

บทที่ 3

แนวคิดในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชน จากการอาศัยของนกแอ่นกินรัง (Edible-nest Swiftlet)

การศึกษาเพื่อให้ทราบสาเหตุและปัญหาในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการอาศัยของนกแอ่นกินรังยังต้องทำความเข้าใจเรื่องแนวคิดทางกฎหมายด้านการจัดสิ่งแวดล้อมมีอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งในบทนี้จะกล่าวถึงแนวคิดสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สามารถนำมาปรับใช้กับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการอาศัยของนกแอ่นกินรัง เพื่อการพัฒนาที่สนองตอบความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันโดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการสนองตอบความต้องการของคนรุ่นอนาคต (Development which “meets the need of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”)¹ ดังนี้

3.1 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)

หลักการเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาจากพื้นฐานความคิดที่ว่า โดยปกติผู้ผลิตหรือผู้ก่อมลพิษจะมีได้รวมเอาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นต้นทุนทางสังคม (social costs) เข้าไปในราคาผลิตภัณฑ์หรือบริการเพื่อสร้างผลกำไรให้แก่ตนให้มากที่สุด ทั้งนี้ ผู้ผลิตหรือผู้ก่อมลพิษได้ผลักภาระต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นไปให้กับธรรมชาติและประชาชนเป็นผู้แบกภาระซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมา ซึ่งสิ่งแวดล้อมในที่นี้หมายถึงความสามารถของระบบนิเวศในการรองรับมลพิษและของเสียที่ผู้ผลิตหรือผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบในการกำจัดมลพิษ ไม่ว่าในรูปแบบของเหตุรำคาญจากมลภาวะ ปัญหาสุขภาพ ปัญหาความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากร อันเป็นผลมาจากผู้ประกอบการไม่ได้รวมต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมและต้นทุนทางสังคม

¹ กอบกุล รายนาค, “พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน,” โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, มีนาคม 2549, น.18.

เข้าไปในต้นทุนการผลิตเพื่อให้มีต้นทุนการผลิตต่ำและมีกำไรมาก² ทำให้สูญเสียทรัพยากรและงบประมาณเพื่อใช้ในการเยียวยาในการเจ็บป่วย การบำบัดมลพิษ การฟื้นฟูธรรมชาติ จึงมีแนวคิดการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์(Economic Instruments) เป็นกลไกสำคัญในสนับสนุนการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชนจากการอาศัยของนกแอ่นกินรังที่ทำให้สินค้าหรือบริการได้สะท้อนต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมจะมีผลทำให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการผลิตและการบริโภค³ ซึ่งในธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติพ.ศ.2552 กำหนดให้รัฐนำมาตรการทางภาษีมาใช้ในการป้องกันและควบคุมโรคและปัจจัยที่คุกคามสุขภาพเช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีการนำเข้าวัตถุหรือของเสียอันตราย⁴ การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ไม่ได้เป็นการกำกับและการควบคุม(Command and Control) แต่เป็นการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจเพื่อให้ตระหนักถึงต้นทุนที่แท้จริงของทรัพยากรตลอดจนได้คำนึงถึงผลกระทบภายนอก(External Cost)ของกิจกรรมนั้น และเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตหรือผู้บริโภคตัดสินใจเองว่าจะดำเนินมาตรการใดๆที่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมตลอดจนการก่อให้เกิดมลพิษให้แก่ชุมชนน้อยลง⁵ และ การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาสนับสนุนการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชนจากการอาศัยของนกแอ่นกินรังมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ

1.รับรองสิทธิดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ ได้รับการป้องกันและควบคุมโรคและปัจจัยที่คุกคามสุขภาพอย่างมีมาตรฐาน ทนต่อเหตุการณ์ โดยให้ถือเป็นภาระหน้าที่ร่วมกันของทุกภาคส่วน ทุกระดับ โดยการใช้มาตรการเชิงรุกบนพื้นฐานแห่งดุลยภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

² เพิ่งอ้าง, น.3.

³ มิ่งสรรพ ขาวสะอาด,และ กอบกุล รายนาค,“กฎหมายว่าด้วยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม”.เอกสารวิชาการ:ชุดความรู้นโยบายสาธารณะ,แผนงานสร้างเสริมการเรียนรู้กับสถาบันอุดมศึกษาไทยเพื่อการพัฒนา นโยบายสาธารณะที่ดี,สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ,สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,เครือข่ายสถาบันทางปัญญา,พิมพ์ครั้งที่ 1 ตุลาคม 2552,น 8-9

⁴ ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2552 ข้อ 40

⁵ มิ่งสรรพ ขาวสะอาด,และ กอบกุล รายนาค,อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3,น.11

2. เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภค⁶ ได้แก่ เจ้าของหรือผู้ที่ครอบครองหรือจากผู้ที่มีส่วนได้เสียอาคารหรือสิ่งก่อสร้างใดๆ ที่มีนกแอ่นกินรังอาศัย และผู้บริโภครังของนกแอ่นกินรัง ในการลดการก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมหรือลดการก่อให้เกิดมลพิษแก่สิ่งแวดล้อมของชุมชนนั้น เช่น การใช้สถานที่ในดำเนินกิจกรรมให้มีความสอดคล้องและเหมาะสมแก่ชุมชนนั้น การเลือกใช้วิธีการที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือความเสื่อมโทรมต่อสิ่งแวดล้อมของชุมชน การลดการก่อให้เกิดขยะหรือของเสียที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมในอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่มีนกแอ่นกินรังอาศัย เป็นต้น

3. เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ลด⁷ (Disincentive) การก่อมลพิษในชุมชนหรือลดการก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ชุมชน เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมในการกำจัดของเสียต่างๆ ตามปริมาณของเสียที่ออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกทำให้เจ้าของหรือผู้ที่ครอบครองหรือจากผู้ที่มีส่วนได้เสียอาคารหรือสิ่งก่อสร้างใดๆ ที่มีนกแอ่นกินรังอาศัยพยายามดำเนินมาตรการหรือปรับปรุงเพื่อทำให้เกิดของเสียที่ออกสู่ชุมชนน้อยลง การจำกัดขนาดของสถานที่ที่ใช้ในการก่อมลพิษในชุมชนหรือก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ชุมชนโดยการเก็บค่าธรรมเนียมในการอนุญาตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการที่มีนกแอ่นกินรังอาศัยอาคารหรือสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น แนวคิดการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เรื่องหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาสนับสนุนการจัดการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของชุมชน ได้แก่

3.1.1 ค่าธรรมเนียมการจัดการ (Administration Fee)⁸

ค่าธรรมเนียมการจัดการเป็นเงินที่เรียกเก็บตามกฎหมายซึ่งมีหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการเก็บและกฎหมายรองรับ สำหรับการคิดค่าบริการธรรมเนียมในการจัดการนั้นจะเรียกเก็บจากผู้ประกอบการหรือผู้ก่อมลพิษที่แสวงหาผลกำไร โดยเรียกเก็บทันทีที่ยื่นขออนุญาตดำเนินการซึ่งอาจจ่ายเป็นก้อนเพียงครั้งเดียว หรือเป็นรายปีหรือทุกสิ้นงวดระยะเวลาที่กำหนดก็ได้

⁶ เพิ่งอ้าง.

⁷ เพิ่งอ้าง.

⁸ “เครื่องมือทางการเงินการคลัง (Fiscal and Financial Tools),” สืบค้นจาก www.is.pcd.go.th/envecodb/download/economic%20instruments/finance.pdf, 25 มีนาคม 2553.

อัตราค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจะแตกต่างกันตามขนาดของพื้นที่ ปริมาณ และชนิดของมลพิษ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้รวมถึง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการควบคุมและมอบอำนาจ (Control and Authorization Fees) เช่น ค่าบริหารและบังคับใช้ระเบียบต่างๆ เป็นต้น ค่าธรรมเนียมการจัดการเป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยสร้างแรงจูงใจให้ผู้ที่ได้รับสิทธิในการแสวงหาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหันมาอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติบางประเภท เช่น ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรประมง ทรัพยากรแร่ เป็นทรัพยากรที่ทุกคนก็สามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ได้ง่าย ทำให้ผู้ที่เข้ามาใช้ประโยชน์ขาดแรงจูงใจที่จะใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนเพราะมิได้มีความรู้สึกเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นๆ ดังนั้นการกำหนดค่าธรรมเนียมการจัดการเปรียบเสมือนการกำหนดสิทธิการเป็นเจ้าของในทรัพยากรธรรมชาติที่ทำให้ผู้ใช้ประโยชน์หรือผู้ประกอบการตระหนักถึงต้นทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการผลิตสินค้า ในประเทศไทย แนวความคิดดังกล่าวปรากฏอยู่ใน คำภาคหลวงตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 คำภาคหลวงปิโตรเลียมตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมพ.ศ 2513 อากรังนกตามพระราชบัญญัติ อากรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 เป็นต้น

การเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการจากประโยชน์จากรังของนกแอ่นกินรังที่อาศัยในอาคารสิ่งก่อสร้างในชุมชนเป็นการสร้างความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนและเป็นการจำกัดความเสื่อมโทรมต่อสภาพแวดล้อมของชุมชนนั้น ทำให้ผู้ที่เสียค่าธรรมเนียมการจัดการได้เล็งเห็นคุณค่าหรือความสำคัญของสภาพแวดล้อมในชุมชนที่มีความเหมาะสมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆของผู้คนในชุมชนตามปกติสุขโดยไม่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนนั้น และอาจจะมีความรู้สึกมั่นใจมากขึ้นว่าการดำเนินกิจกรรมจากรังของนกแอ่นกินรังที่อาศัยในอาคารสิ่งก่อสร้างในชุมชนในเชิงอนุรักษ์แล้วจะส่งผลต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรรังนกที่ยังคงมีตามระบบนิเวศนี้ให้สามารถใช้ต่อไปในอนาคต ทำให้เกิดแรงจูงใจที่จะใช้ทรัพยากรอื่นๆที่เกี่ยวข้องในเชิงอนุรักษ์เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในระยะยาว ค่าธรรมเนียมการจัดการที่อาจจะนำมาใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการอาศัยของนกแอ่นกินรังได้แก่ การเก็บค่าธรรมเนียมการขออนุญาตดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับรังของนกแอ่นกินรัง ค่าธรรมเนียมการขออนุญาตก่อสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างเพื่อให้นกแอ่นกินรังอาศัย ค่าธรรมเนียมการขออนุญาตเก็บหรือรวบรวมรังของนกแอ่นกินรัง เป็นต้น

3.1.2 ค่าธรรมเนียมในการใช้ประโยชน์(User Fees)

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายสามารถนำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยกำหนดให้ผู้ใช้ทรัพยากรเป็นผู้รับผิดชอบในค่าเสื่อมโทรมของทรัพยากรซึ่งเป็นต้นทุนตามธรรมชาติด้วยหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายจึงสามารถแปรเป็นหลักผู้ใช่เป็นผู้จ่าย หรือ User Pays Principle (UPP) ซึ่งมีฐานคิดอย่างเดียวกันกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย⁹ ที่ทำให้ผู้ใช้ประโยชน์หรือผู้ประกอบการตระหนักถึงต้นทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยการรวมต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม¹⁰ เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการผลิตสินค้า ผู้ที่ได้รับสิทธิดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการป้องกันและแก้ไขให้สภาพแวดล้อมของชุมชนกลับคืนสู่สภาวะปกติ นอกจากนี้ ผู้ที่ได้รับสิทธิดังกล่าวอาจจะมีความรู้สึกรับผิดชอบมากขึ้นว่าการดำเนินกิจกรรมจากวังของนกแอ่นกินรังที่อาศัยในอาคารสิ่งก่อสร้างในชุมชนในเชิงอนุรักษ์แล้วจะส่งผลต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรวังนกที่ยังคงมีตามระบบนิเวศนี้ให้สามารถใช้ต่อไปในอนาคตทำให้เกิดแรงจูงใจที่จะใช้ทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในเชิงอนุรักษ์เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในระยะยาว สิทธิในการใช้ประโยชน์หรือค่าธรรมเนียมในการใช้ประโยชน์ที่อาจจะนำมาใช้ในการ

⁹ กอบกุล ราชะนาคร, “กฎหมายว่าด้วยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทย.” บทความนำเสนอเวทีนโยบายสาธารณะ เรื่องนโยบายสาธารณะด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ: ความสมดุล-ความเป็นธรรม-ความพอเพียง, แผนงานพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

¹⁰ ต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม หมายถึง ต้นทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นจริง แต่ผู้ประกอบการไม่ได้นำเข้าเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการผลิต เช่น การปล่อยน้ำเสียของโรงงานลงสู่แม่น้ำทำให้น้ำในแม่น้ำเกิดเน่าเสีย ซึ่งการบำบัดน้ำเสียดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการผลิต แต่ผู้ประกอบการมิได้คำนึงถึงต้นทุนดังกล่าวโดยคิดว่าต้นทุนดังกล่าวเป็นเพียงต้นทุนภายนอก

ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “การจัดการสิ่งแวดล้อม : เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์.” บทความนำเสนอ การสัมมนาวิชาการประจำปี 2547, เรื่องเหลียวหน้าแลหลัง : ยี่สิบปีเศรษฐกิจสังคมไทย วันที่ 27-28 พ.ย. 2547.

คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการอาศัยของนกแอ่นกินรังได้แก่ ค่าธรรมเนียมในการเก็บขน และกำจัดขยะมูลฝอย หรือการเก็บค่ากำจัดสิ่งปฏิกูล เป็นต้น

3.1.3 การเก็บค่าธรรมเนียมในการปล่อยมลพิษและค่าปรับ (Charge and Fine System)

ค่าธรรมเนียมในการปล่อยมลพิษเป็นการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยการเรียกเก็บเงินจากการให้บริการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อปัญหามลพิษจากผู้ประกอบการมีวัตถุประสงค์ที่เป็นแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษได้คำนึงถึงต้นทุนการบำบัดหรือการกำจัดมลพิษที่เกิดขึ้น ผู้ก่อมลพิษจะมีแรงจูงใจลดการก่อมลพิษเพื่อให้เสียค่าธรรมเนียมลดลง และในขณะเดียวกันท้องถิ่นสามารถนำรายได้จากค่าธรรมเนียมไปใช้ในการลงทุนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อีกทางหนึ่ง¹¹ นอกจากนี้ ยังนำไปใช้เป็นกองทุนเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการควบคุมมลพิษเช่น ประเทศฝรั่งเศสได้นำรายได้ดังกล่าวไปใช้เป็นเงินอุดหนุนในการจัดหาอุปกรณ์เพื่อควบคุมมลภาวะให้แก่ผู้จ่ายมลพิษ ในประเทศญี่ปุ่นได้นำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการชดเชยให้แก่ผู้ที่รับผลกระทบจากอากาศเสีย¹² ในประเทศไทยมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการบำบัดมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ถ้าในเขตท้องที่ใดที่ได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมไว้แล้วให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภท มีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสีย หรือของเสียที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษของตนไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมที่มีอยู่เขตท้องที่นั้น และต้องเสียค่าบริการตามอัตราที่กำหนดเว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตาม เว้นแต่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของตนเองอยู่แล้ว และสามารถทำการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียได้ตามมาตรฐาน¹³ ในการ

¹¹ เฟื่องอ้าง.

¹² ไพบุลย์ ช่างเรียน, “สิ่งแวดล้อมกับการบริหาร,” ตำราประกอบการศึกษา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 1, ธันวาคม พ.ศ. 2543, น.121.

¹³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 72 ในเขตควบคุมมลพิษใดหรือเขตท้องที่ใดที่ทางราชการได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมไว้แล้ว ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภท เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามมาตรา 70 มี

ดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการที่นกแอ่นกินรังอาศัยในอาคารสิ่งก่อสร้างที่ตั้งอยู่ในชุมชนให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารสิ่งก่อสร้างที่มีนกแอ่นกินรังอาศัยมีหน้าที่ต้องกำจัดหรือบำบัดของเสียที่เกิดจากการดำเนินการก่อนปล่อยออกสู่แหล่งสาธารณะ เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารสิ่งก่อสร้างที่มีนกแอ่นกินรังอาศัยมีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของตนเองอยู่แล้ว และสามารถทำการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียได้

ในขณะที่ค่าปรับเปรียบเสมือนเป็นมาตรการตักเตือนผู้ประกอบการที่ผู้ประกอบการต้องจ่ายค่าปรับเมื่อมีการละเมิดกฎข้อบังคับต่างๆตามที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการสร้างแรงจูงใจอย่างหนึ่งเช่นเดียวกัน โดยควรกำหนดค่าปรับให้สูงกว่าค่าใช้จ่ายในการบำบัดของผู้ประกอบการ เพราะฉะนั้นผู้ประกอบการย่อมยินดีจ่ายค่าปรับและปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมมากกว่าจะจ่ายค่าบำบัดมลพิษที่ได้ก่อกำขึ้น¹⁴ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ใดหลีกเลี่ยงไม่จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม และลักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสียหรือของเสียนั้นออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองจะต้องเสียค่าปรับสี่เท่าของอัตราค่าบริการที่กำหนด ในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการที่นกแอ่นกินรังอาศัยในอาคารสิ่งก่อสร้างที่ตั้งอยู่ในชุมชนให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารสิ่งก่อสร้างที่มีนกแอ่นกินรังอาศัยมีหน้าที่ต้องกำจัดหรือบำบัดของเสียที่เกิดจากการดำเนินการก่อนปล่อยออกสู่แหล่งสาธารณะ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารสิ่งก่อสร้างที่มี

หน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสีย หรือของเสียที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษของตนไปทำการ บำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมที่มีอยู่ภายในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้นและมีหน้าที่ต้องเสียค่าบริการตามอัตราที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้หรือโดยกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียของตนเองอยู่แล้ว และสามารถทำการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียได้ตามมาตรฐานที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้

¹⁴ ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10.

นกแอ่นกินรังอาศัยหลักเฉียงไม่จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม และลักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสียหรือของเสียนั้นออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตที่ตั้งเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารสิ่งก่อสร้างจะต้องเสียค่าปรับจากอัตราค่าบริการที่กำหนด¹⁵

3.2 หลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle)

หลักการระวังไว้ก่อนเป็นหลักการจัดการในเชิงรุกโดยเน้นที่การป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แม้ว่าข้อมูลหรือข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่ในขณะนั้นจะไม่สมบูรณ์พอที่จะชี้วัดว่าจะมีผลกระทบใดเกิดขึ้นก็ตาม¹⁶

หลักการระวังไว้ก่อนมีกำเนิดมาจากแนวคิดในกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันที่เรียกว่า “Vorsorgeprinzip” (Foresight Principle or Principle of Precaution)¹⁷ ที่มีแนวคิดว่าการป้องกันสามารถทำได้ง่ายกว่าการฟื้นฟู เพราะการฟื้นฟูอาจต้องใช้ระยะเวลานานและต้องใช้งบประมาณสูง ซึ่งในบางครั้งการฟื้นฟูไม่อาจสามารถกลับให้สู่สภาพเดิมได้แนวความคิดเกี่ยวกับการระวังล่วงหน้าเริ่มปรากฏให้เห็นชัดเจนใน The World Charter for Nature ค.ศ. 1982 ข้อ 11

¹⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 90 เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ใดหลักเฉียงไม่จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการตามมาตรา 71 หรือมาตรา 72 และลักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสียหรือของเสียนั้นออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ แต่ไม่ยอมชำระค่าบริการที่กำหนดโดยไม่มีสิทธิได้รับยกเว้นตามมาตรา 89 วรรคสอง จะต้องเสียค่าปรับสี่เท่าของอัตราค่าบริการที่กำหนดตามมาตรา 88 จนกว่าจะปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

¹⁶ อานาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550) น. 83.

¹⁷ กอบกุล ราชะนาคร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 4.

ซึ่งถือได้ว่าเป็นต้นแบบและแสดงองค์ประกอบของหลักการระวังไว้ก่อน ซึ่งถูกนำไปบรรจุไว้ในคำประกาศ มติ และอนุสัญญาหลายๆฉบับต่อมา ดังนี้¹⁸

1. กิจกรรมซึ่งอาจมีผลกระทบต่อธรรมชาติจะต้องถูกควบคุม และจะต้องใช้เทคโนโลยีที่ดีที่สุดเท่าที่มีอยู่(Best Available Technologies) เพื่อลดความเสี่ยงและผลกระทบรุนแรงต่อธรรมชาติ(Significant Risks to Nature and Other Adverse Effects) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
2. จะต้องหลีกเลี่ยงกิจกรรมที่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายที่ไม่อาจฟื้นคืนดีได้ (Irreversible Damage)
3. จะต้องมีการตรวจสอบอย่างรอบด้าน(Exhaustive Examination) ก่อนการดำเนินกิจกรรมที่น่าจะก่อให้เกิดความเสี่ยงอย่างรุนแรงต่อธรรมชาติ ผู้เสนอโครงการจะต้องแสดงให้เห็นว่าผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับมีมากกว่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นและในกรณีที่ยังไม่มีความเข้าใจอย่างเต็มที่เกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจะต้องไม่ดำเนินกิจกรรมนั้น
4. จะต้องมีการประเมินผลกระทบก่อนดำเนินกิจกรรมซึ่งอาจรบกวนธรรมชาติ จะต้องศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอล่วงหน้าก่อนการดำเนินโครงการพัฒนาใดๆ และหากจะดำเนินโครงการ จะต้องวางแผนและดำเนินโครงการในลักษณะที่ก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด

นอกจากนี้ ในคำประกาศกรูริโอ (Rio Declarations) ข้อ 15 กำหนดให้หลักการระวังไว้ก่อนเป็นหลักการสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจนคือ¹⁹ เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องใช้แนวทางระวังไว้ก่อน (Precautionary Approach) อย่างแพร่หลายตาม

¹⁸ เพิ่งอ้าง, น. 4-5.

¹⁹ Rio Declaration on Environment and Development
Principle 15

“In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.”

ความสามารถของตน ในกรณีที่มีความน่ากลัวว่าจะเกิดความเสียหายอย่าง รุนแรงและไม่สามารถแก้ไขให้กลับคืนได้ การขาดหลักฐานทางวิทยาศาสตร์อย่างชัดเจนแน่นอนจะต้องไม่ถูกใช้เป็นเหตุผลในการผ่อนผันการดำเนินการโดยยึดหลักการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ (Cost-Effective Measures) เพื่อป้องกันความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อม²⁰

การนำหลักการระวางไว้ก่อนมาปรับใช้กับแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการอาศัยของนกแอ่นกินรังที่อาจนำมาบังคับใช้ในปัจจุบันคือการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (Health Impact Assessment : HIA)

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพได้ปรากฏครั้งแรกในกฎบัตรออกอตตาวา (Ottawa Charter) ในการประชุมส่งเสริมสุขภาพโลกครั้งที่ 1 (The Global Conference on Health Promotion) ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของแนวทางการส่งเสริมสุขภาพแนวใหม่ของโลก โดยให้ความสำคัญกับภาคส่วนต่างๆ ในสังคม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน และให้ความสำคัญปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลต่อสุขภาพ²¹ ต่อมาในกฎบัตรกรุงเทพ (Bangkok Charter) ได้เกิดแนวคิดเรื่อง “นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ” (Healthy Public Policy : PPP) ซึ่งแสดงถึงความห่วงใยภาวะอยู่ดีมีสุขทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสังคมของประชาชนทุกกลุ่ม เป็นนโยบายที่มุ่งสร้างสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมที่เอื้อต่อสุขภาพ โดยมีข้อเสนอให้ใช้การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ เป็นเครื่องมือสำคัญในการผลักดันให้เกิดนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ²² ซึ่งองค์การอนามัยโลกได้นิยามการประเมินผลกระทบทางสุขภาพหมายถึง “การกระบวนตัดสินใจคุณค่าของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ โดยพิจารณาที่ผลกระทบและการกระจายของผลกระทบนั้นที่อาจเกิดขึ้นต่อสุขภาพของประชาชน โดยใช้วิธีการกระบวนและการเครื่องมือในการประเมินหลายชนิดร่วมกัน”²³

²⁰ กอบกุล ราชะนาคร, อ่างแล้ว เชียงรอกที่ 1, น. 5.

²¹ เอกสารประกอบการประชุมนานาชาติการประเมินผลกระทบทางสุขภาพภาคพื้นเอเชียแปซิฟิก พ.ศ. 2551, “ร่างปฏิญญาเชียงใหม่ (ฉบับแปล) ว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางสุขภาพภาคพื้นเอเชียแปซิฟิก,” 22-24 เมษายน พ.ศ. 2552, จังหวัดเชียงใหม่ ประเทศไทย.

²² เพิ่งอ้อ.

²³ “การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ Health Impact Assessment : HIA,” สืบค้นจาก <www.san.anamai.moph.go.th/nwha/html/thai34t/ch6.htm>, 22 สิงหาคม 2552.

เพื่อลดปัจจัยเสี่ยงทางด้านสุขภาพและเพื่อส่งเสริมให้มีการนำมิติทางสุขภาพเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ โดยกระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพที่ใช้กันอยู่ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ คือ การกลั่นกรองเบื้องต้น การกำหนดขอบข่ายของผลกระทบการวิเคราะห์ผลกระทบ การกำหนดมาตรการทางเลือกและมาตรการลดผลกระทบ การทบทวนร่างรายงานและหารือสาธารณะ และการติดตามเฝ้าระวัง²⁴

องค์การอนามัยโลกได้ให้คำจำกัดความของคำว่า“สุขภาพ”เป็นสภาวะความสมบูรณ์ทางกาย ใจจิตวิญญาณ และ สังคม ที่เป็นพลวัต และไม่เป็นเพียงแค่ภาวะที่ปราศจากโรค หรือความไม่แข็งแรง”(Health is a dynamic state of complete physical, mental, spiritual and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity)²⁵

ในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติพ.ศ.2550 ได้ให้ความหมายไว้ว่า“สุขภาพ”หมายความว่า ภาวะของมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางกาย ทางจิต ทางปัญญา และทางสังคม เชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุล²⁶

ดังนั้น สุขภาพจึงมีความเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ การเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมกายภาพ ทางเศรษฐกิจและสังคมย่อมต้องส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ การประเมินผลกระทบทางสุขภาพเป็นการคาดการณ์ไปข้างหน้าถึงผลกระทบของการดำเนินกิจกรรม โครงการ แผน และนโยบายต่างๆ ที่มีต่อสุขภาพของประชากร เพื่อส่งเสริมให้มีการนำปัจจัยทางสุขภาพของมนุษย์เข้าไปในกระบวนการตัดสินใจ พร้อมทั้งลดปัจจัยเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับโรคและภัยคุกคามแก่สุขภาพของมนุษย์

ในประเทศไทยแนวความคิดดังกล่าวปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550²⁷ ได้กำหนดหลักการไว้ว่า ห้ามการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะ

²⁴ เฟิงอ้าง.

²⁵ สุวจี กู๊ด, “โครงการวิจัยการทบทวนความหมายของคำและนิยามทางวิชาการและในภาคปฏิบัติการของกลุ่มคำที่ใช้ในการร่างหลักการของร่างพรบ.สุขภาพแห่งชาติ,” กันยายน 2545, น. 9 สืบค้นจาก <www.library.hsri.or.th/cgi-bin/websis>, 4 สิงหาคม 2552.

²⁶ พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 3

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67

กระทำมิได้ ยกเว้นจะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติพ.ศ. 2550 ได้รับรองสิทธิในการประเมินและร่วมในการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ มีสิทธิได้รับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูล จะต้องเปิดเผยข้อมูลนั้นและวิธีป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพให้ประชาชนทราบ²⁸

ในธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติพ.ศ.2552 กำหนดให้รัฐจัดให้มีกลไกทำหน้าที่ในการพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพที่เกิดจากนโยบายสาธารณะ โครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง²⁹ ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการใช้กระบวนการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพในการกำหนดนโยบาย จัดทำ หรืออนุญาตให้มีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพ และติดตามให้ผู้ดำเนินงานทั้งภาครัฐและเอกชนดำเนินการด้วยความรับผิดชอบให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนมีการรวมตัวกันและมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ เพื่อปกป้องสิทธิของชุมชนจากการดำเนินนโยบายสาธารณะ โครงการ หรือกิจกรรมที่จะดำเนินการในชุมชน และจัดให้มีกลไกการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนที่ได้รับผลกระทบ และแก้ไข ปัญหาอย่างทันท่วงที ทบต่อสุขภาพ และติดตามให้ผู้ดำเนินงานทั้งภาครัฐและเอกชนดำเนินการด้วยความรับผิดชอบ³⁰ ส่งเสริมให้ประชาชนมีการรวมตัวกันและมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ เพื่อปกป้องสิทธิของชุมชนจากการดำเนินนโยบายสาธารณะ โครงการ หรือกิจกรรมที่จะดำเนินการในชุมชน และจัดให้มีกลไกการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนที่ได้รับผลกระทบ และแก้ไข ปัญหาอย่างทันท่วงที³¹

²⁸ พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 10 และมาตรา 11

²⁹ ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติพ.ศ.2552 ข้อ 38 วรรคแรก

³⁰ ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติพ.ศ.2552 ข้อ 38 วรรคสอง

³¹ ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติพ.ศ.2552 ข้อ 38 วรรคสาม

นอกจากนี้ ในเงื่อนไขการออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการใดหรือการกระทำใดต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดของท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขอ และการออกใบอนุญาต³² ในการขอใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการที่ให้มีนกแอ่นกินรังอาศัยในอาคารสิ่งก่อสร้างที่ตั้งอยู่ในชุมชน ราชการส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไขการขอนั้น โดยให้มีการจัดทำแผนการดำเนินงาน(Management Plan) หรือแผนจัดการความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อม(Environmental Risk Management Plan) อาจจะระบุรายละเอียดของกิจกรรมที่ขออนุญาต เช่น ลักษณะของสถานที่ตั้ง ขนาดของกิจการที่ขออนุญาต ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม รายละเอียดของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของกิจการ เช่น ประชาชน พืชสัตว์ ดิน น้ำ อากาศ ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมรวมทั้งภูมิทัศน์ใด ๆ ข้างต้น การประเมินระดับความเสี่ยงของกิจการนั้น เป็นต้น ประกอบการขออนุญาต

3.3 หลักความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability)

หลักความรับผิดชอบเด็ดขาดหรือหลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด เป็นแนวคิดทางกฎหมายที่มีการพัฒนาในช่วงที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งมีพื้นฐานมาจากการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ไม่ถูกทำให้เสียหายจากผู้ก่อความเสียหายโดยไม่ต้องพิจารณาถึงเจตนาภายในจิตใจของผู้กระทำแต่อย่างใด แม้ว่าผู้ก่อความเสียหายมิได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เพียงแต่พิจารณาว่าความเสียหายดังกล่าวเป็นผลจากการกระทำของผู้ก่อความเสียหายเท่านั้น ผู้ก่อความเสียหายไม่ต้องรับผิดชอบเฉพาะกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นความรับผิดชอบเท่านั้น

ในประเทศไทยแนวความคิดดังกล่าวปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535³³ ที่กำหนดหลักไว้ว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายแก่ชีวิตร่างกายหรือสุขภาพอนามัยที่เกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อและแนวคิดเรื่องหลักความรับผิดชอบเด็ดขาดในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการอาศัยของนก

³² พระราชบัญญัติกาสารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 54

³³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา

แอ่นกินรังปรากฏความตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขพ.ศ.2535³⁴ หากว่าอาคารสิ่งก่อสร้างที่นักแอ่นกินรังอาศัยเป็นการเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใดจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อาคารอันเป็นที่อยู่ของสัตว์หรือสถานที่ประกอบกิจการใดไม่มีการระบายอากาศการระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมีแต่ไม่มีการ ควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ รวมทั้งการกระทำใดๆอันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น เสี่ยง ความร้อน สิ่งมีพิษ ฝุ่น ละออง จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่มีนักแอ่นกินรังอาศัยระงับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นโดยวิธีใด หรือกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต³⁵

3.4 บทบาทของประชาชนในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมชุมชน(Public Participation)

ปัจจุบันความกระแสด้านสิ่งแวดล้อมการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้เพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งเห็นได้จากการใช้สิทธิของประชาชนในการคัดค้านโครงการหรือกิจกรรมต่างๆของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งได้นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบ่อยครั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังได้รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม³⁶ แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการ

³⁴ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 25-28

³⁵ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

“มาตรา 28 ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญ ภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่งได้”

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 290

มลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน³⁷ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ³⁸ สิทธิในการอนุรักษ์บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนตามความเหมาะสมและการดำเนินโครงการต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงจะดำเนินการไม่ได้ นอกจากได้มีการศึกษาและผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน³⁹ เป็นต้น หากพิจารณาจะเห็นได้ว่าข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญมิได้รับรองเพียงสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้แต่ยังได้รับรองไปยังสิทธิอื่นๆที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ในการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการอาศัยของนกแอ่นกินรังต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีส่วนร่วมในด้านต่างๆ 3 ด้าน คือ⁴⁰

1. สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐรวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อชุมชน
2. สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจรัฐจะต้องใช้อำนาจและส่งเสริมความตื่นตัวและการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของสาธารณชนด้วยการเผยแพร่ข้อมูลอย่างกว้างขวาง
3. สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการทางยุติธรรมและทางบริหารรวมทั้งการได้รับการชดเชยและการเยียวยาความเสียหาย

ทั้งนี้บทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนนั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 85(5)

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67

⁴⁰ กอบกุล ราชะนาคร.อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 25.

3.4.1 สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to A Decent or Healthful Environment)

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีเกิดจากความต้องการสร้างดุลยภาพระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจกับความจำเป็นในการรักษาระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีหมายถึง สิ่งแวดล้อมที่มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าขั้นต่ำที่จะเอื้ออำนวยให้สามารถดำรงชีวิตอย่างมีสุขภาพดีได้⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 ไม่ได้รับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยตรงแต่ได้รับรองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อม “เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยสวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน” ความสำคัญของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีตามมาตรานี้ จึงอยู่ที่สิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตลอดจนจิตสำนึก มากกว่าการเรียกร้องให้คุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยตรง

3.4.2 หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่น (Intergenerational Equity)

เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่ไปถึงคนรุ่นอนาคตซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ที่มีชื่อเสียงและได้รับการกล่าวถึงมากที่สุดได้แก่ แนวคิดเรื่อง Planetary Trust ของ Edith Brown-Weiss ซึ่งอิงหลักกฎหมาย Public Trust⁴² ประกอบด้วยหลักการ 3 ประการเพื่อให้บรรลุถึงความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน ดังนี้คือ⁴³

1. คนรุ่นปัจจุบัน(Trustees)ต้องอนุรักษ์ความหลายของฐานทรัพยากรเพื่อเปิดให้คนรุ่นอนาคตมีทางเลือกเหลือมากที่สุดสำหรับแก้ปัญหาและสนองตอบคุณค่าที่ตนยึดถือเรียกว่า “การอนุรักษ์ทางเลือก”(Conservation of Options)
2. คนรุ่นปัจจุบันต้องส่งมอบโลกใบนี้ไปยังคนรุ่นหน้าในสภาพที่ไม่เสื่อมโทรมไปกว่าสภาพที่คนรุ่นปัจจุบันได้รับมา เรียกว่า “การอนุรักษ์คุณภาพ” (Conservation of Quality)

⁴¹ เฟิงอ้าง, น. 30.

⁴² เฟิงอ้าง, น. 22.

⁴³ เฟิงอ้าง.

3. คนแต่ละรุ่นต้องจัดให้คนที่มียุติธรรมอยู่ในรุ่นของตนมีสิทธิเข้าถึงมรดกที่ตนได้รับมาจากคนรุ่นก่อนอย่างยุติธรรม และต้องอนุรักษ์การเข้าถึงนั้นสำหรับคนรุ่นอนาคต

หลักการ เรียกว่า “การอนุรักษ์การเข้าถึง” (Conservation of Access)

หลักการทั้งสามข้อกำหนดกรอบในการปฏิบัติโดยอยู่บนสมมุติฐานที่ว่าสิ่งที่คนรุ่นอนาคตต้องการเป็นอย่างต่ำก็คือ การมีฐานทรัพยากรที่มั่นคงและยืดหยุ่นได้ตามสมควร และการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีเพื่อสามารถไปถึงเป้าหมายตามคุณค่าที่ตนยึดถือ⁴⁴ ในประเทศไทยมีแนวทางการปฏิบัติเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการอาศัยของนกแอ่นกินรัง เช่น การรับรองสิทธิแก่บุคคลที่เป็นตัวแทนในการเรียกร้องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีในชุมชนที่มีนกแอ่นกินรังอาศัยสำหรับคนรุ่นอนาคตตามกระบวนการทางยุติธรรมหรือทางบริหาร การติดตามระดับความหลากหลายของทรัพยากรทางธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน การประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากการที่มีนกแอ่นกินรังอาศัยในปัจจุบันต่อคุณภาพและความหลากหลายของทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งสร้างหลักประกันในการลดความเสี่ยงจากกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคนรุ่นอนาคต เช่น การทำความสะอาดพื้นที่ในชุมชนที่ปนเปื้อนมลพิษอย่างรุนแรง ให้เงินอุดหนุนการวิจัย และค่าชดเชยความเสียหายแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากกิจกรรมดังกล่าวของคนรุ่นก่อน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นยังมีข้อโต้แย้งถึงความไม่แน่นอนตลอดจนการแทรกแซงสิ่งแวดล้อมจะมีผลต่อระบบนิเวศ แต่ยังเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของคนรุ่นปัจจุบันในชุมชนต่อคนรุ่นอนาคตของชุมชน และแสวงหาแนวทางการปฏิบัติภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันแทนการพิจารณาเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ที่คนรุ่นปัจจุบันของชุมชนต่อคนรุ่นอนาคตของชุมชนเพียงอย่างเดียวเพื่อให้บรรลุถึงการใช้และการพัฒนาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนอันเป็นเป้าหมายสำคัญของการจัดการสิ่งแวดล้อม

⁴⁴ เฝิงอ๋าง, น. 23.