

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การรักษาความสะอาดของบ้านเมืองเพื่อให้สภาพแวดล้อมของเมืองอยู่ในสภาพที่ดี นับได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม เมื่อประเทศดำเนินการพัฒนาภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนแม่บทที่ให้ภาครัฐนำไปสู่ภาคปฏิบัติ ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของไทยปรับเปลี่ยนจากเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรม เริ่มตั้งแต่แผนฯ ฉบับแรก (2504 – 2509) จนถึงปัจจุบัน แผนฯ ฉบับที่ 8 (2540 – 2544) ก็นับได้ว่าไทยประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้คือ ในปี พ.ศ. 2537 ประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (New Industry Country - NIC) อย่างไรก็ตาม ขณะที่การพัฒนาประเทศดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง แม้จะส่งผลให้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น แต่ขณะเดียวกันสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สะสมมาแต่อดีต โดยเฉพาะการรักษาความสะอาด กลับถูกละเลยให้ตกอยู่ในสถานการณ์ที่ยากต่อการแก้ไข เนื่องจากมาตรการที่ใช้ในการป้องกันแก้ไขไม่เหมาะสมและไม่เข้ากับสถานการณ์ และในที่สุดความสกปรกที่สะสมนั้นก็ได้กลายเป็นปัญหามลพิษที่บั่นทอนสุขภาพอนามัยของผู้คนและทำลายสภาพแวดล้อม สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างการพัฒนากับการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ภาครัฐจำเป็นต้องหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้การพัฒนาประเทศสามารถเดินควบคู่ไปกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และมาตรการหนึ่งที่น่าจะเป็นและนำมาใช้ก็คือ กฎหมาย (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2541)

ในอดีตเมื่อกล่าวถึงกฎหมายที่ใช้สำหรับพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อใช้บังคับโดยตรงนั้น กล่าวได้ว่าประเทศไทยยังไม่เคยมีกฎหมายดังกล่าวนี้มาก่อน ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้น ก็นำเอากฎหมายต่าง ๆ มาตีความปรับใช้ให้เข้ากับสภาพของปัญหา ซึ่งกฎหมายเหล่านั้นมีมากกว่า 50 ฉบับ แต่ละฉบับก็มิได้มีวัตถุประสงค์ครอบคลุมถึงการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ โดยตรง ในการนำกฎหมายเหล่านั้นมาใช้บังคับทำให้ประสบปัญหาและอุปสรรคอย่างมากมาย ส่งผลให้ไม่อาจป้องกันและแก้ไขสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นให้คลี่คลายในทางที่ดีได้ ส่งผลให้รัฐจำเป็นต้องตรากฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้นใช้บังคับโดยตรงประการหนึ่ง ประการต่อมาเกิดจากแรงกดดันจากการประชุมสหประชาชาติ เรื่องสิ่งแวดล้อมมนุษย์ ณ กรุงสต็อกโฮล์ม เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2515 ที่ประชุมเรียกร้องให้ทุกประเทศเข้ามามีบทบาทในเรื่องสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ก่อปรกัก็มีปัญหาโรงงานน้ำตาลปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำแม่กลองทำให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อวงจรชีวิตสัตว์น้ำและระบบนิเวศน์ทางน้ำ เป็นเหตุผลักดันให้รัฐบาลหันมาสนใจแสวงหามาตรการเพื่อนำมาใช้แก้ไขและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่าง

เป็นรูปธรรมมากขึ้น จนในปี พ.ศ. 2518 รัฐจึงได้บัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้นไว้บังคับ คือ “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518” เพื่อให้เป็นกฎหมายพื้นฐานที่จะดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีเป้าหมายโดยตรงเพื่อการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ภายใต้อำนาจกฎหมายฉบับนี้ยังมีข้อบกพร่องอยู่มาก จึงถูกปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง จนในปี 2535 รัฐบาลได้เล็งเห็นว่ากฎหมายเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่จะสามารถควบคุมให้ประเทศสามารถพัฒนาได้โดยไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงได้ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535” ซึ่งขยายขอบเขตของการจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีเนื้อหาครอบคลุมการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมทุกด้าน มีลักษณะเบ็ดเสร็จ (Comprehensive) เพื่อให้เป็นกฎหมายพื้นฐานครอบคลุมสาระทุกด้าน อันมีผลต่อการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีคุณภาพตามแนวประสงค์ของรัฐ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังจะเห็นได้จากมาตรา 79 และมาตรา 290 ที่กำหนดไว้ว่า

มาตรา 79

“รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน”

มาตรา 290

“เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่”

แม้ว่าจะมีบทบัญญัติปรากฏตามความในรัฐธรรมนูญรวมทั้งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่กระแสนการพัฒนา

ประเทศที่ผ่านมา ที่มีการกำหนดเมืองหลักในการพัฒนา ซึ่งเป็นหัวใจของแผนฯ ที่จะกระจายรายได้ และกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบทให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ส่งผลให้เมืองหลักดังกล่าว เช่น เชียงใหม่ จึงหลีกเลี่ยงไม่พ้นการถูกคุกคามด้วยปัญหาสิ่งแวดล้อมในที่สุด

เชียงใหม่ มีลักษณะปัญหาเช่นเดียวกับเมืองใหญ่หรือเมืองหลักต่าง ๆ ที่กำลังเผชิญกับความเจริญทางวัตถุอย่างไร้ขีดจำกัดท่ามกลางความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมที่นับวันจะหมดสภาพลง เนื่องจากเชียงใหม่มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาทางวัตถุอยู่ตลอดเวลา และในขณะเดียวกันที่สภาพธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเมืองต้องถูกทำลายลงไปด้วย ทั้งนี้เพราะในแต่ละวันมีประชาชนจำนวนกว่าล้านคนได้เข้ามาใช้บริการพื้นที่ในเขตเทศบาลเมืองเชียงใหม่ ซึ่งต่างก็มีส่วนในการปลดปล่อยฝุ่นควัน ไอเสีย ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล สารพิษ ตลอดจนความร้อน แสง และเสียง สู่บรรยากาศของเมือง ทั้งโดยตั้งใจ ตั้งใจและไม่ตั้งใจก็ตาม ก่อให้เกิดความสกปรกต่อทางน้ำ ทางอากาศ ทางเสียง กระทั่งเป็นอันตรายต่อผู้อาศัยทั่วไปได้

ปัญหาความเสื่อมโทรมในสิ่งแวดล้อมที่เห็นได้ชัดในเขตเทศบาลเมืองเชียงใหม่ คือ ปัญหาจากความสกปรกกรูกรังในบริเวณที่สาธารณะหรือสถานที่สาธารณะต่าง ๆ กอปรกับสาธารณะสมบัติบางส่วนได้เสื่อมสลายและถูกทำลายลงด้วยการกระทำของผู้อาศัย บางส่วนขาดการทะนุบำรุงอย่างต่อเนื่อง และจากการเร่งระดมพัฒนาขยายเมือง ปัญหาดังกล่าวนี้นำให้สภาพแวดล้อมเมืองเชียงใหม่ตกอยู่ในสภาพที่น่าเป็นห่วง มีคุณภาพที่ด้อยลง นอกจากจะส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชากรที่อยู่กับตนเองแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของเมืองเชียงใหม่ซึ่งอยู่ในฐานะเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศอีกด้วย

จากสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สกปรกและไร้ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมืองเชียงใหม่ เทศบาลนครเชียงใหม่จึงได้หาแสวงหาแนวทางและมาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการออก “เทศบัญญัตินครเชียงใหม่” โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลนครเชียงใหม่และได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ และประกาศใช้บังคับเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดในเขตเทศบาล ทั้งเพื่อให้มีสถานะความเป็นอยู่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน และป้องกันรักษาสภาพแวดล้อมของเมืองให้อยู่ในสภาพที่ดี มั่นคงสมบูรณ์สืบไป โดยในเทศบัญญัตินครเชียงใหม่ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานเทศบาลที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติภารกิจเป็นผู้บังคับใช้ และให้ประชาชนเป็นผู้ปฏิบัติตามข้อบัญญัติในเทศบัญญัติดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติก็จะต้องตักเตือน และ/หรือถูกปรับหรือถูกลงโทษตามเทศบัญญัติต่อไป

จากสถิติการจับกุมและลงโทษปรับผู้ฝ่าฝืนหรือกระทำผิดกฎหมายและเทศบัญญัติ ตั้งแต่ช่วงปี 2538-2541 จะเห็นว่า เมื่อพิจารณารายปีพบว่า จำนวนผู้กระทำผิดมีอัตราเพิ่มสูงขึ้นทุกปี กล่าวคือ จากที่มีจำนวนไม่มากนัก คือ 408 และ 420 ราย ในปี 2538 และ 2539 เพิ่มขึ้นเป็น 768 ราย ในปี 2540

และเป็นที่น่าสังเกตว่าในระยะหลังตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นมา แม้จำนวนผู้กระทำผิดจะมีจำนวนเพิ่มขึ้น (1,352 และ 1,401 ราย ตามลำดับ) แต่เมื่อพิจารณาค่าร้อยละการเปลี่ยนแปลงแล้ว จะพบว่ามียอดอัตราลดลงอย่างเห็นได้ชัด จากผลดังกล่าวนี้อาจเป็นไปได้ว่า ในช่วงที่ผ่านมา ประชาชนให้ความร่วมมือปฏิบัติ ตามกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดของบ้านเมืองมากขึ้นประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง ก็คือการบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่เทศบาลเป็นไปอย่างได้ผล

สถิติผู้กระทำกฎหมายและเทศบัญญัติจำแนกตามเพศ เรียงตามรายปี

ผู้กระทำผิด	ปี 2538	ปี 2539	ร้อยละ	ปี 2540	ร้อยละ	ปี 2541	ร้อยละ	ปี 2542	ร้อยละ
ชาย	288	276	-4.2	408	47.8	672	64.7	750	11.6
หญิง	120	144	20.0	360	150.0	680	88.9	651	4.3
รวม	408	420	2.9	768	82.9	1,352	76.0	1,401	3.6

ที่มา : สำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่

หมายเหตุ : ร้อยละ หมายถึง ร้อยละการเปลี่ยนแปลงเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา

จากการออกเทศบัญญัตินครเชียงใหม่เพื่อใช้บังคับที่ดี และจากการที่เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติการเป็นผู้บังคับใช้เทศบัญญัติที่ดี ต่างก็ส่งผลดีและเป็นประโยชน์ต่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่ในแง่การรักษาความสะอาดของบ้านเมืองทั้งสิ้น จึงทำให้ผู้ศึกษาเกิดความสนใจว่า ระหว่างข้อบัญญัติทางกฎหมาย กับสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะด้านความสะอาดของเมืองเชียงใหม่ที่เกิดขึ้นนั้น มีผลต่อการบังคับใช้โดยเจ้าหน้าที่อย่างไร ทำไมถึงมีผลเช่นนั้น และถ้าการบังคับใช้เทศบัญญัติเป็นไปอย่างได้ผล ก็น่าจะทำให้ปัญหาด้านความสะอาดของเมืองเชียงใหม่คลี่คลายลงและส่งผลในทางที่ดีขึ้น แต่ขณะนี้ความเป็นจริงที่ปรากฏอยู่ทุกวันนี้ ยังมีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นอยู่เนือง ๆ ก็น่าจะมาจากประชาชนมิได้ร่วมกันปฏิบัติตามเทศบัญญัติ หรืออาจมาจากการใช้กฎหมายและเทศบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีประสิทธิภาพที่ดีพอก็เป็นได้

ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาซึ่งมีความสนใจด้านการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการรักษาความสะอาดของบ้านเมือง ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ศึกษาการบังคับใช้กฎหมายและเทศบัญญัติของเจ้าหน้าที่เทศบาลนครเชียงใหม่ ในด้านการรักษาความสะอาด นอกจากนี้ยังต้องการศึกษาถึงความเข้าใจในข้อกฎหมายและเทศบัญญัติของเจ้าหน้าที่เทศบาล ตลอดจนความร่วมมือของประชาชนในการร่วมมือปฏิบัติตามกฎหมายมากน้อยเพียงใด และอย่างไร เพื่อนำผลการศึกษาไปเป็นข้อมูลพื้นฐานและเป็นแนวทางป้องกัน เพื่อหยุดยั้งกิจกรรมต่าง ๆ ที่อาจส่งผลให้เกิดความสกปรกแก่บ้านเมือง และเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาข้อบัญญัติของเทศบัญญัตินครเชียงใหม่ ในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาดของเมืองเชียงใหม่ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการบังคับใช้กฎหมายและเทศบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาดของบ้านเมืองโดยเจ้าหน้าที่เทศบาลนครเชียงใหม่ เพื่อให้เกิดการรักษาความสะอาดของบ้านเมืองในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาความรู้ ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่เทศบาล ในข้อกฎหมายและเทศบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาดของบ้านเมือง
3. เพื่อศึกษาความเห็นของเจ้าหน้าที่เทศบาลเกี่ยวกับความร่วมมือของประชาชน ในการปฏิบัติตามกฎหมายและเทศบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาดของบ้านเมือง

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1.3.1 พื้นที่ศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ จะศึกษาเฉพาะในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ พื้นที่ 40.216 ตารางกิโลเมตร

1.3.2 ขอบเขตของเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้ จะมุ่งศึกษาตามขอบเขตของเนื้อหาในประเด็นดังต่อไปนี้

1. กฎหมายและเทศบัญญัตินครเชียงใหม่ว่าด้วยการรักษาความสะอาดของบ้านเมืองในการนำไปบังคับใช้โดยเจ้าหน้าที่
2. การบังคับใช้กฎหมายและเทศบัญญัติ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาดของบ้านเมืองโดยเจ้าหน้าที่เทศบาล เพื่อให้เกิดการรักษาความสะอาดของบ้านเมืองในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
3. ความรู้ ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่เทศบาล ในข้อกฎหมายและเทศบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาดของบ้านเมือง
4. ความร่วมมือของประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมายและเทศบัญญัติ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาดของบ้านเมือง

1.4 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

กฎหมายและเทศบัญญัติ ในที่นี้หมายถึง กฎหมายและเทศบัญญัตินครเชียงใหม่ว่าด้วยการรักษาความสะอาดของบ้านเมือง

เทศบัญญัติ หรือ เทศบัญญัตินครเชียงใหม่ หมายถึง กฎ ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการรักษาความสะอาดของบ้านเมือง ที่เทศบาลนครเชียงใหม่บัญญัติหรือตราขึ้น

และประกาศใช้บังคับเป็นเทศบัญญัตินครเชียงใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสะอาดของบ้านเมืองในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

ความรู้ความเข้าใจในข้อกำหนดและเทศบัญญัติ หมายถึง ระดับคะแนนที่แสดงถึงความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่เทศบาล เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและเทศบัญญัตินครเชียงใหม่ ในด้านการรักษาความสะอาดของบ้านเมืองที่บุคคลพึงรับรู้หรือรับทราบ

การให้ความร่วมมือของประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมายและเทศบัญญัติ หมายถึง การให้ความร่วมมือของประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมายและเทศบัญญัตินครเชียงใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาดในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งสอบถามจากเจ้าหน้าที่

การใช้กฎหมายและเทศบัญญัติ หรือ การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ หมายถึง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ลงสู่ภาคปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่เทศบาลนครเชียงใหม่

กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย หมายถึง กระบวนการในภาคปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เทศบาลในการบังคับใช้กฎหมายหรือเทศบัญญัตินครเชียงใหม่ กับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย จนเป็นเหตุให้เกิดความสกปรกแก่บ้านเมืองในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งกระบวนการนี้ประกอบด้วย การจับ การลงโทษ และการให้จ่ายค่าทดแทน