

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

สิ่งแวดล้อมมีความสำคัญต่อมนุษย์เป็นอย่างมาก เนื่องจากทุกชีวิตจำเป็นต้องพึ่งพาสิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบตัวเราเป็นปัจจัยในการดำรงชีวิต แต่จากนโยบายการพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรม จึงทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อย่างฟุ่มเฟือยเพื่อสนองความต้องการในการพัฒนาประเทศ จึงเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดภาวะมลพิษในที่สุด และปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อกลับมาคุกคามการดำรงชีวิตของมนุษย์ ในรูปของวิกฤตการณ์สิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นกิจกรรมที่มนุษย์สร้างขึ้นเพื่อกำหนดเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และเป็นการบริหารความต้องการให้สอดคล้องกับความจำเป็นในการดำรงชีวิตร่วมกันภายในสังคม ซึ่งแต่ดั้งเดิมมีแนวคิดว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องของรัฐเท่านั้น เนื่องจากรัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ แต่แนวคิดดังกล่าวได้แปรเปลี่ยนไปเมื่อทั่วโลกได้มีแนวคิดร่วมกันเพื่อจะแก้ไขวิกฤตการณ์สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น สิ่งที่น่าทึ่งได้ชัดเจน คือการกำหนดแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ในการประชุมสุดยอดของโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development--UNCED) ณ กรุงริโอเดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทของโลกในการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นการคำนึงถึงความเป็น “องค์รวม” ต่อการพัฒนาอย่างสมดุล

¹กณิกนันต์ คชเดช, ประเทศไทยกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน [Online], available URL: <http://www.envivoice.org/content.php?sec=link5.php#content>, 2554 (มีนาคม, 26).

ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ประเทศไทยได้รับรองเอกสารฉบับดังกล่าวนี้ด้วย ทำให้ประเทศไทยมีพันธกรณีที่ต้องจัดทำนโยบายและแผนการพัฒนายั่งยืนให้สอดคล้องกับแนวทางของแผนปฏิบัติการ 21² และจากการยอมรับทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนทุกคนจะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีความสมบูรณ์ทางระบบนิเวศน์ของประชาคมโลก ปรากฏอยู่ในปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972³

ประเทศไทยเกิดแนวคิดที่ปฏิเสธอำนาจผูกขาดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของรัฐด้วยการคำนึงถึงองค์รวมในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเห็นว่าจำเป็นต้องดึงผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม จึงเกิดการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนขึ้นใหม่ จากเดิมที่มีอยู่เพียงปัจเจกชนกับรัฐ ซึ่งปัจเจกชนที่เป็นเอกชนแต่ละคนเพียงลำพังนั้น ไม่มีอำนาจต่อรองกับรัฐในการเข้าไปมีส่วนร่วมจัดสรรผลประโยชน์ภายในรัฐ ให้มีความสัมพันธ์อีกรูปแบบหนึ่งที่อยู่กึ่งกลางระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ เป็นกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลที่เรียกว่า “ชุมชน” “ชุมชนท้องถิ่น” หรือ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” อันเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองในการเข้าไปมีส่วนร่วมจัดสรรผลประโยชน์ หรือจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจภายในรัฐของภาคเอกชนให้มากขึ้น⁴

ผลจากการผลักดันของภาคประชาชนดังกล่าวทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้ในมาตรา 46

²กณิกนันต์ คชเดช, เรื่องเดียวกัน.

³จันทราทิพย์ สุขุม, “พันธกรณีของประเทศไทยในการเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 ในกรณีการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 20.

⁴บรรคัเพชร ชายทวีป, “ผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 2.

ดังนี้ “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษหรือพื้นฟูจาริต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” แต่ด้วยไม่มีการบัญญัติกฎหมายมารองรับสิทธิดังกล่าวก็ไม่สามารถยกขึ้นกล่าวอ้างได้ เพื่อแก้ปัญหา ดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงได้ตัดถ้อยคำ “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติออกไป” และได้ขยายขอบเขตของผู้ทรงสิทธิจาก “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ให้กว้างยิ่งขึ้นโดยครอบคลุมถึง “ชุมชน” และ “ชุมชนท้องถิ่น” ด้วย ตามที่กล่าวไว้ในมาตรา 66 “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษหรือพื้นฟูจาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67 วรรคหนึ่งได้บัญญัติความไว้ว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม” แสดงว่า บุคคลที่เป็นปัจเจกชน และชุมชนที่เป็นคณะบุคคล มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย หรือคุณภาพชีวิตของบุคคลนั้น รูปแบบการดำรงชีวิตในปัจจุบันที่อยู่ในชุมชนเมือง หรือชุมชนแออัดสิ่งที่มองเห็นได้อย่างชัดเจนต่อผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย หรือคุณภาพชีวิตของทุกคนคือ ปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ปัญหาการขายสินค้าในทางสาธารณะและปัญหาความสกปรกในบ้านเมือง ซึ่งตามกฎหมายของไทยได้กำหนดให้อำนาจจัดการเรื่องดังกล่าวเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติ-

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ได้ให้อำนาจเบ็ดเสร็จในการจัดการเรื่องการจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การควบคุมสุขลักษณะของอาคาร การควบคุมการขายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ หรือการจัดการทำความสะอาดในเขตท้องถิ่นที่รับผิดชอบไม่ว่าจะเป็นอำนาจการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น หรืออำนาจในการออกใบอนุญาตหรือยกเลิกเพิกถอนใบอนุญาต โดยมีได้มีการบัญญัติสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการสิ่งแวดล้อมเหมือนกับที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ ประกอบกับแนวความคิดพื้นฐานในระบบกฎหมายถือว่าสิ่งที่มีสภาพบุคคลเท่านั้น จึงสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ได้ และในปัจจุบันระบบกฎหมายไทยยอมรับว่า สิ่งที่มีสภาพบุคคลนั้นได้แก่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเท่านั้น ประเด็นปัญหาสำคัญจึงอยู่ที่ว่า “ชุมชน” คืออะไร มีสถานะทางกฎหมายอย่างไร มีวัตถุประสงค์อย่างไร และจะมีเจตนาหรือการกระทำในทางกฎหมายได้หรือไม่

จากปรากฏการณ์เกี่ยวกับข้อเท็จจริงและปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวผู้เขียนจึงสนใจศึกษาถึงปัญหาสิทธิชุมชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยมุ่งเน้นศึกษาวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของชุมชน รูปแบบการแสดงเจตนาในนามของชุมชนหรือผู้ทรงสิทธิชุมชน มาตรการหรือกฎเกณฑ์การระงับข้อพิพาทหากมีความขัดแย้งกันระหว่างสมาชิกภายในชุมชนเดียวกัน ข้อขัดแย้งระหว่างสมาชิกชุมชนกับชุมชนที่เป็นองค์กร กลุ่มความขัดแย้งระหว่างชุมชน และความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับรัฐ และสิทธิชุมชนในฐานะผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรม และศึกษากระบวนการหรือกิจกรรมที่ชุมชนอาจเข้ามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยศึกษาในเชิงเปรียบเทียบกับกฎหมายระหว่างประเทศ กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการบัญญัติ และแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ชุมชนสามารถมีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเรื่องที่กำหนด

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้อย่างแท้จริงและสอดคล้องกับสิทธิชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด และหลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมและการสาธารณสุข

2.2 เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น

2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสม เพื่อให้ชุมชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมจัดการสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อย่างแท้จริง

3. สมมติฐานของการศึกษา

การจัดการสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันมีเจตนารมณ์ให้ชุมชนที่เกิดจากการรวมตัวกันของประชาชนซึ่งมีแนวคิดเดียวกันมีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านการสาธารณสุขตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่ยังไม่มียกกฎหมายบัญญัติรับรองให้ชุมชนมีสิทธิเข้าร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านการสาธารณสุข รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขก็มิได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนไว้เช่นกัน ดังนั้นหากได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวรวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องย่อมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

4. ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการศึกษาถึงสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการสิ่งแวดล้อมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยศึกษาเฉพาะกิจการการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ส่วนในต่างประเทศจะศึกษากฎหมายการจัดการสิ่งแวดล้อมเฉพาะกรณีการกำจัดขยะมูลฝอยและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นโดยสังเขป

5. วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาค้นคว้าและวิจัยในเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากตำรา หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ รายงานวิจัย วารสารวิชาการ หลักกฎหมายต่าง ๆ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาศาลปกครอง คำพิพากษาศาลฎีกา กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ กฎหมายการกำจัดขยะมูลฝอยของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตลอดจนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Data) ในเว็บไซต์ต่าง ๆ โดยนำข้อมูลตามกล่าวนั้นมาวิเคราะห์ร่วมกัน เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุขพ.ศ. 2535

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบแนวคิด และหลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมและการสาธารณสุข

6.2 ทำให้ทราบกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งของประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น

6.3 ทำให้ทราบปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

6.4 ทำให้ทราบแนวทาง ปรับปรุง แก้ไข และพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535