

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

แม้ในประเทศไทยจะมีกฎหมายที่ออกมาเพื่อมุ่งจัดการปัญหาการจัดการมลพิษหลายด้าน อาทิ การจัดการมลพิษทางน้ำ การจัดการมลพิษทางอากาศ การจัดการมูลฝอย รวมทั้งการจัดการมลพิษทางเสียงด้วย แต่จากการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการจัดการมลพิษดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่ากฎหมายเหล่านั้นไม่สามารถนำมาใช้บังคับเพื่อควบคุม จัดการ แก้ไข หรือยับยั้งปัญหามลพิษทางเสียงที่เกิดจากรถยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากในปัจจุบัน รถยนต์ที่ใช้ประกอบการให้บริการนักท่องเที่ยวเพื่อเยี่ยมชมวิถีชีวิตชุมชนอัมพวา และเพื่อชมหิ่งห้อยในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวานั้น ยังคงส่งเสียงดังมากเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ และส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณชุมชนริมน้ำรอบเกาะอัมพวาอย่างมาก โดยมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมจัดการมลพิษทางเสียงที่ปรากฏในกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นส่วนใหญ่แล้วจะมุ่งเน้นไปให้ความสำคัญกับการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากโรงงานอุตสาหกรรม ปัญหามลพิษทางเสียงจากการประกอบกิจการเสียงเป็นส่วนใหญ่ ส่วนมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากยานพาหนะก็มุ่งเน้นไปที่การจัดการมลพิษทางเสียงจากรถยนต์ รถจักรยานยนต์ แต่มาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากรถยนต์นั้นยังมีจำนวนน้อย นอกจากนั้นแล้ว เส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาเป็นพื้นที่ที่เกิดปัญหามลพิษทางเสียงอันเกิดจากการใช้รถยนต์เพื่อตอบสนองความต้องการด้านการท่องเที่ยวที่เติบโตขึ้น แต่มาตรการทางกฎหมายที่มีใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้นมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงที่เกิดจากรถยนต์ในการสัญจรทางน้ำโดยทั่วไปเป็นหลัก ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการออกกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อจะสามารถนำมาปรับใช้รองรับ และจัดการปัญหามลพิษทางเสียงที่เกิดจากรถยนต์อย่างมีประสิทธิภาพและอย่างเหมาะสมกับสภาพการณ์ของเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาให้ได้มากที่สุด

จากที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าปัญหามลพิษทางเสียงอันเกิดจากการใช้รถยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการด้านการท่องเที่ยวที่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นหลัก แม้ว่ากิจกรรมการท่องเที่ยวได้แก่ กิจกรรมการท่องเที่ยวตลาดน้ำ เที่ยวชมเส้นทางวิถีชีวิตรอบเกาะอัมพวา และที่สำคัญคือกิจกรรมการท่องเที่ยวชมหิ่งห้อยในเวลาค่ำคืน จะสร้างรายได้ให้กับชาวอำเภอบาง

อัมพวา และอำเภอเมืองจังหวัดสมุทรสงคราม และคนในชุมชนอัมพวาอย่างมากมาย แต่คงจะปฏิเสธไม่ได้ว่ากิจกรรมท่องเที่ยวดังกล่าวก็นำกลับมาซึ่งความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการแย่งชิงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติระหว่างคนในชุมชนด้วยกันเอง ปัญหาการขายพื้นที่ทำกินเพื่อทำรีสอร์ท บ้านพัก โฮมสเตย์ และปัญหาที่สำคัญที่สุดอันเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องรีบจัดการแก้ไข คือ ปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ที่วิ่งในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเดือดร้อน และวิถีชีวิตของชุมชนริมคลองและแม่น้ำรอบเกาะอัมพวาเป็นอย่างมาก นอกจากนั้นแล้ว ปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือยนต์นั้นยังก่อให้เกิดปัญหาทางกายภาพต่อหู หรือการได้ยินของมนุษย์อันเนื่องมาจากเสียงดัง เนื่องจากเรือยนต์ที่พานักท่องเที่ยวมาชมหิ่งห้อย ณ ต้นลำพูหน้าบริเวณบ้านของชาวบ้านนั้นก่อให้เกิดมลพิษทางเสียงรบกวนความเป็นอยู่ และการใช้ชีวิตของประชาชนอย่างเป็นปกติสุข ซึ่งสิ่งนี้เองที่เป็นจุดเริ่มต้นของปัญหามลพิษทางเสียง และความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการเรือท่องเที่ยวกับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการท่องเที่ยว ยิ่งไปกว่านั้น การขยายตัวของภาคธุรกิจการท่องเที่ยวในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาอย่างขาดการวางแผนได้ก่อให้เกิดปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่นๆ อีก ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านกลิ่น และควันจากเรือยนต์ ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน ปัญหาการกัดเซาะพื้นที่ดินริมตลิ่งจากการแล่นของเรือยนต์อย่างรวดเร็ว ปัญหาต่อชาวประมงพื้นบ้านที่ประกอบอาชีพตกกุ้งในเวลากลางคืน ปัญหาการขาดจิตสำนึกในการรักษาแม่น้ำลำคลองเป็นต้น ซึ่งวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะมุ่งศึกษาและวิเคราะห์ถึงเฉพาะส่วนของปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาเท่านั้น

ปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวานั้นเกิดจากการท่องเที่ยวที่ขาดการวางแผนอย่างเป็นระบบเพื่อรองรับปัญหามลพิษ การท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาเติบโตรวดเร็วเกินกว่าที่จะมีการวางแผนมาตรการทางกฎหมาย หรือแนวทางแก้ไขปัญหาได้อย่างทันทั่วถึง และเนื่องจากกิจกรรมการท่องเที่ยวได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่คนหลายฝ่าย แม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายส่วนจะได้พยายามหาทางแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียงที่เกิดขึ้นนั้นแล้ว อาทิ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมได้จัดทำ “โครงการฟื้นฟูป่าลำพูหิ่งห้อย” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจให้กับกลุ่มเรือท่องเที่ยว ผู้ประกอบการธุรกิจ และชุมชนในท้องที่ หรือจากกรณีที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบโดยตรงด้านการท่องเที่ยวได้จัดทำ “โครงการมัคคุเทศก์น้อย” เพื่อเตรียมพร้อมด้านการบริการนักท่องเที่ยว รวมไปถึงคนในชุมชนที่มีการจัดทำโครงการอื่นๆ ร่วมกัน แต่การดำเนินการโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นกลับยังไม่ใช้การแก้ไขปัญหามาตรังตรงจุด ดังนั้น ปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาจึงยังไม่ถูกแก้ไขให้หมดไปได้

ปัญหาเรื่องมลพิษทางเสียงจากรถยนต์ที่ใช้ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวนั้นเป็นปัญหาที่ได้มีการกล่าวถึงเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 แล้ว ดังปรากฏในรายงานสถานการณ์และการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศและเสียง ปี 2550 และยังเป็นปัญหาที่ต่อเนื่องจนถึงปี พ.ศ. 2551 ดังที่ปรากฏในรายงานสถานการณ์และการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศและเสียง ปี 2551 ของสำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งข่าวการชุมนุมเพื่อเรียกร้องสิทธิของชุมชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากมลพิษทางเสียงของรถยนต์ดังกล่าวในสื่อโทรทัศน์ และสิ่งพิมพ์ต่างๆ แม้กระทั่งในปัจจุบัน ปัญหาเรื่องมลพิษทางเสียงจากรถยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาก็ยังได้รับการกล่าวถึง และการอภิปรายในเวทีสาธารณะ ดังปรากฏในรายการเวทีสาธารณะของสถานีโทรทัศน์ทีวีไทย ที่ออกอากาศในวันเสาร์ที่ 20 มีนาคม 2553 เวลา 14.05 น.- 15.00 น. อย่างไรก็ตามจนถึงปัจจุบันนี้ ปัญหามลพิษทางเสียงจากรถยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาก็ยังคงอยู่ และการดำเนินการแก้ไขยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ประชาชนในชุมชนรอบเกาะอัมพวาก็ยังได้รับความเดือดร้อนจากมลพิษทางเสียงจากรถยนต์ ในขณะที่ผู้ประกอบการท่องเที่ยวบางรายยังได้รับผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาโดยไม่สนใจความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงมีความประสงค์จะศึกษา และวิเคราะห์เพื่อให้ทราบและเข้าใจถึงสภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมายอันจะมีผลเป็นการควบคุม จัดการ ยับยั้ง หรือแก้ไข ปัญหามลพิษทางเสียงจากรถยนต์ที่ใช้ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาว่ามีอยู่หรือไม่ อย่างไร เพียงพอหรือไม่ สามารถใช้บังคับได้จริงหรือไม่ มีปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไร และควรมีการปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติมอย่างไรบ้าง รวมทั้ง สภาพปัญหาและผลกระทบ ตลอดจนความรู้ ความเข้าใจของประชาชนในพื้นที่อันเนื่องมาจากรถยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา

2. สมมุติฐานของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีสมมุติฐานการศึกษาว่ามาตรการทางกฎหมายที่จะสามารถนำมาปรับใช้ในการควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากรถยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้อาจยังมีน้อยเกินไป และมีมาตรการบังคับทางกฎหมาย หรือสภาพบังคับที่ไม่เหมาะสมกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถนำมาใช้เพื่อควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากรถยนต์ที่ใช้ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะทำการศึกษา และวิเคราะห์ หลักการ หรือแนวความคิดทางสิ่งแวดล้อม นโยบายแห่งรัฐ นโยบายแห่งท้องถิ่น มาตรการทางกฎหมายทั้งในด้านสารบัญญัติ สภาพบังคับทางแพ่ง สภาพบังคับทางอาญา และอำนาจหน้าที่รวมทั้งการใช้อำนาจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ รวมถึง ปัญหาจากนโยบายแห่งรัฐ ปัญหาจากการใช้บังคับมาตรการทางกฎหมาย และปัญหาจากการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ทราบและสามารถวิเคราะห์แนวทางในการจัดการ และแก้ไขปัญหาหามลพิษทางเสียง รวมทั้ง การปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายให้สามารถควบคุม จัดการ หรือยับยั้งการก่อให้เกิดมลพิษทางเสียงจากรถยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาให้มีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ปัญหามลพิษทางเสียงจากรถยนต์ได้อย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะจำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะมาตรการทางกฎหมายในการจัดการ “ปัญหามลพิษทางเสียงจากรถยนต์ที่ใช้ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา” เท่านั้น เนื่องจาก เป็นเส้นทางโดยหลักที่ผู้ประกอบการเดินเรือส่วนมากใช้เดินเรือยนต์เพื่อพานักท่องเที่ยวชมวิถีชีวิตของชุมชนที่อาศัยอยู่รอบเกาะอัมพวา เยี่ยมชมตลาดน้ำอัมพวา และชมหิ่งห้อยในยามค่ำคืน โดย “เส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา” ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้หมายถึง เฉพาะเส้นทางเดินเรือยนต์ที่เริ่มลงเรือตั้งแต่บริเวณหน้าตลาดน้ำอัมพวาแล้วเลี้ยวซ้ายออกไปเพื่อวิ่งเข้าสู่แม่น้ำแม่กลอง หลังจากนั้นแล้ววิ่งในเส้นทางแม่น้ำแม่กลองผ่านชุมชนต่างๆ ผ่านวัดช่องลม และแหลมลมทวน แล้วเลี้ยวซ้ายเพื่อตัดเข้าคลองผีหลอก วิ่งตรงไปจนสุดคลองผีหลอกแล้วเลี้ยวซ้ายเข้าคลองอัมพวา เล่นต่อไปในคลองอัมพวาจนไปถึงบริเวณตลาดน้ำอัมพวาอีกครั้ง เป็นอันถือว่าสิ้นสุดเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาที่หน้าตลาดน้ำอัมพวานั่นเอง หรืออาจเป็นการสลับเส้นทางเดินเรือก็ได้เช่นกัน โดยเริ่มลงเรือตั้งแต่บริเวณหน้าตลาดน้ำอัมพวา เล่นตรงไปทางคลองอัมพวา เมื่อถึงทางแยกแล้วเลี้ยวขวาเพื่อตัดเข้าคลองผีหลอก เล่นตรงไปในคลองผีหลอกจนถึงทางแยกก็เลี้ยวขวาเพื่อตัดเข้าเส้นทางแม่น้ำแม่กลอง เล่นผ่านชุมชนต่างๆ แหลมลมทวน และผ่านวัดช่องลม หลังจากนั้นเลี้ยวขวาอีกครั้งเพื่อเข้ามายังบริเวณตลาดน้ำอัมพวาอันถือว่าสิ้นสุดเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาที่หน้าตลาดน้ำอัมพวานั่นเอง แต่ทั้งนี้ “เส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา” ไม่รวมถึงเส้นทางท่องเที่ยวทางในจังหวัดสมุทรสงครามเส้นทางอื่น ซึ่งเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวานี้อยู่ในบริเวณอำเภออัมพวา และอำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม

4. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาและผลกระทบ รวมทั้งองค์ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับมลพิษทางเสียงจากรถยนต์ที่ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม
2. เพื่อศึกษา และวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางเสียงจากรถยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา และเพื่อให้ทราบถึงปัญหา และอุปสรรค ทั้งในแง่นโยบายของรัฐ ในแง่กฎหมาย และในแง่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่ามีปัญหาที่จุดใด และสามารถเยียวยาได้อย่างไร
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาสภาพบังคับทางกฎหมาย เพื่อให้สามารถใช้บังคับ มาตรการทางทางกฎหมายควบคุมและจัดการมลพิษทางเสียงจากรถยนต์ได้อย่างสอดคล้องกับสภาพ ปัญหาในชุมชน และอย่างมีประสิทธิภาพ

5. วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และวิจัย โดยศึกษาบทบัญญัติกฎหมายต่างๆ ที่ประกาศใช้บังคับในประเทศไทย ทั้งในรูปแบบรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และกฎหมายท้องถิ่นที่ใช้บังคับในจังหวัดสมุทรสงคราม รวมไปถึงการศึกษาเอกสารทั่วไป กล่าวคือ วารสาร บทความ เอกสารการวิจัย รายงานสถานการณ์ของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง รายงานการประชุม เอกสารประกอบการสัมมนา การเข้าถึงข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ประกอบกับการลงพื้นที่สำรวจในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวา ทั้งช่วงกลางวันและกลางคืน โดยการพูดคุยกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดสมุทรสงคราม เจ้าหน้าที่สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ เจ้าหน้าที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งพูดคุยกับผู้ประกอบการเรือท่องเที่ยวในเส้นทางรอบเกาะอัมพวา ประธานศูนย์ท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์บ้านลมทวน ต.บ้านปรก อ.อัมพวา จ.สมุทรสงคราม และประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากมลพิษทางเสียงในพื้นที่ดังกล่าว

6. ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ และสามารถทราบถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากมลพิษทางเสียงจากรถยนต์ที่ใช้ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาในปัจจุบัน และผลกระทบในด้านต่างๆ
2. สามารถทราบถึงมาตรการทางกฎหมายและผลใช้บังคับในการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากรถยนต์ที่ใช้ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา รวมทั้ง ข้อมูลที่จะทำให้เกิดความรู้ ความเข้าใจถึงปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าว รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดจากนโยบายของรัฐ และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย
3. สามารถทราบถึงหลักการทางสิ่งแวดล้อมและสามารถนำแนวความคิดและหลักการทางสิ่งแวดล้อมต่างๆ มาปรับใช้กับการวางมาตรการทางกฎหมาย การกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม หรือบัญญัติกฎหมายต่อไป
4. สามารถทราบถึงแนวทางการปรับปรุง และการแก้ไขปัญหาสภาพบังคับทางกฎหมาย เพื่อให้สามารถใช้บังคับมาตรการทางกฎหมายควบคุมและจัดการมลพิษทางเสียงจากเรือได้อย่างมีประสิทธิภาพ