

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยโดยองค์การบริหารส่วนตำบล

Legal Problems Concerning Waste Management

By Subdistrict Administration Organizations

วรารณ ขวัญเรือน

Waraporn Kwanraun

บทคัดย่อ

กฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยโดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีอยู่หลายฉบับ ซึ่งใช้คำและกำหนดความหมายของขยะมูลฝอยแตกต่างกัน การแก้ไขปรับปรุงคำนิยามต้องใช้เวลา นานทำให้ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน การจัดการขยะมูลฝอยมุ่งเน้นที่การกำจัดมากกว่าการ ป้องกันการเกิดเป็นขยะมูลฝอย และไม่มีกฎหมายกำหนดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม จึงไม่สามารถ ลดปริมาณขยะมูลฝอยที่จะนำไปกำจัดได้ การร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอย ก็ยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบรองรับและกำหนดแนวทาง จึงทำให้การร่วมมือระหว่างกันเกิดขึ้นน้อย มาก การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะมูลฝอยซึ่งต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวงก็ไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง และไม่เป็นตามหลักผู้ก่อมลพิษ เป็นผู้จ่าย นอกจากนี้ การกำหนดให้ใช้มาตรการลงโทษทางอาญากับผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว ทำให้ เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล

Abstract

There are many laws regarding waste management by subdistrict administration organizations (SAOs) which differ only in wording and how “waste” is defined. Correcting and improving definitions which do not match current conditions is a time-consuming task. In any event, waste management at present focuses on the destruction of waste rather than controlling its production. Moreover, there are no legally binding requirements that citizens must participate in waste management. Therefore, these factors militate against lessening the amount of waste with which SAOs have to contend. Since there are no relevant laws or regulations governing cooperation in waste management, localities do not cooperate in waste management. Moreover, fee rates for waste management must be in consonance with Public Health Act, B.E. 2535 (1992) and corresponding ministerial regulations which do not reflect the actual cost and which do not incorporate the principle that those who generate pollution must

pay for eliminating it. In addition, SAOs officials have close relationships with residents and therefore avoid applying criminal sanctions to residents who violate legal measures regulating waste disposal.

คำสำคัญ: ขยะมูลฝอย องค์การบริหารส่วนตำบล การจัดการขยะมูลฝอย

Keywords: Waste, Subdistrict Administration Organizations, Waste Management

1. บทนำ

ขยะมูลฝอย (Waste) เป็นปัญหามลพิษที่มีความสำคัญ เนื่องจากก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิตของประชาชน ปัจจุบันปริมาณขยะมูลฝอยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปี และทวีความรุนแรงของปัญหามากยิ่งขึ้น ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจึงควรให้ความสำคัญและให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอย (Waste Management) ในพื้นที่ ดังเช่นองค์การบริหารส่วนตำบล¹ (Subdistrict Administration Organizations) ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลนี้เป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดและมีจำนวนมากที่สุดในบรรดา รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดที่มีอยู่ในปัจจุบัน จึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคในการจัดการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยในพื้นที่มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น

2. บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการขยะมูลฝอย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ และให้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันก็ได้รับรองสิทธิและหน้าที่ในการป้องกัน ดูแลรักษา และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชน ดังนั้น การจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าของพื้นที่ โดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ ปรากฏอยู่ในกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล สอดคล้องกับกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองและการจัดการมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย โดยมีกฎหมายหลักที่กำหนดในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยโดยองค์การบริหารส่วนตำบล คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

¹ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดเกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยโดยองค์การบริหารส่วนตำบลอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535² ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดในเรื่องการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535³ ซึ่งกำหนดหน้าที่ให้ราชการส่วนท้องถิ่นต้องร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น จะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยโดยมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน

3. หลักการจัดการขยะมูลฝอยโดยองค์การบริหารส่วนตำบล

ในการจัดการขยะมูลฝอยโดยองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีนี้อยู่หลายหลักการ ดังนี้

3.1 หลักการจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดการขยะมูลฝอยเป็นการจัดทำบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะมีหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง⁴ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

3.1.1 หลักว่าด้วยความเสมอภาค การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐเป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน

3.1.2 หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ดังนั้น บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน

3.1.3 หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง การบริการสาธารณะที่ดีจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย

3.2 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือว่าเป็นหัวใจของการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดของประชาธิปไตยท้องถิ่นและการปกครองตนเองที่ให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยทางตรงโดยที่ประชาชนเข้ามาดำเนินกิจการชุมชนด้วยตนเอง ดังนั้น การมีส่วนร่วม

²พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535.

³พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

⁴นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), หน้า 307-314.

ของประชาชนจึงต้องร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมตรวจสอบ และร่วมกันรับผิดชอบ⁵ ถึงแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้การจัดการขยะมูลฝอยเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่ประชาชนในฐานะผู้ก่อให้เกิดขยะมูลฝอยและได้รับผลกระทบจากปัญหาขยะมูลฝอยก็ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการและแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย

3.3 หลักการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในการจัดการขยะมูลฝอย

ปัญหาขยะมูลฝอยเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องศึกษาถึงหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ดังนี้

3.3.1 หลักการป้องกันล่วงหน้า หลักการป้องกันล่วงหน้านี้เป็นการกำหนดหรือหามาตรการโดยการใช้เทคโนโลยีที่จำเป็นเหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายที่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้าหรือให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายน้อยที่สุดในด้านสิ่งแวดล้อม⁶

3.3.2 หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้ เป็นหลักการที่ให้ผู้ก่อมลพิษมีส่วนร่วมรับผิดชอบในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นตัวเงิน โดยการให้ผู้ก่อมลพิษมีส่วนร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการบำบัดและกำจัดของเสียที่เกิดจากการกระทำของตน ซึ่งจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปริมาณของของเสียที่จะนำไปบำบัดหรือกำจัด⁷

3.3.3 หลักการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน แนวทางการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนมีแนวคิดหลักในการเพิ่มประสิทธิภาพและให้เกิดการบูรณาการของการจัดการขยะมูลฝอย โดยจะมุ่งเน้นให้มีการนำขยะมูลฝอยที่มีศักยภาพนำกลับมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด และลดปริมาณขยะมูลฝอยที่ต้องนำไปบำบัดและกำจัดให้น้อยที่สุด⁸

4. กฎหมายและมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการจัดการขยะมูลฝอยในต่างประเทศ

ปัญหาขยะมูลฝอยเป็นปัญหาสำคัญของหลายประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะในประเทศที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังเช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสิงคโปร์ และประเทศเยอรมัน ทำให้ทั้งสามประเทศมีความพยายามที่จะคิดค้นพัฒนามาตรการต่างๆ เพื่อช่วยในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและป้องกัน

⁵นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 83-84..

⁶วรรณภา ศิระสังขะ, กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส: หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อม (La Charte de l'Environnement), [Online], available URL: <http://www.pub-law.net>, 2001 (กรกฎาคม, 23).

⁷สุเมธ สุภัทรจำเริญ, “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยชุมชนในเขตเมืองพัทยา,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 5-6.

⁸กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, คู่มือสำหรับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการขยะมูลฝอยชุมชนอย่างครบวงจร, (กรุงเทพมหานคร: กรมควบคุมมลพิษ, 2552), หน้า 12.

มลพิษ ซึ่งรวมถึงมาตรการทางด้านกฎหมาย ส่งผลให้ทั้งสามประเทศได้รับการยอมรับว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มีการบริหารจัดการขยะมูลฝอยที่เป็นระบบ มีความสะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งควรแก่การศึกษาเพื่อนำมาปรับใช้ในการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยต่อไป

4.1 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมาย Waste Management and Public Cleansing Law ซึ่งเป็นบทบัญญัติพื้นฐานในการจัดการของเสียทั้งขยะชุมชนและขยะอุตสาหกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่มีชีวิตและปรับปรุงสุขอนามัยของสาธารณชนโดยกำหนดพื้นที่การทิ้งขยะมูลฝอย การคัดแยกขยะมูลฝอย การจัดเก็บ การรวบรวม การขนถ่าย การรีไซเคิล การกำจัดขยะมูลฝอย และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้มีความสะอาด ทั้งนี้ เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับการดำรงชีพ และส่งเสริมการสาธารณสุขผ่านกระบวนการกำจัด การทิ้ง การแยกประเภท การจัดเก็บ การรวบรวม การขนส่ง การนำกลับมาใช้ใหม่ การกำจัดขยะมูลฝอยหรือสิ่งที่มีลักษณะเหมือนขยะมูลฝอย โดยมีสาระสำคัญดังนี้

4.1.1 การกำหนดนิยามและประเภทขยะมูลฝอย ตามกฎหมาย Waste Management and Public Cleansing Law “ขยะ” หมายถึง สิ่งที่สกปรกหรือสิ่งที่ไม่ต้องการ ไม่ว่าจะเป็นในรูปของแข็งหรือของเหลว โดยแยกประเภทขยะมูลฝอยออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ขยะอุตสาหกรรมและขยะชุมชน ซึ่งขยะอุตสาหกรรม (Industrial Waste) ได้แก่ เถ้า ตะกอน กากน้ำมัน กรด หรือด่าง พลาสติก หรือสิ่งอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในมติดังกล่าว ซึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินกิจการของธุรกิจ รวมไปถึงขยะที่เกิดจากการนำเข้า (Import Waste) โดยขยะอุตสาหกรรมนี้เป็นขยะที่เกิดจากกระบวนการผลิต จำเป็นต้องได้รับการกำจัดจากบริษัทเอกชนที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาล และขยะชุมชน (Municipal Solid Waste) ได้แก่ ขยะอื่นใดนอกจากที่กำหนดไว้ว่าเป็นขยะอุตสาหกรรม

4.1.2 การกำหนดหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอย หน้าที่ในการจัดการขยะชุมชน ตามกฎหมาย Waste Management and Public Cleansing Law เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเริ่มขึ้นตั้งแต่การวางแผนเกี่ยวกับการจัดการขยะชุมชน การจัดเก็บ การขนส่ง หรือการกำจัดขยะชุมชนดังกล่าว ในส่วนของขยะชุมชนบางชนิดบางประเภท ซึ่งการจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำได้ยาก เนื่องจากปัญหาข้อจำกัดในเรื่องเทคนิค หรือสิ่งอำนวยความสะดวก รัฐมนตรีอาจกำหนดให้เอกชนเข้าร่วมในการจัดการขยะชุมชนดังกล่าวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ในขณะที่หน้าที่ในการจัดการขยะอุตสาหกรรมเป็นของหน่วยธุรกิจที่ก่อให้เกิดขยะอุตสาหกรรมเช่นว่านั้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเข้าไปจัดการกับขยะอุตสาหกรรมซึ่งเป็นขยะอุตสาหกรรมที่สามารถจัดการร่วมกับขยะชุมชนได้ หากมีความจำเป็น

4.1.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย กฎหมาย Waste Management and Public Cleansing Law ได้กำหนดให้ประชาชนทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นต้องร่วมมือกับรัฐ

ในกิจกรรมเกี่ยวกับการลดขยะมูลฝอยโดยการจำกัดการทิ้งขยะมูลฝอย การรีไซเคิล การใช้ซ้ำ รวมถึงการคัดแยกขยะมูลฝอยก่อนที่จะนำไปทิ้ง

4.2 ประเทศสิงคโปร์

กฎหมายของประเทศสิงคโปร์ที่กำหนดในเรื่องการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะ รวมไปถึงการเก็บ การรวบรวม และการกำจัดขยะมูลฝอย ที่ผู้เขียนนำมาทำการศึกษา คือ กฎหมาย Environmental Public Health Act ซึ่งได้ประกาศใช้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

4.2.1 การกำหนดนิยามและประเภทขยะมูลฝอย ตามกฎหมาย Environmental Public Health Act “ขยะ” หมายความว่ารวมถึง สารใดๆ ซึ่งถือเป็นเศษวัสดุหรือสารส่วนเกินเหลือใช้ อื่น ๆ ที่เกิดขึ้นจากการประยุกต์ใช้ในกระบวนการใดๆ และสารใดๆ หรือสิ่งของซึ่งต้องการที่จะกำจัดทำลาย เนื่องจากการแตกหัก การใช้งานจนเสื่อมสภาพ การปนเปื้อน หรือเกิดการเสียหายอย่างอื่น และสิ่งใดๆ ที่เป็นสิ่งของที่ถูกทิ้งหรือกระทำการอย่างอื่น ซึ่งสันนิษฐานได้ว่าเป็นขยะ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น โดยกฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดแยกประเภทขยะมูลฝอยออกเป็น 2 ประเภท คือ ขยะอุตสาหกรรมและขยะจากการทำสวน โดยขยะอุตสาหกรรม (Industrial Waste) หมายถึง ขยะใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นของแข็ง ของเหลว ก๊าซ หรือที่ผลิตภัณฑ์กระบวนการหรือเป็นของเสียที่เกิดขึ้นเนื่องจากการค้า การประกอบธุรกิจ การผลิต หรือการก่อสร้าง และหมายความรวมถึงขยะอุตสาหกรรมที่เป็นพิษและสารอันตรายใด ๆ และขยะจากการทำสวน (Garden Refuse) หมายถึง ขยะที่เกิดจากการทำสวนและการดำเนินการทางการเกษตร

4.2.2 การกำหนดหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอย กฎหมาย Environmental Public Health Act กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขแต่งตั้งให้บุคคลใดดำรงตำแหน่งเป็น Director-General เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่รัฐมนตรีมอบหมายเป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะได้ และ Director-General อาจมีคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุข หรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรอื่นตามกฎหมายให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามพระราชบัญญัตินี้

ในการดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ Director-General มีอำนาจกำหนดระบบในการเก็บ การรวบรวม และการกำจัดขยะมูลฝอยในแต่ละพื้นที่ ซึ่งเมื่อได้กำหนดระบบการจัดเก็บขยะดังกล่าวแล้ว ห้ามผู้ใดดำเนินการจัดเก็บและขนย้ายขยะมูลฝอยในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการจัดเก็บและขนย้ายขยะมูลฝอยในพื้นที่เช่นนั้น และ Director-General อาจจัดให้มีถังขยะหรืออุปกรณ์จัดเก็บขยะในจำนวนที่เหมาะสมตั้งไว้ตามจุดที่เหมาะสม บริเวณถนนสาธารณะหรือถนนส่วนบุคคล เพื่อรวบรวมขยะมูลฝอยไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการจัดเก็บ รวมทั้งจัดให้มียานยนต์เพื่อรวบรวม จัดเก็บขยะมูลฝอยดังกล่าว ซึ่งขยะใด ๆ ที่จัดเก็บได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ นอกจากนี้ Director-General มีหน้าที่ในการจัดหา ก่อสร้าง และบำรุง รักษาอุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดเก็บ กำจัด หรือการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับขยะมูลฝอย และอนุญาตให้บุคคลทั่วไปสามารถใช้อุปกรณ์

ดังกล่าวได้โดยเสียค่าธรรมเนียม ซึ่งกรณีของบุคคลธรรมดาอาจสร้างหรือบำรุงรักษาอุปกรณ์กำจัดขยะมูลฝอยได้ ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจาก Director-General

4.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย กฎหมาย Environmental Public Health Act มีได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย หรือการลดหรือการนำขยะมูลฝอยมาใช้ใหม่อย่างชัดเจน ดังเช่นกฎหมาย Waste Management and Public Cleansing Law ของประเทศญี่ปุ่น แต่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของรัฐ โดยกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่จัดหา บำรุงรักษาถังขยะหรือเครื่องรองรับสิ่งปฏิกูลอื่น ๆ ในที่ดินของตนเอง โดยให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น รวมทั้งหน้าที่ในการบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม และหน้าที่ในการขนส่งขยะในถังขยะไปยังแหล่งกำจัดขยะตามคำสั่งของ Director-General

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับการดำเนินการตามนโยบายในด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยได้จัดตั้งสำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Agency) ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผน การพัฒนา และจัดการเกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอย การดำเนินงาน การออกใบอนุญาต และการควบคุมการเก็บขนขยะมูลฝอยในประเทศสิงคโปร์ ตลอดจนส่งเสริมการใช้หลัก 3Rs (Reduce, Reuse, Recycle) เนื่องจากประเทศสิงคโปร์มีพื้นที่จำกัดและมีจำนวนประชากรที่หนาแน่น ระบบการเก็บขน และกำจัดขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง วิธีการที่ประเทศสิงคโปร์นำมาใช้ในการจัดการปัญหาขยะมูลฝอย คือ การลดปริมาณขยะมูลฝอยและการรีไซเคิล ซึ่งเป็นการป้องกันการเกิดขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดและลดปริมาณขยะมูลฝอยที่จะต้องนำไปกำจัด และใช้หลักความร่วมมือจากกลุ่ม 3P อันได้แก่ ภาคประชาชน ภาครัฐ และภาคเอกชน (People, Public, Private) ในการสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็งและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกัน ซึ่งรวมไปถึงการคัดแยกขยะมูลฝอยด้วย⁹

4.3 ประเทศเยอรมัน

ประเทศเยอรมันถือได้ว่าเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่ประสบความสำเร็จในการจัดการขยะมูลฝอยอีกประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะการลดการเกิดเป็นขยะมูลฝอยและการคัดแยกขยะมูลฝอย สำหรับกฎหมายหลักที่ใช้ในการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศเยอรมันที่ผู้เขียนนำมาทำการศึกษา คือ กฎหมาย Closed Substance Cycle Waste Management Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการจัดการขยะมูลฝอยที่มีต่อการใช้วัฏจักร เพื่อเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและเพื่อให้แน่ใจว่าเป็นการกำจัดขยะมูลฝอยที่เข้ากันได้กับสิ่งแวดล้อมกล่าวคือ ในการจัดการขยะมูลฝอยต้องคำนึงถึงสิ่งที่แพร่กระจายออกมาเป้าหมายของการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ พลังงานที่ต้องใช้และเกิดขึ้น และของเสียที่

⁹ผู้เขียนแปลจาก The National Environment Agency, [Online], available URL: http://app2.nea.gov.sg/topics_waste.aspx, 2011(January, 3).

เพิ่มขึ้นจากผลิตภัณฑ์ ขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นหรือผลิตภัณฑ์ที่มาจากขยะมูลฝอยนั้น ๆ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

4.3.1 การกำหนดนิยามและประเภทขยะมูลฝอย ตามกฎหมาย Closed Substance Cycle Waste Management Act “ขยะ” หมายความว่า สิ่งหรือวัตถุทั้งหมดที่เข้าลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ได้กำหนดไว้ในภาคผนวกของกฎหมาย และที่ซึ่งเจ้าของทิ้งหรือต้องการจะทิ้งหรือจำเป็นต้องทิ้ง โดยกฎหมายฉบับนี้ได้แบ่งขยะมูลฝอยออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ขยะสำหรับนำกลับคืนสู่สภาพเดิมและขยะสำหรับนำไปกำจัด โดยขยะสำหรับนำกลับคืนสู่สภาพเดิม (Waste for Recovery) คือ ขยะที่ซึ่งถูกนำกลับมาใช้ใหม่ และขยะสำหรับนำไปกำจัด (Waste for Disposal) คือ ขยะที่ซึ่งมิได้นำกลับมาใช้ใหม่

4.3.2 การกำหนดหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอย กฎหมาย Closed Substance Cycle Waste Management Act ได้กำหนดหลักการพื้นฐานในเรื่องขยะมูลฝอยโดยมุ่งเน้นที่การลดจำนวนและความเป็นพิษของขยะมูลฝอย อันเป็นการพยายามหลีกเลี่ยงการเกิดขยะมูลฝอย หากหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก็ควรให้ความสำคัญกับการนำมารีไซเคิล หรือนำไปใช้เป็นพลังงาน โดยมีรัฐบาลเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายเพื่อให้การดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ในส่วนของหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการนั้น จะต้องมียกกฎหมายสหพันธ์หรือกฎหมายมลรัฐกำหนดให้ต้องกระทำ เช่น ต้องจัดหาน้ำและพลังงานให้ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการอย่างไร นั้น เป็นเรื่องของตนไม่ว่าจะจัดหาเองหรือจ้างเหมาดำเนินการ แต่ต้องทำให้แน่ใจว่าประชาชนมีน้ำและพลังงาน¹⁰ เช่นเดียวกับหน้าที่ในการจัดให้มีบริการกำจัดขยะมูลฝอย ซึ่งการดำเนินการจะเป็นไปตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด เมื่อรัฐบาลได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอยก็จะเป็นหน่วยงานที่นำนโยบายที่รัฐบาลกำหนดไปดำเนินการปฏิบัติ

4.3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย กฎหมาย Closed Substance Cycle Waste Management Act ได้กำหนดนโยบายพื้นฐานในเรื่องขยะมูลฝอย คือ การพยายามหลีกเลี่ยงการเกิดขยะมูลฝอยโดยให้ลดจำนวนและความเป็นพิษของขยะมูลฝอย หากหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก็ควรให้ความสำคัญกับการนำมารีไซเคิลหรือนำไปใช้เป็นพลังงาน ดังนั้น ตามกฎหมายฉบับนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย คือ ประชาชนมีหน้าที่ต้องหลีกเลี่ยงการเกิดเป็นขยะมูลฝอยและการรีไซเคิลขยะมูลฝอย

จะเห็นได้ว่า กฎหมายหลักที่กำหนดในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศเยอรมันได้มุ่งเน้นไปที่การลดปริมาณขยะมูลฝอยมากกว่าการกำจัดขยะมูลฝอย เช่นเดียวกันกับกรณีของประเทศญี่ปุ่นและประเทศสิงคโปร์

¹⁰นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่น*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), หน้า 254.

5. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยโดยองค์การบริหารส่วนตำบล

ปัญหาขยะมูลฝอยเป็นปัญหามลพิษที่มีความสำคัญ เนื่องจากส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม อันสืบเนื่องมาจากปริมาณของขยะมูลฝอยที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ประกอบกับประชาชนยังขาดความสนใจในการร่วมมือแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอย ซึ่งจากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่กำหนดในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยโดยองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้มุ่งเน้นที่การกำจัดขยะมูลฝอย และการขอความร่วมมือจากประชาชน โดยไม่มีการกำหนดแนวทางในการป้องกันการเกิดเป็นขยะมูลฝอย ปัญหาดังกล่าวจึงลุกลามขยายปัญหาออกไปเรื่อย ๆ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่จะแก้ไขปัญหามลพิษจากการจัดการขยะมูลฝอยโดยองค์การบริหารส่วนตำบลให้ได้ผลดี และมีประสิทธิภาพ ควรมีมาตรการทางกฎหมายมารองรับ โดยทบทวนกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันว่ามีความเหมาะสมเพียงใด หรือจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงใหม่ ดังนี้

5.1 ปัญหาการกำหนดความหมายของขยะมูลฝอย

ในการจัดการขยะมูลฝอยโดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีนี้หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยกฎหมายแต่ละฉบับมีการใช้คำและกำหนดความหมายของขยะมูลฝอยในลักษณะที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าสิ่งใดเป็นหรือไม่เป็นขยะมูลฝอย ประกอบกับการกำหนดความหมายของขยะมูลฝอยโดยกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎหมายและบัญญัติไว้ในกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติ ทำให้การแก้ไขปรับปรุงคำนิยามของขยะมูลฝอยทำได้ยาก และใช้เวลานาน จึงเกิดปัญหาว่าคำนิยามของขยะมูลฝอยที่ใช้บังคับไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ซึ่งการกำหนดความหมายของขยะมูลฝอยในกรณีของประเทศไทยจะมีความแตกต่างจากกรณีของต่างประเทศ เช่น กฎหมาย Waste Management and Public Cleansing Law ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่บัญญัติพื้นฐานในการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดความหมายของขยะมูลฝอยเอาไว้ในลักษณะกว้าง กล่าวคือ สิ่งสกปรกหรือสิ่งที่ไม่ต้องการไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด ก็ล้วนเป็นขยะมูลฝอยตามกฎหมายนี้ทั้งสิ้น ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า การกำหนดความหมายของขยะมูลฝอยในลักษณะดังกล่าวนี้ จะมีความชัดเจนและเหมาะสมมากกว่าการกำหนดโดยอธิบายความหมายอย่างละเอียดดังเช่นที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายของประเทศไทย นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ได้แบ่งประเภทขยะมูลฝอย ออกเป็น 2 ประเภท คือ ขยะอุตสาหกรรมและขยะชุมชน ซึ่งนิยามของขยะชุมชนก็มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับนิยามของขยะอุตสาหกรรม กล่าวคือ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าเป็นขยะอุตสาหกรรมก็ถือว่าเป็นขยะชุมชนทั้งสิ้น หรือกรณีของเทศาภิบาล กฎหมาย Environmental Public Health Act ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดในเรื่องการรักษาความสะอาดในที่

สาธารณะ รวมไปถึงการเก็บ การรวบรวม และการกำจัดขยะมูลฝอย ก็ได้กำหนดนิยามขยะมูลฝอยไว้อย่างกว้างเช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น แต่จะมีรายละเอียดมากกว่ากฎหมาย Waste Management and Public Cleansing Law ของประเทศญี่ปุ่น และมีบทสันนิษฐานการเป็นขยะมูลฝอยไว้ด้วย เว้นแต่เจ้าของสิ่งของนั้น ๆ จะสามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า สิ่งของดังกล่าวมิใช่ขยะมูลฝอย ในส่วนของประเทศเยอรมัน ตามกฎหมาย Closed Substance Cycle Waste Management Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศเยอรมัน สิ่งที่จะเป็นขยะมูลฝอยตามกฎหมายนี้จะต้องเข้าลักษณะตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวกของกฎหมาย และต้องเป็นสิ่งที่เจ้าของทิ้งหรือต้องการจะทิ้งหรือจำเป็นต้องทิ้ง ซึ่งก็มีได้กำหนดรายละเอียดเอาไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายเช่นเดียวกัน

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ของประชาชนในการคัดแยกขยะมูลฝอย

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่กำหนดในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยโดยองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันมุ่งเน้นไปที่การกำจัดขยะมูลฝอยมากกว่าการป้องกันการเกิดเป็นขยะมูลฝอย จึงทำให้เกิดปัญหาในการจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่ เนื่องจากปริมาณขยะมูลฝอยที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามความเจริญเติบโตของสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดขยะมูลฝอยที่มาจากภาคครัวเรือนเป็นหลัก ประชาชนซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดขยะมูลฝอยและเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาขยะมูลฝอย จึงควรต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยด้วย ประกอบกับการจัดการขยะมูลฝอยให้ได้ผลดี ต้องเริ่มที่การลดปริมาณของขยะมูลฝอย โดยการคัดแยกขยะมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดก่อนทิ้ง เพื่อมิให้เกิดการปนเปื้อน สามารถนำวัสดุเหลือใช้กลับไปใช้ซ้ำหรือแปลงใช้ใหม่ได้ง่าย และปริมาณขยะมูลฝอยที่จะต้องนำไปกำจัดมีปริมาณน้อยลงด้วย แต่จากการศึกษาไม่ปรากฏว่า มีบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของประชาชนในกรณีนี้ ดังนั้นการคัดแยกขยะมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันจึงเป็นการขอความร่วมมือจากประชาชน โดยไม่มีบทบัญญัติกฎหมายมาบังคับให้ประชาชนต้องคัดแยกขยะมูลฝอยก่อนทิ้งแต่อย่างใด และการที่ไม่มีมาตรการทางกฎหมายมาบังคับทำให้การดำเนินการคัดแยกขยะมูลฝอยไม่ได้ผลเท่าที่ควร ประชาชนให้ความสนใจและให้ความร่วมมือในช่วงแรก ๆ เท่านั้น การลดปริมาณขยะมูลฝอยเพื่อแก้ไขปัญหามานagementในการจัดการขยะมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งในกรณีของต่างประเทศได้มีการกำหนดให้ใช้มาตรการทางกฎหมายในการคัดแยกขยะมูลฝอย โดยเฉพาะในประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีกฎหมายเพื่อการแยกประเภทขยะมูลฝอยและนำกลับมาใช้ใหม่ที่เน้นการดำเนินการที่ขั้นตอนของปัญหาขยะมูลฝอย ซึ่งแนวทางการคัดแยกขยะมูลฝอยของประเทศญี่ปุ่นนั้นจะแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ที่ดำเนินการคัดแยกขยะมูลฝอยเช่นกันอย่างเยอรมัน ฝรั่งเศส สิงคโปร์ โดยมีลักษณะเฉพาะท้องถิ่น เนื่องจากรูปแบบและวิธีการจัดการขยะอย่างเช่น ประเภทของขยะที่แยกย่อย ความถี่ในการจัดเก็บ และวิธีการกำจัดขยะนั้น ในแต่ละท้องถิ่นจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับระบบการจัดเก็บ ระบบการขนส่ง ระบบการกำจัด และระดับความร่วมมือของผู้อยู่อาศัยในชุมชนนั้น ๆ ส่วนประเทศเยอรมันซึ่งถือได้ว่า เป็นผู้ดำเนินการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการบังคับใช้กฎหมายเข้มงวดมากในเรื่องขยะมูลฝอย ประเทศเยอรมันมุ่งเน้นใน

ประเด็นการลดปริมาณขยะมูลฝอยมากกว่าการกำจัดขยะมูลฝอย โดยกำหนดแยกประเภทขยะมูลฝอย เพื่อความสะดวกต่อการนำไปหมุนเวียน กลับมาใช้ซ้ำและกำจัด เช่น วัสดุที่ใช้ในการหีบห่อ มูลฝอยพิเศษ เช่น เศษอิฐ ปูน เศษไม้ เฟอร์นิเจอร์ เครื่องใช้ไฟฟ้า และมูลฝอยอื่น ๆ เช่น ถ่านไฟฉาย เสื้อผ้า เป็นต้น ในขณะที่ประเทศสิงคโปร์ได้มีการจัดทำแผนงานรีไซเคิลในระดับชาติ (National Recycling Program) เพื่อประสานกลุ่มผู้เก็บรวบรวมขยะมูลฝอยกับบริษัทผู้ประกอบธุรกิจรีไซเคิลขยะมูลฝอยที่จดทะเบียน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้กระบวนการรีไซเคิลเกิดขึ้นครอบคลุมทุกอาคารบ้านเรือนที่อยู่อาศัย โดยกำหนดให้ทุกครัวเรือนต้องมีการคัดแยกขยะมูลฝอยประเภทที่สามารถนำกลับ มาใช้ใหม่ได้

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับความร่วมมือในการจัดการขยะมูลฝอย

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดและมีขนาดเล็กที่สุดในบรรดารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด จากการศึกษาพบว่า ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำบริการสาธารณะมีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการ เช่น งบประมาณ บุคลากร และเครื่องมืออุปกรณ์ โดยข้อมูลจากสำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้สูงสุด คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีใหญ่ จังหวัดสมุทรปราการ มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 343.96 ล้านบาท และองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ต่ำสุด คือ องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพยาม จังหวัดระนอง มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 5.55 ล้านบาท ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ของประเทศจะมีรายได้อยู่ในช่วง 10.01-20 ล้านบาท เมื่อคิดเป็นค่าเฉลี่ยรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศอยู่ที่ 14.09 ล้านบาท จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างในเรื่องของงบประมาณระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่และองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่และองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กมีประสิทธิภาพแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาขยะมูลฝอยที่มีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ การจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแต่เพียงลำพัง ทำให้การแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เกิดความไม่คุ้มค่าและสิ้นเปลืองงบประมาณ เนื่องจากต้องใช้งบประมาณในการบริหารจัดการจำนวนมาก และการบริหารจัดการที่ไม่ดีทำให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง จึงเกิดการร่วมมือระหว่างกันของท้องถิ่นในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยในลักษณะการทำความตกลงร่วมกัน หรือการจัดกลุ่มพื้นที่การให้บริการ (Zoning) ซึ่งยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่ออกมารองรับหรือกำหนดแนวทางปฏิบัติ จึงทำให้การร่วมมือระหว่างกันดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นน้อยมาก นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีปัญหาข้อจำกัดของกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งไม่สามารถร่วมกันทำกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่โดยจัดตั้งองค์การที่เรียกว่าสหการดังเช่นเทศบาลได้ และไม่สามารถทำการจัดการขยะมูลฝอยรวมได้ดังเช่นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในส่วนของกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลร่วมกันดำเนินการจัดการ

ขยะมูลฝอยได้ ก็ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการร่วมกันดังกล่าว และในการจัดการขยะมูลฝอยโดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน่วยงานราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน แต่กฎหมายหลักที่กำหนดในเรื่องดังกล่าวมีเพียงกระทรวงสาธารณสุขหน่วยงานเดียวที่รักษาการตามกฎหมายทำให้กรอบนโยบายและแนวทางปฏิบัติไม่ชัดเจน ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

5.4 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะมูลฝอย

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ พ.ศ. 2545 ซึ่งในการจัดเก็บองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องออกเป็นข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล และค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้จะต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้ถือเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล จากการศึกษพบว่า รายได้ที่ได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการจัดการขยะมูลฝอย และองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมได้เนื่องจากต้องเป็นไปตามข้อบัญญัติท้องถิ่น และต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ พ.ศ. 2545 ค่าธรรมเนียมที่องค์การบริหารส่วนตำบลเรียกเก็บในปัจจุบันจึงไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง และไม่ปฏิบัติตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ทำให้เกิดปัญหาในการจัดการขยะมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเมื่อพิจารณาในกรณีของต่างประเทศ เช่น ประเทศสิงคโปร์ได้แบ่งพื้นที่ให้บริการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยชุมชนออกเป็น 9 พื้นที่ ตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ โดยกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยตามประเภทของสถานที่ที่จัดเก็บขยะมูลฝอยตามอัตราที่กำหนดไว้ซึ่งอาจไม่เท่ากันแล้วแต่พื้นที่ เช่น แพลต ในพื้นที่ Tampines Sector และ Bedok Sector กำหนดค่าธรรมเนียมในการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอย 7.49 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อเดือน ในขณะที่พื้นที่ Jurong Sector กำหนดค่าธรรมเนียมในการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอย 6.08 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อเดือน และในพื้นที่ Clementi Sector กำหนดค่าธรรมเนียมในการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอย 4.69 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อเดือน เป็นต้น กรณีสถานที่ค้าขายค่าธรรมเนียมในการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยจะขึ้นอยู่กับจำนวนขยะมูลฝอยที่ทิ้งในแต่ละวัน เช่น ในพื้นที่ City Sector มีการกำหนดดังนี้

1) น้อยกว่า 120 ลิตร ต่อวัน	31.03	ดอลลาร์สิงคโปร์
2) 120 ลิตร - น้อยกว่า 240 ลิตร ต่อวัน	99.51	ดอลลาร์สิงคโปร์
3) 240 ลิตร - น้อยกว่า 360 ลิตร ต่อวัน	144.24	ดอลลาร์สิงคโปร์
4) 360 ลิตร - น้อยกว่า 660 ลิตร ต่อวัน	301.74	ดอลลาร์สิงคโปร์
5) 660 ลิตร - น้อยกว่า 1,100 ลิตร ต่อวัน	444.05	ดอลลาร์สิงคโปร์ เป็นต้น ¹¹

¹¹ผู้เขียนแปลจาก A New Uniform Fee for Waste Collection, [Online], available URL: <http://app2.nea.gov.sg>, 2011(January, 3).

ซึ่งการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะมูลฝอยควรที่จะต้องกำหนดตามสภาพปัญหา สภาพความเจริญของเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งย่อมมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ต้องสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงและเป็นไปตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เช่น การคิดค่าธรรมเนียมการเก็บ การขน และการกำจัด โดยคำนวณจากปริมาณขยะมูลฝอย และกำหนดให้คิดค่าธรรมเนียมสูงขึ้นอีก หากขยะมูลฝอยที่ทิ้งเป็นขยะมูลฝอยที่ย่อยสลายได้ยากหรือไม่อาจย่อยสลายได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ก่อให้เกิดขยะมูลฝอยตระหนักถึงการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และเลือกใช้สินค้าที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษ

5.5 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการลงโทษ

ในบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนตำบลมีการกำหนดมาตรการลงโทษไว้ในกฎหมาย โดยมีทั้งมาตรการลงโทษทางอาญาและมาตรการทางปกครอง ซึ่งมาตรการลงโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้มีผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะในกรณีของมาตรการลงโทษทางอาญาซึ่งมีอัตราโทษที่รุนแรงในความรู้สึกของประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและอยู่ในพื้นที่ซึ่งไม่กล้าบังคับใช้กฎหมายอย่างเต็มที่ เกิดเป็นปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สามารถเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ มาตรการบังคับทางกฎหมายดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการออกกฎหมาย ที่กำหนดให้มาตรการหรือกลไกที่ใช้จะต้องทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นบรรลุผลไปได้ด้วยดีตามหลักความสัมฤทธิ์ผล โดยเลือกใช้มาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด และจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายตามหลักความจำเป็น และมาตรการที่ใช้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด ทั้งนี้ เมื่อใช้มาตรการดังกล่าวแล้วจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าโทษ ตามหลักความได้สัดส่วนอย่างแคบ

ผู้เขียนมีความเห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดมาตรการลงโทษไว้ในกฎหมายเพื่อเป็นการป้องปรามผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งไม่จำเป็นว่าจะต้องใช้มาตรการลงโทษทางอาญา เช่น การลงโทษจำคุก ปรับ หรือริบทรัพย์สิน เท่านั้น แต่อาจใช้มาตรการทางปกครอง เช่น การออกคำสั่งทางปกครองให้แก้ไข ปรับปรุง หรือการเพิกถอนใบอนุญาต หรือการยกเลิกสัมปทานหรือประทานบัตรก็ได้ โดยพิจารณาจากลักษณะของความผิด ความร้ายแรงของการก่อมลพิษ ตลอดจนบุคคลผู้กระทำความผิด ซึ่งบรรดาความผิดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และการกำหนดมาตรการเพื่อลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีของขยะมูลฝอยทั่วไปหรือขยะมูลฝอยชุมชน มิใช่ลักษณะความผิดที่ร้ายแรงหรือก่อมลพิษอย่างรุนแรง แต่เป็นเพียงการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเท่านั้น โดยมีได้มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือต่อชีวิตหรือร่างกายของผู้อื่นแต่อย่างใด การกำหนดมาตรการลงโทษ จึงควรต้องใช้มาตรการทางปกครองเป็นหลัก เว้นแต่ในกรณีของความผิดที่ร้ายแรงหรือเป็นการก่อให้เกิดมลพิษอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิด ผลกระทบอย่าง

ร้ายแรงต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือต่อสังคมเป็นส่วนรวมหรือระบบเศรษฐกิจของประเทศ หรือเมื่อการใช้โทษทางปกครองแก่การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง ไม่อาจทำให้การบังคับการตามคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรจะต้องใช้มาตรการลงโทษทางอาญา

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การแก้ไขปัญหาในการจัดการขยะมูลฝอยโดยองค์การบริหารส่วนตำบลดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในตอนต้น ควรต้องใช้มาตรการทางกฎหมายมาบังคับเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนได้ค้นพบแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบาย มาตรการทางกฎหมาย ตลอดจนแนวทางปฏิบัติในการจัดการปัญหาขยะมูลฝอยโดยองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

6.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาการกำหนดความหมายของคำว่า “ขยะมูลฝอย”

ปรับปรุงนิยามคำว่า “มูลฝอย” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยใช้คำว่า “ขยะมูลฝอย” และกำหนดความหมายของขยะมูลฝอย ให้หมายถึง

- (1) สิ่งสกปรกหรือสิ่งที่ไม่ต้องการไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบใด
- (2) สิ่งใด ๆ ที่เป็นสิ่งของที่ถูกต้องหรือกระทำอย่างอื่นซึ่งสันนิษฐานได้ว่าเป็นขยะมูลฝอย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น

(3) สิ่งอื่นๆ ซึ่งเข้าลักษณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ เพื่อจะได้ไม่ต้องแก้ไขคำจำกัดความใหม่บ่อยครั้ง เนื่องจากการแก้ไขพระราชบัญญัติมีความยุ่งยากและใช้เวลานาน โดยให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเห็นสมควรกำหนดในกฎกระทรวงเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับสถานการณ์ของการจัดการขยะมูลฝอย

6.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ของประชาชนในการคัดแยกขยะมูลฝอย

เพิ่มบทบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยโดยการให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้ประชาชนในพื้นที่มีหน้าที่ในการเก็บ การคัดแยก หรือการจัดการอย่างใด ๆ เพื่อให้ขยะมูลฝอยลดลง โดยปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ เพื่อให้การลดปริมาณขยะมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอยในพื้นที่

6.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความร่วมมือในการจัดการขยะมูลฝอย

ปรับปรุงมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการพระราชบัญญัติดังกล่าวร่วมกัน และมีอำนาจออกกฎกระทรวง และระเบียบเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่อยู่ในอำนาจ

หน้าที่และให้รัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา 18 ออกกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนวิธีการ การบริหารงาน และการงบประมาณในการร่วมกันจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายรูปแบบ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันในการจัดการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอย

6.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะมูลฝอย

โดยปรับปรุงกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเก็บค่าธรรมเนียมในการเก็บ การขน การขนส่งในพื้นที่ที่มีการขนส่งขยะมูลฝอยเพื่อไปกำจัด และค่ากำจัดมูลฝอย โดยกำหนดแยกเป็นรายการ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสำรวจค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงในการดำเนินการแต่ละขั้นตอน กำหนดอัตราการเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราก้าวหน้าคือ ผู้ใดทิ้งขยะมูลฝอยมาก ต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก และกำหนดค่าธรรมเนียมการกำจัดขยะมูลฝอยในอัตราอย่างต่ำและอัตราอย่างสูงโดยคำนึงถึงความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับภาระกำจัดขยะมูลฝอยที่เป็นบริการสาธารณะ มิให้เก็บค่าธรรมเนียมสูงหรือต่ำเกินควรอันก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน และเก็บอัตราค่าธรรมเนียมในการคัดแยกขยะมูลฝอยเพื่อจูงใจให้ประชาชนมีการคัดแยกขยะมูลฝอย ก่อนทิ้ง โดยขยะมูลฝอยจากครัวเรือนที่ไม่มีการคัดแยกจะเก็บในอัตราที่สูง ขยะมูลฝอยที่มีการคัดแยก จะเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่ต่ำ

6.5 แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการลงโทษ

กำหนดเพิ่มเติมให้ใช้มาตรการทางปกครองและมาตรการทางปกครองแทนการลงโทษทางอาญาดังเช่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งจะส่งผลดีต่อสภาพแวดล้อมและสังคมมากกว่าการใช้มาตรการลงโทษทางอาญากับผู้กระทำความผิด โดยนำมาตรการทางปกครองและมาตรการทางปกครองแทนการลงโทษทางอาญามากำหนดเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง ควบคู่ไปกับการกำหนด มาตรการจูงใจประชาชนและองค์การบริหารส่วนตำบลให้ปฏิบัติตามกฎหมายในการจัดการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการขยะมูลฝอยมีประสิทธิภาพมากขึ้น

บรรณานุกรม

- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. คู่มือสำหรับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนอย่างครบวงจร. กรุงเทพมหานคร: กรมควบคุมมลพิษ, 2552.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ทิศทางการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- วรรณภา ตีระสังขะ. กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส: หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อม (La Charte de l'Environnement) [Online]. Available URL: <http://www.pub-law.net>, 2001 (กรกฎาคม, 23).
- สุเมธ สุภัทรจำเนียร. “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยชุมชนในเขตเมืองพัทยา.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.