารณาว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ใน มาตรา 42 ว่าให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และนอกจากนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้จัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า กฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ชอบที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาได้

ดังนั้น กระบวนการควบคุมข้อบัญญัติท้องถิ่นเมื่อมีผลใช้บังคับแล้วจึงอยู่ในความรับผิดชอบของศาลปกครองแต่เพียงองค์กรเดียวโดยมีประชาชนและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่สามารถเสนอขอให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

3) การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลรูปแบบหนึ่ง การกระจายอำนาจการปกครองให้้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามวิธีการที่รัฐมอบอำนาจบางส่วนให้้องค์การบริหารส่วนตำบลไปดำเนินการจัดทำกิจกรรมบางอย่างได้อย่างอิสระภายใต้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยลำพัง อย่างไรก็ตาม ในการให้อิสระต่อองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น รัฐยังคงต้องสงวนบทบาทของตนไว้โดยยังคงมีหน้าที่ “กำกับดูแล” กิจกรรมที่ได้มอบให้้องค์การบริหารส่วนตำบลไปดำเนินการ ทั้งนี้ เนื่องมาจากองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ซึ่งเมื่อส่วนกลางมอบภารกิจบางอย่างให้ไปดำเนินการ ส่วนกลางก็ต้องมีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลว่าเป็นไปโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลจึงได้แก่การที่รัฐ (ส่วนกลาง) เข้าไปตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญคือ เพื่อปกป้องประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลและประโยชน์มหาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้กล่าวถึงการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ว่าสามารถทำได้ แต่ต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

ภายหลังจากรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) ประกาศใช้บังคับ ได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ รวมทั้งมีการแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลให้สอดคล้องกับหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้ว

นอกเหนือจากการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลโดยรัฐ (ส่วนกลาง) แล้วรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังเพิ่มบทบัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้อำนาจของตนในการ “กำกับดูแล” การปฏิบัติงานของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ โดยสามารถเข้าชื่อกันขอให้ถอดถอนผู้ไม่สมควรดำรงตำแหน่งออกจากตำแหน่งได้

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลโดยรัฐ เป็นไปตาม มาตรา 282 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้วางหลักเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น”

บทบัญญัตินี้ดังกล่าวหมายความว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งจะต้องไม่กระทบถึงการเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศไทยดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญ

สำหรับหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ได้แก่

- ก. ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง
- ข. ท้องถิ่นมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น
- ค. ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตน
- ง. ท้องถิ่นมีอิสระในการที่จะวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นของตน
- จ. ท้องถิ่นมีอิสระในทางภาษีอากรและการเงินแห่งท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ตามหลักการปกครองตนเองดังกล่าวมาแล้วด้วยการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุกรูปแบบมีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่รวมทั้งดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติอนุญาตไว้ได้ด้วยตนเอง รัฐยังคงต้องมีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่จำเป็นเพื่อปกป้องรักษาประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประโยชน์มหาชน

หลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลโดยรัฐนั้น รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ในมาตรา 283 วรรคสอง ว่า

“การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้”

ลักษณะสำคัญของการกำกับดูแลคือต้องเป็นการดำเนินการที่มาจากส่วนกลาง ที่มีขึ้นเพื่อความเป็นเอกภาพของรัฐ และเพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ และนอกจากนี้การกำกับดูแลจะทำให้ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่นี้อย่างชัดแจ้ง และการใช้อำนาจดังกล่าวต้องใช้เท่าที่จำเป็นโดยมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ คือ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลจะไม่มีอำนาจการควบคุม “ความเหมาะสม” ของการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีที่การกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว ซึ่งต่างจาก “ผู้บังคับบัญชา” ในระบบราชการปกติที่สามารถออกคำสั่งเพื่อควบคุมความเหมาะสมของการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา⁴⁸ และในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ก็ได้กำหนดในเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 282 โดยกำหนดเนื้อหาสาระ ดังนี้

การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายไว้มิได้

ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 นี้ได้กำหนดเพิ่มเติมในเรื่องของมาตรฐานกลางในการกำกับดูแล แต่ทั้งนี้ยังคงไว้ในความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้การให้อำนาจแก่ประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงาน

⁴⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), 181.

อย่างไรก็ตามในเรื่องของการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ตามที่ได้กล่าวในเบื้องต้นข้างแล้ว ซึ่งจะได้นำมาพิจารณาในบทที่ 4- 5 ต่อไป

4. รูปแบบในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 โดยได้ปรับปรุงให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลดังที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550

1) กรณีที่ 1 การกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น และประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล บัญญัติไว้ในมาตรา 90 และ มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กล่าวคือ นายอำเภอ มีอำนาจในการเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้ รวมถึงการว่ากล่าวตักเตือน หรือมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล⁴⁹

⁴⁹พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, ฉบับที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม, (2546).

มาตรา 90 ให้นายอำเภอ มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

ในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบก็ได้

เมื่อนายอำเภอเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดปฏิบัติราชการในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตามในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอช้ามิได้ให้นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามที่เห็นสมควรได้ แล้วให้รีบรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในสิบห้าวันเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยตามที่เห็นสมควรโดยเร็ว

การกระทำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ฝ่าฝืนคำสั่งของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีตามวรรคสาม ไม่มีผลผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนี้ นายอำเภอยังมีอำนาจในการสอบสวนหากปรากฏว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการที่ฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หากสอบสวนแล้วพบพฤติการณ์ตามที่กล่าวมาแล้ว นายอำเภอจะเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ บุคคลพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นที่สุด⁵⁰

2) กรณีที่ 2 การกำกับดูแลสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 91 โดยสาระสำคัญให้นายอำเภอสามารถรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการ จังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทั้งนี้ เพื่อกู้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขต องค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม⁵¹

จะเห็นได้ว่าการก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมีการวิวัฒนาการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499 นั้น เป็นการพยายามกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นในการพัฒนา การปกครอง และการบริหารจัดการ

⁵⁰พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

มาตรา 92 หากปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนโดยเร็ว

ในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมี พฤติการณ์ตามวรรคหนึ่งจริง ให้นายอำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยก็ได้ คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

⁵¹พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

มาตรา 91 เพื่อกู้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือ ประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภา องค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งหรือกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมี อำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วยเมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วน ตำบลหรือถือว่ามีกรณีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ภายในสี่สิบห้าวัน

อื่น ๆ จนในปี พ.ศ. 2537 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่สภาตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงานสมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบลเสียใหม่ ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นได้จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ และมีการวิวัฒน์ในข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยให้ความสอดคล้องเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

ในเรื่องของการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจไว้แต่ยังคงให้ความเป็นอิสระกับองค์การบริหารส่วนตำบล การดำเนินการในปัจจุบันจึงเป็นไปอย่างไม่เต็มที่ ยกเว้นในบางพื้นที่ ที่มีปัญหาค่อนข้างมากในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ๆ ตามที่ปรากฏให้เห็นในสังคมปัจจุบัน ปัญหาในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงไม่ได้รับการแก้ไขหรือดูแลเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นเพราะปัญหาความรู้ ความเข้าใจ การมีจิตสำนึก หรือเหตุผลทางการเมืองท้องถิ่น หรือแม้แต่ความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ทำให้สภาพการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งๆที่ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น หากพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้วทุกๆปัญหาที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหากเกิดขึ้นแล้ว ที่พื้แรกที่ประชาชนมักกล่าวถึงคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นด้วยเพราะมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและหรือจะเป็นกระแสนของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทำให้ทุกอย่างต้องมืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเข้าไปดูแลหรือร่วมรับผิดชอบด้วยทุกเรื่อง ทั้ง ๆ ที่ปัญหา อุปสรรคในการดำเนินการนั้นยังไม่ได้รับการวิเคราะห์ หรือพิจารณาแก้ไขให้ถูกต้อง การศึกษา วิจัยในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเรื่องที่ควรหาแนวทางแก้ไข เพื่อให้ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือของหลายหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีแนวทางการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือน้อยเพื่อกระตุ้นให้ทุกองค์กรหน่วยงานได้หันมาป้องกัน แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างจริงจัง และเป็นไปอย่างเป็นระบบถูกต้องต่อไป

บทที่ 3

กฎหมายสิ่งแวดล้อมไทยและการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครอง ท้องถิ่นต่างประเทศ

3.1 กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย

3.1.1 กฎหมายว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในการจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม⁵²

การกำหนดนโยบายใด ๆ ของรัฐมักนิยามกระทำกันในรูปแบบของรัฐธรรมนูญเพื่อที่จะได้ใช้เป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศชาติไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม รวมทั้งสิ่งแวดล้อม การกำหนดแนวนโยบายของรัฐในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยได้ปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งได้กำหนดแนวนโยบายในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้หลายมาตรา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็กล่าวถึงนโยบายของรัฐไว้ใน มาตรา 79 นอกจากนี้ยังพบบทบัญญัติที่เป็นหลักการ ในการส่งเสริมและสนับสนุนต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกหลายประการ อาทิ เช่น การรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนด้านสิ่งแวดล้อม ในมาตรา 46 สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของรัฐในมาตรา 58 การใช้ประชาธิปไตยในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 59 สิทธิฟ้องร้องรัฐและหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 รวมทั้งหน้าที่ของประชาชนทั่วไป คณะบุคคล และองค์กรพัฒนาเอกชนในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นต้น

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ยังคงมีการกำหนดในเรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีการเน้นถึงเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนมากยิ่งขึ้น นับตั้งแต่การกำหนดในเรื่องของสิทธิชุมชน มาตรา 66, 67 ในเรื่องของหน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 73 ในด้านนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 หรือแม้แต่แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน อันมีลักษณะ ความเป็นประชาธิปไตย

⁵² อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), 46.

โดยการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมแทบทั้งสิ้น

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดในเรื่องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติไว้นั้น ทำให้รัฐบาลที่เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารปกครองประเทศแต่ละรัฐบาลนั้นต่างก็กำหนดนโยบายในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ อาทิ รัฐบาลสมัย นายสมัคร สุนทรเวชเป็นนายกรัฐมนตรีก็มีการกำหนดในเรื่องของนโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในหมวดที่ 4⁵³ โดยกล่าวถึงการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและให้ความสำคัญแก่การบริหารจัดการอย่างบูรณาการระหว่างมิติทางเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเพิ่มการมีบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีการกำหนดนโยบายไว้ในหมวดที่ 5⁵⁴ โดยเนื้อหาสาระก็มีในเรื่องของการอนุรักษ์ และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งยังเน้นในเรื่องของการส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของชุมชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการในเรื่องของมลพิษและการเตือนภัยในเรื่องของภัยธรรมชาติ การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และการจัดให้มีการปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนการสนองโครงการพระราชดำริด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง ดังนั้นนโยบายของรัฐบาลจึงเป็นแนวทางที่สำคัญในการกำหนดทิศทางในการดำเนินการทางด้านกฎหมายให้มีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก

3.1.2 กฎหมายว่าด้วยการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของชาติ⁵⁵

ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 แล้ว รัฐบาลในสมัยนั้นก็ได้ออกกฎหมายว่าด้วยนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของชาติขึ้นเป็นฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง พระราชบัญญัตินี้มีบทบาทที่สำคัญในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชาติในสมัยนั้นเป็นอันมาก ต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน พระราชบัญญัตินี้

⁵³ นโยบายเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551: นโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2552, ออนไลน์.

⁵⁴ นโยบายเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2552: แถลงการณ์เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, 2552, ออนไลน์.

⁵⁵ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), 47.

วัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวนโยบายของชาติในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ประสานงานระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งกำหนดองค์กรกลางระดับชาติ คือ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยการให้ความเห็นในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงนำไปใช้ประกอบการพิจารณาป้องกันและแก้ไขปัญหา ด้านสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน นอกจากนี้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังมี อำนาจหน้าที่ในการป้องกันคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยการให้ความเห็นชอบต่อการจัดทำรายงานของ โครงการขนาดใหญ่ที่อาจจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อำนาจในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพ สิ่งแวดล้อม และอำนาจในการระงับภัยสิ่งแวดล้อมในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อ การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชาติ ดังปรากฏในวัตถุประสงค์ของการออก พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว คือ

“โดยที่กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ใน ปัจจุบันยังไม่มีมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างพอเพียงสมควรปรับปรุงใหม่ โดย

1. ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษา คุณภาพ สิ่งแวดล้อม
2. จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพ สิ่งแวดล้อม
3. กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิด การประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนด แนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง
4. กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบ บำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย รวมทั้งเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับ มลพิษ
5. กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดย ชัดเจน
6. กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อเป็น การจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจึงจำเป็นตราพระ บัญญัตินี้”

นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกำหนดในเรื่องของการจัดทำแผนและนโยบายในการ ดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังนี้

นโยบายและแผนด้านการจัดการมลพิษ⁵⁶ ในด้านนี้เป็นไปตาม มาตรา 13(1) ที่บัญญัติให้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งปรากฏเป็นนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ซึ่งพอสรุปเป็นภาพรวมได้ดังนี้

1. ลดและควบคุมปัญหามลพิษอันเนื่องมาจากชุมชน เกษตรกรรม อุตสาหกรรม คมนาคมกิจกรรมก่อสร้าง ไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจเพื่อให้ระบบนิเวศสมดุล และเป็นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืน

2. สนับสนุนให้มีการจัดการของเสียและสารอันตรายอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพพร้อมทั้งจัดให้มีระบบป้องกันและแก้ไขกรณีฉุกเฉินเมื่อเกิดอุบัติเหตุขนาดใหญ่

3. พัฒนาระบบการบริหารและการจัดการมลพิษให้เกิดเอกภาพในการกำหนดนโยบายแผนและแนวทางปฏิบัติ โดยให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุน และประสานความร่วมมือในการจัดการมลพิษ โดยภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน

ในการจัดการมลพิษด้านอื่น ๆ นั้นก็ยังมีกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการมลพิษในแต่ละด้านไว้ทั้งหมด 6 ด้าน ได้แก่

1. ด้านมลพิษทางน้ำมีมาตรการทางกฎหมาย กำหนดให้ปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำและมาตรฐานน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดให้เหมาะสม กำหนดและปรับปรุงแหล่งกำเนิดน้ำเสียที่จะต้องควบคุมการปล่อยน้ำเสีย รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อควบคุมและติดตามตรวจสอบการระบายน้ำเสียอย่างต่อเนื่อง ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเอื้ออำนวยต่อการแก้ไขมลพิษทางน้ำและเร่งรัดออกกฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการลดและควบคุมมลพิษ

2. ด้านมลพิษทางอากาศ มีมาตรการกำหนดและปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพอากาศ และกลั่นจากแหล่งกำเนิดให้ได้ตามมาตรฐานสากลและให้บังคับใช้กฎหมายต่อผู้ฝ่าฝืนอย่างเคร่งครัด กำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องควบคุมการระบายอากาศเสียและกลิ่นออกสู่บรรยากาศ ให้ยานพาหนะทุกประเภทและทุกอายุการใช้งานต้องผ่านการตรวจสภาพด้านมลพิษในท่อไอเสีย กำหนดระเบียบข้อบังคับเพื่อกำหนดเกณฑ์มาตรฐานและข้อปฏิบัติในการควบคุมการก่อสร้างและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง

3. ด้านมลพิษทางเสียงและความสั่นสะเทือน มาตรการทางกฎหมายมีการกำหนดค่ามาตรฐานและวิธีการตรวจวัดระดับเสียงและความสั่นสะเทือนทั้งในสิ่งแวดล้อมทั่วไปและจาก

⁵⁶ กอบกุล ราชะนาคร, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550), 103-108.

แหล่งกำเนิดต่าง ๆ กำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษทางเสียงและความสั่นสะเทือนที่ต้องควบคุม และเร่งรัดการดำเนินงานของหน่วยงานเพื่อควบคุมระดับเสียงและความสั่นสะเทือนให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

4. ด้านการจัดมลพิษจากมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล มาตรการทางกฎหมายกำหนดให้มีการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียมการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และอัตราค่าธรรมเนียมการลดและใช้ประโยชน์จากมูลฝอย กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากสถานที่กำจัดมูลฝอย เช่น มาตรฐานน้ำทิ้ง มาตรฐานการระบายอากาศเสียจากเตาเผามูลฝอยและเมรุ กำหนดให้สถานที่กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุม การระบายของเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด กำหนดระเบียบข้อบังคับ มาตรฐาน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างกลไกการเรียกคืนซากผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์เพื่อใช้ประโยชน์จากมูลฝอยและลดปริมาณมูลฝอย และกำหนดให้มีระบบติดตามตรวจสอบภาวะมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษ

5. ด้านการป้องกันและขจัดมลพิษจากสารอันตราย กำหนดให้มีมาตรการควบคุมสารอันตรายให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเข้มงวดตั้งแต่การนำเข้า การผลิต การจำหน่าย การขนส่ง การใช้ การเก็บรักษาและการกำจัดซาก กำหนดให้อุตสาหกรรมทุกประเภทที่ใช้และผลิตสารอันตรายร้ายแรงในปริมาณมาก ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและประเมินความเสี่ยงอันตราย พิจารณาห้ามนำเข้า และผลิต หรือจำกัดการใช้อย่างเข้มงวด สำหรับสารอันตรายทางด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และสาธารณสุขที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง และกำหนดให้กิจกรรมที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดอุบัติเหตุจากสารอันตรายต้องจัดเตรียมอุปกรณ์เครื่องมือ กำลังคนและการฝึกปฏิบัติเพื่อป้องกันและแก้ไขกรณีฉุกเฉินเมื่อเกิดอุบัติเหตุ

6. ด้านการป้องกันและขจัดมลพิษจากของเสียอันตราย แนวการดำเนินการด้านกฎหมาย มีการบังคับใช้กฎหมายและดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนอย่างเคร่งครัด รวมทั้งออกกฎระเบียบข้อบังคับเพื่อเอื้ออำนวยให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการของเสียอันตราย ปรับปรุงระเบียบและมาตรการจัดการมูลฝอยติดเชื้อให้ครอบคลุมทั้งระบบ และกำหนดประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องควบคุมการปล่อยของเสียอันตรายออกสู่สิ่งแวดล้อม และมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

3.1.3 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อม⁵⁷

นอกจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการมลพิษในภาพรวมแล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษ

⁵⁷ กอบกุล ราชะนาคร, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550), 127-160.

ในด้านต่าง ๆ โดยแยกพิจารณาในแต่ละด้านของมลพิษที่เกิดขึ้น ได้แก่ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ เสียง และความสั่นสะเทือน มลพิษที่เกิดจากอุตสาหกรรมและโรงงาน

3.1.3.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับมลพิษทางน้ำ

กฎหมายที่เกี่ยวกับมลพิษของประเทศมีอยู่หลายฉบับซึ่งมีการนำไปบังคับใช้แตกต่างกันตามชนิดหรือภาวะมลพิษและหน่วยงานองค์กรที่รับผิดชอบ นับแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ได้แก่

1. พระราชบัญญัติรักษาคคลอง รัดน โกสินทรศก 121 กฎหมายฉบับนี้ออกมาเพื่อดูแลรักษาความสะอาดของคลองการห้ามทิ้งสิ่งสกปรกต่าง ๆ ลงในคลอง มีการกำหนดค่าปรับและหน่วยงานที่ดูแล แต่ก็นับว่าเป็นกฎหมายที่เก่า และควรนำมาปรับปรุงให้ทันสมัยและนำมาใช้ประโยชน์ให้มากยิ่งขึ้น

2. พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พุทธศักราช 2456 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อดูแลและควบคุมในเรื่องของผักตบชวา เป็นกฎหมายที่เก่าและไม่ค่อยมีการนำมาใช้บังคับเท่าใดนัก

3. พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 มาตรา 28 บัญญัติ “ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืช เศษถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทาน หรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค” ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และ “ห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติ หรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทาน จนอาจทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภค หรือสุขภาพอนามัย” ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4. พระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526 เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติห้ามมิให้ปล่อยหรือทิ้งมลพิษลงในคลองประปา คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ เพื่อใช้ในการผลิตน้ำประปา⁵⁸

5. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญในการควบคุมการรุกร้าและการปล่อยมลพิษลงในทางน้ำทั่วราชอาณาจักร ซึ่งครอบคลุมแม่น้ำ ลำคลอง บึง ทะเลสาบ หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย⁵⁹

6. พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันมลพิษและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการทำประมงทั้งในน้ำจืดและน้ำเค็ม⁶⁰

⁵⁸ พระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526 , มาตรา 13, 14, 16, 17.

⁵⁹ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 117, 119, 119 ทวิ, 204.

⁶⁰ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 19.

7. พระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 เป็นกฎหมายที่ควบคุมการขุดเจาะปีโตรเลียมที่เป็นกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ โดยเฉพาะการขุดเจาะปีโตรเลียมในทะเล⁶¹

8. พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เป็นกฎหมายที่ควบคุมการสำรวจและการทำเหมืองแร่และมีบทบัญญัติบางส่วนที่ป้องกันมิให้ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำอันเกิดจากการทำเหมืองแร่⁶²

9. พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 เป็นกฎหมายที่ควบคุมการประกอบกิจการน้ำบาดาล ที่รวมไปถึงการระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล⁶³

10. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมอาคารเพื่อประโยชน์ในด้านความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยในด้านต่างๆ รวมไปถึงการสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (รวมไปถึงการระบายน้ำ)⁶⁴

11. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในเขตเทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง รวมถึงเรื่องเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำ⁶⁵

12. พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่บัญญัติในเรื่องของการดูแลรักษาสุขภาพอนามัยสิ่งแวดล้อมและมีการกำหนดในเรื่องของมลพิษทางน้ำด้วย⁶⁶ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นในการให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการเข้าไปดำเนินการและจะนำไปกล่าวอย่างละเอียดในบทต่อไป ในเรื่องการดำเนินการในด้านสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล

13. พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อดูแลในเรื่องของการจัดสรรที่ดิน และให้อำนาจแก่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนโครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง⁶⁷

⁶¹ พระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 75.

⁶² พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 67, 68.

⁶³ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 มาตรา 6, 16.

⁶⁴ กระทรวงมหาดไทย, “กฎกระทรวง ฉบับที่ 33 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535).” หมวด 3 ข้อ 30-35.

⁶⁵ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535, มาตรา 23, 30, 33.

⁶⁶ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 25, 26.

⁶⁷ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 16.

14. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการดูแล และจัดการในเรื่องของการจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ⁶⁸ และนอกจากนี้ยังสามารถที่จะตราข้อบัญญัติ⁶⁹ ในการดำเนินการตามหน้าที่ได้ในที่นี้รวมถึงเรื่องของการจัดการมลพิษหรือการดูแลในเรื่องทางน้ำหรือทางระบายน้ำ เป็นต้น

15. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายฉบับนี้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ในการดูแลรักษาคุ้มครองเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนในเรื่องเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำซึ่งจะได้นำมากล่าวโดยละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป

16. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่กล่าวถึงการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รวมไปถึงเรื่องของสิ่งแวดล้อม และจะได้นำไปกล่าวในบทที่ 4 ต่อไป

17. ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 มีบทบัญญัติอยู่หลายมาตราที่กำหนดความผิดและโทษสำหรับผู้ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ ได้แก่ มาตรา 237, 375, 380, 396 ซึ่งการใช้กฎหมายอาญาเพื่อจัดการมลพิษทางน้ำอาจเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษได้เป็นอย่างดี หากกลไกของการดูแลของหน่วยงานภาครัฐไม่อาจให้ความช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.1.3.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับมลพิษทางอากาศ เสียงและความสั่นสะเทือน นอกจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 แล้วยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันแก้ไขมลพิษทางอากาศ เสียง และความสั่นสะเทือน ได้แก่

1. พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยเครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 เป็นกฎหมายที่ควบคุมการใช้เครื่องขยายเสียง ที่ก่อความรำคาญแก่ประชาชน

2. พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 เป็นกฎหมายที่ควบคุมมาตรฐานการผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม อันมีลักษณะเดียวกันกับการกำหนดมาตรฐานมลพิษจากแหล่งกำเนิด อาทิ การกำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมรถยนต์ขนาดเล็กที่ใช้เครื่องยนต์ดีเซลต้องเป็นไปตามมาตรฐาน เป็นต้น

3. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 16 วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2514 ข้อ 1 ที่กำหนดในเรื่องของการห้ามการใช้รถยนต์ รถจักรยานยนต์ และเรือกลที่ก่อให้เกิดควันอันเป็นอันตรายหรือ

⁶⁸ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50, 53.

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 60.

เสื่อมเสียนามยแก้ประชาชน หรือมีระดับเสียงอันเป็นการเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชน นอกจากนี้ยังมีกำหนดในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเสียง อากาศ และความสั่นสะเทือนอีกหลายข้อด้วยกัน

4. พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่ควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อยของการจราจรทางบกเพื่อคุ้มครองชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยและทรัพย์สินของประชาชน⁷⁰

5. พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่ควบคุมรถที่นำมาใช้ในการขนส่งทางบกให้มีสภาพมั่นคงแข็งแรง มีเครื่องอุปกรณ์และส่วนควบถูกต้องตามมาตรฐานที่กำหนดในกฎกระทรวง

6. พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้รถประเภทต่าง ๆ และยังมีการกำหนดในเรื่องการตรวจสอบรถยนต์ที่จะนำมาจดทะเบียน ซึ่งรวมถึงการตรวจระบบไอเสียและระบบระงับเสียง⁷¹

7. พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 25 ที่บัญญัติว่าด้วยเรื่องของเหตุรำคาญอันเกิดจากการกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่นละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใดจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

8. พระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ในสถานที่สาธารณะ โดยการห้ามสูบบุหรี่ในบางสถานที่ หรือการจัดเขตให้สูบบุหรี่โดยเฉพาะหรือโดยวิธีอื่น ๆ

3.1.3.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับมลพิษจากโรงงานและอุตสาหกรรม

กฎหมายในส่วนนี้นับได้ว่าเป็นกฎหมายที่มุ่งควบคุมการเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษของโรงงานและอุตสาหกรรม ไม่ว่า มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ เสียง ความสั่นสะเทือนและของเสียอันตราย ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัตินิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2520

1. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มุ่งดูแลการดำเนินงานของโรงงาน โดยเฉพาะโรงงานที่อาจเกิดอันตรายจากการประกอบกิจการจึงต้องมีการควบคุมการจัดตั้งอย่างเคร่งครัด ตลอดจนในเรื่องของความปลอดภัยของโรงงาน อาทิ การกำจัดขยะ สิ่งปฏิกูล และ

⁷⁰ พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 6.

⁷¹ พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 7.

วัสดุที่ไม่ใช่ การควบคุมการระบายน้ำเสียจากโรงงาน การควบคุมการระบายอากาศเสียออกจากโรงงาน และการควบคุมมลพิษทางเสียงจากโรงงาน เป็นต้น

2. พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่มีบทบาทในการควบคุมการประกอบกิจการในโรงงานและการปล่อยมลพิษออกจากโรงงาน โดยกฎหมายนี้บัญญัติให้มีการจัดตั้ง “การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย” ขึ้น เรียกโดยย่อว่า “กนอ.” มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์จัดหาที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมปรับปรุงที่ดินเพื่อให้บริการหรือจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินการของผู้ประกอบการอุตสาหกรรม⁷² หรือกล่าวโดยสรุปแล้ว ก็คือ กฎหมายฉบับนี้ เป็นการควบคุมเรื่องการก่อสร้างโรงงาน การปล่อยมลพิษออกจากโรงงาน การสาธารณสุข และการรักษาสสิ่งแวดล้อมในเขตการนิคมอุตสาหกรรม

3.1.4 กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

กฎหมายในกลุ่มนี้เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลัก โดยมีมาตรการในการให้ความคุ้มครองทรัพยากรเหล่านั้นไปด้วย ซึ่งประเทศไทยได้มีการประกาศใช้กฎหมายประเภทนี้มาเป็นเวลานานแล้ว กฎหมายในกลุ่มนี้สามารถจัดแบ่งตามประเภทของทรัพยากรที่ได้รับความคุ้มครองได้หลายประเภท ตัวอย่างเช่น พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484, พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490, พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 เป็นต้น

3.1.5 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนเมือง

ปัญหาของชุมชนเมืองจัดเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมทางด้านสังคม ลักษณะของปัญหาโดยทั่วไปจะเป็นปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย การสาธารณสุข ความเดือดร้อนรำคาญ ความแออัด ความสกปรก และอื่น ๆ กฎหมายในกลุ่มนี้จะเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขปัญหานั้น โดยเฉพาะ ตัวอย่าง เช่น พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น

⁷² พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 6, 10, (2522).

3.1.6 กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

กฎหมายในกลุ่มนี้เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับการจัดการและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมอันได้แก่ โบราณสถาน ศิลปวัตถุ รวมทั้งสถานที่ทางธรรมชาติอันมีค่า ตัวอย่างของกฎหมายในกลุ่มนี้ได้แก่ พ.ร.บ.โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. 2518 และ พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น

3.1.7 กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งและอาญาจากปัญหาสิ่งแวดล้อม

กฎหมายในกลุ่มนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการความรับผิดและการชดเชยค่าเสียหายในทางแพ่งจากผู้ซึ่งสร้างปัญหาให้กับสิ่งแวดล้อมและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวและบทลงโทษทางอาญาต่อผู้ที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างของกฎหมายในกลุ่มนี้ได้แก่ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น

3.1.7.1 ความรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁷³

1. เรื่องละเมิด⁷⁴ ความผิดในเรื่องนี้เป็นหลักกฎหมายพื้นฐานสำคัญอย่างหนึ่งของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นของประเทศไทยหรือต่างประเทศ ในกรณีของเรื่องสิ่งแวดล้อมนี้การพิจารณาคดี อันเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อให้เกิดมลพิษนั้นเป็นการละเมิดหรือไม่นั้นต้องพิจารณาก่อนว่า การกระทำของผู้ก่อให้เกิดมลพิษนั้นเข้าลักษณะของกฎหมายละเมิดหรือไม่ และมีความเสียหายเพียงใด แต่อย่างไรก็ดี ปัญหาในการพิสูจน์ว่าจำเลยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้โจทก์เสียหายนั้นเป็นการยากต่อการพิสูจน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของผู้ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นโรงงานขนาดใหญ่และการดำเนินงานที่ซับซ้อน ทำให้ลำบากแก่โจทก์ในการพิสูจน์ และอาจส่งผลให้การฟ้องร้องคดีต่อศาล อีกประการคือการสะสมของสารพิษในร่างกายนั้นอาจเป็นล่าช้าในการแสดงออกทางร่างกายซึ่งทำให้ในทางกฎหมายการเสียหายทางละเมิดนั้นยากหรือไม่อาจเรียกได้ว่าได้รับความเสียหายตามประมวลกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420⁷⁵

⁷³ สิทธิพร สุริวงค์, ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, การศึกษาอิสระนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551), 61-67.

⁷⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

⁷⁵ อานาจ วงศ์บัณฑิต, ความรับผิดทางแพ่ง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, (กรุงเทพฯ: กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2536), 2.

2. เรื่องการครอบครองดูแลทรัพย์สินอันตราย เรื่องนี้กำหนดในมาตรา 437⁷⁶ เมื่อดูตามตัวบทมาตรานี้ บทบัญญัติที่ใช้บังคับกับความเสียหายอันเกิดจากทรัพย์สินอันตรายนี้ มิได้ครอบคลุมกรณีที่มีความเสียหายเกิดจากมลพิษทั้งหมด กล่าวคือ คำว่า “ทรัพย์สินอันตราย” นั้นแยกเป็น 3 ประเภท คือ ทรัพย์สินอันตรายโดยสภาพ ทรัพย์สินอันตรายโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ และทรัพย์สินอันตรายโดยกลไกของทรัพย์สิน สำหรับทรัพย์สินอันตรายประเภทที่ 2 และ 3 นั้นโดยสภาพของตัวทรัพย์สินไม่เป็นอันตรายแต่จะเกิดอันตรายก็ต่อเมื่อมีการนำมาใช้ หรือทำให้เคลื่อนไหว ซึ่งมีการนำมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมน้อยมาก แต่ที่นำมาใช้มากนั้นเป็นทรัพย์สินที่เป็นอันตรายโดยสภาพ เช่น การระเบิดของแก๊ส ดังนั้นความรับผิดชอบตามมาตรา 437 จึงมีการนำมาใช้บังคับความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมในบางกรณี

3. เรื่องการใช้สิทธิอันเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญ หลักเกณฑ์นี้ปรากฏในมาตรา 1337 มาจากหลักเรื่องเหตุเดือดร้อนรำคาญ Nuisance ในระบบกฎหมาย Common Law เหตุเดือดร้อนรำคาญตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 นี้ เกิดจากการใช้สิทธิของบุคคล ซึ่งหากไม่บทบัญญัตินี้แล้วบุคคลนั้นคงไม่มีความผิดเพราะเป็นการใช้สิทธิของเขา แต่มาตรา 1337 นั้นกำหนดว่าการใช้สิทธินั้นจะทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นเสียหายหรือเดือดร้อนเกินสมควรไม่ได้ ในเรื่องนี้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องคือ⁷⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3407/2535 จำเลยตอกเสาเข็มปลูกสร้างอาคารโรงงาน 16 ชั้น ทำให้โจทก์ทนทุกข์ทรมานแสนสาหัส นอนไม่หลับเพราะหนาว ฝุ่นละอองจากการก่อสร้างทำให้บ้านเรือนสกปรก บ้านสิ้นสะเทือน หินและไม้ ตกลงมาบนหลังคาบ้านโจทก์ อาจเกิดอันตรายต่อโจทก์และบริวารได้ ไม่ปรากฏว่าความทนทุกข์ทรมานแสนสาหัสดังกล่าว เป็นอันตรายต่อร่างกายหรือจิตใจ แต่เรื่องเสียหายต่ออนามัยและสิทธิที่จะอยู่อย่างสงบไม่ถูกรบกวนเพราะความทรมาณนอนไม่หลับอันเนื่องมาจากฝุ่นละออง เสียงจากการก่อสร้าง อันได้แก่การตอกเสาเข็มและความหวาดระแวงอันเกิดจากสิ่งของตกลงบนหลังคาอันอาจเกิดอันตรายแก่อาคารและผู้อยู่อาศัย เหตุการณ์เช่นนี้เกิดอยู่ตลอดเวลาประมาณ 2 เดือน ทำให้โจทก์

⁷⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 437 “บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอย่างใด ๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่ยานพาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง

ความข้อนี้ให้ใช้บังคับตลอดถึงบุคคลผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพหรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้น”

⁷⁷ วิชา มหาคุณ, การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้กฎหมาย, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ประชุมองค์การสหประชาชาติ, 2544), 15.

เสียหายแก่นามัย รวมทั้งสิทธิส่วนตัวที่จะมีความเป็นอยู่อย่างมีความสุข ทั้งร่างกายและจิตใจ โจทก์จึงมีสิทธิที่ได้รับค่าเสียหายในส่วนนี้

3.1.7.2 ความรับผิดชอบทางกฎหมายอาญา⁷⁸

1. ความรับผิดชอบทางอาญาตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทุกฉบับมีการกำหนดโทษทางอาญาไว้ อาทิ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสงวนหรือคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น ต่างก็กำหนดโทษทางอาญาไว้ เป็นความผิดต่อแผ่นดินที่เจ้าพนักงานเท่านั้นจึงจะมีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาประชาชนโดยทั่วไปไม่มีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีด้วยตนเอง ได้แต่แจ้งความร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานเพื่อให้ดำเนินการ มีคดีหลายคดีที่เกี่ยวกับปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น เช่น กรณีมลพิษทางอากาศที่โรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง และมาบตาพุด จังหวัดระยอง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงควรพิจารณาว่าโทษทางอาญาที่นำมาใช้หรือกระบวนการในการจัดการปัญหามลพิษนั้น มีผลที่น่าพอใจหรือไม่

2. ความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายอาญา ในเรื่องนี้ได้กล่าวแล้วแต่ต้นในรายละเอียดเรื่องของมลพิษทางน้ำ ซึ่งได้แก่ ความผิดอาญา ตาม มาตรา 375, 380

3.2 การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยว⁷⁹ และจัดการปกครองในลักษณะที่เน้นหนักการรวมศูนย์อำนาจการปกครองคล้ายคลึงกับประเทศไทย การจัดระเบียบราชการการบริหารประเทศแบ่งออกเป็นสามส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในราวศตวรรษที่ 12 มีการรวมกลุ่มของประชาชนในลักษณะที่เป็นเมือง และการรวมกลุ่มที่เรียกว่า “คอมมูน” (commune) หรือเทศบาลโดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ การปกป้องผลประโยชน์ของตนเองจากภัยอันตรายต่างๆ การรวมกลุ่มนี้ทำให้เกิดความผูกพันทางสังคมขึ้นและทำให้วิวัฒนาการไปสู่การต้องการปกครองตนเองอย่างอิสระ เกิดความเคลื่อนไหวที่จะแยกตัวปกครองตนเอง และต่อมาได้เกิดการรวมตัวที่มีความ

⁷⁸ สิทธิพร สุริวงค์, ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, การศึกษาอิสระนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551), 73-74.

⁷⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส, โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร, 2543), 1-7.

กว้างกว่า คอมมูน พัฒนาไปสู่การเป็นจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัด (département) ในปัจจุบันฝรั่งเศสมีจังหวัดอยู่ทั้งหมดประมาณ 100 แห่ง หลาย ๆ จังหวัดรวมกันเรียกว่าภาคหรือ มณฑล (région) โดยที่จังหวัดที่ใหญ่ที่สุดในภาคนั้นจะเป็นที่ตั้งของที่ว่าการภาค และผู้ว่าราชการ จังหวัดที่เป็นตั้งของภาคก็จะทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการภาค ภาคไม่มีสถานะเป็นส่วนภูมิภาคมีสถานะ เป็นส่วนท้องถิ่นนอกจากจังหวัดที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคแล้วก็มีอำเภอ (arrondissement) ซึ่งใน จังหวัดหนึ่งจะมีอำเภออยู่ 3-4 อำเภอ และแต่ละอำเภอนั้นจะมีนายอำเภอเป็นข้าราชการที่เป็นตัวแทน ของรัฐในแต่ละอำเภอ ยกเว้นอำเภอที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด ปัจจุบันมีอำเภออยู่ประมาณ 320 แห่ง การปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสนี้มีเทศบาลหรือคอมมูนที่รับภาระงานต่าง ๆ ของภูมิภาคใน เขตเทศบาลทำให้ไม่มีตำบลหรือหมู่บ้านเหมือนกับประเทศไทย นอกจากนี้ฝรั่งเศสยังมีการ แบ่งแยกพื้นที่เป็นกังตอง (canton) แต่ก็ไม่ได้เป็นเขตปกครองพื้นที่เป็นเพียงเขตในการเลือกตั้ง เท่านั้น การปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสจึงได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ ดินแดนโพ้นทะเลทั้งนี้เป็นไปตามที่มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญ ที่กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นมาตรา

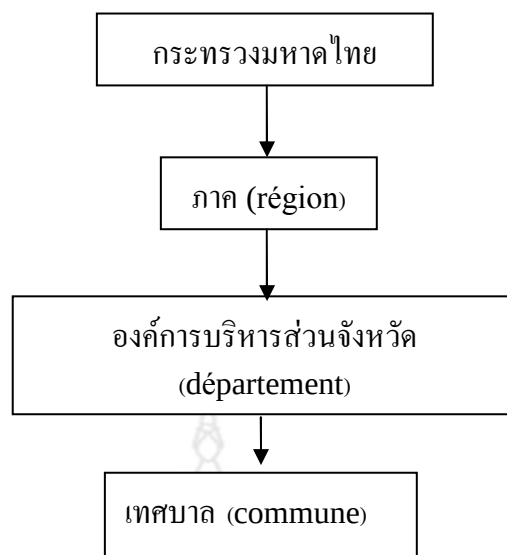
72⁸⁰



⁸⁰มาตรา 72 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด และดินแดนโพ้นทะเล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นให้จัดตั้งได้โดยกฎหมาย

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีสิทธิปกครองตนเองโดยอิสระ โดยสภาท้องถิ่นที่มาจากการ เลือกตั้ง ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย

ในจังหวัดและดินแดนทั้งหลาย ให้มีผู้แทนของรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ ของชาติ การกำกับดูแลทางปกครองและการบังคับการให้มีการเคารพกฎหมาย



ภาพที่ 3.1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย⁸¹

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศสในด้านสิ่งแวดล้อม⁸²

3.2.1 ภาค (région)⁸³

การจัดตั้งภาคนั้นมีความพยายามจัดตั้งมาแต่ปี ค.ศ. 1960 เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของส่วน การในการจัดทำบริการสาธารณะ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1972 ประเทศฝรั่งเศสได้มีรัฐบัญญัติจัดตั้ง “ภาค” ขึ้นโดยให้มีสถานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ (établissement public) มีหน้าที่ในการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตภาคนั้น จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1982 จึงมีรัฐบัญญัติลงวันที่ 2 มีนาคม จึงได้จัดตั้งภาคเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาคนั้นประกอบไปด้วยองค์กร 3 องค์กร คือ สภาภาค (conseil régional) ประธานสภาภาค (président du conseil régional) และคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (comité économique et social) อำนาจหน้าที่ของภาคนั้นเป็นไปตามอำนาจของสภาภาค โดยมีประธานสภาภาคและ คณะทำงานทำหน้าที่ในเรียกประชุมสภาและเตรียมการประชุม ส่วนคณะกรรมการเศรษฐกิจและ สังคมทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของสภาภาคและประธานสภาภาคในเรื่องของเศรษฐกิจและ

⁸¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2549), 192.

⁸² นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2544), 80.

⁸³ เรื่องเดียวกัน, 58 -62.

สังคมต่าง ๆ เช่น การให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณของภาค แผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของภาค เป็นต้น

ภาคนับว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาลมากที่สุดที่รับผิดชอบดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ภาคนี้ต้องทำแผนพัฒนาร่วมกับรัฐบาลในหลาย ๆ ด้านและแผนพัฒนาของภาคก็จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาชาติ ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็เช่นเดียวกัน ภาคก็ต้องมีการจัดทำแผนในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่ไว้ โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องของโครงการกิจกรรมที่เป็นไปในพื้นที่ในระดับภาคหรือการรักษารูปภาพสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น รวมไปถึงในเรื่องของการต่อต้านมลพิษทางอากาศและเสียงด้วย นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในเรื่องของสุขภาพอนามัย การจัดการดูแลสวนสาธารณะ ทั้งนี้โดยวิธีการจัดทำแผนพัฒนาในระดับภาคเพื่อให้จังหวัดและเทศบาลนำไปเป็นแนวทางในการดำเนินการ และนอกจากนี้ภาคยังสามารถจัดตั้งอุทยาน (parcs naturels) ได้ด้วย จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจแก่ภาคในการจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับประเทศไทยในเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพียงแต่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่รวมจังหวัดหลาย ๆ จังหวัดไว้ในภาคเดียวกัน ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของภาคจึงเป็นเรื่องของกิจกรรมที่มีขนาดใหญ่ร่วมกับรัฐ

3.2.2 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินี้ อำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ก็เช่นเดียวกับภาคเพียงแต่จะเน้นเพียงแต่พื้นที่ของจังหวัดทั้งนี้ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับภาคที่จังหวัดนั้น ๆ มีพื้นที่ในภาคนั้น เป็นเวลานานแล้วที่เดิมจังหวัดนั้นรับผิดชอบแต่พื้นที่ชนบท (espace rural)⁸⁴ ซึ่งต่อมากฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 31 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบในการจัดทำแผนให้ความช่วยเหลือทางด้านวัสดุอุปกรณ์แก่พื้นที่ชนบท ซึ่งจังหวัดจะต้องร่วมมือกับเทศบาลในการปรับปรุงพื้นที่ดินให้สามารถทำประโยชน์ได้ นอกจากนี้จังหวัดยังมีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกหลายกรณี เช่น ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของตน ป้องกันและดูแลสถานที่ธรรมชาติต่าง ๆ แหล่งท่องเที่ยว การจัดทำแผนที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวภายในจังหวัด ตลอดจนการจัดทำแผนเกี่ยวกับสาธารณะภัยต่าง ๆ เช่น อุทกภัย วาตภัย เป็นต้น นอกจากนี้นับแต่ปี ค.ศ. 1972

⁸⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2544),

เป็นต้นมาจังหวัดยังมีหน้าที่ในการดูแลรักษาดูแล การก่อสร้างถนน การจัดการในเรื่องเกี่ยวกับที่พักอาศัย โดยจะต้องมีการปรึกษาร่วมมือกับเทศบาล จังหวัดที่อยู่ในภาคเดียวกัน ในเรื่องของผังเมืองเองก็เช่นกัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ต้องมีส่วนในการจัดทำแผนการใช้ที่ดิน และแผนแม่บทด้านการผังเมืองของเทศบาล และนอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการดูแลพื้นที่สีเขียว (espace vert) ตามประมวลกฎหมายผังเมือง มาตรา 142-1

3.2.3 เทศบาล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนี้ก็เป็นผลสืบมาจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ ที่ให้อำนาจหน้าที่แก่เทศบาลเช่นเดียวกับที่กล่าวไว้ข้างต้นในกรณีของภาคและองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพียงแต่ความชัดเจนของอำนาจหน้าที่ที่มีขึ้นนั้นแตกต่างกันเพียงพื้นที่ในการจัดการและความใกล้ชิดระหว่างท้องถิ่นกับรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความใกล้ชิดกับประชาชนหรือชุมชนมาก ในการปฏิบัติย่อมมีความผูกพันใกล้ชิดกันมากขึ้นเป็นลำดับ เทศบาลเองอำนาจหน้าที่ที่เป็นการทำอย่างเจาะจงได้แก่ การจัดให้มีน้ำประปาและการรักษาความสะอาด (assainissement)⁸⁵ การเก็บขยะมูลฝอย และการดูแลรักษาพื้นที่สาธารณะในเขตเทศบาล นอกจากนี้ยังได้รับอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากกฎหมายกระจายอำนาจ รวมไปถึงการให้ข้อคิดเห็นในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในส่วนเกี่ยวกับการเดินทางท่องเที่ยวภายในเขตจังหวัด ในเรื่องของการจัดการผังเมืองเทศบาลก็มีหน้าที่จัดทำแผนแม่บทด้านผังเมือง ตามมาตรา 122-1-1 แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง โดยแผนแม่บทดังกล่าวจะต้องผ่านการปรึกษาหารือกับสภาจังหวัด และสภาภาค นอกจากนี้เทศบาลยังมีอำนาจในการจัดทำแผนการถือครองที่ดิน ตามกฎหมายผังเมืองมาตรา 123-3

นอกจากนี้สืบจากแนวคิดและหลักการของที่มาของกฎหมายสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศสที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การดำเนินการในเรื่องของการจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นฝรั่งเศสจึงมีการดำเนินการโดยใช้หลักการดังกล่าวในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้จากเรื่องความสามารถของชุมชน (les compétences communales) ซึ่งชุมชนมีการจัดระเบียบของการใช้อำนาจในเรื่องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม นั้นหมายถึงในเรื่องของการป้องกันดูแลรักษา การบริหารจัดการ อาทิ เช่น การผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม การจัดการโครงการที่เกี่ยวกับชุมชนหรือการสาธารณะ การจัดทำผังเมืองจะต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม (มาตรา L 122-1 ตาม

⁸⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2544),

ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม) นอกจากนี้ยังมีเรื่องของการทำงานโดยความร่วมมือระหว่างชุมชนและสภาท้องถิ่นในเรื่องการป้องกันมรดกทางสถาปัตยกรรมเมืองและสภาพภูมิประเทศ การป้องกันความเสี่ยงในเรื่องของเทคโนโลยีและธรรมชาติ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นการนำแนวคิดหลักการในเรื่องสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น และภาคที่จะต้องร่วมมือกับรัฐในการดำเนินการ ในขณะที่เดียวกันมาตรา 110 แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง (code de l'urbanisme) มีการบัญญัติว่า แผ่นดินฝรั่งเศสเป็นทรัพย์สินสมบัติร่วมกันของคนในชาติ ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบและบำรุงรักษา นอกจากกฎหมายเหล่านี้แล้วยังมีกฎหมายเฉพาะเรื่องออกมาวางหลักเกณฑ์ในเรื่องการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับน้ำ (กฎหมายลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1992) กฎหมายเกี่ยวกับชายฝั่ง ทะเล อากาศ การสร้างอ่างเก็บน้ำ หรือกฎหมายควบคุมการล่าสัตว์ เป็นต้น

ตารางที่ 3.1 อำนาจหน้าที่ในเรื่องการผังเมืองและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองท้องถิ่น
ฝรั่งเศส⁸⁶

ประเภทของภารกิจ	เทศบาล (commune)	จังหวัด (département)	ภาค (région)
การผังเมือง สิ่งแวดล้อมและ ทรัพย์สิน (ตั้งแต่ ค.ศ. 1983)	จัดทำแผนแม่บท (schéma directeurs) และแผนการใช้ที่ดิน (POS) ออกใบอนุญาต ก่อสร้าง	กำหนดระยะทาง สำหรับการเดิน พักผ่อน	ดูแลสวนสาธารณะใน เขตภาค
สวัสดิการสังคม และสุขอนามัย (ตั้งแต่ ค.ศ. 1984)	ร่วมมือกับจังหวัด ทางการเงินเพื่อ การดำเนินการ เกี่ยวกับสวัสดิการ สังคมและสุขภาพ	ให้ความช่วยเหลือ ทางด้านสวัสดิการ สังคมแก่เด็ก ครอบครัว คนพิการ ผู้สูงอายุ ป้องกัน	ดูแลเรื่องสุขอนามัย

⁸⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2544),

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเภทของภารกิจ	เทศบาล (commune)	จังหวัด (département)	ภาค (région)
สวัสดิการสังคม และสุขอนามัย (ตั้งแต่ ค.ศ.1984)	สามารถให้ความ ช่วยเหลือด้าน สวัสดิการสังคมบาง กรณีที่เป็นกรณี เร่งด่วนดูแลเรื่อง สุขอนามัย	วันโรคและ โรคมะเร็งช่วยเหลือ หญิงมีครรภ์และเด็ก เล็กกำกับดูแลองค์กร ด้านสวัสดิการสังคม ในเขตจังหวัดดูแล เรื่องสุขอนามัย	

การจัดการประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ได้ชื่อว่ามีประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการทางด้านกฎหมายมาเป็นเวลายาวนานและเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายในอีกหลาย ๆ ประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับ สิทธิ เสรีภาพ และมีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในหลาย ๆ ด้าน ดังจะเห็นได้จากปฏิญญามนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 และอารัมภบทของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 ซึ่งมีสถานะเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้ในปัจจุบัน (ค.ศ. 1958)⁸⁷ นอกจากนี้ประเทศฝรั่งเศสยังมีการเข้าร่วมเป็นภาคีในสนธิสัญญาระหว่างประเทศในด้านคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในเรื่องต่างๆอีกหลายเรื่อง แต่ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ประเทศฝรั่งเศสยังตามหลังประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศ อาทิ เช่น ประเทศเยอรมนี สเปน อิตาลี เบลเยียม สหรัฐอเมริกา บราซิล จีน รวมทั้งประเทศไทย ทั้งนี้เนื่องจากไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน ถึงแม้ว่าประเทศฝรั่งเศสจะมีการจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (ปี ค.ศ. 2000) ซึ่งบัญญัติหลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมขึ้นพื้นฐาน และรวบรวมกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้เป็นหมวด หมู่แล้วก็ตาม แต่หลักการในเรื่องสิ่งแวดล้อมขึ้นพื้นฐานเหล่านี้ยังอยู่ในฐานะกฎหมายธรรมดา มิได้มีสถานะเทียบเท่ากับสิทธิขั้นพื้นฐานสำคัญ ๆ ทั้งหลายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือมีสถานะเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ จนกระทั่งมีการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส โดยการริเริ่มของประธานาธิบดี Jacques Chirac ซึ่งเป็นประเด็นใหญ่ ๆ ในการ

⁸⁷ วรรณดา ตีระสังกะ, สิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส: หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อม (La charte de l'environnement), 2552, ออนไลน์.

แก้ไขครั้งนี้คือ การยอมรับสิทธิมนุษยชนในด้านมีค่าเทียบเท่ากับสิทธิขั้นสิ่งแวดล้อม ให้พื้นฐานอื่น ๆ ในรัฐธรรมนูญและยกระดับหลักการขึ้นพื้นฐานของสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏอยู่ในร่าง “กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม” (la charte de l’environnement) ให้มีสถานะสูงกว่ากฎหมายทั่วไป โดยรูปแบบในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ คือ ให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่อยู่ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยบัญญัติให้ประชาชนชาวฝรั่งเศสยึดมั่นในสิทธิและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในร่าง “กฎบัตรว่า ด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อม” และนำเอาร่าง “กฎบัตรว่า ด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อม” นี้ มาบัญญัติแนบท้ายไว้ในภาคผนวกของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (“อารัมภบท ประชาชนชาวฝรั่งเศสขอแสดงความยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง เมื่อ ปี ค.ศ. 1789 ซึ่งได้รับการยืนยันและขยายความโดยอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1946 รวมทั้งบรรดาสหสิทธิและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎบัตรว่า ด้วยสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2004)

หลักการหรือบทบัญญัติในร่าง “กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อม” นี้ได้มีการนำมาให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในระดับประเทศ ตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 2003 และต่อมาได้มีการนำสู่การเข้าบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สำหรับสิ่งที่น่าสนใจในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ได้บัญญัติถึงหลักการและแนวความคิดสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสุขภาพสิ่งแวดล้อมไว้ เช่น หลักในการมีส่วนร่วมของประชาชน และการเข้าถึงข้อมูลในด้านสิ่งแวดล้อม หลักการในเรื่องความรับผิดชอบสิ่งแวดล้อม หลักในเรื่องการป้องกัน หลักการในการระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหาย และแนวความคิดในเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน

หลักการดังกล่าวส่วนใหญ่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995 และรวบรวมเป็นประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศสมาแล้วตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 แต่การยกฐานะหลักการต่าง ๆ เหล่านี้ให้มีฐานะเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญ และสิทธิมนุษยชนพื้นฐานในด้านอื่น ๆ มีผลที่ตามมาคือ การออกกฎหมายลำดับรองทั้งหลายนั้น จำต้องคำนึงถึงหลักการหรือแนวความคิดดังกล่าว อีกทั้งจะออกกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับหลักการที่กำหนดไว้ในกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมิได้ ทั้งนี้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถควบคุมตรวจสอบการออกกฎหมายเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งกับกฎบัตรดังกล่าวได้ อีกทั้งยังมีผลที่ตามมาต่อการจัดสรรงบประมาณของรัฐที่จำต้องคำนึงถึงการอนุรักษ์รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรดังกล่าวด้วย

การที่ประเทศฝรั่งเศสได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีการกล่าวถึงการจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อมนี้เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรม โดยกำหนดให้อยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ อันเป็นการตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ ตลอดจนถึงแนวคิดในการใช้ การอนุรักษ์รักษา

ทรัพยากรธรรมชาติ และในทางกฎหมายเป็นการยกค่าของหลักการและแนวคิดที่สำคัญ ๆ ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ให้ทัดเทียมกับหลักสิทธิมนุษยชนด้านอื่น ๆ ที่รัฐกำหนด

กฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสจะเป็นเรื่องที่กฎหมายได้วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมของมนุษย์และสิ่งที่เป็นธรรมชาติ (le droit de l'environnement a pour objet l'étude du droit relatif à l'interaction entre les activités humaines et le milieu naturel) โดยได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในต่างที่มากัน

ตามหลักกฎหมายดังกล่าวประเทศฝรั่งเศสได้มีการกำหนดหน้าที่ในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยได้แยกที่มาในแต่ละส่วนดังนี้

3.2.4 ที่มาของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส

3.2.4.1 ระหว่างประเทศ (les sources internationales) โดยแบ่งออกเป็น 4 เรื่องด้วยกัน คือ 1) การประชุมของกรุงสต็อกโฮล์ม (la conférence de Stockholm)

1. การยื่นข้อเสนอของ Rio (le sommet de Rio)
2. สนธิสัญญาระหว่างประเทศ (les traités internationaux)
3. หลักกฎหมายทั่วไป (la jurisprudence)

3.2.4.2 ที่มาจากการร่วมมือระหว่างประเทศ (les sources communautaires)

โดยแบ่งออกเป็น 2 เรื่องด้วยกัน คือ

1. การป้องกันสิ่งแวดล้อมภายใต้กฎเกณฑ์พื้นฐานตามสนธิสัญญากรุงโรม (la protection de l'environnement sur la base du Traité de Rome)
2. โครงร่างหรือกรอบแผนงานหรือแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อม (le cadre général posé par les programmes d'action)

3.2.4.3 ที่มาจากประชาชน (les sources françaises) แบ่งออกเป็น 3 ทางด้วยกันคือ

1. รัฐธรรมนูญ (la constitution)
2. กฎหมายทั่วไป (la loi)
3. ตัวบทกฎหมายสิ่งแวดล้อม (le code de l'environnement)

3.2.5 แนวคิดและหลักการสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมประเทศฝรั่งเศส

จากที่กล่าวมาข้างต้นที่มาของกฎหมายสิ่งแวดล้อม มีที่มาหลายทางโดยสามารถสรุปแนวคิดและหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสได้ โดยที่มาดังกล่าวกลายเป็นที่ยอมรับในหลักการสำคัญและนำไปใช้หรือเรียกเรื่องดังจะเห็นได้จาก การนำแผนการปฏิบัติการจากนานาชาติมาเป็นแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น มีปรากฏให้เห็นได้จาก กฎหมายสิ่งแวดล้อมสากล อเล็กซองด์ คิส (Alexandre Kiss) ได้ยกหลักการในเรื่องสิ่งแวดล้อมทำให้เป็นจริงอย่างเป็นรูปธรรมขึ้นที่ Stockholm และกลายเป็นเรื่องที่ได้รับการยืนยันที่กรุงริโอ (Rio) พร้อมกับหลักการอื่น ๆ และหลักการเหล่านี้สามารถทำได้โดยการบูรณาการสนธิสัญญาระหว่างประเทศต่าง ๆ และหลักการนี้เองได้ถูกนำมาเป็นร่างของกฎหมายที่มีส่วนเสริมมาตรการในการรักษาสภาพแวดล้อม ซึ่งก็ได้มีการระบุไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสทุก ๆ หลักการพบว่าเป็นแนวคิดตามการป้องกันสิ่งแวดล้อมที่เป็นเรื่องที่น่ากังวลถึงเพื่อนมนุษย์ชาติทั้งสิ้น แนวคิดและหลักการสำคัญของกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสมีหลักใหญ่ที่สำคัญอยู่ 7 ประการ⁸⁸ คือ

3.2.5.1 แนวคิดในเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน (le développement durable)

แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้ เป็นหลักการอนุรักษ์ที่เป็นหลักการดั้งเดิมในเรื่องของการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป้าหมาย คือ การอนุญาตให้มีการใช้ทรัพยากรการฟื้นฟู หรือการใช้ที่ไม่ทำให้เสียหาย และการธำรงรักษาหรือการฟื้นฟูทรัพยากร แนวคิดนี้เน้นในเรื่องของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพอย่างสูงสุด ความต่อเนื่องของประโยชน์และผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ตามรายงาน Brundtland ในปี ค.ศ. 1987 ได้นิยามการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า “การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันโดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความต้องการของคนรุ่นอนาคต” การพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงไม่สามารถที่จะวัดด้วยตัวเลขของอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่ยังต้องพิจารณาถึงความผาสุกของประชาชนในชาติ ทั้งในด้านคุณภาพชีวิต ระดับการศึกษา ภาวะโภชนาการ การกระจายรายได้ที่เป็นธรรมและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นการพัฒนาที่มีผลระยะยาวมากกว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว และหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้ได้รับการยืนยันอีกครั้งในคำประกาศกรุงริโอ (Rio) ในปี ค.ศ. 1992 ดังนี้ ข้อที่ 3 ของคำประกาศกรุงริโอ “กฎของการพัฒนาอย่างยั่งยืนต้องเป็นไปตามความจริงอย่างเป็นธรรมตามความต้องการที่สัมพันธ์ต่อการพัฒนา และสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในปัจจุบันและอนาคต”

⁸⁸ Roche, C., *L'essentiel du droit de l'environnement*, 2nd ed., (Paris: EJA, 2006), 22-62.

ปัจจุบันได้เกิดแนวคิดของการพัฒนาในเรื่องของระบบนิเวศน์ซึ่งหมายถึงแนวความคิดที่จำเป็นต่อการพัฒนาที่ตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยในการประชุมสากล นานาชาติในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของประชากรกับการพัฒนา ในปี ค.ศ. 1994 ณ กรุงโคโร การประชุมสุดยอดสากลเพื่อการพัฒนาสังคม ปี ค.ศ. 1995 ณ กรุงโคเปนเฮเกน การประชุมสากลเรื่องสตรีในปี ค.ศ. 1995 ณ กรุงปักกิ่ง การประชุมในหัวข้อการตั้งสถาบันมนุษยชน ปี ค.ศ. 1996 ณ กรุงฮิสตันบูส์ จนกระทั่งมีการประชุมการพัฒนาอย่างยั่งยืน ณ กรุงโจฮันเนสเบิร์ก ในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 2002 ที่ได้มีการแถลงการณ์ในการใช้นโยบายและแผนการดำเนินการ ในการต่อสู้ความยากจน การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรบริโภคและพืชผลที่ไม่สามารถมีชีวิตอยู่ได้ การป้องกันและการจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ การเปลี่ยนแปลงของโลกทางด้านเทคโนโลยี การสาธารณสุข และสุดท้ายการพัฒนาอย่างยั่งยืนและวิธีการปฏิบัติและขอบเขตของการพัฒนาอย่างยั่งยืน และการประชุม ณ กรุงโจฮันเนสเบิร์กครั้งนี้ นับว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลในหลายประเทศ ที่จะให้ปฏิญญาต่อการจัดเตรียมแผนปฏิบัติการ 21 (agenda 21) ให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป

ในระดับชุมชน สำหรับประเทศฝรั่งเศส สืบเนื่องจาก “ยุทธศาสตร์ของสหภาพยุโรปต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน” ได้บัญญัติไว้ใช้ในปี ค.ศ. 2001 ซึ่งแนวทางนี้ได้เสริมสร้างความร่วมมือของความแตกต่างในด้านนโยบาย เช่น การอนุญาตให้คนได้เข้าถึงการใช้น้ำ การลดผลเสียในด้านผลิตภัณฑ์ทางเคมี ทำให้ประเทศยุโรปต้องมีการนำแนวทางดังกล่าวมาดำเนินการ ประเทศฝรั่งเศสเองได้ก่อตั้งสภาพพัฒนาอย่างยั่งยืนแห่งชาติขึ้น ในปี ค.ศ. 2003 ทั้งนี้สภาพพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้ได้ร่วมทำงานต่อนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืน ให้คำปรึกษา และให้คำแนะนำในการพัฒนาอย่างยั่งยืน สภาพพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้ประกอบไปด้วยผู้แทนจากชุมชนท้องถิ่น จำนวน 90 คน เครือข่ายทางเศรษฐกิจ และอาชีพต่าง ๆ สมาคม บุคลากรผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนของกระทรวงการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่แต่งตั้งมีฐานะเป็นผู้แทนของนายกรัฐมนตรี และผู้แทนระหว่างกระทรวงเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน จะมีการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงในการเตรียมหรือสนับสนุนการบริหารยุทธศาสตร์แห่งชาติในการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ยุทธศาสตร์แห่งชาตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. พัฒนาในด้านการข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วม และการศึกษา
2. อนุญาตให้เขต เมือง ชนบท ชายฝั่งทะเล ได้ตระหนักถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน (ความเสียหายต่อระบบนิเวศน์ การพัฒนาแผนปฏิบัติการ (agenda 21) สนับสนุนองค์กรที่บูรณาการในเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน
3. การปรับปรุงการบูรณาการการพัฒนาอย่างยั่งยืนในเรื่องของพลังงาน การคมนาคมขนส่งและการเกษตร

4. ให้ข้อมูลหรือแจ้งประชาสัมพันธ์ความเสียหายทางสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

5. ผลักดันให้การบริการของรัฐมีประสิทธิภาพที่ดีขึ้นและสร้างความมั่นคงกับนานาชาติ ตามวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับแผนปฏิบัติการ เช่น การต่อสู้กับความยากจน การศึกษาในเรื่องสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ปัจจุบันในทางปฏิบัติของการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามแผนปฏิบัติการ 21 (agenda 21) ชุมชนท้องถิ่นในทุก ๆ ประเทศส่วนใหญ่นำไปใช้เป็นกลไกในการปฏิบัติของประชาชน และให้เกิดผลตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว การผลักดันในระดับนานาชาติได้นำไปสู่ความสำเร็จให้เทศบาลในเรื่องของสิ่งแวดล้อม และกฎบัตรในเรื่องสิ่งแวดล้อม โครงการของชุมชน และขอบเขตข้อตกลงของแผนปฏิบัติการแห่งรัฐ-แคว้นต่าง ๆ ของประเทศ

แต่อย่างไรก็ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นแนวคิดแบบร่วมสมัย (idées reçues contemporaines) เป็นเรื่องที่กำลังถกเถียงถึงสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ซึ่งดูเหมือนยังห่างไกล กับหลักการทางเศรษฐกิจ เหตุนี้หลักการนี้จึงเป็นหลักการทางปรัชญาที่มีไว้เพื่อจุดประสงค์ “การใกล้เคียงการพัฒนาทางเศรษฐกิจ กระบวนการทางสังคม และการเคารพต่อสิ่งแวดล้อม” ซึ่งในเรื่องของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้ นับได้ว่าเป็นหลักการที่ควรจะเป็นเป้าหมายที่ต้องทำให้สำเร็จ

3.2.5.2 หลักการการพิทักษ์ป้องกัน (la protection)

หลักการพิทักษ์ป้องกันนี้เป็นหลักการที่มีอยู่เดิม ที่มีความเกี่ยวข้องกับหลักการที่มีอยู่เดิมอื่น ๆ เป็นหลักการในการป้องกัน การจัดทำกิจกรรมที่หลีกเลี่ยงต่อการทำลายสิ่งแวดล้อม หรือทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง การสร้างความตระหนักและใส่ใจในกฎหมายทุกๆมาตราในการป้องกัน รักษาไม่ให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมเสีย หรือถูกทำลาย หลักการนี้จึงต้องให้ชุมชนได้ตระหนักและถือปฏิบัติ เพราะการป้องกันนั้นสำคัญมากกว่าการแก้ไขหากเกิดปัญหาในเรื่องของสิ่งแวดล้อม การสร้างความตระหนัก และการเอาใจใส่ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมนี้ จึงเป็นหลักการที่จะสามารถทำให้การจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อมสำเร็จได้หรือสามารถปฏิบัติในหลักการอื่น ๆ ได้ นับว่าเป็นหลักการหนึ่งที่สำคัญในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของชุมชนในการจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อม และเป็นการยกระดับในเรื่องของการป้องกันปัญหาในเรื่องสิ่งแวดล้อม

3.2.5.3 หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (le principe pollueur-payeur)

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หรือ PPP มีที่มาจากหลักการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุดทรัพยากรในที่นี้คือสิ่งแวดล้อมหรือความสามารถของระบบนิเวศในการรองรับมลพิษและของเสีย และมีการบัญญัติ ขึ้นในปี ค.ศ. 1972 มีที่มาจากองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-Operation and Development) หรือ (OECD) ตามหลักการของ OECD ว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อม

ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (OECD Guiding Principles the International Economic Aspects of Environmental Policies) ซึ่งมีการประกาศไว้ มีนิยาม หลัก PPP ดังนี้

“หลักการสำหรับการจัดสรรค่าใช้จ่ายในการดำเนินมาตรการป้องกันและควบคุมมลพิษเพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อหลีกเลี่ยงการบิดเบือนทางการค้าระหว่างประเทศและการลงทุนก็คือหลักการที่เรียกกันว่า หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการนี้หมายความว่า ผู้ก่อมลพิษควรเป็นผู้แบกรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินมาตรการดังกล่าวข้างต้นตามที่หน่วยงานของรัฐกำหนด เพื่อให้มั่นใจได้ว่าสิ่งแวดล้อมจะอยู่ในสภาพที่ยอมรับได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินมาตรการเหล่านี้ควรจะสะท้อนอยู่ในราคาสินค้าและบริการซึ่งก่อให้เกิดมลพิษในกระบวนการผลิต และ/หรือการบริโภค การใช้มาตรการดังกล่าวไม่ควรกระทำควบคู่ไปกับมาตรการให้เงินอุดหนุนซึ่งจะก่อให้เกิดการบิดเบือนในระดับสำคัญแก่การค้าระหว่างประเทศและการลงทุน”⁸⁹

ในประเทศฝรั่งเศสหลักการนี้ได้มีการรู้อย่างแพร่ไปในระดับชุมชน หลักการนี้มีการพัฒนาไปอย่างต่อเนื่อง มีการออกหลักการสามัญทางเศรษฐกิจ โดยมีวัตถุประสงค์ในเรื่องการยับยั้งการช่วยเหลือของรัฐ หรือการบิดเบือนทางการค้า ซึ่งสภาองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาระบุไว้เมื่อปี ค.ศ. 1989 การใช้สารพิษกับสิ่งที่เป็นอันตราย ตามเงื่อนไขมาตรการโดยอำนาจ “ที่มีเหตุผล” ในปี ค.ศ. 1991 หลักการนี้ได้กำหนดให้เป็นหลักการสากล หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายได้เพิ่มเติมในหลายส่วน เช่น ค่าชดเชยมลพิษสากล (ในโรงงาน) การป้องกันมลพิษและการแก้ไข มีการกำหนดผู้ก่อมลพิษเป็นผู้ชดเชยค่าการป้องกันหรือการขจัดมลพิษ หลักการนี้เป็นหลักการที่อยู่ภายใต้รูปแบบการต่อต้านมลพิษ (เรียกเก็บภาษีของการเกิดผลกระทบ จากภาคอุตสาหกรรม) หรือการกำหนดในเรื่องของภาษี สรุปแล้วหลักการนี้ นับได้ว่าเป็นหลักการที่เป็นการป้องกันและการบูรณาการในการแก้ไขความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีพื้นฐานในเรื่องความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

3.2.5.4 หลักการป้องกันล่วงหน้า (le principe de prévention)

หลักการป้องกันล่วงหน้าบางครั้งถูกเรียกว่า หลักการกระทำที่ป้องกันหรือหลักการตรวจความถูกต้องหรือหลักการตรวจความถูกต้องโดยสิทธิของแหล่งทรัพยากร “การป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมพร้อมกับการบัญญัติมาตรการที่จำเป็น” นับได้ว่าหลักการนี้เป็นการปฏิบัติก่อนการจะดำเนินกิจกรรม จุดสำคัญของหลักการนี้คือ ต้องการป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิด

⁸⁹ กอบกุล ราชะนาค, เวทีสิ่งแวดล้อม พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน, (เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549).

เสียหายที่อาจคาดการณ์ไว้ล่วงหน้า หลักการนี้ได้นำมาบูรณาการโดยสภาแห่งชาติในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม

หลักการนี้เป็นหลักการที่ใกล้เคียงกับหลักการระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมและทั้งหลักการ ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายฝรั่งเศสโดยมีสองกระบวนการที่สำคัญ คือ กระบวนการศึกษาผลกระทบ และ กระบวนการบัญญัติการป้องกันความเสี่ยงและหลักการนี้สามารถพบได้ในหลาย ๆ การประชุมนานาชาติ แม้ว่าการประชุมเหล่านั้นจะไม่ได้ตั้งหัวข้อเรื่องไว้โดยปรากฏอยู่ในหลายส่วนของสนธิสัญญา ที่ได้เตือนถึงการป้องกันผลกระทบที่เป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การประชุมสหประชาชาติด้านกฎหมายทางทะเล การประชุมแห่งชาติเอสปู (convention d'Espoo) การประชุมแห่งชาติเบอน (convention de Berne) ที่เกี่ยวกับการสงวนชีวิตสัตว์ป่า การประชุมเรื่องการป้องกันและการใช้น้ำและทะเลสาบสากล การประชุมเรื่องมลพิษทางอากาศที่มีผลระยะยาว

ในการประชุมแห่งชาติเอสปู (convention d'Espoo) วันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 เป็นการประชุมการประชุมประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมทั้งในเรื่องที่มีความเกี่ยวข้อง ทำให้เกิดมีมาตรการที่เป็น การเตือน การลด หรือการต่อสู้กับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในกิจกรรมสำคัญ ๆ ที่เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสาธารณะต้องมีการแจ้งหรือบอกกล่าวล่วงหน้าในการอนุมัติหรือใช้อำนาจในการดำเนินการ นั้นหมายถึงการเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานของรัฐที่สามารถเข้าถึงได้ สิ่งเหล่านี้จะเป็นการกระบวนการประเมินค่าของกิจกรรม/โครงการ และชุมชนสามารถเข้าถึงข้อมูลของรัฐและมีส่วนร่วม/การตั้งข้อสังเกตในกิจกรรม/โครงการได้ ต่อมาหลักการที่ได้ในการประชุมแห่งชาติเอสปูได้มีการเพิ่มเติมโดยพิธีสารเกียวฟ (le protocole de Kiev) ที่มีส่วนต่อการประเมินยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังได้ขยายความคิดการประเมินในหลายด้าน ประการแรกพิธีสารนี้ใช้กับเรื่องของสุขภาพและการป้องกันสิ่งแวดล้อม การเตือนภัยในเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดในร่างของแผนปฏิบัติการ นโยบาย และข้อบัญญัติในกฎหมาย ที่แต่ละรัฐต้องพิจารณาการประเมินยุทธศาสตร์ทางสิ่งแวดล้อม และผลกระทบต่อแผนปฏิบัติการ ตลอดจนรายการกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเกษตร การประมง พลังงาน การคมนาคมขนส่ง สิ่งของเหลือใช้ต่าง ๆ การใช้ น้ำ การผังเมือง เป็นต้น ทั้งนี้ชุมชนต้องสามารถเข้าร่วมการประเมินค่าตั้งแต่ขั้นตอนเบื้องต้นจนกระทั่งขั้นตอนการตัดสินใจ อย่างไรก็ตามแนวคิดหลักการนี้ยังไม่เป็นที่สนใจสำหรับผู้ที่อยู่อกกฎในระดับชุมชน

ในระดับชุมชน ได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางเพื่อให้เกิดความโปร่งใส และทำให้สามารถบรรลุเป้าหมาย และปรับปรุงกฎเกี่ยวกับกระบวนการประเมิน และจากการประชุมแห่งชาติเอสปู (la Convention d'Espoo) กระบวนการประเมินจึงเปรียบเสมือนเครื่องมือพื้นฐานของนโยบาย

สิ่งแวดล้อม ตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ว่า “สมาชิกของรัฐควรจัดระเบียบที่จำเป็นก่อนการยินยอมให้ใช้อำนาจในโครงการที่มีความอ่อนไหวต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะเหตุผลทางธรรมชาติ มิติหรือถิ่นที่อยู่ผ่านกระบวนการเรียกร้องอำนาจและการประเมินที่เกี่ยวกับเหตุที่จะเกิดขึ้น สิ่งเหล่านี้เป็นการใช้กระบวนการประเมินโครงการ/กิจกรรมที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อม โดยจะต้องระบุ อธิบาย ผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมของแผนปฏิบัติการที่มีต่อมนุษย์ สัตว์ป่า ป่าไม้ ดิน น้ำ อากาศ ในหลักการแนวคิดนี้จึงเป็นเหตุให้ประเทศฝรั่งเศสมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายชุมชน ตามมาตรา L122-1 ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศสที่กำหนดให้โครงการที่เป็นการเกี่ยวกับกิจการสาธารณะ ต้องมีการคำนึงถึงการวางผังเมือง และความมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึงต้องมีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การศึกษาผลกระทบนั้นประกอบด้วยข้อบังคับที่จะต้องศึกษาอยู่ทั้งหมด 5 ข้อ คือ

1. การวิเคราะห์สถานะเริ่มต้นของทำเลที่ตั้งของสิ่งแวดล้อม
2. การวิเคราะห์เหตุที่กระทบทั้งทางตรงทางอ้อมความคงอยู่อย่างถาวรหรือชั่วคราวของสิ่งแวดล้อม
3. การวิเคราะห์ในเรื่องของมาตรการการเฝ้าระวัง จำกัด ลด หรือชดเชยผลของความเสียหายของสิ่งแวดล้อม
4. วิธีการที่ใช้ในการประเมินค่าและอุปสรรคความยุ่งยากของโครงการที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อม
5. การวิเคราะห์ค่าของมลภาวะของชุมชนตลอดจนผลดีที่มีต่อชุมชน

ในทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสนี้หากไม่มีการศึกษาอย่างจริงจังโดยไม่ประกอบด้วยส่วนที่กำหนดจะทำให้การพิจารณาโครงการนั้น ๆ ต้องถูกยกเลิกไปแม้กระทั่งหากไม่มีความละเอียดของข้อมูล

3.2.5.5 หลักการระวังไว้ก่อน (le principe de précaution)

หลักการระวังไว้ก่อนนี้เป็นหลักการที่กำหนดเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดปัญหาในเรื่องของสิ่งแวดล้อมการก่อให้เกิดมลพิษ หลักการนี้มีที่มาจากการบัญญัติในคำประกาศกรุงริโอ ที่แสดงถึงการป้องกันในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหามลพิษ เช่น การประเมินค่าความเสี่ยงของโครงการหรือกิจกรรมที่บางครั้งการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์นั้นไม่สามารถพิสูจน์ได้อย่างชัดเจนว่าโครงการหรือกิจกรรมนั้นจะก่อให้เกิดมลพิษหรือไม่ เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงต่อความเสียหายที่จะเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า นั้นหมายถึงการวิเคราะห์ไว้เป็นการล่วงหน้าว่ามีปัจจัยความเสี่ยงมากน้อยเพียงใด หลักการระวังไว้ก่อนนี้เป็นหลักที่ไม่ให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและในประเทศฝรั่งเศสนี้เป็นที่ยอมรับเงื่อนไขตามคำประกาศกรุงริโอ (ประกาศกรุงริโอ ข้อ 15 ในสนธิสัญญาของ

สภาแห่งชาติมาตรา 174 ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศสมาตรา L110-1) มีการนำมาประยุกต์ใช้ โดยมีการรายงานผลการวิเคราะห์โครงการ/กิจกรรมที่มีผลก่อให้เกิดมลพิษต่อนายกรัฐมนตรี และในระดับชุมชนโดยคณะกรรมการสิทธิการของยุโรป ที่ให้การช่วยเหลือตามกฎหมายแห่งพื้นฐาน 10 ข้อ และจะต้องมีการปฏิบัติตามหลักการนี้คือ

1. การประเมินค่าและการจำกัดความเสี่ยง
2. การจำกัดความแตกต่างของแผนปฏิบัติการ
3. การวิเคราะห์มูลค่าที่เป็นประโยชน์ (แนวคิดความเสี่ยงที่สามารถรับได้)
4. การประเมินความเสี่ยงโดยองค์กรอิสระ
5. ข้อตกลงและการแก้ไขปัญหาที่ถูกนำมาใช้ต้องสามารถแก้ไขได้ และมีการตัดสินใจร่วมกัน

6. การกำหนดหัวข้อการวิจัยค้นคว้า
7. ระบบวิธีการตัดสินใจต้องเป็นไปด้วยความเหมาะสมและ
8. ระบบวิธีการตัดสินใจที่สามารถไว้วางใจได้
9. การประเมินค่าและการตัดสินใจต้องมีความโปร่งใสและมีจรรยาบรรณ
10. มีการเข้าถึงข้อมูลสาธารณะ

หลักการนี้เป็นหลักการที่แสดงถึงความวิตกกังวลต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคตซึ่งรวมไปถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมทางด้านของสุขภาพ เช่นการพิจารณาในเรื่องการตัดต่อสายพันธุกรรมพืช การเพิกถอนในเรื่องของผลิตภัณฑ์ที่ใช้เลี้ยงดูทารก เป็นต้น เหล่านี้แสดงให้เห็นว่าหลักการนี้ไม่บ่งเฉพาะในเรื่องสิ่งแวดล้อมในเชิงทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้นแต่หมายความรวมถึงสิ่งแวดล้อมทางสุขภาพอีกด้วย ซึ่งสิ่งแวดล้อมเหล่านี้มีความเกี่ยวเนื่องที่เรียกได้ว่าไม่อาจจะแยกออกจากกันได้เลย

3.2.5.6 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (le principe de participation)

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ เป็นหลักการที่มีอยู่อย่างทั่วไปอีกหลักการหนึ่งที่เป็น หลักการที่ทำให้ประชาชน ชุมชนได้แสดงบทบาทการมีส่วนร่วมตามความเหมาะสมของแต่ละบุคคล หลักการนี้มีที่มาเช่นเดียวกับหลักการอื่น ๆ คือจากคำประกาศกรุงริโอ ข้อที่ 10 “วิธีที่ดีที่สุดของการปฏิบัติต่อสิ่งแวดล้อมคือความรับผิดชอบของทุกคนในระดับที่เหมาะสม ในระดับชาติแต่ละบุคคลสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งมีการกำกับโดยอำนาจสาธารณะรวมถึงข้อมูลที่เป็นแก่นสาร และกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อคนในชุมชน นอกจากนี้ยังมีความเป็นไปได้ของการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐต้องอำนวยความสะดวก และสนับสนุนให้กำลังใจในความรู้สึกที่อ่อนไหว และการมีส่วนร่วมของสาธารณะ พร้อมกับการจัดข้อมูล ตลอดจนการเข้าถึง

ข้อมูลที่มีผลต่อการพิจารณาทางกฎหมายและการบริหารปกครอง โดยเฉพาะการบูรณาการแก้ไข และความความช่วยเหลือที่แน่นอน” และต่อมาภายหลังมีการทำข้อตกลงกรุงอัสฮัส ประเทศเดนมาร์ก เมื่อวันที่ 23-25 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ซึ่งอนุสัญญานี้มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์การมีส่วนร่วมในการรักษาสีงแวดล้อมตามกฎหมายทั่วไปในปัจจุบัน และอนุสัญญานี้เองได้กำหนดหลักการไว้ดังนี้

1. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางสิ่งแวดล้อม
2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ
3. การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ในประเทศฝรั่งเศส กฎของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนี้มีการบัญญัติอยู่โดยทั่วไปมานานแล้ว ซึ่งมีการตราไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมในบท “อิสรภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางสิ่งแวดล้อม” (มาตรา L124-1 และมาตรา L124-2 ถึง 8) ที่กล่าวถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมถูกกำหนดและทำความเข้าใจในเรื่องของผลลัพธ์ที่มีต่อสถานะทางสวัสดิการทางสิ่งแวดล้อมของมนุษย์หรือเงื่อนไขของการดำรงชีวิต นับได้ว่าเป็นการแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนในการจัดการในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในการใช้กฎหมายทางข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมเป็นบทบาทที่สำคัญที่ยังคงมีดำเนินการโดยสมาคมที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือกลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ (NGO) ซึ่งมีขอบเขตในการคุ้มครองธรรมชาติ การปรับปรุงขอบเขตของสิ่งมีชีวิต ตลอดจนในเรื่องของหลักการการทำงานเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่สามารถผลักดันในการจัดการโดยอำนาจการบริหารและการปกครอง ในการดำเนินการของสมาคมดังกล่าวนี้ นำไปสู่การจัดการแผนปฏิบัติของชุมชนในเรื่องของสิ่งแวดล้อม ซึ่งแผนดังกล่าวนี้สนับสนุนการมีส่วนร่วมในการกระบวนการร่างนโยบายสิ่งแวดล้อมของชุมชน ตลอดจนงบประมาณต่าง ๆ ในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรจนสำเร็จภารกิจ

3.2.5.7 หลักการบูรณาการแนวคิดทางด้านสิ่งแวดล้อม (le principe d'intégration)

หลักการนี้มีที่มาจากการคำประกาศกรุงริโอ และพิธีสารเกียวโต และสนธิสัญญาประชาคมยุโรป แนวคิดนี้ทำให้เกิด “การตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยการรวมนโยบายอื่นด้วย” นโยบายสิ่งแวดล้อม “Stricto sensu” ไม่สามารถที่จะดำเนินการให้มีการพัฒนาที่ยั่งยืนได้เพียงนโยบายเดียว นั้นหมายถึงการเกี่ยวพันกันในเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์ที่มาจากการพัฒนาและสมดุลในเรื่องสิ่งแวดล้อมนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน อีกประการหนึ่งเป็นการบูรณาการทางสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นการใกล้เคียงปัญหาสิ่งแวดล้อมทางหนึ่งก่อนที่จะเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม และประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้กำหนดไว้เป็นแนวทางไว้ว่า “กฎและข้อบังคับให้แต่ละสิ่งแวดล้อมมีความปกติสุข” และกฎบัตรในการร่างรัฐธรรมนูญกล่าวไว้ว่า “การใช้ชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่สมดุล และการเคารพต่อ

สุขภาพ” ทำให้ทราบถึงหลักการบูรณาการในเรื่องสิ่งแวดล้อมนี้อ้างอิงในเรื่องสุขภาพของมนุษย์เป็นศูนย์กลางในเรื่องสิ่งแวดล้อม

จากหลักการเหล่านี้จะเห็นได้ว่าในเรื่องของสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศสนี้มีการนำเรื่องของสุขภาพของมนุษย์มาเป็นเรื่องที่กำหนดความสำคัญของสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับเรื่องของพัฒนาซึ่งนำเอาเรื่องหลักการที่มีอยู่เดิมมาผสมผสานกับหลักการใหม่ ๆ ที่นำมาจากความเป็นไปในสังคมที่มีการพัฒนาในเรื่องเทคโนโลยีและการอุตสาหกรรม

3.2.6 สถาบันทางสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศส

สถาบันทางสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศส ได้แบ่งออกเป็น 3 สถาบันใหญ่ คือ

3.2.6.1 สถาบันระหว่างประเทศ (les institutions internationales)

3.2.6.2 สถาบันและโครงการระหว่างประเทศ (les institutions et programmes communautaires)

3.2.6.3 สถาบันฝรั่งเศส (les institutions françaises) โดยสถาบันดังกล่าว ได้แบ่งการบริหารจัดการออกเป็น 2 ส่วนคือ

1. ในภาครัฐ (l'administration de l'État) โดยแบ่งเป็นการบริหารจัดการในส่วนกลาง (l'administration centrale) และ ในส่วนการบริหารจัดการในส่วนภูมิภาค (l'administration déconcentrée)

2. ในภาคการบริหารส่วนท้องถิ่น (l'administration décentralisée) แบ่งออกเป็น 4 ส่วนคือ

- 1) ความสามารถหรือศักยภาพของเทศบาล (Les compétences communales)
- 2) การร่วมมือกันระหว่างเทศบาล (la coopération intercommunale)
- 3) ความสามารถหรือศักยภาพของส่วนจังหวัด (les compétences départementales)
- 4) ความสามารถหรือศักยภาพในระดับภาค (les compétences régionales)

3.2.7 การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น

ในมาตรา 2 ของบทบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้ บัญญัติไว้ว่า “ทุกคนจะต้องมีส่วนร่วมในการรักษา และ และแก้ไขปรับปรุงสิ่งแวดล้อม (toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement)” และรวมถึงในการอนุรักษ์พื้นดิน ประกอบกับบทบัญญัติ มาตรา 6 ในกฎหมายดังกล่าวกำหนดว่า แนวคิดดังกล่าวข้างต้นจะต้องมีการประกันการกระทำดังกล่าวโดยภาครัฐโดยให้มีการพัฒนาแบบยั่งยืน (les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable) และสุดท้ายได้มีแนวคิดว่าจะมีต้องซึ่งมูลค่าระหว่างการป้องกัน การสูญเสียมูลค่าของสิ่งแวดล้อม และการนำเอาสิ่งแวดล้อมมาพัฒนาด้านเศรษฐกิจและ

สังคม ในขณะที่มีการพัฒนาในการกระจายอำนาจของท้องถิ่น ด้านสิ่งแวดล้อมก็ยังคงเป็นหลักสำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาศักยภาพของรัฐ รวมทั้งในด้านความเข้าใจกับคนในสังคมชุมชน และการเก็บรักษาสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการกล่าวอ้างถึงเรื่องดังกล่าวในบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงมีความสำคัญยิ่งและยิ่งไปกว่านั้นได้มีการกำหนดองค์กรที่ปรึกษาด้านต่าง ๆ ในการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น ตัวแทนของสิ่งแวดล้อมและ ผู้เชี่ยวชาญด้านพลังงาน (l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie⁹⁰), คณะกรรมการท้องถิ่นเกี่ยวกับเรื่องน้ำ (les commissions locales de l'eau⁹¹), กรรมการเรื่องอ่างน้ำเก็บน้ำ (les comités de bassin⁹²), ผู้แทนเรื่องน้ำ (les agences de l'eau⁹³), เจ้าหน้าที่ที่ดูแลในเรื่องน้ำ (les offices de l'eau dans les DOM⁹⁴), ที่ปรึกษาเรื่องปริมาณน้ำและการรักษาแม่น้ำ (le conservatoire du littoral et des ravages lacustres et de ses conseils de rivage⁹⁵), องค์กรสาธารณะในการบริหารจัดการสวนแห่งชาติ (les établissements publics chargés de la gestion des parcs nationaux⁹⁶), คณะกรรมการเฝ้าสังเกตการณ์ภูมิทัศน์ในแต่ละส่วนของจังหวัด (la commission des sites perspectives et paysages qui siège dans chaque département⁹⁷), คณะกรรมการเรื่องบ่อหรือที่เก็บน้ำ และ คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการจัดการด้านน้ำ (les commissions de bassin⁹⁸ et les commissions départementales des carrières⁹⁹) โดยเป็นองค์กรหลักสำคัญในการดำเนินการของภาคตัวแทนในแต่ละท้องถิ่น บทบัญญัติสิ่งแวดล้อมได้บัญญัติถึงความเท่าเทียมกันในสภาพการที่แตกต่างกันในแต่ละเหตุการณ์ ดังนั้นการสงวนรักษาจะต้องมีส่วนที่เข้มแข็งในการจัดการที่ซึ่งจะต้องมีการปรึกษาในแต่ละส่วนงาน โดยไม่กำหนดให้ภาครัฐฝ่ายเดียวในการรับผิดชอบโครงการแม้ว่าหน่วยงานอื่นจะเป็นหน่วยแรกที่ริเริ่มโครงการขึ้นมา ดังตัวอย่างเช่น โครงการป้องกันบรรยากาศ มีหน่วยงาน ICEP ในการร่วมมือกันในด้าน

⁹⁰ Roche, C., *L'essentiel du droit de l'environnement*, 2nd ed., (Paris: EJA, 2006), Art. L 131-3, C.env.

⁹¹ Ibid. Art. L 212-4, C.env.

⁹² Ibid. Art. L 213-2, C.env.

⁹³ Ibid. Art. L 213-5, C.env.

⁹⁴ Ibid. Art. L 213-13, C.env.

⁹⁵ Ibid. Art. L 322-11 et 322-13, C.env.

⁹⁶ Ibid. Art. L 331-8, C.env.

⁹⁷ Ibid. Art. L 341-16, C.env.

⁹⁸ Ibid. Art. L 433-1, C.env.

⁹⁹ Ibid. Art. L 515-2, C.env.

อากาศ¹⁰⁰ ความแตกต่างของแต่ละกฎเกณฑ์ในแต่ละส่วนที่มีหลากหลายหรืออย่างน้อยมีหน่วยงานไม่น้อยมากเกินไปในการชั่งน้ำหนักในการร่วมในการตัดสินใจในแต่ละส่วนของโครงการ โดยขึ้นอยู่กับจำนวนผู้แทนท้องถิ่นในแต่ละส่วนจะการกำหนดสัดส่วนหรือการบริหารจัดการ

ในส่วนของท้องถิ่นมีลักษณะของการบริหารจัดการปกครองเป็นหน่วยย่อยโดยทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสนับสนุน โดยหลักทั่วไปมีการแบ่งส่วนตามพื้นที่ของชุมชน ส่วนจังหวัด ส่วนภาค (concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire (...) ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie)¹⁰¹ ในบทบัญญัติ มาตรา 221-1 ได้กล่าวไว้ว่า “รัฐ ต้องจัดให้มีการแยกเขตการปกครอง ภายใต้การมีอิสระในการบริหารจัดการและหลักการกระจายอำนาจ การมีคุณภาพชีวิตที่ดีในด้านอากาศและมีผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม” (l'État assure avec le concours des collectivités territoriales, dans le respect de leur libre administration et des principes de décentralization, la surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et l'environnement)¹⁰²

ในกฎหมายเลขที่ 2004-809 ลงวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดถึงความเป็นอิสระและความรับผิดชอบของท้องถิ่น แต่ไม่มีการสร้างบทบัญญัติใหม่ เช่น คณะกรรมการส่วนจังหวัดในเรื่องความเสี่ยงจากธรรมชาติ ถูกสร้างขึ้นโดยกฎหมายลงวันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 ภายใต้ความเสี่ยงจากธรรมชาติ และและเทคโนโลยีถูกทำให้หายไป ส่วนที่มีการแก้ไขเล็กน้อยเพิ่มเติมเข้าไป คือ ส่วนของการวางแผนการการจัดตั้งสิ่งเปลี่ยนแปลงถูกนำเข้ามาเป็นครั้งแรก และอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของประธานที่ปรึกษาทั่วไปหรือประธานที่ปรึกษาภาค สำหรับภาคกลาง (la région île-de -France) แผนการในระดับภาค หรือ ระหว่างภาคเกี่ยวกับการจัดตั้งเน่าเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมเป็นพิเศษในส่วนที่เกี่ยวข้องกันในระยะแรก และ ความสามารถของประธานที่ปรึกษา

¹⁰⁰ Roche, C., **L'essentiel du droit de l'environnement**, 2nd ed., (Paris: EJA, 2006), Art. L 222-4 C.env. et Art. L 414-1, C.env. (“ Les projets de plans de protection de l'atmosphère sont soumis pour avis aux conseils municipaux et organes délibérants des EPCI intéressés ou encore que les projets de perimeter des zones spéciales de conservation ou zones de protection spéciales sont soumis à la consultation des organes délibérants des conseils municipaux et des EPCI intéressés.....”)

¹⁰¹ Ibid., Art. L 1111-2 interdit par la loi du 7 janvier 1983.

¹⁰² Ibid., Art. L.220-1 C.env.

ภาค ในบางโอกาสซึ่งอาจจะต้องมีการตัดสินใจในท้ายที่สุด รัฐจะมีแผนการที่ละเอียดและใหม่โดยอยู่ภายใต้ความเข้มแข็งของหน่วยงานที่ปรึกษาภาค¹⁰³ เป็นต้น

ในส่วนของการจัดการบริหารจัดการได้แบ่งออกเป็น 4 ส่วนโดยในที่นี่จะพิจารณาในส่วน
ของเทศบาล (communales)

3.2.8 ความสามารถในการบริหารจัดการของเทศบาล (les compétences communales)

เทศบาลได้กำหนดความสามารถในหลักการใหญ่โดยให้เป็นรูปธรรมและชัดเจนในทาง
สิ่งแวดล้อมโดยกำหนดให้เป็นหน้าที่โดยตรงในการจัดการสิ่งแวดล้อมและในด้านการป้องกัน
ปัญหาล้อมในทางตรงซึ่งเน้นในด้านของการอยู่อาศัย¹⁰⁴ โดยบัญญัติว่า การเปลี่ยนแปลงหรือ
การจัดการด้านที่อยู่อาศัย หรือ สำนักงานที่ทำการต่าง ๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ
หรือเจ้าหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม (les travaux et projets d'aménagement qui sont
entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation,
ainsi que les documents d'urbanisme, doivent respecter les préoccupations d'environnement)

นับแต่มีกฎหมายเมื่อ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา เทศบาล¹⁰⁵ ถูกกำหนดให้เป็นผู้ดูแล
ด้านการกำจัดสิ่งปฏิกูล (l'élimination des déchets ménagers) และในส่วนที่เหลืออื่น ๆ โดยมี
เงื่อนไขในเรื่องธรรมชาติและ คุณภาพของสิ่งของ การหลีกเลี่ยงการเก็บสิ่งของโดยไม่มีการใช้วิธีที่
เหมาะสม¹⁰⁶ เทศบาลจะต้องมีการขนย้ายไปยังที่ EPCI กำหนดหรือสถานที่เฉพาะ การรักษา และที่
สามารถเก็บสิ่งเหล่านั้นได้

ในเรื่องเกี่ยวกับน้ำกำหนดให้มีความสำคัญเป็นอันดับสองของเทศบาลหรือการกำหนด
กลุ่ม ความสำคัญ เทศบาลจะมี หลักเกณฑ์ในการเกี่ยวกับการใช้น้ำความสัมพันธ์ระหว่างระบบของ
สิ่งที่เป็นอันตราย และ การใช้ควบคุมการเสียหายของน้ำ¹⁰⁷

¹⁰³ Roche, C., *L'essentiel du droit de l'environnement*, 2nd ed., (Paris: EJA, 2006), Art.
L541-13, C.env.

¹⁰⁴ Ibid., Art.L122-1, C.env.

¹⁰⁵ การกำจัดสิ่งปฏิกูล โดยให้มีการ แยกขยะเพื่อใช้ในทางเศรษฐกิจ (parmi les déchets assimilés,
on peut compter les déchets d'origine commerciale et artisanale , ainsi que les déchets industriels
banals(papiers, déchets provenant de l'entretien des locaux et des espaces verts...))

¹⁰⁶ Ibid., Art.L2224-14, CGCT.

¹⁰⁷ Ibid., Art.L2224-8, CGCT.

สภาที่ปรึกษาของเทศบาล หรือ EPCI จะเป็นคนมองเหตุการณ์ในอนาคตสำหรับการปรับปรุงแผนการในการป้องกันบรรยากาศ¹⁰⁸ ก่อนที่จะมีการประชุมสังเกตการณ์ที่คณะกรรมการยุโรป หรือก่อนที่มีการออกแบบโครงสร้างของธรรมชาติ ปี ค.ศ. 2000¹⁰⁹ การเรียกร้องที่น่าสนใจต่างๆ จะถูกนำมาก่อนพิจารณาก่อนที่จะมีการทำแผนของจังหวัด และจังหวัดจะต้องมีการดำเนินการ¹¹⁰ ส่วนที่ปรีกษาระดับท้องถิ่นจะเป็นองค์ประกอบร่วมกันในข้อจำกัดเกี่ยวกับพื้นที่ในการป้องกันถ้าสถาปัตยกรรม ที่อยู่อาศัย และทิวทัศน์¹¹¹ และอำนาจจัดการของพื้นที่ การยับยั้งหรือการห้ามปราม¹¹²

ในกฎหมายเลขที่ 2003-699 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 ได้กำหนดความสัมพันธ์ ในการหลีกเลี่ยงความเสี่ยงจากเทคนิค และธรรมชาติ (la prévention des risques technologiques et naturels) และสำหรับแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นในเขตเทศบาล และการให้คำจำกัดความถึงระดับที่จะต้องหลีกเลี่ยงถึงความสูญเสียที่เกิดขึ้นต่อทางธรรมชาติ ในการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องใหม่ในเรื่องนี้¹¹⁰ เป็นการกำจัดสิ่งทีแสดงให้เห็นถึงสภาพของความเสี่ยงภัยเบื้องต้น พื้นที่ที่ควรหลีกเลี่ยงสภาพนั้นในเขตเทศบาล หรือ ความสามารถของ EPCI ในการหลีกเลี่ยงในกฎเกณฑ์เบื้องต้นเกี่ยวกับอันตรายของอาคาร (ces acteurs peuvent également prévoir un droit de délaissement dans les secteurs présentant des risques importants d'accident à cinétique rapide ; ils peuvent également procéder à des expropriations) ระดับทางการเงินของเทศบาล หรือของ EPCI จะเป็นตัวกำหนดความสามารถในการจัดการ ในท้ายที่สุด การบริหารจัดการของ เทศบาล และ EPCI จะเป็นตัวหลักสำคัญของการจัดการเรื่องอาคาร อันเป็นองค์ประกอบหนึ่งในแผนการหลีกเลี่ยงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากเทคนิคต่าง ๆ ในความเกี่ยวพันด้านธรรมชาติ¹¹³ กำหนดให้มีการจัดทำแผนการในการดูแลรักษา และแผนการอย่างละเอียดความเป็นไปได้ในความเสี่ยงภัยต่อธรรมชาติที่อาจเกิดขึ้นได้ ในแผนโครงการ จะมีการกำหนดหัวข้อสาธารณะ ในศักยภาพของโครงสร้างที่กล่าวถึง การจำกัดอาณาเขตอันตราย และอาณาเขตที่ต้องมีมาตรการดูแลล่วงหน้า ในพื้นที่ที่มีการแสดงความเสี่ยงภัยที่มากเกินไป การเตรียมการ รวมถึงความสามารถของเทศบาลและกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่ ในการบริหาร

¹⁰⁸ Roche, C., *L'essentiel du droit de l'environnement*, 2nd ed., (Paris: EJA, 2006), Art. L222-4, C.env.

¹⁰⁹ Ibid., Art.L414-1, C.env.

¹¹⁰ Ibid., Art.L361-1, C.env.

¹¹¹ Ibid., Art.L350-2, C.env.

¹¹² Ibid., Art.L581-14, C.env.

¹¹⁰ Ibid., Art.L515-15, C.env.

¹¹³ Ibid., Art.L562-1, C.env.

จัดการ เทศบาลและกลุ่มต่าง ๆ กำหนดพื้นที่ในความรับผิดชอบ และ สำหรับความเรียบร้อยในการจัดการในส่วนที่เป็นธรรมชาติให้มากที่สุด¹¹⁴

ในท้ายสุด คำถามที่เกิดขึ้นในเกี่ยวกับระดับความสามารถในการควบคุมของเทศบาลมีหน่วยงานในส่วนของ OGM ความเกี่ยวข้องกับ OGM กับการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ¹¹⁵ ตามที่กฎหมายกำหนดในส่วนของการควบคุม นายกเทศบาลไม่สามารถเข้ามาแทรกแซงได้ยกเว้นในกรณีเร่งด่วน

3.2.9 วิเคราะห์วิธีการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส

การจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศสนั้น มีความคล้ายคลึงกับประเทศไทยเนื่องด้วยสาเหตุหลายประการ เช่น มีกฎหมายที่ออกเป็นการเฉพาะในเรื่องสิ่งแวดล้อม และมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในเรื่องของการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามองค์กร โดยแบ่งตามพื้นที่ในการดูแล ทั้งที่มีส่วนในการดูแลในเชิงเข้าซ้อนแต่ได้แบ่งหน้าที่ในเชิงบูรณาการทั้งภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ดังตารางแสดงข้างต้น ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสจะมีการบรรจุในเรื่องของการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในภายหลังไว้ก็ตาม แต่ในเรื่องของสิทธิมนุษยชนของฝรั่งเศสนั้นเป็นเรื่องที่มีการให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ความพร้อมของประชาชนในเรื่องของวินัยทางสังคมก็มีมาก การเคารพสิทธิจึงมีมากเช่นเดียวกัน แม้ภายหลังมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่องของสิ่งแวดล้อมและมีกฎหมายเฉพาะในรูปของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (la charte de l'environnement) ในการดำเนินการด้านนำหลักการและแนวคิดจากการประชุมหลาย ๆ แห่งในเรื่องสิ่งแวดล้อม เช่นการประชุมนานาชาติ ณ กรุง

¹¹⁴ Roche, C., *L'essentiel du droit de l'environnement*, 2nd ed., (Paris: EJA, 2006), Art. L564-2,C.env.

¹¹⁵ TA, Poitiers, 22 oct.2002, prefet des Deux –sevres c/Cune d'ardin, JCP G, 2003, I , -119 , n° 7 , obs. E.AUBIN ; AJ/DA ,2002, p.1352 , note Y . JEGOUZO ; TA Caen ,26 fev.2002, prefet calvados c/Cunes vaux s/Seules, n°01-1875 ; Cune de Giberville, n°01-1876 ;Cune d'epinay sur Odon , N°01-1878; Cune de Creully , n°01-2239 .TA limoges, 27 mars 2003 , Prefecture de l'indre c/Cune de coing, Environnement,2003 ,comm.73,note Trouilly ; Ch.Boillot –Brug,กรณีที่มีข้อสงสัย ลาเมรีสามารถใช้ตำรวจในการห้ามไม่ให้ localement la culture (le maire est susceptible d'utiliser ses pouvoir de police générale pour interdire localement la culture ou les essais d'OGM .) ,JCP A, 22 mars 2004 ,n°1226 . CAA. Bordeaux,12 oct. 2004 , Cne de Cerizay ,n° 04BX01698 . TA Toulouse,18 janv.2005, Prefet de haute- Garonne c/Cne de Bax.n°0402388.

ริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล การนำเสนอสัญญาในเรื่องของสิ่งแวดล้อมหลายเรื่องมาเป็นตัวกำหนดในการออกกฎหมายและการบังคับใช้ แต่ที่นำมาสามารถทำได้จะเน้นในเรื่องของประชาชนและชุมชน การทำประชามติ การยอมรับในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยนำหลักการและแนวความคิดเป็นเครื่องมือในการจัดทำกฎหมายบังคับใช้ในชุมชน การพัฒนาและการอนุรักษ์ ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติตลอดจนสิ่งแวดล้อมให้มีความสมดุล ยั่งยืน จากคนรุ่นหนึ่งสู่รุ่นหนึ่ง

อีกประการหนึ่งที่น่าสนใจในการดำเนินการในเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศสนั้นคือการมีสถาบันทาง 3 สถาบันใหญ่ๆ คือ สถาบันระหว่างประเทศ (les institutions internationales) สถาบันและโครงการระหว่างประเทศ (les institutions et programmes communautaires) และสถาบันฝรั่งเศส (les institutions françaises) นอกจากนี้ในสถาบันฝรั่งเศสจะมีการกล่าวถึงในส่วนของภาครัฐที่เป็นส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และในส่วนท้องถิ่นเองหรือในภาคการบริหารส่วนท้องถิ่นนี้เอง (l'administration décentralisée) แบ่งออกเป็น 4 ส่วนคือ

1. ความสามารถหรือศักยภาพของเทศบาล (les compétences communales)
2. การร่วมมือกันระหว่างเทศบาล (la coopération intercommunale)
3. ความสามารถหรือศักยภาพของส่วนจังหวัด (les compétences départementales)
4. ความสามารถหรือศักยภาพในระดับภาค (les compétences régionales)

ซึ่งเรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องที่เน้นให้เห็นถึงศักยภาพของท้องถิ่นโดยความเข้มแข็งของชุมชน โดยที่ทุกคนจะต้องมีส่วนร่วมในการรักษาและแก้ไขปรับปรุงสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ภาครัฐจะต้องประกันให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน บทบาทของท้องถิ่นเป็นสิ่งที่น่าสนใจเป็นอย่างมากสำหรับประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้เกิดจากแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมโดยการนำตัวแทนในแต่ละท้องถิ่นมาเป็นตัวขับเคลื่อนการดำเนินการในเรื่องของสิ่งแวดล้อม การจัดตั้งคณะกรรมการต่างๆ ในการดำเนินการ ในส่วนของเทศบาลนั้นก็มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาของเทศบาล หรือ EPCI ในการจัดการในเรื่องของแผนสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่มาควบคุมการดำเนินการของเทศบาล (OGM) เพื่อให้การดำเนินงานของเทศบาลดำเนินการเป็นไปตามแนวทางที่ควรเป็น

จะเห็นได้ว่าการดำเนินการในเรื่องสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องของชุมชนให้ความร่วมมือและมีความเข้มแข็ง ในการออกกฎหมาย นับแต่กระบวนการเริ่มต้นของการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การศึกษาผลกระทบ ตลอดจนการการอนุมัติแผนของสภาท้องถิ่นในการดูแลรักษาสภาพของสิ่งแวดล้อม การดำเนินการในเรื่องสิ่งแวดล้อมระหว่างท้องถิ่นและชุมชนหรือประชาชนนั้นมีความสัมพันธ์กันเป็นอย่างดี ดังนั้นจึงทำให้การออกกฎหมายหรือข้อบังคับต่าง ๆ ไม่ค่อยมีปัญหาในเรื่องของการบังคับใช้มากนัก การสัมพันธ์ระหว่างองค์กรก็มีความชัดเจนในเรื่องการจัดการ โดยที่ภาคเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่

รับผิดชอบ “ต่ออนาคต” กล่าวคือมีหน้าที่ในการวางแผนต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ ส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบ “ต่อการจัดการ” กล่าวคือ มีหน้าที่ดูแลด้านการให้ความช่วยเหลือประชาชน สวัสดิการต่าง ๆ สนับสนุนด้านเครื่องมือและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ส่วนเทศบาลนั้นจะทำหน้าที่ให้บริการที่เกี่ยวข้อง “ต่อชีวิตประจำวัน” ของประชาชน เช่น การขนส่ง โรงเรียนอนุบาลและประถม การผังเมือง ห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์ เป็นต้น

การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศสนั้น มีการนำหลักการและแนวคิดที่ได้จากการประชุมในเรื่องสิ่งแวดล้อมนานาชาติมาเป็นแนวทางในการทำกระบวนการในการออกกฎหมาย โดยเน้นให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการ มีตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นเข้าไปเป็นคณะกรรมการจัดการนับแต่ระดับภาค จังหวัดและเทศบาล จึงเกิดความผูกพันเกี่ยวโยงในการจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อม ประกอบกับคนฝรั่งเศสมีความพร้อมในเรื่องของสิทธิมนุษยชนจึงเป็นเรื่องที่ไม่ยากในการดำเนินการในเรื่องของการบริหารจัดการเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความสมดุลทางธรรมชาติและเกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป

3.3 การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นนับได้ว่าเป็นประเทศที่มีความตื่นตัวในเรื่องของสิ่งแวดล้อมมาเป็นเวลานาน นับแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา สืบเนื่องการพัฒนาในเรื่องอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วของญี่ปุ่นทำให้เกิดภาวะเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นอย่างมาก ควบคู่ไปกับการพัฒนา การพัฒนาทางภาคอุตสาหกรรมทำให้ประเทศญี่ปุ่นต้องประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมหลายเรื่องที่เป็นที่รู้จักกันอย่างมาก เช่น ปัญหาการทิ้งสารปรอทจากโรงงานอุตสาหกรรมทำให้ประชาชนเกิดโรคร้ายที่มีชื่อว่า มินามาตะ โรคอิไตอิไต อันเกิดจากโรงงานการทิ้งสารแคดเมียมลงสู่แม่น้ำ ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นและประชาชนให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการพัฒนาของญี่ปุ่นก็ยังเจริญมากขึ้นควบคู่ไปกับการดูแลรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม และด้วยสังคมญี่ปุ่นเป็นสังคมที่ประชาชนมีความร่วมมือกันเป็นอย่างดีตามหลักแนวคิดแบบจันทามติ ทำให้ประเทศญี่ปุ่นกลายเป็นประเทศที่ได้ชื่อว่ามโนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่ดีเยี่ยม จะได้ว่าบทบาทภาครัฐ ภาคธุรกิจ และประชาชนมีส่วนช่วยผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านแนวคิดและนโยบายต่างๆอยู่ตลอดเวลา

3.3.1 ประวัติความเป็นมาของกฎหมายสิ่งแวดล้อมญี่ปุ่น

การพัฒนาทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมีที่มาจากแนวคิดและปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นอันเกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมหรือการเร่งรัดพัฒนาประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งเห็นได้ชัดภายหลังที่ญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงครามโลก ประกอบกับประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่พื้นที่ขนาดเล็กมีข้อจำกัดในเรื่องของพื้นที่ การเพิ่มจำนวนของประชากรจึงเป็นปัญหาภายใต้ข้อจำกัดของพื้นที่เกิดปัญหาในเรื่องของสิ่งแวดล้อมหลายเรื่องที่เกิดขึ้นตามมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของขยะและสิ่งปฏิกูลหรือแม้แต่เรื่องของที่อยู่อาศัยก็ตาม กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการจัดการในเรื่องของสิ่งแวดล้อม

ที่มาของกฎหมายสิ่งแวดล้อมประเทศญี่ปุ่นเกิดจากแนวคิดและสภาพปัญหาที่เป็นตัวกำหนดให้ประชาชนและรัฐบาลต้องเร่งรัดเข้ามาดำเนินการในเรื่องของสิ่งแวดล้อม อาทิ เช่น ปัญหาขยะที่เกิดขึ้น ทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีชื่อเสียงในเรื่องของการรักษาสะอาด และบริหารจัดการขยะเป็นอย่างดีและนับได้ว่าเป็นแบบอย่างกับหลาย ๆ ประเทศในการบริหารจัดการกับปัญหาขยะ ซึ่งนับได้ว่าเป็นการบริหารจัดการนับแต่อดีตตั้งแต่สมัยเอโดะและการจัดการในเรื่องขยะในสมัยเอโดะนี้ ถือว่าเป็นรากฐานให้กับระบบรีไซเคิลทั้งอดีตและปัจจุบันของญี่ปุ่น¹¹⁶ นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังประสบกับการที่เร่งรัดในการพัฒนาประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองโดยไม่ได้มีการวางแผนหรือสนใจกับปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่จะตามมาในภายหลัง การพัฒนาในภาคอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็นการทำเหมืองแร่ การพัฒนาด้านเทคโนโลยีโดยไม่ได้คำนึงถึงผลเสียของสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดสารพิษหลายชนิดไหลลงสู่สิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ และทำให้เกิดโรคภัยไข้เจ็บกับประชาชนที่อยู่รอบ ๆ โรงงานอุตสาหกรรม ที่เป็นที่รู้จักจากเหตุการณ์เหล่านี้ เช่น การเกิดโรคมินามาตะ อันเกิดจากการที่สารปรอทไหลลงสู่แหล่งน้ำในบริเวณอ่าวมินามาตะ เมืองคุมาโมะโตะ และโรคอิไตอิไต อันเป็นโรคที่เกิดจากสารแคดเมียมที่ไหลลงสู่แหล่งจากเหมืองโลหะไปกักต่อน้ำที่ห่อหุ้มกระดูก ทำให้กระดูกเปราะและหักง่าย เกิดขึ้นบริเวณแม่น้ำจินทสึ เมืองโทโยมิยามา เหตุการณ์เหล่านี้ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นเริ่มให้ความสำคัญและเริ่มมีการออกกฎหมายควบคุมของเสียและมลพิษที่เกิดจากอุตสาหกรรม เช่น ในปี ค.ศ. 1949 ได้ประกาศใช้เทศบัญญัติป้องกันมลภาวะจากเรือนกระจก ในปี ค.ศ. 1958 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติบำรุงรักษาคุณภาพน้ำและพระราชบัญญัติควบคุมน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าในช่วงนี้รัฐบาลท้องถิ่นเริ่มที่จะมีบทบาทตอนนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้นเรื่อย ๆ และหลังปี ค.ศ. 1946 ญี่ปุ่นได้มีการ

¹¹⁶ Kazuhide, K., *Gomi kara kangaeyo toshiankyo*, (N.P.: Gihodoshuppa, 2003), 8.

ปฏิรูปที่ดินทางรัฐสู่ประชาชน และอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ญี่ปุ่นได้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้น ข้าราชการในส่วนของรัฐบาลท้องถิ่นมักมีสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและทำหน้าที่เป็นตัวกลางให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน รัฐบาลท้องถิ่นจึงมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ รวมถึงกฎหมายทางด้านสิ่งแวดล้อม¹¹⁷

ประเทศญี่ปุ่นเริ่มมีการดูแลจัดการในเรื่องของสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในอดีต โดยเฉพาะเรื่องของการจัดการขยะและสิ่งปฏิกูลอย่างเป็นระบบ ด้วยเหตุผลที่มีการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและข้อจำกัดในเรื่องของพื้นที่ การทิ้งขยะโดยขาดการควบคุมทำให้ปัญหาขยะเริ่มมีมากขึ้น รัฐบาลจึงหันมาให้ความสำคัญในเรื่องของการจัดการขยะและสิ่งปฏิกูล จนมาถึงสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ในสมัยเมจิ สมัยไทโช และสมัยโชวะ เป็นยุคอำนาจในการบริหารปกครองอยู่ที่องค์จักรพรรดิ ประชาชนไม่สามารถเรียกร้องสิทธิของตนเองมากนัก ปัญหาในเรื่องของสิ่งแวดล้อมจึงไม่ได้รับการดูแลจากรัฐบาลมากนัก จนกระทั่งในปี ค.ศ.1887 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออก กฎข้อบังคับเกี่ยวกับสิ่งปฏิกูลขึ้นมาเพื่อเป็นมาตรการป้องกันโรคติดต่อที่ระบาดอยู่ในขณะนั้น จนกระทั่งสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นระยะเวลาที่ประเทศญี่ปุ่นเร่งรัดในการพัฒนาประเทศขาดความสนใจและตระหนักถึงพิษภัยของปัญหาสภาวะแวดล้อม ระยะเวลาตัวเองเป็นระยะเวลาเฟื่องฟูของโรคภัยที่เกิดจากสารพิษต่าง ๆ ดังที่กล่าวไว้ในตอนต้น ต่อมากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นก็มีการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น ทั้งนี้เกิดจากการพัฒนาที่เป็นไปอย่างรวดเร็วของประเทศญี่ปุ่น อาทิ เช่น ในปี ค.ศ. 1954 กฎหมายควบคุมการกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูลที่ใช้กันมาเป็นเวลา 54 ปี ตั้งแต่สมัยเมจิ ไทโช โชวะ ได้ถูกแก้ไขเป็นกฎหมายว่าด้วยการทำความสะอาด นับว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นในการทำความสะอาดระหว่างท้องถิ่นได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีการกำหนดว่า การดูแลรักษาความสะอาดในพื้นที่สาธารณะต่าง ๆ เช่น สวนสาธารณะ แม่น้ำ และอื่น ๆ นั้นถือเป็นหน้าที่ของทุกคน

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 เป็นยุคสมัยของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจขนานใหญ่ของญี่ปุ่น ความเติบโตทางเศรษฐกิจทางเกิดทำให้ปัญหาสภาวะแวดล้อมอย่างมากและปรากฏให้เห็นได้อย่างชัดเจนมากขึ้น ถึงแม้ว่าการพัฒนาและความเติบโตจะทำให้รายได้มวลรวมของประเทศดีขึ้นเพิ่มเป็นสองเท่าภายในระยะเวลาสิบปีก็ตาม การเกิดมลภาวะต่าง ๆ ก็มีเพิ่มมากขึ้น มีการปล่อยสารพิษของโรงงานอุตสาหกรรมสู่ อากาศ น้ำ และพื้นดิน โดยปราศจากการควบคุมดูแล ทำให้การปล่อยก๊าซไนโตรเจนออกไซด์ (NO₂) คาร์บอนมอนนอกไซด์ (CO) และซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂)

¹¹⁷ Wallace, D., **Environmental Policy and industrial Innovation ; Strategies in Europe, USA and Japan**, (N.P.: Earthscan, 1995), 93-95.

นั้นเพิ่มขึ้นเป็นสามเท่า ซึ่งส่วนใหญ่เกิดสปีดเปอร์เซ็นต์ของปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้นเชื่อว่าเป็นผลมาจากการบริโภคน้ำมันเชื้อเพลิง ในขณะที่ญี่ปุ่นนับว่าเป็นประเทศที่มีสภาพมลภาวะเลวร้ายที่สุดในโลกโดยเมืองที่มีประชากรอยู่อย่างหนาแน่น¹¹⁸ ต่อมาในช่วงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา จากปัญหาที่กล่าวมา ประชาชนของประเทศญี่ปุ่นเริ่มมีความตระหนักและมีเรียกร้องให้รัฐบาลมีการทบทวนแนวทางในการพัฒนาตลอดจนมาตรการป้องกันผลกระทบจากการพัฒนา ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่เน้นในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ทำให้ประชาชนเริ่มมีการเรียกร้องในเรื่องของสิทธิมากขึ้น มีการเรียกร้องให้รัฐบาลจ่ายค่าชดเชยแก่เหยื่อผู้ถูกสารพิษ รัฐบาลเองก็ตอบสนองโดยการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องสิ่งแวดล้อมมากมายหลายฉบับ เช่น กฎหมายการควบคุมมลภาวะพื้นฐาน (basic pollution control law) ในปี ค.ศ. 1967 โดยจุดประสงค์หลักของกฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นแก้ไขปัญหามลภาวะและชดเชยค่าเสียหายแก่เหยื่อผู้รับสารพิษ และในปี ค.ศ. 1970 ก็มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอีกหลายฉบับ อาทิ เช่น กฎหมายควบคุมมลภาวะทางอากาศ (air pollution control law) กฎหมายควบคุมมลภาวะทางน้ำ (water pollution control law) กฎหมายการควบคุมและกำจัดของเสียสาธารณะ (waste disposal and public cleaning law) นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งสำนักงานสิ่งแวดล้อม (the environmental agency) ในปี ค.ศ. 1971 เพื่อกำหนดนโยบายและวางแผนทางด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ แต่ถึงอย่างไรก็ตามปัญหาในเรื่องสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นก็ยังไม่สามารถแก้ไขให้เรียบร้อยได้ โดยเฉพาะปัญหาขยะที่เกิดขึ้น จนทำให้รัฐบาลท้องถิ่นและเทศบาลแต่ละแห่งไม่สามารถจะดำเนินการจัดการให้เกิดความเรียบร้อยได้ในเวลาอันสั้น

3.3.1.1 การตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง มีกฎหมายอยู่มากที่มีบทบัญญัติป้องกันมลพิษ เช่น การสั่งให้โรงงานหยุดประกอบการถ้าก่อความเสียหายและละเมิดประโยชน์สาธารณะ กฎหมายเหล่านี้ล้วนมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการประกอบการของโรงงาน จุดยืนจึงมิได้เป็นการป้องกันสิ่งแวดล้อมโดยตรง เพราะเหตุว่ารัฐบาลให้ความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในปี ค.ศ. 1945 ถึง ค.ศ. 1951 ญี่ปุ่นมีประสบการณ์จากการปฏิรูปประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม และนำมาสู่รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยในปี ค.ศ. 1946 แม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติเฉพาะว่าด้วยการปกป้องสิ่งแวดล้อม โดยบางมาตราไม่ตรงต่อการปรับใช้ เช่น สิทธิในการแสวงหาความสุข มาตรา XII และสิทธิในการรักษามาตรฐานขั้นต่ำของคุณภาพชีวิตและวัฒนธรรม มาตรา

¹¹⁸ Wallace, D., **Environmental Policy and industrial Innovation ; Strategies in Europe,**

USA and Japan, (N.P.: Earthscan, 1995), 93-95

XXV ทั้งสองมาตราถูกนำมาใช้เป็นหลักประกันเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องความยุติธรรมและสิ่งแวดล้อมที่ดี

กฤษฎีกา ปี ค.ศ. 1949 ว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากโรงงานในโตเกียวเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นแรกที่แสดงถึงการป้องกันสิ่งแวดล้อมภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การสร้างโรงงานต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลท้องถิ่น กฤษฎีกาที่คล้ายกันนี้ถูกตราขึ้นโดยเขตคานากาวา ปี ค.ศ. 1951 เขตโอซากา ปี ค.ศ. 1954 และเขตฟูกูโอกะ ปี ค.ศ. 1955 อย่างไรก็ตามด้วยเหตุผลนี้รัฐบาลท้องถิ่นไม่มีประสบการณ์ในการควบคุมมลพิษ จึงทำให้กฤษฎีกาไม่มีผลบังคับใช้

ปัญหามลพิษระดับชาติที่สำคัญของญี่ปุ่นนั้น เป็นไปตามที่กล่าวแล้วข้างต้นเป็นผลจากการพัฒนาแบบก้าวกระโดดโดยไม่สนใจต่อสิ่งแวดล้อมทำให้เกิดการทิ้งสารพิษต่างๆ ลงสู่แม่น้ำพื้นดิน ทำให้เกิดโรคร้ายต่อประชาชน เช่น ในปี ค.ศ. 1950 บริษัท Honshu Paper Mill ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลท้องถิ่นโตเกียวผลิตเยื่อกระดาษ และทิ้งสารพิษลงสู่แม่น้ำเอโดะ ส่งผลให้ในปี ค.ศ. 1958 ชาวประมงในแม่น้ำเอโดะร้องเรียนว่าบริษัททิ้งของเสีย และบริษัทปฏิเสธความรับผิดชอบ ชาวประมงต่างเรียกร้องค่าทำขวัญและก่อการจลาจล เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบโดยเสนอกฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่ (1) กฎหมายคุ้มครองรักษาคุณภาพน้ำ และ (2) กฎหมายควบคุมการปล่อยของเสียจากโรงงาน กฎหมายทั้งสองผ่านความเห็นชอบในปี ค.ศ. 1958 แต่ไม่มีผลบังคับใช้ เพราะการตั้งค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำมีความแน่นอนในบริเวณที่กำหนด แต่น้ำในเขตอื่นกลับเน่าเสียยิ่งกว่านี้ขั้นตอนวิธีการก็ไม่มีมาตรฐานและไม่มีแผนงานรองรับ ตัวอย่างหลังจากตรากฎหมายได้ 3 ปี แม่น้ำเอโดะยังมีได้เป็นเขตควบคุม นอกจากนี้กฎหมายควบคุมเขม่าควัน ถูกตราในระดับชาติ ปี ค.ศ. 1962 วัตถุประสงค์ของกฎหมายทำให้ลักษณะทั่วไปของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นรูปร่างขึ้น บทบัญญัติถูกตราขึ้นเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชนจากอันตราย โดยการประสานการฟื้นฟูอุตสาหกรรมและการพัฒนาเศรษฐกิจไปพร้อมกับการปกป้องสิ่งแวดล้อม

3.3.1.2 คดีสิ่งแวดล้อมสำคัญของประเทศญี่ปุ่น¹¹⁹

การฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่นและพัฒนาประเทศในทางอุตสาหกรรมหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นสาเหตุสำคัญของปัญหามลภาวะในญี่ปุ่น ในปี ค.ศ. 1950 มีคดีเกี่ยวกับมลพิษที่สำคัญ ในปี ค.ศ. 1960 ที่สำคัญ 4 คดีใหญ่ ๆ ได้แก่

1. คดี โรคคумаโมโต มินามาตะ
2. คดี โรคนิกาตะ มินามาตะ
3. คดี โรคโทยามะ อีไดอิดะ

¹¹⁹ KAWASHIMA, S., A survey of environmental law and policy in japan, (North Carolina: Kyushu University, 1995), 20.

4. คดี โรคโยไคชิ อาชิมะ

คดีเหล่านี้เป็นคดีที่ควรศึกษาเป็นตัวอย่าง ผลลัพธ์สุดท้ายของคดีคือผู้เสียหายไม่ได้รับเยียวยารักษาแก้ไขเพราะเหตุความล่าช้าในการดำเนินคดี กลางปี ค.ศ. 1950 โรคมินามาตะปรากฏขึ้นในเขตคумаโมโตะและมีชื่อเสียงไปทั่วโลก โรคนี้นี้เป็นสาเหตุของการเป็นอัมพาต เมื่อผู้เคราะห์ร้ายได้รับสารปรอทซึ่งมีผลต่อระบบประสาท สารปรอทนี้ถูกปล่อยปนเปื้อนในน้ำเสียจาก บริษัท Chisso ระหว่างดำเนินคดี ในระยะแรกรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลกลางล้มเหลวต่อการบรรเทาความเดือดร้อนในการช่วยเหลือผู้เคราะห์ร้ายเพราะไม่พบสาเหตุ ประชาชนต้องทนทุกข์ด้วยโรคประหลาดข่าวลือที่เป็นผลร้ายต่อการดำรงชีพของชาวประมง การเลิกปฏิบัติต่อผู้เคราะห์ร้าย การไกล่เกลี่ยถูกนำมาใช้แต่ไม่ได้ผล มีการบิดเบือนการไกล่เกลี่ยโดย Chisso เข้าควบคุมการเจรจาโดยอาศัยกลยุทธ์แบ่งเหยื่อออกเป็นกลุ่ม ต่อมาวางเงื่อนไขในข้อกำหนด กลุ่มหนึ่งได้ยอมรับสัญญาที่น้อยลงและหลอกลวง ซึ่งเหยื่อจะไม่สามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในอนาคตได้เลย ต่อมาศาลเมืองคумаโมโตะ พบว่า Chisso ไม่เพียงแต่ทราบถึงอันตรายจากการประกอบการแต่ได้ปิดบังข้อมูลในประเด็นที่จะค้นหาโรคมินามาตะ ศาลได้ยกเลิกสัญญาประนีประนอมของ Chisso เนื่องจากฝ่าฝืนนโยบายสาธารณะ ตามมาตรา 90 ของประมวลกฎหมายแพ่ง ปี ค.ศ. 1896 ซึ่งมีผลต่อโจทก์ทั้ง 138 ราย ในศาลอาญา วันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2439 ศาลเมืองคумаโมโตะพิพากษาว่าบริษัท Chisso และผู้จัดการโรงงานมีความผิด

หลังจากคดีแพ่งและคดีปกครอง เหยื่อที่เหลือจากโรคมินามาตะและครอบครัวของผู้ตายยังคงเรียกค่าชดเชยจาก Chisso เขตคумаโมโตะและรัฐบาลสอบสวนคดีอย่างเข้มข้น ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2536 Chisso และเขตคумаโมโตะแสดงออกถึงการเริ่มเจรจาแต่ถูกรัฐบาลปฏิเสธ

สิ่งที่ตกทอดจากคดีทั้ง 4 เกิดผลกระทบอย่างมากต่อคำวินิจฉัยของศาล การปกครอง สังคม และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองต่อทัศนคติในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 สาธารณะชนถูกปลุกโดยคำตัดสินของศาล ในคดีดังกล่าวศาลมีบทบาทเป็นที่พึ่งสุดท้าย คดีที่เกิดขึ้นได้กระตุ้นให้มีการดำเนินการบังคับตามกฎหมายต่อสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายและระบบการให้ค่าชดเชยโดยรัฐสำหรับบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษ ผู้ที่บัญญัติกฎหมายถูกกระตุ้นให้ปฏิรูปและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม

3.3.1.3 ขอบเขตใหม่ของกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม¹²⁰

1. กฎหมายพื้นฐานเพื่อป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (The Fundamental Act for Environment Pollution Prevention, FAEPP)

¹²⁰ KAWASHIMA, S., A survey of environmental law and policy in japan, (North Carolina: Kyushu University, 1995), 20.

1) กฎหมายฉบับแรก เป็นการตรากฎหมายพื้นฐานเพื่อป้องกันสิ่งแวดลอมเป็นพิษในปี ค.ศ. 1967 เป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมมลพิษและปกป้องสิ่งแวดลอมทั่วทั้งประเทศญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กลายเป็นข้อบังคับทั่วไปสำหรับป้องกันสิ่งแวดลอมเป็นพิษ อย่างไรก็ตาม องค์กรรัฐบาลแสดงออกถึงความขัดแย้งต่อบทบัญญัติ “harmony clause” บทบัญญัตินี้ให้ทางออกกับอุตสาหกรรมต่อกฎหมายโดยสามารถโต้แย้งว่า ข้อกำหนดเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดลอมนั้น เข้ากับ harmony clause ดังนั้น กฎหมายทั้งปวงที่ไม่แน่นอน 2 ประการ คือ

ก. ใครจะเป็นผู้ตัดสินว่ามาตรการอย่างไรที่จำเป็นต่อการปกป้องสิ่งแวดลอม

ข. อุตสาหกรรมต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายอะไรบ้าง

2) กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมปี ค.ศ. 1970 ช่วงเวลาที่รัฐบาลขยายมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดลอม สาธารณะชนต้นตระหนักต่อ คดีสำคัญ 4 คดีดังที่กล่าวมา รวมถึงกระแสในเรื่องสิ่งแวดลอมของนานาชาติ ทำให้ประชาชนเรียกร้องการปฏิรูปนโยบายสิ่งแวดลอมในระดับประเทศ ในปี ค.ศ. 1970 นี้เรียกช่วงเวลานี้ว่า ปัญหาสิ่งแวดลอมที่เกี่ยวข้อง มีการถกเถียงในเรื่อง harmony clause ในสภาไคเอต สุดท้ายก็ได้ตัดข้อความนี้ทิ้งไป ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงเบื้องต้น ในเวลาเดียวกันรัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจจัดมาตรฐานพิเศษโดยสามารถนำไปใช้ให้เหมาะสมในเขตพิเศษ แม้ว่าภายหลังจะมีการจัดตั้งมาตรฐานสิ่งแวดลอมแห่งชาติขึ้นก็ตาม รัฐบาลท้องถิ่นบางแห่งตั้งเกณฑ์มาตรฐานอย่างเข้มงวดกว่ามาตรฐานระดับชาติและเพิ่มมาตรฐานขึ้นอีกในพื้นที่ซึ่งรัฐบาลละเลยการควบคุม กฎหมายที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมนี้ได้กำหนดกรอบพื้นฐานกฎหมายสำหรับนโยบายสิ่งแวดลอมที่มีผลจนกระทั่งปี ค.ศ. 1993 มาตรา 1 ของกฎหมายนี้แสดงออกชัดเจนซึ่งวัตถุประสงค์ของการระบุนความรับผิดชอบในเรื่องอุตสาหกรรม รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น โดยมีการคำนึงถึงการป้องกันมลพิษและกำหนดเป้าหมายมาตรการควบคุมความต้องการเบื้องต้น นอกจากนี้กฎหมายได้กำหนดเค้าโครงความรับผิดชอบทั่วไปของอุตสาหกรรม รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และประชาชนโดยคำนึงถึงการป้องกันสิ่งแวดลอมเป็นพิษ ประการแรกกลุ่มอุตสาหกรรมต้องมีความรับผิดชอบต่อการนำมาตราการที่จำเป็นในการป้องกันสิ่งแวดลอมเป็นพิษ อันเกิดจากขบวนการผลิตโดยร่วมมือกับท้องถิ่นและรัฐบาลกลางและรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ประการที่สอง รัฐบาลต้องรับผิดชอบในการกำหนดและใช้บังคับนโยบายเบ็ดเสร็จในการป้องกันสิ่งแวดลอมเป็นพิษ ในการที่จะป้องกันสิ่งแวดลอมเป็นพิษ รัฐบาลกลางได้กำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดลอมขึ้นและมีมาตรการควบคุมการปล่อยเหตุให้เกิดมลพิษ ทั้งนี้รวมถึงงานจัดตั้งระบบสำหรับการประเมินและตรวจสอบและจับตาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดลอม รัฐบาลกลางต้องจัดตั้งระบบขจัดปัญหาได้แย่งและระบบซึ่งมีผลใช้บังคับต่อการเยียวยาความเสียหายที่เป็นไป

ได้ ประการที่สาม รัฐบาลท้องถิ่น ได้มีแผนและมาตรการที่เหมาะสมต่อการป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษโดยสอดคล้องกับนโยบายระดับชาติ ประการที่สี่ ประชาชนควรพยายามอย่างสุดความสามารถที่จะลดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในทุก ๆ ทางที่สามารถทำได้

อย่างไรก็ดีความคาดหวังในเชิงอุดมคติของกฎหมายนี้จะไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จอย่างสมบูรณ์ตามปณิธาน เนื่องจากความอ่อนแอของกฎหมาย แม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1970 ความมุ่งหวังในผลสำเร็จขึ้นอยู่กับ การตรากฎหมายและข้อบังคับ อีกประเด็นหนึ่งคือ การที่ไม่มีบทกฎหมายในเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานอิสระในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และยังมีการตัดทอนระบบสำหรับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังไม่มีกำหนดในเรื่องของการดำเนินงานโดยเอกชนซึ่งควรจะมีการกำหนดเพื่อให้เกิดความคล่องตัวหรือมีทางเลือกในการดำเนินการต่อไป

2. กฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ (The Natural Environment Preservation Act, NEPA)

กฎหมายฉบับนี้ถูกตราขึ้นบนพื้นฐานของกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม กฎหมายนี้ถูกสร้างสรรค์ขึ้นเพื่อสนับสนุนกฎหมายอุทยานแห่งชาติ ปี ค.ศ. 1957 และส่งเสริมการรักษาสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ โดยมีวัตถุประสงค์โดยตรงที่จะคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อคนรุ่นต่อไป

กฎหมายฉบับนี้ได้วางหลักการความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น กลุ่มอุตสาหกรรมและประชาชนเช่นเดียวกับกฎหมายพื้นฐานเพื่อป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (The Fundamental Act for Environment Pollution Prevention, FAEPP) ภายหลังมีการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ สำนักงานสิ่งแวดล้อมยังคงมีปัญหาในการบังคับใช้เนื่องจากไม่สามารถปรับใช้กับสถานที่พิเศษซึ่งถูกกำหนดโดยกฎหมายอุทยานแห่งชาติ มีการเผชิญหน้ากับกระทรวงก่อสร้างและกรมป่าไม้ด้วยการแย่งชิงอำนาจ นอกจากนี้อำนาจในการดำเนินการของสำนักงานสิ่งแวดล้อมยังจะต้องมีส่วนงานองค์การอื่นให้ยินยอมร่วม เช่นหากจะดำเนินการในเขตของกรมป่าไม้ก็ต้องได้รับคำยินยอมจากผู้อำนวยการกรมป่าไม้ก่อน เป็นต้น

3. กฎหมายพื้นฐานเพื่อสิ่งแวดล้อม กฎหมายนี้เริ่มมีการบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1993 โดยครอบคลุมเนื้อหาการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งหมด และได้พัฒนาให้เป็นระบบพร้อมปฏิบัติการตามพันธะ เป็นกฎหมายฉบับแรกที่รวมนโยบายป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หลักการพื้นฐานที่สำคัญของกฎหมายนี้ คือ พัฒนาระบบของนโยบายการปกป้องสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์การส่งเสริมนโยบายสิ่งแวดล้อมให้เป็นหนึ่งเดียว มีเป้าหมายที่จะรักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้เพื่อคนรุ่นต่อไป

เนื้อหาหลักของกฎหมายฉบับนี้ได้แก่ ประการที่หนึ่ง ประชาชนต้องตระหนักว่าต้องรักษาสีงแวดล้อมไว้ให้คนรุ่นต่อไป ประการที่สอง กลุ่มอุตสาหกรรมและประชาชนควรพยายามอย่างดีที่สุดในการพัฒนาอย่างยั่งยืนแม้จะมีผลเพียงเล็กน้อยแต่ก็ควรจะทำเท่าที่ทำได้ เพราะอุปสรรคบางประการจะถูกพิชิตได้ในอนาคตด้วยความรู้ทางวิทยาศาสตร์ ประการที่สาม ญี่ปุ่นต้องยอมรับจุดยืนของแนวคิดการคุ้มครองสิ่งแวดลอมโลก และทำให้เป็นประโยชน์ต่อพลังงานเศรษฐกิจในความร่วมมือกับประชาชาติอื่น นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังได้คุ้มครองถึง

1. การบำรุงรักษาความสะอาดของอากาศ น้ำ ดิน และส่วนประกอบอื่น ๆ
2. ประกันความปลอดภัยไม่เพียงแต่ความหลากหลายของสายพันธุ์แต่รวมถึงความหลากหลายของสิ่งแวดลอมตามธรรมชาติ

3. เตรียมให้ราษฎรสามารถเข้าถึงธรรมชาติโดยง่าย

กฎหมายพื้นฐานเพื่อสิ่งแวดลอมหากจะให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นต้องนำมาตราการที่เหมาะสมมาใช้ ตลอดจนอุตสาหกรรมและประชาชนต้องพยายามลดปริมาณการทิ้งของเสียอันเป็นภาระต่อสิ่งแวดลอม

หน้าที่ของรัฐบาลกลางตามกฎหมายฉบับนี้ คือ รัฐบาลกลางมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการพัฒนาระบบและใช้บังคับนโยบาย กฎหมายได้ให้อำนาจการพัฒนาระบบดังกล่าวต่อรัฐบาลกลาง โดยนำหลักพื้นฐานกฎหมายและมาตรการทางการเงินที่จำเป็นมาใช้ ให้เสนอรายงานต่อสภาโคเอตเกี่ยวกับเงื่อนไขและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดลอม นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติที่สร้างสรรค์ขึ้นใหม่ คือ ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดลอม (environmental impact assessment system) ในมาตรา 20 รัฐบาลต้องเข้าควบคุมอุตสาหกรรมโดยประเมินผลกระทบสิ่งแวดลอมก่อนประกอบธุรกิจ นอกจากนี้ กฎหมายนี้ได้อธิบายมาตรการพิเศษที่รัฐบาลแห่งชาตินำมาใช้ ประการแรก ลดภาระการพิสูจน์ที่เป็นผลของอุตสาหกรรมและชุมชน รัฐบาลต้องใช้บังคับบทลงโทษทางเศรษฐกิจต่อสินค้าที่ทำลายสิ่งแวดลอม กำหนดให้ผู้ผลิตสินค้าเหล่านี้รวบรวมสิ่งที่ก่อมลพิษไว้ในที่เดียวกัน ประการที่สอง กฎหมายนี้เตรียมการให้รัฐบาลกลางนำมาตรการต่างๆทางเทคโนโลยีเพื่อให้อุตสาหกรรมสามารถพัฒนากระบวนการผลิตสินค้าโดยสนับสนุนสิ่งแวดลอม เช่น การผลิตอุตสาหกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดลอม โดยการที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ ประการที่สาม คือการดำเนินการในเรื่องการปกป้องสิ่งแวดลอมในระดับนานาชาติ โดยที่รัฐบาลกลางต้องพยายามแสวงหาความร่วมมือจากต่างประเทศ มีความมุ่งมั่นในการร่วมมือกับนานาชาติในการควบคุมกำกับ สังเกตการณ์ และกำหนดมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดลอมโลก

3.3.2 องค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐเดี่ยวสองชั้น คือ มีเพียงรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญที่มีภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองโดยอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาที่เข้ามาบีบบังคับในการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นภายหลังที่ญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง นับได้ว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่เป็นการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่น่าสนใจ โดยไม่มีราชการส่วนภูมิภาคอันเป็นการแบ่งอำนาจจากรัฐบาลกลางในการกำกับดูแล โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (ordinary local public entities) และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (special local public entities)¹²¹

3.3.2.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนี้ เป็นการกระจายอำนาจทางพื้นที่ แบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัด กับระดับเทศบาล ในระดับจังหวัดมีด้วยกันทั้งหมด 47 แห่ง ในที่นี้จะขอเรียกว่าเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด¹²² ที่เรียกว่า เคน 43 แห่ง เรียกว่า ฟู 2 แห่ง เรียกว่า โด 1 แห่ง และเรียกว่า โต จำนวน 1 แห่ง ในระดับเทศบาลมีด้วยกันทั้งหมด 3,236 แห่ง เป็นเทศบาลที่เรียกว่า ชิ จำนวน 651 แห่ง (เทียบได้กับเทศบาลนคร) เทศบาลที่เรียกว่า โซ จำนวน 1,992 แห่ง (เทียบได้กับเทศบาลเมือง) และเทศบาลที่เรียกว่า ซอน จำนวน 581 แห่ง (เทียบได้กับเทศบาลตำบล) และมีเทศบาลที่เรียกว่า ชิ บางแห่งที่เป็นเทศบาลนครขนาดใหญ่จำนวน 12 แห่งที่รัฐบาลให้อำนาจทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้เช่นเดียวกับกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.3.2.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้เป็นการกระจายอำนาจทางพื้นที่และองค์กรกระจายอำนาจทางกิจการ มีด้วยกัน 4 รูปแบบ คือ

1. เขตปกครองพิเศษ (special wards) เขตปกครองพิเศษหรือที่ภาษาญี่ปุ่นเรียกว่า “กุ” มีเฉพาะในเขตชั้นในของมหานครโตเกียวโดยมีทั้งหมด 23 เขต ซึ่งแท้จริงแล้ว กุ คือเทศบาลที่ตั้งอยู่ในมหานครโตเกียว จะต่างจากเทศบาลนครอื่น ๆ คือมิได้มีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาล หากกิจการใดครอบคลุมพื้นที่กว้างเกินกว่าพื้นที่ของแต่ละกุ กิจการนั้นจะดำเนินการโดยมหานครโตเกียว เช่น การจัดตั้งโรงพยาบาล การวางผังเมืองของชุมชนเมือง การกำจัดขยะมูลฝอย การดับเพลิง ฯลฯ

¹²¹ Sogo, J., *Japanese Local Administration System*, (Tokyo: Jichi Sogo Center 1995), 23-43.

¹²² สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายปกครองท้องถิ่น*, (กรุงเทพฯ: ราชกิจจานุเบกษา, 2549), 137.

2. สหการ (cooperatives of local public entities) สหการท้องถิ่นคือ รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประสงค์จะร่วมมือกันจัดทำกิจการบางประการร่วมกัน สหการจึงเป็นองค์กรดำเนินการจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจเป็นการจัดทำบางส่วนหรือทั้งหมด หรือเป็นองค์กรบริหารงานทั่วไปร่วมกันเพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายสำนักงานและบุคลากร

3. องค์กรดูแลรักษาทรัพย์สิน (property wards) เป็นรูปแบบองค์กรที่ท้องถิ่นร่วมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลและบริหารทรัพย์สิน ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ จะเป็นการจัดตั้งร่วมกันโดยเทศบาลทั้ง 3 ประเภท ทรัพย์สินส่วนใหญ่จะได้แก่ ป่า คลองส่งน้ำ หนอง บึง และอุทยาน ที่ดินที่กำหนดให้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินที่กำหนดให้ทำการเกษตร พืชนา พืชหญ้าเลี้ยงสัตว์ น้ำพุร้อน ฯลฯ

4. บริษัทเพื่อการพัฒนา (local development cooperation) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการพัฒนาพื้นที่ และการจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในพื้นที่ที่กำหนด เพื่อสนองตอบความต้องการร่วมกันตั้งแต่ 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นไป

3.3.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น¹²³

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่ของตามที่กฎหมายกำหนดนั้นมีดังต่อไปนี้

1. รักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ รักษาความปลอดภัย สุขภาพและสวัสดิการของผู้อยู่อาศัยและผู้มาเยี่ยมเยือน
2. สร้างหรือบำรุงรักษาสวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น จตุรัส พื้นที่สีเขียว ถนน สะพาน แม่น้ำ ลำคลอง อ่างเก็บน้ำ ชลประทานและทางระบายน้ำ คลองซอย ฯลฯ และออกกฎหมายในการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าว
3. จัดให้มีการประปา การกำจัดสิ่งปฏิกูล ไฟฟ้า ก๊าซ การคมนาคม(รถราง รถยนต์ เรือ ฯลฯ)และบริการอื่น ๆ
4. ก่อสร้างหรือบำรุงรักษาที่เทียบเรือ ท่าเรือ สิ่งก่อสร้างริมน้ำ (wharves) เฝือก และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ สำหรับการคมนาคมขนส่งทางบกและทางน้ำ และวางกฎหมายในการใช้ประโยชน์

¹²³ ปรัชญา เวสารัชช์, การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย, โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ., (กรุงเทพฯ: แอล เอส เพรส, 2542), 57-61.

5. จัดตั้งหรือบำรุงรักษาโรงเรียน ห้องปฏิบัติการ สถานีทดลอง ห้องสมุด ศาลาเมือง พิพิธภัณฑ์ สนามกีฬา หอศิลป์ ศูนย์นิทรรศการ ศาลาประชาคม โรงละคร หอดนตรีและสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวกับการศึกษา วิทยาศาสตร์วัฒนธรรม การส่งเสริมอุตสาหกรรม การประมวลข้อมูลหรือ การโทรคมนาคม กำหนดเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ และดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการศึกษา วิทยาศาสตร์วัฒนธรรม การส่งเสริมอุตสาหกรรม การประมวลข้อมูลหรือการโทรคมนาคม

6. จัดตั้งหรือบำรุงรักษาโรงพยาบาล เขตกักกัน สถานพักฟื้น สถานีปลอดเชื้อ โรงพยาบาลผดุงครรภ์ บ้านพักอาศัย สถานพักแรม ห้องอาหาร สถานอาบน้ำ สถานสุขาสาธารณะ โรงรับจำนำสาธารณะ ศูนย์พักผ่อน และสถานอำนวยความสะดวกเชิงการกุศล เช่น บ้านพักผู้ยากไร้ สถานอำนวยความสะดวกเพื่อเป็นสวัสดิการเด็ก เช่น สถานดูแลเด็ก สถานอนุบาลเด็ก สถานกักกัน สถานอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ เช่น บ้านคนชรา สถานพักฟื้น และสถานบำบัดฟื้นฟูสำหรับคนพิการ บ้าน กักกัน โรงฆ่าสัตว์ สถานีกำจัดขยะและบำบัดน้ำเสีย ฌาปนสถาน และสถานอำนวยความสะดวกอื่นที่เกี่ยวข้องสุขอนามัย สวัสดิการสังคม เป็นต้น รวมทั้งมีหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากสถานอำนวยความสะดวกดังกล่าว

7. ดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงและอนุรักษ์สภาพแวดล้อม สุขภาพอนามัย และส่งเสริมศีลธรรมสาธารณะ รวมทั้งการทำความสะอาด การฆ่าเชื้อ การตกแต่ง การควบคุมมลภาวะ และการห้ามดำเนินการที่ขัดต่อศีลธรรมหรือความสะอาดของส่วนรวม

8. ป้องกันอาชญากรรม ป้องกันสาธารณภัย ให้ความปลอดภัยและปกป้องผู้ประสบสาธารณภัย รักษาความปลอดภัยในการจราจร

9. บรรเทาให้ความช่วยเหลือหรือพยาบาล หรือฟื้นฟูสภาพผู้เยาว์ ผู้ยากไร้ ผู้ป่วย ผู้ชรา หญิงหม้าย ผู้พิการ คนจรจัด ผู้ป่วยทางจิต เป็นต้น

10. ดำเนินการเกี่ยวกับหน่วยแรงงาน การระดมซื้อพิพาทแรงงาน การให้การศึกษาเรื่องแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ต่าง ๆ

11. จัดการป่าไม้ ท้องทุ่ง ที่ดิน ตลาด ที่ตกปลา และห้องปฏิบัติการสาธารณะ และจัดการวิสาหกิจเชิงพาณิชย์ที่จำเป็นในการส่งเสริมสวัสดิการสาธารณะ

12. พัฒนาบริเวณภูเขาและแม่น้ำ พัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตร ปรับปรุงเพาะปลูก ถมดิน บริเวณที่ถูกน้ำเซาะ วางผังเมือง กำหนดเขตเมืองและปรับปรุงที่ดินใหม่

13. ดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมอุตสาหกรรม เช่น การปกป้องและส่งเสริมประดิษฐกรรม การปรับปรุงความเชี่ยวชาญในท้องถิ่น เป็นต้น

14. ปกป้องและบำรุงรักษาอาคาร ภาพ ศิลปกรรม สถานที่ทางประวัติศาสตร์ สถานที่ซึ่งมีภูมิทัศน์สวยงามและทรัพย์สินทางวัฒนธรรมอื่น ๆ

15. สืบค้นและเตรียมข้อมูลสถิติที่จำเป็นเกี่ยวกับผลงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยทั่วไป

16. ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการจัดทะเบียนทางการ การยืนยันตัวตนบุคคล การลงทะเบียน เช่น สำหรับผู้อาศัย ผู้มาเยี่ยมเยือน และบุคคลอื่นตามความจำเป็น

17. คุ้มครองผู้บริโภค ส่งเสริมการรักษาและตรวจสอบมาตรฐาน ผลิตภัณฑ์อื่น คุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

18. กำหนดกฎระเบียบเพื่ออนุรักษ์ให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้าง สิ่งอำนวยความสะดวก พื้นที่และความแออัดของอาคาร พื้นที่โล่ง การแบ่งเขตตามลักษณะพื้นที่อยู่อาศัย การพาณิชย์ อุตสาหกรรม หรือตามเงื่อนไขอื่นของผู้อาศัย ฯลฯ

19. ใช้หรือเวนคืนทรัพย์สินส่วนตัวหรือสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ของสาธารณะ ในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด

20. ปรับและประสานกิจกรรมของหน่วยงานสาธารณะต่าง ๆ ภายในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปกติ

21. กำหนดและเรียกเก็บภาษีท้องถิ่น หรือเก็บภาษีประเมิน ค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียมและ

22. จัดตั้งและบริหารกองทุน

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เนื่องจากเป็นหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ครอบคลุมเมืองใหญ่ เมือง และหมู่บ้านยังมีหน้าที่ซึ่งครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางขึ้น เรื่องที่ต้องใช้ความเป็นเอกภาพ หรือเรื่องซึ่งต้องเกี่ยวข้องประสานระหว่างเมืองใหญ่ เมืองและหมู่บ้าน มีดังนี้

1. กิจกรรมที่มีพื้นที่กว้างขวาง เช่น การเตรียมแผนพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาพื้นที่ภูเขาและแม่น้ำ การใช้น้ำ (การใช้น้ำเพื่อเป็นแหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้า การพัฒนาแหล่งน้ำ ฯลฯ) การอนุรักษ์และพัฒนาป่าไม้ การประมง และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ การปรับปรุงแหล่งอุตสาหกรรมในพื้นที่ การก่อสร้าง ปรับปรุงและบำรุงรักษาถนน แม่น้ำ ลำคลอง ทางระบายน้ำ และสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะอื่นๆ การทิ้งน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม และการปรับปรุงที่ดินขนาดใหญ่(เช่น การปรับปรุงที่รกร้างว่างเปล่า ที่นอกฝั่ง เป็นต้น)

2. กิจกรรมที่ต้องการให้มีการดำเนินการเป็นรูปแบบเดียวกัน เช่น การบำรุงรักษามาตรฐานที่เหมาะสมสำหรับการศึกษาภาคบังคับและอื่น ๆ และหรือการปกป้องและดูแลทรัพย์สินทางวัฒนธรรม การบริหารจัดการกิจการตำรวจ การดูแลกิจกรรมสวัสดิการสังคมและการประกันสังคมให้ได้มาตรฐานที่ดี การออกกฎระเบียบเรื่องการแพทย์และเภสัชกรรม การรักษา

มาตรฐานสุขอนามัยสาธารณะซึ่งรวมถึงการป้องกันโรคติดต่อ การดำเนินการเรื่องสภาพแรงงาน และแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งรวมถึงการประนีประนอมแรงงาน การประกันการจ้างงาน การเวนคืนที่ดิน การออกกฎระเบียบสำหรับผู้ประกอบการธุรกิจ การตรวจมาตรวัด การตรวจสอบผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ การทดสอบและออกใบอนุญาต การสำรวจสถิติในเรื่องอุตสาหกรรม การเคลื่อนย้ายประชากรและเรื่องสำคัญอื่น ๆ และการสอดคล้องดูแลสมาคมประกันสุขภาพระดับชาติ และองค์การสาธารณะอื่น ๆ

3. กิจกรรมที่เกี่ยวกับการติดต่อและประสานงานระหว่างเมืองใหญ่ เมือง และหมู่บ้าน การให้คำปรึกษาหารือ ให้ข้อเสนอแนะ และชี้แนะเพื่อปรับปรุงองค์การและการดำเนินการของเมืองใหญ่ เมือง และหมู่บ้าน การประนีประนอม อนุญาตโตตุลาการ และการวินิจฉัยเพื่อรักษาความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างเมืองใหญ่ เมือง และหมู่บ้าน การจัดทำมาตรฐานทั่วไปสำหรับการดำเนินธุรกิจในเมืองใหญ่ เมือง และหมู่บ้าน การชี้ขาด การตัดสินใจ หรือการตัดสินใจอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์และ

4. กิจกรรมซึ่งอยู่นอกเหนือขอบข่ายงานซึ่งเมืองใหญ่ เมือง หมู่บ้าน สามารถดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การจัดตั้งและบำรุงรักษาโรงเรียนมัธยมปลาย โรงเรียนสอนคนตาบอด คนหูหนวกและคนปัญญาอ่อน ห้องปฏิบัติการ สถานีทดลอง ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ สนามกีฬาในร่ม หอศิลป์ ศูนย์นิทรรศการ โรงพยาบาล คลินิก และสถานอำนวยความสะดวกเพื่อการอนามัยและการแพทย์ ศูนย์พักผ่อนจากงาน บ้านคนชรา และสถานสวัสดิการสังคมอื่น ๆ สถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนงานหญิง สถานเด็กเล่น เป็นต้น การคุ้มครองแลพิทักษ์ทรัพย์สินทางวัฒนธรรม การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่กำลังต้องการความช่วยเหลือ ผู้พิการ และผู้ประสบภัยพิบัติ การกำหนดเขตพื้นที่ การชี้แนะและส่งเสริมการเกษตร ป่าไม้ การประมง สถานประกอบการขนาดเล็กหรือขนาดกลางและอุตสาหกรรมอื่น ๆ และการปกป้องและส่งเสริมความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในท้องถิ่น ในการดำเนินการตามภารกิจเหล่านี้ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับกิจการที่แต่ละฝ่ายมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการตามปกติอยู่แล้ว

3.3.4 การดำเนินการทางกฎหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

นับแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เขตปกครองต่าง ๆ ถูกปฏิรูปและมีการส่งเสริมให้มีการปกครองตนเอง โดยทั่วไปการขาดดุลงบประมาณอย่างสูงในระดับท้องถิ่นมีผลต่อรัฐบาลกลางในการควบคุมอย่างเข้มงวดต่อกิจการทางการเงินของท้องถิ่น สิ่งหนึ่งที่อยู่เหนือข้อยกเว้น คือ การใช้อิทธิพลของรัฐบาลกลางต่อความเสี่ยงกับรัฐบาลท้องถิ่นในการควบคุมมลพิษ และปกป้องสิ่งแวดล้อม ระหว่างปี ค.ศ. 1950 รัฐบาลท้องถิ่นปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของชาติในการส่งเสริมเศรษฐกิจ แต่ต่อมาก็เกิดผลร้ายอันเกิดจากมลพิษทางอุตสาหกรรมทำให้รัฐบาลท้องถิ่นเริ่มที่จะเข้มงวดต่อมาตรฐานมากกว่าที่จะกำหนดในระดับชาติ

กฤษฎีกามอบอำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นครอบคลุมปัญหาสิ่งแวดล้อมแทบทุกด้าน มีรัฐบาลท้องถิ่นส่วนน้อยบางแห่งริเริ่มในการผ่านกฤษฎีกาควบคุมมลพิษในปี ค.ศ. 1960 เห็นได้ชัดเจนจากเทศบาลนครโตเกียวที่กฤษฎีกาป้องกันมลพิษจากสิ่งแวดล้อมของปี ค.ศ. 1969 กฤษฎีกาโตเกียวถูกจัดเตรียมด้วยแรงผลักดันอย่างมากของการตรากฎหมายท้องถิ่น ทำให้การสงวนรักษาสิ่งแวดล้อมอยู่เหนือกว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ภายหลังปี ค.ศ. 1969 แนวโน้มของการกระจายอำนาจในการควบคุมมลพิษถูกกระตุ้นทั่วไปในญี่ปุ่น รัฐบาลท้องถิ่นจำนวนมากจัดเตรียมข้อบังคับใหม่ ๆ ที่เข้มงวดกว่าระดับชาติ ตัวอย่าง รัฐบาลท้องถิ่นหลายแห่งออกกฤษฎีกาที่บังคับให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กฤษฎีกาอื่นที่มีลักษณะเฉพาะเพื่อปกป้องบางสิ่ง เช่น เขตชายฝั่งทะเล พันธุ์แมลงต่าง ๆ ดินไม้ตามถนน พุ่มหญ้า หนองน้ำ ยิ่งไปกว่านั้นกฤษฎีกาบางแห่งห้ามจำหน่ายผงซักฟอกที่มีสารฟอสฟอรัสเพื่อป้องกันการทำลายคุณภาพน้ำของทะเลสาบบิวะ กฤษฎีกาแห่งอื่นก่อตั้ง กองทุนเพื่อชาติ รับบริจาคเพื่อป้องกันภูมิประเทศและชุมชนทางประวัติศาสตร์ กฤษฎีกาดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ นอกเหนือจากอำนาจของรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่นสามารถประกาศใช้ แนวปฏิบัติเพื่อพัฒนาที่ดิน ตัวอย่างแนวปฏิบัติลาวาซากิถูกกำหนดโดยฝ่ายปกครอง ในปี ค.ศ. 1964 โดยให้ผู้พัฒนาที่ดินของพวกเขาจะไม่ก่ออันตรายต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นต้องได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง ผู้พัฒนาที่ดินต้องได้รับการยินยอมของเมืองที่จะมีมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมก่อนทำการก่อสร้างหรือการประกอบการอุตสาหกรรมจะเริ่มต้น ประเภทต่าง ๆ ของแนวปฏิบัติรวมถึงการห้ามใช้น้ำเมื่อมีการละเมิดการก่อสร้าง ถึงแม้สถานะกฎหมายจะไม่แน่นอน แนวปฏิบัติก็ขยายขอบออกไปมาก และได้รับความนิยมน้อมรับกันทั่วไป

นอกจากนี้การดำเนินการในการป้องกันมลพิษ องค์การปกครองท้องถิ่นยังมีส่วนในการจัดการ เริ่มตั้งแต่มีการตกลงการป้องกันมลพิษระหว่างเมืองและอุตสาหกรรมในโยโกฮามา ปี ค.ศ. 1964 กลยุทธ์ในการป้องกันมลพิษถูกเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ทาง ประการแรก การเจรจาความเป็นไปได้ในการควบคุมมลพิษมีมากยิ่งขึ้นในรายละเอียดและเฉพาะด้านตลอดจนสอดคล้องมากยิ่งขึ้นกับเงื่อนไขท้องถิ่น ประการที่สอง ขั้นตอนการเจรจาคำนิ่งถึงมาตรการต่าง ๆ ในข้อตกลง บ่อยครั้งที่ให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นช่วยเหลือโรงงานในการวางแผนป้องกันมลพิษ ภายหลังการเจรจาบรรลุข้อตกลง บทมาตราต่าง ๆ จะกลายเป็นพื้นฐานสำหรับแนวปฏิบัติของฝ่ายปกครองต่อไป ประการที่สาม การมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดความร่วมมือและรัฐบาลตัดสินใจได้อย่างเป็นประชาธิปไตย

จะเห็นได้ว่ากฎหมายการปกครองตนเองของท้องถิ่นให้อำนาจท้องถิ่นทำหน้าที่และบริการเฉพาะที่เป็นเหตุผลความจำเป็นในการมีและคงอยู่ของท้องถิ่น หน้าที่ที่สำคัญสรุป ได้ดังนี้

1. ประการแรก คือ หน้าที่ให้บริการแก่ชุมชน เช่น การจัดตั้งและบริหารโรงเรียน ประถมศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษา โรงพยาบาล การสร้างบ้าน และถนนหนทาง การจัดหาน้ำและการจัดระบบน้ำเสีย

2. ประการที่สอง คือ หน้าที่ดำเนินกิจกรรมจำเป็นที่ทำให้ท้องถิ่นอยู่ได้ เช่น การออกเทศบัญญัติ การจัดโครงสร้างองค์กร การจัดการการเงิน และการเลือกตั้ง โดยหลักการแล้ว กฎหมายกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจครอบคลุมสอดคล้องกับบทบาทที่ตนรับผิดชอบ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประกันว่าจะสามารถให้บริการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนตามความเหมาะสมของสถานการณ์

นอกจากนี้หน้าที่ของท้องถิ่นมิได้จำกัดแต่เฉพาะการให้บริการเท่านั้น หน้าที่บางอย่างไม่ใช่บริการ เช่น หน้าที่ในการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยสวัสดิการสาธารณะ การดูแลและควบคุมเยาวชนหรือการป้องกันมลภาวะ เป็นต้น ในบางหน้าที่ก็ทำหน้าที่แทนรัฐบาลกลางในกิจกรรมต่าง ๆ หลากหลาย เช่น การสำรวจสถิติต่าง ๆ ซึ่งความรับผิดชอบเหล่านี้อยู่ในภาคผนวกที่แนบกับกฎหมายการปกครองตนเองของท้องถิ่น ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีจึงมีพันธะตามกฎหมายที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐบาลกลางและหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ซึ่งมีมากมายตามที่กล่าวแล้วในหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และถึงแม้ประเทศญี่ปุ่นจะมีท้องถิ่นขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรแตกต่างกันมาก แต่ในด้านการบริการและดำเนินงานนั้น กฎหมายกำหนดให้มีความเป็นเอกภาพ ซึ่งมีสองลักษณะดังนี้

1. คุณภาพและระดับบริการที่ให้แก่ประชาชนต้องมีความคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ โดยสอดคล้องกับแนวทางที่รัฐบาลกลางกำหนด

2. เงื่อนไขสถานการณ์เฉพาะในพื้นที่ใดก็ตามต้องได้รับการแก้ไขโดยใช้แนวทางแก้ไขที่ใช้กันทั่วประเทศ ไม่ใช่ตั้งองค์กรเฉพาะขึ้นมาแก้ไข

ลักษณะการบริหารท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นอาจสรุปได้ว่าเป็นการบริหารที่มีความอิสระพอควร สามารถพึ่งตนเองได้แต่การดำเนินการต่าง ๆ ยังเป็นไปในกรอบที่ส่วนกลางกำหนด ท้องถิ่นมีระดับหน้าที่ความรับผิดชอบสูงและมีรูปแบบการบริหารจัดการเดียวกัน

ท้องถิ่นแต่ละระดับมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบชัดเจนตามที่กฎหมายกำหนดจังหวัดจะดูแลเรื่องที่ครอบคลุมหลายเทศบาล หรือเรื่องที่ค้ำค้ำมากกว่าการดำเนินการเองโดยแต่ละเทศบาล เทศบาลแต่ละแห่งดูแลเรื่องที่อยู่ในขอบเขตพื้นที่ของตน ทั้งนี้ ส่วนกลางจะเข้าสนับสนุนในด้านการเงินด้วย เช่น การสร้างตึก การบำรุงรักษา เป็นเรื่องของเทศบาล แต่ส่วนกลางให้การสนับสนุนทางการเงินและอาจเข้าแทรกแซงได้ หรือในเรื่องการศึกษา ส่วนกลางดูแลมาตรฐานหลักสูตร และกำหนดนโยบาย ครูได้รับเงินเดือนจากจังหวัด โดยจังหวัดมีอำนาจตัดสินใจเรื่องการเปิดเทอมหรือปิดเทอม ส่วนเทศบาลสนับสนุนด้านการบำรุงรักษาและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ

การกำกับดูแลของส่วนกลางกระทำในสองลักษณะ คือ การสนับสนุนด้านการเงิน และการกำกับดูแลโดยหน่วยงานกลาง ต่างจากช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งส่วนกลางกำกับดูแลโดยตรงอย่างมาก ปัจจุบันส่วนกลางยังแทรกแซงระดับจังหวัด และยังกำกับดูแลเทศบาลอยู่บ้าง ทั้งนี้อำนาจในการวางแผนเรื่องส่วนใหญ่ยังอยู่ที่ส่วนกลาง แต่ถึงอย่างไรก็ตามในด้านสิ่งแวดล้อมและบริการสาธารณะต่าง ๆ โดยเฉพาะในเรื่องของการบริการในเรื่องที่คล้ายคลึงกับองค์การบริหารส่วนตำบลของประเทศไทยเรานั้น เป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น การกำหนดข้อบังคับภายในชุมชน กฎระเบียบต่าง ๆ อาทิ เช่น ในเรื่องของการบริหารจัดการขยะซึ่งประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีชื่อเสียงในเรื่องนี้ในกรณีบทบาทของท้องถิ่น

ปัจจุบันรัฐบาลท้องถิ่นหลายแห่งของประเทศญี่ปุ่นได้ประกาศตัวเป็นผู้นำด้านสิ่งแวดล้อมหรือพยายามผลักดันให้ท้องถิ่นของตนเป็น “Environmental Prefecture/City” รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งต่างก็ผลักดันให้ประชาชนผู้อยู่อาศัย เทศบาลในปกครอง และรัฐบาลกลางให้จัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและขยะอย่างจริงจัง ซึ่งในหลายๆแห่ง รัฐบาลท้องถิ่นก็เปรียบเหมือน Jockey ทำหน้าที่เป็นแกนนำด้านสิ่งแวดล้อม แสดงให้เห็นถึงระดับและขอบเขตของจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมปัจจุบันของญี่ปุ่น นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่นยังมีการส่งเสริมสนับสนุนกระตุ้นโดยการประกวดเพื่อหาเมืองที่มีนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น นับได้ว่าเป็นแนวทางการดำเนินการที่น่าสนใจในระดับนานาชาติ ที่ควรนำมาพิจารณาเป็นแบบอย่าง

ตัวอย่างที่น่าสนใจที่เป็นที่ขึ้นชื่อของประเทศญี่ปุ่นอย่างหนึ่งคือ ในเรื่องการบริหารจัดการขยะ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองท้องถิ่นหรือรัฐบาลท้องถิ่น นับตั้งแต่การ จัดเก็บ การขนส่ง การทำลายขยะ รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ในการดำเนินการนั้น เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล เทศบาลหมู่บ้าน ต้องกำหนดนโยบาย วางแผนการ และควบคุมผลการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม และขยะ มีการออกกฎหมายหรือข้อบังคับต่าง ๆ ในการทิ้งขยะที่เหมาะสมสำหรับท้องถิ่นของตนซึ่งส่วนใหญ่จะเข้มงวดกว่าและมีบทลงโทษที่เป็นรูปธรรมกว่ากฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลกลาง เช่น กฎข้อบังคับการทิ้งขยะเมืองโตเกียว (Tokyo Rule) ที่มีการกำหนดห้ามใช้ถุงขยะสีดำ เพราะถุงขยะสีดำทำลายความสวยงามของเมืองและยังทำให้ไม่ทราบว่าสิ่งที่อยู่ในถุงดำนั้นมีอะไรปนลงไปบ้างอาจมีผลต่อพนักงานผู้เก็บขยะหากขยะนั้นมีพิษ อีกทั้งเพื่อให้ประชาชนได้มีการคัดแยกขยะ ทั้งนี้การดำเนินการในการจัดเก็บขยะของเทศบาลนั้น ชาวเมืองต่างก็ให้ความร่วมมือทั้งที่ในระยะแรกก็ยังมีการต่อต้านอยู่บ้าง แต่ภายหลังได้รับผลกระทบจากแมลงวันขยะ จิตสำนึกของชาวเมืองก็เปลี่ยนไปและให้ความร่วมมือในการจัดการ ในเรื่องนี้รวมไปถึงการดำเนินการในเรื่องขยะด้านอื่น ๆ เช่น การรีไซเคิล การคัดแยกขยะ และการลดปริมาณขยะเป็นต้น

3.3.5 วิเคราะห์วิธีการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นนับได้ว่าเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์ในเรื่องการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่น่าสนใจและนำมาเป็นแบบอย่างสำหรับหลาย ๆ ประเทศ ภายใต้ข้อจำกัดของพื้นที่ของประเทศที่เป็นเกาะ การพัฒนาทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว ทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเพิ่มทวีขึ้นอย่างรุนแรงและรวดเร็ว แต่ทุกวันนี้ญี่ปุ่นก็นับว่าเป็นประเทศที่ให้ความสนใจในการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างดี เป็นประเทศผู้นำของโลกประเทศหนึ่งในการจัดการสิ่งแวดล้อม และด้วยประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองแบบรัฐเดี่ยวสองชั้น ที่มีเพียงรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น ทำให้การดำเนินการในเรื่องของสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่นั้นจะเป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่น

มีคดีที่น่าสนใจที่นับได้ว่าเป็นประวัติศาสตร์ทางสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นที่เป็นที่มาของการที่รัฐบาลท้องถิ่นต้องหันมาออกข้อกำหนดท้องถิ่น¹²⁴ เกิดจากการที่ประชาชนจังหวัดชิกะ (Shiga Prefecture) ได้ทำการฟ้องคดีต่อศาล กล่าวหาว่ารัฐบาลท้องถิ่นที่ต้องรับผิดชอบที่ไม่ได้มีการควบคุมมลพิษในทะเลสาบน้ำจืด “บิวา-โอะ” (Biwako) ผลทางคดีปรากฏว่าศาลญี่ปุ่นตัดสินให้ชาวบ้านในจังหวัดชิกะแพ้คดี แต่ถึงแม้การที่รัฐบาลท้องถิ่นจะได้รับชัยชนะ ประชาชนชาวญี่ปุ่นก็ยังคงไม่ทอดทิ้ง ผนึกกำลังกันหลาย ๆ ฝ่ายไม่ว่าสื่อมวลชน นักวิชาการญี่ปุ่น รวมตัวกันต่อสู้กับปัญหาต่าง ๆ ที่ได้รับความเดือดร้อนโดยไม่คอยหวังพึ่งต่อสถาบันขององค์กรตุลาการ ด้วยเหตุและผลดังกล่าวทำให้รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดชิกะ ทำการออกเทศบัญญัติ ออกมาคุ้มครองรักษาสภาพแวดล้อมของทะเลสาบ “บิวา-โอะ” (Biwako) นับได้ว่าประเทศญี่ปุ่นเป็นตัวอย่างของความยั่งยืนในเรื่องของการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถึงแม้ว่าการคุ้มครองที่เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายนั้นจะเกิดจากการได้รับผลกระทบหรือผลร้ายที่เกิดขึ้นแล้วก็ตาม ความเข้มแข็งของภาคประชาชนจึงปัจจัยที่สำคัญยิ่งที่ทำให้การมีสภาพบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ และทำให้องค์กรภาครัฐต้องหันเข้ามาให้ความสนใจและดำเนินการให้เกิดความสงบเรียบร้อยในที่สุด อย่างไรก็ตาม คดีนี้นับได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีคดีหนึ่งที่คนไทยควรนำมาเป็นแนวทางในการดำเนินการในเรื่องของสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้แล้วในด้านอื่น ๆ ที่น่าสนใจและควรนำมาเป็นแนวทางในการดำเนินการในเรื่องของสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเราก็คือ การดำเนินการในเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นนั้นจะมีการกำหนดนโยบายหลักการจากส่วนกลางโดยมีที่มาแนวคิดหลักการจากประสบการณ์ในประวัติศาสตร์ และจากเวทีโลกในการประชุมนานาชาติ การออกกฎหมายที่แสดงถึง วิธีการ

¹²⁴ พิเชษฐ เมฆานนท์, บทบาทตุลาการทางด้านลบที่ญี่ปุ่น ในคตินุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ทะเลสาบ “บิวา-โอะ”, 2553, ออนไลน์.

หลักเกณฑ์ในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม เช่น กฎหมายพื้นฐานเพื่อสิ่งแวดล้อม ในส่วนของหน่วยงาน องค์การที่ปฏิบัตินั้นมีหน่วยงานในระดับชาติที่ให้การดูแลในเรื่องนี้ คือสำนักงานสิ่งแวดล้อม ที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมของไทย ในส่วนของท้องถิ่นนั้นนับได้ว่าเป็นหน่วยงานองค์การที่มีบทบาทสำคัญมากที่สุดในเรื่องของการบริหารจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็น จังหวัดหรือเทศบาล โดยเฉพาะเทศบาลที่มีการออกกฎข้อบังคับในการดำเนินการในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน ในการดำเนินการออกกฎหมายหรือข้อบังคับของเทศบาลนั้น จะใช้หลักการตามที่กฎหมายหลักในเรื่องสิ่งแวดล้อมให้นโยบาย และกฎหมายจัดตั้งเทศบาลที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ ซึ่งอาศัยหลักการที่เป็นไปตามแผนพื้นฐานทางด้านสิ่งแวดล้อม (basic environmental plan) ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. สร้างสังคมที่ไร้เชื้อเพลิงต่าง ๆ
2. สร้างความสมานฉันท์ระหว่างกิจกรรมของมนุษย์กับธรรมชาติ
3. ส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม
4. ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศทางด้านสิ่งแวดล้อม
5. ให้ความสำคัญต่อคุณภาพอากาศ คุณภาพน้ำ ขยะ และปัญหาโลกร้อน

นอกจากนี้โดยหลักการอื่นๆ แล้ว ประเทศญี่ปุ่นก็นำหลักการและแนวคิดสากลอื่น ๆ มาใช้ เช่น หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการมีส่วนร่วม หลักการระวังไว้ก่อน หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายอื่น ๆ ฯลฯ

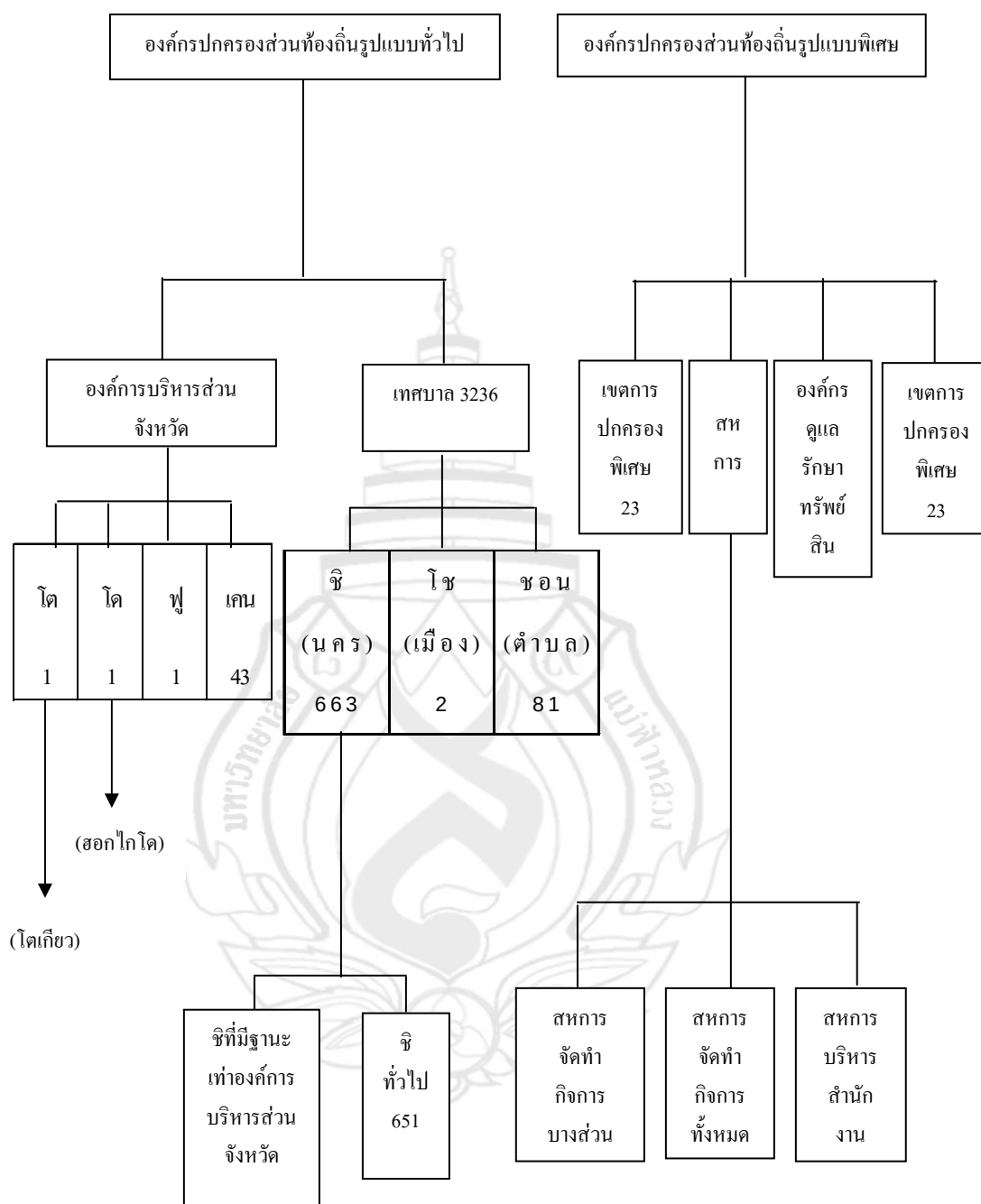
ที่น่าสนใจสำหรับประเทศญี่ปุ่นคือ แนวคิดในเรื่องการสร้างวินัยแบบญี่ปุ่น อันเป็นการสร้างพลเมืองที่มีความรับผิดชอบ (responsible citizens) ซึ่งนับเป็นสิ่งที่นำมาเป็นแบบอย่างในการดำเนินการจัดการได้แทบทุกเรื่อง เพราะหากวิเคราะห์สาเหตุของแต่ละปัญหาสาธารณะนั้นเกิดจากสังคม ชุมชนโดยหมุมมาก การสร้างหรือหล่อหลอมคนควรเริ่มแต่เด็กให้เป็นผู้ใหญ่ที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม ประเทศญี่ปุ่นนั้นจะมีระบบการสร้างเด็กให้รับผิดชอบต่อสังคมและมีความเป็นผู้นำ ครูในประเทศญี่ปุ่นจะไม่แสดงตนเป็นผู้นำอย่างออกหน้าออกตา ส่งเสริมให้เด็กรู้จักหน้าที่ของตน มีส่วนร่วมในการกำหนดพฤติกรรม ข้อบังคับ กฎระเบียบในชั้นเรียนกันเอง และเด็กจะได้โอกาสในการรู้จักแก้ไขปัญหาด้วยตนเองและมีบทบาทในชั้นเรียน¹²⁵ นอกจากนี้ยังมีการนำเรื่องของสิ่งแวดล้อมไปสอนในวิชาการเรียนการสอน ตัวอย่าง เช่น การสอนในเรื่องของขยะถือเป็นหัวใจของการสอนวิชาสังคมศึกษา เนื้อหาการสอนนั้นนอกจากจะออกมาเป็นรูปธรรมแล้ว สังคมรอบตัวเด็กได้กลายเป็นการฝึกภาคสนามให้เด็ก กล่าวคือ กฎระเบียบของสังคมญี่ปุ่นเข้มงวดกับการทิ้งขยะ

¹²⁵ Lewis, C. C., *Educating Hearts and Minds; Reflection on Japanese preschool and*

มาก สิ่งที่ได้รู้ในโรงเรียนสามารถนำมาปฏิบัติในชีวิตประจำวัน หากเด็กปฏิบัติไม่ปฏิบัติตามกติกาสังคมจะได้รับการโต้ตอบทันที เช่น พนักงานเก็บขยะจะไม่นำขยะไปทิ้งให้จนกว่าจะแยกขยะให้ถูกวิธีก่อน

อีกประการหนึ่งที่น่าสนใจคือหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการนี้มีส่วนสำคัญเป็นอย่างในการออกกฎหมาย หรือกฎข้อบังคับสำหรับท้องถิ่น นับตั้งแต่ในเรื่องสิทธิและหน้าที่ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร หรือการทำประชาพิจารณ์ในโครงการที่อาจเกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ เหล่านี้ล้วนเกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายและ/หรือกฎข้อบังคับของท้องถิ่นหรือรัฐบาลกลางแทบทั้งสิ้น เพราะหากขาดความร่วมมือของประชาชนแล้ว การออกกฎหมายหรือกฎข้อบังคับออกมาแล้ว อาจทำให้การนำบังคับใช้ไม่เกิดประสิทธิภาพ ขาดการยอมรับและไม่สามารถแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ในที่สุด





ภาพที่ 3.2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นในปัจจุบัน¹²⁶

¹²⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: ราชกิจจานุเบกษา, 2549), 142.

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กร บริหารส่วนตำบล

การดำเนินการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นมาพร้อมกับการจัดตั้งองค์กร แต่การดำเนินการในช่วงแรก ๆ นั้นยังไม่ค่อยปรากฏขึ้นอย่างชัดเจน ด้วยเหตุผลหลายประการ ทั้งเรื่องความไม่เข้าใจบทบาท อำนาจหน้าที่ และการไม่เห็นความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อม จนกระทั่งเกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอย่างมากมาย อาทิ เช่น ภาวะโลกร้อน ปัญหาวันพิษทางภาคเหนือที่เกิดขึ้นทุกๆปี ในช่วงฤดูแล้ง ปัญหาน้ำเน่าเสีย ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้ง ๆ ที่มีกฎหมายหลายฉบับที่มีการกำหนดในเรื่องของสิ่งแวดล้อมไว้ โดยเฉพาะกฎหมายสำคัญที่เป็นกลไกหลักในการพัฒนาประเทศ อันได้แก่รัฐธรรมนูญในการปกครอง บริหารประเทศ และกฎหมายในลำดับรอง เช่น พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่บ่งชี้ในเรื่องของการดำเนินการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันปัญหาในเรื่องสิ่งแวดล้อมนับได้ว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งทั้งนี้เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม เกิดมลภาวะต่าง ๆ ในโลกอย่างมากมาย แม้แต่ประเทศไทยเราก็ได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก ฤดูกาลที่เปลี่ยนแปลงไป อากาศที่มีอุณหภูมิแตกต่างกันเป็นอย่างมาก เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีความรุนแรงมากขึ้น หรือแม้แต่สิ่งแวดล้อมที่เป็นปัญหาอันเกิดมาจากการกระทำของมนุษย์เอง เช่น ปัญหาขยะ ปัญหาการแออัดในเรื่องที่อยู่อาศัย เหล่านี้ล้วนแล้วแต่จะมีความรุนแรงของปัญหามากยิ่งขึ้น การบริหารจัดการในเรื่องเหล่านี้จึงจำเป็นที่มนุษย์ต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกในการดำเนินการจัดการ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในการดำเนินชีวิต

4.1 ปัญหาการใช้อำนาจทางกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม

เมื่อกล่าวถึงรัฐธรรมนูญ ก็เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า คือกฎหมายสูงสุดในการบริหารปกครองประเทศ เป็นกลไกใหญ่ที่สุดในการจัดการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขกับประชาชนพลเมืองประเทศไทยของเราเองก็เช่นกันที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กำหนดในเรื่องสิทธิเสรีภาพหน้าที่ของประชาชนพลเมืองไว้ ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมเองก็เช่นกันมีการกำหนดไว้ ตั้งแต่เรื่องราวอันเป็นสิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ของ ประชาชนในการดูแล รักษาสิ่งแวดล้อม แต่ที่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในเรื่องนี้เห็นจะเริ่มมาจาก รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา และมีการกำหนดไว้เพิ่มเติมในรายละเอียดอีกในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ที่มีการกำหนดในเรื่องสิ่งแวดล้อมและกล่าวถึงองค์การบริหารส่วนตำบล ก็จะเริ่มแต่ รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 และฉบับที่ใช้ในปัจจุบัน พ.ศ. 2550 ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะขอนำมาวิเคราะห์เพียงสองฉบับ คือ ฉบับปี พ.ศ. 2540 และ ปี พ.ศ. 2550 ที่เป็นการบ่งทราบในการชี้ประโยชน์กับองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารจัดการ ดูแลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

องค์การบริหารส่วนตำบลกับการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ นั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องในหลักการปกครองประเทศตามหลัก การกระจายอำนาจ โดยกล่าวถึง อำนาจหน้าที่ขององค์กร เชื่อมโยงกับหลักการมีอิสระ และเชื่อมโยงถึง ความมีสิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ของประชาชนชาวไทย โดยมีหลักของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งนับได้ว่าเป็นฉบับที่มีความเป็นประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก เป็นฉบับแรกที่กล่าวถึงความมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีขึ้นก่อนหน้านั้นก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็มีการกำหนดในภายหลังให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ ภายหลังกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 มีการแก้ไขทั้งหมด 5 ครั้ง เพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจและรัฐธรรมนูญดังกล่าว การกำหนดในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เห็นได้ว่าการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นนั้นนอกจากจะทำให้เป็นวิถีประชาธิปไตยอย่างแท้จริงแล้ว ยังก่อให้เกิดความยั่งยืนในการบริหารจัดการ การพัฒนา การกำหนดของรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 ในหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มีการกำหนดไว้ใน หมวดที่ 9 การปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่ มาตรา 282 ถึง มาตรา 290

“มาตรา 282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่น” นับว่าเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ ในการมี

อิสระในการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชน แต่ในการความเป็นอิสระนั้นจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายกำหนด นับตั้งแต่ “สิทธิ” อันได้แก่สิทธิต่าง ๆ ของบุคคล ชุมชน¹²⁷ ตามมาตรา 46, มาตรา 56, มาตรา 58¹²⁸ และอีกหลายมาตราที่กล่าวถึงเรื่องสิทธิ จะเห็นได้ว่าสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ชุมชนจะก่อเกิดไปอย่างพร้อม ๆ กัน และนำไปสู่องค์กรที่มีที่มาจากชุมชนและใช้อำนาจหน้าที่ที่เป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนในการดำเนินการจัดการในเรื่องของสิ่งแวดล้อมดังปรากฏในกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายรองที่ให้อำนาจไว้ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่นี้หมายถึงองค์การบริหารส่วนตำบล

¹²⁷ กอบกุล ราชชนกร, กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550), 10.

¹²⁸ มาตรา 46 บุคคลซึ่งอยู่รวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐบาลและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพออย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับการคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเอง พ.ศ. 2550 ก็ยังคงหลักการเดิมในเรื่องสิทธิให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีการกำหนดมาตรฐานกลางในการกำกับการดำเนินการไว้ด้วย¹²⁹ ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ สาระสำคัญที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญนี้ สามารถแบ่งได้เป็นสาระสำคัญใน 5 ประการ¹³⁰ ได้แก่ ประการที่หนึ่งการขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทที่ชัดเจนและกว้างขวางขึ้น ประการที่สองการทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นอิสระ ประการที่สามเป็นการพัฒนาระบบการดำเนินงานและบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สี่การเปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประการที่ห้าการทำให้การเมืองท้องถิ่นมีความโปร่งใส

¹²⁹ มาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 282 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

ในการกำหนดดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนา และประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

¹³⁰ การขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญ 50สู่การปฏิบัติ: กฎหมายเกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า), 24.

ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมเองก็เช่นกันมีการกำหนดในเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 290¹³¹ ทั้งนี้ยังคงมีหลักการที่สำคัญของการดำเนินการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในหมวดของการปกครองท้องถิ่น (มาตรา 281-290) ในต่าง ๆ ประเทศไม่ว่า ญี่ปุ่นและฝรั่งเศสหรือหลาย ๆ ประเทศจึงมีการบัญญัติในเรื่องของสิทธิ เสรีภาพ ในหลาย ๆ ด้านไว้ รวมถึงเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ เพื่อเป็นแนวทางหรือข้อที่จะต้องปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ ไว้ เรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเองก็เช่นกัน ยิ่งปัจจุบันปัญหาของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จึงเป็นที่ทราบและเห็นได้อย่างแจ้งชัดที่ทุกประเทศทั่วโลกให้ความสำคัญในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก การบรรจุเรื่องนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญจึงเสมือนหนึ่งที่กำหนดไว้ว่าทุกประเทศที่มีรัฐธรรมนูญกล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ นับเป็นการสัญญาหรือให้ความสำคัญในเรื่องนั้น ๆ

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายสูงสุดที่เป็นการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน พลเมืองไว้ ไม่ว่าด้านใด ๆ ก็ตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยจึงนับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญในเรื่องของสิทธิของประชาชนและเสรีภาพไว้ได้อย่างทัดเทียมกับอารยะประเทศในเรื่องของสิ่งแวดล้อมเองก็เช่นกันนับได้ว่าเป็นการรับรองและการันตีแก่ประชาชน พลเมืองในการที่จะดำรงชีวิตอยู่อย่างปกติสุข มีสภาวะสิ่งแวดล้อมที่ดี มีทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์พร้อม ๆ ไปกับการพัฒนาที่มีเทคโนโลยีที่ทันสมัยสะดวกสบาย แต่ก็ยังคงมีความสมดุลในเรื่องธรรมชาติหรือพูดอย่างทั่วไปคือมีความเป็นไปอย่างยั่งยืน แต่การนำไปสู่การปฏิบัติหรือการออกกฎหมายหรือข้อกำหนดในลำดับรองนั้นยังมีอีกหลายอย่างที่ยังไม่เป็นไปกับที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ หรือแม้แต่ความชัดเจนในกฎหมายในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลอย่างที่ต้องการนั้นยังไม่เป็นไปเท่าที่ควร สภาวะสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาตินั้นก็ยังไม่ได้รับการดูแลรักษาให้อยู่ในระดับความน่าพอใจเท่าที่ต้องการ ดังนั้นควรที่จะต้องหันมาดูในเรื่องของการกำกับดูแลจากรัฐบาลกลางหรือส่วน

¹³¹ มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- 1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- 2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
- 3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่
- 4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

ลำดับรองที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานองค์กรที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการในเรื่องของการจัดการสิ่งแวดล้อมให้เกิดผลดีมากยิ่งขึ้น รวมไปถึงการใช้บังคับกฎหมายให้เกิดผลเชิงรูปธรรมมากยิ่งขึ้นต่อไป

4.2 ปัญหาการใช้อำนาจทางกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลที่ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในที่นี้จะขอนำมาวิเคราะห์แต่กฎหมายสำคัญที่องค์การบริหารส่วนตำบลมักจะใช้เป็นประจำในการจัดการในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพอที่จะนำมาวิเคราะห์ถึงวิธีการแนวทางในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้ดังนี้

4.2.1 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

นับตั้งแต่ประเทศไทยของเรามีรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ก็ได้มีการกำหนดกฎหมายในเรื่องของการกระจายอำนาจขึ้นซึ่งเป็นผลเกิดจากรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีกฎหมายรองรับในเรื่องของการกระจายอำนาจหรือที่เรียกกันว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขึ้น ในเรื่องของการดำเนินการในเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้น กฎหมายฉบับนี้ก็มีการกำหนดไว้เช่นกัน แต่การกำหนดแนวทางในการจัดการนั้นไม่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่ามีวิธีการอย่างไร ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายนี้จะอยู่ในเรื่องของอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมวด 2 ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดระบบการบริการสาธารณะไว้นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้ง¹³² การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีทั้งสิ้น 31 ประการ อันเป็นเรื่องบริการสาธารณะทั้งสิ้น ทุกเรื่องเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องการจัดการ ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแทบทั้งสิ้น นับแต่เรื่องการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

¹³² นันทวัฒน์ บรมนันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540), พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2549), 97.

จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทาง น้ำและทางระบายน้ำ และอื่น ๆ¹³³ แต่ที่มีการกล่าวไว้ในเรื่องของการจัดการสิ่งแวดล้อมในเชิงของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การผังเมือง การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การควบคุมอาคาร การผังเมือง เหล่านี้จะเห็นได้ว่ากฎหมายการกระจายอำนาจนั้นต้องการให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลในเรื่องของสิ่งแวดล้อมมากขึ้น และมีการกำหนดแผนในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 3 กรณีด้วยกัน คือ

4.2.1.1 ให้มีการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

4.2.1.2 ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

4.2.1.3 ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่เป็นนโยบายรัฐบาลให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังกล่าวถึงความชัดเจนในเรื่องของขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการประชาชนจะได้รับโดยการถ่ายโอนต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี หากพิจารณาในเรื่องของกฎหมายฉบับนี้แล้วจะเห็นได้ว่าเป็นเวลาร่วมสิบปีแล้วที่จะต้องมีการถ่ายโอนภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ยังมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการเป็นอย่างมาก ความชัดเจนในเรื่องของความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ก็ยังคงมีอยู่ คำว่า “ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ยังเป็นที่จะต้องนำมาพิจารณาว่าจะดำเนินการกับแต่ละท้องถิ่นอย่างไร การบริหารจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อม ยังมีกฎหมายลำดับรองหลายเรื่องที่แต่ละท้องถิ่นยังไม่สามารถดำเนินการได้ การใช้บังคับกฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพดีพอ อำนาจหน้าที่ทั้งหมดไม่ได้ขึ้นอยู่กับท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว เช่น ในเรื่องของการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งคงมีกฎหมายในเรื่องป่าไม้

¹³³ มาตรา 16 ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

เฉพาะกำกับอยู่ การดูแลในเรื่องของป่าชุมชนก็ยังไม่มีความชัดเจน หรือแม้แต่ในเรื่องของการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย ก็ยังไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเพราะยังคงมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่เข้ามามีส่วนในการดูแล บังคับใช้ อาทิ เช่น น้ำเสียที่เกิดจากโรงงาน ก็ยังคงต้องใช้ พระราชบัญญัติโรงงานเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยมีสำนักงานอุตสาหกรรมเข้ามาดูแลจัดการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะเข้ามาดูแลได้ก็โดยใช้กฎหมายเกี่ยวกับสาธารณสุขเท่านั้น การดำเนินการจึงไม่อาจแล้วเสร็จได้แต่ต้ององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น สิ่งเหล่านี้จึงควรที่จะต้องนำกลับมาทบทวนหาแนวทางในการดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายต่อไป ในทางปฏิบัติปัจจุบันหากเกิดปัญหาขึ้นประชาชนมักจะร้องเรียนร้องทุกข์กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยแต่การดำเนินการจัดการนั้นก็ต้องประสานไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นกรณีไป ไม่ได้แล้วเสร็จแต่ต้ององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น การจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงเป็นกระบวนการที่ค่อนข้างช้าและไม่สนองต่อผลที่เกิดขึ้นกับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทันท่วงที ดังนั้นหากพิจารณาในเรื่องพระราชบัญญัติกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 แล้วรัฐควรจะหันมาดำเนินการอย่างจริงจังกับการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ให้เกิดเป็นรูปธรรมแนวทางอย่างชัดเจนและเกิดประโยชน์กับประชาชนมากยิ่งขึ้น

4.2.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 นี้เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีการตราขึ้นใช้ในปี พ.ศ. 2537 และได้นำมาใช้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง และนับได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันโดยการนำหลักการสำคัญ ๆ หลายประการมาใช้ เช่น หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและเอกชน การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น รวมถึงหลักการสำคัญดังปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้

4.2.2.1 ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

4.2.2.2 จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

4.2.2.3 กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานได้รับมอบโดยตรง

4.2.2.4 กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ

4.2.2.5 กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน

4.2.2.6 กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

กฎหมายฉบับนี้นับได้ว่ามีเจตนารมณ์ในเรื่องการดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นเอกภาพมากขึ้น และเป็นเครื่องมือสำหรับหน่วยงานภาครัฐในการเข้าไปดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลเองถึงแม้จะเกิดขึ้นภายหลังพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 แต่ก็มีกรนำมาใช้กับองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย การนำมาใช้ในเรื่องนี้สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นยังเป็นไปอย่างไม่แพร่หลายมากนัก ด้วยปัญหาสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้เน้นในเรื่องของการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะปัญหามลพิษต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น แต่ในเรื่องของการป้องกันนั้นกฎหมายฉบับนี้ยังมิได้เน้นมากเสียทีเดียว การดำเนินการในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจึงต้องมีความแตกต่างกันออกไปตามแต่ละท้องถิ่น การตระหนักแพร่หลายในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้จึงมิได้ปรากฏให้เห็นมากนัก การดำเนินการในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีความหลากหลายกันออกไป การนำพระราชบัญญัตินี้มาใช้จึงค่อนข้างมีน้อยมาก แต่ก็ยังมีผลครอบคลุมให้องค์การบริหารส่วนตำบลนำมาประกอบการดำเนินการหากเกิดมลพิษในพื้นที่ข้อจำกัดของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะเป็นไปในเรื่องของ การขาดบุคลากรเฉพาะเรื่องมลพิษที่เกิดขึ้น ต้องอาศัยหน่วยงานอื่น ๆ มาช่วยในการดำเนินการ การเข้าซ้อนของการใช้กฎหมายทำให้เกิดความสับสนไม่ชัดเจนในการนำกฎหมายมาบังคับใช้ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กรณีที่มลพิษนั้นเป็นที่ตั้งของโรงงาน และหรืออาจจะเกิดความล่าช้าได้หากการดำเนินการแก้ไขนั้น ๆ เป็นอำนาจของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เหนือกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ที่เกิดจากกฎหมายฉบับนี้จึงยังคงไม่มีการปฏิบัติในเชิงรูปธรรมมากนัก การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด หรือการกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษนั้นเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นก็ก็เป็นลักษณะของการ

กำหนดในเชิงพื้นที่ที่ต้องทำการควบคุม¹³⁴ ซึ่งยังคงเป็นการกำหนดที่ยังไม่เป็นการครอบคลุม การจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อมควรเป็นไปในลักษณะของการอนุรักษ์ การป้องกันรักษาและควรทำครอบคลุมทั้งหมดโดยทั่วไป เพียงแต่วิธีการหรือความเคร่งครัดอาจจะลดหย่อนลงตามแต่ละพื้นที่ เพราะปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นปัญหาที่ไม่สามารถกำหนดพื้นที่ได้ เป็นปัญหาที่สามารถส่งผลไปในพื้นที่อื่น ๆ ได้ต่อไป เป็นผลกระทบที่สามารถสืบเนื่องกันไป หรือที่เรียกว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นปัญหาที่ไร้พรมแดนนั่นเอง ดังนั้นการกำหนดในเรื่องสิ่งแวดล้อมที่ต้องให้ทุกท้องถิ่นได้มีมาตรการในเรื่องการดูแล รักษาสิ่งแวดล้อมไม่จำเพาะแต่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเพียงแต่การกำหนดมาตรการนั้นควรเป็นไปตามแต่สภาพของท้องถิ่นและควรมีการทำงานในลักษณะเครือข่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น อันส่งผลทำให้เกิดความสมดุลในการจัดการสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติต่อไป

¹³⁴ มาตรา 43 ในกรณีที่ปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

มาตรา 59 ในกรณีที่ปรากฏว่าท้องที่ใดมีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษได้

4.2.3 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีมา ก่อนการก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และนับได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญในเรื่องของการจัดการสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยของประชาชน ชุมชน โดยเนื้อหาสาระส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยเรื่องการค้ากับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อม และมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นดูแลในเรื่องที่กำหนดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข¹³⁵ โดยแบ่งออกเป็นหมวดหมู่ให้ดำเนินการในแต่ละด้าน ได้แก่ ด้านการจัดตั้งสิ่งปลูกสร้างและมูลฝอย ด้านสุขลักษณะของอาคาร ด้านเหตุรำคาญ ด้านการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ ด้านกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ด้านของตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร และด้านการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ทั้งนี้กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการออกข้อกำหนด¹³⁶ หรือข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลว่าด้วยเรื่องนั้น อาทิ เช่น ด้านกิจการอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

¹³⁵ มาตรา 6 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลสำหรับกิจการหรือการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้
- 2) กำหนดมาตรฐานสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนและวิธีดำเนินการเพื่อตรวจสอบควบคุมหรือดูแล หรือแก้ไขสิ่งที่จะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน
- 3) กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งจะกำหนดให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปทุกท้องถิ่น หรือให้ใช้บังคับเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งก็ได้

มาตรา 7 เมื่อมีกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 6 ใช้บังคับในท้องถิ่นใดให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีกิจการหรือการดำเนินการตามกฎกระทรวงดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของท้องถิ่นนั้นดำเนินการให้เป็นไปตามกฎกระทรวง ในกรณีนี้ หากมีความจำเป็นให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดท้องถิ่น หรือแก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ก่อนมีกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 6 เพื่อกำหนดรายละเอียดการดำเนินการในเขตท้องถิ่นนั้นให้เป็นไปตามกฎกระทรวงดังกล่าวได้

ข้อกำหนดของท้องถิ่นใดถ้าขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 6 ให้บังคับตามกฎกระทรวงนั้น ทั้งนี้เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือมีเหตุผลเป็นพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ราชการส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อกำหนดในเรื่องใดขัดหรือแย้งกับที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 6 ได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

¹³⁶ มาตรา 63 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดค่าธรรมเนียมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

หรือ องค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถที่จะออกข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลว่าด้วยเรื่อง กิจการอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ ทั้งนี้ไม่เกินตามที่กฎหมายหรือกฎกระทรวงได้ให้อำนาจไว้ หรือแม้แต่ในเรื่อง สิ่งปฏิกูลมูลฝอยก็เช่นกัน องค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลว่าด้วยเรื่องดังกล่าวได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ไม่เกินไปกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือให้อำนาจไว้

แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นก็มิได้ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของกฎหมายฉบับนี้เท่านั้น ยังมีข้อพิจารณาในเรื่องของกฎหมายอื่น ๆ ที่ให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการในเรื่องเหล่านี้ ที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งคือ กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล อันได้แก่ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ และให้อำนาจในการออกกฎข้อบังคับหรือข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ที่กำหนดนั้นมีทั้งที่เป็นหน้าที่ที่ต้องทำและหน้าที่ที่อาจทำในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นทั้งในเรื่องของอำนาจหน้าที่โดยตรงในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และอำนาจหน้าที่ที่เป็นผลต่อเนื่องในเรื่องของสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีบางมาตราของกฎหมายจัดตั้งดังกล่าวยังให้สิทธิแก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการออกข้อกำหนดโดยใช้คำว่า “อาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล” ทั้งนี้ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย¹³⁷ เมื่อพิจารณาการดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งแล้วปรากฏยังไม่ได้ใช้อำนาจตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ในทางปฏิบัตินั้นหากมีเหตุในเรื่องดังกล่าวก็จะดำเนินการโดยใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ ในการเข้าไปแก้ไขซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากในการจัดระเบียบของชุมชนหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนอันเกิดจากการทำกิจการของประชาชนได้

จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะเน้นบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเนื้อสาระส่วนใหญ่จะเป็นการปฏิบัติงานพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าพนักงานสาธารณสุข ดังนี้

¹³⁷ มาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล ออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

4.2.3.1 ในเรื่องของการควบคุมสุขลักษณะของอาคาร¹³⁸ ในมาตรา 21-24 ก็ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมเรื่องของสุขลักษณะของอาคาร การให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการควบคุมในเรื่องของสุขลักษณะของอาคารนอกจากกฎหมายฉบับนี้แล้วยังมีพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นเครื่องมือในการจัดการดูแลในเรื่องของการก่อสร้างอาคาร สุขลักษณะของอาคารแต่อำนาจการจัดการของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะเน้นในเรื่องของความปลอดภัยของอาคารที่อยู่อาศัยที่เป็นอยู่ไม่ให้เกิดความไม่ปลอดภัยการอยู่อาศัยในอาคารเป็นจำนวนมากเกินที่อาคารที่อยู่อาศัยจะรับได้หรือแม้แต่ในเรื่องของการจัดวางสิ่งของในที่อยู่อาศัยจนอาจเป็นอันตรายต่อผู้อยู่อาศัย สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารนั้นจะเน้นในเรื่องของการก่อสร้างอาคารให้มีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัย รวมทั้งการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ด้านการป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมืองสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร

4.2.3.2 การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ¹³⁹ ที่นับว่าเป็นกฎหมายที่กล่าวถึงกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตประจำวันและคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนเป็นอย่างมากและยังมีบทกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อกำหนดประเภทของกิจการตามที่ประกาศบางกิจการ หรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินการเหล่านั้นต้องปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ¹⁴⁰ ปัจจุบันมีกิจการอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพที่รัฐมนตรีประกาศอยู่ทั้งสิ้น 13 ประเภท รายละเอียดที่ปรากฏนั้นครอบคลุมแทบทุกกิจการในชีวิตประจำวัน¹⁴¹ สำหรับหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพนั้นได้มีกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็น

¹³⁸ กอบกุล ราชชนะกร, กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550), 195.

¹³⁹ เรื่องเดียวกัน, 196 -200.

¹⁴⁰ มาตรา 32 เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศตามมาตรา 31 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นดังต่อไปนี้

1) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา 31 บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น

2) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินการตาม 1) ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ

¹⁴¹ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ 5/2538 เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ วันที่ 27 มิถุนายน 2538 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ 12/2542 เรื่อง กิจการที่อันตรายต่อสุขภาพ (ฉบับที่ 2) วันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2542

อันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ลักษณะอาคารและการสุขาภิบาล การชีวอนามัย และความปลอดภัย และการควบคุมของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่เกิดจากการประกอบกิจการไว้ ทั้งนี้ นับได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นแนวทางในการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปดำเนินการในเขตพื้นที่ นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังมีบทกำหนดโทษกับผู้ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขให้ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพและสุขลักษณะ มีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับ

4.2.3.3 การควบคุมตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่สะสมอาหาร¹⁴² สำหรับเรื่องนี้พระราชบัญญัตินี้จะกำหนดในมาตรา 38 – 40 บัญญัติในเรื่องการควบคุมในการจัดตั้งตลาดให้มีสุขลักษณะ และการรักษาความสะอาดเรียบร้อยภายในตลาด การป้องกันเหตุรำคาญ และโรคติดต่อ โดยผู้ที่จัดตั้งตลาดจะต้องได้รับการอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนจึงจะดำเนินการกิจการตลาดได้ภายใต้เงื่อนไขที่ท้องถิ่นนั้น ๆ กำหนด ในที่นี้หมายถึงข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือที่เรียกว่าข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ว่าด้วยเรื่องของตลาดนั่นเอง นอกจากเรื่องของตลาดแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังสามารถออกข้อบัญญัติหรือข้อกำหนดในเรื่องของสถานที่จำหน่ายอาหาร สะสมอาหาร ได้อีกด้วยอันเป็นอำนาจที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้สามารถดำเนินการได้ แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติมีองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งยังไม่ได้ดำเนินการในการออกข้อกำหนด หรือข้อบัญญัติในเรื่องเหล่านี้ไว้ อาจจะด้วยเหตุผลหลายประการทั้งไม่มีตลาดในพื้นที่หรือเหตุผลอื่น ๆ ซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

¹⁴² กอบกุล ราชะนคร, กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550), 200.

4.2.3.4 การควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ¹⁴³ ในเรื่องนี้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาในการอนุญาตในเรื่องนี้¹⁴⁴ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่น แต่ปรากฏว่าในปัจจุบันมีท้องถิ่นหลายแห่งยังมิได้ออกข้อกำหนดในเรื่องนี้ไว้ มีเพียงท้องถิ่นที่มีการออกข้อกำหนดในเรื่องนี้ไว้ หรือไม่มีการออกแต่ไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้มีปัญหการร้องเรียนส่วนใหญ่มักจะเกิดขึ้น

¹⁴³ กอบกุล ราชะนกร, กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550), 201-202.

¹⁴⁴ มาตรา 41 เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ควบคุมดูแลที่หรือทางสาธารณะเพื่อประโยชน์ใช้สอยของประชาชนทั่วไป

ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใดที่เป็นปกติหรือเร่ขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 56

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคสอง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระบุชนิด หรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่ายสินค้า และสถานที่ที่จะจัดวางสินค้า เพื่อจำหน่ายในกรณีที่จะมีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใดที่เป็นปกติ รวมทั้งจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดตามที่เห็นสมควรไว้ในใบอนุญาตด้วยก็ได้

การเปลี่ยนแปลงชนิดหรือประเภทของสินค้า ลักษณะหรือวิธีการจำหน่ายสินค้า หรือสถานที่จัดวางสินค้าให้แตกต่างไปจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต จะกระทำได้อีกเมื่อผู้รับใบอนุญาตได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้จัดแจ้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไว้ในใบอนุญาต

มาตรา 42 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจออกประกาศดังต่อไปนี้

1) กำหนดบริเวณที่หรือทางสาธารณะหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตห้ามจำหน่ายหรือซื้อสินค้าโดยเด็ดขาด

2) กำหนดบริเวณที่หรือทางสาธารณะหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตที่ห้ามจำหน่ายสินค้าบางชนิดหรือบางประเภท หรือเป็นเขตห้ามจำหน่ายสินค้าตามกำหนดเวลา หรือเป็นเขตห้ามจำหน่ายสินค้าโดยวิธีการจำหน่ายในลักษณะใดลักษณะหนึ่งหรือกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการจำหน่ายสินค้าในบริเวณนั้น

ในการดำเนินการตาม (1) หรือ (2) ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สถานที่ทำการของราชการส่วนท้องถิ่นและบริเวณที่จะกำหนดเป็นเขต ตาม (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณี และต้องกำหนดวันที่จะบังคับตามประกาศนั้นมีให้น้อยกว่าสิบห้าวันนับแต่วันประกาศ

มาตรา 43 เพื่อประโยชน์ของประชาชนและการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออก

ข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะส่วนบุคคลของผู้จำหน่ายหรือผู้ช่วยจำหน่ายสินค้า
- 2) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะในการใช้กรรมวิธีการจำหน่าย ทำ ประกอบ ปูรอง เก็บหรือสะสมอาหารหรือสินค้าอื่น รวมทั้งการรักษาความสะอาดของภาชนะ น้ำใช้และของใช้ต่างๆ
- 3) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดวางสินค้าและการเร่ขายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ
- 4) กำหนดเวลาสำหรับการจำหน่ายสินค้า
- 5) กำหนดการอื่นที่จำเป็นเพื่อการรักษาความสะอาดและป้องกันอันตรายต่อสุขภาพรวมทั้งการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญและการป้องกันโรคติดต่อ

ในเขตพื้นที่ท้องถิ่นที่มีความเจริญ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตเมือง หรือ ท้องถิ่นที่มีความเจริญ เช่น กรุงเทพมหานคร หรือตัวอำเภอเมืองอันเป็นที่ตั้งของตลาดชุมชนขนาดใหญ่ เป็นต้น

ในการดำเนินการตามนโยบายแห่งพระราชบัญญัตินี้กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ในทางปฏิบัติแล้วเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การดำเนินการในปัจจุบันหลายองค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ออกข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติ ว่าด้วยเรื่องเหล่านี้ไว้ หากเกิดปัญหาขึ้นก็จะนำข้อกฎหมายตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาบังคับใช้โดยอนุโลมซึ่งไม่ค่อยถูกต้องนัก ในทางปฏิบัติส่วนมากจะดำเนินการในเชิงใกล้เคียงขอความร่วมมือให้ผู้ร้องทุกข์ร้องเรียน และผู้ประกอบกิจการมาทำความเข้าใจและปรับปรุงกิจการไม่ให้ความเสียหายต่อผู้ร้องทุกข์ร้องเรียน การปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดนั้นจึงไม่สามารถนำมาใช้ได้ด้วยยังไม่มีข้อกำหนด หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการให้ผู้ประกอบกิจการต้องถือปฏิบัติ และถ้าหากผู้ประกอบกิจการไม่ยอมรับข้อตกลงก็จะเป็นเหตุให้นำคดีดังกล่าวขึ้นสู่ศาล ซึ่งแนวทางในการปฏิบัติดำเนินการทางคดีนั้นก็ยังไม่มีความชัดเจนสำหรับการดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย อีกทั้งหากมีการจัดการดังกล่าวก็มีความละเอียดอ่อนซับซ้อนในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก กฎทางกฎหมายจึงนับได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง อุปสรรคอีกอย่างหนึ่งคือ องค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังไม่มีบุคลากรหรือประสบการณ์ในการจัดการในเรื่องเหล่านี้มากนักทำให้การแก้ไข หรือดำเนินการในเรื่องเหล่านี้ค่อนข้างเป็นปัญหาและอุปสรรคเป็นอย่างมาก ปัญหาในเรื่องที่เกิดจากการร้องทุกข์/ร้องเรียนตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงยังคงไม่ได้รับการแก้ไขให้มีประสิทธิภาพต่อการจัดการ และถ้าหากย้อนกลับไปก่อนการก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ก็มีมาก่อนหน้านี้แล้ว การจัดการในเรื่องดังกล่าวก็ยังคงมีเช่นเดียวในปัจจุบัน การบังคับใช้ไม่ได้มีมาก หรือ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นก็ทำการแก้ไขเป็นกรณีไป จนกระทั่งมีองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันปัญหาดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่และนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งนี้อันเกิดจากผลกระทบต่อเนื่องมาจากเรื่องสิ่งแวดล้อมแทบทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชาชน การขยายถิ่นที่อยู่อาศัย การแย่งใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ หรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของมนุษย์ สภาพปัญหาจึงมีมากขึ้น และมีความซับซ้อนมากขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งนับว่าเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ในการจัดการแต่การดำเนินการอย่างไรจะให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด สิ่งนี้จึงต้องนำมาวิเคราะห์ พินิจพิจารณาหาสาเหตุและแนวทางการดำเนินการ โดยใช้กลไกทางกฎหมายเป็นตัวขับเคลื่อน

4.3 ปัญหากระบวนการใช้อำนาจทางกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการสิ่งแวดล้อม

เมื่อกฎหมายเป็นเครื่องมือกลไกในการบริหารจัดการองค์กรทั้งในเรื่องของอำนาจหน้าที่ และกระบวนการที่จะนำไปดำเนินการนั้น ควรเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาในเรื่องของ กระบวนการใช้อำนาจทางกฎหมายขององค์กร เป็นที่ทราบกันคืออยู่แล้วว่า องค์การบริหารส่วน ตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมโดยดูแลเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ¹⁴⁵ นอกจากนี้ยังมี อำนาจหน้าที่ที่ต้องทำและอาจทำในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทก่อน หน้านี้ การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นต้องดำเนินไปตามกระบวนการที่ กฎหมายได้กำหนดไว้ นั่นคือ การออกข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลว่า ด้วยเรื่องที่จะต้องบังคับใช้หรือให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ โดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายจัดตั้ง และหรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจหน้าที่ แก่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างกว้างขวาง และประกอบกับกฎหมายพระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็กำหนดการ กระจายอำนาจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นจำนวนมากแทบจะครอบคลุมทุกด้านของการ พัฒนา และหนึ่งในนั้นก็คือ ทางด้านการดูแล รักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นด้าน ที่ทำการศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ นอกจากนี้ยังกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดูแลจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะขอนำมาศึกษาอยู่บาง ฉบับที่แสดงให้เห็นการดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลใน ปัจจุบันว่ามีปัญหาในการบังคับใช้อย่างไรในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในที่นี้ได้แก่อำนาจตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ว่าการดำเนินการตามกฎหมายนั้นมีปัญหาอุปสรรคอย่างไร และควรนำมาพิจารณาในการ ดำเนินการอย่างไรให้เกิดประสิทธิภาพและหรือประสิทธิผลอย่างไร โดยการใช้กลไกการทาง กฎหมายคือการออกข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในบทที่ 2 ได้

¹⁴⁵ มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

กล่าวถึงประเภทของข้อบัญญัติไว้แล้วในบทที่ 2 แต่ในบทนี้จะขอกกล่าวถึงขั้นตอนในการออกข้อบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยลำดับขั้นตอนดังนี้

4.3.1 การเสนอการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดถึงเรื่องการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล ออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียม ที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น และในการจัดทำข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นยังมีการกำหนดในการเสนอเรื่องหรือร่างข้อบัญญัติไว้ว่า ผู้ที่มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้แก่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ในปัจจุบันการเสนอร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลมักจะเป็นการเสนอโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแทบทั้งสิ้น การเสนอข้อบัญญัติโดยส่วนใหญ่มักจะเป็นไปในเรื่องงบประมาณการเงินที่ต้องดำเนินการในทุก ๆ ปี แต่หากเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้วมีไม่ค่อยมากนัก ทั้งนี้เป็นไปตามกรอบสภาพพื้นที่และนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็เช่นเดียวกันการเสนอข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ขึ้นอยู่กับนโยบาย สภาพปัญหาว่ามีความหนักเบาเพียงใด การเสนอข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยสมาชิกสภา ก็มีน้อยมากและหากเป็นการเสนอโดยประชาชนตามกฎหมายเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นก็แทบจะไม่มีปรากฏ

ทั้งนี้การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542¹⁴⁶ ปฏิบัติได้ค่อนข้างจะยาก อีกทั้งการตระหนักในการเสนอข้อบัญญัติในแต่ละเรื่องนั้นชุมชนหรือประชาชนมีค่อนข้างน้อย หากไม่ได้รับผลกระทบโดยตรง และหากได้รับ

¹⁴⁶ มาตรา 4 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติได้

มาตรา 5 คำร้องขอให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

(2) ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอได้ว่ามีความประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในการนี้อาจมีสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละข้อกำหนดของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละข้อกำหนดด้วยก็ได้

(3) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น

(4) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (3) ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเป็นผู้ร่วมลงชื่อด้วยตนเองผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดร่วมลงชื่อในการเข้าชื่อดังกล่าวโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้ถือว่า การเข้าชื่อนั้นมีผลสมบูรณ์และจะถอนการเข้าชื่อในภายหลังอีกมิได้

มาตรา 6 เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องตามมาตรา 5 แล้ว ให้ประธานสภาท้องถิ่นตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารดังกล่าว ถ้าเห็นว่าครบถ้วนแล้วให้ประธานสภาท้องถิ่นจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อดังกล่าวไว้ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเชิญชุมชนหนาแน่นในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ในกรณีที่ผู้ใดมีชื่อเป็นผู้ใดมีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อดังกล่าวตามประกาศในวรรคหนึ่งโดยมิได้ร่วมเข้าชื่อด้วย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานสภาท้องถิ่นหรือบุคคลที่ประธานสภาท้องถิ่นแต่งตั้ง เพื่อให้ชี้แจงข้อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อดังกล่าวได้ภายในยี่สิบวันนับแต่วันปิดประกาศตามวรรคหนึ่ง

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านตามวรรคสองแล้ว ให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อที่ไม่มีการคัดค้านเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง และถ้ามีจำนวนครบตามมาตรา 4 ให้ประธานสภาท้องถิ่นจัดให้สภาท้องถิ่นดำเนินการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป แต่ถ้ามีจำนวนไม่ครบตามมาตรา 4 ให้ประธานสภาท้องถิ่นแจ้งให้ผู้แทนผู้เข้าชื่อตามมาตรา 5(3) ทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเพิ่มเติมให้ครบตามมาตรา 4 ภายในสามสิบวัน ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวมิได้เสนอการเข้าชื่อจนครบจำนวนให้ประธานสภาท้องถิ่นจำหน่ายเรื่องการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีการเข้าชื่อเสนอ ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภาท้องถิ่นนั้น

ผลกระทบก็สามารถเสนอเรื่องราวหรือร้องทุกข์ให้นายกองการบริหารส่วนตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ ต่อไป

การเสนอให้ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ในปัจจุบันจะออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายอื่น ๆ ที่ให้อำนาจ อาทิ เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลว่าด้วยเรื่องต่าง ๆ ตามที่กล่าวแล้วข้างต้น แต่หากนายกองการบริหารส่วนตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งยังมีความเห็นว่าเรื่องดังกล่าวยังไม่ควรที่จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมดูแล หรือการกำหนดข้อบัญญัติไว้ใช้ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ก็จะไม่สามารถที่จะออกข้อบัญญัติว่าด้วยเรื่องดังกล่าวได้ ทั้งที่ความเป็นจริงก็ยังมีเรื่องร้องทุกข์ร้องเรียนด้วยเรื่องดังกล่าวอยู่ เพียงแต่คนส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับผลกระทบ แต่ถึงอย่างไรก็ตามผู้เขียนมีความเห็นว่าควรมีการออกข้อบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ เพราะเป็นกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ตลอดจนค่าธรรมเนียมในการดำเนินการบริหารจัดการไว้ เพื่อเป็นการป้องกันหรือรักษาในเรื่องของสิ่งแวดล้อมที่นับวัน คำว่า “สิ่งแวดล้อม” เป็นปัญหาสำหรับมนุษยชาติเป็นอย่างยิ่ง ไม่ควรละเลยแม้แต่จุดเล็กน้อย ซึ่งจะส่งผลต่อไปในอนาคต และอีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ การเพิ่มจำนวนของประชากรโลกจะทำให้การอยู่อาศัยการใช้ชีวิตในชุมชนเกิดปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นได้ หากไม่มีการป้องกัน กำหนดแนวทางการบริหารจัดการในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้

4.3.2 การพิจารณาการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อมีการเสนอข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้ว ประชานสภาก็จะนำข้อบัญญัตินี้ส่งต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาซึ่งในทางปฏิบัติจะมีการพิจารณาอยู่สามวาระ ได้แก่ การรับหลักการ การแปรญัตติ และการลงมติ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถพิจารณาคราวเดียวสามวาระได้ ยกเว้นข้อบัญญัติว่าด้วยเรื่องของงบประมาณการเงินที่จะพิจารณาสามวาระในคราวเดียวกันไม่ได้ ในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนี้หากเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะพิจารณาหากไม่รับหลักการก็จะทำให้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลว่าด้วยเรื่องนั้นเป็นอันตกไป แต่หากสภามีมติให้ตราเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ก็จะต้องส่งให้ร่างข้อบัญญัตินี้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ให้ทำการส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 15 วันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้พิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติ

นั้นใหม่และหากนายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวให้ถือว่านายอำเภอเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น และในกรณีที่นายอำเภอส่งร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นคืนให้กับสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้พิจารณาทบทวนใหม่นั้น หากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่มีอยู่ และให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงนามและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยไม่ต้องขอความเห็นต่อนายอำเภอ แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนจากนายอำเภอหรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นอันตกไป

ทั้งหมดคือขั้นตอนกระบวนการในการพิจารณาออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลในทางปฏิบัตินั้นสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมักจะพิจารณาโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชนและในเชิงการเมืองท้องถิ่น เช่น หากข้อบัญญัติดังกล่าวจะส่งผลให้ประชาชนต้องแบกรับภาระในการขออนุญาตหรือเสียค่าธรรมเนียมต่าง ๆ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมักจะไม่นพิจารณาเนื่องจากจะถูกประชาชนกล่าวหาว่าเพิ่มภาระแก่ตนโดยสภาชุดนั้น ๆ ที่เป็นผู้ออกข้อบัญญัติได้หรือทำให้ผู้ที่เสนอออกข้อบัญญัติต้องถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ทำให้เกิดภาระให้กับชุมชน ทั้งที่วิถีชีวิตในปัจจุบันไม่ได้รับผลกระทบแต่อย่างใด เหตุผลต่าง ๆ เหล่านี้จึงเป็นปัญหาอุปสรรคในการออกข้อบัญญัติสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน

4.3.3 การนำข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลไปใช้บังคับ

การนำข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลไปใช้บังคับจะเกิดขึ้นต่อเมื่อได้มีการลงนามโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และผ่านการเห็นชอบจากนายอำเภอหรือ โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยืนยันให้ใช้ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ สภาบังคับใช้จะเริ่มขึ้นตามที่มีประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลให้ใช้ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เมื่อมีประกาศใช้ข้อบัญญัติสิ่งแวดล้อมแล้วจำเป็นที่ประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ จะต้องถือปฏิบัติตาม ทั้งในเรื่องการขออนุญาตในการประกอบกิจการหากเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดให้ต้องขออนุญาตประกอบกิจการ และการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ข้อกำหนดที่ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ กำหนดให้ต้องดำเนินการ โดยส่วนใหญ่แล้วเมื่อมีการประกาศใช้แล้วประชาชนในพื้นที่ไม่ค่อยยอมรับในการใช้บังคับหรือไม่ยอมเข้าใจ กับ

มองว่าเป็นภาระทั้งนี้ในอดีตนั้นไม่ได้มีความยุ่งยากในการประกอบกิจการเท่าใด อาทิเช่น ในเรื่องที่ว่าด้วยกิจการอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพ เจ้าของผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการขออนุญาตและดำเนินการอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัตินั้น ๆ หรือหากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอยก็เช่นเดียวกันประชาชนก็ต้องถือปฏิบัติตามที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในข้อบัญญัติแต่ส่วนใหญ่แล้วผู้ประกอบการหรือประชาชนมักจะรู้แต่เพียงการต้องขออนุญาตและการชำระค่าธรรมเนียมตามที่มีการกำหนดในข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาในการบังคับใช้นั้นเมื่อนำมาศึกษาแล้วจึงมีด้วยกันหลายประการซึ่งจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

การใช้บังคับข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหากพิจารณาแล้วปัจจุบันมีปัญหาการบังคับใช้อยู่หลายประการด้วยกัน นับแต่ความรู้ความเข้าใจของประชาชนในเรื่องนั้นที่ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลใช้ในพื้นที่ของตนเอง การขาดจิตสำนึก หรือความตระหนักรับผิดชอบในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และรวมถึงการตีความขององค์กรผู้ใช้กฎหมาย ตลอดจนเหตุอื่น ๆ ที่ผลต่อเนื่องที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.4 การวิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจทางกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการสิ่งแวดล้อม

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้องใหม่ที่เกิดขึ้นโดยผลของหลักการแนวคิดการบริหารปกครองประเทศในรูปแบบการกระจายอำนาจการเกิดขึ้นมาในระยะเวลาเพียงราวสิบปีทำให้การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลยังคงมีปัญหา ทั้งในเรื่องงบประมาณ บุคลากร ความพร้อมของประชาชนในเรื่องของบทบาท อำนาจหน้าที่หรืออื่น ๆ ที่ยังต้องใช้ระยะเวลาในการบ่มเพาะหรือมีความรู้ ความเข้าใจ ในเรื่องการกระจายอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ตามนับได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีการพัฒนาการได้เป็นอย่างดีหากเทียบกับระยะเวลาเริ่มแรกที่มีการก่อตั้งขึ้นมา นับว่าวิถีประชาธิปไตยในการกระจายนั้นกำลังก้าวพัฒนาไปอย่างไม่หยุดยั้ง เพียงแต่ต้องมีการนำมาพิจารณาวิเคราะห์หาแนวทางให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการบริหารปกครองให้มากที่สุด การดำเนินการทางกฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเองก็เช่นกันก็ต้องนำมาวิเคราะห์ถึงการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขกับประชาชนตามรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

4.4.1 การตีความกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการในเรื่องสิ่งแวดล้อม

เมื่อก้าวถึงการตีความกฎหมายแล้ว หลายหน่วยงานองค์กรมักมีปัญหาในการนำไปใช้ ต้องนำข้อกฎหมายต่าง ๆ เข้าสู่กระบวนการหารือสำนักงาน องค์การที่เหนือขึ้นเป็นผู้ตัดสินว่าข้อกฎหมายนั้น ๆ มีความหมายอย่างไรเพื่อจะได้นำไปใช้ให้ถูกต้อง ในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลเองก็เช่นกัน ยังคงมีปัญหาในการตีความว่าแท้จริงแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลต้องตราข้อบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจในการออกข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ มีพระราชบัญญัติหลายฉบับที่ให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 20, 29, 32, 35, 43 ที่ให้อำนาจกับองค์การบริหารส่วนตำบลในการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการตลอดจนค่าธรรมเนียม อันเนื่องจากการจัดการสิ่งแวดล้อม หรือแม้แต่กฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคารก็ให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนตำบล (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ในการออกข้อกำหนดไว้ใช้ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน¹⁴⁷ ทั้งนี้ไม่ขัดหรือแย้งกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว แต่ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังไม่ได้ดำเนินการออกข้อบัญญัติตำบลออกมาใช้พื้นที่รับผิดชอบของตน อันสืบเนื่องจากการตีความในกฎหมายจัดตั้ง คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับปัจจุบัน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 71 ที่ใช้คำว่าองค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ... ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งไม่ทำการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบังคับใช้ในพื้นที่ด้วยตีความข้อกฎหมายว่าอาจออกไม่ได้หมายความว่าต้องออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นการใช้บังคับกฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเท่าใดนัก เพราะเมื่อไม่มีข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วย่อมมีหลักเกณฑ์ หรือวิธีการในการดำเนินการ ความสงบเรียบร้อยของสังคมชุมชนย่อมไม่ได้มาตรฐานมีการร้องเรียน/ร้องทุกข์เมื่อมีเหตุรำคาญหรือมลภาวะเกิดขึ้นในชุมชน และเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นก็ใช้เพียงส่วนที่กฎหมายหลักให้อำนาจไว้ซึ่งมีบางส่วนที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดหรือ

¹⁴⁷ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 10.

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ๆ แต่เมื่อไม่มีข้อบัญญัติจึงไม่หลักเกณฑ์หรือแนวทางในการกำกับดูแลจึงไม่สามารถที่จะให้เกิดความเรียบร้อยในสังคมหรือชุมชนขึ้นได้

ดังนั้นควรหรือไม่ที่จะต้องมีการตีความข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เสียใหม่หรือหน่วยงานองค์กรที่เหนือกว่าต้องให้กำหนดแนวทางใหม่ที่ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ในที่นี้อาจรวมถึงเรื่องทรัพยากรธรรมชาติด้วย เนื่องด้วยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้เป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องกันหรือแทบจะเป็นหนึ่งเดียวกันด้วย ความเกี่ยวข้องย่อมส่งผลกระทบต่อกันและกัน ในประเทศญี่ปุ่นนั้นให้อำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดหรือกฎหมายบังคับใช้โดยมีความสอดคล้องสัมพันธ์กับนโยบายหรือข้อกฎหมายของรัฐบาล และเป็นข้อกฎหมายที่ทุกครัวเรือนหรือประชาชนทุกคนต้องถือปฏิบัติตาม อีกทั้งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กับรัฐบาลท้องถิ่นนั้นก็มีความสัมพันธ์ที่ให้อำนาจกับรัฐบาลท้องถิ่นในการดำเนินการเป็นอย่างมาก สำหรับประเทศฝรั่งเศสนั้น รัฐบาลท้องถิ่นหรือเทศบาลก็มีส่วนในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ที่แบ่งการดูแลเป็นรัฐบาลท้องถิ่นในรูปของจังหวัดและภาค จึงจะมาถึงเทศบาลที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการในเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศสก็นำหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ค่อนข้างมาก การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพ การออกข้อกำหนดของรัฐบาลท้องถิ่นของสองประเทศจึงเป็นการบังคับใช้ที่ทุกคนจะต้องให้ความเคารพและประชาชนเองก็มีความเข้าใจรู้ในบทบาทหน้าที่ว่าต้องทำอะไรในการดูแลรักษา จัดการกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างไร ประเทศไทยของเราจึงต้องออกกฎหมายที่อยู่ในลักษณะที่ไม่ควรให้เลือกปฏิบัติ ควรมีการกำหนดมาตรฐานในการดูแลรักษา หรือบริหารจัดการในสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจนโดยมีกรอบของพื้นที่มาเป็นโจทย์ในการออกข้อกฎหมายเพื่อให้สังคมชุมชน หรือประชาชนได้ถือปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิผลต่อไป

4.4.2 กฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบลสภาพเชิงรุก

เมื่อก้าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้ในปัจจุบันหากพิจารณาให้ดีแล้วจะเป็นไปในรูปของการแก้ไขเป็นส่วนใหญ่ นับแต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นต้นมา ที่กำหนดให้มีการจัดทำแผนในการป้องกันมลพิษทั้งนี้ในพื้นที่ที่รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงหรือพื้นที่ที่ประสบปัญหาหมอกพิษ¹⁴⁸ จะเห็นได้ว่าสภาพของกฎหมายไม่ได้อยู่ใน

¹⁴⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 35, 42, 43, 45, 59.

ลักษณะที่เป็นการป้องกัน การส่งเสริม หรือการป้องกันรักษา แต่เน้นหนักในการแก้ไขปัญหาก็เกิดขึ้น อาทิเช่น มาตรา 42, 45 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดไว้เป็นบางพื้นที่ที่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือที่มีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ โดยทั่วไป หรือพื้นที่ที่มีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ ทั้งนี้ให้รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้น ๆ เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองตามคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จะเห็นได้ว่าเป็นการออกกฎหมายที่คุ้มครองป้องกันเฉพาะพื้นที่ ไม่ได้มีการครอบคลุมทั้งหมดทั้ง ๆ ที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นย่อมส่งผลกระทบแก่กันและกันได้ ในที่สุด และในความหมายของการคุ้มครองกันของผู้ศึกษานั้นควรให้ความเข้มข้นของกฎหมายข้อบังคับนั้นหนักเบาตามสภาพพื้นที่ อีกประการหนึ่งกฎเหล่านี้ก็มักจะออกมาบังคับใช้ภายหลังที่มีปัญหา กับพื้นที่นั้น ๆ จึงทำให้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายนั้นมักจะเน้นในเรื่องของการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว หากวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่นและฝรั่งเศสแล้ว ทั้งสองประเทศเริ่มหันมาเน้นหนักในการป้องกันรักษามากขึ้น การสร้างความร่วมมือระหว่างชุมชนประชาชนและผู้ประกอบการ หรือการพัฒนาควบคู่ไปกับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เห็นได้จากกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่นำเอาหลักการระวังไว้ก่อน (le principe de précaution), หลักการป้องกันล่วงหน้า (le principe de prévention) หลักการการพิทักษ์ป้องกัน (la protection) และหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (le développement durable) มาใช้ในการบริหารจัดการ ดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเทศญี่ปุ่นเอง กฎหมายก็มีลักษณะในการป้องกัน ดูแล และการแก้ไข โดยการเน้นให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องมีนโยบายและข้อกำหนดให้มีการอนุรักษ์รักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ในเรื่องของการบริหารจัดการขยะ จะเริ่มต้นตั้งแต่การเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ หรือสามารถย่อยสลาย ตลอดจนการหลีกเลี่ยง ไม่เกิดมลพิษในสังคมชุมชน

ในส่วนของการจัดการบริหารส่วนตำบลเองก็เช่นกัน กฎหมายหรือข้อบัญญัติไม่ได้อยู่ในลักษณะของการป้องกันรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติเท่าใดนักส่วนใหญ่เป็นออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเท่านั้น และมีการกำหนดค่าธรรมเนียมในการจัดการซึ่งไม่ใช่ส่วนที่สำคัญที่จะทำให้ปัญหาต่าง ๆ หดลงไปได้เลย หากทุกท้องถิ่นมีข้อบัญญัติหรือข้อกำหนดในเชิงการส่งเสริมหรือให้มีการดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น มีการกำหนดให้ประชาชนจะต้องมีการคัดแยกขยะ การเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ การกำหนดการก่อให้เกิดปริมาณขยะ หรือในส่วนของสิ่งแวดล้อมอย่างอื่น ๆ เช่น การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ อาทิ เช่น ป่าไม้ น้ำ ดิน อากาศ มีการกำหนดว่าประชาชนต้องดูแลน้ำอย่างไร ต้องมีการบำบัดน้ำเสียที่ไหลลงสู่

พื้นที่สาธารณะ หรือในเรื่องการเผาป่า หรือเผาเศษขยะ วัชพืชต่าง ๆ ซึ่งมีผลอย่างมากในพื้นที่ที่มีความแห้งแล้งในช่วงฤดูหนาวโดยเฉพาะทางภาคเหนือที่ประสบปัญหาในทุก ๆ ปี เป็นต้น การออกข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติหรือข้อกำหนดขององค์กรปกครองท้องถิ่นในลักษณะเชิงรุกจึงมีความจำเป็นที่ควรนำมาพิจารณาดำเนินการต่อไป

4.4.3 ชุมชนปฏิเสธการใช้กฎหมาย

กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย มีมาแล้วเป็นเวลานาน แต่ที่มีการบังคับใช้โดยองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นก็เริ่มใช้บังคับตั้งแต่การเริ่มก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลแต่การบังคับใช้นั้นไม่สามารถทำได้อย่างจริงจังด้วยสาเหตุหลักอย่างหนึ่ง คือ ชุมชนยังไม่ยอมรับในการใช้กฎหมายหรือกฎข้อบังคับนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ว่าด้วยเรื่องของเหตุรำคาญที่มีกฎหมายกำหนดไว้ในเรื่องของการเลี้ยงสัตว์ เรื่องของอาคารอันเป็นที่อยู่อาศัย หรือการกระทำใด ๆ ที่เป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เหมม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ¹⁴⁹ แต่การปฏิบัติหรือการดำเนินชีวิตของประชาชนในชุมชนยังมีการปฏิบัติตามวิถีชีวิตเดิม ๆ จนในภายหลังเกิดเหตุการณ์รำคาญขึ้น จึงร้องทุกข์ ร้องเรียนต่อองค์การบริหารส่วนตำบล การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างมาก การบังคับใช้จึงเป็นไปได้ยากที่จะดำเนินการทางกฎหมายอย่างเฉียบขาด ทั้งๆที่หากพิจารณาแต่ต้นแล้ว ชุมชนควรเข้าใจบทบาทหน้าที่ควรปฏิบัติอย่างไร ในการบังคับแก้ไขเอง ชุมชนหรือผู้ก่อเหตุรำคาญก็มักจะอ้างว่าถือปฏิบัติเช่นนี้มาเป็นเวลานานแล้วไม่ได้กระทบต่อการดำเนินวิถีชีวิตของตนและชุมชนอย่างไร อีกประการหนึ่งแล้วคือ ความรู้สึกของผู้ที่กระทำผิดกฎหมายหรือประชาชนเกี่ยวกับกฎหมายหรือข้อกำหนดในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมคือ กฎหมายและหรือข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติเหล่านี้ทำให้วิถีการดำเนินชีวิตต้องมีความยุ่งยากมากขึ้น ที่ดำเนินชีวิตอยู่ในปัจจุบันก็ได้อยู่แล้ว หากถือปฏิบัติไม่ได้ทำสภาพสิ่งแวดล้อมนั้นดีไปกว่าเดิมเท่าใดนัก อีกทั้งต้องเสียค่าธรรมเนียมอีกในบางกรณี ซึ่งวิถีชีวิตเดิม ๆ นั้นไม่ได้มีความยุ่งยากและเสียค่าธรรมเนียมแต่อย่างใด ปัญหาเหล่านี้จึงต้องมาทบทวนว่าจะทำอย่างไรให้ชุมชนยอมรับในข้อกำหนดหรือกฎหมาย กติกาในการใช้ชีวิตในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส ที่มีการออกข้อกำหนดหรือกฎหมาย ที่ประชาชนถือปฏิบัติตามเป็นอย่างมาก อาจจะเป็นเพราะสภาพพื้นที่ของประเทศและปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติประเทศเหล่านั้นมีข้อจำกัดหรือมีปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นผลกระทบอย่างรุนแรงต่อ

¹⁴⁹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 25.

วิถีดำเนินชีวิต แต่อย่างไรก็ตามประเทศไทยของเราจะต้องรอให้เกิดเหตุเช่นนั้นก่อนหรือจึงจะถือปฏิบัติอย่างจริงจังในข้อกฎหมายหรือข้อกำหนดที่เราทุกคนควรปฏิบัติ

4.4.4 การขาดความตระหนักและจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีลักษณะที่รุนแรงมากนักหากเทียบกับหลายประเทศในโลก ภูมิอากาศและภูมิประเทศก็ไม่ได้ทำให้เกิดความลำบากในการดำรงชีวิตประจำวันมากนัก ความเคยชินกับการมีวิถีชีวิตสบายไม่ต้องลำบากมากนัก ทำให้เกิดความเคยชินกับการใช้ชีวิตประจำวัน แม้กระทั่งในปัจจุบันสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ไม่ผลกระทบอย่างรุนแรง มีเพียงบางพื้นที่เท่านั้น อาทิ เช่น ในแถบพื้นที่ที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม หรือนิคมโรงงานอุตสาหกรรม หรือที่มีผู้อยู่อาศัยอย่างหนาแน่น แต่ถึงอย่างไรก็ตาม นับได้ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมีเพิ่มมากขึ้นเป็นทวีคูณ และหากไม่มีการจัดระบบบริหารจัดการที่ดีย่อจะทำให้ปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นทำให้ทราบได้ว่าสภาพสังคมความเป็นอยู่ที่ผ่านมา และสภาพทางภูมิศาสตร์ทำให้คนในสังคมประเทศไทยไม่ค่อยให้ความสำคัญในเรื่องของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมากนัก ความเคยชินในวิถีชีวิตที่เป็นอยู่มาทำให้ไม่ได้ให้ความร่วมมือในเรื่องของสิ่งแวดล้อมมากนัก จะเห็นความสำคัญต่อเมื่อมีเรื่องเดือดร้อนที่เกิดขึ้นกับตนเองเท่านั้น แต่นั่นไม่ได้เป็นการช่วยให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมและการทำลายทรัพยากรธรรมชาติลดลงหรือเกิดผลดีกับการดำเนินการบริหารจัดการในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด หากเทียบประเทศญี่ปุ่นซึ่งชุมชนมีความตระหนักในเรื่องของสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก มีการออกกฎ กติกาของชุมชนเอง อาทิ เช่น ในเรื่องของการคัดแยกขยะ หากครัวเรือนใดไม่มีการคัดแยกขยะก่อนและนำมาให้ทางเทศบาลจัดเก็บ นอกจากเทศบาลจะไม่ดำเนินการจัดเก็บให้แล้ว ก็ยังจะถูกชุมชนไม่สมาคมด้วย นับได้ว่าชุมชนของประเทศญี่ปุ่นมีความตระหนักเป็นอย่างดีในเรื่องของสิ่งแวดล้อม แม้ในเรื่องของการศึกษาประเทศญี่ปุ่นประเทศที่ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ส่งเสริมให้มีการเรียนการสอนเกี่ยวกับการแยกขยะ และเรื่องของสิ่งแวดล้อม มีโครงการที่ให้ผู้ใหญ่เป็นตัวอย่างที่ดีแก่เด็ก ดังที่วารสารรายปี C & G NO.8 จัดทำโดย The Japan Society of Waste Management Expert ในชื่อ “ขยะกับการศึกษา” ที่มีการเขียนบทความเกี่ยวกับการให้ความรู้ด้านขยะแก่ประชาชน ทั้งในด้านการอบรมสั่งสอนในครอบครัว โรงเรียนและชุมชน เช่น บทความเรื่องเด็กเติบโตด้วยการดูแลพ่อแม่เป็นแบบอย่าง เขียนโดย โยริฟูชิ คาโยะ ซึ่งผู้เขียนบทความนี้ได้ศึกษาพฤติกรรมภารกิจขยะของเด็กญี่ปุ่น บทบาทของพ่อแม่ในการอบรมลูกๆเกี่ยวกับการจัดการขยะในครอบครัว พบว่าครอบครัวญี่ปุ่นมีการแบ่งหน้าที่ให้เด็กได้มีส่วนรับผิดชอบในการทิ้งขยะ พฤติกรรมของพ่อแม่ก็มีอิทธิพลต่อ

เด็ก นอกจากนี้ยังมีบทความในเรื่อง “กฎหมายส่งเสริมการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมที่สำเร็จได้ด้วยการริเริ่มของกลุ่ม NPO” ที่เขียนโดย พุฒิมา โคโนเอะ ที่กล่าวถึง ที่มาและความสำคัญของกฎหมายส่งเสริมการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมที่ออกมาใช้บังคับใช้ในปี ค.ศ. 2003 ที่ทำให้กลุ่มอาสาสมัคร NPO มีบทบาทในการให้ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมที่รวมถึงปัญหาขยะแก่ประชาชนทั้งใน โรงเรียนและชุมชน ประเทศไทยของเราควรหันมาพัฒนาในเรื่องการใช้กฎหมายเสียใหม่ให้มีสภาพในเชิงรุกมากยิ่งขึ้น คือควรกำหนดให้ ชุมชนได้มีส่วนร่วมและรับรู้ถึงบทบาท หน้าที่ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมมากขึ้น พืชภัย หรือโทษที่ไม่มีการควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างถูกต้องและประโยชน์สูงสุดให้มากยิ่งขึ้น มีการปลูกฝังตั้งแต่วัยเด็กจนถึงผู้ใหญ่อย่างจริงจังจนเกิดภาวะวิสัยที่ต้องถือปฏิบัติในชีวิตประจำวันของทุก ๆ คน

4.5 ข้อจำกัดในการใช้กฎหมาย

การใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น มีข้อจำกัดในการใช้กฎหมายหลายประการดังนี้

4.5.1 ความไม่ครอบคลุมของกฎข้อบัญญัติที่นำออกมาใช้บังคับ

เมื่อมีการออกข้อบัญญัติหรือข้อกำหนดมาใช้แล้ว ไม่ได้มีการกำหนดมาตรการในการดำเนินการให้ครอบคลุมทุกขั้นตอน นับแต่ไม่ได้มีการกำหนดขบวนการให้ครอบคลุมทุกขั้นตอน ตัวอย่าง เช่นข้อบัญญัติที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในเรื่องการจัดเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล โดยขบวนการเริ่มต้นไม่ได้มีการวางแผนการจัดการปัญหา การจัดเก็บและการคัดแยกขยะ การขนส่ง การกำจัดขยะ และการติดตามตรวจสอบ ทั้งนี้เกิดจากการที่กฎหมายที่ให้อำนาจก็ไม่ได้กล่าวกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างใดเช่นกัน และที่ยิ่งไปกว่านั้นก็มีกฎหมายหลายฉบับที่กล่าวถึงเรื่องขยะและสิ่งปฏิกูลแต่ก็กำหนดในลักษณะที่แยกออกจากกัน เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535และ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลอีก ความที่มีกฎหมายให้อำนาจหลายฉบับแต่ไม่ได้กำหนดให้มีหลักเกณฑ์ วิธีการที่ครอบคลุมยอมทำให้ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายลดลง¹⁵⁰

¹⁵⁰ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), 425.

4.5.2 การขาดบุคลากรผู้ชำนาญการในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่ราวสิบปีเศษแต่ได้รับถ่ายโอนภารกิจค่อนข้างมาก ครอบคลุมทุกภารกิจในด้านการพัฒนา แรกเริ่มนั้นมีเพียง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนโยธา หัวหน้าส่วนการคลัง ยกเว้นในบางแห่งอาจจะมีตำแหน่งธุรการเพิ่มขึ้นมา แล้วภายหลังจึงการขยายบรรจุตำแหน่งเพิ่มมากขึ้น ในบางองค์การบริหารส่วนตำบลหากไม่มีพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดูแลในด้านนี้ก็จะให้สำนักงานปลัดซึ่งมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ดำเนินการ โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายที่ให้อำนาจในแต่ละกรณีในเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้น ๆ หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติสาธารณสุข หากไม่มีเจ้าพนักงานสาธารณสุขก็จะให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขประจำตำบลนั้นทำหน้าที่ตามกฎหมาย ภายหลังเริ่มมีการบรรจุแต่งตั้งบุคลากรเพื่อให้มาดูแลในด้านเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติแต่ก็มีไม่มากนักโดยส่วนใหญ่แล้วจะรับโอนมาจากเจ้าพนักงานสาธารณสุขในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขมาเป็นบุคลากรในตำแหน่งด้านสาธารณสุข มีหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข¹⁵¹ และไม่ได้ดูแลแต่สิ่งแวดล้อมในเชิงสาธารณสุขแต่อย่างใดแต่รวมเอาในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยทั้งนี้เพราะสิ่งแวดล้อมนั้นมีความหมายรวมเอาทรัพยากรธรรมชาติด้วย การดำเนินการอาจประสานกับส่วนงานอื่น ๆ ในองค์กรในการดำเนินการด้วย หากในเรื่องนั้น ๆ จะต้องเกี่ยวกับงานของส่วนงานอื่น ๆ เช่น หากเป็นเรื่องของอาคารก็ต้องประสานส่วนโยธา แต่การดูแลจะเป็นไปในเรื่องสุขลักษณะของอาคาร หรือหากเป็นเรื่องการบำบัดน้ำเสียก็เช่นกัน ทั้งนี้ต้องถือปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดที่ให้อำนาจไว้ ส่วนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องประสานงานและดำเนินการต่อไป ความชำนาญในเรื่องการดำเนินการจัดการด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมนั้นของพนักงานเจ้าหน้าที่จึงยังมีไม่มากพอ ด้วยปัญหาในด้านสิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อนหลากหลายมากขึ้น ความเจริญทางด้านเทคโนโลยี การทำธุรกิจในด้านอุตสาหกรรมมีมากขึ้น หรือมีโรงงานในพื้นที่ การดำเนินการในเรื่องของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ จึงจำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีความชำนาญและต้องมีจำนวนเพียงพอต่อการจัดการสำหรับแต่ละพื้นที่และปัญหาที่เกิดขึ้นด้วย

4.5.3 การขาดความเป็นเอกภาพในการใช้อำนาจทางกฎหมายในการดำเนินการในเรื่องสิ่งแวดล้อมระหว่างหน่วยงานของรัฐ

องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นใช้อำนาจในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่พระราชบัญญัติสภาพัฒนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 ให้อำนาจไว้ และกฎหมายอื่น ๆ ที่ให้อำนาจไว้ ดังกล่าวมาแล้ว

¹⁵¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ข้างต้น แต่ในทางปฏิบัติเมื่อเกิดปัญหาการดำเนินการจัดการไม่ได้มีเพียงองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงหน่วยงานเดียวเท่านั้นที่เข้าไปดูแลจัดการ อาทิ เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ปล่อยน้ำเสียลงในแม่น้ำหรือพื้นที่ข้างเคียงจนเกิดมลภาวะทางน้ำ หน่วยงานแรกที่ประชาชนมักร้องเรียน/ร้องทุกข์ก็คือ องค์การบริหารส่วนตำบล การเข้าไปดำเนินการจัดการจึงไม่ได้ใช้เพียงบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น เนื่องจากมลภาวะนั้นเกิดจากโรงงานจึงต้องใช้พระราชบัญญัติโรงงานเข้ามาควบคุมกำกับดูแล และต้องมีสำนักงานอุตสาหกรรมเข้ามาดำเนินการจัดการ อย่างไรก็ตามก็ต้องการการบริหารส่วนตำบลก็ต้องเข้าไปร่วมจัดการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เข้าไปร่วมจัดการแต่ก็ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้มากเท่าใดนัก ยกตัวอย่าง เช่น คดีสารตะกั่วปนเปื้อนห้วยคลิตี้¹⁵² เป็นคดีที่โรงงานปล่อยน้ำเสียจากการแต่งแร่ที่มีสารตะกั่วปนเปื้อนลงสู่ลำห้วยคลิตี้ อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ 637/2551 ให้กรมควบคุมมลพิษ ผู้ถูกฟ้องคดี รับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นราษฎรในพื้นที่ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากบริษัทเจ้าของโรงงาน ในส่วนของกฎหมายอื่น ๆ ก็เช่นกันยังมีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนในการจัดการ ทำให้ความเป็นเอกภาพและหรือความเป็นระบบในการจัดการในเรื่องของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้นยังไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นไปในเรื่องทรัพยากรป่าไม้ ที่มีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดูแล หรือแม้แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ต่างก็มีหน้าที่ในเรื่องนี้ด้วย¹⁵³ ยังขาดความประสานงานอย่างมีระบบและความชัดเจน ในการดำเนินการจัดการและแม้แต่องค์กรการบริหารส่วนตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆก็เช่นกันจะต้องประสานในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ นับแต่ส่วนของรัฐบาล ส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง ตั้งแต่การกำหนดข้อกฎหมายให้มีความครอบคลุมชัดเจนตั้งแต่กระบวนการขั้นตอนหลักเกณฑ์ วิธีการดำเนินการ ตลอดจนการประเมินผลติดตาม และการลงโทษทั้งที่เป็นของชุมชนและกติกาสังคมในทางกฎหมายให้มีประสิทธิภาพต่อไป

¹⁵² ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, เปิดคำตัดสิน 5 คดีสิ่งแวดล้อมศาลปกครองสูงสุด วางบรรทัดฐานคุ้มครองป้องกันสิ่งแวดล้อม ชัดแจ้ง, 2552, ออนไลน์

¹⁵³ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 (5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 มาตรา 45(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีการก่อตั้งมาได้ราวสิบปีเศษ การดำเนินการในเรื่องของสิ่งแวดล้อมนั้นมีการกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งคือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67(2) (7) นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ที่เป็นการดำเนินการในการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอีกหลายประการ อำนาจหน้าที่ที่ดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นนอกจากเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งแล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ อีกที่ให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการในเรื่องของสิ่งแวดล้อม อาทิ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 อื่น ๆ ฯลฯ แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลยังคงมีข้อจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในการบังคับใช้ ซึ่งนับวันนั้นปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นผลจากการกระจายอำนาจในประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างจริงจังเมื่อปี พ.ศ. 2537 สำหรับประเทศไทยนั้นมีการปกครองและบริหารประเทศแบบรัฐเดี่ยว สามชั้น ที่แบ่งการบริหารปกครองประเทศเป็น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นผลอันเกิดจากกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้นำมาศึกษาแต่ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้จะเน้นในเรื่องของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สิทธิ เสรีภาพของประชาชน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของประชาชนชาวไทย การกระจายอำนาจนั้นนับได้ว่าเป็นการบริหารปกครองที่เป็นวิถีประชาธิปไตยมากที่สุด การกระจายอำนาจในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีลักษณะที่แยกองค์กรให้เป็นนิติบุคคล มีอิสระจากราชการส่วนกลาง มีการเลือกตั้งและมีความเป็นอิสระในการสั่งการวินิจฉัย ตลอดจนดำเนินการได้ด้วยงบประมาณและมี

เจ้าหน้าที่ของตนเอง อีกประการหนึ่งสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลคือ เป็นการกระจายอำนาจการปกครองทางพื้นที่ หรือ ที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน (décentralisation territoriale) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการบริการสาธารณะให้องค์การบริหารส่วนตำบล (collectivités locales) นั้นหมายความว่า การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายนั้นจะถูกจำกัดภายในขอบเขตพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลนั่นเอง กล่าวโดยสรุป คือ การที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ซึ่งมีใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติและมีใช้อำนาจในทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจในทางบริหารหรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกองกำลังในการรักษาความปลอดภัย โดยให้มีองค์กรที่เป็นนิติบุคคลที่มีเจ้าหน้าที่ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการบริหารองค์กร องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นองค์กรที่เป็นนิติบุคคลไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค หากแต่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้น

จากการศึกษาการดำเนินการในเรื่องของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นนั้น ทั้งสองประเทศจะเน้นในเรื่องของการดำเนินการทั้งในประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือที่เกิดจากการประชุมนานาชาติก็ดี และในภาวะที่เกิดวิกฤตสิ่งแวดล้อมในประเทศของตน โดยการนำหลักการแนวคิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั่วไปมาเป็นแนวทางในการจัดการแล้วทั้งสองประเทศยังมีการดำเนินการที่นำมาวิเคราะห์เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่นนั้น จะเน้นความร่วมมือของคนในชุมชน ซึ่งนับได้ว่ามีบทบาทที่สำคัญเป็นอย่างมากที่จะทำให้กฎ กติกา หรือกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับนั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น ประเทศญี่ปุ่นนั้นมีการปกครองประเทศแบบรัฐเดี่ยว สองชั้น คือ มีรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะ นั้นจะเป็นเรื่องของรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลกลางนั้นจะดำเนินการในเรื่องของการกำกับดูแล การกำหนดนโยบายหลักการในการดำเนินการและจะมีหน่วยงานระดับชาติที่มีหน้าที่ในการดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อม คือ สำนักงานสิ่งแวดล้อม ที่ทำหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมของไทย ญี่ปุ่นนั้นจะมีการจัดทำแผนพื้นฐานทางด้านสิ่งแวดล้อม (basic environmental plan) มีกฎหมายที่เป็นเรื่องของการดูแลในเรื่องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ อาทิ เช่น กฎหมายพื้นฐานเพื่อสิ่งแวดล้อม กฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ แต่ที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งของประเทศญี่ปุ่น คือ กระบวนการในการจัดการสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็น การออกข้อกำหนด หรือ กฎหมายของรัฐบาลท้องถิ่น ที่ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดให้กฎหมายมีความเป็นเอกภาพ คือ

1. คุณภาพและระดับการบริการที่ให้แก่ประชาชนต้องมีความคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ โดยสอดคล้องกับแนวทางที่รัฐบาลกลางกำหนด

2. เื่อนไขสถานการณ์เฉพาะในพื้นที่ใดก็ตามต้องได้รับการแก้ไขโดยใช้แนวทางแก้ไขที่ใช้กันทั่วประเทศ ไม่ใช่ตั้งองค์กรเฉพาะขึ้นมาแก้ไข อีกประการหนึ่งที่น่าสนใจสำหรับประเทศญี่ปุ่น คือ แนวคิดในเรื่องการสร้างวินัยแบบญี่ปุ่น อันเป็นการสร้างพลเมืองที่มีความรับผิดชอบ (responsible citizens) ที่เป็นแนวคิด วิธีการที่นำมาเป็นแบบอย่างในการดำเนินการจัดการในชุมชนได้แทบทุกเรื่อง นอกจากนี้ยังมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่สามารถนำมาดำเนินการในเรื่องของการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในชุมชนให้เกิดความสงบเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากขึ้น

สำหรับประเทศฝรั่งเศสนั้นมีการปกครองแบบรัฐเดี่ยว สามชั้น คือ มีส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น การจัดการโครงสร้างของท้องถิ่นมีความน่าสนใจ นอกจากการนำหลักการแนวคิดทั่วไปในเรื่องสิ่งแวดล้อม และจากการประชุมนานาชาติในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้ว คือ มีการจัดตั้งสถาบันสิ่งแวดล้อมขึ้นในประเทศ เรียกว่า สถาบันฝรั่งเศส (les institutions françaises) ในสถาบันฝรั่งเศสนี้ยังมีการแบ่งออกเป็นสองส่วนที่สำคัญ คือ (1) ในภาครัฐ (l'administration de l'Etat) โดยแบ่งเป็นการบริหารจัดการในส่วนกลาง (l'administration centrale) และ ในส่วนการบริหารจัดการในส่วนภูมิภาค (l'administration déconcentrée) และ(2) ในภาคการบริหารส่วนท้องถิ่น (l'administration décentralisée) ในส่วนของท้องถิ่นนี้ยังแบ่งออกเป็น 4 ส่วนคือ

- 1) ความสามารถหรือศักยภาพของเทศบาล (les compétences communales)
- 2) การร่วมมือกันระหว่างเทศบาล (la coopération intercommunale)
- 3) ความสามารถหรือศักยภาพของส่วนจังหวัด (les compétences départementales)
- 4) ความสามารถหรือศักยภาพในระดับภาค (les compétences régionales)

นอกจากนี้ประเทศฝรั่งเศสยังมีหน่วยงานที่ดูแลเฉพาะด้านอีก ซึ่งแบ่งไปตามประเภทของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ หน่วยงานที่ดูแลเรื่อง น้ำ ดิน อากาศ ป่าไม้ สัตว์ป่า เป็นต้น และหากมีปัญหาในเรื่องเฉพาะด้านใดในพื้นที่ใด หน่วยงานเหล่านี้จะเข้าไปมีส่วนในการดำเนินการจัดการ อีกประการหนึ่ง ประเทศฝรั่งเศสในรูปแบบของเทศบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อม นั้นจะมีสภาที่ปรึกษาในการดำเนินการในการจัดการในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ที่บัญญัติไว้เป็นหลักการว่า “ ทุกคนจะต้องมีส่วนร่วมในการรักษา และ และแก้ไขปรับปรุงสิ่งแวดล้อม (toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement)” การดำเนินการของเทศบาลจึงมีคณะกรรมการหลายคณะที่ดำเนินการในเรื่องสิ่งแวดล้อมในแต่ละด้าน จะเห็นได้ว่าการดำเนินการในเรื่องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นฝรั่งเศสนั้นจะเน้นความร่วมมือของทุก ๆ ฝ่าย โดยเฉพาะประชาชน

ชุมชน การดำเนินการในแต่ละส่วนภาคจึงมีตัวแทนของท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการทุกครั้งไป นอกจากนี้ยังมีการกล่าวถึงสิทธิ ในเรื่องต่างๆ ของประชาชนในเรื่องของสิ่งแวดล้อม นับได้ว่าเป็นการดำเนินการที่น่าสนใจในการจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อม

ในเรื่องของอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีผลมาจากกฎหมายจัดตั้ง (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) นอกจากนี้ยังมีการกำหนดไว้ รัฐธรรมนูญในเรื่องของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 มาตรา 290 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าไปดำเนินการในเรื่องของสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การเข้าไปจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่พื้นที่ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่และที่อาจจะมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขอนามัย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 290 ก็มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้ามาดูแลในเรื่องของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และมีเพิ่มเติมเข้ามาในเรื่องของการกำหนดการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับยังมีการกำหนดในเรื่องของสิทธิ หน้าที่ของชุมชนประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องของสุขอนามัย ตลอดจนสิทธิในเรื่องของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

สำหรับกฎหมายอื่นที่อยู่ในลำดับรองของประเทศไทยเราที่ออกมาเพื่อดูแลจัดการในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีอยู่หลายฉบับที่ควรนำมาพิจารณาศึกษาเพื่อให้เห็นแนวทางในการจัดการในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถนำมาสรุปได้ดังนี้

1. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นผลสืบเนื่องจากการกระจายอำนาจตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ให้อำนาจและกำหนดหน้าที่ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจ และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในมาตรา 67(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะให้เห็นได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีกอันเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นสิ่งแวดล้อมที่เป็นไปตามธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์เป็นผู้สร้างขึ้น เช่น การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก การรักษาความสะอาดของ

ถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้กล่าวถึงสิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบตัวเรา อันไม่ได้หมายถึงเฉพาะแต่สิ่งแวดล้อมที่เป็นธรรมชาติโดยทั่วไปเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้เพราะการดำเนินการในเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้นต้องครอบคลุมในทุก ๆ สิ่ง เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม แต่การดำเนินการในเรื่องสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นในปัจจุบันจึงยังไม่ชัดเจนมากนัก ทั้งนี้มีเหตุผลในหลายประการที่สำคัญดังนี้

1) นโยบายของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องของนโยบายนี้เป็นเรื่องที่สำคัญมากที่จะเป็นกำหนดทิศทางในการบริหารจัดการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล หากนโยบายของผู้บริหารไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องของสิ่งแวดล้อมแล้ว การบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านนี้ก็จะลดน้อยลง นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับองค์ความรู้และการให้ความสำคัญในเรื่องของสิ่งแวดล้อมของผู้บริหารก็เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้การดำเนินการในเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้นลดลง การนำกฎหมายหรือการออกข้อบัญญัติต้องการการบริหารส่วนตำบลอาจจะไม่เกิดขึ้น เพราะผู้ที่สามารถเสนอออกกฎหมายหรือข้อบัญญัติต้องการการบริหารส่วนตำบลที่มีส่วนสำคัญค่อนข้างมากคือ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 71 วรรคสอง)

2) การไม่ให้ความสำคัญในเรื่องสิ่งแวดล้อมของประชาชนตลอดจนบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล เรื่องนี้นับได้ว่าสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะหากกฎหมายที่ออกมาใช้นั้นจะดีเพียงใดก็ตาม หากคนในชุมชน สังคม ไม่ยอมรับหรือปฏิเสธในการใช้กฎหมายก็ย่อมไม่มีค่าใด ๆ สำหรับกฎหมายนั้น ๆ การไม่ให้ความสำคัญหรือการตระหนักในเรื่องของสิ่งแวดล้อมนั้น ๆ ของคนในชุมชนนั้น มีสาเหตุในหลายประการ ที่สำคัญได้แก่

ก. ความเคยชินในวิถีชีวิตที่สะดวกสบายและสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นๆ ไม่ได้มีความรุนแรงแต่อย่างใด

ข. การขาดองค์ความรู้ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้คนไม่ได้ให้ความสำคัญและเห็นว่าเป็นเรื่องห่างไกลตนเอง

ค. การขาดการประชาสัมพันธ์ในการใช้กฎหมายหรือข้อบัญญัติ

ง. เหตุผลทางการเมืองที่หากมีการนำเสนอข้อบัญญัติกฎหมายอาจทำให้ความนิยมหรือคะแนนเสียงในการลงรับสมัครเลือกตั้งในคราวต่อไปลดลงหรือถูกชุมชนตำหนิในกรณีที่ทำให้เกิดความยุ่งยากในการใช้ชีวิตประจำวัน

3) ในการดำเนินการออกกฎหมายหรือข้อบัญญัตินั้นขาดกระบวนการที่สำคัญ ปัจจุบันการดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นจะให้ความสำคัญของ “มนุษย์” เป็นอย่างมาก

นั่นหมายถึงการให้ความสำคัญต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ประชาชน การออกกฎหมาย หรือข้อบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนี้ก็เช่นเดียวกันจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญของคนในชุมชน เพราะเป็นผู้ที่ต้องได้รับการบังคับใช้กฎหมายหรือข้อบัญญัตินั้นๆ กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นควรเริ่มต้นแต่การออกกฎหมายหรือกฎข้อบัญญัติมาใช้บังคับ วิเคราะห์ถึงปัญหาหรือแนวทางในการดำเนินการ วิธีการ หลักเกณฑ์ในข้อบัญญัติ ที่จะออกมาใช้บังคับ ตลอดจนค่าธรรมเนียมต่าง ๆ (ถ้ามี) กระบวนการที่ควรคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของ “มนุษย์” ในที่นี้จะกล่าวถึงแต่สิทธิที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ สิทธิชุมชน (สิทธิในการดำรงชีวิตอยู่ภายใต้สภาวะแวดล้อมที่ดี) สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้ยังมีเรื่องหน้าที่ของพลเมืองในเรื่องของสิ่งแวดล้อมที่ต้องคำนึงถึงและควรอย่างยิ่งที่ต้องนำไปยึดถือและปฏิบัติ ในเรื่องของกระบวนการมีส่วนร่วมตลอดจนหลักการแนวคิดต่างๆ ในการดำเนินการในเรื่องของสิ่งแวดล้อมนี้ถือได้ว่าเป็นหลักการสากลที่นานาประเทศนำไปใช้ในการดำเนินการในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน อันได้แก่ (1) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development) (2) หลักการระวังไว้ก่อน (precautionary principle) (3) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle) (4) หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน (intergenerational equity) (5) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) นอกจากนี้จากการศึกษาเปรียบเทียบประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นก็มีการนำหลักการเหล่านี้ไปใช้ในการออกกฎหมายหรือกฎข้อบัญญัติในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่นที่นับได้ว่าเป็นประเทศที่ประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมากได้นำหลักการเหล่านี้ไปใช้ในการบริหารจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อมตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ เห็นได้อย่างชัดเจนในหลักของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นหลักการที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายได้ผลเป็นอย่างดี การยอมรับในกฎ กติกาของสังคมและการยอมรับในกฎหมายของรัฐบาลระดับท้องถิ่น นับว่าเป็นความก้าวหน้าของกฎหมายเป็นอย่างยิ่งที่ การดำเนินการบังคับใช้กฎหมายไม่จำเป็นต้องตราเป็นกฎหมาย เช่น การที่ชุมชน สังคม จะไม่ทำการคบหาสมาคมกับบ้านหรือครอบครัวที่ไม่ทำการคัดแยกขยะก่อนการนำมาให้ทางเทศบาลเก็บไปทำลาย เป็นต้น แต่สำหรับประเทศไทยเรานั้นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ออกข้อบัญญัติเพื่อใช้ในเขตพื้นที่แล้ว การบังคับใช้ยังไม่ค่อยได้ผลด้วยเหตุผลอันสืบเนื่องจากกระบวนการออกกฎหมายนั้นขาดหลักการดังกล่าวแล้วข้างต้น

4) ปัญหาในเรื่องความเป็นไปได้ของการบังคับใช้กฎหมาย ที่ส่วนกลางพยายามสร้างความสมบูรณ์ของกฎหมายเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลใช้บังคับในพื้นที่ แต่ผู้ที่สร้างตัวบทกฎหมายนั้นไม่ได้เป็นผู้ปฏิบัติในพื้นที่จริง และไม่ได้มีความรู้ความเข้าใจในสภาพที่แท้จริงของพื้นที่ จึงมีการออกข้อกฎหมายโดยเปิดช่องทางของกฎหมายเอาไว้ให้องค์การบริหารส่วนตำบล

(องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ออกข้อบัญญัติไว้ใช้ในพื้นที่ของตนเอง แต่ ในการดำเนินการจริงนั้น ไม่สามารถทำได้ทั้งนี้เกิดจากข้อจำกัดในหลายประการ อาทิ เช่น บุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญ จำนวนบุคลากรที่ทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบล งบประมาณ สภาพของแต่ละพื้นที่ที่มีความ หลากหลายแตกต่างกันไม่ว่า วิถีชีวิตชุมชน ความหนักเบาของสภาพปัญหา เครื่องมืออุปกรณ์ในการ ดำเนินการ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดขึ้นจริง ดังนั้นควรมีการทบทวนรูปแบบในการสร้าง มาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจน และบังคับใช้ได้จริง โดยคำนึงถึงความเป็นองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด

2. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่ออกมาใช้บังคับ ที่ให้ความสำคัญในทางแก้ไขปัญหา การป้องกันนั้นมีเพียงเฉพาะพื้นที่ ซึ่งการแก้ไขปัญหา สิ่งแวดล้อมนั้นจะเน้นเพียงพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งนั้นจะไม่เกิดผลที่เกิดประสิทธิภาพเท่าใดนัก ด้วย ปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นปัญหาที่ไร้พรมแดน

3. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจ หน้าที่แก่องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ความชัดเจนนั้นยังไม่ได้บ่งบอกถึงขอบเขตการดำเนินการ ยัง เป็นไปในภาพรวม ซึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการเข้าไปดำเนินการจัดการ

4. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นการกำหนดในเรื่องสุขภาพอนามัย สิ่งแวดล้อมให้อำนาจท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดในกิจการแต่ละประเภท แต่ก็ยังไม่สามารถ ดำเนินการได้เต็มที่เนื่องจากมีข้อจำกัดในการใช้กฎหมายตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 71 ทำให้องค์การ บริหารส่วนตำบลหลายแห่งไม่ได้ดำเนินการออกข้อบัญญัติในเรื่องสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ ตามที่ กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจไว้ การแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมจึงไม่ได้เกิดประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพแต่อย่างใด

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของ องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติว่าด้วยการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2535 และอื่น ๆ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ และในฐานะ ส่วนหนึ่งของสังคมที่ควรให้การสนับสนุน ทำให้การดำเนินการในเรื่องสิ่งแวดล้อมขององค์การ บริหารส่วนตำบลมีข้อจำกัด ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพได้ เช่น ความซ้ำซ้อนของ การอนุมัติตรวจสอบหรือกำกับดูแลในกรณีการปล่อยน้ำเสียจากโรงงาน หรือในเรื่องการดูแลใน การจัดผังเมืองหรือการควบคุมอาคาร ซึ่งสิ่งเหล่านี้ควรที่จะต้องนำมาวิเคราะห์จัดการให้เกิดความ ชัดเจนในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีสถานะที่สมดุลหรือเกิดความยั่งยืนสืบต่อไป หรือที่กล่าวกันว่า

เพื่อให้มีสิ่งแวดล้อมที่ดีและเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติมีใช้อย่างไม่หมดสิ้นหรือเสื่อมถอยน้อยที่สุด หรือเพื่อสิทธิของคนรุ่นอนาคตนั่นเอง

5.2 ข้อเสนอแนะ

องค์การบริหารส่วนตำบลควรปรับปรุงบทบาทการทำงานด้านสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

5.2.1 รัฐควรจะมีการส่งเสริมและสนับสนุนอย่างเป็นรูปธรรมให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเข้าไปดูแลในเรื่องเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการออกกฎหมายที่ชัดเจนในการดำเนินการในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรมหาชนที่มีผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เฉพาะด้านของสิ่งแวดล้อมไว้ ทั้งนี้หน่วยงานหรือองค์กรนี้สามารถเข้าไปส่งเสริม/สนับสนุนให้ข้อเสนอแนะและร่วมดำเนินการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงจนถึงการประสานระหว่างหน่วยงาน/องค์กรต่าง ๆ ในการเข้าไปจัดการในเรื่องของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ตลอดจนองค์กรหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการ

5.2.2 รัฐควรกำหนดข้อกำหนดในเรื่องของการมีส่วนร่วมของชุมชน สิทธิหน้าที่ของประชาชนในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีการกำหนดกระบวนการดำเนินการของประชาชนและ/หรือชุมชนไว้ในกฎหมาย นับตั้งแต่เรื่องกำหนดแผนและนโยบายในการดูแล รักษา ตลอดจนการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง ทั้งนี้ให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ ไม่จำกัดแต่เพียงเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หรือพื้นที่ที่เป็นแหล่งอนุรักษ์ หรือพื้นที่ที่เกิดมลภาวะเท่านั้น และควรกำหนดหลักในการปฏิบัติโดยใช้หลักการด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมมากำหนดให้มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่

5.2.1.1 หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development)

5.2.1.2 หลักการระวังไว้ก่อน (precautionary principle)

5.2.1.3 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle)

5.2.1.4 หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นชน (intergeneration equity)

5.2.1.5 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation)

5.2.3 รัฐต้องออกกฎหมายที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้ครอบคลุมทุกพื้นที่และทุกๆ เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยให้เป็นไปตามกรอบของ

พื้นที่ของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยให้มีค่ามาตรฐานกลางในเรื่องของ ดิน น้ำ อากาศ ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษ แก่ชุมชนท้องถิ่น และในการออกข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะต้องมีการดำเนินการตามกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน นับตั้งแต่การเสนอข้อกฎหมาย การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการต่าง ๆ ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.2.4 รัฐควรกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีการบรรจุแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือกำหนดให้มีการส่งบุคลากรที่ดูแลงานในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เข้ารับการฝึกอบรมเพิ่มความรู้ความสามารถในเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นประจำ เพื่อนำความรู้และประสบการณ์ของแต่ละพื้นที่ในเรื่องของสิ่งแวดล้อมซึ่งมีความละเอียดอ่อนซับซ้อนและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาแนะนำเสนอในเวทีของการอบรมทำให้เกิดกระบวนการของการอนุรักษ์ ค้ำครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนสามารถป้องกันแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมและสัมฤทธิ์ผลได้ในที่สุด

5.2.5 รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องผลักดันให้เกิดการกำหนดในเรื่องของการศึกษาการจัดทำหลักสูตรของการดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การสร้างบุคลากรที่มีจิตสำนึกหรือจิตสาธารณะในเรื่องของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

แต่อย่างไรก็ตามในการดำเนินการในการมีส่วนร่วมของชุมชนนั้นนับว่าเป็นเรื่องที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งในการที่จะทำให้กฎหมายในเรื่องสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ การยอมรับของคนในสังคมที่ดี การมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ ตลอดจนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ในเรื่องสิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นประโยชน์ในกระบวนการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในเรื่องของสิทธิต่าง ๆ ของประชาชน/ชุมชน ดังเช่น หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ที่มีในคำประกาศกรุงริโอ ค.ศ. 1992 ข้อ 10 กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับที่เกี่ยวข้องโดยให้มีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ 3 ด้าน¹⁵² คือ

5.2.5.1 สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลสารด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งข้อเกี่ยวกับวัสดุและกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อชุมชนของตน

¹⁵² กอบกุล ราชะนคร, โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการจัดทำร่างแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 25 พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อม และสิทธิชุมชน, (เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549), 25.

5.2.5.2 สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐจะเอื้ออำนวยและส่งเสริมความตื่นตัวและการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของสาธารณชนด้วยการเผยแพร่ข้อมูลอย่างกว้างขวาง

5.2.5.3 สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการทางยุติธรรมและทางบริหาร รวมทั้งการได้รับการชดเชยและการเยียวยาความเสียหาย





รายการอ้างอิง

รายการอ้างอิง

- กอบกุล ราชะนาคร. (2549). พัฒนาการของหลักกฎหมาย สิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- กอบกุล ราชะนาคร. (2550). กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2549). การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส,สถาบันนโยบายศึกษา. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นโยบายเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551: นโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรี, 2551. ดึงค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2552 <http://www.villagefund.or.th/pageconfig/viewcontent/viewallcontent.asp?parent=433&directory=2080&pageid=471&PageNo=10&pagename=content>
- ปรีชา เวสารัชช์. (2542). การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: แอล เอส เพรส.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. (2534, 4 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 108, ตอนที่ 156, ฉบับพิเศษ.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2542. (2542, 29 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 116, ตอนที่ 120 ก.
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2546. (2546, 17 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 120, ตอนที่ 55 ก.
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535. (2545, 8 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 119, ตอนที่ 102 ก.

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535. (2545, 4 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 107, ตอนที่ 37.

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

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518. (2535, 14 กุมภาพันธ์). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 109, ตอนที่ 10.

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522. (2543, 15 พฤษภาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 117, ตอนที่ 42.

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535. (2535, 28 กุมภาพันธ์). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 109, ตอนที่ 15.

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. (2540, 10 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 114, ตอนที่ 46.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542, 17 พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 116, ตอนที่ 114.

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542. (2542, 24 กุมภาพันธ์). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 116, ตอนที่ 9 ก.

พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526. (2526, 6 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 100, ตอนที่ 160 ฉบับพิเศษ.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2552, 13 พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 126, ตอนที่ 85 ก.

พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520. (2520, 28 กรกฎาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 119, ตอนที่ 69 ฉบับพิเศษ.

พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514. (2550, 17 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 124, ตอนที่ 69.

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490. (2528, 5 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 102 , ตอนที่ 120 ฉบับพิเศษ หน้า 38 วันที่ 5 ก.ย. 2528.

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456. (2528, 9 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 109, ตอนที่ 44.

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522. (2522, 29 มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 96, ตอนที่ 8, ฉบับพิเศษ.

พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522. (2530, 28 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 104, ตอนที่ 207 ฉบับพิเศษ.

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522. (2551, 8 มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125, ตอนที่ 4ก.

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535. (2535, 9 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 106, ตอนที่ 44.

พิเชษฐ เมลานนท์. (ม.ป.ป.). บทบาทตุลาการทางด้านลบที่ญี่ปุ่น ในคดีอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทะเลสาบ “บิวา-โฮะ. สืบค้นเมื่อ 19 กุมภาพันธ์ 2553, จาก http://www.naksit.org/data_files/lakebiwa.doc

ภารกิจของอัยการ. สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2552, จาก <http://www.library.coj.go.th>.

ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2552). หลักกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

รวมพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม. (ม.ป.ป.). (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. (2550, 24 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124, ตอนที่ 47 ก.

วรรณภา ตีระสังฆะ. (17 พฤษภาคม 2547). กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส : หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อม (la charte de l' environnement). สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2552, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=707>

- วิชา มหาคุณ. (2544, มกราคม). การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้กฎหมาย. เอกสารประกอบการเสวนาการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม: บทบาทของตุลาการในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: ศูนย์ประชุมองค์การสหประชาชาติ.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2549). กฎหมายปกครองท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สิทธิพร สุริวงค์. (2551). ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. การศึกษาอิสระนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- อรรถ กัทธผล และภควัต อัจฉริยปัญญา. (2551). การขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญ' 50สู่การปฏิบัติ : กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องการขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญ' 50สู่การปฏิบัติ : กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น. นนทบุรี: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2536). ความรับผิดชอบทางแพ่ง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. กรุงเทพฯ: กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2549). กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- David, W. (1995). **Environmental Policy and industrial Innovation; Strategies in Europe.**
Retrieved May 25, 2552, From <http://www.charte.environnement.gouv.fr>
- KAWASHIMA, S., (2547). **A survey of environmental law and policy in japan**, (แปลโดย สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์). (North Carolina: Kyushu University
- Michel, P. (2003). L'environnement entre dans la constitution, In **droit de l'environnement**. Paris: Dalloz.
- Michel, P. (2004). **Droit de l'environnement**, Paris: Dalloz.

ROCHE, C. (2001). **L'essentiel du droit de l'environnement**, édition les Carrés. Paris:

Lextenso.

Kazuhide, K., **Gomi kara kangaeyo toshiankyo**, (N.P.: Gihodoshuppa, 2003), 8.

Sogo, J., (1955). **Japanese Local Administration System**. Tokyo: Jichi Sogo Center.





ประวัติผู้เขียน

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นาย สิริพรหม ชำนาญยา
วัน เดือน ปีเกิด	9 พฤษภาคม 2513
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	15 หมู่ 11 ต. บ้านต้อม อ.เมือง จ.พะเยา 56000
ประวัติการศึกษา	ปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
ประวัติการทำงาน	ปลัดเทศบาลตำบลท่าจำปี อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา
2552- ปัจจุบัน	
2545- 2552	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแม่่นาเรื่อ อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา
2540- 2545	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงบาน อำเภอ เชียงคำ จังหวัดพะเยา
2532- 2540	รับราชการตำรวจ กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย