

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนวรรณกรรมเป็นกระบวนการหนึ่งของวิธีวิทยาการวิจัยที่เป็นการวิจัยเอกสาร เพื่อนำข้อมูลจากวรรณกรรมในรูปของเอกสารมาประกอบการวิเคราะห์ ซึ่งการวิจัยนี้เป็นการวิจัยถึงการจัดการขยะและน้ำเสียในพื้นที่ท่องเที่ยวทางทะเลเพื่อนำไปสู่การ จัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น ต้นแบบดังนั้นการทบทวนวรรณกรรมจึงกำหนดเป็นหลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ สิ่งแวดล้อม

1. ทฤษฎี และ หลักการที่เกี่ยวข้อง

1.1 ทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อมเป็นทุกสิ่งที่อยู่ล้อมรอบมนุษย์ที่มีทั้งสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมาเองโดยธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นมานุษยจึงเป็นทั้งผู้ใช้ประโยชน์และทำลายสิ่งแวดล้อม และมนุษย์เองก็เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมจึงกลายเป็นปัญหาที่จะต้องมีการแก้ไขและ ป้องกันซึ่งใช้วิธีการจัดการสิ่งแวดล้อม จากแนวคิดในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นที่มาของสิทธิของประชาชน ที่จะได้รับในสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อม

สิทธิในสิ่งแวดล้อม ตามที่กล่าวไว้ในรายงานวิจัยของ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสง อุทัย (2523) ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” หมายถึง การเรียกร้องที่จะได้ผลก็ต่อเมื่อผู้เรียกร้องมี สิทธิ และสิทธิ คือ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองว่ามีอยู่ และคุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิ รวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย

สิทธิในความหมายของโรสโก ปาวด์ (Roscoe Pound, 1959) คือ

- 1) ประโยชน์ (interest) ซึ่งบุคคลมีอยู่ควรจะได้รับ การรับรองและคุ้มครอง และได้รับการจำกัดขอบเขตด้วยการกระทำโดยบุคคลอื่นเพื่อที่จะเกิดประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง
- 2) สิทธิที่จะเรียกร้อง (claim) ในอันที่จะกระทำ หรือละเว้นการกระทำโดยบุคคลอื่น เพื่อที่จะเกิดประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งในทางกฎหมายจะให้การคุ้มครองการกระทำหรือ ละเว้นการกระทำตามที่กฎหมายได้จำกัดขอบเขตไว้

สำหรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมนั้นศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ (2531) ได้ให้ความหมาย “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ว่า หมายถึง สิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ที่สะอาด ปราศจากมลพิษ และมีทรัพยากรธรรมชาติและสภาพให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างพอเพียงแก่ความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่พึงได้รับการคุ้มครองจากรัฐ การเรียกร้องของประชาชนที่จะให้มีสิทธิในสิ่งแวดล้อมก็เพื่อที่จะไม่ให้รัฐได้ใช้อำนาจและหน้าที่อย่างไร้ขีดจำกัด จนเป็นเหตุให้เกิดการทำลายหรือสร้างความเสื่อมแก่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติขึ้นและส่งผลกระทบต่อประชาชน รัฐมีหน้าที่ที่จะใช้อำนาจทางปกครองที่จะสร้างหลักประกันขั้นต่ำสุดที่จะคุ้มครองให้ประชาชนได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้จะต้องได้รับการยืนยันในสิทธินี้ของประชาชนด้วยการรับรองโดยทบัญญัติแห่งกฎหมาย

สิทธิในสิ่งแวดล้อมมีหลักเกณฑ์สำคัญว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิต ความเป็นอยู่ของมนุษย์ และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวน รักษา และควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของตนเอง เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษ หรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติก็สามารถบังคับการตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องคำนึงว่า ได้เกิดความเสียหายหรืออันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้นั้นมากน้อยเพียงใดหรือไม่

จากรายงานการประชุมของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์ระหว่างประเทศในหัวข้อ การพัฒนาชนบทกับสิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งจัดโดยสมาคมผู้บริโภครแห่งปีนัง เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1981 ได้กล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ไว้อย่างน่าสนใจว่า (พิเชษฐ เมลานันท์, 2533)

“มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมธรรมชาติซึ่งได้แก่ ดิน น้ำ และอากาศ ดังนั้น การให้ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนจึงต้องขยายรวมไปถึงความเคารพต่อสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์อาศัยอยู่ด้วย ดังนั้น สิทธิมนุษยชนจึงครอบคลุมถึงสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สะอาดด้วยนั่นเอง”

ในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ ศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ (2542) ได้กล่าวถึงแนวคิดนี้ของนานาประเทศ ดังนี้

“รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นมีบทบัญญัติอยู่ 2 มาตรา ที่รับรองเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมของพลเมืองญี่ปุ่นไว้ ดังนี้

มาตรา 13 ประชาชนทั้งหลายต้องเคารพในสิทธิส่วนบุคคลซึ่งกันและกัน รวมทั้งสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิในการแสวงหาความสุขด้วยการประกอบกิจการใด ๆ ของประชาชน

ต้องอยู่ในขอบเขตเท่าที่ไม่เป็นการรบกวน หรือขัดต่อสวัสดิภาพสูงสุดของสาธารณชน การบัญญัติกฎหมาย รวมตลอดถึงการดำเนินงานอื่นๆ ทั้งหลายของรัฐ ต้องคำนึงถึงความมีอยู่ และความเป็นอยู่ของสิทธิดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นเกณฑ์แห่งการพิจารณาเช่นเดียวกัน

มาตรา 25 ประชาชนทั้งหลายมีสิทธิที่จะดำรงไว้ซึ่งมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสุขภาพ ความเป็นอยู่ในชีวิต และการมีชีวิตอยู่ในวัฒนธรรมร่วมกัน

ในทุกวิถีทางแห่งการดำรงชีวิตอยู่ของประชาชน รัฐจักต้องดำเนินการด้วยความพยายามในอันที่จะส่งเสริมและขยายออกไปอย่างทั่วถึงซึ่งสวัสดิการสังคมและความมั่นคงปลอดภัย รวมตลอดถึงการสาธารณสุขแห่งสังคม

บทบัญญัติทั้ง 2 มาตราข้างต้นนี้ เป็นการยืนยันได้ว่าประชาชนญี่ปุ่นมีสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และการแสวงหาความสุข โดยถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้หลักประกันแก่ประชาชน และคุ้มครองสิทธิดังกล่าวนี้ หลักการดังกล่าวถือเป็นที่มาของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการรบกวนต่อสาธารณะ (The Fundamental Law to Prevent Public Nuisance, 1967) ของญี่ปุ่นในเวลาต่อมา

ในกลุ่มประเทศแอฟริกา แนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมได้ถูกระบุไว้ใน “กฎบัตรแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของปวงชน” (African Charter on Human and People’s Rights, 1981) โดยระบุถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ในข้อที่ 24 ของกฎบัตรดังกล่าวว่า “ประชาชนย่อมมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีอันเอื้อต่อการพัฒนาของตน”

ในสหรัฐอเมริกา แนวคิดเรื่อง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ปรากฏอยู่ใน Public Trust Doctrines ที่ถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิโดยชอบที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี และมีโอกาสได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณภาพโดยเท่าเทียมกัน โดยถือเป็นหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครอง และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาตินั้นให้อยู่ในสภาพที่ดีอยู่เสมอซึ่งเป็นที่มาของการจัดทำกฎหมายสิ่งแวดล้อม The National Environmental Policy Act ของสหรัฐอเมริกาในเวลาต่อมา”

สำหรับประเทศไทยมีบัญญัติใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติที่ให้การรับรอง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ไว้ในมาตรา 56 “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วม กับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพ ของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และได้กำหนดหน้าที่ของรัฐในการ จัดการและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 74 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ความสมดุลของธรรมชาติและสิ่งทดแทน และพึงป้องกันและขจัดมลพิษ และกำหนดแผนการใช้ที่ดิน

และน้ำให้เหมาะสม” บทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชน โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดการและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นที่มาของการจัดทำกฎหมายในระดับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายในลำดับรองอีกหลายฉบับ ในเวลาต่อมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบันมีบัญญัติในมาตรา 85 (5) “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนด แนวทางการดำเนินงาน”

จากทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อมดังกล่าวมาข้างต้นสามารถนำมาอธิบายหัวข้อการวิจัยเรื่อง “ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการขยะและน้ำเสียในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเล” เนื่องจาก ปัญหาสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่มีผลต่อการลดมูลค่าการท่องเที่ยวลงไปได้มี 2 ปัญหา คือ ขยะ และน้ำเสียที่มีผลต่อความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของพื้นที่ท่องเที่ยวจึงเป็น สิทธิของประชาชนในพื้นที่กับประชาชนที่เป็นนักท่องเที่ยวที่จะมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่จะได้รับ และชื่นชมในทรัพยากรท่องเที่ยวทางทะเลที่ปราศจากมลพิษจากปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้ง 2 ประเภทนี้

1.2 ทฤษฎีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการเรียกร้องให้รัฐต้องสร้างคุณภาพระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจกับความจำเป็นในการรักษาระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม แม้จะยอมรับกันว่ารัฐมีหน้าที่ ส่งเสริมรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ประชาชนสามารถมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี แต่ก็ไม่ชัดเจนว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้นหมายถึง สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพระดับใด และสามารถแตกต่างกันไปในแต่ละ ประเทศตามระดับของการพัฒนาได้หรือไม่ นักวิชาการบางท่านมีความเห็นว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีมิได้หมายความถึงสิ่งแวดล้อมที่สะอาดบริสุทธิ์ แต่หมายถึงสิ่งแวดล้อมที่มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่า ขั้นต่ำที่จะเอื้ออำนวยให้สามารถดำรงชีวิตอย่างมีสุขภาพดีได้ (P.M. Gormley, 1975, pp. 23-38) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้รับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยตรง แต่รับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ความสำคัญของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีตามมาตรา 85 นี้จึงเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในระดับสากลสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการมีชีวิต (Right to life) ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชน ข้อ 3 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) กำหนดว่า “ทุกคนมีสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงในตัวเอง” และข้อ 25(1) กำหนดว่า “ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานชีวิตที่เพียงพอต่อสุขภาพและความผาสุกของตนเองและครอบครัว รวมทั้งการมีอาหาร เครื่องนุ่งห่มและที่อยู่อาศัย” ข้อกำหนดเดียวกันนี้ปรากฏในข้อ 11 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 นอกจากนี้ คำประกาศสต็อกโฮล์ม ค.ศ. 1972 หลักการข้อ 1 กำหนดว่า “มนุษย์มีสิทธิพื้นฐานในอิสรภาพ ความเท่าเทียมกัน และสภาพชีวิตที่พอเพียงในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพและเอื้ออำนวยให้สามารถดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีและอย่างผาสุก และมนุษย์มีหน้าที่สำคัญในการคุ้มครองและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมเพื่อคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต”

สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดียังปรากฏอยู่ในความตกลงด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคต่าง ๆ เช่น กฎบัตรแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของกลุ่มชน (African Charter on Human and Peoples' Rights หรือ Banjul Charter) ค.ศ. 1981 ในข้อ 24 รับรองสิทธิของกลุ่มชนทั้งหลายในสิ่งแวดล้อมที่ดีเพียงพอและเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาตนเอง (right of all peoples to a generally satisfactory environment favourable to their development) อีกตัวอย่างหนึ่ง ได้แก่ พิธีสารซานซัลวาดอร์ ซึ่งเป็นความตกลงเพิ่มเติมของอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนในทวีปอเมริกา ค.ศ. 1988 ข้อ 11 กำหนดว่า “ทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อสุขภาพที่ดี (healthy environment) และมีสิทธิเข้าถึงบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน” และ “รัฐภาคีต้องส่งเสริมการคุ้มครอง สงวนรักษาและปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อม”

เป็นที่น่าสังเกตว่าทั้งคำประกาศกรุงริโอ และ Agenda 21 8.L. 1992 ไม่ได้กล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี แต่ให้ความสำคัญแก่สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่า ข้อเสนอที่จะให้รวมสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีไว้ในคำประกาศไม่ได้รับการยอมรับจากผู้แทนรัฐบาลส่วนใหญ่ของประเทศต่าง ๆ ด้วยเหตุผลว่า ยังไม่มีความชัดเจนว่าสิทธินั้นมีความหมายและสาระอย่างไร อย่างไรก็ตามก็ประมาณกันว่าปัจจุบันมีอย่างน้อย 50 ประเทศ ซึ่งมีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี รวมทั้งประเทศไทย นักกฎหมายมีความเห็นว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีมีลักษณะเป็น Procedural Right หรือก่อให้เกิดสิทธิในกระบวนการมีส่วนร่วมรักษาสิ่งแวดล้อม อันได้แก่สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหาย (P.W. Birnie and A.E. Boyle, 1992, p. 194)

ในปัจจุบัน การใช้หลักสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมยังอยู่ในวงค่อนข้างจำกัด ในที่นี้จะยกตัวอย่างคดี 2 คดี เพื่อชี้ให้เห็นว่ามีการนำหลักสิทธิในสิ่งแวดล้อม

ที่ตีไปใช้อย่างไร คดีแรกเป็นคดี *Minors Oposa* ซึ่งตัดสินโดยศาลสูงสุดของฟิลิปปินส์ เมื่อ ค.ศ. 1994 (International Legal Materials, 1994 p.173) ซึ่งได้ยกตัวอย่างมาแล้วในตอนทีกล่าวถึงหลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน ในคดีนี้โจทก์ฟ้องรัฐบาลฟิลิปปินส์เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกสัญญาสัมปทานป่าไม้ที่แก่เอกชนทั้งหมดเนื่องจากรัฐมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของประชาชนที่จะดำรงชีพอยู่ในระบบนิเวศที่สมดุลและในสิ่งแวดล้อมที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 2 มาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 ศาลชั้นต้นมีคำสั่งให้ยกฟ้อง แต่ศาลฎีกามีวินิจฉัยกลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้น โดยมีความเห็นว่า สิทธิในระบบนิเวศที่สมดุลและไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพก่อให้เกิดหน้าที่ในส่วนของรัฐที่จะละเว้นการกระทำที่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม คดีนี้ไม่ได้มีผลให้มีการยกเลิกสัมปทานป่าไม้ตามที่โจทก์ร้องขอ เนื่องจากตามกระบวนการพิจารณาที่ถูกต้อง จะต้องเรียกผู้ได้รับสัมปทานเข้ามาเป็นจำเลยร่วม และต้องมีหลักฐานชัดเจนว่าผู้รับสัมปทานแต่ละรายก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้าง ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากยิ่งในทางปฏิบัติ หลักสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีคดี *Minors Oposa* จึงมีความสำคัญอยู่ในระดับของหลักการเท่านั้น (Antonio G.M. La Vina, 1994, pp. 246-252)

อีกตัวอย่างหนึ่งเป็นคดีที่ตัดสินโดยศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรป (The European Court of Human Rights) ที่เมือง Strasbourg ซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีที่บุคคลในประเทศสมาชิกยื่นคำร้องในประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในคดี *Lopez Ostra v. Spain* (20 EHRR (1995), p. 277) ซึ่งตัดสินเมื่อ ค.ศ. 1995 ศาลให้ความคุ้มครองแก่สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยอาศัยข้อ 8 ของอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนของยุโรป ซึ่งกำหนดให้บุคคลมีสิทธิในชีวิตที่เป็นส่วนตัวและในครอบครัว (Private and Family) โจทก์ฟ้องว่ารัฐบาลสเปนกระทำผิดกฎหมายโดยการออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานกำจัดของเสียแห่งหนึ่งเนื่องจากมลพิษทางอากาศที่ปล่อยออกมาจากโรงงานได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ในชีวิตของโจทก์ แม้ว่าโจทก์จะไม่ได้แสดงให้เห็นว่าตนได้รับผลกระทบต่อสุขภาพอย่างไร แต่ศาลก็วินิจฉัยว่า รัฐมีหน้าที่ที่จะไม่กระทำการใดอันเป็นการลดรอนสิทธิในชีวิตและครอบครัว และมีหน้าที่ป้องกันมิให้สิทธิเหล่านี้ถูกละเมิดโดยบุคคลอื่น (Mark Wilde, 2003, pp. 284-294) ตัวอย่างพิพากษาดังกล่าวชี้ให้เห็นแนวโน้มของศาลที่จะรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีว่าเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน

สิทธิชุมชน มีความหมายตรงกับภาษาอังกฤษว่าได้หลายคำ นักวิชาการไทยบางส่วนใช้คำว่า “Community Right” ซึ่งมีความหมายค่อนข้างกว้าง ในระดับสากลคำที่ใช้มากเมื่อต้องการกล่าวถึงกลุ่มชน เผ่า หรือ ชุมชน ในฐานะที่เป็นกลุ่ม มิใช่สมาชิกของชุมชนในระดับปัจเจก และในกรณีทีกล่าวถึงสิทธิชุมชน วลีที่ใช้มากที่สุดคือ “Indigenous Rights” และ “Native Title” ในปัจจุบัน สิทธิชุมชนในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งสิทธิในการใช้ทรัพยากรในที่ดินซึ่งชุมชนอยู่อาศัยมาโดย

จารีตประเพณีได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางทั้งในระดับกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ ในความเป็นจริง สิทธิชุมชนในระดับสากลมีความหมายถึงสิทธิของกลุ่มชนในด้านอื่น ๆ นอกเหนือไปจากสิทธิในการจัดการทรัพยากร ได้แก่ สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เช่น สิทธิในการมีตัวตน (Right to Identity) สิทธิในการศึกษา และสิทธิในการดำรงชีวิตตามวัฒนธรรม ประเพณีและความเชื่อของตนเอง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสิทธิในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อเศรษฐกิจความอยู่รอด และการดำรงรักษาไว้ซึ่งวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน จึงเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมากกว่าสิทธิชุมชนในด้านอื่น ๆ ทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย คำที่มักใช้เรียกทรัพยากรหรือสมบัติที่ชุมชนใช้และจัดการร่วมกันก็มีหลายคำเช่นกัน เช่น “Common-pool Resources”, “Common Property” หรือ “Communal Property” รวมทั้งการเรียกระบบจัดการทรัพยากรโดยชุมชนว่า “Community-based Resource Management”

การถกเถียงและความสนใจเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในประเทศไทยมีเพิ่มมากขึ้นเป็นพิเศษในช่วงกว่าหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งเป็นผลมาจากกระแสชุมชนนิยมภายใต้ระบบเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ และความไม่พอใจในระบบการจัดการทรัพยากรและเศรษฐกิจแบบรวมศูนย์ของรัฐ การถกเถียงเกือบทั้งหมดจะเป็นเรื่องของสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมใช้และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ความเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิชุมชนในต่างประเทศ เช่น ในทวีปอเมริกาและออสเตรเลียจะเกี่ยวข้องกับประเด็นของการเรียกร้องสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (right to self-determination) สิทธิในที่ดิน และสิทธิในการใช้และจัดการทรัพยากร ซึ่งมีขอบเขตที่กว้างกว่าที่เป็นอยู่ในประเทศไทย

เท่าที่พิจารณาจากเอกสารและการอภิปรายในเวทีต่าง ๆ ดูเหมือนว่านักวิชาการไทยยังไม่มีข้อยุติเกี่ยวกับความหมายและขอบเขตของสิทธิชุมชน การนิยามส่วนใหญ่จะเน้นสิทธิชุมชนที่ตั้งอยู่บนจารีตประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติที่มีมาช้านาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจารีตประเพณีในเรื่องการใช้และการจัดการทรัพยากรร่วมกัน ก่อนที่จะถูกลดทอนหรือทำลายโดยระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่รับมาจากตะวันตก คำนิยามสิทธิชุมชนที่มักถูกอ้างอิง เช่น

สิทธิชุมชน หมายถึง “สิทธิไม่ใช่ของส่วนบุคคลของประชาชนแต่ละคน และไม่ใช่ของรัฐ แต่เป็นสิทธิของชุมชนที่จะจัดการใช้ประโยชน์ และมีหน้าที่บำรุงรักษาเหนือทรัพยากร” (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2536, หน้า 23)

สิทธิชุมชน หมายถึง “สิทธิร่วมเหนือทรัพย์สินของชุมชน โดยให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว” (เสนห์ จามริก, 2550, หน้า 12-17)

ตัวอย่างนิยามสิทธิชุมชนข้างบนนี้เป็นเพียงส่วนน้อยของอีกมากมายหลายนิยามที่ออกมาในแนวเดียวกัน สิ่งที่ปรากฏเด่นชัดในคำนิยามเหล่านี้ก็คือ สิทธิชุมชนมีลักษณะเป็นสิทธิของกลุ่ม (Collective Right) มิใช่สิทธิในระดับปัจเจก และเป็นสิทธิในการใช้และจัดการทรัพยากรซึ่งเป็นสมบัติส่วนรวมตามจารีตประเพณีท้องถิ่น การมองสิทธิชุมชนในลักษณะนี้สอดคล้องกับนิยามของสิทธิชุมชนในระดับสากลดังจะได้อีกกล่าวต่อไป (อานันท์ กาญจนพันธ์, 2544, หน้า 43-56) นอกจากนี้ ก็มีงานวิจัยที่ศึกษาสิทธิชุมชนในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านสิทธิในการจัดการทรัพยากร และในด้านอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการจัดการทรัพยากร เช่น สิทธิชุมชนบ้านครัว ซึ่งประสบความสำเร็จในการเคลื่อนไหวคัดค้านการสร้างทางด่วนสายตั้งผ่านบ้านครัว เป็นต้น (ชลธิรา สัตยวัฒน์ และคณะ, 2546, หน้า 70-89)

แม้ว่าจะสามารถพิจารณาสิทธิชุมชนได้จากมุมมองที่หลากหลาย แต่จะจำกัดการพิจารณาอยู่ในขอบเขตเรื่องสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมใช้ประโยชน์ อนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของหลักการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรของประชาชน ทั้งนี้จะพิจารณาสิทธิชุมชนว่าเป็นระบบการจัดการทรัพยากรส่วนที่ถือว่าเป็นสมบัติร่วมกันของชุมชน นอกจากนี้ เนื่องจากการดำเนินการเพื่อรับรองสิทธิชุมชนหากได้ประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหลักการกระจายอำนาจได้มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นเองได้ เมื่อออกแบบให้กับชุมชนในการมีกฎหมายรองรับในการใช้ประโยชน์ อนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนท้องถิ่นเอง ชุมชนก็จะมีคามยั่งยืนและมีผลต่อความเป็นอยู่ต่อประชาชนในชุมชนท้องถิ่น

1.3 แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การพัฒนาอย่างยั่งยืนตามที่ศาสตราจารย์ ดร.สุเนีย มัลลิกะมาลย์ ได้กล่าวไว้ในหนังสือรัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่า “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” (Sustainable Development) หมายถึงการดำเนินการใด ๆ ที่ทำให้เกิดความเจริญหรือมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นและมีลักษณะอยู่คงทนถาวร เพราะมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้หากนำไปใช้ประกอบกับการดำเนินกิจกรรมใดก็จะหมายถึงการทำให้กิจกรรมนั้นมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องที่จะส่งผลดีทั้งในปัจจุบันและอนาคต

การพัฒนาอย่างยั่งยืนในมิติของสิ่งแวดล้อม ตามที่คณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development : WCED) ให้ความหมาย คือ “การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนยุคปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นอนาคตต้องประนีประนอมเพื่อลดขีดความสามารถที่จะสนองความต้องการของเขาลงไป” ซึ่งโดยนัยของความหมายเช่นนี้ย่อมหมายถึงการไม่ห้ามการพัฒนาของแต่ละประเทศแต่การพัฒนานั้นจะต้องคำนึงถึงชนรุ่นหลัง

ที่จะต้องไม่รับผลกระทบจากการพัฒนาที่ไม่เป็นการทำลายโอกาสในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิทธิในสิ่งแวดล้อมของคนรุ่นอนาคต จากความหมายนี้ ศาสตราจารย์ ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2545) อธิบายว่าความหมายตามที่ WCED ให้ไว้ นั้นเท่ากับยอมรับว่าการพัฒนาเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องให้เกิดมีขึ้นจะห้ามหรือหยุดยั้งการพัฒนาอย่าทำได้ เพราะการพัฒนาขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในยุคปัจจุบัน แต่การพัฒนาต้องไม่เป็นการทำลายโอกาสในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิทธิในสิ่งแวดล้อมของคนรุ่นอนาคต ดังนั้นจึงต้องมีการนำเอามาตรการต่าง ๆ มาใช้ คือ มาตรการทางด้านเทคโนโลยี (เช่น เทคโนโลยีสะอาด (clean technology)) มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ มาตรการทางสังคม และมาตรการทางกฎหมาย มาใช้เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่มีความยั่งยืนมากที่สุด (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545)

ปฏิญญากรุงสตอร์คโฮม ค.ศ. 1972 (The Stockholm Declaration, 1972) ที่ได้มาจากการประชุมแห่งสหประชาชาติ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (The United Nations Conference on Human Environment) ที่กรุงสตอร์คโฮม ราชอาณาจักรสวีเดน ระบุอาร์มบท ยอมรับความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมว่ามนุษย์เป็นทั้งผู้สร้างและผู้ทำลายสิ่งแวดล้อมพร้อมกับการสร้างความตระหนักรู้รับผิดชอบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม และเรียกร้องให้ทั้งระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ มีการจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้หลักการของประกาศปฏิญญา 26 หลักการซึ่ง Kiss A. and Shelton D., 1993 และ United Nations Environment Program 1972 แยกองค์ประกอบของแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน 13 หลักการที่เกี่ยวข้องกับการปลูกต้นไม้ยืนต้นของชุมชนจะอยู่ในหลักการที่ 1 และหลักการที่ 10 ดังนี้

หลักการที่ 1 มนุษย์มีสิทธิพื้นฐานในเสรีภาพ ความเสมอภาค และมีสถานะความเป็นอยู่ที่พอเพียงในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ยอมให้ชีวิตอยู่ได้อย่างภาคภูมิใจและดี และมนุษย์มีความมุ่งมั่นที่จะมีความรับผิดชอบในการป้องกันและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมสำหรับชนยุคปัจจุบันและอนาคต ในการนี้ จะต้องขจัดนโยบายส่งเสริมหรือทำให้มีอยู่เป็นเวลายาวนานในเรื่องการแบ่งแยกผิว การเลือกปฏิบัติ อาณานิคม รูปแบบอื่น ๆ ของการกดขี่ และการครอบงำของต่างชาติ

หลักการที่ 10 การจัดการสิ่งแวดล้อม จะทำได้ดีที่สุดก็ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องทุกคน ในระดับประเทศทุกคนจะเข้าถึงข้อมูลสิ่งแวดล้อมที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐ ประกอบด้วยข้อมูลด้านวัตถุอันตรายและกิจกรรมที่ดำเนินการในชุมชนได้ตามความเหมาะสมและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐจะอำนวยความสะดวกและจงใจให้ประชาชนตื่นตัว และมีส่วนร่วมด้วยการจัดทำข้อมูลไว้อย่างกว้างขวาง การเข้าถึงข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพในกระบวนการทางศาลและฝ่ายบริหาร อันประกอบด้วยการแก้ไขและเยียวยาเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องจัดให้

ในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา ค.ศ. 1992 จากการประชุมแห่งสหประชาชาติ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา (Environment and Development) ที่กรุงริโอ เดอร์ จาเนโร สหพันธ์ สาธารณรัฐบราซิล ระบุ การพัฒนาอย่างยั่งยืนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมี 14 หลักการ ใน 3 มิติ คือ มิติด้านสิ่งแวดล้อม มิติด้านเศรษฐศาสตร์ และมิติด้านจริยธรรม โดยหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้มี อิทธิพลต่อรูปแบบการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ ซึ่ง Stuart Bell and Donald Mcgrillivray, 2000 กล่าวถึงหลักการสำคัญในเรื่องเศรษฐกิจกับสิ่งแวดล้อมที่กฎหมายสามารถจะใช้เป็นเครื่องมือ ในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วยการมีบทบัญญัติที่มีทั้งมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ สังคม เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ซึ่งมาตรการเหล่านี้สามารถนำมาใช้เพื่อการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนในชุมชน มีส่วนร่วมในการจัดการขยะและน้ำเสียในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลได้

1.4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ในแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ (2545) คือ หลักการที่มีอยู่เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่มีอำนาจการปกครองสูงสุด เป็นของประชาชนที่เป็นเจ้าของประเทศ เป็นผู้ให้ฉันทานุมัติแก่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจ ดังกล่าวในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ แต่ได้มอบอำนาจนี้ให้แก่ผู้ที่จะทำหน้าที่แทนนั้นคือ ผู้แทนราษฎร ดังนั้นจึงไม่ถูกต้องนักที่จะตัดอำนาจนี้ออกไปจากประชาชนจึงเกิดแนวคิดหลักการ การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยถือว่าเป็นสิทธิของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐ ได้ในบางประการ และโดยเหตุที่ประเทศไทยปกครองโดยกฎหมายดังที่เรียกว่าเป็นประเทศนิติรัฐ ดังนั้น การจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมการใช้อำนาจรัฐได้ในเรื่องใดย่อมจะต้องมีกฎหมายกำหนดไว้

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมนั้นมีความชัดเจนเมื่อมีรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พุทธศักราช 2540 ในคำปรารภตอนหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ฉบับ พุทธศักราช 2540 ความว่า “...สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมือง ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น..” และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ท้องถิ่นในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลาย ทางชีวภาพ สิทธิที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือ การดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสิทธิมีส่วนร่วม ในการกระบวนพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรือ อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน เป็นต้น อย่างไรก็ดี ภายใต้ข้อจำกัดของระบบกฎหมาย

ที่เป็นลายลักษณ์อักษรของไทย บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญถือว่ามิใช่สถานะเป็นเพียงหลักการขั้นพื้นฐานที่จะต้องนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองเพื่อให้มีผลบังคับใช้ โดยถือเป็นแนวนโยบายของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้มีผลเป็นรูปธรรมตามรัฐธรรมนูญต่อไป ดังนั้น สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงยังไม่มีผลในทางปฏิบัติ จนกว่าจะได้มีการนำหลักการเหล่านี้ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบัญญัติในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ใน

มาตรา 65 รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วยยุทธศาสตร์ชาติเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา 57 รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ฟื้นฟู ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นและศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์คุ้มครอง บำรุงรักษาฟื้นฟูบริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 58 การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างสำคัญที่รัฐต้องเร่งดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อ ประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการ ให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบ อย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า

มาตรา 77 วรรคสอง ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้ง เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณา ในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอนเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่ เปลี่ยนแปลงไป

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้รับรองสิทธิ การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ทั้งของประชาชนและองค์กรเอกชน ด้านสิ่งแวดล้อม ในมาตรา 6 ให้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไปในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และมีส่วนร่วมในการให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในส่วนขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ให้สิทธิขององค์กรเอกชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม สามารถ จดทะเบียนเป็นองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม ต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ และมี สิทธิได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ จากราชการ เพื่อดำเนินกิจกรรมในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามวัตถุประสงค์ขององค์กรต่อไปได้ ถึงแม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะได้รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของ ทางราชการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้ แต่บัญญัติเพียงว่า “บุคคลอาจมีสิทธิ” ซึ่งหมายความว่า การจะได้สิทธินี้หรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้พิจารณาว่าจะให้ข้อมูล ข่าวสารนั้นหรือไม่เพียงใด

สำหรับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิจัยนี้จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์การ จัดการขยะและน้ำเสียในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลเนื่องจาก Lisk. F.F, 1985 กล่าวว่าหลักการมีส่วนร่วม ของประชาชน เป็นกระบวนการหรือการดำเนินการ โดยสมัครใจของภาคประชาชนที่จะเข้ามา มีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ ขององค์กรภาครัฐในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการ

เพื่อการพัฒนาประเทศ เช่น ร่วมคิดร่วมในการตัดสินใจ และร่วมตรวจสอบในระหว่างการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการนั้น และ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญขององค์การสหประชาชาติจาก Department of International Economic and Social Affairs จากการประชุมเรื่อง “Popular Participation and a Strategy for Promoting Community Level Action and National Development” วันที่ 22-26 พฤษภาคม ค.ศ. 1978 มีความเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นครอบคลุมถึงการสร้างโอกาสที่อำนวยให้สมาชิกทุกคนในชุมชนและสังคมได้ร่วมกิจกรรมที่นำไปสู่และมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนาประเทศ และอำนวยแก่การได้รับประโยชน์จากการพัฒนาประเทศอย่างเป็นธรรม

การจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการใด ๆ ย่อมต้องกำหนดระดับของการมีส่วนร่วม ซึ่งมีนักวิชาการกล่าวไว้ เช่น Arnstein S.R. (1969, p. 12) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมมี 3 ระดับ คือ ระดับพื้นฐานเป็นการเข้าร่วมภายใต้การควบคุมที่เข้มงวดของรัฐประชาชน ที่เข้ามามีส่วนร่วมจะไม่มีสิทธิใด ๆ ในการแสดงออก หรือตัดสินใจ ระดับกลางประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมีสิทธิในการแสดงออก มากกว่าระดับแรกไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการรับรู้ข้อมูล ให้คำปรึกษาและแสดงความคิดเห็น แต่ไม่มีสิทธิร่วมในการตัดสินใจและระดับสุดท้ายเป็นระดับที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, ดร.วนิดา ลาวัณย์ทักษิณ และดร.นันทพล กาญจนวัฒน์ (2553) กล่าวว่าหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการหนึ่งของหลักการการพัฒนาอย่างยั่งยืนเช่นเดียวกับมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่ได้มาจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา ที่จัดขึ้นที่กรุงริโอ เดอร์ จาเนโร ประเทศบราซิล ในปี ค.ศ. 1992 ทำให้เกิดกระแสแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) โดยการพัฒนาต้องคำนึงถึงผลกระทบระยะยาวที่จะมีต่อสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมไปด้วยกัน ซึ่งการพัฒนาใด ๆ ก็ตามที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว ประชาชนสมควรที่จะมีส่วนร่วมในการรับรู้และพิจารณาตัดสินใจอยู่ด้วย เพราะประชาชนเป็นเจ้าของแผ่นดินและเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งทางตรงและทางอ้อม แนวคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ในประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกสหประชาชาติต่างก็ยอมรับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและมีการนำไปประยุกต์ใช้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม เช่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ ได้นำหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนไปใช้กับกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนมีเป้าหมายที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมผ่านกระบวนการเข้าร่วมในการตัดสินใจ โดยมีมุมมองสำคัญให้ผู้

มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) มีฐานะเป็นเสมือนหุ้นส่วนในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน มิใช่เป็นผู้คัดค้าน

ศาสตราจารย์ ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาสย์ (2545, หน้า 56-57) กล่าวว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนมีการแบ่งไว้ 2 ระดับ คือ การมีส่วนร่วมระดับต่ำ เป็นระดับที่เกิดจากการสั่งการของหน่วยงานของรัฐที่เป็นฝ่ายริเริ่ม คิด ตัดสินใจให้มีโครงการหรือกิจกรรมขึ้น และให้ประชาชนเข้าดำเนินการด้วยจึงมีลักษณะเป็นการสั่งการจากรัฐลงสู่ประชาชน (Top-down approach) และการมีส่วนร่วมระดับสูง เป็นระดับที่ประชาชนเป็นฝ่าย คิด ริเริ่ม ตัดสินใจและดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ กันเอง (Bottom-up approach) อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาสย์ (2545) ได้แยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ 6 ระดับ ดังนี้

ระดับที่ 1 ร่วมรับรู้ หมายถึง เมื่อภาครัฐมีนโยบายหรือมีโครงการหรือกิจกรรมใดก็จะให้ข้อมูลข่าวสารในโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานรัฐแก่ประชาชน หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้น ๆ เพื่อประชาชนจะได้รับรู้

ระดับที่ 2 ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น หมายถึงเมื่อประชาชนได้ร่วมรับรู้แล้ว ก็จะมีส่วนในการค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ความจำเป็น และความต้องการ ที่ต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น พร้อมร่วมแสดงความคิดเห็น เพื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมหรือหน่วยงาน หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจ จะได้นำความคิดเห็นไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป

ระดับที่ 3 ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ หมายถึงประชาชนมีส่วนร่วมพิจารณาหรือร่วมตัดสินใจที่จะให้โครงการหรือกิจกรรมดำเนินการหรือปฏิเสธไม่ให้ดำเนินการ

ระดับที่ 4 ร่วมดำเนินการ หมายถึงการเข้าร่วมดำเนินการหรือกิจกรรมในโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ การมีส่วนร่วมในระดับนี้ขึ้นอยู่กับประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่สามารถจะเข้าร่วมด้วยได้เท่านั้น

ระดับที่ 5 ร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล หมายถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลโครงการหรือกิจกรรม เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในการมีส่วนร่วมระดับนี้นับว่าเป็นประโยชน์อย่างมากเพราะประชาชนจะทำหน้าที่ในการเฝ้าระวังและเตือนภัย หากมีระบบการตรวจสอบที่ดี

ระดับที่ 6 ร่วมรับผล หมายถึงโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดยฝ่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่าง ๆ ทั้ง 5 ระดับ แล้วประชาชนย่อมต้องร่วมรับผลที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นผลในด้านบวกหรือด้านลบก็ตาม

การมีส่วนร่วมของประชาชนใน 6 ระดับนี้ หากโครงการหรือกิจกรรมใดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกระดับย่อมถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สมบูรณ์

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ (2545, หน้า 56-57) ยังกล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนตามความต้องการของภาครัฐในลักษณะของการสั่งการให้ประชาชนดำเนินการตาม ที่เรียกว่า Top-down Approach วิธีนี้ไม่ประสบความสำเร็จเพราะไม่ยั่งยืนเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายของภาครัฐดังนั้นในปัจจุบันจึงได้พยายามใช้วิธีการหนึ่งที่เรียกว่า Bottom-up Approach หมายถึง การคิด การริเริ่ม การดำเนินการเกิดจากความต้องการของประชาชน โดยประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามความหมายของสหประชาชาติ กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นส่วนหนึ่งของบทบาทประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดการทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น และเป็นการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่าง ๆ ด้วยความสมัครใจ และใน United Nations, 1997 ได้ให้หมายความถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องด้วยว่าเป็นกระบวนการที่นำเอาความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเข้าไปบูรณาการร่วมในการตัดสินใจกำหนดโครงการ (Public involvement men “a Process through which the views of all interested parties (stakeholders) are integrated into protect decision-making”)

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในปัจจุบันในการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางและถือว่าเป็นหลักการหนึ่งของการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏในคำปรารภของ UNCHE Declaration ค.ศ. 1972 ซึ่งกล่าว การบรรลุเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม “ต้องอาศัยการยอมรับความพิชชอบของพลเมืองและชุมชน และของผู้ประกอบการและสถาบันต่าง ๆ ทุกระดับ” คำประกาศกรุงริโอ ค.ศ. 1992 ข้อ 10 กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ 3 ด้าน กล่าวคือ

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

กรุงริโอมีบุคคลกลุ่มหนึ่งได้กล่าวคำประกาศถึงเรื่องการมีส่วนร่วมก็คือประชาชนและชุมชนท้องถิ่น (indigenous people and their communities, and other communities) หลักการข้อที่ 22

กำหนดว่ารัฐควรรับรองและส่งเสริมอัตลักษณ์ (Identity) วัฒนธรรมและผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน เนื่องจากการถกเถียงประเด็นเรื่อง “สิทธิชุมชน” มีความสำคัญและกำลังได้รับความสนใจเป็นอย่างมากในสังคมไทย

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การปลดปล่อยประชาชนให้หลุดพ้นจากการเป็นผู้รับผลจากการพัฒนา และให้กลายเป็นผู้กระทำการเปลี่ยนแปลงพัฒนา ซึ่งประชาชนต้องเข้าเกี่ยวข้องในทุกด้านของกระบวนการพัฒนา ตั้งแต่ การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การกำหนดทางเลือกหรือวางแผน การปฏิบัติตามแผนโดยใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ การเข้าถึงข้อมูลความรู้ที่จะก่อให้เกิดความพยายามในการพัฒนา (Wisardjono, 1978, p. 66) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนามีลักษณะ (United Nations, 1975, p. 4) มีลักษณะคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนา การที่ประชาชนมีส่วนร่วมช่วยเหลือในการปฏิบัติตามโครงการพัฒนา การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตลอดกระบวนการพัฒนา หรือ การมีส่วนร่วมที่ประชาชนจะทำตนเป็นผู้กระทำกิจกรรมสร้างสรรค์ในกระบวนการพัฒนา ซึ่งย่อมจะบังเกิดผลสองลักษณะ (Kasperson and Breibank, 1974, p. 4) ประชาชนจะสามารถกระทำบทบาทสร้างสรรค์ได้ และผลของกิจกรรมนั้นๆ จะต้องย้อนกลับมาสู่พวกเขาเอง

จากความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนจึง มีผลต่อการพัฒนาของประชาชนและทำให้ประชาชนมีผลเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นจากการมีส่วนร่วมในการดำเนินการหรือกิจกรรมนั้น ๆ

แฟรงคลิน (Franklyn, 1985, pp. 15-16) เวิร์ทไอม์ (Wertheim, 1981, pp. 3-5) องค์การอนามัยโลก ยูนิเซฟ (WHO/UNICEF, 1987, p. 11) และทวิทอง หงส์วิวัฒน์ (2527, หน้า 2) มีความเห็นที่สอดคล้องใกล้เคียงกันว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง สิทธิของประชาชนต่อการตัดสินใจ นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรร (Allocation) และการใช้ประโยชน์ (Utilization) ของทรัพยากรเพื่อการผลิต ซึ่งเป็นความจำเป็นที่ประชาชนต้องเข้าร่วมในการวางแผน เพื่อการกินดีอยู่ดี และสามารถตอบสนองต่อสิ่งที่เข้าถึงซึ่งการพัฒนาให้คนจน ได้รับประโยชน์เพื่อการผลิต การบริการ และสิ่งอำนวยความสะดวก สาธารณะด้วย และการมีส่วนร่วมคือ การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ ทางการจัดการบริการทางการเมือง เพื่อกำหนดความต้องการของชุมชนของตน การมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดกระบวนการ โครงการที่ประชาชนที่จะแสดงออก ซึ่งความต้องการของตน การจัดลำดับความสำคัญ การเข้าร่วมในการพัฒนา และได้ประโยชน์จากการพัฒนานั้น โดยเน้นการให้อำนาจในการตัดสินใจแก่ประชาชนในชนบท และเป็นกระบวนการกระทำที่ประชาชนมีความสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดการเปลี่ยนแปลงเพื่อประชาชนเอง โดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก่ประชาชนในชนบท และ

เป็นกระบวนการกระทำที่ประชาชนมีความสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเปลี่ยนแปลง เพื่อประชาชนเอง โดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อตนเอง ทั้งนี้โดยมิใช่ การกำหนดกรอบความคิดจากบุคคลภายนอก

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการ ขยะและน้ำเสียในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลเพราะประชาชนในชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของผู้ก่อมลพิษ จึงต้องมีส่วนร่วมในการจัดการเพื่อการแก้ไขปัญหาด้วย

หลักการศึกษาผลกระทบของขยะทะเลที่มีต่อสิ่งแวดล้อม

ขยะทะเล คือ เป็นเศษวัสดุที่เกิดจากมนุษย์ที่ทิ้งลงสู่ทะเลทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งเกิดจากความตั้งใจหรือไม่ตั้งใจที่ทิ้งลงสู่ทะเล ซึ่งในปัจจุบันทะเลซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยว ทางทะเลในประเทศไทยได้รับผลกระทบเกี่ยวกับปัญหาขยะและน้ำเสียเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะขยะทะเลที่เกิดการฝืนมือของมนุษย์ที่เพิ่มปริมาณมากขึ้นทุกวัน สิ่งที่ได้รับผลกระทบ มากที่สุดจากปริมาณขยะที่ตกลงไปในทะเล ทำให้เกิดขยะมากมาย โดยเฉพาะขยะพลาสติกซึ่งอายุ การย่อยสลายยาวนานหลายร้อยปี และกลายเป็นปัญหาในการกำจัด รวมทั้งส่งผลกระทบต่อระบบ นิเวศน์ สัตว์ทะเล สิ่งแวดล้อม และสุขภาพของมนุษย์ และสิ่งสำคัญที่สุดขยะพลาสติกที่ตกลงไป ในทะเลแล้วปลาที่อยู่ในทะเล สัตว์ทะเลต่างสามารถบริโภคเข้าไปได้โดยไม่ตั้งใจ จึงทำให้ตัวสัตว์ เหล่านั้นเกิดการปนเปื้อนของไมโครพลาสติก ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องมีการวางแผนการจัดการ นโยบาย และมาตรการการลดและกำจัดขยะประเภทต่าง ๆ ในท้องทะเลเพื่อไม่ให้ตกลงสู่ทะเล จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาและวิจัยหาข้อมูลผลกระทบที่เกี่ยวกับขยะทะเลรวมทั้ง ไมโครพลาสติก และที่ขาดไม่ได้คือการสร้างจิตสำนึกในการลดและแยกขยะของประชาชนในพื้นที่ และนักท่องเที่ยวบริเวณพื้นที่แนวชายฝั่งทะเล โดยหน่วยงานภายในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ซึ่งมีบทบาทต้องมีส่วนที่เพิ่มในการกำกับดูแลรวมไปถึงองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละท้องที่ ต้องมีหน้าที่คอยกำกับและดูแลในการขับเคลื่อนและการเปลี่ยนพฤติกรรมของคนในชุมชนมีมากขึ้น รวมไปถึงนักท่องเที่ยวด้วย (ศูนย์สารสนเทศการวิจัย สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.), ออนไลน์, 2563)

1.5 หลักการกระจายอำนาจ

ความหมายของหลักการกระจายอำนาจตามที่ ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล (2538) อธิบายไว้ คือ หลักการที่รัฐ มอบอำนาจในการบริหารการปกครองบางส่วน โดยเฉพาะในเรื่องการ จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างที่ปกติต้องดำเนินการ โดยราชการส่วนกลาง ไปให้องค์กรที่เป็นนิติบุคคล นอกราชการส่วนกลาง คือ ราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการแทนด้วยงบประมาณและกำลังคนของ ท้องถิ่น โดยราชการส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้การสนับสนุนและกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มอบไปเป็นไปโดยถูกต้องและองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจนี้ ควรจะต้องประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1) มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรในราชการส่วนกลาง ซึ่งจะให้องค์กรมีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย จัดทำและใช้งบประมาณ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ และดำเนินการอื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะสำเร็จลุล่วง โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง

2) ผู้ที่ใช้อำนาจด้านการบริหารปกครองขององค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจ จะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

3) มีอัตตาคติ (Autonomy) เป็นองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจที่มีความอิสระในการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย

หลักการกระจายอำนาจการปกครองตามที่ ดร.นันทพล กาญจนวัฒน์ (2555) ได้อธิบายไว้ว่า การกระจายอำนาจเป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่มีการมอบอำนาจการปกครองไปอยู่ตามภาคส่วนต่าง ๆ ของการปกครองประเทศ ซึ่งแยกเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการปกครองในระดับส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นรูปแบบการปกครองที่นำเอาหลักการกระจายอำนาจมาใช้ซึ่งหมายความว่า อำนาจและหน้าที่ที่เคยเป็นของ ราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคในบางเรื่องได้โอนไปเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจนั้น ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์ (2542) แบ่งประเภทของการกระจายอำนาจทางปกครองเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ ทั้งนี้ การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

2) การกระจายอำนาจทางบริหาร หรืออาจเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำ การกระจายอำนาจทางบริการนี้มิใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์กรของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้ จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน

การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ซึ่งมีใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติและมีใช้อำนาจในทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจในทางบริหารหรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกองกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยให้มีองค์การนิติบุคคลที่มีองค์กรเจ้าหน้าที่ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอิสระในการปกครองตนเอง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค หากแต่อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างบางเบาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสเรียกการควบคุมดังกล่าวว่า “La tutelle administrative” แปลได้ว่า “การกำกับดูแลทางปกครอง”

การกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นนั้นก็มีกฎหมายกระจายอำนาจไว้คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และในส่วนที่เป็นการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นมีการกระจายอำนาจคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 290 ว่า

“มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใด นอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น”

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติได้กระจายอำนาจหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะและน้ำเสียในพื้นที่ แยกเป็น

1.6 หลักการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริการสาธารณะ หมายถึง การบริการหรือกิจกรรมที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม อันเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนและสร้างการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมให้กับท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนาประเทศชาติในภาพรวม โดยมีหลักการสำคัญ คือ การจัดบริการสาธารณะต้องดำเนินการเพื่อก่อให้เกิด

ประโยชน์แก่ส่วนรวม สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา, 2542, หน้า 12)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการบริหารงานในระดับรองจากระดับชาติหรือระดับรัฐ การบริหารงานส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ถูกกำหนดพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายเฉพาะ ให้เป็นไปตามที่ได้รับมอบหมาย และกำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้จัดสรรเงินอุดหนุนและเงินจากการจัดสรรภาษี และอากร เพื่อให้การดำเนินการด้านบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีภารกิจ แบ่งเป็น 4 ด้านหลัก คือ ด้านการจัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการส่งเสริม คุณภาพ และด้านการบริการสถานที่พักผ่อนหย่อนใจในท้องถิ่น และ ด้านการลงทุน ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการท่องเที่ยวและอาชีพ การพัฒนาป่า และจารีตประเพณีท้องถิ่น โดยได้จัดแบ่งกรอบการให้บริการสาธารณะออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงาน ส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว ด้านศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณีและ กฎมณียะท้องถิ่น และด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2550, หน้า 15-16)

การจัดการบริการสาธารณะขั้นมาตรฐาน (Standard Practices) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีเป้าหมาย คือ การสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นให้ได้รับบริการสาธารณะพื้นฐาน จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน ในระดับที่ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานกิจกรรมหรือบริการที่ กำหนดเป็น “บริการสาธารณะขั้นมาตรฐาน” ซึ่งไม่จำเป็นต้องครอบคลุมอำนาจหน้าที่ทุกประเภท ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (จรัส สุวรรณมาลา, 2544, หน้า 23) แต่จะเป็นลักษณะของกลุ่มกิจกรรมหรือบริการที่มีคุณลักษณะ ดังต่อไปนี้

1) จัดทำเป็นกลุ่มกิจการหรือบริการที่มีลักษณะเชิงเทคนิคหรือหลักวิชาการเป็นพื้นฐาน จึงจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานการดำเนินงาน โดยอิงหลักวิชาการและเทคนิคขั้นพื้นฐาน เช่น ผังการเมือง การควบคุมมลพิษ การจัดการศึกษาก่อนปฐมวัย การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การบริการสาธารณะสุขขั้นพื้นฐาน

2) จัดทำเป็นกลุ่มกิจกรรมที่จำเป็นที่ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้ผู้ใช้บริการหรือผู้บริโภคร่วมกำหนดคุณลักษณะของบริการ และกำกับดูแลให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการให้เป็นไปตามข้อตกลงที่ให้ไว้แก่ประชาชน ดังนั้น จึงควรมีเกณฑ์ มาตรฐานเกี่ยวกับการใช้บริการและประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เช่น การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมการปลูกต้นไม้ในชุมชน เพื่อสร้างพื้นที่สีเขียวและสร้างความร่วมมือในสังคมชุมชนเพื่อลดภาวะโลกร้อน เป็นต้น

3) เป็นกิจกรรมที่ต้องมีระเบียบวิธีการดำเนินงานที่แน่นอนตายตัว และชัดเจนโปร่งใส ไม่เปิดโอกาสให้หน่วยปฏิบัติงานและผู้ปฏิบัติงานเลือกปฏิบัติหรือใช้ดุลพินิจ อันจะทำให้ประชาชนหรือชุมชนไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือเสียผลประโยชน์ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดเกณฑ์ มาตรฐานการดำเนินงานขึ้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งดำเนินกิจกรรมประเภทในลักษณะเดียวกัน และเสมอกัน เช่น การจัดการเลือกตั้ง การจัดเก็บภาษี การบริหารการคลัง การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การรักษาความสงบเรียบร้อยและการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ

4) กิจกรรมหรือบริการที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์หรือมีผลกระทบต่อชุมชนอื่น ๆ หรือต่อสังคมส่วนรวมอย่างใกล้ชิด ทุกท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการด้วยมาตรฐานเดียวกัน เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชุมชนอื่น ๆ และสังคมส่วนรวม ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการดำเนินงานสำหรับ กิจกรรมเหล่านี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การควบคุมมลพิษ การจัดการขยะและน้ำเสียในพื้นที่

1.7 หลักการป้องกันล่วงหน้า

หลักการป้องกันล่วงหน้า เป็นการกำหนดหรือหามาตรการโดยการใช้เทคโนโลยีที่จำเป็นเหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายที่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า หรือให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายน้อยที่สุดในด้านสิ่งแวดล้อม สำหรับกฎหมายไทยได้นำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาบัญญัติไว้ทั้งในลักษณะที่เป็นการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะเข้าไปตรวจสอบว่าผู้ประกอบการได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ หรือการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติ หรือการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตแก้ไขการประกอบกิจการให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือไม่

สำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นหลักการสำคัญอย่างยิ่งเกี่ยวกับการป้องกันล่วงหน้า เพราะการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการคาดหมายหรือทำนายว่าการประกอบกิจการตาม โครงการหรือกิจการนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด และจะมีมาตรการเพื่อลดและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินงานตาม โครงการหรือกิจการนั้น ๆ อย่างไรบ้าง ซึ่งการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมปัจจุบันเป็นหลักการ ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ซึ่งมาตรา 67 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อม ที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง” และในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

1.8 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

สำหรับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นหลักการที่กำหนดให้ผู้สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบที่จะต้องจ่าย ซึ่งหมายความว่า ผู้ที่ก่อมลพิษต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการจ่ายในสิ่งที่ทำให้สิ่งแวดล้อมเสียหาย โดยมีวิธีการ คือ นำเอาต้นทุนที่เกิดจากการก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม (environmental costs) หรือผลกระทบภายนอก (externality) เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ซึ่งหลักการดังกล่าวมีความสำคัญที่จะช่วยให้การแก้ปัญหาความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) ที่เกิดจากการไม่ได้คิดต้นทุนของสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้ต้นทุนสินค้าและบริการไม่สะท้อนถึงต้นทุนทางสังคมอย่างแท้จริง ทำให้เกิดการบริโภคและการผลิตที่ทำลายสิ่งแวดล้อม ซึ่งหลักการนี้เมื่อนำมาใช้กับทรัพยากรธรรมชาติ หรืออาจเรียกได้ว่า เป็นหลักการผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (User Pays Principle: UPP) กล่าวคือ เมื่อนักท่องเที่ยว หรือผู้ที่เข้ามาใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ในแหล่งท่องเที่ยวต้องมีความรับผิดชอบในฐานะที่เป็น ผู้ใช้ ต้องมีหน้าที่ในการจ่ายหากมีการทำลายสิ่งแวดล้อมอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติในแหล่งท่องเที่ยว

จากหลักการนี้ในปฎิญญาว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ได้กล่าวว่า หลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษไว้ในข้อ 16 ว่า “องค์กรของรัฐพึงใช้ความพยายามส่งเสริมมาตรการเพื่อกำหนดต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมและการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อสนับสนุน

หลักการที่ว่าผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากมลพิษนั้นเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ และโดยที่ไม่เป็นการบิดเบือนต่อหลักของการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ” โดยหลักนี้มีวิธีดำเนินการตามหลักการ กล่าวคือ

วิธีดำเนินการมาตรการตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมีหลายลักษณะ ดังนี้

(1) การควบคุมโดยตรง เช่น กำหนดความรับผิดชอบของเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับแหล่งกำเนิดมลพิษในความเสียหายจากแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น

(2) มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การเก็บภาษีมลพิษจากผู้มีส่วนก่อให้เกิดมลพิษ ทั้งผู้ใช้ทรัพยากร ผู้ผลิต และผู้บริโภค รวมทั้งค่าธรรมเนียมจากผู้ก่อมลพิษตามสัดส่วนของความเสียหายที่เกิดขึ้น

(3) มาตรการอุดหนุน เช่น การจ่ายเงินอุดหนุนแก่เอกชนเพื่อช่วยลดภาระด้านการลงทุน ในการดำเนินการป้องกันภาวะมลพิษในการประกอบกิจการหรือการช่วยเหลือทางด้านเทคโนโลยี ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

(4) มาตรการจูงใจ เช่น การลดภาระด้านภาษีอากรเกี่ยวกับการติดตั้งอุปกรณ์เพื่อการควบคุมมลพิษ รวมทั้งการจัดหาผู้เชี่ยวชาญเพื่อการดำเนินการดังกล่าว

สำหรับผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมีการรับรองและนำหลักนี้มาใช้อยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งอยู่ในกรอบแนวคิดเดิมและในส่วนที่ขยายออกไป มีกรอบแนวคิดเดิมของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายได้บัญญัติไว้ในส่วนที่ว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษให้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน รวมทั้งสิ่งแวดล้อมจากการแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิดนั้น และบัญญัติในส่วนแนวคิดที่ขยายออกไปในมาตรการส่งเสริม (Incentive) โดยให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในการติดตั้งและดำเนินการเพื่อลดมลพิษจากกระบวนการผลิต รวมทั้งให้การสนับสนุนการกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุนในกระบวนการลดมลพิษจากการผลิตในกิจการของตน ซึ่งหลักการนี้มีการดำเนินการจัดการโดยเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการ (Administrative Fees) การเรียกเก็บจากผู้ประกอบการ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ (User Fees/User Charges) เป็นการเรียกเก็บจากผู้ปล่อยมลพิษหรือผู้ใช้บริการเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการมลพิษ หรือเก็บค่าปรับ (Fines) เป็นการกำหนดให้มีการปรับหลังจากมีการกระทำผิดกฎหมายต่อสิ่งแวดล้อม และการเก็บภาษีการปล่อยมลพิษ (Pollution Tax) เป็นการเรียกเก็บจากผู้ปล่อยมลพิษตามปริมาณหรือประเภทของมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้มิติด้านเศรษฐศาสตร์ ซึ่งประกอบด้วย หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) หลักนี้ ศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ อธิบายไว้ว่า สัมพันธ์กับปริมาณมลพิษ

ที่ตัวก่อให้เกิดมลพิษมากต้องจ่ายมาก ในทางตรงกันข้าม ตัวก่อให้เกิดมลพิษน้อยต้องจ่ายน้อย ตามหลักการนี้จึงมีความสัมพันธ์กับต้นทุนการกำจัดมลพิษที่เกิดขึ้น โดยถือว่าตัวก่อมลพิษต้องรับผิดชอบต่อมลพิษที่เกิดขึ้น โดยคำนึงปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น จำนวนหรือปริมาณมลพิษ ประเภทของมลพิษ วิธีการกำจัดมลพิษซึ่งรวมไปถึงการเก็บรวบรวมและกำจัดด้วย การจัดเก็บจากตัวก่อมลพิษ ได้แก่ การจัดเก็บภาษีโดยเน้นไปตามประเภทและปริมาณของมลพิษเป็นเกณฑ์ ในลักษณะเป็นค่าธรรมเนียมในอัตราเดียว (Flat Rate) ไม่ว่าจะมียาจำนวนมากหรือจำนวนน้อยก็ตาม (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, 2543, หน้า 1-47)

ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้มีการกำหนดให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตอำนาจเช่นเดียวกัน มีการจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอยตามครัวเรือนโดยมีการเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บเป็นการดำเนินการจัดเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย ด้วยการคิดค่าบริการ

2. กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะและน้ำเสีย

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มีบัญญัติใน มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1) อนุรักษ์ฟื้นฟูหรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ (2) จัดการบำรุงรักษาได้ใช้ประโยชน์สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 65 รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย ยุทธศาสตร์ชาติเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา 57 รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ฟื้นฟู ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นและศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์คุ้มครอง บำรุงรักษาฟื้นฟูบริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุล และยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 58 การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้ ส่วนเสียของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างสำคัญที่รัฐต้องเร่งดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อ ประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการ ให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรม และโดยไม่ชักช้า

มาตรา 77 วรรคสอง ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้ง เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการ พิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกฉบับขึ้นตอนเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลง ไป

2.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

มีบทบัญญัติด้านการจัดการขยะ ดังนี้

มาตรา 16 ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และให้นำมาตรา 15 มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะอนุกรรมการ โดยอนุโลม

มาตรา 17 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่ง เป็นหนังสือเรียกให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

หรือวัตถุใด ๆ มาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้ ในกรณีที่เห็นสมควรคณะกรรมการอาจมอบหมายให้คณะอนุกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 16 คณะหนึ่งคณะใดเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าวแทนคณะกรรมการเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการนั้นได้

มาตรา 18 กำหนดให้การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นโดยราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ดำเนินการร่วมกับหน่วยงานอื่น หรืออนุญาตให้เอกชนเข้ามาดำเนินการก็ได้ มาตรา 20 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลได้

เหตุรำคาญ มาตรา 25 ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

(1) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือเถ้า หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของมีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองเป็นพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(2) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(3) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(4) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(5) เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

2.3 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน โดยมีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีบทบัญญัติห้ามเท หรือ ทิ้ง

กรวดหิน ดิน เลน ทราย หรือเศษวัสดุก่อสร้างลงในทางน้ำ รวมถึงการกรองไว้ หรือกระทำการใด ๆ ให้อัตถุดังกล่าวไหลหรือตกลงในทางน้ำไว้ในมาตรา 23 เพื่อการป้องกันมลพิษทางน้ำและคุ้มครองไม่ให้ทางน้ำเกิดการตื้นเขิน หรือขัดขวางการระบาย นอกจากนี้ยังมีการกำหนดห้ามเทปล่อย หรือระบายอุจจาระหรือปัสสาวะลงในทางน้ำไว้ในมาตรา 30 การห้ามเท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำ โสโครก หรือสิ่งอื่นใดลงในทางน้ำตามมาตรา 33 เป็นการป้องกันความสกปรก น้ำเน่าเสีย รวมถึงอาจทำให้ทางน้ำเป็นแหล่งแพร่เชื้อโรคได้ และในพระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตชุมชนเมือง การรักษาความสะอาดในที่สาธารณะ การดูแลรักษาสนามหญ้าต้นไม้ การห้ามทิ้งขยะและสิ่งปฏิกูลในที่สาธารณะ การห้ามโฆษณาด้วยวิธีโปรยหรือทิ้งใบปลิวในที่สาธารณะ การห้ามการขูด ขีด เขียน พ่นสี วาดภาพ หรือรูปรอยใด ๆ ที่กำแพง ถนน ต้นไม้หรืออาคารที่ติดกับถนนหรือที่อยู่ในที่สาธารณะ ตลอดจนการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยทั่วไปในที่สาธารณะ โดยมาตรา 4 ได้ให้คำนิยาม คำว่า “ทางน้ำ” “สิ่งปฏิกูล” และ “มูลฝอย” ไว้ดังนี้

ทางน้ำ หมายถึง “ทะเล ทะเลสาบ หาดทราย ชายทะเล อ่างเก็บน้ำ แม่น้ำ ห้วย หนอง คลอง คบคลอง บึง คู ลำราง และหมายความรวมถึงท่อระบายน้ำด้วย”

สิ่งปฏิกูล หมายถึง “อุจจาระ หรือปัสสาวะ และรวมตลอดถึงวัตถุอื่นใดซึ่งเป็นของโสโครก หรือมีกลิ่นเหม็น”

มูลฝอย หมายถึง “เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น ๆ”

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติด้านการจัดการขยะและน้ำเสีย มาตรา

“มาตรา 23 ห้ามมิให้ผู้ใดเท หรือทิ้งกรวด หิน ดิน ทราย เลน หรือเศษวัสดุก่อสร้างลงในทางน้ำ หรือกองไว้ หรือกระทำได้ประการใด ๆ ให้อัตถุดังกล่าวไหลหรือตกลงในทางน้ำ

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดหนึ่งจัดการขนย้ายวัตถุดังกล่าวออกไปให้ห่างจากทางน้ำภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด และถ้าการกระทำผิดดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำ หรือทำให้ท่อระบายน้ำ กู คลอง ตื้นเขิน ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งแก้ไขให้ทางน้ำดังกล่าวคืนสู่สภาพเดิม ถ้าละเลยเพิกเฉย นอกจากมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติต่อไป”

ความผิดตามมาตรา 23 นี้ คือ การเท ทิ้ง กรวด หิน ดิน ทราย เลน หรือเศษวัตถุก่อสร้างลงในทางน้ำ หรือกองไว้ในลักษณะที่วัตถุนั้นอาจไหลหรือตกลงในทางน้ำ ซึ่งถือเป็นความผิดทันทีเนื่องจากอาจทำให้เกิดการตื้นเขิน หรือขัดขวางการระบายน้ำของทางน้ำนั้น

“มาตรา 30 ห้ามมิให้ผู้ใดเท ปล่อย หรือระบายอุจจาระหรือปัสสาวะจากอาคาร หรือยานพาหนะลงในทางน้ำ”

มาตรานี้ห้ามการเท ปล่อย หรือระบายอุจจาระ หรือปัสสาวะจากอาคาร หรือยานพาหนะลงในทางน้ำซึ่งอาจเกิดความสกปรกเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้

“มาตรา 33 ห้ามมิให้ผู้ใดเท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอย น้ำโสโครก หรือสิ่งอื่นใดลงบนถนนหรือในทางน้ำ

ความในวรรคก่อนมิให้ใช้บังคับแก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองเรือ หรืออาคารประเภทเรือนแพซึ่งจอด หรืออยู่ในท้องที่ที่พนักงานท้องถิ่นยังไม่ได้จัดสวมสาธารณะ หรือภาชนะสำหรับทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย”

มาตรานี้ห้ามการเท ทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย หรือน้ำโสโครก ซึ่งอาจทำให้น้ำเน่าเสียหรือการแพร่ระบาดของเชื้อโรคได้ ยกเว้นผู้ที่อยู่อาศัยในเรือหรือเรือนแพซึ่งในท้องที่นั้นยังไม่มีการจัดทำสวมสาธารณะหรือภาชนะรองรับสิ่งปฏิกูลไว้ ซึ่งเป็นวิถีชีวิตของคนบางกลุ่มในอดีต

ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา 23 มาตรา 30 และมาตรา 33 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตามมาตรา 57

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

มีบทบัญญัติที่เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามกฎหมาย กล่าวคือ มาตรา 51 ให้ผู้ที่พบเห็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็น “ผู้เสียหาย” มีสิทธิดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ และมาตรา 49 กำหนดให้แบ่งค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบปรับแก่ผู้แจ้งความกึ่งหนึ่ง และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้จับกุมอีกกึ่งหนึ่ง

การกระจายอำนาจจะต้องมีกฎหมายกำหนดให้มีการกระจายอำนาจไว้ซึ่งยังมีอีกหลายฉบับที่ยังไม่มีบทบัญญัติกระจายอำนาจไว้จึงได้มีกฎหมายกลางที่จะนำไปใช้เพื่อการกระจายอำนาจ คือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางในการอุดช่องว่างของกฎหมายอื่นที่ยังไม่มีการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นและเพื่อให้เกิดแผนและขั้นตอนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

นอกจากนี้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจ

2.4 พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551

มาตรา 3 ได้กล่าวถึง “การบริการและพัฒนาการท่องเที่ยว” โดยให้คำนิยามหมายความว่า การจัดสร้างและพัฒนาปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยว การบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว การรักษาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยว การจัดกิจกรรมการท่องเที่ยว การพัฒนาบริการท่องเที่ยว การพัฒนาบุคลากรการท่องเที่ยว การสร้างและเผยแพร่องค์ความรู้ทางการท่องเที่ยว การสร้างสินค้าทางการท่องเที่ยว การรักษาความปลอดภัยทางการท่องเที่ยวหรือการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับแหล่งท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวหรืออุตสาหกรรมท่องเที่ยว ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมอันเป็นการสนับสนุนให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ประกอบกับในหมวด 3 แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยว มาตรา 17 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว กล่าวคือ เพื่อประโยชน์การรักษา ฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว หรือการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ คณะกรรมการอาจกำหนดให้เขตพื้นที่ใดเป็นเขตพัฒนาการท่องเที่ยวได้ โดยพิจารณาร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตพื้นที่ ทั้งนี้ ให้การรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของชุมชนในพื้นที่เพื่อประกอบการพิจารณาคด้วย

เขตพัฒนาการท่องเที่ยวตามวรรคหนึ่งจะกำหนดเป็นกลุ่มจังหวัด จังหวัด หรือพื้นที่เฉพาะก็ได้ โดยให้ออกเป็นกฎกระทรวงระบุชื่อของเขตพัฒนาการท่องเที่ยว และในกรณีจำเป็น ให้มีแผนที่สังเขปแสดงแนวเขตแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

2.5 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว” ไว้ในมาตรา 4 หมายความว่า ผู้ดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และในมาตรา 8 ทพท. มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ในข้อที่ 6 สืบราว วางแผนและดำเนินการ จัดสร้าง ส่งเสริม อนุรักษ์ ฟื้นฟู บูรณะ หรือพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยว ตลอดจนทรัพยากรทางการท่องเที่ยวและคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ ในพระราชบัญญัตินี้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีหน้าที่ที่ควรต้องรับผิดชอบและกำหนดให้ทพท.มีการดำเนินการส่งเสริม ฟื้นฟู บูรณะ พัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี รวมไปถึงการดำเนินการให้มีความสะอาด ไม่มีขยะ น้ำเสีย

2.6 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้กำหนดคำนิยามเกี่ยวกับ

“ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” หมายความว่า สิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติในบริเวณทะเลและชายฝั่ง รวมถึงพืชน้ำชายฝั่ง พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่ง คลอง คูแพรก ทะเลสาบ และบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ ที่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเลหรืออิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง เช่น ป่าชายเลน ป่าชายหาด

หาดที่ชายทะเล เกาะ หมู่บ้านทะเล ปะการัง ดอนหอย ฟีชและสัตว์ทะเล หรือสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้น เพื่อประโยชน์แก่ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง เช่น ปะการังเทียม แนวลดแรงคลื่น และการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง

“ชุมชนชายฝั่ง” หมายความว่า ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลหรือเกาะ

และในหมวด 2 ชุมชนชายฝั่ง ในมาตรา 16 กำหนดเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งพิจารณาให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติและจังหวัด

(2) ให้คำปรึกษาแก่ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงาน โครงการ หรือกิจกรรมของชุมชนในเรื่องดังกล่าว

(3) เผยแพร่ความรู้หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(4) เรื่องอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงการสนับสนุนและช่วยเหลือชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่อธิบดีกำหนด

2.7 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

เป็นกฎหมายที่ยกฐานะท้องถิ่นที่มีสภาพสมควรขึ้นเป็นเทศบาล และให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อจัดทำหน้าที่บริการสาธารณะตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ แต่ทั้งนี้ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่ ในปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้บัญญัติให้เทศบาลมี 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยเทศบาลแต่ละประเภทต่างก็มีหน้าที่ซึ่งต้องทำและอาจทำเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในเขตการปกครองของตนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 - 57 แตกต่างกัน สำหรับหน้าที่อำนาจที่ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ท้องถิ่นเป็นเมืองน่าอยู่ได้แก่อำนาจหน้าที่ดังนี้ คือ

(1) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

(2) รักษาความสะอาดที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

นอกจากนี้ หากเทศบาลประสงค์ที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กล่าวมาข้างต้น เทศบาลจำเป็นต้องตราเทศบัญญัติขึ้นใช้บังคับเพื่อเป็นฐานอำนาจรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของตนเสียก่อน โดยเทศบัญญัติที่ตราขึ้นนี้จะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของเทศบาล หรือมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติขึ้นได้ อีกทั้งต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมายอื่น โดยจะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติด้วยก็ได้ แต่ต้องไม่เกิน 1,000 บาท ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

ในประเด็นเรื่องอำนาจของเทศบาลในการตราเทศบัญญัติเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินี้ เคยมีความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามหนังสือข้อหารือทางกฎหมายถึงอธิบดีกรมประมงว่า กรณีที่เทศบาลตำบลคูเต่า จังหวัดสงขลามีความประสงค์จะตราเทศบัญญัติเพื่อจัดตั้งเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำบริเวณชายฝั่งทะเลขึ้นใช้บังคับด้วยตนเองนั้นไม่สามารถทำได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจในการตราเทศบัญญัติได้ แต่เทศบัญญัติที่ตราขึ้นนี้จะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย ในประเด็นเรื่องการจัดตั้งเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำหรือที่เรียกว่า “ที่รักษาพืชพันธุ์” นั้นพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการจังหวัดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี ดังนั้น การที่เทศบาลตำบลคูเต่า มีความประสงค์จะตราเทศบัญญัติที่มีเนื้อหาเป็นการกำหนดพื้นที่ห้ามทำการประมงหรือจับสัตว์น้ำ รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขการอนุญาตหรือกำหนดเครื่องมือทำการประมงหรือจับสัตว์น้ำขึ้นใช้บังคับด้วยตนเอง จึงเป็นการตราเทศบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ไม่สามารถทำได้ (หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นถึงอธิบดีกรมประมง ที่ มท 0804.3/8899 เรื่อง ข้อหารือปัญหาข้อกฎหมาย ลงวันที่ 3 กันยายน 2553 อ้างถึงใน กอบกุล ราชเนนาคร, 2555 หน้า 272-273)

2.8 พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

เป็นกฎหมายที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดในประเทศไทย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 66 – 68 โดยอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ท้องถิ่นเป็นเมืองน่าอยู่ได้แก่อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดทางน้ำ ที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในการนี้ หากองค์การบริหารส่วนตำบลประสงค์ที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตน ดังที่กล่าวมาข้างต้น องค์การบริหารส่วนตำบลก็จำเป็นต้องตราข้อบังคับตำบลในเรื่องนั้น ๆ ขึ้นใช้บังคับเสียก่อน โดยข้อบังคับตำบลที่ตราขึ้นนี้จะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลตราข้อบังคับตำบลขึ้นได้ อีกทั้งต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมายอื่น โดยจะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดข้อบังคับตำบลด้วยก็ได้ แต่ต้องไม่เกิน 500 บาท ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

2.9 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

เป็นกฎหมายที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ แต่มีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นเนื่องจากไม่มีเขตการปกครองในทางพื้นที่เป็นของตนเอง ทั้งนี้ เพราะกฎหมายต้องการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินกิจกรรมที่ต้องอาศัยความร่วมมือหรือประสานงานกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่อยู่ในเขตจังหวัด ซึ่งเป็นเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้เอง โดยลำพัง สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ท้องถิ่นเป็นเมืองน่าอยู่ คือ การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดประสงค์ที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตน ตามที่บัญญัติพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำเป็นจะต้องตราข้อบัญญัติขึ้นใช้บังคับเพื่อเป็นฐานอำนาจรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของตนเสียก่อน โดยข้อบัญญัติที่ตราขึ้นนี้จะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือมีกฎหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติขึ้นได้ อีกทั้งต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมายอื่นอีกด้วย โดยจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

2.10 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่จัดทำ

บริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62 บัญญัติไว้ โดยอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ท้องถิ่นเป็นเมืองน่าอยู่ ได้แก่อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (2) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย

อย่างไรก็ตาม เพื่อรองรับการใช้อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เมืองพัทยาจะต้องตราข้อบัญญัติขึ้นใช้บังคับเสียก่อน โดยข้อบัญญัติที่ตราขึ้นนี้จะต้องเป็นเรื่องที่มีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่แก่เมืองพัทยาไว้ หรือมีกฎหมายบัญญัติให้เมืองพัทยาดำเนินการข้อบัญญัติที่วางขึ้นได้ อีกทั้งจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมายอื่นอีกด้วย โดยจะกำหนดโทษจำคุกหรือโทษปรับหรือทั้งจำและปรับผู้ละเมิดข้อบัญญัติด้วยก็ได้ แต่จะกำหนดโทษจำคุกเกินกว่าหกเดือนและปรับเกินหนึ่งหมื่นบาทไม่ได้ ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

2.11 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 โดยอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครที่สามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการสิ่งแวดล้อมให้เป็นเมืองน่าอยู่ ได้แก่อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (2) ดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (3) พัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- (4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ในการนี้ หากกรุงเทพมหานครประสงค์ที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนดังที่กล่าวมาข้างต้น กรุงเทพมหานครก็จำเป็นต้องตราข้อบัญญัติในเรื่องนั้น ๆ ขึ้นใช้บังคับเสียก่อน โดยข้อบัญญัติที่ตราขึ้นนี้จะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร หรือมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครตราข้อบัญญัตินี้ได้ อีกทั้งต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมายอื่นด้วย โดยจะกำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือนและหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาทไม่ได้

ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

กล่าวโดยสรุปแล้ว นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ต่างก็บัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเอาไว้ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการสิ่งแวดล้อมให้แหล่งท่องเที่ยวทางทะเลมีทัศนียภาพที่สวยงาม

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

การวิจัยนี้ได้ทำการศึกษาการจัดการสิ่งแวดล้อมในสาธารณรัฐสิงคโปร์ และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่ได้รับการจัดอันดับว่ามีการจัดการสิ่งแวดล้อมได้ดี

1) สาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นประเทศขนาดเล็กที่เป็นเกาะ มีการปกครองเฉพาะในระดับรัฐบาลกลางไม่มีการปกครองส่วนท้องถิ่น มีพื้นที่รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติจำกัด แต่สิงคโปร์ก็มีการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยได้เป็นอย่างดี

การจัดการสิ่งแวดล้อมของสิงคโปร์ปรากฏตามรายงานฉบับ โครงการข้อมูลกฎหมายอาเซียนระยะต่อเนื่อง เรื่อง “กฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์และข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสังคม วัฒนธรรม การเมือง และความมั่นคงของสาธารณรัฐสิงคโปร์” อธิบายว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในสาธารณรัฐสิงคโปร์ มี 2 ฉบับ คือ Environmental Protection and Management Act, 1999 (Chapter 94A) และ Environmental Public Health Act, 1987 (Chapter 95) ซึ่งมีนโยบายในการรักษาสิ่งแวดล้อม แยกเป็น การจัดการขยะและน้ำเสีย ดังนี้

(1) Sewerage and Drainage Act, 1999 (Chapter 294)

- การจัดการขยะ

ปัญหาขยะของสาธารณรัฐสิงคโปร์ไม่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ กล่าวคือ จากจำนวนประชากรเติบโตเพิ่มมากขึ้นพร้อมกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้ขยะมีจำนวนเพิ่มขึ้นซึ่งการจัดการขยะในสิงคโปร์มีหน่วยงานเอกชนเป็นผู้รับสัมปทานดำเนินการทั้งหมด โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงาน Waste Management Department ของรัฐบาล เหตุผลที่ทำให้สาธารณรัฐสิงคโปร์ มีระบบการจัดการขยะที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการจัดวางยุทธศาสตร์ไว้เป็นอย่างดี โดยมีการกำหนดเป้าหมายไว้ว่าในอนาคตสิงคโปร์จะต้องเป็นเมืองที่ปราศจากขยะ

(Zero Waste) และเล็งเห็นความสำคัญของจุดเล็ก ๆ อย่างประชาชน รัฐบาลจึงได้ขอความร่วมมือจากภาคประชาชนในการจัดเก็บและคัดแยกขยะกันตั้งแต่ภายในครัวเรือน โดยจำเป็นต้องทิ้งขยะให้เป็นเวลา และเสียค่าธรรมเนียมในการจัดการให้กับทางรัฐบาล นับเป็นอีกหนึ่งวิธีในการปลูกฝังจิตสำนึกและสร้างวินัยให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงความสำคัญของการแยกขยะเป็นอย่างดี

การจัดการขยะในสาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นหน้าที่ของกระทรวงสิ่งแวดล้อมโดยมีกฎหมายอนามัยและสิ่งแวดล้อมเพื่อการสาธารณสุข (The Environmental Public Health Act, 1987: EPHA) กระทรวงสิ่งแวดล้อมมีการวางแผนด้านสิ่งแวดล้อม ควบคุมอาคาร คุณแล่น้ำเสียและคุณภาพอากาศ และควบคุมของเสียอันตราย และการจัดการขยะชุมชนมีการจัดการที่เรียกว่า Singapore Green Plan โดย รมรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม และช่วยการลดปริมาณมูลขยะด้วยวิธีการต่าง ๆ ขยะปนเปื้อนจากสถานพยาบาล เช่น ขยะติดเชื้อ ของมีคม ขยะมีพิษ ยาหมดอายุ สารเคมี ฯลฯ จะต้องถูกแยกด้วยถุงสีม่วง ขยะปนเปื้อนรังสีถูกแยกด้วยถุงสีแดง และได้รับการดูแลและกำจัดเป็นพิเศษ ส่วนขยะทั่วไปใช้ถุงสีดำ และกำจัดด้วยการเผาทิ้ง ผู้ที่รับกำจัดขยะอันตรายจะดำเนินการได้ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบการ (วิชัย โสสุวรรณจินดา, ออนไลน์, 2562)

การจัดการขยะในสาธารณรัฐสิงคโปร์ นั้นมีการจัดการอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพ โดยสาธารณรัฐสิงคโปร์มีการกำหนดเป้าหมายให้สาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นเมืองที่ปราศจากขยะในอนาคต ดังนั้นจึงได้มีการดำเนินการโดยการขอความร่วมมือจากประชาชนในการจัดเก็บและคัดแยกขยะ มีการรณรงค์ให้ใช้วัสดุรีไซเคิล การขอความร่วมมือจากภาคเอกชนให้มีการผลิตวัสดุที่สามารถจะรีไซเคิลได้ทั้งหมด กำหนดเวลาในการจัดเก็บขยะให้ประชาชนนำมาทิ้งให้เป็นเวลา และจัดเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บโดยแยกตามขนาดหรือประเภทของครัวเรือนหรือสถานประกอบการ (เขตไท ลังการ์พินธุ์, 2556, หน้า 47) การจัดการขยะของสาธารณรัฐสิงคโปร์จึงมีเป้าหมายเพื่อลดขยะให้น้อยลงจนไม่มีขยะในประเทศ โดยใช้วิธีการที่มาจากจัดการโดยประชาชนเนื่องจากประชาชนเป็นผู้ผลิตขยะจึงต้องร่วมกันจัดการขยะโดยใช้วิธีการคัดแยกขยะก่อนทิ้ง และใช้ถุงพลาสติกสีจำแนกประเภทขยะเพื่อนำไปกำจัดได้ถูกวิธี และถูกประเภท

- การจัดการน้ำเสีย

การจัดการคุณภาพน้ำในสาธารณรัฐสิงคโปร์ มี National Environment Agency (NEA) มีหน้าที่ในการควบคุมมลพิษทางน้ำและคุณภาพในระบบท่อน้ำทิ้งของสาธารณรัฐสิงคโปร์ เช่นเดียวกับแหล่งน้ำและพื้นที่ชายฝั่งทะเล โดยน้ำเสียทั้งหมดจะต้องถูกปล่อยในระบบท่อน้ำทิ้งสาธารณะ ทั้งนี้ การปล่อยน้ำเสียลงท่อระบายน้ำเปิด คลอง และ แม่น้ำ จะอยู่ภายใต้การควบคุมโดย Environment Protection and Management Act, 1999 (พ.ศ.2542) (EPMA) และ NEA's Pollution

Control Department (PCD) ส่วนทางด้าน การปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องได้รับการบำบัดน้ำเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ระบุไว้ก่อนที่จะถูกปล่อยลงท่อระบายน้ำหรือแม่น้ำลำคลอง

กฎหมายที่เกี่ยวกับระบบท่อน้ำและการระบายน้ำหรือของเสียทางท่อในสาธารณรัฐสิงคโปร์ คือ Sewerage and Drainage Act, 1999 (Chapter 294) ตราขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2554 เพื่อกำกับดูแลการสร้าง บำรุงรักษา ปรับปรุง ควบคุมการปฏิบัติการ และการใช้งานระบบท่อระบายน้ำ รวมถึงการเก็บภาษีจากการระบายของเสียที่เป็นของเหลวจากสถานประกอบการ (Sewage and trade effluent) โดยมีหน่วยงานที่กำกับดูแล คือ Public Utilities Board (PUB) (กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, ออนไลน์, 2562)

การดำเนินการจัดการขยะและน้ำเสียของสาธารณรัฐสิงคโปร์สรุปได้ว่าสิงคโปร์ใช้วิธีการให้สัมปทานแก่เอกชนภายใต้นโยบายการเป็นประเทศที่ปราศจากขยะ (Zero Waste) ด้วยเหตุนี้ทำให้สาธารณรัฐสิงคโปร์มีระบบการจัดการที่ยอดเยี่ยม สิ่งหนึ่งที่สาธารณรัฐสิงคโปร์มีก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดเก็บ และคัดแยกขยะกันตั้งแต่ภายในครัวเรือน โดยจำเป็นต้องทิ้งให้เป็นเวลา และเสียค่าธรรมเนียมในการจัดการให้กับทางรัฐบาล นับเป็นอีกหนึ่งวิธีในการปลูกฝังจิตสำนึกและสร้างวินัยให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงความสำคัญของการแยกขยะเป็นอย่างดี สาธารณรัฐสิงคโปร์ใช้วิธีการขอความร่วมมือจากประชาชนในการจัดเก็บและคัดแยกขยะ รณรงค์ให้ใช้วัสดุรีไซเคิล การขอความร่วมมือจากภาคเอกชนให้มีการผลิตวัสดุที่รีไซเคิลได้ทั้งหมด กำหนดเวลาในการจัดเก็บขยะให้ประชาชนนำขยะมาทิ้งให้เป็นเวลา และจัดเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บขยะโดยแยกตามขนาดหรือประเภทของครัวเรือนหรือสถานประกอบการ ทำให้ประชาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์มีวินัย สำหรับการสร้างความตระหนักในปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นส่งผลให้เป็นการลดปริมาณขยะได้ดีมาก มีการแยกขยะปนเปื้อนจากสถานพยาบาล เช่น ขยะติดเชื้อ ขยะของมีคม ขยะมีพิษ ยาหมดอายุ สารเคมี โดยใช้ถุงสีแสดงประเภทขยะตามที่คัดแยกไว้

ในส่วนการจัดการเรื่องน้ำเสีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ใช้การควบคุมระบบท่อน้ำทิ้งก่อนที่จะทิ้งลงสู่แหล่งน้ำและพื้นที่ชายฝั่งทะเล โดยน้ำเสียทั้งหมดจะต้องถูกปล่อยลงในระบบท่อน้ำทิ้งสาธารณะ ทั้งนี้ การปล่อยน้ำเสียลงท่อระบายน้ำเปิด คลอง และ แม่น้ำ จะอยู่ภายใต้การควบคุมโดย Environment Protection and Management, 1999 (EPMA) และ NEA's Pollution Control Department (PCD) ส่วนทางด้าน การปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องได้รับการบำบัดน้ำเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ระบุไว้ก่อนที่จะถูกปล่อยลงท่อระบายน้ำหรือแม่น้ำลำคลองเช่นเดียวกัน ทั้งนี้สาธารณรัฐสิงคโปร์มีการเก็บภาษีจากการระบายของเสียที่เป็นของเหลวจากสถานประกอบการ (Sewage and trade effluent) เพื่อเป็นการควบคุมที่มีมาตรฐานของสาธารณรัฐสิงคโปร์

- การจัดการตลาด

การจัดการศูนย์อาหาร (Hawker Centers) และตลาดปัจจุบันนี้ NEA ได้ดูแลจัดการ และควบคุมการจัดการศูนย์อาหารและตลาดในสาธารณรัฐสิงคโปร์จำนวน 107 แห่ง ซึ่ง NEA จะทำหน้าที่ในการดูแลในเรื่องใบอนุญาตและด้านสุขอนามัยให้มีคุณภาพอยู่เสมอ การทำความสะอาดที่สาธารณะ NEA ได้ทำงานอย่างใกล้ชิดกับประชาชน ภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อที่รวบรวมชุมชนให้หันมาใส่ใจรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาด โดย NEA ได้ออกมาตรการบังคับใช้อย่างเข้มงวด เช่น ค่าปรับ ถ้ามีการทำผิดกฎรักษาความสะอาด นอกจากนี้ NEA ยังได้ส่งเสริมการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการรักษาความสะอาดที่สาธารณะด้วย

กฎหมาย Environmental Public Health Act, 1987 (พ.ศ. 2530) มุ่งเน้นการปกป้องสิ่งแวดล้อมในชุมชน ตามมาตรการที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 ถึงมาตรา 20 แห่ง Environmental Public Health Act 1987 (Chapter 95) ห้ามมิให้มีการตั้งร้านค้า แผงลอย หรือหาयरเพื่อจำหน่ายอาหารหรือสินค้าในที่สาธารณะ หรือบนถนน ผู้ประกอบการที่มีใบอนุญาตทุกรายต้องรักษาความสะอาดของสถานประกอบการ (กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, ออนไลน์, 2562)

2) ประเทศญี่ปุ่น

(1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะ

ประเทศญี่ปุ่นใช้ Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. of 1970 (พ.ศ. 2513) เป็นกฎหมายที่บริหารจัดการเกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหาขยะมูลฝอยของประเทศญี่ปุ่น ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีพื้นที่จำกัดแต่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น และประสบกับปัญหาการจัดการขยะและของเสียอย่างรุนแรงในอดีตเนื่องจากขาดแคลนสถานที่ฝังกลบขยะและของเสีย เพราะแม้เทคโนโลยีจัดการขยะและของเสียจะก้าวหน้าเพียงไร แต่สุดท้ายจะยังเหลือ “กาก” ที่จะต้องนำมาฝังกลบในสถานที่สำหรับการฝังกลบต่อไป ในขณะที่เดียวกันสถานที่จัดการขยะและของเสียและฝังกลบกากนั้นเป็นสิ่งที่ประชาชนไม่ประสงค์จะให้มีในเขตท้องที่ของตน จนแอบมีการลักลอบนำขยะและของเสียต่าง ๆ ไปทิ้งในที่อื่น ๆ รวมทั้งการแอบนำไปทิ้งทะเล และการทิ้งขยะอุตสาหกรรมได้กลายเป็นปัญหาใหญ่ขึ้นมาเมื่อบริษัทอุตสาหกรรมเคมียักษ์ใหญ่แห่งหนึ่งปล่อยน้ำในกระบวนการผลิตที่เจือปนด้วยสารปรอททิ้งลงไปในอ่าวมินะมะตะ จนทำให้ผู้คนจำนวนมากมีอาการวิกลจริตอย่างอ่อน ๆ กริรร้อง นัยน์ตาดำขายกว้างเล็กน้อย ลิ่นแห้ง แต่ไม่พบสาเหตุของการผิดปกติ แขนขาเคลื่อนไหวลำบาก มีการกระตุกตัวแข็ง แขนขาบิดงออย่างรุนแรง เพราะโรคนี้แสดงผลต่อระบบประสาทส่วนกลาง กว่าที่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าโรคนี้เกิดจากสาเหตุใดก็ต้องใช้เวลาหลายปีเนื่องจากอิทธิพลของบริษัทดังกล่าว ซึ่งโรคนี้เป็นที่รู้จักกันทั่วโลกในเวลาต่อมาในชื่อ “โรคมินะมะตะ” การค้นพบสาเหตุของโรคทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นตระหนักว่า

การจัดการขยะและของเสียและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะนั้นเป็นปัญหาระดับชาติที่ประชาชนทั่วไป ผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือกันแก้ไข และทางออกที่ดีที่สุดมิใช่การกำจัดขยะ หากแต่ต้องใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าที่สุด (Efficient Use) เพื่อให้เหลือขยะหรือของเสียน้อยที่สุด โดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้กำหนดวิสัยทัศน์ของประเทศว่าในที่สุดแล้วญี่ปุ่นต้องหลุดพ้นจากการเป็นสังคมเศรษฐกิจที่มีขยะและของเสียจำนวนมาก เพื่อเป็นสังคมที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าที่สุด

กฎหมายการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศญี่ปุ่น ประเทศญี่ปุ่นมีระบบการบริหารจัดการขยะและของเสีย โดยที่บทนิยามของคำว่า “waste” ใน Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970 (พ.ศ. 2513) อันเป็นกฎหมายหลักว่าด้วยการบริหารจัดการขยะและของเสียของญี่ปุ่นได้นิยามให้ “Waste” หมายถึง ขยะใน ความหมายอย่างแคบด้วย ดังนั้นผู้เขียนจึงขอใช้คำว่า “ของเสีย” แทน “ขยะและของเสีย” ตามประเภทของเสีย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการของเสียได้กำหนดมาตรฐานการจัดการของเสีย อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้อง และบทลงโทษไว้ชัดเจน โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่นมีหลายฉบับ แต่ที่สำคัญ ได้แก่

- Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970 (พ.ศ. 2513)
- Enforcement Ordinance of Waste Management and Public Cleansing Act (Ordinance No. 300 of 1971 (พ.ศ. 2514)
- Act on Promotion of Effective Utilization of Resources (Act No. 48 of 1991)
- Basic Environment Act (Act No. 91 of 1993 (พ.ศ. 2536)
- Act on the Promotion of Sorted Collection and Recycling of Containers and Packaging (Act No.112 of 1995)
- The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society (Act No. 110 of 2000)

ทั้งนี้ Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970 พ.ศ. 2513) นั้นถือว่าเป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น โดยในที่นี่ขอแบ่งการศึกษาออกเป็น ดังนี้

(1) การแบ่งประเภทของเสีย ก่อนการตรากฎหมาย Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) ญี่ปุ่นไม่มีการแบ่งแยกประเภทของเสียและใช้วิธีทิ้งรวม ๆ กันแล้วนำไปฝังกลบ (Waste Landfill) หรือเผาทำลายในพื้นที่ที่กำหนดไว้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง แต่การฝังกลบนี้ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและมีผลกระทบต่อสุขภาพ

ของประชาชนอย่างมากและนับวันปริมาณขยะก็เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อเป็นเช่นนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ยินยอมให้ใช้พื้นที่ของตนเป็นพื้นที่ฝังกลบของเสียที่มีได้เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ของตน ดังนั้น จึงมีการลักลอบนำขยะและของเสียต่าง ๆ ไปทิ้งในท้องถิ่นอื่นอยู่เสมอจนเกิดข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่เนื่อง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่นครหลวงโตเกียวในปี ค.ศ. 1965 ซึ่งเรียกกันจนติดปากว่า “สงครามขยะแห่งโตเกียว” รวมทั้งการแอบนำไปทิ้งทะเลจนก่อให้เกิดโรคมินะมะตะขึ้น ดังกล่าวข้างต้น “สงครามขยะแห่งโตเกียว” เกิดขึ้นจากข้อขัดแย้งเกี่ยวกับที่ฝังกลบขยะและโรงจัดการขยะ 3 กรณีหลัก ดังนี้

(1.1) กรณีที่ฝังกลบขยะในเขต Koto โตเกียวได้สร้างที่ทิ้งและเก็บขยะไว้ในเขต Koto ของกรุงโตเกียวตั้งแต่ปี ค.ศ. 1655 โดยนับแต่นั้นมาเป็นระยะเวลากว่า 300 ปี เขต Koto ได้ถูกจัดให้เป็นเขตสำหรับการจัดการขยะขั้นสุดท้ายมาโดยตลอด ต่อมาในปี ค.ศ. 1957 ได้มีการสร้างเกาะ Yume no Shima (เกาะแห่งความฝัน) เพื่อใช้สำหรับฝังกลบขยะไว้ในบริเวณชายฝั่งในเขต Koto โดยก่อนการก่อสร้างจังหวัดโตเกียวได้ให้สัญญาแก่ประชาชนในพื้นที่ว่าจะระมัดระวังไม่ให้เกิดปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ประชาชนยินยอมให้จังหวัดโตเกียวจัดตั้งสถานที่ดังกล่าวในเขตของตน แต่ภายหลังจังหวัดโตเกียวไม่ได้รักษาสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนและได้สร้างสถานที่ฝังกลบขยะที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนในเขต Koto เป็นอย่างมาก ต่อมาในปี ค.ศ. 1964 เมื่อจังหวัดโตเกียววางแผนการสร้าง New Yume no Shima เพื่อเป็นสถานที่ฝังกลบขยะแห่งใหม่ในเขต Koto ประชาชนจึงได้รวมตัวกันต่อต้านการสร้างสถานที่ฝังกลบขยะดังกล่าว

(1.2) โรงจัดการขยะในเขต Sugunami โตเกียวได้ริเริ่มแผนโครงการก่อสร้างโรงจัดการขยะในเขต Sugunami แต่เนื่องจากเป็นสถานที่ซึ่งสร้างขึ้นเพื่อการแยกขยะ โดยในปี ค.ศ. 1966 ได้มีแผนการจัดตั้งโรงจัดการขยะ โดยได้คัดเลือกสถานที่ให้เป็น Takaido ในเขต Sugunami แต่มิได้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่จึงทำให้เกิดการต่อต้านอย่างรุนแรงจากประชาชนว่าโตเกียวไม่เลือกสร้างโรงจัดการขยะในเขตอื่น โดยมีสาเหตุที่แท้จริงมาจากแรงกดดันทางการเมืองหรือความสัมพันธ์ส่วนบุคคล

(1.3) ความขัดแย้งระหว่างเขต Koto และเขต Sugunami ในปี ค.ศ. 1971 จังหวัดโตเกียวได้ขอให้มีการฝังกลบขยะต่อเนื่องที่ New Yume no Shima ไปจนถึงปี ค.ศ. 1975 แต่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เขต Koto ได้ต่อต้านอย่างรุนแรงเนื่องจากเป็นเขตเดียวในโตเกียวที่มีการจัดการฝังกลบขยะซึ่งก่อให้เกิดมลพิษและความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยเป็นอย่างมาก โดยในขณะนั้นขยะร้อยละ 70 ในทั้งหมด 23 เขต ในโตเกียวจะถูกขนถ่ายโดยรถขยะผ่านตัวเมือง

ของเขต Koto ไปยัง New Yume no Shima ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาคลื่นเอนาเหม็น แมลงวัน การจราจรติดขัดอุบัติเหตุทางรถยนต์ซึ่งนำความเดือดร้อนมาสู่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในละแวกนั้นอย่างรุนแรง ในการนี้ สภาเขต Koto ได้เสนอหลักการใหม่เกี่ยวกับการจัดการขยะแก่เขตต่าง ๆ ในโตเกียว โดยเสนอให้แต่ละเขตจัดการขยะภายในเขตของตนเอง โดยได้ดำเนินการแจ้งเวียนคำถามเกี่ยวกับการจัดการขยะต่อเขตอื่น ๆ และประกาศว่าหากเขตอื่นไม่ให้ความร่วมมือในการตอบคำถาม เขต Koto จะไม่อนุญาตให้รถขนขยะเข้ามาในเขต Koto ซึ่งทำให้นาย Ryokichi Minobe ผู้ว่าราชการจังหวัดโตเกียวในขณะนั้นได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและออกมาประกาศสงครามกับขยะเพื่อแสดงเจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยในเดือนตุลาคม ปีเดียวกันได้มีการยอมรับในหลักการของเขต Koto ที่เสนอหลักการให้แต่ละเขตจัดการขยะภายในเขตของตนเอง ขณะเดียวกันในส่วนของปัญหาเกี่ยวกับการสร้างโรงจัดการขยะในเขต Suginami นั้นได้มีการเสนอชื่อใหม่ โดยรวม Takaido ในเขต Suginami ไว้ด้วย แต่เนื่องจากประชาชนในสถานที่ใหม่ที่ถูกเสนอชื่อได้ต่อต้านการก่อสร้างอย่างรุนแรง การก่อสร้างโรงจัดการขยะจึงได้หยุดไปชั่วคราว

ต่อมาในปี ค.ศ. 1972 โตเกียวได้จัดให้มีที่รวมขยะเป็นการเฉพาะสำหรับช่วงเทศกาลปีใหม่ที่มีปริมาณขยะมากขึ้น โดยจัดตั้งในเขตทั้งสิ้น 8 แห่งและจะให้เป็นที่พักขยะก่อนการนำไปรวม ในที่จัดการขยะต่อไป โดยประชาชนในเขต Suginami ซึ่งเป็นหนึ่งในรายชื่อเขตที่ได้รับการเสนอชื่อได้ต่อต้านการสร้างสถานที่อย่างรุนแรง โดยเขต Koto ซึ่งมีข้อพิพาทอยู่ ได้ต่อต้านเขต Suginami ว่าเป็นเขตที่มี “Territory Egoism” และได้ขัดขวางการเข้าออกของรถขนขยะจากเขต Suginami ซึ่งทำให้สงครามต่อขยะกลายมาเป็นสงครามขยะระหว่างเขต Koto และเขต Suginami ทั้งนี้ ความขัดแย้งในครั้งนี้นำมาซึ่งการปรับใช้หลักการจัดการขยะภายในเขตของตนเองตามที่เขต Koto เสนอ โดยในปัจจุบันโตเกียวมีโรงจัดการขยะทั้งสิ้น 21 แห่งกระจายอยู่ในเขตต่าง ๆ ของโตเกียวและไม่ได้จำกัดอยู่ในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเช่นที่ผ่านมา

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลญี่ปุ่นจึงตระหนักว่าการจัดการของเสียและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะนั้นเป็น “ปัญหาระดับชาติ” ที่ประชาชนทั่วไป ผู้ประกอบการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือกันแก้ไข ทำให้เกิดแนวคิดในการตรากฎหมายจัดการของเสียและการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะขึ้น โดยในขั้นแรกจะต้องมีการจำแนกประเภทของเสียก่อนเนื่องจากของเสียแต่ละประเภทรูปแบบการใช้วิธีการจัดการและกำจัดที่แตกต่างกัน เช่น ของเสียครัวเรือนทั่ว ๆ ไปสามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อได้ หรือกำจัดโดยการฝังกลบได้ การขนส่งของเสียไปกำจัดก็ไม่ต้องใช้กรรมวิธีที่ยุ่งยากมากนัก แต่ถ้าเป็นขยะอุตสาหกรรมอาจต้องใช้กรรมวิธีพิเศษ เป็นต้น จากนั้นจะกำหนดชัดเจนว่าใครมีหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไรในการบริหารจัดการของเสียและการจัดการของเสียมีขั้นตอนอย่างไรและมีมาตรฐานอย่างไร

มาตรา 2 แห่ง Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) จึงบัญญัติบทนิยามคำว่า “ของเสีย” ไว้ชัดเจนว่า หมายถึง ขยะ ขยะขนาดใหญ่ ถ่าน โคลน สิ่งปฏิกูล ของเสียประเภทน้ำมัน ของเสียประเภทกรด ของเสียประเภทที่เป็นต่าง ซากสัตว์ที่เสียชีวิตแล้ว รวมถึงของสกปรกและของที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้วประเภทอื่น ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในสถานะที่เป็นของแข็งหรือของเหลว และได้แบ่งของเสียออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ ดังนี้

1. ของเสียทั่วไป (General waste) หมายถึง ของเสียที่นอกเหนือจากของเสียจากอุตสาหกรรม

2. ของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ (Special control general waste) หมายถึง ของเสียทั่วไปที่มีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดการระเบิด มีพิษ แพร่เชื้อหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของคนหรือสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตตามที่กำหนดไว้ใน Cabinet Order

3. ของเสียจากอุตสาหกรรม (Industrial waste) หมายถึง ของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการตามที่กำหนดไว้ใน Cabinet Order เช่น ถ่าน โคลน ของเสียประเภทน้ำมัน ของเสียประเภทกรด ของเสียประเภทที่เป็นต่าง ของเสียประเภทพลาสติก เป็นต้น รวมตลอดทั้งของเสียที่มีการนำเข้ามา (Import) หรือของเสียที่ผู้ที่เข้าประเทศญี่ปุ่นนำติดตัวเข้ามา

4. ของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมพิเศษ (Special control industrial waste) หมายถึง ของเสียจากอุตสาหกรรมที่มีลักษณะอาจก่อให้เกิดระเบิด มีพิษ แพร่เชื้อหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของคนหรือสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตตามที่กำหนดไว้ใน Cabinet Order อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติได้มีการแบ่ง “ของเสียทั่วไป” ออกเป็นของเสียทั่วไปจากบ้านเรือน ของเสียทั่วไปจากสถานประกอบการและของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ ส่วน “ของเสียจากอุตสาหกรรม” แบ่งเป็น ของเสียจากอุตสาหกรรมตามคำนิยามในกฎหมาย ของเสียจากอุตสาหกรรมที่กำหนดใน Cabinet Order และของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมพิเศษ

(2) กระบวนการจัดการของเสีย ในประเทศญี่ปุ่นแบ่งกระบวนการจัดการของเสียออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. การเก็บของเสีย (Collection)
2. การขนส่งของเสียไปยังสถานที่จัดการของเสีย (Transportation)
3. การคัดแยกและย่อยสลาย (Intermediate treatment)
4. การกำจัดของเสีย (Disposal)

ทั้งนี้ ของเสียแต่ละประเภทจะมีวิธีการจัดการและผู้รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

(1) กระบวนการจัดการของเสียทั่วไป (General waste) ตาม Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970 (พ.ศ. 2513) นั้น ถ้าเป็นของเสียทั่วไปจากครัวเรือน เทศบาลมีหน้าที่จัดเก็บมาดำเนินการ แต่หากเป็นของเสียทั่วไปที่เกิดจากสถานประกอบการ มาตรา 3 กำหนดให้สถานประกอบการจัดการของเสียขั้นกลางโดยการเผา การสลายด้วยความร้อนและการนำกลับมาใช้ใหม่อันเป็น “การดูแลขั้นกลาง” (Intermediate treatment) แต่การกำจัดของเสียขั้นสุดท้ายจะต้องส่งมาที่สถานที่กำจัดของเสียที่ทางเทศบาลได้จัดไว้ ทั้งนี้ เทศบาลแต่ละแห่งสามารถใช้วิธีการจัดการของเสียได้เอง ส่วนขั้นตอนในการจัดการของเสียของเทศบาลนั้นแบ่งออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การจัดทำแผนการจัดการของเสียทั่วไป (มาตรา 6) เทศบาลมีหน้าที่ต้องกำหนดแผนในการจัดการของเสียทั่วไปในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนซึ่งแผนดังกล่าวจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการประเมินปริมาณของเสียที่จะเกิดขึ้นและปริมาณที่จะกำจัด กำหนดนโยบายในการป้องกันการปล่อยของเสีย แบ่งประเภทการจัดเก็บของเสีย โดยแบ่งตามประเภทของเสีย กำหนดมาตรฐานสำหรับการจัดการของเสียอย่างเหมาะสมและวิธีการสำหรับผู้ปฏิบัติกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดให้มีสถานที่จัดการของเสียทั่วไป

2. การเก็บของเสีย ตามมาตรา 6 (2) ให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลในการจัดเก็บของเสียจากครัวเรือนที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตนซึ่งเป็นของเสียที่มีการแยกประเภทโดยครัวเรือนในขั้นต้นมาแล้ว ทั้งนี้ ครัวเรือนต้องแยกของเสียตามประเภทที่เทศบาลกำหนดซึ่งเทศบาลแต่ละแห่งอาจกำหนดแตกต่างกันได้

3. การขนส่งของเสีย ตามมาตรา 6 (2) การขนส่งของเสียที่จัดเก็บจากครัวเรือนเพื่อนำไปกำจัดต้องดำเนินการตามวิธีที่กำหนด

4. การกำจัดของเสีย มาตรา 6 (2) มิได้กำหนดอย่างชัดเจนว่าเทศบาลจะต้องดำเนินการกำจัดของเสียด้วยวิธีการใดแต่เมื่อพิจารณาประกอบกับ Enforcement Ordinance of Waste Management and Public Cleansing Act (Ordinance No. 300 of 1971) บทที่ 2 (ขยะทั่วไป) แล้วพบว่าการกำหนดมาตรฐานการกำจัดของเสียในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ การเผา (Incineration) การสลายด้วยความร้อน (Pyrolysis) การนำกลับมาใช้ใหม่ (Reuse) และการฝังกลบ (Landfill) เป็นต้น ทั้งนี้ การเผา การสลายด้วยความร้อนและการนำกลับมาใช้ใหม่นั้นเป็นการดูแลขั้นกลาง (Intermediate treatment) ส่วนการฝังกลบถือเป็น “การกำจัดของเสียขั้นสุดท้าย” (Final Disposal)

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะกำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดการของเสีย แต่หากเทศบาลไม่สามารถดำเนินการจัดการของเสียได้หรือดำเนินการได้ลำบาก เช่น การจัดการของเสียทั่วไปจากโรงงานหรือสถานประกอบการที่มีปริมาณมาก ๆ หรือการจัดเก็บของเสียที่หาก

ดำเนินการในเวลากลางวันอาจก่อให้เกิดปัญหาการจราจรหรือมีความจำเป็นประการอื่นอันทำให้ต้องดำเนินการจัดเก็บในช่วงเวลากลางคืนหรือการจัดเก็บของเสียประเภทถังเกรอะที่ตามปกติจะต้องทำความสะอาดตัวถังด้วย เป็นต้น ในกรณีดังกล่าวเทศบาลสามารถอนุญาตให้บุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ดำเนินการแทนได้ (มาตรา 7 (5) และ (10)) และการจัดให้มีสถานที่จัดการของเสียทั่วไปนั้นตามปกติแล้วเป็นหน้าที่ของเทศบาลในการลงทุน แต่ในกรณีที่เทศบาลไม่สามารถจัดการได้ก็สามารถที่จะอนุญาตให้บุคคลอื่นมาดำเนินการได้ โดยใช้ระบบการอนุญาตทางปกครอง ดังนั้น ในกรณีที่ภาคเอกชนที่ประสงค์จะจัดตั้งโรงจัดการของเสียจะต้องยื่นขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดของพื้นที่นั้น (มาตรา 8)

(2) กระบวนการจัดการของเสียจากอุตสาหกรรม (Industrial waste) Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970) กำหนดให้ผู้ซึ่งก่อให้เกิดของเสียหรือผู้ประกอบการที่ก่อให้เกิดของเสียมีหน้าที่จัดการของเสียที่ตนก่อให้เกิดขึ้น (มาตรา 3 และมาตรา 11) แต่ผู้ซึ่งก่อให้เกิดของเสียอาจจ้างผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการกำจัดของเสียจากจังหวัดต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการได้ แต่กรณีที่เป็นหรือกรณีที่ต้องการให้มีการกำจัดของเสียจากอุตสาหกรรมอย่างถูกต้องและเหมาะสม เทศบาลหรือจังหวัดสามารถดำเนินการกำจัดของเสียจากอุตสาหกรรมได้ (มาตรา 11) ในกรณีที่ผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการขนส่งและกำจัดของเสียด้วยตนเองผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ใน Cabinet Order นอกจากนี้ในขั้นตอนการจัดการของเสียตั้งแต่ขั้นตอนแรกจนถึงขั้นตอนการขนส่งของเสียไปกำจัดผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการตามมาตรฐานด้านเทคนิคตามที่กฎกระทรวงสิ่งแวดล้อมกำหนดโดยการจัดการของเสียนั้น จะต้องไม่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ กฎหมาย Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970) ก็ได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบและกำหนดบทลงโทษในกรณีที่ไม่ได้มีการดำเนินการตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 (5) และมาตรา 19 (6) กล่าวคือ ในกรณีที่มีการทิ้งของเสียหรือการจัดการของเสียที่ผิดกฎหมายและเป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมหรืออาจจะก่อให้เกิดการทำลายสิ่งแวดล้อม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะกำหนดระยะเวลาให้มีการกำหนดมาตรการในการกำจัดสิ่งที่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมนั้นต่อผู้ที่ทำหน้าที่กำจัดของเสีย นอกจากนี้ ในกฎหมายฉบับนี้ยังมีการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ดำเนินการจัดการของเสียอย่างผิดกฎหมายด้วย ส่วนการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (จังหวัดและเทศบาล) จะดำเนินการจัดการของเสียจากอุตสาหกรรมเอง การจัดเก็บ การขนส่ง การดูแลขั้นกลางและการกำจัดของเสียขั้นสุดท้าย ต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด สำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติของจังหวัดหรือข้อบัญญัติของเทศบาล อนึ่ง แม้กฎหมายจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดการของเสียก็ตามแต่ก็เปิดช่องให้องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้ามาเป็นผู้จัดการของเสียได้ และใน Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) ได้กำหนดให้มี “ศูนย์จัดการของเสีย” (Waste Management Center) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการจัดการของเสียอย่างเหมาะสมและสามารถจัดการของเสียร่วมกันของหลายเขตพื้นที่ ตามมาตรา 15 (5) กำหนดให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ลงทุนหรือบริจาคเงินเพื่อจัดตั้งศูนย์จัดการของเสีย โดยจะจัดตั้งเป็นนิติบุคคลที่เป็นมูลนิธิหรือบริษัทจำกัดก็ได้ ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ แก่ศูนย์จัดการของเสีย โดยศูนย์จัดการของเสียมีหน้าที่ในการจัดการของเสียประเภทต่าง ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน (มาตรา 15 - 6) ดังต่อไปนี้

1. จัดการของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ และจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่น ๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งแวดล้อมความสะอาดสำหรับจัดการของเสียดังกล่าวตามที่เทศบาลมอบหมาย

2. จัดการของเสียทั่วไปที่ไม่สามารถจัดการอย่างเหมาะสมได้โดยง่ายและจัดตั้งปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่น ๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งแวดล้อมความสะอาดสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าวตามที่เทศบาลมอบหมาย

3. จัดการของเสียทั่วไปและจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่น ๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งแวดล้อมความสะอาดสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าวตามที่เทศบาลมอบหมาย

4. จัดการของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องดูแลเป็นพิเศษ และจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่น ๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งแวดล้อมความสะอาดสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าว

5. จัดการของเสียจากอุตสาหกรรม และจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่น ๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งแวดล้อมความสะอาดสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าว

6. ดำเนินกิจกรรมย่อยที่เป็นการจัดการของเสีย ให้เป็นไปตามที่ได้บัญญัติไว้ข้างต้น

(3) มาตรฐานการกำจัดของเสียเพื่อไม่ให้กระทบกระเทือนผู้อยู่ใกล้เคียงสำหรับการจัดการของเสียประเภทต่าง ๆ ทั้งของเสียทั่วไปและของเสียจากอุตสาหกรรมอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดแนวทางในการจัดการของเสียที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด สำหรับประเทศญี่ปุ่นที่อนุญาตให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการของเสียด้วยนั้นยังจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรฐานในการจัดการขยะเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เมื่อปี ค.ศ. 1997 จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไข Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) ในส่วนของขั้นตอนการจัดตั้งสถานที่จัดการของเสีย

การดำเนินการสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การตรวจสอบเอกสารในการยื่นขอจัดตั้งและเอกสารเกี่ยวกับการสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่และนายกเทศมนตรี นอกจากนี้ ได้มีการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้จัดตั้งสถานที่จัดการของเสียใหม่คือ การกำหนดให้ต้องมี “การพิจารณาความเหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่” “การสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม” เป็นหน้าที่สำคัญที่ผู้จัดตั้งสถานที่จัดการของเสียประเภทที่ต้องได้รับใบอนุญาตจะต้องดำเนินการ โดยผู้จัดตั้งจะต้องสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในบริเวณใกล้เคียงสถานที่จัดการของเสียตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน โดยนำผลการสำรวจที่ได้มาเป็นพื้นฐานในการกำหนดแผนการจัดตั้งที่มีการวางนโยบายระดับย่อยเพื่อให้มีการคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นั้น ๆ กล่าวคือ ผู้จัดตั้งสถานที่จัดการของเสียจะต้องกำหนดแผนการจัดตั้งและแผนการดูแลบำรุงรักษาบนพื้นฐานของผลการสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและในขั้นตอนการยื่นเอกสารเพื่อขออนุญาตจะต้องกรอกรายละเอียดเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและแนบเอกสารการสำรวจผลกระทบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย สำหรับการจัดตั้งสถานที่เผาของเสียและสถานที่กำจัดของเสียขั้นสุดท้าย (การฝังกลบ) หลังจากยื่นเอกสารเพื่อขออนุญาตแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องตรวจสอบเอกสารยื่นสมัครและเอกสารผลการสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หลังจากนั้นจะเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่และนายกเทศมนตรี ทั้งนี้ เงื่อนไขการได้รับใบอนุญาตจะใช้เงื่อนไขเดียวกันทั้งประเทศซึ่งเป็นมาตรฐานทางด้านเทคนิคที่ถูกกำหนดไว้ในกฎกระทรวงสิ่งแวดล้อม มาตรฐานดังกล่าวจะเป็นการกำหนดเกี่ยวกับการพิจารณาว่าแผนในการจัดตั้งและแผนในการบำรุงรักษาสถานที่จัดการของเสียนั้นมีการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่โดยรอบคอบและถูกต้องเหมาะสม โดยระบบการสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะคำนึงถึงผลกระทบด้านต่าง ๆ ได้แก่ผลกระทบต่อชั้นบรรยากาศ เสียงดังรบกวน ความสั่นสะเทือน กลิ่นเหม็นรบกวนคุณภาพน้ำ และน้ำใต้ดิน นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดมาตรฐานในการจัดการโดยแยกแต่ละขั้นตอนไว้ใน Enforcement Ordinance of Waste Management and Public Cleansing Act (Ordinance No. 300 of 1971) ซึ่งมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในบริเวณที่มีการจัดการขยะในขั้นตอนต่าง ๆ

(4) องค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศญี่ปุ่น การบริหารจัดการของเสียตามกฎหมาย Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) เป็นหน้าที่ของประชาชน ผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาล โดยมีเป้าหมายร่วมกันคือ ลดการใช้ (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) และการแปรใช้ใหม่ (Recycle) เพื่อให้ญี่ปุ่นเป็นสังคมที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าที่สุด โดยกฎหมายกำหนดหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนไว้ ดังนี้

(4.1) รัฐบาล มีหน้าที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับของเสีย การวางแผน การจัดการของเสียในภาพรวม พัฒนาเทคนิคการจัดการของเสีย กำหนดมาตรการเพื่อให้มีการจัดการของเสียอย่างเหมาะสม และสนับสนุนทางเทคนิคและการเงินในการจัดการของเสียแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถบริหารจัดการของเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ รัฐบาลกลางจะต้องปรับปรุงระบบการจัดการของเสียในภาพรวมของประเทศให้เหมาะสมอยู่เสมอ (มาตรา 4 วรรคสาม) การกำกับดูแลในระดับรัฐบาลมีกระทรวงที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อม คือ กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry of the Environment) ซึ่งจะรับผิดชอบนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ และ Ministry of Economy, Trade and Industry หรือ METI (คือ Ministry of International Trade and Industry เดิมที่รวมตัวกับหน่วยงานด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ) ซึ่งกระทรวงนี้จะรับผิดชอบนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ มีหน่วยงานย่อย คือ Industrial Science and Technology Policy and Environment Bureau ที่รับผิดชอบในประเด็นสิ่งแวดล้อม และนโยบาย Recycle ทั้งสองกระทรวงหลักจะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาคอุตสาหกรรมและการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยรวม โดยที่รัฐบาลท้องถิ่นจะนำเอานโยบายหรือกฎหมายที่ออกโดยสองกระทรวงไปบังคับใช้ ดังนั้น หากเกิดกรณีที่กฎหมายหรือนโยบายที่ออกโดยสองกระทรวงมีการทับซ้อนกันรัฐบาลท้องถิ่นสามารถปรับใช้ได้ในพื้นที่ของตนเอง

(4.2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับโทโคฟู เคน เทียบเคียงได้กับจังหวัดของไทย กับระดับชิโจซง เทียบเคียงได้กับเทศบาลของประเทศไทย แต่ละจังหวัดจะครอบคลุมพื้นที่เทศบาลหลายแห่ง

ประเทศญี่ปุ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่หลักในการบริหารจัดการของเสีย โดยเทศบาลแต่ละแห่งมีหน้าที่กำหนดแผนในการส่งเสริมกิจกรรมในการลดการปล่อยของเสียทั่วไป (reduce) ของประชาชนในเขตพื้นที่ของตน กำหนดมาตรการที่จำเป็นสำหรับการจัดการของเสียทั่วไปอย่างเหมาะสม ในขณะเดียวกันสำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการของเสียทั่วไป เทศบาลจะต้องวางแผนเพื่อพัฒนาคุณภาพของเจ้าหน้าที่ จัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการของเสียและปรับปรุงวิธีการดำเนินการจัดการของเสีย นอกจากนี้ เทศบาลจะต้องพยายามบริหารจัดการของเสียให้ประสบความสำเร็จด้วย (มาตรา 4 วรรคหนึ่ง)

นอกจากนี้ Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) ยังได้บัญญัติให้รัฐบาลกลาง จังหวัด และเทศบาลมีหน้าที่ร่วมกันในการป้องกันการปล่อยของเสียดูแลเพื่อให้มีการจัดการของเสียที่เหมาะสม และกำหนดแผนในการสร้างองค์ความรู้แก่ประชาชนและผู้ประกอบการต่าง ๆ ในการจัดการของเสียด้วย (มาตรา 4 วรรคสี่)

(4.3) ผู้ประกอบการมีหน้าที่ ดังนี้

(4.3.1) ผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบในการจัดการของเสียที่เกิดจากการประกอบธุรกิจของตนอย่างเหมาะสม (มาตรา 3 วรรคหนึ่ง)

(4.3.2) ผู้ประกอบการต้องปล่อยหรือทิ้งของเสียให้น้อยที่สุด โดยการนำของเสียกลับมาใช้ซ้ำและแปรใช้ใหม่เท่าที่จะกระทำได้ ต้องพัฒนาบรรจุภัณฑ์ที่ง่ายต่อการจัดการและกำจัดและต้องจัดให้มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นของเสียหรือของที่ใช้แล้วให้อยู่ในสภาพที่สามารถจัดการได้ง่าย (มาตรา 3 วรรคสอง)

(4.3.3) ผู้ประกอบการต้องให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลดการปล่อยของเสียจากการจัดการอย่างเหมาะสม (มาตรา 3 วรรคสาม) เช่น การวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่สามารถใช้งานได้นาน ๆ ลดการปล่อยของเสียในสถานที่ประกอบการ ลดการให้บรรจุภัณฑ์ที่มากเกินความจำเป็น ลดการปล่อยของเสียประเภทบรรจุภัณฑ์สำหรับจำหน่ายสินค้า จัดเก็บคืนและแปรใช้ใหม่เอง ซึ่งของเสียจากผลิตภัณฑ์ของตน การใช้ผลิตภัณฑ์แปรใช้ใหม่ การวางแผนการปล่อยของเสีย เป็นต้น

(4.4) ประชาชนมีหน้าที่ในการลดการปล่อยของเสีย นำของเสียกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) แยกประเภทของเสีย กำจัดของเสียที่ตนก่อให้เกิดขึ้นเท่าที่สามารถกระทำได้ (มาตรา 2-3)

(2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำเสีย

The Basic Law for Environmental Control 1967พ.ศ.2510 เป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ จุดมุ่งหมายของการออกกฎหมายฉบับนี้เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลควบคุมพิชสิ่งแวดล้อมแก่องค์กรต่าง ๆ รัฐบาลกลางและองค์กรท้องถิ่นโดยกำหนดมาตรการควบคุม และจัดทำนโยบายสำหรับควบคุมมลพิษ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันและส่งเสริมสุขภาพอนามัย และการมีชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน (มาตรา 1)

เนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งมาตรฐานอากาศ ดิน น้ำ และเสียง (มาตรา 9) ตลอดจนการติดตามผล การประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีแกนกลางในการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ คือ Environmental Agency และมี The Control Council เป็นเสมือนที่ปรึกษาการควบคุมสภาวะแวดล้อมของ Environmental Agency บทบาทของ Environmental Agency นั้นจะทำหน้าที่วางแผน ตัดสินปัญหา รวมทั้งการพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในทุก ๆ ด้าน ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี มีการจัดแบ่งองค์กรภายในเป็น 5 ส่วน สำหรับการควบคุม และการแก้ไขความเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำนั้นอยู่ในความควบคุมดูแลของคุณภาพน้ำ

การออกมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมของน้ำตาม The Basic Law for Environmental Control นี้ได้ประกาศโดยคำสั่งคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 เมษายน ค.ศ. 1971 โดยมาตรฐานดังกล่าวแบ่งออกเป็น 2 ชนิด ได้แก่ มาตรฐานสำหรับสุขภาพอนามัยของมนุษย์ (Standard Relating to the Living Environment) ซึ่งเป็นมาตรฐานชนิดแรกจะเป็นมาตรฐานที่ใช้เป็นหลักสำหรับแหล่งน้ำทั่ว ๆ ไป ส่วนมาตรฐานประเภทหลังจะแตกต่างกันไปตามประเภทการใช้น้ำ นอกจากนี้ในปี ค.ศ. 1982 ยังได้มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในทะเลสาบ โดยระบุถึงปริมาณฟอสฟอรัสและไนโตรเจนที่ยอมรับได้ด้วย

บทบาทอันสำคัญอีกประการหนึ่งของ Environmental Agency ให้การสนับสนุนทางการเงินสำหรับการสำรวจคุณภาพน้ำตามแหล่งสาธารณะ รวมทั้งติดตั้งเครื่องวัดตามสถานีตรวจวัดคุณภาพน้ำภายในแหล่งน้ำของ 47 ภาค (Prefecture) และอีก 453 แหล่งทั่วประเทศ

Water Pollution Control Law 1970 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการควบคุมมลพิษทางน้ำของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งบัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันกับกฎหมายฉบับแรกดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ เพื่อป้องกันมลพิษในแหล่งน้ำสาธารณะ เพื่อป้องกันสุขภาพอนามัยที่ดีของประชาชน และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ด้วยการควบคุมการปล่อยน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดของเสียเฉพาะ ซึ่งจะกำหนดโดยคำสั่งคณะรัฐมนตรี (Cabinet Order) ลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ จุดประสงค์ของกฎหมายอีกประการหนึ่งคือ เพื่อปกป้องผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยการให้ผู้ที่ต้องรับผิดชอบจ่ายค่าทดแทนความเสียหาย เมื่อเกิดเหตุความเสียหายแก่ประชาชนอันเกิดจากการปล่อยน้ำเสียของแหล่งกำเนิดเฉพาะนั้น ๆ

วิธีการควบคุมมลพิษทางน้ำตามกฎหมายนี้ หัวใจสำคัญคือ การกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้ง (Effluent Standards) ขึ้น โดยกำหนดค่าของสารพิษที่ยอมรับได้เพื่อสุขภาพอันดีของประชาชน และรักษาไว้ซึ่งสิ่งมีชีวิตอื่น ค่ามาตรฐานน้ำทิ้งนี้จะแบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับชาติ (Uniform National Effluent Standards) และระดับภูมิภาค (Prefecture Government) ซึ่งเข้มงวดกว่ามาตรฐานระดับชาติ ค่ามาตรฐานน้ำทิ้งระดับชาตินี้ จะกำหนดโดยสำนักงานนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะควบคุมทั้งน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและชุมชน ส่วนค่ามาตรฐานน้ำทิ้งซึ่งเข้มงวดกว่านี้ จะถูกกำหนดโดยข้อบัญญัติของท้องถิ่นที่เห็นว่าค่ามาตรฐานน้ำทิ้งระดับชาติไม่เพียงพอที่จะปกป้องสุขภาพอนามัยอันดีของประชาชน และสงวนรักษาสิ่งมีชีวิตในสิ่งแวดล้อมได้ จนระดับที่มาตรฐานสิ่งแวดล้อมทางน้ำกำหนดไว้ในปัจจุบันทุกท้องถิ่นทุกภาคได้กำหนดค่ามาตรฐานน้ำทิ้งของตนเองซึ่งเข้มงวดคือ มีค่ามาตรฐานสูงกว่ามาตรฐานน้ำทิ้งระดับชาติที่กำหนดไว้แล้ว การควบคุมมลพิษทางน้ำโดยวิธีนี้ หากผู้ที่ปล่อยน้ำทิ้ง หากไม่ผ่านกรรมวิธีจนได้มาตรฐานแล้ว จะไม่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยลงสู่แหล่งน้ำโดยเด็ดขาด ผู้ที่ฝ่าฝืนจะถูกลงโทษทั้งอาญา คือ จำคุกอย่างสูงไม่เกิน 12 เดือน หรืออาจถูกปรับ

อย่างสูงไม่เกิน 200,000 เยน ในกรณีที่ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงการตามคำสั่งของผู้ว่าการภาค (Perfecture Governor) ส่วนกรณีที่ฝ่าฝืนมาตรฐานจะถูกจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 100,000 เยน

กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการควบคุมมลพิษทางน้ำฉบับสุดท้ายที่จะกล่าวถึงคือ กฎหมายระบบบำบัดน้ำเสีย (Sewerage Act 1970) เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดโครงการบำบัดน้ำเสียรวม วิธีการวางผัง ออกแบบ เดินเครื่อง และดูแลระบบบำบัดน้ำเสียส่วนกลาง ระบบบำบัดน้ำเสียระดับภูมิภาค และระบบท่อระบายน้ำฝน ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมอันดีแก่ชุมชน ส่งเสริมสุขภาพอนามัยและในขณะเดียวกันเพื่อควบคุมมลพิษทางน้ำของแหล่งน้ำสาธารณะด้วย

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับขบวนการก่อสร้างและก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียทั้งในระดับพื้นที่ใหญ่คือ ระดับภูมิภาคและระดับชุมชน รวมถึงลดจนบ้านเรือนหรืออาคาร โดยกำหนดค่ามาตรฐานน้ำทิ้งไว้อีกเช่นกันเรียกว่า มาตรฐานน้ำทิ้งทางเทคนิค (Technical Effluent Standard) ซึ่งหากเกิดปัญหาหระหว่างค่ามาตรฐานน้ำทิ้งตามกฎหมาย Water Pollution Law 1970 กับค่ามาตรฐานทางเทคนิคซึ่งออกตามกฎหมาย Sewerage Act 1970 ว่าจะใช้ค่าตัวเลขใดนั้น จะให้ใช้ค่ามาตรฐานน้ำทิ้งที่สูงกว่าเป็นเกณฑ์ ผู้ที่ใช้บริการบำบัดน้ำเสียชุมชนนี้จะต้องเสียค่าบริการบำบัดน้ำเสียตามปริมาณความสกปรกของน้ำเสียที่ปล่อยออกมา

นอกจากนั้น ประเทศญี่ปุ่นยังมีการจัดการกองทุนเพื่อแก้ไขคุณภาพน้ำ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพราะประเทศญี่ปุ่นถือว่าความเสียหายอันเกิดจากน้ำเน่าเสียเป็นสิ่งที่ทุกฝ่าย รวมถึงประชาชนต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบ ดังนั้น ได้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม รวมทั้งกิจการที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำที่ต้องมีการระบายน้ำลงสู่แม่น้ำได้มีการจ่ายเงินเข้ากองทุนดังกล่าว โดยทางรัฐบาลจะนำเงินมาใช้แก้ไขปรับปรุงคุณภาพแหล่งน้ำ เมื่อเกิดปัญหาน้ำเน่าเสียขึ้นเป็นการจัดการโดยจัดให้มีกองทุน