



บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

การสาธารณสุขเป็นการวางหลักเกณฑ์ในการอนุรักษ์ และบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม ในชุมชนเมืองหรือชุมชนในท้องถิ่นต่าง ๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชน มีความจำเป็นในการพัฒนาที่ยั่งยืน ในบทนี้จึงเป็นการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการ- สาธารณสุขและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย เปรียบเทียบกับของต่างประเทศ ซึ่งคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น เนื่องจาก เป็นประเทศที่มีวิวัฒนาการในการจัดการสิ่งแวดล้อมมายาวนาน และถือเป็น ต้นแบบในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้แก่ประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก

1. กฎหมายที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขและ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ จัดการสิ่งแวดล้อมของไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม เรื่องการสาธารณสุข มาแล้วอย่างยาวนาน ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนในการจัดการ สิ่งแวดล้อมเพิ่งเริ่มต้นตัวเมื่อนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หัวข้อนี้แบ่งการศึกษาเป็นสองส่วนคือ กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขและ กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม

1.1 กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมีดังนี้คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดแนวทางให้แก่กฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะเรื่องอื่น ๆ ถือปฏิบัติตาม หากการดำเนินการภายใต้กฎหมายนั้นอาจก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ อากาศ หรือมลพิษทางเสียง เป็นต้น โดยเป็นการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ทั้งนี้เพื่อให้การควบคุมและแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมีความเหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันและสนับสนุนให้ประชาชน และองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมกับทางภาครัฐมากยิ่งขึ้น ในหัวข้อนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็นสี่ข้อย่อยคือ อำนาจควบคุมการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรการการจัดการสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนและบทลงโทษ

1) อำนาจควบคุมการส่งเสริมและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการ 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายการเมือง ซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีรวม 11 คน ฝ่ายข้าราชการประจำ รวม 4 คน และฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 8 คน¹ มีอำนาจดังเช่นต่อไปนี้

¹พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 12.

- (1) เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นจากคณะรัฐมนตรี
- (2) กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รัฐมนตรีเสนอ
- (4) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด
- (5) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ หรือภาวะมลพิษที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเสนอ
- (6) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีเสนอ² เป็นต้น

และมีคณะกรรมการควบคุมมลพิษ ประกอบด้วยกรรมการ 2 ส่วน คือ ส่วนหนึ่งเป็นข้าราชการประจำซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษ และอีกส่วนหนึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 5 คน³ คณะกรรมการนี้จึงมีลักษณะเป็นกรรมการที่มีความรู้ความชำนาญ สามารถให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นแก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดังเช่น ในเรื่องการเสนอแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ หรือภาวะมลพิษ เสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการส่งเสริมด้านภาษีอากร และการลงทุนของเอกชนเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ และการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเสนอแนะการกำหนดอัตราค่าบริการสำหรับระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ เป็นต้น⁴

²พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 13.

³เรื่องเดียวกัน, มาตรา 52.

⁴เรื่องเดียวกัน, มาตรา 53.

2) มาตรการจัดการสิ่งแวดล้อม

การจัดการสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฉบับนี้ ประกอบไปด้วยการควบคุมสิ่งแวดล้อมและการควบคุมมลพิษ

(1) การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมี 4 รูปแบบ ได้แก่ มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ก. มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

การกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับให้หน่วยงานและสถานประกอบการต่าง ๆ นำมาตรฐานดังกล่าวไปพิจารณาหามาตรการดำเนินการ และเฝ้าระวังเพื่อให้สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ กฎหมายจึงได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในเรื่องมาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่ภายในพื้นแผ่นดิน มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง รวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำมาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป มาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือน โดยทั่วไป หรือมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ๆ⁵

ข. การวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

“แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” เป็นแผนปฏิบัติการที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติแก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องว่าในแต่ละช่วงเวลานั้น จะต้องดำเนินโครงการใดบ้าง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ในนโยบายและแผนระยะยาวนั้น หรือหากว่าในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและแผนระยะยาวได้ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นเพราะข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ

⁵พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535,

หรือทรัพยากร ก็จำเป็นที่จะต้องจัดลำดับความสำคัญของแต่ละแผนงาน หรือโครงการไว้ในแผนจัดการรายละเอียดของแต่ละช่วงเวลาด้วย

ด้วยเหตุนี้ จึงได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดำเนินการจัดทำแผนนี้และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ⁶ ในปัจจุบันอยู่ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 กำหนดจากกรอบและทิศทางการพัฒนา ในมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)) แล้วยังได้นำนโยบายระดับชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-2551 และยุทธศาสตร์กระทรวงด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้ร่วมพิจารณาในการจัดทำแผน เพื่อให้มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับกรอบและทิศทางการพัฒนาของประเทศ รวมทั้งยังคงยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต่อเนื่องจากกรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2549⁷

ก. เขตอนุรักษ์และพื้นที่ควบคุมสิ่งแวดล้อม

กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หากพื้นที่นั้นมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผล

⁶พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 35.

⁷สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, วารสาร-จดหมายข่าว [Online], available URL: <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=127>, 2553 (กันยายน, 20)

กระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ และพื้นที่นั้นยังมิได้มีการประกาศอำนาจให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์⁸

ง. การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

รัฐมนตรีนว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁹ ซึ่งปัจจุบัน¹⁰ ได้มีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจำนวน 3 ฉบับ คือ

ก) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2552 มีผลบังคับใช้วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2552

ข) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2553 มีผลบังคับใช้วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2553

ค) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ

⁸พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 43.

⁹เรื่องเดียวกัน, มาตรา 46.

และสุขภาพที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 มีผลบังคับใช้วันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553

โครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงฯ ทั้ง 3 ฉบับนี้ มีด้วยกันหลายประเภท หลายขนาด อย่างไรก็ตาม สำหรับโครงการหรือกิจการประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสูง กฎหมายก็กำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นขนาดเท่าใดก็ตาม เช่น

- ก) การถมที่ดินในทะเล
 - ข) การทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่
 - ค) สนามบินพาณิชย์
 - ง) ระบบทางพิเศษ ตามกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษ หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับทางพิเศษ หรือระบบขนส่งมวลชนที่ใช้ราง
 - จ) การพัฒนาปิโตรเลียม ได้แก่ การสำรวจและ/หรือผลิตปิโตรเลียม และระบบการขนส่งปิโตรเลียมและน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อ
 - ฉ) นิคมอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยนิคมอุตสาหกรรม หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับนิคมอุตสาหกรรม
 - ช) อุตสาหกรรมผลิตปุ๋ยเคมีโดยกระบวนการทางเคมี
 - ซ) อุตสาหกรรมผลิตปูนซีเมนต์
 - ณ) การผลิต กำจัด หรือปรับแต่งสารกัมมันตรังสีและการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เป็นต้น
- ส่วนโครงการหรือกิจการบางประเภทที่กฎหมายกำหนดขนาดที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น
- ก) เขื่อนเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำที่มีปริมาณเก็บกักน้ำตั้งแต่ 100 ล้านลูกบาศก์เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่เก็บกักน้ำตั้งแต่ 15 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป
 - ข) การชลประทานที่มีพื้นที่การชลประทานตั้งแต่ 80,000 ไร่ขึ้นไป

ค) โรงแรมหรือสถานที่ตากอากาศที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป หรือมีพื้นที่ใช้สอยตั้งแต่ 4,000 ตารางเมตร ขึ้นไป

ง) ท่าเรือพาณิชย์ที่สามารถรับเรือขนาดตั้งแต่ 500 ตันกรอส ขึ้นไป

จ) โรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์ขึ้นไป

ฉ) อุตสาหกรรมเหล็ก และ/หรือเหล็กกล้าที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป

ช) อุตสาหกรรมการผลิตเยื่อกระดาษที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 50 ตันต่อวันขึ้นไป เป็นต้น

(2) การควบคุมมลพิษ

กฎหมายกำหนดมาตรการในการควบคุมมลพิษต่าง ๆ ไว้หลายเรื่อง ดังนี้

ก. มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม¹⁰

ข. เขตควบคุมมลพิษ

ในกรณีที่ปรากฏว่าท้องที่ใดมีปัญหามลพิษ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัด

¹⁰พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 55.

มลพิษได้¹¹ ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศกำหนดให้ท้องที่ใดเป็นเขตควบคุมมลพิษ แล้วเจ้าพนักงานท้องถิ่นในท้องที่นั้น จะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ ในเขตควบคุมมลพิษนั้น เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อ การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด¹²

ค. มลพิษทางอากาศและเสียง

รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ มีอำนาจกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุม การปล่อยอากาศเสีย รังสี หรือมลพิษอื่นใดที่อยู่ในสภาพเป็นควัน ไอ ก๊าซ เขม่า ฝุ่น ละออง เถ้าถ่าน หรือ มลพิษอากาศ ในรูปแบบใดออกสู่บรรยากาศไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจาก แหล่งกำเนิดที่กำหนด หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตาม กฎหมายอื่น และมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้ หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนด เป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษ

เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตาม วรรคหนึ่งมีหน้าที่ต้องติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมือ อื่นใดสำหรับการควบคุม กำจัด ลด หรือขจัดมลพิษซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพอากาศ ตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด เว้นแต่จะได้มีระบบ อุปกรณ์หรือเครื่องมือ ดังกล่าว ซึ่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ทำการตรวจสภาพและทดลองแล้วเห็นว่ายัง ใช้การได้อยู่ เพื่อการนี้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะกำหนดให้มีผู้ควบคุมการดำเนินงาน ระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือดังกล่าวด้วยก็ได้¹³

¹¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 59.

¹² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 60.

¹³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 68.

ง. มลพิษทางน้ำ

รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ มีอำนาจกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษ ที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษ ไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามกฎหมายนี้ หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น และมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับอยู่ หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษ¹⁴ และหากในท้องที่ใดที่ทางราชการได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมไว้แล้ว ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นซึ่งยังมิได้ทำการก่อสร้าง ติดตั้งหรือไม่ประสงค์ที่จะจัดให้มีระบบตามที่กำหนด มีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสีย หรือของเสียไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมที่มีอยู่ในท้องที่นั้น และมีหน้าที่ต้องเสียค่าบริการตามอัตราที่กำหนด¹⁵ ซึ่งในกรณีนี้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภท ซึ่งยังมิได้ทำการก่อสร้างติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด หรือไม่ประสงค์ที่จะทำการก่อสร้างหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดดังกล่าว มีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสีย หรือของเสียไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมที่มีอยู่ภายในท้องที่นั้น และต้องเสียค่าบริการตามอัตราที่กำหนดเช่นกัน¹⁶

¹⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 69.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 71.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 72.

3) การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนได้รับการรับรองในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 และ 7 โดยมีสาระสรุปได้ดังนี้¹⁷

มาตรา 6 เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการ ในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

2) การได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ หรือภาวะมลพิษอันมีสาเหตุมาจากกิจการ หรือโครงการใดที่ริเริ่มสนับสนุนหรือดำเนินการโดยส่วนราชการ หรือโครงการใดที่ริเริ่มสนับสนุน หรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

3) ร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อเจ้าพนักงาน ในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

4) การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

5) การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัด

¹⁷บุญจง ขาวสิทธิวงษ์, กฎหมายกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม [Online], available URL: http://dc.thailis.or.th/tdc/dccheck.php?Int_Code1028, 2553 (กันยายน, 20).

ทั้งนี้ตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้ในการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและมิได้มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

‘ 1.1.2 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในที่สาธารณะ สถานสาธารณะ อาคาร ถนนใช้บังคับในพื้นที่ในเขตเทศบาล สุขาภิบาล (เปลี่ยนเป็นเทศบาลตำบล) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ใช้บังคับเมื่อวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2535 ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศ¹⁸

1) อำนาจการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบของบ้านเมือง

กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกลาง ในการกำกับแนวนโยบายเหมือนกฎหมายฉบับอื่น จึงเป็นกฎหมายภาคปฏิบัติที่กำหนดอำนาจปฏิบัติให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น และพนักงานเจ้าหน้าที่แตกต่างกัน ดังนี้

¹⁸พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, มาตรา 2.

(1) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น¹⁹

ก. ประกาศกำหนดเวลาห้ามเข้าหรืออยู่ในสถานสาธารณะ ประกาศนั้นให้ติดตั้ง หรือแขวนไว้ในบริเวณสถานสาธารณะที่ห้ามนั้นซึ่งเห็นได้ง่าย

ข. เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งและพนักงานสอบสวน มีอำนาจเปรียบเทียบได้ เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้²⁰

(2) อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่²¹

¹⁹พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, มาตรา 4 “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

- (1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- (2) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (3) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (4) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (5) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

²⁰เรื่องเดียวกัน, มาตรา 68.

²¹เรื่องเดียวกัน, มาตรา 4 “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า

- (1) ปลัดเทศบาล และรองปลัดเทศบาล
- (2) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายอำเภอ สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (3) ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขตและผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (4) รองปลัดเมืองพัทยา สำหรับเขตเมืองพัทยา
- (5) ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

ก. เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นในท้องที่ใด และพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจทราบตัวผู้กระทำความผิด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นทุกคนร่วมกันจับ หรือแก้ไขไม่ให้สิ่งที่ผิดกฎหมายปรากฏอยู่ในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะ

ข. เมื่อมีการจับกุมผู้กระทำความผิด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้กระทำความผิดจัดการลบล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง ปรับปรุงสิ่งที่มีความผิดไม่ให้ปรากฏอีกต่อไปภายในระยะเวลาที่กำหนด

ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจัดทำให้เกิดความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อย และให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดทำความสะอาด หรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามที่ได้ใช้จ่ายไปจริงให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่การชดใช้ค่าใช้จ่ายไม่ลบล้างการกระทำความผิดหรือระงับการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด²²

2) มาตรการในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบของบ้านเมือง

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาความสะอาดในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ รวมทั้งห้ามกระทำการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความชำรุดเสียหายต่อที่สาธารณะ สถานสาธารณะและสิ่งของที่เป็นของสาธารณะและสิ่งแวดล้อมด้วย ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายก็จะได้รับโทษคือถูกปรับหรือชำระค่าปรับ²³

กฎหมายได้กำหนดมาตรการที่ต้องปฏิบัติไว้หลายเรื่อง อาทิเช่น

²²พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, มาตรา 45 และ มาตรา 46.

²³มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, กฎหมายเกี่ยวกับสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมและนิติเวชศาสตร์ (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2546), หน้า 163.

(1) ให้เจ้าของตลาดมีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดทางเท้าที่อยู่ติดกับตลาด และให้ผู้ครอบครองส่วนหนึ่งส่วนใดของตลาดมีหน้าที่รักษาความสะอาดบริเวณตลาดที่ตนครอบครอง และห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารวางกระถางต้นไม้บนทางเท้าหรือปลูกต้นไม้บริเวณภายนอกอาคารของตน และปล่อยปละละเลยให้ต้นไม้เหี่ยวแห้งหรือมีสภาพกรุกรัง เป็นต้น²⁴

(2) ห้ามมิให้อาบน้ำหรือซักล้างสิ่งใด ๆ บนถนน หรือในสถานสาธารณะ²⁵ โฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ²⁶ ชูศ กะเทาะ จี๊ด เขียน พ่นสี หรือทำให้เกิดข้อความ ภาพ หรือรูปรอยใด ๆ ที่กำแพงที่ติดกับถนน บนถนน²⁷ ล้างรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อนบนถนน หรือสถานสาธารณะและทำให้นถนนหรือสถานสาธารณะสกปรกเลอะเทอะ²⁸ ในบริเวณถนนหรือสถานสาธารณะ

(3) ห้ามมิให้ไล่ หรือด้อนสัตว์ลงไปทางน้ำซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปิดประกาศห้ามไว้หรือเทหรือทิ้งกรวด หิน ดิน เลนทราย หรือเศษวัสดุก่อสร้างลงในทางน้ำหรือกองไว้ หรือไหลหรือตกลงในทางน้ำ²⁹

(4) ห้ามทิ้งสิ่งสกปรก มูลฝอย ในบริเวณที่ได้ปลูกหญ้าหรือต้นไม้ ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นหรือราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ³⁰ หรือโคนต้นไม้ ตัด เค็ดหรือห้ามกระทำให้เกิดความเสียหายหรือน่าจะเป็นอันตรายแก่ต้นไม้ ดอก

²⁴พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, มาตรา 6 และมาตรา 8.

²⁵เรื่องเดียวกัน, มาตรา 9.

²⁶เรื่องเดียวกัน, มาตรา 10.

²⁷เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12.

²⁸เรื่องเดียวกัน, มาตรา 15.

²⁹เรื่องเดียวกัน, มาตรา 23.

³⁰เรื่องเดียวกัน, มาตรา 26.



ผล หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของต้นไม้ที่ปลูกไว้ หรือขึ้นเองตามธรรมชาติในที่สาธารณะ หรือสถานสาธารณะ³¹

(5) ห้ามถ่ายอุจจาระหรือปัสสาวะในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะ ซึ่งมีใช้สถานที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้เพื่อการนั้น³² หรือปล่อยหรือระบายอุจจาระหรือปัสสาวะจากอาคารหรือยานพาหนะลงในทางน้ำ³³ เป็นต้น

3) การมีส่วนร่วมของประชาชน

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กำหนดให้ประชาชนผู้พบเห็นการกระทำผิดตามกฎหมายนี้อาจแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำผิดดังกล่าวเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา³⁴ นั่นคือเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองด้วย

1.1.3 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่รวมมาตรการทางการสาธารณสุขไว้ครบถ้วน คือ การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ควบคุมสุขลักษณะของอาคาร ขจัดเหตุรำคาญ การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ ควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ และตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร

³¹พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, มาตรา 27.

³²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 29.

³³เรื่องเดียวกัน, มาตรา 30.

³⁴เรื่องเดียวกัน, มาตรา 50.

1) อำนาจควบคุมการสาธารณสุข

กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจบริหารจัดการและวางนโยบายจากคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข อาจกล่าวได้ว่าการควบคุม และการจัดการสาธารณสุขอยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการสาธารณสุข ซึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมควบคุมโรค อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกรุงเทพมหานคร นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทยและผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสี่คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์ในด้านกฎหมายการสาธารณสุข การอนามัยสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นกรรมการให้อธิบดีกรมอนามัยเป็นกรรมการและเลขานุการ³⁵

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสาธารณสุข มีดังนี้

(1) เสนอความคิดเห็นต่อรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการเกี่ยวกับการสาธารณสุขและพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการสาธารณสุขตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

(2) ศึกษา วิเคราะห์ และให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งเกี่ยวกับการสาธารณสุข

(3) ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง และต่อราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น

(4) ให้คำปรึกษา แนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

³⁵ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 9.

(5) กำหนดโครงการและประสานงานระหว่างส่วนราชการ และราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(6) ควบคุม สอดส่องการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข เพื่อรายงานต่อรัฐมนตรี³⁶

2) มาตรการการจัดการสาธารณสุข

เจ้าพนักงานท้องถิ่น³⁷ มีอำนาจ ดังนี้

(1) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

ก. อำนาจหน้าที่การเก็บ ขน และกำจัด สิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

มาตรา 18 ซึ่งได้มีการแก้ไขปรับปรุงในปี พ.ศ. 2550

กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล³⁸ และมูลฝอย³⁹ ภายในเขตของตนเองดังนี้

“การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใด ให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

³⁶พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 10.

³⁷เรื่องเดียวกัน, มาตรา 4 “เจ้าพนักงานท้องถิ่น”หมายความว่า นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานครและ นายกเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา

³⁸“สิ่งปฏิกูล” หมายความว่า อุจจาระหรือปัสสาวะ และหมายความรวมถึงสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นสิ่งโสโครกหรือมีกลิ่นเหม็น

³⁹“มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ซากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษ หรืออันตรายจากชุมชน

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการภายใต้ข้อตกลงร่วมกันก็ได้ แต่ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวม รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงโดยคำแนะนำของคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการร่วมกันได้

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายให้บุคคลใดดำเนินการตามวรรคหนึ่งแทนภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น หรืออาจอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามมาตรา 19 ก็ได้”

จากข้อความในมาตรา 18 ข้างต้นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงมีอำนาจในการเก็บขน และกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเช่นเดิม เพียงแต่มีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัตินี้ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น กล่าวคือ ในทางปฏิบัตินั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมิได้ดำเนินการ เก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลแต่เพียงลำพัง บางครั้งได้มีการดำเนินการร่วมกับส่วนราชการอื่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เนื่องจากว่าการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานอื่นจะทำให้มีต้นทุนในการดำเนินการต่ำกว่าการดำเนินการตามลำพัง นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจมีงบประมาณและความรู้ความสามารถไม่เพียงพอในการดำเนินการด้วยตนเอง จึงจำเป็นต้องดำเนินการร่วมมือกับหน่วยงานอื่น

ข. อำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่น

เนื่องจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้วางหลักการกว้าง ๆ เกี่ยวกับการเก็บขนและกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล จึงได้มีการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ได้ดังที่มาตรา 20 บัญญัติไว้ว่า

“เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

ก) ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย นอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้

ข) กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชน

ค) กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย หรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วย สุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น ๆ

ง) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการ ส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลอื่นที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้ดำเนินการแทน ในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ การจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ราชการส่วนท้องถิ่น นั้นจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จ) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 ปฏิบัติ ตลอดจนกำหนด อัตราค่าบริการขั้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 จะพึง เรียกเก็บได้

ฉ) กำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ สิ่งที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติมานาน ได้แก่ การออกข้อกำหนด ท้องถิ่นเกี่ยวกับการเก็บค่าธรรมเนียมตามมาตรา 20 (4) เดิมนั้น องค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อกำหนดเก็บค่าธรรมเนียมได้เฉพาะการเก็บ และขนขยะ- มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล จึงทำให้เกิดปัญหาว่า เมื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเสียค่าใช้จ่าย ในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลแล้ว จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเรื่องดังกล่าวอย่างไร ในกรณีของน้ำเสียนั้นไม่เป็นปัญหาเนื่องจากว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจเรียกเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียอยู่แล้ว แต่กรณีของมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลทั่วไป นั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับภาระเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าว โดยไม่อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใดได้ เมื่อได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติ-

การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 20 (4) ในปี พ.ศ. 2550 ข้างต้นจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลได้

(2) สุขลักษณะของอาคาร

ในกรณีที่ปรากฏว่าอาคารใด⁴⁰ หรือส่วนของอาคารอยู่ในสภาพทรุดโทรมหรือรกรุงรังจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัย หรือเป็นอาคารที่มีสินค้าหรือสัมภาระสะสมไว้มากเกินควรจนอาจเป็นเหตุให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ให้โทษใด ๆ หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัย มาตรา 21 และมาตรา 22 ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนั้นจัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอนอาคาร หรือขนย้ายสินค้าหรือสัมภาระออกจากอาคารหรือให้จัดสิ่งนั้นเสียใหม่เพื่อไม่ให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะภายในเวลาอันสมควร

นอกจากนี้ หากอาคารใดมีคนอยู่มากเกินไปจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัย มาตรา 24 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจำนวนคนต่อจำนวนพื้นที่ของอาคารที่ถือว่ามีคนอยู่มากเกินไป เมื่อมีประกาศดังกล่าวแล้ว ห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดังกล่าวยอมให้อาคารของตนมีคนอยู่เกินจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งได้มีการประกาศกำหนดไว้ในปี พ.ศ. 2538 กำหนดว่าอาคารที่พักอาศัย อาคารที่พักอาศัยของแรงงานก่อสร้าง และอาคารโรงงาน ที่มีคนมากกว่า 1 คน ต่อพื้นที่ 3 ตารางเมตรถือว่ามีคนอยู่มากเกินไป⁴¹

(3) เหตุรำคาญ

มาตรา 26 ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการห้ามมิให้บุคคลใดก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ หรือในสถานที่เอกชน รวมทั้งระงับเหตุรำคาญด้วย นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการดูแลปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก

⁴⁰“อาคาร” หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงานหรือสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้

⁴¹ประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ 6/2538, 7/2538 และ 8/2538.

ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่าง ๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ส่วนความหมายของเหตุรำคาญนั้นให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 25 คือ

“ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

ก. แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ท่อระบายน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือเถา หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของ มีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหนะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ข. การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนมากเกินสมควร จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ค. การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เหม็น เถา หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(4) การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์

ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ ดังนี้

ก. เขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาด

ข. เขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทไม่เกินจำนวนที่กำหนด

ค. เขตให้เลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทต้องอยู่ภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง⁴²

⁴²พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 29.

(5) กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

รัฐมนตรีเป็นผู้ประกาศกำหนดกิจการต่าง ๆ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ไม่ว่ากิจกรรมนั้นจะเป็นกิจการค้าหรือไม่ก็ตาม ถ้าเป็นการประกอบกิจการค้าต้องขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นด้วยกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ 5/2538 ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2538 ประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ 12/2542 ลงวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2542 และประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ 13/2543 ลงวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 ได้แบ่งกิจกรรมที่เป็นอันตรายเป็น 13 กลุ่ม แต่ละกลุ่มจะมีหลายประเภท เช่น กิจกรรมที่เกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์ มี 3 ประเภท กิจกรรมที่เกี่ยวกับอาคารเครื่องดื่มน้ำดื่มมี 26 ประเภท กิจกรรมที่เกี่ยวกับการเกษตร มี 9 ประเภท กิจกรรมที่เกี่ยวกับไม้ มี 8 ประเภทหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับการปิโตรเลียม ถ่านหิน สารเคมี มี 17 ประเภทและเมื่อรัฐมนตรีประกาศกำหนดให้กิจการใดเป็นกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพแล้ว จะมีผลใช้บังคับในท้องถิ่นใด ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องออกข้อกำหนดท้องถิ่นดังนี้

ก. กำหนดประเภทของกิจการที่รัฐมนตรีประกาศเฉพาะกิจการที่เป็นปัญหาของท้องถิ่น ให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น

ข. กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้ผู้ดำเนินกิจการปฏิบัติเกี่ยวกับ

ก) การดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการ เช่น สภาวการณ์ สุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมของสถานประกอบการ ที่ตั้ง โครงสร้างอาคาร ระบบการระบายอากาศ แสง ระบบการกำจัดขยะ น้ำเสีย ห้องน้ำ ห้องส้วม เป็นต้น

ข) มาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของผู้ปฏิบัติงานและประชาชน เช่น ระบบการป้องกันอุบัติเหตุ ระบบการกำจัดมลพิษหรือละอองสารพิษ ระบบการป้องกันการปนเปื้อนในผลิตภัณฑ์อาหารและอื่น ๆ⁴³

⁴³พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 32.

(6) ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่สะสมอาหาร

ก. ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อ
กำหนดหลักเกณฑ์ของตลาด⁴⁴ ดังนี้

ก) ที่ตั้งเนื้อที่ แผนผัง และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้าง
และสัญลักษณ์ เช่น บริเวณขายสินค้า อาคาร โครงสร้าง บริเวณที่พัก ขยะมูลฝอย
บริเวณที่จอดรถ ห้องส้วม

ข) การจัดสถานที่ การวางสิ่งของ และการอื่นที่เกี่ยวข้องกับ
การดำเนินกิจการตลาด เช่น การจัดหมวดหมู่ประเภทของอาหาร การจัดวางของที่แผง
เป็นต้น

ค) เวลาเปิดและปิดตลาด เพื่อให้มีเวลาในการเก็บกวาด ทำ
ความสะอาด

ง) ให้ผู้ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งตลาด ดูแลรักษาความสะอาด
เรียบร้อยภายในตลาด การจัดให้มีที่รวบรวมหรือกำจัดสิ่งปฏิกูล มูลฝอย การระบายน้ำ
ทิ้ง การระบายอากาศ และการป้องกันเหตุรำคาญและการระบาดของโรคติดต่อ⁴⁵

ข. ในการขออนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่าย⁴⁶ หรือสะสมอาหาร
ที่มีพื้นที่เกินกว่า 200 ตารางเมตร และมีใช่เป็นการขายของในตลาดต้องขออนุญาตจาก

⁴⁴“ตลาด” หมายความว่า สถานที่ซึ่งปกติจัดไว้ให้ผู้ค้าใช้เป็นที่ยุมนุมเพื่อจำหน่าย
สินค้าประเภทสัตว์ เนื้อสัตว์ ผัก ผลไม้ หรืออาหารอันมีสภาพเป็นของสด ประกอบหรือ
ปรุงแล้วหรือของเสี้ง่าย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการจำหน่ายสินค้าประเภทอื่นด้วยหรือไม่ก็ตาม
และหมายความรวมถึงบริเวณซึ่งจัดไว้ให้ผู้ค้าใช้เป็นที่ยุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภท
ดังกล่าวเป็นประจำ

⁴⁵พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 35-37.

⁴⁶“สถานที่จำหน่ายอาหาร” หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือบริเวณใด ๆ ที่
มิใช่ที่หรือทางสาธารณะที่จัดไว้เพื่อประกอบอาหารหรือปรุงอาหารจนสำเร็จและ
จำหน่ายให้ผู้ซื้อสามารถบริโภคได้ทันที ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยจัดให้มี
บริเวณไว้สำหรับการบริโภค ณ ที่นั้น หรือนำไปบริโภคที่อื่นก็ตาม

เจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่หากไม่เกิน 200 ตารางเมตร⁴⁷ กระทำเพียงแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็พอ⁴⁸ โดยราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นนั้น ๆ

(7) การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ⁴⁹

กฎหมายกำหนดให้ ผู้ใดจะจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใด เป็นปกติหรือเร่ขาย จะต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพราะการจำหน่ายสินค้าแต่ละประเภท โดยเฉพาะเรื่องอาหาร น้ำดื่ม จะมีความเสี่ยงต่อการปนเปื้อนของเชื้อโรคและจะมีผลกระทบต่อกระบาดของโรคได้ง่ายด้วย⁵⁰

3) การมีส่วนร่วมของประชาชน

กฎหมายกำหนดให้บุคคลในฐานะเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยโดยได้รับมอบหมายจากราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยเพื่อให้เอกชนผู้รับอนุญาตปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการขั้นสูงตามลักษณะการให้บริการของเอกชนที่จะพึงเรียกเก็บได้ในเรื่องการจัดสิ่งปฏิกูล⁵¹

⁴⁷“สถานที่สะสมอาหาร” หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือบริเวณใด ๆ ที่มีใช้ที่หรือทางสาธารณะ ที่จัดไว้สำหรับเก็บอาหารอันมีสภาพเป็นของสดหรือของแห้งหรืออาหารในรูปลักษณะอื่นใด ซึ่งผู้ซื้อต้องนำไปทำ ประกอบ หรือปรุงเพื่อบริโภคในภายหลัง

⁴⁸พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 38.

⁴⁹“ที่หรือทางสาธารณะ” หมายความว่า สถานที่หรือทางซึ่งมิใช่เป็นของเอกชนหรือประชาชนสามารถใช้ประโยชน์หรือใช้สัญจรได้

⁵⁰พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 41.

⁵¹เรื่องเดียวกัน, มาตรา 19.

1.1.4 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550

ด้วยสุขภาพ หมายถึง ภาวะของมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางกาย ทางจิต ทางปัญญาและทางสังคม เชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุล การวางระบบเพื่อดูแล แก้ไขปัญหาด้านสุขภาพของประชาชน จึงไม่อาจมุ่งเน้นที่การจัดบริการเพื่อการรักษาพยาบาลเพียงด้านเดียว จึงจำเป็นต้องวางกรอบและแนวทางในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์และการดำเนินงานด้านสุขภาพของประเทศ รวมทั้งมีองค์กรและกลไก เพื่อให้เกิดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ซึ่งมีเนื้อหาโดยสังเขป ดังนี้

1) อำนาจการจัดการด้านสุขภาพ

กฎหมายให้มีคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ “คสช.” มีกรรมการมาจากหลายภาคส่วน⁵² เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่นายกรัฐมนตรีกำหนดจำนวนไม่เกิน 5 คน ผู้แทนองค์กรวิชาชีพด้านสาธารณสุขที่มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรละหนึ่งคนและผู้แทนองค์กรภาคเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร ไม่ว่า จะจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลหรือไม่ ซึ่งเลือกกันเองจำนวน 13 คน เป็นต้น มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ⁵³ ดังนี้

- (1) จัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติเพื่อเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- (2) เสนอแนะหรือให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบาย และยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพ และติดตามผลการดำเนินงานตามที่ได้เสนอแนะหรือให้ คำปรึกษาดังกล่าวพร้อมทั้งเปิดเผยให้สาธารณชนทราบด้วย
- (3) จัดให้มีสมัชชาสุขภาพแห่งชาติและสนับสนุนในการจัดให้มี สมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็น

⁵² พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 13.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 25.

(4) จัดให้มี หรือส่งเสริม สนับสนุนให้มีกระบวนการในการพัฒนา นโยบายและยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพ เพื่อให้เกิดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย

(5) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการติดตามและประเมินผล เกี่ยวกับระบบสุขภาพแห่งชาติ และผลกระทบด้านสุขภาพที่เกิดจากนโยบายสาธารณะ ทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ

(6) เสนอแนะหรือให้คำปรึกษาในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ หรือการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายสาธารณะ ของรัฐบาลคือ “สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ” มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ในกำกับของนายกรัฐมนตรี⁵⁴ โดยจะแต่งตั้งเลขาธิการเป็นผู้แทนของสำนักงาน⁵⁵

โดยจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารซึ่งแต่งตั้ง จาก คสช.

(1) ประธานกรรมการบริหารซึ่งแต่งตั้งจากกรรมการ

(2) กรรมการบริหารซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข

หนึ่งคน

(3) กรรมการบริหารซึ่งแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินห้าคน

(4) เลขาธิการเป็นกรรมการบริหารและเลขานุการ⁵⁶

2) การมีส่วนร่วมของประชาชน

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 กำหนดการมีส่วนร่วม ของประชาชนไว้หลายเรื่องด้วยกัน ดังนี้

⁵⁴พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550, มาตรา 26.

⁵⁵เรื่องเดียวกัน, มาตรา 36.

⁵⁶เรื่องเดียวกัน, มาตรา 37.

(1) ทุกคนมีหน้าที่ร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการให้เกิดสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อม เพราะบุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อม และสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ⁵⁷ สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีได้รับอิทธิพลมาจากปฏิญญาสต็อกโฮล์ม (Stockholm Declaration 1972) ตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2

(2) สิทธิได้รับแจ้งข้อมูลด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการให้ผู้รับบริการทราบอย่างเพียงพอ เพื่อผู้รับบริการได้ใช้ประกอบการตัดสินใจในการรับหรือไม่รับบริการใด และในกรณีที่ผู้รับบริการปฏิเสธไม่รับบริการใด จะให้บริการนั้นมีได้⁵⁸

(3) เมื่อมีกรณีที่จะมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนเกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว ต้องเปิดเผยข้อมูลนั้นและวิธีป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพให้ประชาชนทราบและจัดหาข้อมูลให้โดยเร็ว⁵⁹

(4) บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิขอให้มีการประเมินและมีสิทธิร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ

บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานรัฐก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพของตนหรือของชุมชน และแสดงความเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว⁶⁰

1.1.5 กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการด้านการสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁵⁷พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550, มาตรา 5.

⁵⁸เรื่องเดียวกัน, มาตรา 8.

⁵⁹เรื่องเดียวกัน, มาตรา 10.

⁶⁰เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11.

1) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และอำนาจ
หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับหลักการกระจายอำนาจที่บัญญัติ
ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งส่วนกลางได้กระจายอำนาจ
เกี่ยวกับการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย คือ การจัด
ให้มีและควบคุมตลาด การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอย
สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ และการดูแลรักษาที่สาธารณะ⁶¹ ซึ่งเป็น
กิจกรรมที่หิบบกอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการ-
สาธารณะสุข พ.ศ. 2535 มาสรุปรวมไว้ในกฎหมายฉบับนี้เพื่อความเป็นเอกภาพและง่าย
ต่อการสืบค้น

2) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ในมาตรา 7
กำหนดให้ ในจังหวัดหนึ่งมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล
และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย⁶²

3) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

การจัดตั้งเทศบาลนั้น แบ่งออกเป็น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง
และเทศบาลนคร ซึ่งอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแต่ละประเภทในส่วนของการส่งเสริม
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นมีแตกต่างกันกล่าวคือ

⁶¹พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร-
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 16-18.

⁶²พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, มาตรา 45.

(1) เทศบาลตำบล มีหน้าที่ในการจัดให้มี และบำรุงทางบกและน้ำ ตลอดจนการรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัด มูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

(2) เทศบาลเมือง มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล และมีหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ

(3) เทศบาลนคร มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง⁶³

4) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยในมาตรา 40 กำหนดให้ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือ ตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสอง อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้แก่กิจกรรมดังต่อไปนี้

(1) การจัดให้มี และบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

(2) การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(3) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁶⁴

5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กฎหมายกำหนดให้กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษา

⁶³พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, มาตรา 50, 53 และมาตรา 56.

⁶⁴พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, มาตรา 67.

คุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบบน้ำ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย เป็นต้น⁶⁵

6) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

เมืองพัทยามีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอาณาเขตตามเขตเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 การบริหารเมืองพัทยาประกอบไปด้วยสภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา กำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย⁶⁶

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม ราชการส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดการสิ่งแวดล้อมทางด้านการสาธารณสุข

1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ยอมรับกันในระดับสากล และหลักการมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาลได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎที่ออกโดยฝ่ายบริหารต่าง ๆ มีดังนี้

1.2.1 สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

มาตรา 56 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของ

⁶⁵พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2538, มาตรา 89.

⁶⁶พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542, มาตรา 62.

ประชาชน หรือส่วนใดเสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

กฎหมายที่รองรับสิทธิการได้รับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการในเรื่องต่าง ๆ กำหนดไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 เหตุแห่งการบัญญัติกฎหมายเนื่องจากเห็นว่าในระบบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีโอกาสได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็น และใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้ประชาชนได้รับทราบใน 3 รูปแบบ หรือ 3 วิธีการดังนี้⁶⁷

1) การนำข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่กฎหมายกำหนดไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา 7 ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา คือ

- (1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินการ
- (2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน
- (3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ
- (4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบแบบแผน นโยบายหรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

⁶⁷ กรมควบคุมมลพิษ, การดำเนินงานเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 [Online], available URL: http://www.pcd.go.th/info_Serv/Info_act40.html, 2553 (กันยายน, 20).



(5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่กฎหมายคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด

2) การจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ (ศูนย์ข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ)

อนึ่งมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 ของกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด (ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบ) ได้แก่ ต้องจัดให้มีสถานที่หรือศูนย์ข้อมูลข่าวสาร และข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้โดยสะดวก ต้องจัดทำดัชนีหรือรายการข้อมูลข่าวสารที่มีรายละเอียดเพียงพอสำหรับประชาชนสามารถค้นหาข้อมูลข่าวสารได้ด้วยตนเอง ฯลฯ ในการจัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบนี้ กฎหมายได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องด้วย ข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องรวบรวมไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้อย่างน้อยที่สุดตามที่กฎหมายกำหนด เช่น

- (1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชนรวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว
- (2) แผนงาน โครงการและงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ
- (3) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของเอกชน
- (4) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชน ในการจัดทำบริการสาธารณะ

3) การเปิดเผยหรือการจัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้กับประชาชน
ที่ขอข้อมูลข่าวสารเป็นการเฉพาะราย

มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนตามที่ขอ โดยกำหนดเป็นหลักปฏิบัติว่า ถ้ามีผู้มาขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้น ระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอในเวลาอันสมควร ซึ่งจะเห็นได้ว่ารูปแบบการจัดข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนตามวิธีนี้ มีลักษณะเป็นการจัดข้อมูลข่าวสารให้กับผู้ขอเป็นรายกรณี ซึ่งมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับความต้องการของแต่ละคน จึงอาจถือได้ว่าเป็นการจัดข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนเป็นการเฉพาะราย หน้าที่ในการเปิดเผยหรือการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนเป็นการเฉพาะรายนี้แตกต่างจาก 2 วิธีแรก ซึ่งมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าข้อมูลข่าวสารประเภทใดที่ต้องนำมาเปิดเผยโดยนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาและข้อมูลข่าวสารประเภทใดที่จะต้องนำมาเปิดเผยโดยการจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตลอดเวลา

ปัจจุบันคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้มีประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่องการกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตาม มาตรา 9 (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2553 ได้กำหนดให้เปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่อยู่ในการครอบครองดูแลตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตามกฎหมาย อนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพแนบท้ายประกาศฉบับนี้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น โดยข้อมูลที่ต้องจัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ที่สำคัญ เช่น รายงานและข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สุขภาพและสังคมในแต่ละขั้นตอนการ

ดำเนินการรวมทั้งรายงานการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในส่วนที่เกี่ยวข้องและ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานดังกล่าว รายงานผลกระทบ และ/หรือ รายงานผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับข้อมูล การเฝ้าระวังและหรือข้อมูลข่าวสารอื่น โดย เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสถานะสุขภาพ อาชีวอนามัยและอนามัยสิ่งแวดล้อม หรือนโยบาย แผนงาน โครงการและงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมและ สุขภาพ เป็นต้น

1.2.2 สิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รับรองสิทธิในเรื่อง ดังกล่าวไว้ในมาตรา 67

“สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว”

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเป็นกระบวนการหนึ่ง ที่รัฐต้องให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชนอย่างเพียงพอ ในการแสดงความคิดเห็นหรือตัดสินใจและต้องนำความคิดเห็นของประชาชน มาเป็นส่วนประกอบในการตัดสินใจของตน ปัจจุบันรัฐได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติและเป็นวิธีการตามกฎหมาย

เพียงฉบับเดียวที่เกิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการแสดงความคิดเห็น เมื่อพิจารณาถึงลำดับชั้นของกฎหมายก็เป็นที่น่าสังเกตว่า สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้น ต้องตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นหลัก แต่กรณีอยู่ในชั้นของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น จึงไม่มีลักษณะเป็นกฎหมาย ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป กอบกุล ระยนาคร⁶⁸ ได้อธิบายว่า “ประสบการณ์ของการทำประชาพิจารณ์ในบางโครงการ ที่ผ่านมาประชาชนและชุมชนในพื้นที่ไม่ยอมรับการประชาพิจารณ์โดยมองว่า เป็นเพียงวิธีการที่รัฐสร้างความชอบธรรมให้กับโครงการที่รัฐได้ตัดสินใจให้ดำเนินโครงการไปแล้ว หรือได้ทำสัญญาผูกพันโครงการไปแล้วหรือเป็นเพียงรูปแบบ หรือ พิธีการที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการเท่านั้น ปัญหาในข้อนี้เป็นปัญหาที่รัฐต้องดำเนินการแก้ไข เพื่อให้เกิดประโยชน์และความน่าเชื่อถือของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นได้อย่างแท้จริง”

1.2.3 สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงการให้สิทธิประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมไว้ใน มาตรา 40 (4)

“ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสียหรือพยาน ในคดีมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรมและการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง” และ

มาตรา 67 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ

“สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

⁶⁸ กอบกุล ระยนาคร, กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 167.

สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นการร้องทุกข์
ในคดีอาญา การฟ้องคดีแพ่ง การฟ้องคดีอาญา และการฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็น
ผู้เสียหายในการกระทำผิดกฎหมายนั้น ๆ ก่อน

1) ผู้เสียหายทางอาญา⁶⁹

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) ได้บัญญัติว่า
“ผู้เสียหาย หมายความว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐาน
ใดฐานหนึ่งตามมาตรา 4, 5 และมาตรา 6” จากหลักกฎหมายข้างต้นผู้เสียหายที่แท้จริง
มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

- (1) มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น
- (2) บุคคลนั้นต้องได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิด
นั้น
- (3) บุคคลนั้นต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย กล่าวคือ บุคคลนั้นจะต้อง
ไม่เป็นผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดนั้น หรือการกระทำความผิดนั้นจะต้องมิได้
มีมูลมาจากการที่ตนเองมีเจตนาฝ่าฝืนกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรม
อันดีของประชาชน

2) ผู้เสียหายทางแพ่ง

กฎหมายแพ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยสิทธิหน้าที่และความสัมพันธ์
ระหว่างเอกชนต่อเอกชน ดังนั้น กฎหมายแพ่งจึงมีวัตถุประสงค์ในอันที่จะอำนวยและ
รักษาไว้ซึ่งความยุติธรรมในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน แม้บางกรณีรัฐจะ
เข้ามาเป็นคู่กรณีในทางแพ่งก็ตาม รัฐจะอยู่ในฐานะเป็นเอกชนมีหน้าที่เช่นเดียวกับ
เอกชนอื่น ๆ ทุกประการ การเป็นผู้เสียหายในทางแพ่งไม่มีกฎหมายให้คำจำกัดความไว้
อย่างเช่นผู้เสียหายในคดีอาญา อย่างไรก็ตามผู้ที่มิอำนาจฟ้องคดีแพ่งจะต้องเป็นผู้ถูก
โต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายแพ่งซึ่งจะต้องพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา
ความแพ่งมาตรา 55 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของ

⁶⁹ คณิ่ง ฤาไชย, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพ-
มหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 3.

บุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาลบุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้”⁷⁰

3) ผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม⁷¹

เมื่อมีผู้ก่อมลพิษและก่อความเสียหายแก่ประชาชน ประชาชนที่ได้รับ ความเสียหายจากมลพิษของสิ่งแวดล้อมมีสิทธิดำเนินคดีต่อผู้ก่อความเสียหายตามกฎหมายได้ ทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา ลักษณะของการกระทำผู้เป็นต้นเหตุให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมนี้ ย่อมเข้าลักษณะความผิดทางแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา อันถือเป็น ข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เมื่อความเสียหายเนื่องจากสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น หากผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือผู้กระทำละเมิดไม่ยอมชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายลักษณะนี้ถือว่า ข้อพิพาททางแพ่งเกิดขึ้นแล้ว นอกจากนี้เมื่อมีการกระทำความผิดตามกฎหมายอาญาเกิดขึ้นอันกระทำต่อสิ่งแวดล้อมและผลของการกระทำความผิดนั้น ทำให้บุคคลอื่นได้รับอันตรายหรือความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ หรือทรัพย์สินก็ดี ผู้กระทำความผิดจะต้องรับโทษทางอาญา เป็นคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา ถือเป็นข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมด้วย ผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ผู้เสียหายที่เป็นเอกชนหรือประชาชน และผู้เสียหายในฐานะที่เป็นรัฐ

⁷⁰ สุภารัตน์ จันทร์เจริญ, “มาตรการทางกฎหมายในการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547), หน้า 47.

⁷¹ วิเชียร พรหมพันธ์, “การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในทางแพ่งเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติของรัฐโดยพนักงานอัยการ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545), หน้า 74.

4) ผู้เสียหายทางปกครอง

การดำเนินคดีปกครองเป็นวิธีหนึ่งเพื่อก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างประโยชน์ของส่วนรวมที่ดำเนินการ โดยฝ่ายปกครองกับเอกชนที่จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในความหมายที่ว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบของกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎหมายเป็นทั้งแหล่งที่มา และข้อจำกัดของอำนาจกระทำการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง⁷²

ผู้ที่จะเป็นผู้เสียหายในคดีปกครองและมีอำนาจฟ้องศาลปกครองจะเป็นไปตาม มาตรา 42 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด”

จะเห็นได้ว่า แนวคิดพื้นฐานในเรื่อง ผู้เสียหาย ตามกฎหมายไทยวางหลักไว้ว่า จะต้องมิสภาพเป็นบุคคลเท่านั้น ซึ่งหมายถึง บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล เช่น

⁷² รพจน์ วิสรุตพิชต์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 21.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 724/2490⁷³ ผู้ที่จะฟ้องหรือถูกฟ้องในศาลได้นั้นจะต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล รัฐบาลนั้นแม้จะหมายถึงรัฐอันเป็นหน่วยแห่งประเทศชาติ หรือหมายถึงคณะบุคคล ก็ไม่เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อไม่มีกฎหมายอื่นบัญญัติว่าเป็นนิติบุคคลจึงเป็นคู่ความไม่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1352/2544⁷⁴ จำเลยทำเอกสารเท็จยื่นขอเบิกเงินค่ารักษาพยาบาลจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินของมณฑลทหารบกที่ 31 แต่มณฑลทหารบกที่ 31 เป็นเพียงหน่วยงานของกองทัพบก สังกัดกระทรวงกลาโหม ซึ่งตามกฎหมายกองทัพบกเป็นนิติบุคคล มณฑลทหารบกที่ 31 ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่ถือว่าเป็นผู้เสียหายหรือผู้แทนอื่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 5 (3)

2. กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขและการมีส่วนร่วมของประชาชนในต่างประเทศ

อนามัยสิ่งแวดล้อม เป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาชุมชนต่าง ๆ โดยเฉพาะชุมชนเมือง เนื่องจากหากเกิดมลภาวะเป็นพิษจะกระทบต่อสุขภาพทั้งทางกายและทางใจของประชาชนในชุมชนโดยตรง การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมภายใต้การเจริญเติบโตทางสังคม เศรษฐกิจ และการเพิ่มจำนวนประชากรอย่างต่อเนื่อง จึงมีอยู่ในนโยบายของทุกประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นถือเป็นประเทศอุตสาหกรรมแรก ๆ ที่มุ่งมั่นในการควบคุมมลพิษและเยียวยาแก้ไขสภาพสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นได้จากการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในเรื่องสิ่งแวดล้อมออกมาเป็นจำนวนมาก ในหัวข้อนี้เป็นการศึกษา มาตรการทางกฎหมายในการจัดการด้านการสาธารณสุขและศึกษาการมีส่วน-

⁷³ปริญญา จิตรการนทีกิจ, หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551), หน้า 50.

⁷⁴คณิง ฤาไชย, เรื่องเดิม, หน้า 37.

ร่วมของประชาชน ในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยสังเขปของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น

2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการจัดการปกครองในรูปของสหพันธรัฐ (Federalism) โดยมีการปกครองเป็นสองระดับ คือ สหรัรัฐ (Federal) กับมลรัฐ (State) การปกครองในรูปสหพันธรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกามอบอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารประเทศให้แก่รัฐบาลกลาง และรัฐบาลของมลรัฐ โดยที่แต่ละระดับจะมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทั้งบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการเป็นอิสระจากกันบางส่วน โดยรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดมอบอำนาจการปกครองในแต่ละระดับว่ามีกิจการใดบ้างที่สหรัรัฐ หรือมลรัฐจะดำเนินการได้ และกิจการใดบ้างที่ไม่อาจดำเนินการได้ กล่าวคือ การดำเนินกิจการนั้น ๆ เป็นอำนาจของการปกครองในระดับสหรัรัฐหรือมลรัฐ

แต่สำหรับปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นถือว่าเป็นปัญหาสำคัญระดับชาติ ที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือ และการประสานงานทั้งระดับสหรัรัฐและมลรัฐ จึงจะเกิดประสิทธิภาพและได้ผลตามความมุ่งหมาย บทบาทในการตรากฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้นใช้บังคับในประเทศสหรัฐอเมริกา จึงเป็นทั้งบทบาทของสหรัรัฐ (Federal) และมลรัฐ (State) กล่าวคือ กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัรัฐประกอบด้วยกฎหมายสองระดับ ได้แก่ กฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับสหรัรัฐ และกฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับมลรัฐ ซึ่งกฎหมายในระดับมลรัฐจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายในระดับสหรัรัฐ เพราะถือว่าเป็นนโยบายของชาติ นอกจากนั้น การที่แต่ละมลรัฐมีอิสระทางนิติบัญญัติที่จะสามารถออกกฎหมายขึ้นใช้บังคับภายในรัฐของตน โดยอาจจะเคร่งครัดเข้มงวดกว่ากฎหมายของสหรัรัฐเพียงใดก็ได้ ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละรัฐ⁷⁵ ทำให้กฎหมายของแต่ละมลรัฐมีความแตกต่างกันไป

⁷⁵ ศิริรัตน์ รัตนพันธุ์, เรื่องเดิม, หน้า 137.

2.1.1 กฎหมายในการจัดการด้านการสาธารณสุข

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีกฎหมายการสาธารณสุขโดยเฉพาะเหมือนประเทศไทย แต่จะกำหนดกิจการต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไว้ในกฎหมายหลาย ๆ ฉบับ แต่มิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนเหมือนกฎหมายการสาธารณสุข กิจการสำคัญในการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อม คือ การกำจัดขยะมูลฝอย ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญในชุมชนเมือง และจะถูกหยิบยกขึ้นเป็นนโยบายของประเทศด้วย วิทยานิพนธ์นี้จึงหยิบยกมาตรการทางกฎหมายในการกำจัดขยะของประเทศสหรัฐอเมริกา มาศึกษาโดยสังเขป และถือเป็นตัวอย่างต้นแบบกิจกรรมในการบริหารจัดการการสาธารณสุขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุขพ.ศ. 2535

กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการขยะของประเทศสหรัฐอเมริกาในระดับสหรัฐ คือ กฎหมายส่งเสริมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (The Resource Conservation and Recovery Act of 1976 หรือ RCRA) เป็นกฎหมายที่ปรับปรุงจากกฎหมายว่าด้วยการกำจัดขยะ The Solid Waste Disposal Act of 1965 เนื่องจากขณะนั้นมีปัญหาขยะชุมชน และขยะจากภาคอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมากตกค้างอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งเป็นผลพวงจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม ทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางสังคม เศรษฐกิจ และจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ทำให้ความต้องการบริโภคสินค้าเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว

โดยกฎหมาย RCRA กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานบริหารจัดการขยะ Solid Waste Office ขึ้นเพื่อบริหารจัดการปัญหาขยะทั่วประเทศ โดยให้เป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรอิสระ เรียกว่า องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency--EPA) โดย EPA มีหน้าที่กำกับดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยภาพรวม เพื่อการลดและควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม ศึกษาวิจัย เฝ้าระวัง และกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ อาทิ มาตรฐานสถานที่กำจัดขยะ มาตรฐานคุณภาพน้ำ มาตรฐานคุณภาพอากาศ และบังคับการให้เป็นไปตามที่กฎหมาย

สิ่งแวดล้อมสำคัญ ๆ หลายฉบับ อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำ (Clean Water Act) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการอากาศ (Clean Air Act) และรวมถึง RCRA ด้วย⁷⁶

EPA จะทำงานประสานกับหน่วยงานของรัฐระดับสหรัฐ (Federal Agency) มลรัฐต่าง ๆ (State) และหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local Government) รวมถึงการให้ข้อมูลกับประชาชนเพื่อการกำกับดูแล และสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการดำเนินการต่าง ๆ ของภาครัฐ และภาคเอกชนไม่ให้เป็นไปเพื่อทำลายสิ่งแวดล้อม

โดย RCRA ได้กำหนดคำนิยามที่สำคัญไว้ดังนี้

“Solid Waste” หมายถึง ขยะ ของทิ้ง กากของเสียจากโรงงาน หรือสถานบำบัดน้ำทิ้งหรือเครื่องควบคุมมลภาวะอากาศ และของทิ้งอื่น รวมถึงขยะทั้งที่เป็นของแข็ง กึ่งของแข็ง ขยะที่เป็นของเหลว หรือขยะที่เป็นก๊าซที่ออกมาจากโรงงานอุตสาหกรรม สถานประกอบการ เหมืองแร่ ภาคเกษตรกรรม และออกมาจากกิจกรรมของชุมชน ทั้งนี้ ไม่รวมถึงของแข็งหรือวัตถุที่ละลายในการทำชลประทานที่ไหลเวียนหรือของทิ้งจากภาคอุตสาหกรรมที่เป็นแหล่งที่ต้องได้รับอนุญาตภายใต้ มาตรา 1342 หมวด 33 หรือแหล่งนิวเคลียร์พิเศษ หรือวัสดุคลอยได้ตามที่จำกัดความไว้ภายใต้กฎหมาย Atomic Energy ปี ค.ศ. 1954

“Hazardous Waste” หมายถึง ขยะที่เป็นของแข็ง หรือการรวมกันของขยะที่เป็นของแข็ง ซึ่งมีปริมาณความเข้มข้น หรือทางกายภาพ ทางเคมี หรือซึ่งมีคุณลักษณะที่จะทำให้เกิดโรคติดต่อที่อาจจะ

1) เป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดอันตรายถึงแก่ชีวิตเพิ่มขึ้น หรือเพิ่มการเปลี่ยนแปลงที่แก้ไขไม่ได้ในลักษณะรุนแรง หรือที่ไม่สามารถจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ หรือ

⁷⁶วรรณ สุพรรณธรรมา, มาตรการทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ในการควบคุมและกำจัดขยะเทคโนโลยี (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2548), หน้า 13.

2) เป็นสิ่งที่เป็นสาระสำคัญ หรือก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตมนุษย์หรือสิ่งแวดล้อม เมื่อการศึกษา เก็บรวบรวม ถ่ายโอน กำจัด หรือการจัดการอื่นใดเป็นไปในลักษณะที่ไม่เหมาะสม

เจตนารมณ์ในการตรา RCRA นั้นเพื่อ

1) คุ้มครองสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมมิให้ได้รับอันตรายเนื่องจากการกำจัดขยะ

2) เพื่อสงวนรักษาพลังงาน และทรัพยากรธรรมชาติโดยการสนับสนุนให้มีการนำวัสดุใช้แล้วมาผลิตใหม่ โดยเชื่อว่าขยะหลายประเภทสามารถนำมาเปลี่ยนเป็นพลังงานได้ และเพื่อเป็นการหาแหล่งพลังงานทางเลือกใหม่ แทนการใช้ก๊าซธรรมชาติ ปิโตรเลียม พลังงานนิวเคลียร์ หรือพลังงานน้ำเท่านั้น ซึ่งขณะนี้ก็มีเทคโนโลยีที่สามารถนำขยะมาเปลี่ยนเป็นพลังงานได้

3) เพื่อลดปริมาณขยะที่มีจำนวนมากซึ่งเกิดขึ้นจากการผลิตที่อาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่มีความก้าวหน้ามาก

4) เพื่อกำกับดูแลการบริหารจัดการขยะให้ถูกต้องตามหลักวิธี เช่น กำกับดูแลสถานที่ฝังกลบขยะให้ถูกต้องลักษณะเพื่อมิก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในภายหลัง และลดค่าใช้จ่ายในการจัดการทำความสะอาดสถานที่กำจัดขยะที่มีสารอันตรายรั่วไหลในอนาคต หรือลดการกำจัดขยะโดยการฝังกลบ โดยเชื่อว่าภายใน 5 ปี หากไม่มีการบริหารจัดการขยะที่ถูกต้องแล้ว เมืองต่าง ๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกาจะไม่มีสถานที่สำหรับกำจัดขยะอีกต่อไป

5) เพื่อช่วยรัฐบาลมลรัฐและหน่วยการปกครองท้องถิ่นในการบริหารจัดการขยะให้ถูกวิธี โดยการช่วยเหลือทางการเงิน ทางด้านเทคโนโลยี⁷⁷

สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการกำจัดขยะโดยภาพรวม⁷⁸

1) เพื่อให้การบริหารจัดการปัญหาขยะ (Solid Waste Management) เป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาลมลรัฐและหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยให้

⁷⁷ วรรณ สุพรรณธะธิดา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-28.

รัฐบาลมลรัฐมีหน้าที่กำกับดูแลให้การจัดการขยะภายในมลรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกัน และกำกับดูแลการกำหนดแผนการกำจัดขยะของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น และการบังคับการให้เป็นไปตามแผนการดังกล่าวของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งที่ต้องดำเนินการในเรื่องเดียวกัน ลดค่าใช้จ่ายที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องดำเนินการโดยลำพัง หรือจัดให้มีการบริหารจัดการขยะร่วมกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Regional Cooperative) เพื่อให้เกิดการทำงานที่ประสานสอดคล้องกัน และเพื่อสร้างกลไกตลาดเพื่อสนับสนุนให้การกำจัดขยะประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ กำหนดให้รัฐบาลมลรัฐเป็นผู้นำในการสร้างตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์จากวัสดุที่ใช้แล้ว (Recycled Products) โดยประสานความร่วมมือกับผู้ที่เกี่ยวข้อง

2) กำหนดให้การกำจัดขยะต้องคำนึงถึงหลักการ การลดขยะ (Source Reduction) การนำขยะกลับมาผลิตใช้ใหม่ การย่อยทำลายขยะ (Recycling and Composting) มากกว่าการนำขยะไปฝังทำลาย และการคำนึงถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการขยะ โดยให้การกำจัดขยะเป็นดุลพินิจของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ การเลือกการจัดการขยะให้คำนึงถึงประสิทธิภาพในการกำจัดขยะ ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินการกำจัดขยะ

3) เพื่อให้รัฐกำกับดูแลสถานที่ฝังกลบขยะให้ได้มาตรฐาน ไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน

4) กำหนดให้การบริหารจัดการขยะของมลรัฐ และของหน่วยการปกครองท้องถิ่น อาทิ การสร้างสถานที่กำจัดขยะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing) และมีการให้ข้อมูลแก่ประชาชนเพื่อประกอบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ประกอบการทำแผนบริหารจัดการขยะของรัฐด้วย

5) กำหนดให้หน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น ระดับมลรัฐ และระดับสหรัฐที่ต้องการเคลื่อนย้ายขยะที่เกิดขึ้นในเขตการปกครองของตน เพื่อไปกำจัดที่เขตการปกครองอื่นมีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับขี้นั้น และแผนการบริหารจัดการขยะ

ในเขตการปกครองของตน ให้เขตการปกครองที่จะเคลื่อนย้ายขยะเพื่อไปกำจัดทำลาย
ทราบล่วงหน้า

6) กำหนดให้การบริหารจัดการขยะอาจดำเนินการได้โดยหน่วย-
การปกครองท้องถิ่นนั้นเอง หรือให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นเข้าดำเนินการแทน
หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนั้น หรือให้เอกชนทำสัญญาเข้าดำเนินการแทนหน่วย-
การปกครองท้องถิ่นก็ได้

7) กำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่กำหนดวิธีการ
ดำเนินการจัดการขยะ เช่น ระยะเวลา จำนวนครั้งในการจัดเก็บขยะ การเคลื่อนย้ายขยะ
ค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บขยะ เป็นต้น รวมถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้
เอกชนเข้าดำเนินการบริหารจัดการขยะ

8) กำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องลดขยะให้ได้
ร้อยละ 50 จากจำนวนขยะที่เกิดขึ้นภายในหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นภายใน
หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นในปี ค.ศ. 2000 หากหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือ
เอกชนที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการกำจัดขยะไม่สามารถดำเนินการได้โดยไม่มี
เหตุผลสมควร หน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือเอกชนที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการ
ขยะต้องเสียค่าปรับ เพื่อเข้ากองทุนการจัดการขยะ โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือ
เอกชนจะต้องรับผิดชอบค่าปรับตามสัดส่วนความรับผิดชอบของตน

9) กำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่แจ้งให้ประชาชนทราบ
ถึงปริมาณขยะที่แต่ละครัวเรือนทิ้งในแต่ละเดือน ประมาณการค่าใช้จ่ายในแต่ละเดือน
ที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นใช้เพื่อการเก็บรวบรวม การขนส่ง และการกำจัดขยะของ
ครัวเรือน จำนวนค่าใช้จ่ายจริงในแต่ละเดือนที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นใช้เพื่อการเก็บ
รวบรวม การขนส่ง และการกำจัดขยะของครัวเรือน ซึ่งทุกหกเดือนให้ประกาศค่าใช้จ่าย
ดังกล่าวลงในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นด้วย

10) กำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อการจัดการขยะ โดยรวม (The
Integrate Waste Management Board) เพื่อดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด

11) กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการจัดการขยะ (The Integrated
Waste Management Fund)

12) กำหนดเพื่อให้มีประสิทธิภาพ ในการลดค่าใช้จ่ายและการทำงาน ที่ซ้ำซ้อนในการบังคับการตามกฎหมายนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นอาจรวมตัวกันเป็น Regional Agencies เพื่อดำเนินการตามกฎหมายนี้ร่วมกันได้

2.1.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ในส่วนนี้ ได้แบ่งการศึกษาเป็น 4 หัวข้อย่อย คือ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบและการมีส่วนร่วมในฐานะผู้เสียหาย ดังนี้

1) การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

ประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการให้ประชาชนเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงได้มีการบัญญัติถึงสิทธิของประชาชนที่จะขอตรวจสอบ เอกสารไว้ใน The Freedom of Information Act, 1966 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นทดแทน Administrative Procedure Act, 1956 เพื่อลดข้อจำกัดเกี่ยวกับฐานะของบุคคลผู้ร้องขอ ตรวจสอบเอกสาร

กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ได้จัดให้มีการเข้ารับรู้และตรวจสอบ ข่าวสารแก่ประชาชนถึง 3 วิธี คือ การพิมพ์แพร่หลาย การจัดระบบตรวจค้นให้เป็นการ เฉพาะราย และการจัดให้เอกชนเข้าตรวจค้นได้เป็นการเฉพาะราย⁷⁹

(1) การพิมพ์แพร่หลาย

ในกฎหมายฉบับนี้ ได้วางหลักให้พิมพ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของ ส่วนราชการบางประเภทให้แพร่หลายเพื่อที่จะให้ประชาชนได้ทราบถึงพันธะทาง กฎหมาย และถือว่า “คำสั่งหรือกฎ” ซึ่งมีได้มีการพิมพ์แพร่หลายนั้น ไม่มีผลบังคับใช้กับ ประชาชน เว้นเสียแต่ในกรณีที่ประชาชนได้ทราบข้อความของ “คำสั่งหรือกฎ” นั้นตาม ความเป็นจริง การพิมพ์แพร่หลายนี้ส่วนใหญ่จะพิมพ์ปรากฏในราชกิจจานุเบกษา หรือ ในบางกรณีจัดพิมพ์โดยสำนักพิมพ์ของเอกชน

⁷⁹ ศิริรัตน์ รัตนพันธุ์, เรื่องเดิม, หน้า 139.

(2) การให้ประชาชนทั่วไปได้ตรวจค้น

ข่าวสารบางประเภทไม่มีความสำคัญถึงระดับที่จะให้มีการพิมพ์แพร่หลาย แต่ถ้ามีความสำคัญถึงระดับก็ให้ประชาชนเข้าตรวจค้นได้ทันทีในกฎหมาย Freedom of Information Act, 1966 จึงได้มีบทบังคับให้ประชาชนทั่วไปตรวจค้นได้ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนสามารถที่จะติดต่อ และเข้าใจการปฏิบัติงานของส่วนราชการ โดยให้มีการจัดเก็บ จัดทำดัชนีและมีสถานที่เพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจดูหรือค้นคว้าเองได้ และอาจนำออกโดยขอสำเนาได้เสมอ

นอกจากนี้แล้วประชาชนยังสามารถตรวจสอบหรือค้นคำสั่ง คำแถลง นโยบาย คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และคำชี้แจงต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ ฯลฯ ซึ่งมีได้จัดพิมพ์แพร่หลายได้ แต่ในกรณีจะขอตรวจค้นคำสั่งนั้นจะต้องเป็นคำสั่งในการชี้ขาดข้อพิพาทเท่านั้น

(3) การจัดให้เอกชนเข้าตรวจค้นได้เป็นการเฉพาะราย

การเปิดเผยเอกสารราชการโดยวิธีการเช่นนี้ ประชาชนจะต้องร้องขอต่อหน่วยงานราชการ โดยจะต้องรวมลักษณะข่าวสารที่ต้องการโดยชัดแจ้ง เพื่อให้หน่วยงานนั้น ๆ เข้าใจว่าเป็นข่าวสารเรื่องอะไร หน่วยงานราชการจะต้องสามารถค้นให้ได้ แม้ว่าจะไม่ได้ในทันที ก็จะสามารถหาได้ในเวลาพอสมควร ในการนี้ ประชาชนผู้ร้องขอให้เปิดเผยเอกสารราชการจะต้องเสียค่าธรรมเนียมตามความเหมาะสม⁸⁰

โดยอาศัยกฎหมายฉบับนี้ ประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิที่จะตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งนับได้ว่าเป็นการรับรองสิทธิของประชาชน ในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดการสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ขั้นตอนการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร หากประชาชนเห็นว่าอาจก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและอนามัยของตน

⁸⁰ ศิริรัตน์ รัตนพันธุ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 140-141.

2) การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น

รัฐบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (The National Environmental Policy Act 1969--NEPA) เป็นกฎหมายที่กำหนดกระบวนการจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement--EIS) และการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนต่อรายงานดังกล่าว ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของประชาชนในการปกป้องชุมชน และทรัพยากรธรรมชาติจากการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบในด้านต่าง ๆ

NEPA เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับสหรัฐที่มีความสำคัญมากฉบับหนึ่ง โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดนโยบายและเป้าหมายทางด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ เพื่อจูงใจให้พลเมืองของสหรัฐได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยถือเป็นนโยบายที่รัฐจะต้องบำรุงรักษาป้องกันและจัดการทำลายสิ่งแวดล้อม NEPA มีความแตกต่างจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับอื่น ๆ เช่น The Clean Air Act, The Clean Water Act หรือ The Resource Conservation and Recovery Act เพราะมิใช่เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีกฎเกณฑ์ข้อบังคับในการควบคุมมลพิษผู้ใดผู้หนึ่งโดยตรง แต่ NEPA เป็นกฎหมายเกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสาร การเตรียมรายงานเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อม และทางเลือกในการปฏิบัติ เพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจและสาธารณชนพิจารณาในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย โดยในมาตรา 102 (2) (c) ของ NEPA กำหนดให้การเสนอร่างกฎหมาย หรือโครงการที่มีความสำคัญของรัฐบาลกลาง ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของมนุษย์จะต้องมีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Statement--EIS)⁸¹

หน่วยงานของสหรัฐผู้รับผิดชอบในการเตรียมรายงาน EIS จะต้องศึกษาค้นคว้า หาข้อมูลและรายละเอียด โดยจะต้องทำการศึกษากับผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ของสหรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ เจ้าหน้าที่ในระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและรวบรวมขึ้นเป็นร่างรายงานผลกระทบ (Draft) และให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสาธารณชน ซึ่งอาจเป็นประชาชนหรือองค์กรที่ให้ความสนใจ หรือ

⁸¹ ศิริรัตน์ รัตนพันธุ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 142.



ได้รับผลกระทบให้ความเห็นและเจ้าพนักงานสหรัฐมีหน้าที่ต้องแถลงตอบถึงประเด็นต่าง ๆ ที่ได้มีการทำความเข้าใจนั้น ซึ่งทั้งความเห็นและคำแถลงนี้จะต้องบันทึกไว้ในรายงานผลกระทบฉบับตัวจริงทั้งสิ้น และส่งรายงานผลกระทบฉบับนี้ต่อเจ้าพนักงานองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency--EPA) เพื่อทบทวน และทำความเข้าใจ⁸² อำนาจของ EPA ในการตรวจสอบรายงาน EIS (Review EIS) นี้ กำหนดไว้ในมาตรา 309 (a) แห่งกฎหมาย Clean Air Act (CAA) ถ้าหากมีความเห็นที่ขัดแย้งกันระหว่าง EPA กับหน่วยงานของสหรัฐอื่น ๆ ข้อโต้แย้งจะเสนอต่อไปยังคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environmental Quality--CEQ) ตามมาตรา 309 (b) แห่งกฎหมาย CAA⁸³

คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (CEQ) จะพิจารณารายงานและอาจสรุปผลที่สามารถแก้ไขปัญหาก็ได้ หรือให้มีการพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมใหม่ หรือให้มีการทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) หรืออาจให้มีการเจรจากันระหว่างเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง หรือจัดพิมพ์ข้อเสนอแนะของ CEQ หรือมีความเห็นว่ารายงาน EIS มีความสมบูรณ์เหมาะสมแล้วก็เสนอต่อประธานาธิบดี⁸⁴

จะเห็นว่ากฎหมายได้รับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการพิจารณารายงาน EIS โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อรายงานดังกล่าว และต้องผนวกความคิดเห็นของประชาชนไว้ในรายงานดังกล่าวด้วย

3) การมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ

นอกจากการให้ประชาชนสามารถร้องขอที่จะทราบถึงความคืบหน้าด้านการติดตามผล (Monitoring) การนำมาตรการลดผลกระทบตามที่ได้ระบุไว้ในรายงาน EIS จากหน่วยงานเจ้าของโครงการว่ามีผลการดำเนินการเป็นประการใดแล้ว

⁸² ศิริรัตน์ รัตนพันธุ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 144.

⁸³ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁴ จรณชัย ศัลยพงษ์, “รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 100.

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญอย่างมาก ต่อการกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษ มีหน้าที่ต้องรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการปล่อยมลพิษต่อหน่วยราชการที่มีหน้าที่ในการ ควบคุม และบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการกำหนดให้หน่วยงานราชการ ที่ได้รับการรายงานข้อมูลต้องเปิดเผยข้อมูลนั้นสู่สาธารณชน ซึ่งกลไกดังกล่าวถือเป็น ปัจจัยสำคัญที่จะกระตุ้นให้แหล่งกำเนิดมลพิษต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการควบคุม มลพิษตามกฎหมาย และยังเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายแก่หน่วยงาน ราชการอีกด้วย⁸⁵

ในกฎหมายรักษาคุณภาพน้ำ (Clean Water Act) มีการกำหนดให้ แหล่งกำเนิดมลพิษตั้งระบบจัดวิธีการรวบรวมข้อมูล (Monitoring Equipment on Methods) เกี่ยวกับการปล่อยของเสียแล้วรายงานต่อ EPA และ EPA มีหน้าที่ต้องจัดเก็บ รวบรวมข้อมูลไว้ให้พร้อมเพื่อเปิดเผยต่อสาธารณะ และเปิดเผยแก่ผู้ที่ร้องขอเข้ามาเป็น ราย ๆ ไป นอกจากนั้น EPA ยังได้จัดให้มีการแจกจ่ายข้อมูลในทุกรอบสี่เดือนในกรณีที่ ปรากฏจากการรายงาน โดยแหล่งกำเนิดมลพิษเองว่ามีการปล่อยเกินกว่ามาตรฐานที่ กำหนดไว้ เรียกว่า Quarterly Non-Compliance Report ไปยังบุคคลหรือองค์กรเอกชน ที่ได้ขึ้นบัญชีไว้กับ EPA ว่าต้องการให้ EPA แจกจ่ายรายงานข้อมูลถึงตนเป็นกรณีพิเศษ

4) การมีส่วนร่วมในฐานะผู้เสียหาย

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการยอมรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมของ ประชาชน และได้บัญญัติรับรองสิทธินี้ไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นการยืนยันว่าสิทธิใน สิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย จึงได้มีการให้สิทธิแก่ประชาชน ในการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานของรัฐ และการละเมิดกฎหมาย เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยการให้สิทธิแก่ประชาชนฟ้องร้องคดีสิ่งแวดล้อมด้วยตนเอง หรือที่เรียกว่า “Citizen Suit” เพื่อให้ประชาชนบังคับใช้กฎหมายหรือกระตุ้นให้รัฐต้อง

⁸⁵ กรมควบคุมมลพิษ, การปรับปรุงกลไกการควบคุมและบังคับใช้กฎหมาย สิ่งแวดล้อม เล่มที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: กรมควบคุมมลพิษ, 2540), หน้า 203.

บังคับใช้กฎหมาย แม้จะไม่ได้เป็นผู้เสียหายโดยตรงแต่หากพบว่ามีกระทำความผิดก็สามารถเข้ามาดำเนินการเองได้⁸⁶

หลัก Citizen Suit นี้ เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีต่อผู้ใดก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นเอกชนผู้ประกอบการอันก่อให้เกิดมลพิษหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ที่ละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งหลักกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีในลักษณะเป็นการช่วยบังคับใช้กฎหมายนั้น มาจากการยอมรับว่ารัฐเองโดยลำพังไม่มีกำลังคนและงบประมาณเพียงพอที่จะสอดส่องดูแลตรวจสอบการฝ่าฝืนกฎหมายได้อย่างทั่วถึง ในขณะที่เดียวกันผู้ที่อยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ใช่มีแต่เพียงเอกชนผู้ประกอบการแหล่งกำเนิดมลพิษเท่านั้น เจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งหรือดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่ละฉบับระบุไว้ ก็เป็นผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเช่นกัน หากเจ้าพนักงานไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันมิใช่เป็นการใช้ดุลพินิจตามกฎหมาย ประชาชนก็สามารถเข้ามามีบทบาทช่วยเสริมสร้างการบังคับใช้กฎหมายให้เข้มแข็งในอีกทางหนึ่ง ด้วยการฟ้องร้องคดีต่อศาล เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าพนักงาน⁸⁷

ประชาชนผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามหลัก Citizen Suit คือ บุคคลใด ๆ ก็ตามที่สิทธิประโยชน์ของตนเองถูกระทบหรือคาดเห็นได้อย่างชัดเจนว่าจะถูกระทบจากการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อม บุคคลในที่นี้หมายถึงบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลและยังรวมถึงองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ย่อมมีสิทธิฟ้องให้จำเลยหยุดหรือเพิกถอนการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมาย หรือบังคับให้จำเลยปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนให้จำเลยชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อม การฟ้องคดีตามหลัก Citizen Suit นี้เป็นการฟ้องคดีที่ถือเสมือนว่าบุคคลผู้ฟ้องทำหน้าที่แทนส่วนร่วมใน

⁸⁶ ปญฺจพร โกศลกิตติวงศ์, “ความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ก่อมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 89.

⁸⁷ กรมควบคุมมลพิษ, เรื่องเดิม, หน้า 198.

การบังคับใช้กฎหมาย แม้โจทก์จะฟ้องให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นในสิ่งแวดล้อม ค่าเสียหายที่ศาลพิพากษาให้จำเลยจ่ายก็จะตกเป็นของแผ่นดินอันเป็นทรัพย์สินสมบัติของ ส่วนรวมต่อไป เช่น มาตรา 505 ของ Clean Water Act อนุญาตให้บุคคลใด ๆ ก็ตามที่ สิทธิประโยชน์ของตนเองถูกระทบหรืออาจถูกระทบ มีสิทธิที่จะฟ้องร้องทางแพ่งต่อ บุคคลใดที่ละเมิดมาตรฐานการระบายน้ำทิ้ง ข้อกำหนดหรือคำสั่ง หรือการฟ้อง EPA ในกรณีที่ EPA ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่จะต้องกระทำ⁸⁸

ซึ่งศาลสหรัฐอเมริกาได้ยึดถือดีความเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมาย ว่า สิทธิประโยชน์ที่จะเป็นบ่อเกิดแห่งสิทธิในการฟ้องคดี หมายถึงสิทธิประโยชน์ที่จะมี ความเป็นอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี⁸⁹ อันได้แก่

(1) สิทธิที่จะอยู่ในสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติที่รื่นรมย์ (Use and Enjoyment of Recreational Resources) เช่น สิทธิของกลุ่มชมรมผู้ชมนก ที่จะฟ้องร้อง ผู้ละเมิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและส่งผลกระทบต่อจำนวน ประชากรนกในป่า

(2) สิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย เช่น ประชาชนที่ต้อง สูดดมอากาศในเขตที่มีแหล่งกำเนิดมลพิษละเมิดกฎหมายรักษาคุณภาพชีวิต หรือผู้อยู่ อาศัยต้องพึ่งพาแหล่งน้ำที่มีโรงงาน หรือเจ้าพนักงานเกี่ยวกับโรงงานฝ่าฝืนกฎหมาย รักษาคุณภาพน้ำ ทั้งนี้ความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นต่อสิทธิประโยชน์ดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือเป็นความเสียหายที่คิดคำนวณค่าเป็น เงินได้เท่านั้น

การตีความของศาลสหรัฐอเมริกามีขอบเขตที่กว้างด้วยเหตุผลที่ว่า มาตรการการฟ้องร้องคดีดังกล่าวมีขึ้น เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งสอดคล้องกับ ลักษณะพิเศษของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ช่วยกันพิทักษ์สิ่งแวดล้อม อีกทั้งการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ ต้องอาศัย กลไกทางกฎหมายที่ออกแบบมาให้สามารถมีบทบาททั้งในเชิงป้องกันและแก้ไข ในเมื่อ

⁸⁸ ศิริรัตน์ รัตนพันธุ์, เรื่องเดิม, หน้า 154.

⁸⁹ กรมควบคุมมลพิษ, เรื่องเดิม, หน้า 199.

กฎหมายสิ่งแวดล้อมควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษด้วยการกำหนดค่ามาตรฐานด้านต่าง ๆ พร้อมทั้งกำหนดให้แหล่งมลพิษมีหน้าที่เก็บสถิติข้อมูล และรายงานการควบคุมมลพิษเพื่อคอยตรวจสอบมิให้มีการปล่อยมลพิษเกินมาตรฐานสู่สิ่งแวดล้อม ก็ควรที่จะไม่ต้องรอให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเสียก่อนจึงจะให้ฟ้องได้

อย่างไรก็ตามหลัก (Citizen Suit) ของสหรัฐอเมริกาไม่รวมถึงการฟ้องคดีอาญาเพราะการฟ้องคดีอาญาในสหรัฐอเมริกานั้น ผู้เสียหายหรือราษฎรฟ้องคดีเองไม่ได้ ต้องเป็นหน้าที่ของอัยการแผ่นดินเท่านั้นที่จะฟ้องได้ ซึ่งต่างกับของประเทศไทยที่ประชาชนสามารถเป็นผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้เอง⁹⁰

2.2 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีระดับการบริหารราชการแผ่นดินแยกออกเป็น 2 ระดับ คือการบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะคล้ายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย คือการทำงานบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นที่ตนรับผิดชอบ เช่น ด้านการศึกษา การป้องกันอัคคีภัย ด้านโครงสร้างพื้นฐานและการบริการทางสังคม หรือสวัสดิการทางสังคม เป็นต้น โดยภารกิจสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือด้านสิ่งแวดล้อม เพราะจะกระทบต่อการพัฒนาด้านอื่น ๆ

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน อำนาจทั่วไปในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่รับผิดชอบเป็นไปตามหลักการทั่วไป ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการกิจการของตนเองตามที่ได้มีการรับรองไว้ใน

⁹⁰ วิตธีรัตน์ แสงอรุณ, “อำนาจฟ้องทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อม: ศึกษาเฉพาะกรณีความเสียหายอันเกิดจากมลพิษทางน้ำ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539), หน้า 112.

รัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อาทิ การจัดการผังเมือง การจัดการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำและพลังงาน การกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล เป็นต้น นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ทั่วไปแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีอำนาจเพิ่มเติมตามกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งอำนาจหน้าที่พิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะที่ว่าด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น อำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมายการป้องกันมลพิษทางสิ่งแวดล้อม (The Environmental Pollution Prevention Law, 1967)

รัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมมือกันหามาตรการควบคุมมลพิษซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบังคับหรือข้อเสนอแนะในการกำกับดูแลออกมาตรการ และควบคุมมลพิษเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม โดยในปัจจุบันนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ในการออกมาตรการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ของตน โดยมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้รวมไปถึงการบำบัดน้ำเสีย การจัดการเรื่องมลพิษทางเสียง และการปรับปรุงภูมิทัศน์และทำให้สภาพแวดล้อมของพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบมีความน่าอยู่ รวมทั้งการรีไซเคิลขยะ เป็นต้น⁹¹

2.2.1 มาตรการทางกฎหมายในการจัดการด้านสาธารณสุข

ประเทศญี่ปุ่นไม่มีกฎหมายการจัดการสาธารณสุขไว้เป็นการเฉพาะ เหมือนกับประเทศสหรัฐอเมริกา แต่มีมาตรการทางกฎหมายในการกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูลไว้หลายฉบับ เพราะขยะมูลฝอยเป็นปัญหาที่วิกฤตของชุมชนเมืองในประเทศญี่ปุ่น ผู้เขียนจึงศึกษามาตรการทางกฎหมายในการจัดการด้านสาธารณสุข เฉพาะเรื่องจัดการขยะมูลฝอยในประเทศญี่ปุ่นเท่านั้น การแก้ไขปัญหามลพิษนั้นญี่ปุ่นใช้วิธีการแก้ปัญหาด้วยการจัดวางนโยบายส่งเสริมการรีไซเคิลขยะ และการตรากฎหมายเพื่อสนับสนุนการนำเอานโยบายลงสู่ภาคปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้บัญญัติ

⁹¹สถาบันพระปกเกล้า, การศึกษาแนวทางการดำเนินงานร่วมกันเพื่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, 2548), หน้า 81-85.

กฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวน 3 ฉบับ คือ Waste Disposal and Public Cleansing Law, Law for Promotion of Utilization of Recyclable Resources (LPURR) และ Law for Promotion of Sorted Collection and Recycling of Containers and Packaging (LPURR)

1) Waste Disposal and Public Cleansing Law 1990

กฎหมายฉบับนี้ได้ปรับปรุงแก้ไขเมื่อปี ค.ศ. 1974, 1976, 1983, 1987, 1991 และล่าสุดเมื่อปี ค.ศ. 1992 มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่มีชีวิตและปรับปรุงสุขอนามัยของสาธารณชน โดยกำหนดเขตพื้นที่การทิ้งขยะ การคัดแยกขยะ การจัดเก็บ การรวบรวม การขนถ่าย การรีไซเคิล การกำจัดขยะ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่มีชีวิตให้มีความสะอาด กฎหมายฉบับนี้มีการกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ร่วมรับผิดชอบ ดังนี้⁹²

(1) ประชาชนมีหน้าที่ต้องร่วมมือกับรัฐบาลในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับการลดขยะ โดยการจำกัดการทิ้งขยะ จะต้องช่วยกัน Recycle และ Re-use ขยะ การคัดแยกขยะก่อนที่จะนำไปทิ้ง (มาตรา 2-3)

(2) ภาครัฐกิจ กฎหมายกำหนดในมาตรา 3 ให้ “ผู้ประกอบการต้องพยายามลดปริมาณของขยะโดยการ Re-use หรือ Recycle ขยะ ผู้ประกอบการจะรับผิดชอบในความยุ่งยากของการดำเนินการหรือกระบวนการจัดการขยะที่เกิดขึ้นเมื่อสินค้าที่ผลิต และจำหน่าย ฯลฯ ถูกทิ้ง ผู้ประกอบการจะต้องพัฒนาผลิตภัณฑ์ หีบห่อ ฯลฯ ที่จะต้องไม่ก่อให้เกิดความยุ่งยากต่อการกำจัด”

(3) เทศบาลต้องสนับสนุนการลด และ Recycle ขยะ โดยจัดตั้งองค์กรที่เรียกว่า Council for the Promotion of Waste Reduction มีการวางแผนกำจัดขยะโดย การออกกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับการกำจัดและกำหนดการจัดการขยะที่ต้องควบคุมเป็นพิเศษ

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายฉบับนี้นำไปสู่การรีไซเคิลขยะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

⁹² สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, “กฎหมายกับการลดขยะของประเทศญี่ปุ่น,” วารสาร-กฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 21, 1 (พฤษภาคม 2545): 164-169.

แต่เมื่อพิจารณาถึงการลดปริมาณขยะจนถึงระดับเหมาะสม แล้วคงจะต้องมีการกำหนด
แนวทางและการส่งเสริมให้มากขึ้น จึงนำไปสู่การบัญญัติกฎหมายขึ้นอีก 2 ฉบับ คือ
Law for Promotion of Utilization of Recyclable Resources, 1991 และ Law of
Promotion of Sorted Collection and Recycling of Containers and Packaging, 1995

2) Law for Promotion of Utilization of Recyclable Resources, 1991

นโยบายลดขยะเป็นนโยบายหลักของทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาล
ท้องถิ่น การรณรงค์ให้ใช้ผลิตภัณฑ์ Recycle หรือ Re-use จึงได้รับการส่งเสริม
สนับสนุนให้มีการนำไปสู่ภาคปฏิบัติเพื่อผลในการลดปริมาณขยะ ลดการใช้พื้นที่กำจัด
ขยะ ลดค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะ และคุ้มครองการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติ⁹³ โดย
มีการนำหลักการ 3Rs มาใช้ทั้งในภาคอุตสาหกรรมและประชาชน สินค้าหลายประเภท
ผลิตมาจากขยะ Recycle เช่น กระป๋องน้ำอัดลม กระดาษ ขวด ลัง ชิ้นส่วนและอะไหล่
รถยนต์ พลาสติก เป็นต้น จากสภาพการณ์นี้เองทำให้รัฐถือโอกาสที่จะพัฒนาและขยาย
ขอบเขตการนำวัสดุ Recycle มาใช้มากขึ้นในทุกระดับของสังคมญี่ปุ่น ดังนั้น จึงตรา-
กฎหมาย LPURR, 1991 ขึ้นและแก้ไขเพิ่มเติมปี ค.ศ. 1993 โดยมีเจตนารมณ์ เพื่อจัดให้
มีกลไกพื้นฐานในการส่งเสริมการใช้วัสดุ Recycle และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
ให้เข้มแข็งเพื่อเป็นหลักประกัน ในการใช้วัตถุดิบที่ต้องพึ่งพาต่างประเทศให้น้อยลงและ
เพื่อสนับสนุนให้มีการนำวัสดุใช้แล้วมาใช้ประโยชน์ได้ใหม่

กฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้องค์กรต่าง ๆ ร่วมรับผิดชอบ ซึ่ง
ประกอบด้วย ภาครัฐ ทั้งระดับรัฐบาลกลางและรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ธุรกิจ และผู้บริโภค

(1) ภาครัฐ

ก. ภาครัฐระดับส่วนกลาง มีคณะกรรมการกลาง ประกอบด้วย
รัฐมนตรีที่มีอำนาจประกอบด้วย รัฐมนตรีกระทรวงการคลังและอุตสาหกรรมระหว่าง-
ประเทศ (Ministry of International Trade and Industry) กระทรวงการก่อสร้าง (Ministry
of Construction) กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง (Ministry of Agriculture, Forestry
and Fisheries), กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) กระทรวงสุขภาพและ

⁹³ สุนีย์ มัลลิกะมาสย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 190-195.

ประชาสงเคราะห์ (Ministry of Health and Welfare) กระทรวงคมนาคม (Ministry of Transportation) อธิบดี The Environment Agency (มาตรา 23) มีอำนาจหน้าที่

- ก) ตรากฎหมายลำดับรอง เพื่อการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้
- ข) กำหนดนโยบายของรัฐ เพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้ทรัพยากรที่มาจากการ Recycle
- ค) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยค้นหาเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อช่วยเหลือให้คำแนะนำแก่รัฐบาลส่วนท้องถิ่น
- ง) กำหนดแนวทางที่จำเป็น ให้คำแนะนำ ปกป้องแก่ภาครัฐกิจที่เกี่ยวข้อง
- จ) สั่งให้ธุรกิจที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามคำแนะนำ ปกป้องในด้านเทคโนโลยีที่จำเป็นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและนโยบาย
- ข. ภาครัฐระดับส่วนท้องถิ่น
 - หน้าที่หลักของเทศบาลคือ การจัดการขยะในพื้นที่ที่รับผิดชอบ การส่งเสริมให้มีการนำวัสดุ Recycle มาใช้จึงเป็นเครื่องมือหลักที่จะนำไปสู่การลดขยะ เทศบาลจึงมีอำนาจหน้าที่ดังนี้
 - ก) ตราเทศบัญญัติ และกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับคณะกรรมการ เพื่อส่งเสริมให้มีการนำวัสดุ Recycle มาใช้ในระดับท้องถิ่น
 - ข) ส่งเสริม และชี้ชวนให้โรงงานอุตสาหกรรมเก็บรวบรวมผลิตภัณฑ์ใช้แล้วของตนกลับคืนเพื่อการ Recycle
 - ค) ให้ความรู้แก่ประชาชนและกลุ่มประชาชนรวมทั้งสนับสนุนการทำกิจกรรมในการ Recycle ขยะ
 - ง) จัดหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อการลดขยะ โดยยึดถือตามประเพณีวัฒนธรรมของพื้นที่

(2) ภาคธุรกิจ

กฎหมายได้แบ่งประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายไว้ 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 “โรงงานอุตสาหกรรมประเภทพิเศษ” (Special Designated Industry) หมายถึง โรงงานอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพความพร้อมและความสามารถทั้งทางด้านเทคโนโลยีและการเงินที่จะนำวัสดุ Recycle มาใช้ในผลิตภัณฑ์ (มาตรา 2 (2))

โรงงานประเภทที่ 1 นี้ กำหนดโดยประกาศคณะรัฐมนตรีฉบับที่ 327 (ตุลาคม ค.ศ. 1991) มาตรา 1 ประกอบด้วย โรงงานผลิตกระดาษ ขวดแก้ว วัสดุก่อสร้าง โรงงานทั้ง 3 จำพวกนี้จะต้องใช้วัสดุ Recycle ในกระบวนการผลิต

ประเภทที่ 2 ผลิตภัณฑ์เฉพาะแยกเป็น 3 ระดับ ตามมาตรา 2 (3, 4 และ 5) ดังนี้

ผลิตภัณฑ์ชั้น 1 หมายถึง ผลิตภัณฑ์ที่เก็บรวบรวม ใช้ หรือไม่ได้ใช้ หรือทิ้งแล้วภายหลัง ผลิตภัณฑ์ทั้งชิ้นและบางส่วนนำไปใช้ใหม่เป็นวัสดุ Recycle และการส่งเสริมเป็นสาระสำคัญที่จะทำให้มีการดำเนินการเช่นนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ

ประกาศคณะรัฐมนตรีฉบับที่ 327 มาตรา 15 (1 และ 2) กำหนดประเภทผลิตภัณฑ์ชั้น 1 ไว้ คือ รถยนต์ (รวมถึงรถจักรยานยนต์) เครื่องใช้ไฟฟ้าในบ้าน รวมถึงเครื่องปรับอากาศ เครื่องรับโทรทัศน์ ตู้เย็น เครื่องซักผ้า และอีก 11 รายการ ซึ่งใช้ Nickel Cadmium Batteries เช่น คอมพิวเตอร์ โทรศัพท์เคลื่อนที่ โรงงานอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าประเภทนี้ จะต้องผลิตสินค้าให้ง่ายต่อการ Recycle ในด้านรูปแบบและวัตถุดิบ

ผลิตภัณฑ์ชั้น 2 หมายถึง ผลิตภัณฑ์ที่มีความจำเป็นจะต้องแยกออกมาต่างหากจากผลิตภัณฑ์อื่น ๆ หลังจากที่มีการนำไปใช้แล้ว การแยกออกมานี้เพื่อนำไปใช้ใหม่ทั้งชิ้นหรือบางส่วนหรือเพื่อทิ้งเป็นขยะ

ประกาศคณะรัฐมนตรีฉบับที่ 327 มาตรา 15 (4) กำหนดประเภทของผลิตภัณฑ์ชั้น 2 ไว้ คือ กระจกโลหะ หรืออะลูมิเนียม สำหรับบรรจุเหล้า เบียร์ หรือ

เครื่องดื่ม ขวด PET สำหรับบรรจุเหล้า เบียร์ หรือเครื่องดื่ม ขวดซีอิ๊ว โรงงานอุตสาหกรรม
ที่ผลิตสินค้าประเภทนี้จะต้องติดตราหรือเครื่องหมายแสดงถึงผลิตภัณฑ์ Recycle ได้
เพื่อสะดวกต่อการเก็บรวบรวมและการคัดแยก

(3) ภาคประชาชน

มาตรา 5 กำหนดผู้บริโภค (ประชาชน) มีหน้าที่รับผิดชอบ
ในการส่งเสริมให้มีการนำวัสดุ Recycle กลับมาใช้ใหม่และให้ความร่วมมือกับภาครัฐ
ในทุกระดับ โดยเฉพาะในระดับเทศบาล

3) Law for Promotion of Sorted Collection and Recycling of
Containers and Packaging 1995

เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์คือ การลดปริมาณขยะและการนำ
ผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วกลับมาใช้ใหม่ในอัตราที่เพียงพอ ด้วยการลดปริมาณการใช้บรรจุ
ภัณฑ์หรือหีบห่อและส่งเสริมให้มีการรีไซเคิลบรรจุภัณฑ์และหีบห่อ (มาตรา 1)⁹⁴

(1) องค์กรผู้รับผิดชอบ

กฎหมายนี้มุ่งให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างเทศบาล
ภาครัฐกิจ และผู้บริโภคในการจัดการขยะ บทบาทและความรับผิดชอบของแต่ละองค์กร
ประกอบด้วย

ก. ภาครัฐ

รัฐบาลกลาง ผู้มีอำนาจ คือ รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง
รัฐมนตรีกระทรวงสุขภาพและประชากรศาสตร์ รัฐมนตรีกระทรวงการค้าและ
อุตสาหกรรมระหว่างประเทศ รัฐมนตรีกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง และอธิบดี
Environment Agency มีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้

ก) กำหนดนโยบายพื้นฐานในการส่งเสริมให้มีการแยกบรรจุ
ภัณฑ์และหีบห่อและวัสดุรีไซเคิล ตามเกณฑ์ที่กำหนด (มาตรา 3)

ข) ส่งเสริมให้มีการใช้วัสดุที่ทำจากวัสดุรีไซเคิลและส่งเสริม
การศึกษวิจัยและพัฒนาการส่งเสริมด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (มาตรา 5)

⁹⁴ สุนีย์ มัลลิกะมาส, เรื่องเดียวกัน, หน้า 190-195.

ค) จัดให้มีโครงการ 5 ปี ให้สอดคล้องกับนโยบายพื้นฐาน (มาตรา 7) โดยต้องประกาศโครงการให้ประชาชนทราบโดยไม่ชักช้า (มาตรา 9 วรรค 3)

ง) จัดตั้ง “Designated Body” เป็นหน่วยงานนิติบุคคลตามกฎหมายทำหน้าที่ดูแลการจัดทำรีไซเคิลเพื่อเป็นประกันภาคธุรกิจที่ทำธุรกิจรีไซเคิลผลิตภัณฑ์ตามกฎหมายนี้

รัฐบาลส่วนภูมิภาคระดับมณฑลมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายในเรื่อง

ก) จัดทำโครงการ 5 ปี สำหรับการส่งเสริมการแยกขยะในทุก 3 ปี ภายในมณฑลที่รับผิดชอบ (ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้โดยกระทรวงสุขภาพ และ ประชาสงเคราะห์ มาตรา 9)

ข) ให้ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีที่จำเป็นและการปฏิบัติ ตามกฎหมายและนโยบายของรัฐแก่รัฐบาลส่วนท้องถิ่น (มาตรา 9)

รัฐบาลส่วนท้องถิ่น เทศบาลมีบทบาทและความรับผิดชอบ สำคัญมากต่อการนำระบบการคัดแยกขยะมาใช้ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้

ก) จัดทำนโยบายการคัดแยกขยะ 5 ปี โดยมีการปฏิบัติการ 3 ปี ให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของกระทรวงสุขภาพและประชาสงเคราะห์ (มาตรา 8) แผนการดำเนินนี้ประกอบด้วย การคาดการณ์ปริมาณขยะบรรจุภัณฑ์ต่อปี ระบบการ- คัดแยกขยะที่ใช้อยู่และเครื่องมือเครื่องใช้ในการคัดแยกขยะ

ข) จัดให้มีเกณฑ์การคัดแยกขยะและประชาสัมพันธ์เผยแพร่ ให้ประชาชนได้รู้ในมาตรการต่าง ๆ ที่นำมาใช้กับเกณฑ์การคัดแยกนั้น (มาตรา 10)

ข. ภาคธุรกิจ

กฎหมายฉบับนี้นับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดให้ ภาคธุรกิจร่วมรับผิดชอบในการรีไซเคิลขยะ

ภาคธุรกิจที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายแยกออกเป็น 3 ประเภท (มาตรา 2 วรรค 11 ถึง 13) คือ ผู้ใช้บรรจุภัณฑ์ รวมถึงผู้ส่งเข้า ผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์และ ผู้ใช้หีบห่อ รวมถึงผู้ส่งเข้า การร่วมรับผิดชอบของธุรกิจทั้ง 3 ประเภท ดังกล่าวนั้น อาจคำนวณได้จากจำนวนของบรรจุภัณฑ์รีไซเคิล ที่ใช้ในธุรกิจต่อปี แล้วคูณด้วย

การคาดการณ์ประมาณจำนวนบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วและเก็บคืนมาโดยเทศบาลโดยหักออก จากส่วนที่ได้มาจากธุรกิจขนาดเล็ก แล้วบวกด้วยจำนวนขยะบรรจุภัณฑ์และหีบห่อที่ ไม่อาจรีไซเคิลได้ (มาตรา 11 ถึง 13) วิธีการดังกล่าวนำมาใช้เป็นเกณฑ์กำหนดขนาด ของความรับผิดชอบของธุรกิจแต่ละประเภทซึ่งกฎหมายนี้กำหนดวิธีการสำหรับ ภาคธุรกิจในการรีไซเคิล (มาตรา 18) ไว้ 3 วิธี คือ 1) ทำการรีไซเคิลเอง 2) ให้นำหน่วยงาน ที่จัดตั้งโดยกระทรวงที่มีอำนาจดำเนินการให้ (มาตรา 14 และ 23 วรรค 1) หรือ 3) ขอใบประกาศนียบัตรรับรองการรีไซเคิลจากกระทรวงที่มีอำนาจ (มาตรา 15)

ค. ผู้บริโภค (ประชาชน)

เมื่อเทศบาลกำหนดเกณฑ์การทิ้งขยะแล้ว ประชาชนในฐานะ ที่เป็นผู้บริโภคและผู้ทิ้งขยะจะต้องปฏิบัติตามเกณฑ์การทิ้งขยะนั้น ณ จุดที่ทิ้งขยะที่ กำหนดไว้ นอกจากนี้ประชาชนยังต้องทำความเข้าใจกฎหมายฉบับใหม่นี้ และควร จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมรีไซเคิลซึ่งจัดทำโดยชมรมต่าง ๆ ประจำชุมชนของ ตน หรือชมรม/กลุ่มอื่น ในท้องถิ่น รวมทั้งการยอมรับที่จะใช้ผลิตภัณฑ์รีไซเคิลด้วย (มาตรา 10)

กฎหมายทั้ง 3 ฉบับของญี่ปุ่นนี้ นับว่าเป็นกฎหมายที่ทันสมัยต่อ เหตุการณ์ของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เมืองใหญ่ของทุกประเทศ ต้องเผชิญอยู่และแต่ละ ประเทศต่างก็พยายามหามาตรการในการแก้ไขปัญหา รวมถึงการศึกษาและทำความเข้าใจ ในมาตรการที่ประเทศอื่น ๆ ใช้เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศของตน สำหรับ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะของญี่ปุ่นทั้ง 3 อย่างนี้มีข้อน่าสังเกตคือ การให้ผู้ที่ เกี่ยวข้องที่สำคัญที่สุดที่เป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ธุรกิจเอกชน และประชาชนต่างมีหน้าที่ร่วมรับผิดชอบและร่วมดำเนินการเพื่อนำไปสู่การลด ปริมาณขยะ

2.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการ หนึ่งที่ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญ เพราะผู้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษก็คือ มนุษย์ ดังนั้นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมก็จะทำให้นโยบาย ที่รัฐออกมาคุ้มครองสิ่งแวดล้อมปฏิบัติได้จริงและมีประสิทธิภาพ

1) ความร่วมมือในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ประเทศญี่ปุ่นบัญญัติบทกฎหมายมากมายเพื่อขอให้ประชาชนร่วมมือกันอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานอย่าง The Basic Environment Law⁹⁵ (ค.ศ. 1993) มาตรา 9 ได้กำหนดหน้าที่ของประชาชนที่ต้องร่วมมือในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องพยายามลดภาระทางสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตามหลักการพื้นฐานและนอกเหนือจากหน้าที่ดังกล่าวแล้วประชาชนก็มีหน้าที่ต้องอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และให้ความร่วมมือกับนโยบายที่ออกโดยรัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นไปเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตามหลักการพื้นฐาน

นอกจากนี้ ตามกฎหมาย Law for Enhancing Motivation on Environmental Conservation and Promoting of Environmental Education ก็ได้กำหนดให้ประชาชนและคณะบุคคลต้องพยายามที่จะดำเนินกิจกรรมด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม (มาตรา 4) รวมถึงกฎหมาย Waste Management and Public Cleansing Law ได้บัญญัติให้ประชาชนต้องร่วมมือกับรัฐในการลดการทิ้งขยะมูลฝอย โดยการนำไปรีไซเคิล (Recycle) และนำไปใช้ซ้ำ (Reuse) รวมถึงการคัดแยกขยะก่อนทิ้งด้วย (มาตรา 2-3)

จะเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นตระหนักว่า การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเพื่อให้มีสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้น ต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชนทุกคน รวมถึงปัญหาเรื่องขยะมูลฝอยด้วย เนื่องจากทุกคนเป็นผู้ผลิตขยะ ทุกคนจึงต้องร่วมมือกัน ทั้งการลดทิ้งขยะ และคัดแยกขยะก่อนทิ้ง ซึ่งประชาชนจะต้องมีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ ด้วย จึงจะทำให้ปฏิบัติได้ถูกต้อง

2) การให้การศึกษาและข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม

ตามกฎหมาย The Basic Environment Law ได้กำหนดให้รัฐต้องให้การศึกษาและข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 25 กล่าวคือ รัฐต้องดำเนินมาตรการที่

⁹⁵ ภาสินี ชูอรุณ, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสถานที่ฝังกลบมูลฝอย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 55.

จำเป็นเพื่อเพิ่มความเข้าใจในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมต่อองค์กรและประชาชน และกระตุ้นความตั้งใจที่จะทำกิจกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยส่งเสริมการศึกษา ด้านสิ่งแวดล้อม เรียนรู้ และพัฒนากิจกรรมด้านความสัมพันธ์มหาชนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และมาตรา 27 ให้รัฐต้องจัดหาข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ กฎหมาย Law for Enhancing Motivation on Environmental Conservation and Promoting of Environmental Education ยังกำหนดให้รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้สะดวก ขึ้นด้วย (มาตรา 23)

3) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Administrative Procedure Law) ของประเทศญี่ปุ่น เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่กำหนดเกี่ยวกับการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะมีการออกใบอนุญาตให้ดำเนินการ ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 10 ดังนี้ “เจ้าหน้าที่ปกครองต้องให้โอกาสบุคคลอื่นนอกจากผู้ร้องขอแสดงความคิดเห็น โดยการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือกระทำวิธีการใด ๆ ที่เหมาะสม หากการพิจารณาคำร้องจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของบุคคลอื่น นอกจากผู้ร้องขอในการออกใบอนุญาต”⁹⁶

การขอใบอนุญาตเพื่อจัดทำสถานที่ฝังกลบมูลฝอยก็อาจกระทบผลประโยชน์ของประชาชนได้ เจ้าหน้าที่จึงสามารถจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้ตามมาตราดังกล่าว ดังนั้น ประชาชนจะได้รับทราบข้อมูลการจัดทำสถานที่ฝังกลบมูลฝอยและเมื่อจะมีการออกใบอนุญาตให้จัดทำ เจ้าหน้าที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนมีการอนุญาต ซึ่งเป็นไปตามที่กล่าวไปแล้วข้างต้น

⁹⁶ ภาสินี ชูอรุณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

4) การมีส่วนร่วมในฐานะผู้เสียหาย

แต่เดิมการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศญี่ปุ่นใช้หลักเกณฑ์ของ ทฤษฎีสิทธิในทรัพย์สิน (Property Rights) และทฤษฎีบุคคลสิทธิ (Personal Rights) แต่ในระยะหลังใช้แนวทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Rights)⁹⁷ ทั้งนี้ได้รับ แนวคิดมาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 มาตรา 13 และ มาตรา 25 โดยข้อความในมาตรา 13 ได้กล่าวว่า ประชาชนทั้งหมดย่อมได้รับการเคารพ นับถือว่าเป็นปัจเจกชนโดยสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และการดำรงชีพในความสุข ซึ่งไม่เป็นการกระทบต่อสวัสดิภาพของส่วนรวม จะเป็นสาระสำคัญสูงสุดต่อทางนิติบัญญัติ และ ในงานของรัฐบาล⁹⁸ มาตรา 25 ยังได้แสดงถึงสิทธิของประชาชนเป็นการเพิ่มเติมอีกว่า ประชาชนทั้งหมดมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในมาตรฐานแห่งชีวิตที่เป็นประโยชน์ และมีวัฒนธรรม และในขอบเขตแห่งชีวิต รัฐจักเป็นผู้ให้การส่งเสริมและจรรโลง สวัสดิการ สังคม ความมั่นคงปลอดภัย และสุขภาพอนามัยส่วนรวมให้กว้างไกลต่อไป ใน บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่นทั้งสองมาตรานี้เป็นการแสดงถึงหลักประกัน ในสิทธิขั้นมูลฐานที่ประชาชนทุกคนมีอยู่และรัฐจะต้องสนับสนุนส่งเสริมให้มีอยู่ ตลอดไป แม้ตามตัวอักษรในรัฐธรรมนูญจะไม่ได้มีการกล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อม โดยตรง แต่การให้หลักประกันในชีวิตความเป็นอยู่ที่จะดำรงอยู่โดยมีสวัสดิการสังคม ความปลอดภัย และมีสุขภาพอนามัยที่ดีนั้น เป็นการให้ความคุ้มครองถึงคุณภาพ สิ่งแวดล้อมที่ดีโดยปริยายเพราะหากสิ่งแวดล้อมเสื่อมทรามทรุดโทรม ชีวิตความเป็นอยู่ ของประชาชนก็ขาดสวัสดิการ ขาดความมั่นคง

สิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ ได้ถูกยกขึ้นใช้เป็นข้ออ้างครั้งแรกในคดี Mitamura V. Suzuki อันเป็นคดีที่จำเลยได้ทำการต่อเติมบ้านของตน โดยการต่อเติมนั้น จำเลยได้กระทำผิดสัดส่วนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และผลจากการต่อเติมนั้น

⁹⁷ ประณีต ชุมแก้ว, “ความรับผิดชอบทางแพ่ง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา-คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), หน้า 66.

⁹⁸ สุภารัตน์ จันทร์เจริญ, เรื่องเดิม, หน้า 130.



จำเลยได้กระทำผิดคัดส่วนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และผลจากการต่อต้านนี้เป็นการบ่งแสงอาทิตย์ที่เคยส่องมายังบ้านโจทก์ นอกจากนี้ยังบังทิศทางลม ซึ่งทำให้ไม่มีกระแสลมหมุนเวียนในบ้านโจทก์ แสงอาทิตย์ในประเทศญี่ปุ่นนั้น มีความสำคัญต่อชีวิตมาก เพราะทำความอบอุ่นให้แก่บ้าน เมื่อขาดแสงอาทิตย์จึงเกิดความเดือดร้อนขึ้น เพราะการกระทำของจำเลย ผลของคำพิพากษาได้ถือว่า จำเลยมีความผิด เพราะโจทก์มีสิทธิที่จะได้รับแสงอาทิตย์ และจำเลยเป็นต้นเหตุที่บังแสงอาทิตย์ของโจทก์ ผลของคำพิพากษาคดีนี้ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของสิทธิที่เรียกว่า สิทธิในแสงอาทิตย์ (Right to Sunshine) อันเป็นการชี้แจงให้เห็นว่า ศาลเริ่มมีการยอมรับสิทธิใหม่นี้ แม้จะไม่มีกฎหมายใดให้การรับรองคุ้มครองสิทธิในแสงอาทิตย์นี้เลย แต่ศาลก็มีการยอมรับและบังคับตามสิทธิให้⁹⁹ การอ้างสิทธิในสิ่งแวดล้อมจึงได้ขยายตัวกว้างขวางขึ้น และมีการอ้างในการดำเนินคดีมากขึ้นเรื่อย ๆ อันครอบคลุมไปถึง อากาศ น้ำ ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และศิลปวัฒนธรรม

ในนโยบายการใช้กฎหมายเพื่อการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิษ นั้นนอกจากการที่ประชาชนจะดำเนินการฟ้องร้องเอกชนด้วยกัน ที่สร้างความเสียหายขึ้นแล้ว (Civil Litigation) ยังมีการดำเนินคดีอีกลักษณะหนึ่ง คือ การที่ประชาชนหรือกลุ่มประชาชนเข้าดำเนินการฟ้องร้องรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ ที่ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนในการทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมคุณภาพ การดำเนินการในลักษณะนี้ เท่ากับเป็นการที่ประชาชนเข้าติดตาม และควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครอง (Administrative Litigation) โดยประชาชนผู้ดำเนินการนั้น ถือว่าได้รับสิทธิในการฟ้องเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติงานบกพร่องได้นั้นมาจากกฎหมายเกี่ยวกับคดีปกครอง คือ The Administrative Litigation Act การที่ประชาชนใช้สิทธิในลักษณะนี้จึงเป็นการส่งผลให้ศาลเข้าไปมีบทบาทพิจารณาการทำงานของฝ่ายบริหารว่า ผิดพลาดหรือบกพร่องหรือไม่¹⁰⁰

⁹⁹ ประณีต ชุมแก้ว, เรื่องเดิม, หน้า 68.

¹⁰⁰ สุภารัตน์ จันทร์เจริญ, เรื่องเดิม, หน้า 131-132.