

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

สิ่งแวดล้อมมีความสำคัญและจำเป็นต่อมนุษย์อย่างมากเพราะเป็นแหล่งให้อาหาร ยาโรค เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย พลังงาน ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และความ สะดวกสบาย ในทางตรงกันข้ามสิ่งแวดล้อมบางประเภทสามารถให้ภัยกับมนุษย์ได้อีกเช่นกัน อันได้แก่ ของเสียและมลพิษทั้งที่เป็นขยะ น้ำเสีย อากาศเสีย เสียงดัง ความสั่นสะเทือน แสงสว่าง ความร้อนและกิจกรรม ที่มนุษย์สร้างขึ้น เป็นต้น กิจกรรมที่มนุษย์สร้างขึ้นนั้นจะเกี่ยวข้องกับ กิจกรรม 3 กลุ่ม ประกอบด้วย

- กิจกรรมการใช้ทรัพยากรเพื่อบริการความต้องการในด้านอาหาร ยาโรค เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย พลังงาน การสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และการสร้างสิ่งแวดล้อม ความสะอาด

- กิจกรรมการกำจัด บำบัด และฟื้นฟูของเสีย/แหล่งเสื่อมโทรม ได้แก่ กิจกรรมในการ กำจัดขยะ (ขยะชุมชน ขยะติดเชื้อ และขยะอุตสาหกรรม/กากสารพิษอันตราย) การบำบัดน้ำเสีย (น้ำเสียชุมชน น้ำเสียโรงงานอุตสาหกรรม น้ำเสียทางการเกษตรกรรม และน้ำเสียทางคมนาคม) และการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม และความเสื่อมโทรมของระบบสิ่งแวดล้อม

- กิจกรรมที่สร้างขึ้น เพื่อควบคุมกิจกรรมการใช้ทรัพยากรและกิจกรรมการกำจัด บำบัด และฟื้นฟูต่อของเสียและมลพิษสิ่งแวดล้อม รวมทั้งควบคุมกิจกรรมที่มีได้กำหนดไว้ในและ นอกแผนงานการจัดการต่อระบบสิ่งแวดล้อมนั้นๆ

กิจกรรมที่มนุษย์สร้างขึ้น เพื่อการดำรงชีวิตมีความสำคัญและจำเป็นต้องควบคุมอย่างมี ประสิทธิภาพ เพราะไม่มีกิจกรรมใดที่ดำเนินการแล้วมีประสิทธิภาพร้อยเปอร์เซ็นต์ ด้วยเหตุ ดังกล่าวทุกๆ ประเทศจึงต้องมีหน่วยงานกำกับกับการดำเนินงานทุกๆ กิจกรรมที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ประเทศไทยก็เช่นกันที่มีหน่วยงานที่กำกับสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้าน เช่น ทรัพยากรป่าไม้โดยกรม ป่าไม้ ทรัพยากรประมงโดยกรมประมง ทรัพยากรน้ำโดยกรมทรัพยากรน้ำ มลพิษสิ่งแวดล้อมโดย

กรมควบคุมมลพิษ นโยบายสิ่งแวดล้อมโดยสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ

ในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและสิ่งแวดล้อมในทุกๆ ด้าน ฉะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ดังนี้

- **พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537**

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(7) คຸ້ມครอง คุณแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- **พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540**

มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการ ภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

(7) คຸ້ມครอง คุณแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- **พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542**

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(5) การคຸ້ມครอง คุณแล บำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อเป็นแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและผู้กำกับดูแล รวมถึงประชาชนในท้องถิ่น

1.2.2 เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติหรือเป็นคู่มือสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำแผนงานและ/หรือกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม

1.3 คำนิยาม

1.3.1 สิ่งแวดล้อม หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น (ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535)

1.3.2 การจัดการสิ่งแวดล้อม หมายถึง การใช้ทรัพยากรในการนำออก นำเข้า และเข้าสัมผัสโดยไม่ทำให้ระบบสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลง อีกทั้งต้องควบคุมกิจกรรมที่สร้างปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด

1.3.3 กิจกรรมขั้นพื้นฐาน หมายถึง กิจกรรมที่มีความสำคัญและเป็นภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

1.3.4 กิจกรรมขั้นพัฒนา หมายถึง กิจกรรมที่มีความสำคัญและเป็นภารกิจในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพสูงกว่ากิจกรรมขั้นพื้นฐาน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจดำเนินการหรือเลือกดำเนินการได้ตามระดับศักยภาพของท้องถิ่น

1.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.4.1 กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีทั้งกฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยตรง กฎหมายเฉพาะสิ่งแวดล้อม และกฎหมายที่สัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม มีแนวการจัดกลุ่มรายละเอียดโดยสังเขปต่อไปนี้

1.4.1.1 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

- พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484
- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490
- พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510
- พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514
- พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520
- พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485
- พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505

1.4.1.2 กฎหมายการจัดการทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้น

- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
- พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
- พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
- พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526
- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

1.4.1.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ

- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

- พระราชบัญญัติวัดอุ้มอภัย พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504
- พระราชบัญญัติการป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542

1.4.2 กฎหมายที่กำหนดเป็นมาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อม

1.4.2.1 กฎหมายว่าด้วยการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของชาติ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวนโยบายของชาติในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมการประสานงานระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

1.4.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อม

กฎหมายกลุ่มนี้เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงในการควบคุมและแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมแบบเบ็ดเสร็จ ตัวอย่างของกฎหมายในกลุ่มนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น

1.4.2.3 กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

กฎหมายในกลุ่มนี้เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลัก กฎหมายในกลุ่มนี้สามารถจัดแบ่งตามประเภทของทรัพยากรที่ได้รับความคุ้มครองได้หลายประเภทตัวอย่าง เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 เป็นต้น

1.4.2.4 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนเมือง

กฎหมายในกลุ่มนี้จะเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น โดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น

1.4.2.5 กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

กฎหมายในกลุ่มนี้เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับการจัดการและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม ได้แก่ โบราณสถาน ศิลปวัตถุ รวมทั้งสถานที่ทางธรรมชาติอันมีค่า ตัวอย่างของกฎหมายในกลุ่มนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เป็นต้น

1.4.2.6 กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งและอาญาจากปัญหาสิ่งแวดล้อม

กฎหมายในกลุ่มนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบและการชดเชยค่าเสียหายในทางแพ่งจากผู้สร้างปัญหาให้กับสิ่งแวดล้อมและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว และบทลงโทษทางอาญาต่อผู้ที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างของกฎหมายในกลุ่มนี้ได้แก่

- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 (แก้ไขเพิ่มเติม)
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 (แก้ไขเพิ่มเติม)
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 (แก้ไขเพิ่มเติม)
- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 (แก้ไขเพิ่มเติม)
- พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.2514 (แก้ไขเพิ่มเติม)
- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 (แก้ไขเพิ่มเติม)
- พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 (แก้ไขเพิ่มเติม)
- พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ.2482 (แก้ไขเพิ่มเติม)
- พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ.2505
- พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.2520
- พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2517 (แก้ไขเพิ่มเติม)

- พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 (แก้ไขเพิ่มเติม)
- พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526
- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511
- พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518
- พระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497
- พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2544
- คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมที่ 115/2541 เรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535
- ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2535