



Research Article

การใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง: ศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย

ฤทธิภัฏ กัลยาณัทธரசิต

หน่วยวิจัยกฎหมายและการพัฒนาพื้นที่ชายแดน สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ณัฐกร วิทิตานนท์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

Application of By-laws and Policy Tools to Promote the Waste Separation in the Origin: Study on Local Administrative Organizations in Chiang Rai Province

Ridthipat Kallayanapattarasit

Research Unit of Border Area on Legal and Development, School of Law, Mae Fah Luang University

Corresponding author email: Ridthipat@mfu.ac.th

Nuttakorn Vititanon

Faculty of Humanities and Social Sciences, Chiang Mai Rajabhat University

Email: Nuttakorn_vit@cmru.ac.th

Received: July 27, 2020

Revised: September 16, 2020

Accepted: September 18, 2020

Published: December 25, 2020

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาวิเคราะห์การใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย ในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกที่ต้นทางเพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ออกแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการคัดแยกขยะที่เหมาะสมต่อไป

จากการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายได้ส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทางโดยใช้ทั้งเครื่องมือทางกฎหมายและเครื่องมือทางนโยบายประกอบกัน เครื่องมือทางกฎหมายหลักคือข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องการจัดการมูลฝอยทั่วไปและข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องหลักเกณฑ์การคัดแยกมูลฝอย อีกทั้งยังมีการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดมาตรการเพื่อจูงใจให้ประชาชนคัดแยกขยะ เช่น มาตรการ “ไม่แยก ไม่เก็บ” มาตรการแยกวันเก็บขยะมูลฝอยตามประเภท มาตรการเก็บค่าธรรมเนียมตามความสามารถในการคัดแยกขยะ และมาตรการเก็บค่าธรรมเนียมตามปริมาณขยะมูลฝอย ส่วนเครื่องมือทางนโยบาย ได้แก่ จัดโครงการให้ความรู้แก่ประชาชน จัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทาง เช่น จัดตั้งธนาคารขยะ หรือตลาดนัดรีไซเคิล การสนับสนุนงบประมาณพิเศษให้แก่หมู่บ้านที่มีการคัดแยกขยะ รวมไปถึงการทำบันทึกความเข้าใจร่วมกันระหว่างภาครัฐกับผู้นำชุมชน นอกจากนี้ ในหลายพื้นที่ที่มีการใช้เครื่องมืออื่น ได้แก่ กฎหมู่บ้านซึ่งเป็นเครื่องมือที่มีรูปแบบคล้ายกับเครื่องมือทางกฎหมาย แต่ไม่ได้มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่แท้จริง จากการวิเคราะห์พบว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการคัดแยกขยะเป็นเครื่องมือที่จำเป็นที่ควรใช้ควบคู่กับเครื่องมือทางนโยบาย แต่การตราและบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำต้องระมัดระวังปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดจากความซ้ำซ้อนของกฎหมายและกำหนดเนื้อหากฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ของตนเอง โดยเนื้อหาของข้อบัญญัติควรกำหนดประเภทของขยะที่จะต้องคัดแยก อำนาจในการกำหนดวันเวลาและสถานที่ในการเก็บขยะ มาตรการทาง

กฎหมายอื่นที่ใช้ และกระบวนการลงโทษที่ชัดเจน ส่วนหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลควรให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กำหนดแนวปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายให้ชัดเจน เป็นต้น

คำสำคัญ: การจัดการขยะมูลฝอย, กฎหมายการบริหารจัดการขยะมูลฝอย, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ข้อบัญญัติท้องถิ่น

Abstract

This research analyses the application of local ordinances and policy tools of local administrative organizations in Chiang Rai province for promoting waste separation at sources.

The study found that local administrative organizations encourage people to separate waste at the origin using both legal and policy tools. The main legal tools are local ordinances on solid waste management and separation. Including using the authority to reinforce waste separate policy such as launch the “No Separation No Collect” policy, set the waste collection date depending on types of waste, impose waste fee based on waste separation ability and amount of waste. Regarding policy tools, local government organizations have implemented projects educating public, encouraged domestic waste separation by establishing a waste bank and recycling market and supported special budgets for waste segregation villages. Including making a memorandum of understanding between the government and community leaders. In addition, in many areas other tools are used such as village rules and regulations which are similar to those legal tools, except do not have the legal status as the laws. The result of the study found that local regulations regarding waste separation are essential tools that should be used together with policy tools. Importantly, the redundancy of the laws and the specific conditions of each area should be considered in order to issue any local ordinances. The ordinance should specify types of waste, waste collection schedule, other alternative legal measures and explicit punishment procedures.

Keywords: Solid waste management, Waste management law, Local government organization, Local ordinances

บทนำ

ในปัจจุบัน ปัญหาขยะมูลฝอยเป็นปัญหาสำคัญที่สุดประการหนึ่งของประเทศไทย จากสถิติของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในปี พ.ศ. 2561 ประเทศไทยมีขยะทั่วประเทศประมาณ 27.93 ล้านตัน หรือประมาณ 76,529 ตันต่อวัน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2560 ร้อยละ 2.04 ที่มีประมาณขยะประมาณ 27.37 ล้านตัน ปริมาณขยะทั้งหมดนี้มีเพียง 5.59 ล้านตัน หรือร้อยละ 39 ของปริมาณขยะทั้งหมดเท่านั้นที่ถูกกำจัดในสถานที่ที่ถูกต้อง และมีการคัดแยกเพื่อนำไปใช้ประโยชน์เพียง 9.76 ล้านตัน หรือร้อยละ 35 ของขยะทั้งหมด แม้จะเพิ่มขึ้นจากเดิมปี พ.ศ. 2557 ที่มีการคัดแยกขยะเพื่อนำไปใช้ประโยชน์เพียงร้อยละ 18 ของปริมาณขยะทั้งหมดมากแล้วก็ตาม (Pollution Control Department, 2018a, pp. 6-9) แต่ก็ยังถือว่าเป็นปริมาณที่ไม่มากนัก

ในเรื่องการจัดการขยะ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการขยะมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่เป็นรัฐบาลในช่วงเวลานั้นได้ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการ “ประเทศไทย ไร้ขยะ” ตามแนวทาง “ประชารัฐ” ระยะ 1 ปี (พ.ศ. 2559-2560) เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2557 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการลดปริมาณขยะมูลฝอยลง และจัดระบบการเก็บ ขน และกำจัดขยะที่มีประสิทธิภาพต่อไป (Pollution Control Department, 2018b, pp. 1-2) แนวทางในการจัดการขยะที่ถูกเลือกใช้คือ 3R (Reduce, Reuse, Recycle) ซึ่งแปลเป็นภาษาไทย คือ นโยบาย 3ช หรือ 3ใช้ ได้แก่ “ใช้น้อยหรือลดการใช้” (Reduce) หมายถึง การลดปริมาณการใช้สิ่งของลงโดยใช้เท่าที่จำเป็น เช่น การใส่ตะกร้าหรือถุงผ้าในการใส่สิ่งของแทนการใช้ถุงพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว หรือใช้ปืนโตแทนกล่อง

โคม เป็นต้น หรือ “ใช้ซ้ำ” (Reuse) หมายถึงการนำบรรจุภัณฑ์หรือวัสดุเหลือใช้กลับมาใช้ใหม่โดยไม่ผ่านกระบวนการแปรรูปหรือแปรสภาพ เช่น การทำสิ่งประดิษฐ์จากวัสดุเหลือใช้ การบริจาคเสื้อผ้าที่ไม่ใช้แล้ว หรือขายสินค้ามือสองให้กับบุคคลที่ต้องการ และ “นำกลับมาใช้ใหม่” (Recycle) หมายถึงการนำของเสียบรรจุภัณฑ์หรือวัสดุเหลือใช้มาแปรรูปเป็นวัตถุดิบในการผลิตหรือผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ เช่น ขวดพลาสติก กระป๋องอะลูมิเนียม เป็นต้น (Pollution Control Department, 2018c, pp. 4-7)

นโยบาย 3ช. หรือ 3ใช้ จะประสบความสำเร็จไปไม่ได้ถ้าประชาชน ณ แหล่งกำเนิดขยะมูลฝอยไม่ได้ดำเนินการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทางว่าสิ่งใดเป็นขยะที่สามารถใช้ซ้ำได้ สิ่งใดเป็นขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ การคัดแยกขยะจึงเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่การจัดการขยะที่มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการคัดแยกขยะที่ต้นทางจะทำให้ปริมาณขยะที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องไปกำจัดทำลายนั้นลดน้อยลง ส่งผลให้การจัดการขยะในขั้นต่อ ๆ สามารถทำได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังลดปัญหามลพิษต่อสภาพแวดล้อมด้วย นอกจากนี้การคัดแยกขยะที่ต้นทางยังก่อให้เกิดประโยชน์กับครัวเรือนในแง่ของความประหยัดอีกด้วย เพราะสินค้าหรือขยะบางอย่างอาจจะนำมาใช้ใหม่หรือนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้อีกด้วย

ความสำคัญของการคัดแยกขยะที่ต้นทางทำให้รัฐบาลได้กำหนดให้การคัดแยกขยะเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดที่สำคัญในแผนปฏิบัติการ “ประเทศไทย ไร้ขยะ” ซึ่งได้กำหนดตัวชี้วัดระดับกลยุทธ์ให้ร้อยละ 100 ของหมู่บ้าน/ชุมชนมีการดำเนินการคัดแยกขยะมูลฝอย โดยในจำนวนนี้ให้มีร้อยละ 40 เป็นหมู่บ้าน/ชุมชนต้นแบบที่มีการคัดแยกขยะมูลฝอยอย่างครบถ้วนถูกต้อง แหล่งกำเนิด (Pollution Control Department, 2018b) แต่อย่างไรก็ดี จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่หมู่บ้านหรือชุมชนใดที่สามารถผลักดันให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทางได้ทั้งพื้นที่ การศึกษาเพื่อค้นหาเครื่องมือที่จะทำให้เกิดการคัดแยกขยะเกิดประสิทธิผลมากที่สุดจึงมีความจำเป็นอย่างมาก โดยองค์กรที่มีบทบาทสำคัญที่จะทำให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทางได้นั้นคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีอำนาจ

หน้าที่ตามกฎหมายโดยตรงในการจัดการขยะชุมชน ทั้งตามมาตรา 18 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และตามมาตรา 34/1 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ต่างก็กำหนดให้การเก็บ ขน และกำจัดขยะมูลฝอยชุมชนอยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะใช้เครื่องมือทั้งทางกฎหมาย ได้แก่ ข้อบัญญัติท้องถิ่น และเครื่องมือทางนโยบายในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทางให้ประสบผลสำเร็จได้

งานวิจัยชิ้นนี้จึงเกิดขึ้นโดยมีโจทย์วิจัยประการสำคัญคือ ศึกษาสถานการณ์การใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายในการส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทาง ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายอย่างไรในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง สมมติฐานของการศึกษาคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีลักษณะเชิงสั่งการและควบคุมพฤติกรรมควบคู่ไปกับการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมส่งเสริมการคัดแยกขยะที่ต้นทางจึงจะทำให้เกิดการลดและคัดแยกขยะอย่างมีประสิทธิภาพ อนึ่ง งานวิจัยชิ้นนี้ได้รับเงินอุดหนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

วัตถุประสงค์

1. ศึกษาสถานการณ์การใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายในการส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย
2. ศึกษาวิเคราะห์การใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายและให้ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในการคัดแยกขยะ

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาใช้วิธีการ 4 วิธี ได้แก่

1. การศึกษาด้วยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยค้นคว้าตำรา หนังสือ บทความ งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงศึกษาด้วยทฤษฎีหมาย บันทึกร่างกฎหมาย

ความเห็นทางกฎหมายขององค์กรที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำพิพากษาของศาล

2. การสำรวจโดยแบบสอบถามอย่างง่าย (Questionnaire survey) เพื่อใช้คัดกรองเบื้องต้นเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงรายที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนเท่านั้น ประกอบกับวิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบลูกโซ่ (Snowball sampling)

3. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) โดยการลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการขยะ

4. การสนทนากลุ่มย่อย (Focus group) โดยเชิญผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการขยะมาร่วมให้ความเห็นต่อผลการศึกษาเบื้องต้นและให้ความคิดเห็นเพิ่มเติม จำนวน 1 ครั้ง โดยมีกลุ่มเป้าหมายเข้าร่วม รวม 25 คน

ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญในด้านการจัดการขยะในพื้นที่จังหวัดเชียงรายเท่านั้น โดยเลือกทำการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 12 แห่ง จากจำนวนทั้งหมด 143 แห่ง ได้แก่ (1) เทศบาลนครเชียงราย อำเภอเมืองเชียงราย (2) เทศบาลตำบลดงมะดะ อำเภอแม่ลาว (3) เทศบาลตำบลนางแล อำเภอเมืองเชียงราย (4) เทศบาลตำบลบ้านดู่ อำเภอเมืองเชียงราย (5) เทศบาลตำบลแม่จัน อำเภอแม่จัน (6) เทศบาลตำบลแม่สาย อำเภอแม่สาย (7) เทศบาลตำบลไม้ยา อำเภอพญาเม็งราย (8) เทศบาลตำบลเวียงเทิง อำเภอเทิง (9) เทศบาลตำบลสิริเวียงชัย อำเภอเวียงชัย (10) องค์การบริหารส่วนตำบลธารทอง อำเภอพาน (11) องค์การบริหารส่วนตำบลโป่งแพรว อำเภอแม่ลาว (12) องค์การบริหารส่วนตำบลแม่สลองใน อำเภอแม่ฟ้าหลวง

สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการสำรวจสถานภาพของการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายที่ส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทางโดยเน้นการประเมินประสิทธิผลเพื่อค้นหา

ว่าเครื่องมือใด หรือวิธีการใดที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำ ให้ประชาชนสามารถคัดแยกขยะได้ และเป็นข้อมูลในการยกวางตัวแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องการคัดแยกขยะในโอกาสต่อไป ผลการศึกษาอาจแยกพิจารณาออกเป็น 4 หัวข้อ ได้แก่ (1) การตราและบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง (2) การใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย (3) บทวิเคราะห์ความจำเป็นและสภาพปัญหาของการใช้เครื่องมือทางกฎหมายในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง และ (4) ข้อเสนอแนะ

1. การตราและบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง

ในระบบกฎหมายไทยมีกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยหลายฉบับ (Nakseeharach, 2018, pp. 135-153) โดยกฎหมายที่เป็นฐานให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทาง รวมไปถึงตราและบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องการคัดแยกขยะ 2 ฉบับหลัก ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และ (2) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

(1) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดทั่วไปในพื้นที่สาธารณะของประเทศ เช่น การรักษาความสะอาด การห้ามทิ้งขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ โดยแต่เดิมมุ่งเน้นไปที่การห้ามปรามเพื่อมิให้มีผู้ใดกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดความสกปรกหรือไม่เป็นระเบียบในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ โดยการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมายไว้ ตั้งแต่การปรับไม่เกิน 500 บาท (มาตรา 52) ไปจนถึงโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน (มาตรา 58/2)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2560 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยเพิ่มหมวด 3/1 การจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย ซึ่งตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติได้ระบุวัตถุประสงค์ของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายครั้งนี้ว่าเพื่อให้การบริหารจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยเกิดการบูรณาการกันระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน เพื่ออัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยให้สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายจริง ที่สำคัญคือ การกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยชุมชน โดยในมาตรา 34/3 ให้อำนาจแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องได้ด้วย

ในเรื่องการคัดแยกขยะที่ต้นทาง มาตรา 34/3 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ให้อำนาจแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการตราข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อกำหนดให้ประชาชนทำการคัดแยกขยะมูลฝอยที่ต้นทางได้ โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการระดมการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกระบวนการขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งของตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ส่วนเทศบาลต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กล่าวคือ การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องให้สภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบก่อนและจากนั้นจะต้องเสนอให้ผู้ที่มิอำนาจกำกับดูแลท้องถิ่นนั้นให้ความเห็นชอบ ท้องถิ่นจึงจะสามารถนำข้อบัญญัติดังกล่าวไปใช้บังคับได้

ในส่วนของการกำหนดโทษนั้น มาตรา 58/2 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามความในมาตรา 34/3(1) เรื่องการทำให้มีที่รองรับสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยที่สถานที่เอกชนที่เปิดให้ประชาชนเข้าไปได้ และมาตรา 34/3(5) การอื่นใดที่จำเป็นเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย เพื่อให้ถูกต้องด้วยสุลักษณะเท่านั้น ไม่รวมถึงกรณีประชาชนที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่นเรื่องการคัดแยกขยะที่ออกตามความในมาตรา 34/3(2)

ส่วนมาตรา 58/2 วรรคสองของกฎหมายฉบับเดียวกันได้กำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามความในมาตรา 34/3(2) เรื่องวิธีการคัดแยกขยะ เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย แต่ก็กำหนดโทษเฉพาะผู้มีหน้าที่หรือได้รับมอบหมายให้เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยตามมาตรา 34/1 วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือผู้ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน กำจัดหรือหาประโยชน์จากการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยที่ทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการตามมาตรา 34/2 เท่านั้น แต่ก็ไม่ได้กำหนดโทษสำหรับประชาชนที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องของการคัดแยกขยะมูลฝอยที่ออกตามความในมาตรา 34/3(2) ไว้โดยเฉพาะเช่นกัน ดังนั้นหากประชาชนไม่คัดแยกขยะมูลฝอยตามข้อกำหนดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีโทษตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่อง การคัดแยกขยะดังกล่าวต้องการจะกำหนดบทลงโทษให้แก่ประชาชนที่ไม่ดำเนินการคัดแยกขยะมูลฝอยจะต้องอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นนั้นกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่น คือ มาตรา 60 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 หรือมาตรา 71 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งกำหนดไว้เท่ากันคือให้กำหนดโทษปรับได้ไม่เกิน 1,000 บาท โดยไม่มีโทษจำคุก

ในเรื่องการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้ กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้สนับสนุนให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องการคัดแยกขยะโดยอำนวยความสะดวกโดยการร่างตัวแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งมีเนื้อหาจำนวน 9 ข้อ เพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สนใจสามารถนำเนื้อหาไปใช้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นในพื้นที่ของตนเองได้โดยสะดวก

เมื่อท้องถิ่นใดตราข้อบัญญัติดังกล่าวแล้ว และมีผู้ฝ่าฝืนไม่ทำการคัดแยกขยะมูลฝอยตามที่ท้องถิ่นกำหนด การดำเนินการกรณีมีผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการคัดแยกขยะนี้จะต้องดำเนินการตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบและการสอบสวนคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม

ข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ซึ่งออกตามความในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการ โดยจะต้องดำเนินการสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนว่าผู้ต้องหาให้มีการฝ่าฝืนข้อบัญญัติจริง และหากผู้ต้องหายินยอมให้เปรียบเทียบคดีและชำระค่าปรับตามที่ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดให้ถือว่าคดีอาญาเล็กน้อย แต่หากผู้ต้องหาไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบคดี ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีจะต้องทำสำนวนและส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองดำเนินคดีต่อไป

(2) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการจัดการสุขลักษณะของกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม ความเป็นอยู่และควบคุมอนามัยสิ่งแวดล้อม เช่น การทิ้งขยะและสิ่งปฏิกูล สุขลักษณะของอาคาร การจัดการเหตุรำคาญ การควบคุมการเลี้ยงและปล่อยสัตว์ การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ การควบคุมตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร การจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ เป็นต้น กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายไว้เช่นเดียวกัน

ในเรื่องของการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทางนั้น กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดไว้ในตัวพระราชบัญญัติโดยตรง แต่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายลูกบทที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยในข้อ 5 ของกฎกระทรวงสุขลักษณะดังกล่าวนี้ กำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดมูลฝอยซึ่งหมายถึงประชาชนทั่วไปมีหน้าที่ต้องคัดแยกขยะมูลฝอยก่อนส่งมอบให้แก่ผู้มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บเพื่อนำไปกำจัดต่อไป ดังนั้นแม้ท้องถิ่นจะไม่ตราข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการคัดแยกขยะเลย แต่ประชาชนก็ยังมีหน้าที่ในการคัดแยกขยะก่อนส่งมอบให้ผู้มีอำนาจกำจัดขยะนำไปดำเนินการต่อไป

อย่างไรก็ดี หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดรายละเอียดการดำเนินการในเขต

ท้องถิ่นของตนเอง เช่น กำหนดประเภทของขยะที่จะคัดแยกหรือกำหนดวิธีการเก็บหรือกำจัดขยะแต่ละประเภทได้ ก็สามารถทำได้ตามความในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ได้ให้อำนาจไว้ รวมถึงกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไปฉบับนี้ในข้อ 5 วรรคสอง ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดประเภทของขยะมูลฝอยที่จะต้องคัดแยกได้เช่นกัน

ในส่วนของโทษสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับนี้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีกำหนดไว้ 2 มาตรา ได้แก่ มาตรา 68 ซึ่งเป็นโทษทั่วไปสำหรับการฝ่าฝืนกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ก็เป็นกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 6 ดังกล่าวดังนั้น หากผู้ใดไม่ทำการคัดแยกขยะมูลฝอยตามที่กำหนดไว้ในข้อ 5 ของกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ก็ย่อมมีความผิดตามมาตรา 68 นี้ด้วย คือต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท ส่วนอีกมาตราหนึ่งคือ มาตรา 68/1 ซึ่งกำหนดโทษให้หนักขึ้นหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับมูลฝอยติดเชื้อ หรือมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน โดยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การดำเนินการลงโทษผู้ไม่คัดแยกขยะอันเป็นการฝ่าฝืนกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 จะต้องดำเนินการตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการเปรียบเทียบของคณะกรรมการเปรียบเทียบและเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมาย พ.ศ. 2561 ที่ออกตามความใน มาตรา 84 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ประกาศฉบับนี้ได้กำหนดให้แต่ละจังหวัดจะต้องมีคณะกรรมการเปรียบเทียบเป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดี คณะกรรมการเปรียบเทียบดังกล่าวประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัด และผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดเป็นกรรมการ และมีนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดเป็นเลขานุการ โดยตามประกาศฉบับนี้ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจพิจารณาว่าจะลงโทษผู้กระทำความผิดหรือไม่ ถ้าคณะกรรมการเปรียบเทียบ

เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง คณะกรรมการเปรียบเทียบก็มีอำนาจจะเปรียบเทียบคดีก็ได้ โดยหากผู้กระทำความผิดยินยอมให้เปรียบเทียบคดีและได้ชำระค่าปรับแล้ว คดีอาญาจะยอมเป็นอันเลิกกัน แต่หากเป็นกรณีอื่น เลขาธิการคณะกรรมการเปรียบเทียบจะต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนต่อไป และสำหรับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือเป็นความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 25,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ คณะกรรมการเปรียบเทียบอาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้ด้วย เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กล่าวโดยสรุป กฎหมายทั้งสองฉบับได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดรายละเอียดของการดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะมูลฝอยที่ต้นทางได้ แต่จะแตกต่างกันในเรื่องของการกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนที่ไม่ดำเนินการคัดแยกขยะมูลฝอยที่ต้นทางดังกล่าว ซึ่งหากเป็นการฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ที่ไม่มีการกำหนดโทษไว้ในตัวพระราชบัญญัติโดยตรง ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งของตนเองในการกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนซึ่งจะกำหนดได้เพียงปรับไม่เกิน 1,000 บาท แต่หากเป็นการฝ่าฝืนข้อบัญญัติที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในเรื่องการไม่คัดแยกขยะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถลงโทษได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 68 คือปรับไม่เกิน 50,000 บาท เนื่องจากถือว่าเป็นการฝ่าฝืนข้อ 5 แห่งกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2561 โดยตรง และหากเป็นกรณีมูลฝอยติดเชื้อหรือมูลฝอยมีพิษหรืออันตรายจากชุมชนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 68/1 ก็ย่อมสามารถดำเนินการลงโทษได้ถึงขั้นจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ ตามกระบวนการขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

2. การใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย

จากการเก็บข้อมูลและสัมภาษณ์พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่คณะผู้วิจัยเข้าไปสัมภาษณ์มีการตื่นตัวและรณรงค์ให้ประชาชนในพื้นที่คัดแยกขยะที่ต้นทางทุกแห่ง เพียงแต่มีการใช้เครื่องมือที่แตกต่างกันไปตามข้อจำกัดและลักษณะเฉพาะของพื้นที่ โดยอาจแยกผลการศึกษาออกเป็นสองเรื่อง ได้แก่ (1) การใช้เครื่องมือทางกฎหมายและทางนโยบายในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง (2) ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรูปแบบการใช้เครื่องมือต่าง ๆ

(1) การใช้เครื่องมือทางกฎหมายและทางนโยบายในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง

จากการสัมภาษณ์และเก็บข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะผู้วิจัยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายมีการใช้เครื่องมือในหลากหลายรูปแบบเพื่อส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง โดยอาจแบ่งแยกการใช้เครื่องมือดังกล่าวได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) การใช้เครื่องมือทางกฎหมาย 2) การใช้เครื่องมือทางนโยบาย และ 3) การใช้เครื่องมืออื่น

1) การใช้เครื่องมือทางกฎหมาย

การใช้เครื่องมือทางกฎหมาย หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นหรืออาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดบังคับให้ประชาชนดำเนินการคัดแยกขยะ โดยหากประชาชนไม่ปฏิบัติตามอาจได้รับการลงโทษหรือได้รับผลร้ายอย่างใดอย่างหนึ่ง เครื่องมือทางกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายใช้เป็นฐานในการกำหนดให้ประชาชนคัดแยกขยะ อาจแยกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การใช้เครื่องมือทางกฎหมายโดยตรง และการใช้เครื่องมือทางกฎหมายโดยอ้อม

การใช้เครื่องมือทางกฎหมายโดยตรง

การใช้เครื่องมือทางกฎหมายโดยตรง หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีเนื้อหาในการกำหนดหน้าที่โดยตรงให้แก่ประชาชนในการคัดแยกขยะก่อนที่จะกำจัดหรือส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ได้รับมอบหมายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปกำจัด

หากประชาชนไม่ปฏิบัติตามก็มีบทลงโทษกำหนดไว้โดยตรงในข้อบัญญัตินั้น ซึ่งตามมาตรา 60 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เทศบาลสามารถกำหนดโทษปรับสำหรับผู้ฝ่าฝืนเทศบัญญัติได้ไม่เกินหนึ่งพันบาท ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติไม่เกินหนึ่งพันบาทเช่นกัน ตามมาตรา 71 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

จากการเก็บข้อมูลพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นเป้าหมายของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ทุกแห่งมีการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการกำจัดการจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยซึ่งใช้ในการเรียกเก็บค่าบริการเก็บขนขยะมูลฝอยจากครัวเรือนมากำจัด แต่มีเพียงบางแห่งเท่านั้นที่มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการคัดแยกขยะโดยตรง และเป็นการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเรียบร้อยเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยใช้ตัวแบบข้อบัญญัติที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแนะนำ ส่วนใหญ่ท้องถิ่นที่ตราข้อบัญญัติเหล่านี้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดกลาง แต่เกือบทั้งหมดไม่ได้มีการบังคับใช้ข้อบัญญัติดังกล่าวลงโทษแก่ผู้ไม่คัดแยกขยะอย่างเป็นทางการจะลักษณะมากนัก เนื่องจากเห็นว่าโทษที่กำหนดไว้ค่อนข้างเกินไปและไม่มีเจ้าหน้าที่ที่เพียงพอในการบังคับการตามข้อบัญญัตินั้น

ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกจำนวนมากยังไม่ดำเนินการตราข้อบัญญัติดังกล่าวนี้ออกมาบังคับใช้ เนื่องจากเหตุผลสามประการ ได้แก่ ประการแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าประชาชนยังไม่มี ความเข้าใจและความพร้อมเพียงพอที่จะปฏิบัติตามข้อบัญญัติได้ ดังนั้นหากท้องถิ่นตราข้อบัญญัติดังกล่าวออกมาบังคับใช้ก็จะไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน ประการที่สอง ไม่ต้องการสร้างความขัดแย้งกับประชาชนโดยไม่จำเป็น และประการที่สาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งเห็นว่าตัวแบบข้อบัญญัติที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแนะนำมายังไม่เหมาะสมกับลักษณะและสภาพสังคมในพื้นที่ของตนเอง จึงขอเวลาชั่งชั่งระยะหนึ่งเพื่อศึกษาให้ถี่ถ้วนก่อน

การใช้เครื่องมือทางกฎหมายโดยอ้อม

การใช้เครื่องมือทางกฎหมายโดยอ้อม คือการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับประชาชนโดยอ้อมให้คัดแยกขยะที่ต้นทาง ซึ่งหากประชาชนไม่ดำเนินการคัดแยกขยะก่อนส่งมอบให้ผู้มีอำนาจจัดเก็บก็จะได้รับผลร้ายหรือความไม่สะดวกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครื่องมือนี้จะใช้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการให้บริการเก็บขนขยะจากครัวเรือนหรือสถานประกอบการต่าง ๆ โดยในการเก็บขยะมูลฝอยนี้ ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดให้ประชาชนคัดแยกขยะออกเป็นประเภทต่าง ๆ ก่อนที่จะนำมาส่งให้แก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหากประชาชนไม่ดำเนินการคัดแยกขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีมาตรการดำเนินการที่ไม่ได้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนที่ไม่ยอมคัดแยกขยะ ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้มีความแตกต่างหลากหลายอย่างมาก โดยอาจแบ่งเป็น 4 มาตรการ ได้แก่

มาตรการแรก ได้แก่ มาตรการ “ไม่แยก ไม่เก็บ” มาตรการนี้เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่เก็บขยะมูลฝอยตามครัวเรือนจะปฏิเสธไม่รับเก็บขยะจากครัวเรือนที่ไม่ดำเนินการคัดแยกขยะมาก่อน โดยจะแนะนำให้เจ้าของไปดำเนินการคัดแยกขยะมาให้เรียบร้อยก่อน เจ้าหน้าที่จึงจะยินยอมเก็บขยะนั้นไป ซึ่งมาตรการนี้ถูกใช้ในหลายพื้นที่ โดยเจ้าหน้าที่จะให้คำแนะนำแก่ประชาชนให้ทำการคัดแยกขยะให้ถูกต้อง

มาตรการที่สอง ได้แก่ มาตรการแยกเก็บตามประเภทมูลฝอย คือ เจ้าหน้าที่ที่เก็บขยะจะแบ่งวันเก็บขยะออกเป็นหลายวันตามประเภทขยะ เช่น วันอังคาร เก็บขยะอินทรีย์ วันพฤหัสบดี เก็บขยะทั่วไป หรือวันศุกร์เก็บขยะมีพิษ เป็นต้น หรือบางพื้นที่ เก็บขยะวันเดียวกัน แต่แยกประเภทของรถที่จัดเก็บ เช่น ขยะทั่วไปจะใช้รถบรรทุกขนขยะ แต่ถ้าเป็นขยะอินทรีย์จะใช้รถกระบะที่ทำยอดจะมีถังแยกสำหรับเทรวมขยะอินทรีย์ การแยกวันเก็บนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะออกเป็นประกาศให้ประชาชนได้รับทราบว่า จะเก็บขยะอะไรในวันใด เพื่อให้ประชาชนจัดเตรียมขยะได้พร้อมตามวันที่ประกาศ หากประชาชนไม่จัดเตรียมขยะให้ถูกต้อง ขยะนั้นก็เลยไม่ถูกเก็บไปกำจัด มาตรการนี้ถูกใช้ในหลายพื้นที่ และจากการสัมภาษณ์พบว่า เป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพมาก ทำให้ปริมาณขยะ

ลดลงไปอย่างมาก แต่มาตรการนี้จะต้องใช้งบประมาณในการเก็บขยะที่เพิ่มมากขึ้นด้วย เนื่องจากจะต้องใช้เวลาในการเก็บขยะหลายวันแทนที่จะเก็บขยะได้หมดภายในวันเดียวหรือสองวัน หรือใช้เครื่องมือในการเก็บขยะหลากหลายรูปแบบ เช่น รถเก็บขยะจะต้องมีหลายคันแยกกัน เป็นต้น

มาตรการที่สาม ได้แก่ มาตรการกำหนดค่าบริการจากความสามารถในการคัดแยกและกำจัดขยะมูลฝอย มาตรการถูกคิดค้นและใช้โดยเทศบาลตำบลเวียงเทิง อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย โดยมาตรการนี้จะแบ่งการเก็บค่าบริการจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอยออกเป็น 3 ระดับ โดยใช้สัญลักษณ์ธงสี ดังนี้ ธงสีเขียว คือ คริวเรือนที่สามารถบริหารจัดการขยะบางประเภทได้เองในคริวเรือน เช่น ขยะเปียกหรือเศษอาหารต่าง ๆ คริวเรือนที่ใช้ธงเขียวจะต้องกำจัดขยะเปียกด้วยตัวเอง ส่วนขยะประเภทอื่นจะทำการคัดแยกและส่งมอบให้เทศบาลนำไปกำจัด ธงสีแดง คือ คริวเรือนที่ไม่สามารถจัดการขยะเองได้ ด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น ขาดความพร้อม หรือมีพื้นที่ไม่เอื้ออำนวยในการจัดการขยะ ได้แก่ สถานที่ราชการ ตลาดสด หรือสถานที่สาธารณะ และธงสีน้ำเงิน คือ คริวเรือนที่เข้าร่วมตามโครงการ “ปลอดถุง ปลอดถัง” ซึ่งเป็นคริวเรือนที่สามารถจัดการขยะทุกประเภทได้เองในคริวเรือน ซึ่งส่วนใหญ่คริวเรือนที่ใช้ธงนี้มักเป็นคริวเรือนที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม มีที่ดินของตนเองและสามารถกำจัดขยะเหล่านี้ได้ด้วยตัวเอง เช่น การฝังกลบ หรือทำปุ๋ย หรือทำเสวียน เป็นต้น

การดำเนินการมาตรการนี้จะเริ่มจากการเปิดให้ประชาชนที่เป็นเจ้าของหรือผู้ดูแลสถานที่หรือแหล่งกำเนิดขยะได้พิจารณาว่าตนเองเหมาะสมกับธงประเภทใด และแจ้งความจำนงเข้าร่วมโครงการต่อเทศบาลซึ่งจะได้รับธงสีที่ตนเองสมควรกลับไปติดที่หน้าบ้านเป็นสัญลักษณ์ให้เจ้าหน้าที่ที่เก็บขยะดำเนินการได้อย่างถูกต้อง ส่วนค่าบริการจะคิดตามสีของธงและน้ำหนักของขยะ โดยธงแดง จะมีราคาค่าบริการแพงที่สุด โดยคิดเป็นรายเดือนตามน้ำหนักขยะรวมของทั้งเดือน ธงเขียว จะมีค่าบริการจัดเก็บเป็นรายครั้งตามน้ำหนักขยะ ส่วนธงน้ำเงิน จะไม่คิดค่าบริการ โดยในการเก็บขยะ เทศบาลจะแยกวันเก็บไว้ อย่างชัดเจนว่าวันใดจะเก็บขยะประเภทใด

มาตรการนี้เป็นอีกหนึ่งมาตรการที่ประสบความสำเร็จอย่างมากและสามารถลดปริมาณขยะได้จริง ทำให้งบประมาณที่ใช้ในการเก็บและกำจัดขยะของเทศบาลลดลงไปด้วย ซึ่งทางเทศบาลก็มีแผนที่จะลดค่าบริการเก็บขยะลง ทำให้ประชาชนเห็นอย่างชัดเจนว่าหากตนเองคัดแยกขยะก่อนทิ้ง ค่าบริการจัดการขยะก็จะลดลงตามไปด้วย ยิ่งทำให้ประชาชนให้ความร่วมมือกับทางเทศบาลมากยิ่งขึ้น

มาตรการสุดท้าย ได้แก่ มาตรการกำหนดค่าบริการจากปริมาณน้ำหนักของขยะมูลฝอย กล่าวคือ ท้องถิ่นจะกำหนดค่าบริการเก็บขยะจากปริมาณขยะที่ประชาชนนำมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ หากประชาชนมีขยะในปริมาณมาก ค่าขยะประจำเดือนก็จะมากไปด้วย ดังนั้นหากประชาชนอยากจ่ายค่าบริการเก็บขยะน้อย ก็จะต้องคัดแยกขยะก่อนส่งมอบให้ท้องถิ่น เช่น ขยะอินทรีย์แยกออกไปกำจัดเอง ส่วนขยะรีไซเคิลแยกออกไปขาย ก็จะเหลือแต่เพียงขยะทั่วไป ซึ่งปริมาณและน้ำหนักจะน้อยกว่าการไม่ได้คัดแยกขยะ มาตรการนี้ถูกใช้โดยท้องถิ่นไม่กี่แห่ง ทั้ง ๆ ที่เป็นมาตรการที่มีกฎหมายรองรับชัดเจน แต่เนื่องจากการชั่งน้ำหนักขยะทุกครั้งที่ทำให้การเก็บขยะแต่ละครั้งใช้ระยะเวลา และจะต้องมีการบันทึกไว้ทุกครั้งจึงสร้างความไม่สะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ดำเนินการ นอกจากนี้ยังเกิดก่อให้เกิดปัญหาการหลีกเลี่ยงกฎหมาย กล่าวคือ หากในท้องถิ่นใดใช้มาตรการเก็บค่าขยะตามน้ำหนักนี้ ขณะที่ท้องถิ่นใกล้เคียงใช้วิธีการเรียกเก็บค่าขยะแบบกำหนดตายตัว จะทำให้เจ้าของขยะในท้องถิ่นที่ใช้ระบบการกำหนดค่าบริการตามน้ำหนักขยะซึ่งมีราคาสูงกว่าจะนำขยะของตนเองไปฝากทิ้งไว้กับบ้านเรือนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ใช้ระบบการกำหนดค่าบริการขยะแบบตายตัวซึ่งมักจะเป็นเครือญาติกัน เจ้าหน้าที่ในพื้นที่เรียกว่าปัญหานี้ว่า “ขยะแม่ ขยะลูก” ซึ่งไม่ได้ทำให้ประชาชนเกิดการคัดแยกขยะที่แท้จริง อีกทั้งยังเป็นการผลักดันให้ท้องถิ่นใกล้เคียงในการกำจัดขยะเพิ่มมากขึ้นด้วย

2) การใช้เครื่องมือทางนโยบาย

เครื่องมือทางนโยบาย หมายถึง โครงการหรือกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทาง โดยอาจใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการหรือไม่ก็ได้ จากการเก็บข้อมูล

พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกคัดเลือกมาใช้ในการศึกษาล้วนมีการใช้เครื่องมือทางนโยบายเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทางทั้งสิ้น โดยอาจจัดประเภทของโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่

ประเภทแรก การรณรงค์สร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนซึ่งจะมีตั้งแต่การผลิตสื่อประชาสัมพันธ์ เช่น แผ่นพับ ใบปลิว ป้ายประกาศ แจกให้แก่ประชาชนได้รับรู้ประเภทของขยะและวิธีการในการคัดแยกขยะ หรือการจัดกิจกรรมอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนในการคัดแยกขยะ โดยเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นจะไปเข้าร่วมประชุมหมู่บ้าน หรือนัดหมายให้ประชาชนมาเข้ารับการอบรมเพื่อทำความเข้าใจในการคัดแยกขยะที่ถูกต้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง เช่น เทศบาลตำบลนางแล อำเภอเมืองเชียงราย ใช้วิธีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่ปรึกษาประจำชุมชน หรือเป็น “พี่เลี้ยง” ทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ประชาชนในชุมชนนั้น หรือที่เทศบาลตำบลไม้ยา อำเภอพญาเม็งราย ได้กำหนดตัวบุคคล เช่น ผู้ใหญ่บ้านหรือ “แม่บ้าน” เป็นผู้ดูแลประจำหมู่บ้าน เมื่อเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นไปเก็บขยะตามบ้าน ผู้ใหญ่บ้านก็จะติดตามไปดูและสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนในการคัดแยกขยะด้วย นอกจากนี้ในหลายพื้นที่ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลธารทอง อำเภอพาน ได้ลงไปให้ความรู้แก่ประชาชนในการจัดทำเครื่องมือในการกำจัดขยะในครัวเรือนด้วยตัวเอง เช่น กรีนโคน (Green cone) หรือเสวียน สำหรับการกำจัดขยะอินทรีย์ เป็นต้น

เครื่องมือนี้เป็นเครื่องมือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งดำเนินการเนื่องจากใช้งบประมาณไม่มากนักและมีประโยชน์อย่างมากต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหากประชาชนสามารถคัดแยกขยะได้อย่างถูกต้อง การกำจัดขยะก็จะสะดวกมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือที่มีความจำเป็นอย่างมาก เนื่องจากการคัดแยกขยะเป็นเรื่องใหม่ในสังคมไทย แม้ว่าในประเทศไทยจะมีการรณรงค์การแยกขยะรีไซเคิล เช่น ขวดแก้ว ขวดพลาสติก หรือกระดาษออกจากขยะทั่วไปมานานแล้ว แต่ยังไม่ถึงความรับรู้ของประชาชนทั่วไป และในความเป็นจริงขยะที่เกิดขึ้นในแต่ละวันมีความแตกต่างหลากหลายมากขึ้น ไม่ได้มีเฉพาะขวดพลาสติก หรือ

ขวดแก้วเท่านั้น มีห่อขนม กล่องนม กล่องพลาสติก ฯลฯ ซึ่งทำให้ประชาชนเกิดความสับสนว่าจะต้องคัดแยกอย่างไร อย่างไรก็ตามการรณรงค์ให้ความรู้แก่ประชาชนมีข้อจำกัดอย่างมาก เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่เป็นวัยทำงาน ตอนกลางวันในวันทำงานปกติมักจะไม่อยู่บ้าน เมื่อเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ไปรณรงค์ให้ความรู้ก็มักจะเจอแต่เด็กกับผู้สูงอายุซึ่งไม่ได้เป็นผู้คัดแยกขยะของบ้าน หรือหากเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ให้ความรู้ในช่วงวันหยุดมักจะไม่ได้รับความสนใจจากประชาชนเท่าที่ควร เนื่องจากประชาชนเห็นว่าเป็นวันหยุดพักผ่อนของตนเอง ในการใช้เครื่องมือนี้เห็นผลดีที่สุดคือแผ่นพับ ใบปลิวหรือประกาศที่มีรูปของขยะแต่ละประเภทที่แยกออกจากกันชัดเจน ประชาชนสามารถนำไปเทียบเคียงได้ว่าขยะของตนเองเป็นขยะประเภทใด

ประเภทที่สอง การจัดกิจกรรมส่งเสริมและช่วยเหลือให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทาง กิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายจัดทำกันมาก ได้แก่ การจัดทำธนาคารขยะซึ่งหมายถึงกิจกรรมที่ให้ชุมชนก่อตั้งสถานที่เพื่อรับฝากขยะรีไซเคิลจากประชาชน เช่น ขวดแก้ว ขวดพลาสติก กระดาษ โดยจะรวบรวมและนำไปขายต่อให้แก่ผู้รับซื้อของเก่า โดยเงินที่ได้จะคืนให้แก่เจ้าของขยะ โดยธนาคารจะเก็บเงินส่วนหนึ่งไว้เป็นค่าดำเนินการ (Unroj, 2015) ส่วนอีกกิจกรรมหนึ่งคือตลาดนัดรีไซเคิล กิจกรรมนี้เจ้าหน้าที่จะกำหนดวัน เวลาและสถานที่ให้ประชาชนนำขยะรีไซเคิลมารวมกัน และเจ้าหน้าที่จะติดต่อร้านรับซื้อของเก่าเพื่อมารับซื้อขยะรีไซเคิลเหล่านี้ไปขายอีกต่อหนึ่ง เงินรายได้นี้บางท้องถิ่นจะคืนให้แก่ประชาชนโดยหักส่วนหนึ่งเป็นค่าดำเนินการของประชาชนที่เป็นอาสาสมัครรับผิดชอบการติดต่อประสานงาน หรือบางท้องถิ่นจะนำเงินรายได้รวบรวมไว้เป็นเงินกองกลางของชุมชน ซึ่งจะใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ของชุมชน การนัดหมายวัน เวลา และสถานที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะนัดในวันที่มีการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เพราะจะเป็นวันที่ชาวบ้านมารวมตัวกันมากที่สุด

เครื่องมือนี้นิยมใช้มากกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก ประชากรไม่มากนักและพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมหรือเป็นพื้นที่ชนบทมีเขตตัวเมืองที่เป็นพื้นที่เศรษฐกิจน้อยหรือไม่มีเลย ซึ่งพื้นที่ประเภทนี้ขยะจะน้อย เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มีที่ดินทำการเกษตรของตนเองจึง

สามารถกำจัดขยะได้ด้วยตนเอง เช่น ขยะอินทรีย์ก็จะนำไปทำปุ๋ยอินทรีย์ ใช้กรีนโคโนหรือเสวียนในการทำปุ๋ยอินทรีย์ อยากรู้วิธีดี เครื่องมือนี้มีข้อจำกัดในหลายประการ เช่น การให้ความร่วมมือของประชาชน หากประชาชนไม่สมัครใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจบังคับประชาชนได้ และข้อจำกัดที่สำคัญที่สุดคือการติดต่อร้านรับซื้อของเก่า ซึ่งในปัจจุบันเริ่มมีลดน้อยลงอย่างมาก บางท้องถิ่นต้องติดต่อร้านรับซื้อของเก่าที่อยู่อีกจังหวัดอื่น ทำให้ต้นทุนการดำเนินงานมีมากขึ้น รายได้ก็น้อยลงจนไม่คุ้มค่าที่จะดำเนินการต่อไป

ประเภทที่สาม การสนับสนุนงบประมาณหรือจัดให้มีอุปกรณ์ที่สำคัญให้แก่ชุมชนไว้ใช้งาน เช่น เทศบาลตำบลนางแล อำเภอเมืองเชียงราย จัดซื้อเตาเผาขยะให้แก่ชุมชนไว้ดำเนินการกำจัดขยะภายในชุมชนเอง โดยมีข้อตกลงว่าชุมชนจะดำเนินการเก็บและกำจัดขยะกันเองและจะทำการคัดแยกขยะก่อนนำไปเผา ในบางแห่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้วิธีการจูงใจให้ชุมชนที่ให้ความร่วมมือกับท้องถิ่นในการจัดการขยะ โดยอาศัยการจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นประโยชน์กับพื้นที่นั้น เช่น การจัดงบประมาณเพื่อก่อสร้างสิ่งที่เป็นประโยชน์ร่วมกันของชุมชน เช่น สร้างถนนเข้าหมู่บ้านหรือสร้างศาลาประชาคมของหมู่บ้านให้แก่ชุมชนที่อนุญาตให้มีเตาเผาขยะในชุมชน หรือให้แก่ชุมชนที่มีการคัดแยกขยะมากที่สุด เป็นต้น

ประเภทที่สี่ การจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างส่วนราชการ ท้องถิ่น กับชุมชน บันทึกความเข้าใจร่วมกัน หรือ Memorandum of Understanding (MOU) เป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันอย่างใดอย่างหนึ่ง การจัดทำ MOU นี้เป็นเครื่องมือที่ส่วนราชการนิยมใช้กันอย่างมาก และนำมาใช้กับการจัดการขยะด้วย โดยในจังหวัดเชียงรายมีการจัดทำ MOU ในหลายระดับ เช่น ระดับจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดทำกับนายอำเภอแต่ละอำเภอ และนายอำเภอทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกับผู้นำชุมชน หรือผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ เนื้อหาของ MOU จะกำหนดให้ผู้นำชุมชนดำเนินการให้ประชาชนในชุมชนของตนเองมีการคัดแยกขยะก่อนที่จะนำส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปกำจัดต่อไป

MOU เหล่านี้ โดยทั่วไปแล้วไม่ได้มีสภาพบังคับตามกฎหมาย ไม่ใช่นิติกรรมสัญญาทั้งในทางแพ่งและในทางปกครอง ดังนั้นแม้ผู้ที่ลงนามใน MOU จะไม่ได้ปฏิบัติในสิ่งที่ MOU กำหนดไว้ ก็ไม่สามารถบังคับได้ เนื่องจาก ประการแรก คู่สัญญาไม่ได้มีเจตนาารมณ์ที่จะให้มีผลผูกพันตามกฎหมาย และประการที่สอง ผู้นำชุมชนที่ไปลงนามใน MOU นั้น ไม่ได้มีอำนาจสร้างนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่นในนามของชุมชน แม้ผู้นำชุมชนไปลงนามในบันทึกความเข้าใจดังกล่าว บันทึกนั้นก็ไม่ได้ผูกพันต่อชาวบ้านที่อยู่ในชุมชนนั้นแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม MOU เหล่านี้จะมีประโยชน์ในแง่การสร้างทัศนคติที่ถูกต้องของจะต้องกระทำอย่างไร มีหน้าที่อย่างไรในการจัดการขยะ แม้จะไม่สามารถบังคับได้ตามกฎหมาย แต่ก็จะมีผลในแง่ของการจูงใจ หรือการนำไปใช้ประโยชน์ด้านอื่น เช่น ท้องถิ่นอาจจะพิจารณาว่าชุมชนใดให้ความร่วมมือกับท้องถิ่นหรือไม่ มากน้อยเพียงใด และใช้ข้อมูลดังกล่าวดำเนินการกับท้องถิ่นนั้นต่อไป

3) การใช้เครื่องมืออื่น

เครื่องมืออื่นนี้ไม่ใช่ทั้งเครื่องมือทางกฎหมายและเครื่องมือทางนโยบายที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง แต่ใช้โดยองค์กรอื่น เครื่องมืออื่นนี้ ได้แก่ “กฎหมายบ้าน” ซึ่งหมายถึง กฎระเบียบที่หมู่บ้านกำหนดขึ้น หรือแนวปฏิบัติในการอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขในหมู่บ้าน (Pankongchune, 2018, p. 233) ในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยเกือบทุกหมู่บ้านที่เป็นเขตชนบทของเชียงรายจะมีการกำหนดกฎหมายบ้านหรือธรรมนูญหมู่บ้านขึ้นเพื่อบังคับกับประชาชนในหมู่บ้านเรื่องการทิ้งขยะให้ถูกที่ ในบางแห่งมีการกำหนดเรื่องการคัดแยกขยะด้วย ยิ่งไปกว่านั้นบางพื้นที่ยังมีการนำกฎหมายบ้านไปใช้กับบุคคลภายนอกที่นำขยะมาทิ้งในเขตหมู่บ้านอีกด้วย การใช้กฎหมายบ้านนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการแต่อย่างใด ทั้งเรื่องการออกกฎหมายบ้านและการบังคับตามกฎหมายบ้าน แต่รับรู้ว่ามี การดำเนินการเช่นนี้อยู่ในระดับหมู่บ้าน ซึ่งท้องถิ่นจะถือว่าเป็นเรื่องภายในแต่ละหมู่บ้าน อย่างไรก็ตามบางพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการบังคับตามข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องการทิ้งขยะ เนื่องจากหากบังคับตามข้อบัญญัติท้องถิ่นของตนเองจะมีข้อยุ่งยาก เช่น ต้องเสนอคณะกรรมการ

เปรียบเทียบระดับจังหวัดดำเนินการ หรือไม่มั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายของตนเอง จะดำเนินการส่งเรื่องให้หมู่บ้านดำเนินการลงโทษตามกฎหมายหมู่บ้านแทนด้วยความเข้าใจโดยสุจริตว่าสามารถดำเนินการได้

การใช้กฎหมายหมู่บ้านเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทางไม่ว่าจะในหมู่บ้านแบบใด ย่อมมีปัญหาทางกฎหมายทั้งสิ้น เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจแก่หมู่บ้านในการออกกฎหมายหมู่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการบังคับลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายหมู่บ้านดังกล่าว เพราะการบังคับโทษดังกล่าวมีลักษณะเป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ปราศจากกฎหมายที่ให้อำนาจอย่างชัดเจน ดังนั้นผู้ดำเนินการบังคับโทษมีความเสี่ยงอย่างยิ่งที่จะมีความผิดทางกฎหมายในการลงโทษ แม้จะเป็นโทษปรับอย่างเดียวก็ดี หรือโทษอย่างอื่นใดก็ดี เพราะเป็นการดำเนินการโดยปราศจากกฎหมายรองรับ หรือกระทำโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หากท้องถิ่นที่สนับสนุนให้ดำเนินการดังกล่าวก็อาจมีความผิดตามไปด้วย ทั้งในเรื่องการปล่อยให้มีการละเมิดต่อกฎหมาย หรือสนับสนุนให้เกิดการละเมิดต่อกฎหมาย

(2) ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรูปแบบการใช้เครื่องมือต่าง ๆ

จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์และเก็บข้อมูลการใช้เครื่องมือต่าง ๆ ในการส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทาง พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีรูปแบบการใช้เครื่องมือประเภทต่าง ๆ ที่ใกล้เคียงกัน และสามารถจัดกลุ่มได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเขตชนบท 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและมีพื้นที่ทั้งที่เป็นเขตเมืองและเขตชนบท 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเขตเมือง

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเขตชนบท

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก มีพื้นที่รับผิดชอบและจำนวนประชากรรวมถึงประชากรแฝงไม่มากนักประมาณไม่เกิน 3,000-5,000 คน ส่วนใหญ่เป็นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล งบประมาณในการดำเนินการขององค์กรในแต่ละปีประมาณ 20-30 ล้านบาท ซึ่งไม่เพียงพอที่จะจัดให้บริการรับเก็บขยะตามบ้านเรือนประชาชนได้ จึงทำให้ท้องถิ่นประเภท

นี้มักจะไม่มีการก่อตั้งกองสาธารณสุขเพื่อรับผิดชอบงานด้านนี้โดยเฉพาะ และพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเขตเกษตรกรรม ชาวบ้านประกอบอาชีพเกษตรกร โดยลักษณะของพื้นที่ทำให้ประชาชนสามารถกำจัดขยะเองได้ ประชาชนไม่ค่อยมีขยะมากนัก ขยะพลาสติกจะน้อย ขยะส่วนใหญ่เป็นขยะอินทรีย์หรือขยะที่เกิดจากการทำการเกษตร ประชาชนจึงกำจัดขยะเองโดยการเผาหรือฝังกลบในบริเวณที่ดินของตนเอง แต่มีการคัดแยกขยะมีพิษออกตามโครงการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อย่างไรก็ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มนี้กลับเป็นกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจัดการขยะครบทุกเรื่อง คือ มีการออกข้อบัญญัติว่าด้วยการคัดแยกขยะโดยตรง 1 ฉบับ และอาจจะมีข้อบัญญัติว่าด้วยการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยอีก 1 ฉบับ ซึ่งให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเรียกเก็บค่าขยะจากประชาชนได้ แต่มักจะไม่มีการบังคับใช้ข้อบัญญัตินี้ดังกล่าวทั้งในเรื่องการเก็บค่าขยะและการลงโทษผู้ที่ไม่คัดแยกขยะ เหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะการออกข้อบัญญัติไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชนในพื้นที่ หรือจากความต้องการแก้ไขปัญหาของประชาชน แต่เกิดจากการจูงใจโดยส่วนราชการในพื้นที่ เช่น จังหวัดหรืออำเภอ โดยท้องถิ่นในกลุ่มนี้ มองว่าหากมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ก็ไม่เป็นการเสียหาย เพราะไม่ได้นำไปบังคับจริง และไม่ต้องถูกแพ่งเล็งจากส่วนราชการ อีกทั้งหากในอนาคตจำเป็นจะต้องมีการบังคับใช้ ก็ไม่ต้องไปออกใหม่ สามารถนำข้อบัญญัติที่ออกไปแล้วมาใช้ได้ทันที

ส่วนการคัดแยกขยะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มนี้มักจะใช้เครื่องมือทางนโยบาย เน้นไปที่การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้กับประชาชน และให้การช่วยเหลือประชาชนในการคัดแยกขยะ เช่น การให้ประชาชนจัดทำธนาคารขยะหรือตลาดนัดขยะที่กำหนดวันให้ประชาชนนำขยะพลาสติกหรือขยะรีไซเคิลมารวมกัน และนัดหมายให้ร้านรับซื้อของเก่ามารับซื้อขยะไป โดยเงินที่ได้จะให้ชุมชนบริหารจัดการกันเอง

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและมีพื้นที่เป็นแบบกึ่งเมืองกึ่งชนบท

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มที่สองจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดกลาง มีประชากรรวมประชากร

แฝงประมาณ 3,000-5,000 คนขึ้นไป มีงบประมาณประมาณปีละ 50-100 ล้านบาท พื้นที่รับผิดชอบจะมีทั้งเขตเมืองและเขตชนบท ในกลุ่มนี้จะมีการให้บริการเก็บขยะและเรียกเก็บค่าบริการขยะรายเดือนจากประชาชน มีการก่อตั้งกองสาธารณสุขเพื่อรับผิดชอบด้านขยะโดยตรง ท้องถิ่นในกลุ่มนี้จะมีการใช้เครื่องมือทั้งทางกฎหมายและทางนโยบายอย่างจริงจัง บางท้องถิ่นมีการออกทั้งข้อบัญญัติว่าด้วยการจัดเก็บมูลฝอยสำหรับเรียกเก็บค่าขยะจากประชาชนและข้อบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนคัดแยกขยะโดยตรง แต่บางท้องถิ่นจะมีเฉพาะข้อบัญญัติว่าด้วยการจัดการมูลฝอยเพื่อเรียกเก็บค่าบริการเก็บขยะจากประชาชน แต่จะไม่มีข้อบัญญัติว่าด้วยการคัดแยกขยะโดยตรง แต่จะใช้มาตรการทางกฎหมายโดยอ้อมเพื่อจูงใจให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทางมากกว่า ซึ่งสาเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มนี้ยังไม่ออกข้อบัญญัติเรื่องการคัดแยกขยะโดยตรง เนื่องจากต้องการเตรียมความพร้อมให้แก่ประชาชนเสียก่อน โดยการรณรงค์ทำความเข้าใจ และมีความสามารถในการคัดแยกขยะได้เสียก่อน จึงค่อยออกข้อบัญญัติที่มีสภาพบังคับกับประชาชน เมื่อมีความพร้อมในการคัดแยกขยะแล้ว นอกจากนี้ในท้องถิ่นกลุ่มนี้เห็นข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการคัดแยกขยะจำเป็นจะต้องมีเพื่อบังคับลงโทษแก่ประชาชนที่ไม่ยอมคัดแยกขยะ แต่ควรจะต้องทำให้ประชาชนมีความพร้อมและมีความสามารถในการคัดแยกเสียก่อน โดยรณรงค์หรือจัดกิจกรรมให้ประชาชนได้สัมผัสรับเอาการคัดแยกขยะเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน แล้วจึงค่อยออกข้อบัญญัติที่มีการกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจน การทำเช่นนี้จะช่วยลดการต่อต้านจากประชาชนไปได้มาก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มนี้จะให้บริการเก็บขยะจากบ้านเรือนประชาชนโดยตรงและนำมากำจัดเอง ในด้านการคัดแยกขยะก็จะมีรณรงค์ให้ความรู้แก่ประชาชนในการคัดแยกขยะ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเขตเมือง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนี้จะมีพื้นที่รับผิดชอบกว้างขวาง มีประชากรรวมประชากรแฝงมากกว่า 5,000 คน มีงบประมาณมากในระดับ 100 ล้านบาทขึ้นไป พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเขตเมืองหรือเป็นพื้นที่เศรษฐกิจที่มีสถาน

ประกอบการจำนวนมาก พื้นที่เกษตรกรรมมีน้อยหรือไม่มีเลย ท้องถิ่นในกลุ่มนี้มีการให้บริการเก็บขยะจากบ้านเรือน องค์กรปกครองท้องถิ่นในกลุ่มนี้จะมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเพื่อเรียกเก็บค่าขยะจากประชาชนเป็นรายเดือน แต่จะหลีกเลี่ยงไม่ใช้เครื่องมือทางกฎหมายในการส่งเสริมการคัดแยกขยะที่ต้นทาง ทั้งไม่บังคับลงโทษผู้ไม่คัดแยกขยะและไม่ใช้มาตรการบังคับอื่น จะมีเพียงการรณรงค์ให้ความรู้แก่ประชาชนเท่านั้น โดยท้องถิ่นจะรับเก็บขยะทั้งหมดไม่ว่าประชาชนจะคัดแยกมาแล้วหรือไม่

เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากในเขตเมืองเป็นเขตที่ประชาชนให้ความร่วมมือในการคัดแยกขยะน้อย โดยประชาชนจะมองว่าตนเองจ่ายค่าขยะรายเดือนให้กับท้องถิ่นไปแล้ว ย่อมเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะดำเนินการคัดแยกขยะให้ ท้องถิ่นจะผลักรากให้ประชาชนเป็นผู้คัดแยกเองไม่ได้ ดังนั้นท้องถิ่นกลุ่มนี้จะไม่ใช้กฎหมายหรือไม่ออกกฎหมายบังคับโดยตรง โดยมองว่าจะเป็นการสร้างความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ยังมองว่าตัวแบบข้อบัญญัติว่าด้วยการคัดแยกขยะที่มี 9 ข้อ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้นมีรายละเอียดที่น้อยเกินไป ไม่เหมาะสมที่จะนำมาบังคับใช้ในพื้นที่เขตเมืองที่มีความซับซ้อนและมีความหลากหลายของประชากรสูง ในบางพื้นที่ท้องถิ่นจึงต้องใช้ระยะเวลาในการศึกษาให้ถี่ถ้วนรอบคอบก่อนที่ตราข้อบัญญัติดังกล่าวออกมาบังคับใช้กับประชาชน

3. บทวิเคราะห์ความจำเป็นและสภาพปัญหาของการใช้เครื่องมือทางกฎหมายในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง

คณะผู้วิจัยทำการศึกษาวិเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ โดยแยกออกเป็น 3 เรื่อง ได้แก่ (1) บทวิเคราะห์ความจำเป็นในการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง (2) บทวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง และ (3) บทวิเคราะห์ปัญหาอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อส่งเสริมการคัดแยกขยะที่ต้นทาง

(1) บทวิเคราะห์ความจำเป็นในการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง

หากพิจารณาในหัวข้อก่อนจะพบว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ออกข้อบัญญัติว่าด้วยการคัดแยกขยะเลย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถรณรงค์ให้ประชาชนคัดแยกขยะได้ ยิ่งไปกว่านั้นยังมีกฎหมายที่กำหนดให้ประชาชนคัดแยกขยะที่มีสภาพบังคับอยู่แล้ว ได้แก่ กฎกระทรวง สุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ข้อ 5 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เพื่อประโยชน์ในการเก็บมูลฝอยทั่วไป ให้ผู้ซึ่งก่อให้เกิดมูลฝอยคัดแยกมูลฝอยที่อย่างน้อยต้องคัดแยกเป็นมูลฝอยทั่วไปและมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน โดยให้คัดแยกมูลฝอยนำกลับมาใช้ใหม่ออกจากมูลฝอยทั่วไปด้วย” ซึ่งหากผู้ซึ่งก่อให้เกิดมูลฝอยคนใดไม่ดำเนินการคัดแยกมูลฝอยดังกล่าวอาจมีโทษฐานฝ่าฝืนกฎกระทรวงซึ่งตามมาตรา 68 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือหากเป็นกรณีมูลฝอยติดเชื้อหรือมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ดังนั้นประเด็นที่จำต้องพิจารณาคือ จำเป็นหรือไม่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะอีก

ในประเด็นนี้คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ลำพังกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวนี้ไม่เพียงพอต่อการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทางได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

ประการแรก หากพิจารณาจากกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 แล้ว พบว่าเป็นบทบัญญัติที่มุ่งใช้กับพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิให้บริการเก็บขยะมูลฝอยจากอาคารบ้านเรือน เพราะเมื่อผู้ก่อให้เกิดขยะมูลฝอยทำการคัดแยกขยะแล้วจะต้องแยกถุงหรือภาชนะบรรจุ และให้ผู้มีอำนาจหน้าที่มาดำเนินการเก็บ ขน หรือนำไปกำจัดต่อไป แต่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่ไม่มีบริการรับเก็บขยะตามบ้านเรือน ดังนั้นหากนักกฎกระทรวงฉบับนี้ไปบังคับให้ประชาชนในท้องถิ่นที่ไม่มีบริการเก็บขยะเหล่านี้อาจจะไม่สอดคล้องกับลักษณะและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ประการที่สอง กฎกระทรวงฉบับนี้กำหนดประเภทของขยะที่จะแยกไว้เพียงแค่ 3 ประเภท และมีวัตถุประสงค์เพียงต้องการ

ให้เกิดการคัดแยกขยะมูลฝอยทั่วไป ขยะมูลฝอยที่เป็นพิษหรือเป็นอันตรายจากชุมชน และขยะมูลฝอยที่นำกลับมาใช้ใหม่ได้ หรือขยะรีไซเคิลออกจากกันเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงขยะชุมชนมีความหลากหลายมากกว่าขยะ 3 ประเภทนี้ เช่น ขยะอินทรีย์ ขยะติดเชื้อ ขยะอิเล็กทรอนิกส์หรือขยะก่อสร้าง ซึ่งหากต้องการให้ประชาชนคัดแยกขยะเหล่านี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไปออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดประเภทขยะเพิ่มเติมเอง

ประการที่สาม กฎกระทรวงมีมาตรการบังคับให้ประชาชนคัดแยกขยะแนวทางเดียว คือการบังคับลงโทษทางอาญาที่ส่วนใหญ่แล้วแทบไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดบังคับใช้อย่างเป็นกิจจะลักษณะ และไม่สอดคล้องกับแนวทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันใช้ดำเนินการอยู่ เช่น มาตรการ “ไม่แยก ไม่เก็บ” หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นเองก็จะสามารถใช้มาตรการบังคับแบบอื่นช่วยเสริมจากมาตรการที่กำหนดดังกล่าวนี้ได้

ประการที่สี่ กระบวนการบังคับลงโทษตามกฎหมายควรคำนึงถึงข้อเท็จจริง กล่าวคือจะต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการเปรียบเทียบระดับจังหวัดพิจารณา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการได้เอง

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งควรจะต้องตราข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ของตนเองที่กำหนดหน้าที่ให้แก่ประชาชนในการคัดแยกขยะให้ชัดเจนเพื่อกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการคัดแยกขยะเพิ่มเติมไปจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว อีกทั้งยังควรกำหนดเนื้อหาข้อบัญญัติเพิ่มเติมไปจากตัวบทข้อบัญญัติท้องถิ่น 9 ข้อ ที่กรมการปกครองส่วนท้องถิ่นแนะนำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้อีกด้วย แม้ตัวบทข้อบัญญัติดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นและเป็นเจตนารมณ์ที่ดี อีกทั้งยังมีการกำหนดเนื้อหาพื้นฐานในเรื่องประเภทของขยะที่จะต้องคัดแยกที่สามารถนำมาใช้ได้จริง แต่ตัวบทดังกล่าวก็ยังมีเนื้อหาที่ไม่ครอบคลุมมาตรการจริงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ดำเนินการให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทาง ทั้งยังไม่

รองรับความแตกต่างหลากหลายของสภาพพื้นที่และข้อจำกัดในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกแห่งได้

ข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวจะมีประโยชน์อย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก การกำหนดหน้าที่ของประชาชนในการคัดแยกขยะ ประเภทของขยะที่ทำการคัดแยก วิธีการบรรจุในถุงขยะ หรือวันและเวลาในการส่งมอบขยะให้ผู้มีอำนาจหน้าที่นำไปกำจัดต่อไป ประการที่สอง เป็นเครื่องมือที่มีสภาพบังคับจริง สามารถนำไปบังคับใช้ลงโทษแก่ผู้ที่ไม่คัดแยกขยะได้ ประการที่สาม เป็นฐานแห่งอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการใช้มาตรการอื่น ๆ ช่วยเสริม เช่น มาตรการไม่แยก ไม่เก็บ ซึ่งหากระบุให้ชัดเจนในข้อบัญญัติท้องถิ่นก็ลดประเด็นปัญหาทางกฎหมายไปได้ และประการสุดท้าย ข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและประกาศให้ประชาชนได้รับทราบล่วงหน้า จะช่วยสร้างความชัดเจนให้แก่ประชาชนผู้มีส่วนที่ต้องคัดแยกขยะว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร และฝ่ายเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรหากมีผู้ฝ่าฝืนไม่ยอมคัดแยกขยะตามที่กำหนด

อย่างไรก็ดี จากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพและการสัมภาษณ์ของคณะผู้วิจัย พบว่าในพื้นที่ที่มีการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการคัดแยกขยะที่มีการกำหนดโทษโดยตรงแก่ประชาชนที่ไม่คัดแยกขยะเหมือนในกฎกระทรวง ก็ไม่ปรากฏว่าพื้นที่นั้นประชาชนจะดำเนินการคัดแยกขยะแต่อย่างใด ในทางกลับกันบางพื้นที่แม้จะไม่มีข้อบัญญัติว่าด้วยการคัดแยกขยะโดยตรง แต่ใช้เครื่องมือทางกฎหมายโดยอ้อม ประชาชนกลับให้ความร่วมมือในการคัดแยกขยะมากกว่า ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า **การจะส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทางมีประสิทธิภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นจะต้องใช้ทั้งข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายอื่นควบคู่กัน** โดยข้อบัญญัติท้องถิ่นถือว่าเป็นเครื่องมือที่จำเป็น (Necessary condition) แต่ยังไม่ใช่เครื่องมือที่เพียงพอ (Sufficient condition) กล่าวคือ แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการใช้เครื่องมือทางนโยบาย เช่น การรณรงค์ให้ความรู้ การจัดกิจกรรมหรือโครงสร้างส่งเสริมการคัดแยกขยะ แต่หากประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการคัดแยกขยะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีเครื่องมือในการบังคับ

หรือจูงใจให้ประชาชนเปลี่ยนพฤติกรรมหันมาคัดแยกขยะได้ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องการคัดแยกขยะมูลฝอยขึ้นมาบังคับใช้ ส่วนในเนื้อหาของข้อบัญญัติควรมีเรื่องอะไรบ้างนั้น คณะผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ในหัวข้อถัดไป

(2) บทวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง

ข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเครื่องมือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องตราขึ้นเพื่อใช้ส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง แต่การใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นยังคงมีปัญหาทางกฎหมายหลายประการที่ท้องถิ่นจำเป็นต้องพิจารณา ดังนี้

1) ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพและซ้ำซ้อนของกฎหมายในเรื่องการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะ

ปัญหานี้เกิดจากระบบกฎหมายไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน และให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งสร้างความสับสนให้กับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมาก ว่าควรจะต้องบังคับใช้ตามกฎหมายฉบับใด อย่างไร จากการสัมภาษณ์พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีความสับสนและไม่แน่ใจว่าตนเองควรจะใช้บังคับตามกฎหมายฉบับใด บางพื้นที่ใช้กฎหมายทั้งสองฉบับควบคู่กัน บางพื้นที่เลือกใช้ฉบับใดฉบับหนึ่ง และในบางพื้นที่เลือกที่จะไม่ใช้กฎหมายใดฉบับแต่ใช้กระบวนการอื่นแทน เช่น การให้ผู้ที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายไปเป็นอาสาสมัครในการอบรมการคัดแยกขยะแทนการบังคับลงโทษทางอาญา เนื่องจากเกรงว่าหากให้อำนาจตามกฎหมายไม่ถูกต้อง ตนเองอาจถูกลงโทษจากหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตนเองได้ เช่น คำสั่งให้ชุดใช้เงินคืนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

นอกจากนี้ ยังมีปัญหากรณีหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดโทษทางอาญากับผู้ที่ไม่คัดแยกขยะตามคำแนะนำของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็น

การซ้ำซ้อนกับกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ข้อ 5 ซึ่งออกตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 6 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดมูลฝอยต้องคัดแยกขยะเช่นกัน ผลที่ตามมาคือจะทำให้ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประสบปัญหา “กรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท” คือผู้ที่ไม่คัดแยกขยะจะมีความผิดทั้งต่อกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยและข้อบัญญัติท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน

ในกรณีนี้ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 กำหนดไว้ว่า หากมีบทกฎหมายหลายบทกำหนดฐานความผิดไว้เหมือนกัน การบังคับโทษจะต้องใช้กฎหมายที่มีโทษหนักกว่า (Wajanasawas, 2019, pp. 350-372) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบโทษการฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท กับโทษการฝ่าฝืนกฎกระทรวงสุขลักษณะที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่มีโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือโทษจำคุกทั้งปรับหากเป็นมูลฝอยติดเชื้อหรือมูลฝอยที่เป็นพิษหรือเป็นอันตรายจากชุมชน จะพบว่ากฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายที่มีโทษหนักกว่า การใช้กฎหมายเพื่อลงโทษความผิดฐานไม่คัดแยกขยะมูลฝอยจึงต้องใช้กฎกระทรวงสุขลักษณะดังกล่าว หากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นใดดำเนินการตามข้อบัญญัติท้องถิ่นเช่นการเปรียบเทียบปรับตามข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งเป็น “กฎหมายที่มีโทษเบากว่า” ย่อมไม่ทำคดีอาญาเล็กน้อยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 เพราะการเปรียบเทียบ “บทเบา” ไม่ทำให้คดีอาญาในบทหนักเล็กน้อย ดังนั้นเจ้าหน้าที่หรือศาลก็ยังมีอำนาจในการปรับใช้กฎหมายที่มีโทษหนักกว่าที่ถูกต้องลงโทษจำเลยได้ (Kesawapitak, 2012, pp. 591-592) ซึ่งหมายความว่า ผู้ที่ไม่คัดแยกขยะที่เสียค่าปรับฐานฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นยังสามารถถูกลงโทษจากกฎกระทรวงสุขลักษณะได้อยู่ดี ดังนั้นการดำเนินการพิจารณาลงโทษผู้ไม่คัดแยกขยะจึงต้องใช้กฎกระทรวงสุขลักษณะว่าด้วยการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 เท่านั้น ซึ่งส่งผลทำให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการคัดแยกขยะในส่วนที่เป็นกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ไม่คัดแยกขยะมูลฝอยจึงใช้ไม่ได้โดยปริยายนั่นเอง

2) ปัญหาสภาพบังคับและการบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อลงโทษแก่ผู้ที่ไม่ดำเนินการคัดแยกขยะมูลฝอยนั้นมีปัญหาที่แตกต่างกันตามกฎหมายที่เป็นกฎหมายแม่บท กล่าวคือ หากท้องถิ่นใดออกข้อบัญญัติโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 จะสามารถกำหนดบทลงโทษได้เพียงการปรับไม่เกิน 1,000 บาท ซึ่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเห็นว่าเป็นบทลงโทษที่เบาเกินไป ผู้ที่ถูกลงโทษย่อมไม่เกิดความเกรงกลัวที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย และยังเป็นจำนวนเงินที่น้อยเกินไป ไม่คุ้มกับที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะดำเนินการกระบวนการสอบสวนเพื่อลงโทษผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย เนื่องจากมีกระบวนการขั้นตอนที่ยุ่งยาก ส่วนกรณีการใช้กฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อลงโทษผู้ที่ไม่คัดแยกขยะมูลฝอยนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการบังคับตามกฎหมายได้เอง จะต้องทำการสอบสวนและเสนอเรื่องให้คณะกรรมการเปรียบเทียบระดับจังหวัดพิจารณา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ค่อนข้างยุ่งยาก และในหลายพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอที่จะดำเนินการในเรื่องนี้ได้ ทั้งสองกรณีทำให้การดำเนินการบังคับตามกฎหมายจึงไม่เกิดขึ้นจริง แม้จะมีกฎหมายกำหนดโทษไว้แล้วก็ตาม

3) ปัญหาความไม่หลากหลายของวิธีการส่งเสริมที่กฎหมายกำหนด

หากพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทางทั้งสองฉบับ พบว่าทั้งสองฉบับกำหนดวิธีการไว้เพียงวิธีการเดียว ได้แก่ การกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ที่ไม่ดำเนินการคัดแยกขยะ ซึ่งในความเป็นจริงยังมีวิธีการอื่น ๆ อีกหลากหลายวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ในปัจจุบัน เช่น มาตรการ “ไม่แยก ไม่เก็บ” ดังนั้นกฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถทำให้เกิดการคัดแยกขยะที่มีประสิทธิผลได้ อีกทั้งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่ดำเนินการใช้มาตรการทางกฎหมายโดยอ้อมดำเนินการไปโดยปราศจากกฎหมายรองรับที่ชัดเจน

4) ปัญหาการกำกับดูแลที่เคร่งครัดเกินไป

การดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกควบคุมกำกับอย่างเข้มงวดโดยองค์กรกำกับดูแลทั้งหลาย เช่น จังหวัด กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมักจะกำกับดูแลตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดจนทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการดำเนินการ กรณีตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของการกำกับดูแลอย่างเข้มงวด คือ กรณีตามหนังสือกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ มท 0804.3/8948 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2550 เรื่อง หรือการจดทะเบียนและกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และหนังสือกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ มท 0804.3/1056 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 เรื่องหรือการจดทะเบียนในชุมชน ทั้งสองกรณีนี้มีความใกล้เคียงกัน กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการให้บริการจัดเก็บขยะในชุมชนและเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากประชาชน โดยท้องถิ่นจะแจกถุงขยะหรือถุงดำที่มีตราขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ประชาชนที่ชำระค่าธรรมเนียม ดังนั้นหากมีขยะที่ไม่ได้ใส่ถุงดำดังกล่าวยอมแสดงได้ว่าเป็นขยะจากผู้ที่ไม่ได้ชำระค่าธรรมเนียมให้กับท้องถิ่น ท้องถิ่นจะปฏิเสธที่เก็บขยะนั้นซึ่งวิธีการแบบนี้มีใช้ในหลายประเทศ และหากมีการพัฒนาให้มีความรัดกุมจะทำให้การคัดแยกขยะมีประสิทธิภาพอย่างมาก ทั้งในเรื่องการกำหนดหน้าที่ในการคัดแยกขยะให้ชัดเจน เช่น กำหนดสีของถุงขยะตามประเภทของขยะที่ท้องถิ่นต้องการให้ประชาชนคัดแยก การทิ้งขยะของประชาชนจะต้องทิ้งขยะแต่ละประเภทให้ถูกต้องตามสีของถุงขยะ หากมีถุงขยะที่ใส่ขยะผิดประเภท ท้องถิ่นหรือผู้มีหน้าที่จัดเก็บยอมเห็นได้โดยง่าย และสามารถดำเนินการมาตรการแก้ไขปัญหา เช่น ให้คำแนะนำต่อผู้นั้นหรือดำเนินการลงโทษ เช่น สั่งปรับ หรือสั่งให้แก้ไขให้ถูกต้องก็ได้ อันเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องการคัดแยกขยะอีกทางหนึ่ง หรือในเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมตามปริมาณขยะ อันเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter pay) ถุงขยะที่แจกจ่ายจะมีขนาดแตกต่างกันตามจำนวนค่าธรรมเนียม ผู้จ่ายมีปริมาณขยะไม่มากนักก็จ่ายค่าธรรมเนียมในอัตราต่ำและขนาดของถุงขยะที่จะได้รับก็ไม่จำเป็นต้องมีขนาดใหญ่ หากผู้จ่ายมีปริมาณขยะเยอะ ก็จำเป็นต้องจ่ายเงินค่าธรรมเนียมให้มากขึ้นเพื่อให้ได้ถุงขยะขนาดใหญ่ขึ้น ในกรณีที่ประชาชน

จ่ายค่าธรรมเนียมน้อย แต่ในช่วงเวลานั้นมีปริมาณขยะเยอะ ผู้นั้นจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเพื่อให้ได้ถุงขยะเพิ่มหรือถุงขยะที่มีขนาดใหญ่ขึ้น

อย่างไรก็ดี ในเรื่องการแจกถุงขยะให้แก่ประชาชนของท้องถิ่นนี้ องค์กรผู้กำกับดูแลทั้งทางจังหวัด และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกลับมองว่าเป็นการขายถุงขยะแทนการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมอันเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นเนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับ อีกทั้งการไม่เก็บขยะที่ไม่ใส่ในถุงดำที่ท้องถิ่นแจกให้ เป็นการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้ท้องถิ่นดำเนินการหาผู้รับผิดชอบใช้ความเสียหาย กรณีการเบิกจ่ายค่าจัดซื้อถุงขยะสีดำอีกด้วย

ในกรณีนี้ คณะผู้วิจัยมีความเห็นที่แตกต่างไปจากองค์กรที่กำกับดูแลว่า แทนที่องค์กรกำกับดูแลจะใช้อำนาจกำกับดูแลโดยเคร่งครัด องค์กรกำกับดูแลควรจะใช้การให้คำแนะนำว่าการดำเนินการดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามวิธีใดจึงจะถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมในการจัดเก็บขยะ และไม่ทำลายความเป็นอิสระของท้องถิ่น เช่น องค์กรกำกับดูแลอาจให้คำแนะนำว่าท้องถิ่นควรออกข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ชัดเจนว่าการแจกถุงขยะนั้นเป็นวิธีการดำเนินการจัดเก็บขยะชุมชน ไม่ใช่การจ่ายเงินซื้อถุงดำ โดยจะแจกให้กับผู้ที่ชำระค่าธรรมเนียมเท่านั้น และกรณีที่มิใช่ผู้ทิ้งขยะที่ไม่ใส่ในถุงที่ท้องถิ่นแจก องค์กรกำกับดูแลอาจจะแนะนำให้ท้องถิ่นจะต้องจัดเก็บขยะนั้นตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด แต่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามกฎหมายในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ทิ้งขยะเพิ่มเติมได้ เป็นต้น

นอกจากนี้ การมุ่งกำกับดูแลโดยไม่เข้าใจบริบทของสังคม เสียดต่อการพัฒนาการดำเนินการจัดการขยะของท้องถิ่น เช่นเดียวกัน ดังนั้น ผู้กำกับดูแลจำเป็นต้องเข้าใจข้อจำกัดของเรื่องหรือบริบทของเรื่องและข้อจำกัดของแต่ละพื้นที่ที่มีสภาพแตกต่างกัน เช่น การทำให้ประชาชนคัดแยกขยะของตนเองก่อนทิ้งนั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ลักษณะนิสัยความเคยชินของผู้คนที่ประพฤติปฏิบัติกันมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นการยากมากที่จะเปลี่ยนแปลงได้ง่ายเพียงชั่วข้ามวันหรือข้ามเดือน และถ้าพึ่งเพียงแค่ตรากฎหมายกำหนดโทษยอมไม่

เพียงพอ การดำเนินการต้องอาศัยระยะเวลา การสร้างความเข้าใจ การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ไม่อาจกระทำได้โดยเร็ว อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายขนาดไม่เท่ากัน แม้หลายแห่งจะเป็นประเภทเดียวกัน เช่น เป็นเทศบาลตำบลเหมือนกัน หรือเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเหมือนกัน ทว่าแต่ละแห่งมีความแตกต่างหลากหลายทั้งในแง่ของพื้นที่ จำนวนประชากรทั้งประชาชนตามทะเบียนและประชากรแฝง ลักษณะของชุมชน เช่น ชุมชนเมือง หรือชุมชนชนบท หรือกิ่งเมือง กิ่งชนบท หรือการมีกลุ่มชาติพันธุ์หรือมีแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ หรือการมีสถานที่ท่องเที่ยวในพื้นที่ เป็นต้น ความแตกต่างเหล่านี้ทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับขยะจำต้องมีความแตกต่างหลากหลายตามไปด้วย นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงรายได้และงบประมาณของแต่ละท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันอย่างมากอีกเช่นกัน ดังนั้นการกำกับดูแลโดยใช้วิธีการรูปแบบเดียวกันทุกพื้นที่ย่อมไม่สอดคล้องต่อความเป็นจริงและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกกำกับดูแลอีกด้วย คณะผู้วิจัยเห็นว่า การกำกับดูแลควรจะต้องมีต่อไป และสิ่งที่ควรเพิ่มคือ การส่งเสริม การให้ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะใน ส่วนที่ท้องถิ่นขาดแคลน หรือไม่สามารถดำเนินการได้ หรือขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง แทนที่จะลงโทษควรใช้การให้คำแนะนำในการปรับปรุงการดำเนินงานจะให้ผลที่ดีกว่า

(3) ปัญหาอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อ การส่งเสริมการคัดแยกขยะที่ต้นทาง

นอกจากปัญหาทางกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น ยังมีปัญหาอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ปัญหาทางกฎหมายโดยตรงแต่ส่งผลกระทบต่อ การบังคับใช้กฎหมายในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง ได้แก่ ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณและบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านจัดการขยะมูลฝอยโดยตรง ปัญหาการขาดความรู้ทางด้านเทคนิคที่ถูกต้อง เช่น วิธีการกำจัดขยะมูลฝอย หรือการบังคับใช้กฎหมายให้ถูกต้อง ปัญหาสภาพสังคมพฤติกรรมของจังหวัดเชียงใหม่ที่มีทั้งกลุ่มชาติพันธุ์ และแรงงานข้ามชาติที่มีวัฒนธรรมแตกต่างกัน และปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจและความตระหนักรู้ในเรื่องปัญหาขยะมูลฝอยของประชาชน ส่งผลให้ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือกับการคัดแยกขยะและการแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมากเท่าที่ควร ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่จำเป็นจะต้องได้รับการ

แก้ไขไปพร้อมกันหากต้องการให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทางเกิดขึ้นได้จริง

4. ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ 4 ประการ (1) ข้อเสนอแนะในการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง (2) ข้อเสนอแนะในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการคัดแยกขยะ (3) ข้อเสนอแนะในเนื้อหาของข้อบัญญัติท้องถิ่น และ (4) ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐอื่น

(1) ข้อเสนอแนะในการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง

คณะผู้วิจัยเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งควรมีการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคัดแยกขยะให้ชัดเจน โดยมีวัตถุประสงค์ 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก เพื่อกำหนดประเภทของขยะที่ประชาชนจะต้องคัดแยกให้ชัดเจน ประชาชนจะได้ทราบแน่ชัดว่าขยะประเภทใดต้องดำเนินการอย่างไร ประการที่สอง เพื่อรองรับมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ให้มีฐานทางกฎหมายที่ชัดเจน เช่น มาตรการ “ไม่แยก ไม่เก็บ” หรือมาตรการเก็บค่าขยะจากการคัดแยกขยะ เป็นต้น ประการที่สาม กำหนดกระบวนการขั้นตอนในการลงโทษให้ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบว่าตนเองจะต้องถูกลงโทษมากน้อยเพียงใดและอย่างไร หากไม่ดำเนินการคัดแยกขยะ และเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้มีกรอบทางกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย และประการที่สี่ กำหนดวิธีการจัดการขยะ ตั้งแต่การจัดการในครัวเรือน การส่งมอบให้ผู้มีอำนาจหน้าที่จัดการขยะมูลฝอย รวมไปถึงวิธีการกำจัดขยะมูลฝอยในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีบริการรับเก็บขยะตามครัวเรือน อย่างไรก็ตามเนื้อหาของข้อบัญญัติดังกล่าวอาจจะแตกต่างกันไปตามศักยภาพการให้บริการเก็บขยะมูลฝอย งบประมาณ และความสามารถในการบังคับตามข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งอาจแยกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

ประเภทแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการให้บริการเก็บขยะจากแหล่งกำเนิดเต็มรูปแบบ ควรจะต้องเป็นข้อบัญญัติเต็มรูปแบบที่มีข้อกำหนดทั้งเรื่องการกำหนดประเภทของขยะมูลฝอยที่ต้องแยก การกำหนดเวลาและสถานที่ที่จะส่งมอบขยะ

มูลฝอยที่แยกแล้วให้แก่ผู้มีอำนาจหน้าที่เก็บ โทษและกระบวนการบังคับสำหรับผู้ฝ่าฝืน

ประเภทที่สอง องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีบริการเก็บขยะจากแหล่งกำเนิด ควรจะมีการกำหนดประเภทของขยะให้ชัดเจน หลักเกณฑ์และวิธีการกำจัดขยะที่สามารถกำจัดได้ด้วยตนเอง และกำหนดวันเวลาและสถานที่สำหรับทิ้งหรือรวบรวมขยะไว้ด้วยกันเพื่อนำไปกำจัดต่อไป โดยอาจมีการกำหนดโทษทางอาญาหรือวิธีการจัดการอื่นสำหรับผู้ฝ่าฝืนก็ได้

ประเภทที่สาม องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นที่มีการให้บริการเก็บขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดแต่ไม่เต็มพื้นที่ ข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงควรจะต้องมีสองลักษณะในฉบับเดียวกัน ได้แก่ ข้อบัญญัติสำหรับพื้นที่ที่มีการให้บริการเก็บขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดและพื้นที่ที่ไม่มีบริการเก็บขยะ

(2) ข้อเสนอแนะในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น

การตราข้อบัญญัติท้องถิ่น คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ประการแรก สำหรับองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นที่มีการให้บริการเก็บขยะมูลฝอย ในกรณีที่องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นต้องการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการไม่คัดแยกขยะมูลฝอยของประชาชน ควรจะต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ซึ่งได้กำหนดโทษทางอาญาไว้แล้ว โดยองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้องและเกี่ยวเนื่องกับการจัดการขยะมูลฝอยที่ได้รับการคัดแยกแล้ว และควรเป็นข้อบัญญัติฉบับเดียวกับข้อบัญญัติเรื่องการจัดการมูลฝอยที่มีการกำหนดค่าบริการเก็บขยะมูลฝอยด้วยเพื่อให้เนื้อหาทั้งหมดสอดคล้องสัมพันธ์กัน

หากเป็นองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีบริการเก็บขยะมูลฝอยอาจใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ก็ได้ เพราะจะสะดวกแก่การบังคับมากกว่า แต่การกำหนดโทษทางอาญาอาจจะหลีกเลี่ยงการกำหนดโทษสำหรับการไม่คัดแยกขยะโดยตรงที่จะไปซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา “กรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท” ดังที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อก่อนหน้า แต่ควรกำหนดโทษ

สำหรับการไม่ทิ้งหรือกำจัดขยะให้ถูกต้องตามวันเวลาหรือสถานที่ที่องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นประกาศ เช่น ท้องถิ่นอาจจะประกาศว่าขยะรีไซเคิลให้นำไปทิ้งในสถานที่ที่ท้องถิ่นประกาศกำหนด ดังนั้นหากมีผู้ใดไม่นำขยะรีไซเคิลไปทิ้ง ณ สถานที่นั้น ผู้นั้นย่อมมีความผิดฐานทิ้งขยะไม่ถูกต้องตามสถานที่ที่กำหนดแต่จะไม่ใช่ความผิดฐานไม่คัดแยกขยะ ซึ่งจะให้ผลเหมือนกัน คือประชาชนต้องทำการคัดแยกขยะนั่นเอง

ประการที่สอง กระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่ว่ารูปแบบใด ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น เพื่อให้ประชาชนได้ทำความเข้าใจว่าเหตุใดจึงต้องคัดแยกขยะขยะแต่ละประเภทจะต้องถูกคัดแยกอย่างไร และแต่ละคนมีสิทธิ มีหน้าที่ หรืออาจถูกลงโทษอย่างไรในข้อบัญญัตินั้น ในการนี้ประชาชนอาจมีข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นในเรื่องการบริหารจัดการขยะก็ได้

(3) ข้อเสนอแนะในเรื่องเนื้อหาของข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องการคัดแยกขยะ

ข้อบัญญัติท้องถิ่นควรจะต้องมีเนื้อหาอย่างน้อยในเรื่องดังต่อไปนี้

ประการแรก กำหนดประเภทของขยะที่องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นต้องการให้ประชาชนคัดแยกอย่างชัดเจน

ประการที่สอง กำหนดวันเวลาและสถานที่เก็บขยะ โดยกำหนดให้อำนาจแก่นายกองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นในการออกประกาศกำหนดเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่

ประการที่สาม ระบุมาตรการทางกฎหมายอื่นให้ชัดเจน เช่น มาตรการไม่แยก ไม่เก็บ หรือการคิดค่าขยะจากน้ำหนักขยะมูลฝอย เป็นต้น

ประการที่สี่ กำหนดกระบวนการลงโทษให้ชัดเจน เช่น ผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติ ไม่คัดแยกขยะ จะมีโทษตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้เจ้าพนักงานเรียกตัวมาสอบสวน โดยในการนี้องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นควรออกแนวปฏิบัติหรือคู่มือการปฏิบัติตามกฎหมายที่อธิบายกระบวนการขั้นตอนของการลงโทษให้ชัดเจน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่และประชาชนได้เข้าใจกระบวนการที่ถูกต้องตรงกันอันจะสามารถลดข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นได้ด้วย

นอกจากนี้ องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นอาจอาศัยช่องทางที่กฎหมายเปิดช่องให้องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นใช้ดุลพินิจว่าจะ

ลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายได้ โดยกำหนดกระบวนการหรือวิธีการในเชิงแก้ไขพฤติกรรม เช่น การกำหนดว่าหากผู้กระทำผิดยินยอมเข้ารับการอบรมเรื่องการคัดแยกขยะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดขึ้น หรือเข้าร่วมเป็นอาสาสมัครรณรงค์ให้ประชาชนคัดแยกขยะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่ดำเนินการลงโทษก็ได้ เป็นต้น

(4) ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง

องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายที่รับภาระในการกำจัดขยะมีพิษให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามโครงการ D-ToC อันเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จค่อนข้างมาก ดังนั้นองค์กรบริหารส่วนจังหวัดควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการทำหนังสือมอบหมายให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เก็บรวบรวมและกำจัดขยะมีพิษให้ชัดเจน เป็นการขจัดปัญหาทางกฎหมายและหลักฐานในการตรวจสอบจากหน่วยงานอื่น

หน่วยงานในระดับประเทศ คือ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุข ที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยในความรับผิดชอบคนละฉบับ ควรตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อกำหนดแนวทางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะมูลฝอยให้ชัดเจน นอกจากนี้หน่วยงานทั้งสองที่เป็นผู้รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยที่สำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ควรพิจารณาปรับแก้ไขกฎหมายในส่วนของการกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการของกฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่คัดแยกขยะมูลฝอยซึ่งไม่ใช่ความผิดอาญาร้ายแรง โดยอาจจะให้แนวทางกำหนดโทษปรับทางปกครองแทนโทษปรับทางอาญาเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสาม แนะนำว่าให้กำหนดโทษทางอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งการให้โทษปรับทางปกครองจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการบังคับลงโทษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก่ผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมายได้อีกด้วย

หน่วยงานในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยในจังหวัดเชียงราย ได้แก่ คณะกรรมการระดับจังหวัดหรือท้องถิ่น

จังหวัด ควรให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอในการกำจัดขยะมูลฝอยได้ ทั้งเทคนิคในการกำจัดขยะ คำแนะนำทางกฎหมายโดยเฉพาะกรณีการบังคับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และการบังคับตามข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกโดยอาศัยอำนาจดังกล่าว โดยสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอาจทำคู่มือหรือแนวปฏิบัติในเรื่องกระบวนการบังคับดังกล่าวให้ชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าใจได้ง่ายและมีความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอาจจัดทำโครงการฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าวนี้ด้วยก็ได้

ส่วนทางสาธารณสุขจังหวัดก็ควรดำเนินการออกคู่มือหรือแนวปฏิบัติที่กำหนดขั้นตอนกระบวนการหรือคำแนะนำในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเสนอให้คณะกรรมการเปรียบเทียบระดับจังหวัดทำการเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 รวมไปถึงการพิจารณาขอหมายให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบคดีได้เองตามมาตรา 85 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อีกด้วย

References

- Kesawapitak, T. (2012) *Commentaries on the law of criminal procedure part 1-2 (Article 1-156) Book 1 (คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1-2 (มาตรา 1-156) เล่ม 1)*, 9th edition, Bangkok: Pol Siam Printing (Thailand) Publishing. (in Thai)
- Nakseeharach, D. (2018) Development of legal measure for sustained community waste management: case study on Na-Or Municipal District, Loie Province (การพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยในชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน: ศึกษากรณีเทศบาลตำบลนาอ้อ จังหวัดเลย), *Thammasat Law Journal*, vol. 42, no.1, pp. 135-153. (in Thai)

Pankongchune, N. (2018) Legal status of village rules under the Local Government Act, B.E. 2457 (สถานะทางกฎหมายของกฎหมายหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457), *Ganesha Journal*, vol. 14, no. 1, pp. 231-248. (in Thai)

Pollution Control Department. (2018a) *Annual report 2018 on situation of waste disposal sites in Thailand (รายงานสถานการณ์สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยชุมชนของประเทศไทย ประจำปี พ.ศ. 2561)*, Available: <http://infofile.pcd.go.th/Waste/Wst2018.pdf/> [15 January 2020] (in Thai)

Pollution Control Department. (2018b) *One year action plan of "Waste-Free Thailand" according to "Pracharath Way" (2016-2017) (แผนปฏิบัติการ "ประเทศไทยไร้ขยะ" ตามแนวทาง "ประชารัฐ" ระยะ 1 ปี (พ.ศ. 2559 – 2560)*, Available: <http://infofile.pcd.go.th/waste/Thai Plans withoutWaste.pdf?CFID=1778682&CFTOKEN=49553099> [15 January 2020] (in Thai)

Pollution Control Department. (2018c) *3R operating manual for community waste management (คู่มือปฏิบัติการ 3ใช้ (3R) เพื่อจัดการขยะชุมชน)*, Bangkok: Pollution Control Department. (in Thai)

Unroj, P. (2015) *Waste bank of San Poh Loei Village (ธนาคารขยะบ้านสันปูเลย)*, Bangkok; Public Policy Studies Institute Foundation. (in Thai)

Wajanasawas, K. (2019) *Commentaries on the Criminal Law: Part 1 Book II (คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 เล่ม 2)*, 11th edition (as amended), Bangkok: Krung Siam Publishing. (in Thai)