

การพัฒนามาตรการกฎหมายในการจัดการ มูลฝอยในชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษา เทศบาลตำบลนาอ้อ จังหวัดเลย*

เดือนเด่น นาคสีหราช**

บทคัดย่อ

การจัดการขยะมูลฝอยชุมชนถือเป็นเรื่องสำคัญที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการซึ่งในแต่ละพื้นที่มักประสบปัญหาในการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ จังหวัดเลยในฐานะจังหวัดที่มีแหล่งท่องเที่ยวซึ่งสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างถิ่นก็ต้องประสบปัญหาขยะมูลฝอยเพิ่มปริมาณและขาดการจัดการอย่างถูกสุขลักษณะเช่นเดียวกับจังหวัดที่มีแหล่งท่องเที่ยวอื่น ๆ ดังนั้น การศึกษาวิจัยนี้จึงเลือกเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเลยอันได้แก่เทศบาลตำบลนาอ้อเป็นพื้นที่เป้าหมายเพื่อศึกษาว่ามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยที่มีอยู่ในปัจจุบันสามารถนำมาแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ จากการศึกษาพบว่าแม้จะมีกฎหมายหลายฉบับที่เทศบาลตำบลนาอ้อสามารถบังคับใช้เพื่อจัดการกับปัญหาขยะมูลฝอยแต่มาตรการจัดการมูลฝอยภายใต้กฎหมายเหล่านั้นยังคงไม่เหมาะสมเพียงพอด้วยสาเหตุหลายประการ ได้แก่ กรอบดำเนินการทางกฎหมายยังขาดการกระตุ้นให้มีการใช้ซ้ำ หมุนเวียนใช้ใหม่หรือแยกขยะมูลฝอยก่อนทิ้ง ขาดความชัดเจนว่าควรมีการจัดการกับขยะมูลฝอยที่ได้มีการจัดเก็บอย่างไร นอกจากนี้ยังมีปัญหาค่าบริการจัดการขยะมูลฝอยไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ตลอดจนปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเมื่อมีผู้ฝ่าฝืนทิ้ง

* บทความนี้สรุปเนื้อหางานวิจัย เรื่อง “การพัฒนามาตรการกฎหมายในการจัดการมูลฝอยในชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลนาอ้อ จังหวัดเลย” งานวิจัยได้รับอนุมัติข้อเสนอและทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2558

** น.บ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น.ม. (กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น.ด. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



ขยะมูลฝอยไม่เป็นที่เป็นทาง ข้อเสนอจากการศึกษาเสนอแนะว่าควรเร่งแก้ไขปรับปรุงและผลักดันการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยในระดับท้องถิ่นควรมีการแก้ไขปรับปรุงเทศบัญญัติตำบลนาอ้อให้ครอบคลุมการจัดการมูลฝอยขยะอย่างครบวงจร และในระดับชาติควรเร่งผลักดันให้มีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ พ.ศ. รวมทั้งรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินมาตรการส่งเสริม ให้ความรู้และกระตุ้นให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญของการจัดการขยะมูลฝอยก่อนกำจัดให้มากขึ้นควบคู่กันไป

คำสำคัญ : การจัดการมูลฝอย, การพัฒนาอย่างยั่งยืน, ชุมชนท้องถิ่น

Abstract

It is prescribed in several laws that the management of household solid waste is a vital duty of Local Administrative Authorities (LAAs). LAAs nationwide have experienced how to deal with this issue efficiently due to various causes. Loei is no exception. Mainly, it has been facing the increase of waste and lack of adequate measures in handling with this issue. Hence, this area-based research selects Na-or Municipal District, one of the LAAs in Loei Province, to study whether or not and to what extent its legal frameworks are sufficient to deal with the management of general solid waste in its area. The outcomes drawn from the research revealed that measures dealing with the management remain inappropriate and unclear. Firstly, they fail to encourage the process to sort out, reuse and recycle the waste before disposal. Secondly, the current legal frameworks are not clear how to manage the waste collected by LAAs' staffs. Thirdly, a fee delivered by each household does not reflect on an actual managing cost. Lastly, Na-or Municipal District fails to enforce the law aiming to prohibit littering in public areas. The research conclusions suggest that it is necessary to improve and enforce laws regarding solid waste management urgently to strengthen their effectiveness. In this regard, the Na-or Municipal District Regulation on Waste Management should prescribe comprehensive processes on the management of household solid waste by requiring a home to consider the choices to reduce, reuse, recycle before disposal. Regarding the improvement of waste management in a national level, it is crucial to pass the Bill on National Waste Management to be legislation as it contains measures to deal with household

waste comprehensively. Finally, both LAAs and other state authorities should implement non-legal measures to encourage, educate and raise the awareness of people to realize the importance of the waste management before disposal.

Keywords : waste management, sustainable development, local community

1. ความเป็นมาของรายงานการศึกษาวิจัย

เป็นที่ประจักษ์ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านขยะมูลฝอยนั้นนับวันยิ่งจะทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากการก่อให้เกิดขยะมูลฝอยจากกิจกรรมในชีวิตประจำวันเพิ่มมากขึ้น โดยรายงานสถานการณ์ด้านมลพิษแต่ละปีแสดงให้เห็นถึงปริมาณขยะมูลฝอยมหาศาลที่ถูกผลิตขึ้นในแต่ละปี เช่น ปริมาณขยะมูลฝอยชุมชนในปี 2555 มีจำนวนมากถึง 16 ล้านตัน หรือเฉลี่ย 43,000 ตันต่อวัน โดยขยะมูลฝอยเหล่านี้มักจะถูกกำจัดไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ¹ โดยเฉพาะพื้นที่ต่างจังหวัดที่ไม่มีระบบจัดการที่มีประสิทธิภาพรองรับ ด้วยเหตุดังกล่าวผู้เขียนจึงเลือกศึกษาวิจัยเพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับมาตรการดำเนินการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยในชุมชนท้องถิ่นโดยเลือกพื้นที่ตำบลนาอ้อ อำเภอเมือง จังหวัดเลยเป็นพื้นที่ศึกษาภายใต้หัวข้อ “การพัฒนามาตรการกฎหมายในการจัดการมูลฝอยชุมชนอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลนาอ้อ จังหวัดเลย” โดยงานวิจัยดังกล่าวเน้นการศึกษาและวิเคราะห์แนวทางดำเนินการเฉพาะมูลฝอยทั่ว ๆ ไปที่เกิดจากภาคครัวเรือน แต่ไม่รวมถึงการจัดการมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษ หรืออันตรายจากชุมชน วิธีการศึกษาวิจัยใช้การศึกษาวิจัยจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะมาตรการกฎหมาย แนวนโยบาย แนวความคิดที่เกี่ยวข้องในการจัดการมูลฝอยและมาตรการทางกฎหมายของเทศบาลตำบลนาอ้อในการจัดการมูลฝอย อีกทั้งเก็บข้อมูลและสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องสำรวจพื้นที่จัดการมูลฝอยในเขตเทศบาลตำบลนาอ้อ เพื่อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงมาตรการที่เหมาะสมที่จะปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการมูลฝอยในชุมชนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน

บทความนี้เรียบเรียงและสรุปการศึกษาจากงานวิจัยเรื่องดังกล่าว โดยจะนำเสนอสภาพปัญหาเฉพาะเชิงพื้นที่เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย โครงสร้างทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยในเขตเทศบาลตำบลนาอ้อในปัจจุบันเพื่อชี้ให้เห็นสภาพปัญหาและข้อจำกัดเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยในพื้นที่และนำเสนอแนวทางดำเนินการเพื่อพัฒนากรอบดำเนินการทางกฎหมายและนโยบายที่เหมาะสม

2. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับปัญหาและการจัดการมูลฝอยของเทศบาลตำบลนาอ้อ

หากพิจารณาสถานการณ์ปริมาณมูลฝอยในพื้นที่จังหวัดเลยในช่วงที่มีการศึกษาวิจัยอาจสรุปได้ว่า นอกจากปริมาณของมูลฝอยส่วนหนึ่งเกิดจากประชาชนในพื้นที่แล้ว ยังเกิดขึ้นจากนักท่องเที่ยวที่เข้ามาท่องเที่ยวในจังหวัดเลยอีกด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากจังหวัดเลยมีสถานที่ท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมหลายแห่ง โดยพื้นที่ในเขตเทศบาลตำบลนาอ้อ อำเภอเมือง จังหวัดเลย ถือเป็นพื้นที่

¹ กรมควบคุมมลพิษกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “สถานการณ์ขยะมูลฝอย”, หมายเหตุมลพิษ ปีที่ 9 ฉบับที่ 13 (ธันวาคม 2555-มกราคม 2556), น. 5.

ที่มีแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมที่มีชื่อเสียงของจังหวัดสืบเนื่องจากตำบลนาอ้อมมีหมู่บ้านเก่าแก่โบราณกว่า 300 ปี ชนพื้นเมืองซึ่งยึดถือจารีตประเพณีท้องถิ่นตามแบบฉบับของหลวงพระบางและเวียงจันทน์ ต่อมาได้มีการผสมผสานกับประเพณีชาวอีสาน และมีประเพณีสืบทอดกันมากระทั่งเป็นจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นเอาไว้เป็นอย่างดีดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น² ในพื้นที่เทศบาลตำบลนาอ้อมจึงเป็นแหล่งดึงดูดนักท่องเที่ยวในการเที่ยวเชิงวัฒนธรรมซึ่งมีจุดดึงดูดนักท่องเที่ยวที่สนใจเข้ามาสัมผัสวิถีชีวิตและขนบธรรมเนียมประเพณีอันงดงามทุกเดือนตลอดทั้งปี

ในแง่ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นนั้นอาจสรุปได้ว่าจังหวัดเลยประสบปัญหาหลักสองประการได้แก่ ปัญหาการเพิ่มปริมาณของขยะมูลฝอยและปัญหาการขาดแหล่งทิ้งและกำจัดขยะที่เหมาะสม โดยปัญหาแรกนั้นหากพิจารณาจากข้อมูลการศึกษาของสำนักงานท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) พบว่าปริมาณขยะมูลฝอยในจังหวัดเลยมีปริมาณเฉลี่ยวันละ 576 ตันต่อวันหรือประมาณปีละ 207,306 ตันต่อปี³ และมีแนวโน้มว่าปริมาณขยะมูลฝอยจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามกิจกรรมการใช้สิ่งของที่เกิดให้เกิดของเสียในชีวิตประจำวัน ในขณะที่เดียวกันจังหวัดเลยประสบปัญหาการขาดแหล่งทิ้งและกำจัดขยะมูลฝอยที่เหมาะสม โดยขยะมูลฝอยส่วนใหญ่ถูกทิ้งและกำจัดโดยใช้วิธีที่ไม่เหมาะสม เช่น เทกองบนพื้นแล้วเผา ฝังในหลุมฝังกลบทุกวันและฝังกลบเป็นครั้งคราว โดยมีสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยที่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาลเพียงแห่งเดียวซึ่งเป็นระบบฝังกลบ แต่สามารถกำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองเลยเองและขยะมูลฝอยจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้เคียง ได้เพียงวันละประมาณ 50 ตัน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 8.6 ของขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นทั้งหมด จึงทำให้สถานที่กำจัดของเสียของชุมชนในจังหวัดเลยไม่เพียงพอ ส่วนปัญหาประการถัดมา ได้แก่ ความไม่เหมาะสมของมาตรการจัดการขยะมูลฝอยโดยเฉพาะจากภาคครัวเรือน โดยมีของเสียอันตรายบางประเภทถูกนำไปคัดแยกเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ (recycle) อย่างไม่ถูกต้องรวมทั้งขาดมาตรการในการตรวจติดตามเฝ้าระวังการจัดการวัสดุเหลือใช้ที่ย่อยสลายจากโรงงานไม่ถูกวิธี การรณรงค์และประชาสัมพันธ์ยังขาดความต่อเนื่อง ทำให้การสร้างตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดยังไม่ครอบคลุมทุกภาค รวมทั้งประชาชนและผู้ประกอบการ⁴

ปัจจุบันเทศบาลตำบลนาอ้อมใช้เทศบัญญัติตำบลนาอ้อม เรื่องการกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2549 (ต่อไปจะเรียกว่า “เทศบัญญัติฯ”) ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เป็นหลักในการจัดการมูลฝอย กระนั้น ก็ไม่อาจจัดการกับปัญหามูลฝอยในเขตเทศบาลตำบลนาอ้อมได้อย่างครอบคลุม ปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลนาอ้อมนั้นจึงเป็นปัญหาที่มี

² รายงานประจำปีเทศบาลตำบลนาอ้อม, 2554

³ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1

⁴ กรมควบคุมมลพิษ ร่วมกับจังหวัดเลยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, เอกสารประกอบพิธีลงนามความร่วมมือการขับเคลื่อน เมืองเลยสวยใส ไร้มลพิษ, วันที่ 1 มิถุนายน 2556 ณ โรงแรมเลยพาเลซ จังหวัดเลย



แนวโน้มความรุนแรงเพิ่มขึ้น เนื่องจากยังมีการจัดเก็บขยะมูลฝอยบางส่วนอย่างไม่เหมาะสมตามหลักสุขาภิบาล เช่น มีการทิ้งตามถนน การกองขยะมูลฝอยริมทาง การนำบรรจุภัณฑ์ทางเคมีมากองทิ้ง ไม่ได้มีการคัดแยกขยะมูลฝอยอย่างถูกต้อง⁵ จากข้อมูลปริมาณขยะที่เทศบาลตำบลนาอ้อนำไปกำจัด ณ สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองเลย เทศบาลตำบลนาอ้อมีปริมาณขยะมูลฝอย 71.85 ตันต่อเดือน โดยเทศบาลต้องใช้รถขนขยะมูลฝอยวันละ 2 คัน พนักงานเทศบาล 8 คน เก็บขยะมูลฝอยและบรรทุกไปทิ้งบ่อขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองเลย เนื่องจากเทศบาลตำบลนาอ้อไม่มีบ่อขยะมูลฝอยเป็นของเทศบาลในพื้นที่เอง และจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการนำขยะมูลฝอยไปจัดการยังสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองเลยประมาณเดือนละ 14,000 บาท ซึ่งหากคิดเป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยทุกรายการปีละมากกว่า 1,000,000 บาท และเพิ่มขึ้นทุกปี⁶ ซึ่งหากจัดการขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นไม่ดีเพียงพอแล้วย่อมก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่อสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ซึ่งไม่เพียงแต่มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม⁷ สุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชน⁸ ทั้งยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของแหล่งท่องเที่ยวโดยตรง⁹ สภาพปัญหาข้างต้นจึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยว่าจะมีแนวทางการดำเนินการในแง่กฎหมายและนโยบายเพื่อจัดการกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นโดยกรณีของเทศบาลตำบลนาอ้อมาเป็นกรณีศึกษา

3. มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยทั่วไป

หากพิจารณาในแง่โครงสร้างกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลนาอ้อโดยรวมพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องมีทั้งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งเปรียบเสมือนกรอบดำเนินการที่ใช้กับทุกพื้นที่ทั่วประเทศและกฎหมายในระดับท้องถิ่นซึ่งมุ่งหมายบังคับใช้กับพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งซึ่งในกรณีนี้ได้แก่พื้นที่เทศบาลตำบลนาอ้อโดยเฉพาะ โดยกฎหมายฉบับต่าง ๆ มีจุดร่วมกันได้แก่การให้อำนาจเทศบาลตำบลนาอ้อในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลได้ โดยรายละเอียดในส่วนที่เกี่ยวข้องของกฎหมายแต่ละฉบับสามารถสรุปได้ดังนี้

⁵ สัมภาษณ์นางบุศรินทร์ โกมลโส (รองนายกเทศบาลตำบลนาอ้อ) วันที่ 13 กันยายน 2557.

⁶ เทศบาลตำบลนาอ้อ, “ข้อมูลสภาพทั่วไป” เข้าถึงข้อมูลจาก <<http://tessabanna.go.th/public/location/data/index/menu/24>>, [สืบค้นเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2556]

⁷ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2545), น.374-375, และ กรมควบคุมมลพิษ, “ผลกระทบจากมูลฝอย” เข้าถึงข้อมูลจาก <www.pcd.go.th>, [สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2556].

⁸ พัฒน์ สุจันง, อนามัยสิ่งแวดล้อม, (เชียงใหม่: หน่วยงานวารสารวิชาการ คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2539), น. 206.

⁹ ดำรงค์ศักดิ์ ชัยสนธิ และสุนี เลิศแสงกิจ, ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิศิษฐ์ การพิมพ์, 2537), น.86.

3.1 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

กฎหมายก่อตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นฐานที่มาของอำนาจในการจัดการขยะมูลฝอยที่สำคัญ โดยการดำเนินการในเขตเทศบาลนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแบ่งเทศบาลออกเป็นเทศบาลตำบล¹⁰ เทศบาลเมือง¹¹ และเทศบาลนคร¹² อำนาจหน้าที่ของเทศบาลแต่ละประเภทนั้นขึ้นอยู่กับประเภทและขนาดของเทศบาล ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอยนั้นกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เทศบาลทั้งสามประเภทมีหน้าที่ในการรักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในลักษณะเดียวกัน¹³ แต่เทศบาลเมืองและเทศบาลนครซึ่งมีความรับผิดชอบมากกว่านั้นโดยอาจจัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุขซึ่งรวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับการสร้างหรือกำหนดพื้นที่เพื่อกำจัดและการจัดการขยะมูลฝอยได้ด้วย นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังให้อำนาจเทศบาลทั้งสามประเภทอาจร่วมกันก่อตั้งองค์การที่เรียกว่า “สหการ” เพื่อทำการกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล¹⁴ รวมทั้งมีอำนาจในการตราข้อบังคับเทศบาลเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลได้อีกด้วย¹⁵ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้เองที่เปิดช่องให้เทศบาลต่าง ๆ อาจร่วมมือกันเพื่อให้เป้าประสงค์ของกิจการบรรลุร่วมกันโดยเฉพาะการหาบริเวณที่ใช้ในการจัดเก็บ ฝังกลบ หรือกระบวนการกำจัดขยะมูลฝอยในบริเวณที่เทศบาลบางแห่งอาจมีพื้นที่จำกัดหรือไม่มีพื้นที่ในการจัดการขยะดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์ในการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลเพื่อจัดการขยะมูลฝอยดังกล่าว อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดวิธีการจัดการจัดการขยะมูลฝอยเอาไว้ว่าควรดำเนินการอย่างไรจึงจะสามารถจัดการขยะมูลฝอยได้อย่างมีประสิทธิภาพและครบวงจร

¹⁰ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 9 บัญญัติว่า “เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย”

¹¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 10 บัญญัติว่า “เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย”

¹² พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 11 บัญญัติว่า “เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย”

¹³ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 รายละเอียดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแต่ละประเภทเป็นไปตามมาตรา 50, 53, 54, 56 และมาตรา 57

...(3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล...”

¹⁴ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 58 และมาตรา 59

¹⁵ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 60 บัญญัติว่า “เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมายในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ

ในเทศบัญญัตินั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนด เกินกว่าหนึ่งพันบาท”



3.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงโดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและมาตรการในการควบคุมดูแลด้านสาธารณสุขและกำหนดสภาวะมาตรฐานความเป็นอยู่กับการดำรงชีพของประชาชน และวิธีการเพื่อตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแล หรือแก้ไขสิ่งที่จะกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตของประชาชน และกำหนดประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ทั้งกำหนดให้อำนาจองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตพื้นที่ ทั้งยังมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อใช้บังคับในท้องถิ่นนั้น ๆ ในการดำเนินการตามกฎหมาย รวมทั้งอำนาจในการเปรียบเทียบปรับผู้ที่ก่อให้เกิดปัญหาทางสาธารณสุขที่กระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยกฎหมายฉบับนี้ให้นิยามความหมายของคำว่า “มูลฝอย” ว่าหมายถึง เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า วัสดุพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ถ้ำมูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น¹⁶ ซึ่งเป็นการให้คำนิยามไปในทิศทางเดียวกับการให้คำนิยามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งจะได้นำกล่าวถึงในลำดับถัดไป

ในแง่ของมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยนั้นกฎหมายฉบับนี้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรการในการตรวจสอบ การควบคุม การกำกับดูแล การกำหนดมาตรฐาน ตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งโดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอนามัยสิ่งแวดล้อม เช่น การกำจัดสิ่งปฏิกูล มูลฝอย สุขลักษณะอาคาร การก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ หรือสถานที่ของเอกชน เป็นต้น นอกจากนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ในปี 2550 ได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตอำนาจ โดยอาจดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้หรืออนุญาตให้บุคคลใดดำเนินการแทนภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้¹⁷ รวมทั้งให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการบริหารจัดการเก็บสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วย¹⁸

พระราชบัญญัตินี้มีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ถูกนำมาใช้เป็นแนวทางและฐานอำนาจในการกำหนดมาตรการในการจัดการมูลฝอยของเทศบาลตำบลนาอ้อในปัจจุบันโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการเก็บขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย อย่างไรก็ตาม มาตรการจัดการตามกฎหมายฉบับนี้ยังคงเน้นไปที่การจัดการปัญหาที่ปลายเหตุ กล่าวคือ เน้นไปที่

¹⁶ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 4

¹⁷ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 20

¹⁸ เพิ่งอ้าง.

การให้อำนาจของท้องถิ่นในการจัดการขยะมูลฝอยเท่านั้นที่ไม่มีกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับในการป้องกันและควบคุมพฤติกรรมของบุคคลที่ทิ้งขยะมูลฝอยซึ่งเป็นต้นทางของปัญหาขยะมูลฝอยได้

3.3 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

กฎหมายฉบับนี้กำหนดหลักการหลายประการที่สามารถนำมาใช้เป็นมาตรการจัดการขยะมูลฝอย ได้แก่ การรักษาความสะอาดในที่สาธารณะและสวนสาธารณะ การดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในถนนและสถานที่สาธารณะ การห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย¹⁹ ในที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะ การรักษาความความเป็นระเบียบเรียบร้อยรวมถึงบัญญัติบทกำหนดโทษกรณีมีผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้มีสาระสำคัญ เช่น กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือบริเวณของอาคารที่อยู่ติดทางเท้ามีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดทางเท้ามีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดทางเท้าที่อยู่ติดกับอาคารหรือบริเวณของอาคาร²⁰ กำหนดห้ามโฆษณาด้วยการปิด ทิ้งหรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวโดยไม่ได้รับอนุญาต²¹ ห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยไว้ในที่สาธารณะ²² เป็นต้น

แม้ว่ามาตรการภายใต้กฎหมายฉบับนี้แฝงไปด้วยการกำหนดสภาพบังคับให้บุคคลต่าง ๆ มีหน้าที่ดูแลและรักษาความความเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่ก็มีข้อจำกัดบางประการอันอาจทำให้ไม่สามารถจัดการขยะมูลฝอยได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ในแง่การบริหารจัดการกฎหมายฉบับนี้ยังขาดการกำหนดกระบวนการบริหารจัดการขยะมูลฝอยทั้งระบบเพราะเน้นมาตรการห้ามปรามการกระทำที่จะนำไปสู่ความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยหรือความสกปรก ในแง่พื้นที่การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้กำหนดพื้นที่การใช้บังคับเฉพาะเขตเทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นจะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้มากน้อยเพียงใดนั้นให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดอีกชั้นหนึ่ง²³ จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ยังไม่มีความเป็นเอกภาพในแง่พื้นที่บังคับใช้²⁴ ประการสุดท้ายในแง่สภาพบังคับทางกฎหมาย กฎหมายฉบับนี้มีข้อจำกัดเนื่องจาก

¹⁹ กฎหมายฉบับนี้ให้คำนิยามของคำว่า “มูลฝอย” เอาไว้ว่า หมายถึง เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า วัสดุพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร แก้ว วัสดุสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่นโดยตรง (พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4)

²⁰ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 6

²¹ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 10

²² พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 26

²³ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 2

²⁴ อย่างไรก็ดี ภายหลังจากที่มีการจัดทำรายงานการศึกษาฉบับนี้เสร็จสิ้นแล้วได้มีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้โดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 บัญญัติให้แก้ไขหลักการในมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งแต่เดิมบัญญัติว่า



กำหนดบทลงโทษไว้ต่ำเกินไป โดยอัตราโทษสำหรับการฝ่าฝืนอยู่ในช่วงระหว่าง 500-10,000 บาท โดยไม่มีโทษจำคุกซึ่งไม่สร้างแรงจูงใจในการบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติตามเพราะถูกมองว่าเป็นเพียงกฎหมายที่กำหนดความผิดโทษเอาไว้เท่านั้น²⁵

3.4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรงด้วย ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย กฎหมายฉบับนี้กำหนดค่านิยามและความหมายของคำสำคัญที่เกี่ยวข้องกับคำว่ามูลฝอยไว้ในค่านิยามของคำว่าของเสียซึ่งได้แก่

“พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับในเขตเทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดใด ในท้องที่ใด มีบริเวณเพียงใด และจะให้ใช้บังคับทั้งหมดทุกมาตราหรือยกเว้นมาตราใด ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สำหรับองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่งและวรรคสองการใช้บังคับตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศ”

โดยภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ความในมาตรา 2 ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปเป็น “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป” ซึ่งหมายความว่าภายหลังจากประกาศใช้กฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับกับทุกพื้นที่โดยไม่จำกัดเฉพาะพื้นที่เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้เป็นพื้นที่ใช้บังคับกฎหมายเท่านั้นอีกต่อไป

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ยังได้เพิ่มหมวดว่าด้วยการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลโดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลโดยอาจมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้เข้ามาดำเนินการได้เช่นเดียวกับที่ถูกกำหนดเอาไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยหมวด 3/1 การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยซึ่งประกอบด้วยมาตรา 34/1 ถึงมาตรา 34/4 ที่ถูกเพิ่มเข้ามามีลักษณะของบทบัญญัติคล้ายคลึงกับที่ถูกกำหนดในหมวด 3 การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย มาตรา 18 ถึงมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งนำไปสู่ปัญหาว่าบทบัญญัติที่ถูกเพิ่มเข้ามาในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 นั้น ได้ทำให้บทบัญญัติในหมวด 3 ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ถูกยกเลิกไปตามหลัก “กฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า” หรือไม่ อย่างไรก็ตามประเด็นนี้อยู่พ้นขอบเขตการศึกษาที่ได้มีการกำหนดไว้ในขณะเริ่มดำเนินการศึกษาจึงไม่ขอกล่าวถึงในรายละเอียดในบทความนี้

²⁵ แม้ว่าภายหลังจากการมีการจัดทำรายงานการศึกษาฉบับนี้เสร็จสิ้นแล้วจะได้มีการเพิ่มอัตราโทษใหม่โดยมีอัตราโทษในบางฐานความผิดเป็นโทษจำคุกรวมทั้งโทษปรับซึ่งสูงขึ้น (มาตรา 58/1 และมาตรา 58/2) แต่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้นก็ไม่ได้มีการปรับอัตราโทษในความผิดเดิมให้สูงขึ้นแต่อย่างใดเพราะเป็นการเพิ่มเติมโทษในความผิดฐานใหม่ การแก้ไขเพิ่มเติมโทษในภายหลังก็ยังไม่สามารถแก้ไขข้อขัดขัดทางกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้ลุล่วงไปได้

ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่อยู่ในสภาพของแข็งของเหลว หรือก๊าซ²⁶ ซึ่งเป็นการให้คำนิยามไว้โดยทั่วไปอันสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่กำหนดกรอบของกฎหมายให้ครอบคลุมถึงมาตรการสำคัญทั่วไปเกี่ยวกับทางด้านสิ่งแวดล้อมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ดี หากพิจารณากรอบดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยจะพบว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้ดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยโดยตรงดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้การเก็บรวบรวม การขนส่ง และการจัดการด้วยประการใด ๆ เพื่อบำบัดและจัดขยะมูลฝอยและของเสียอื่นที่อยู่ในสภาพเป็นของแข็ง การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจาก การทำเหมืองแร่ ทั้งบนบกและในทะเล การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจาก การสำรวจ และขุดเจาะน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และสารไฮโดรคาร์บอนทุกชนิด ทั้งบนบกและในทะเล หรือการป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจาก การปล่อยทิ้งน้ำมันและการทิ้งของเสีย และวัตถุอื่น ๆ จากเรือเดินทะเล เรือบรรทุกน้ำมัน และเรือประเภทอื่น ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น²⁷ ซึ่งหมายความว่าหากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดมาตรการสำหรับจัดการมูลฝอยเอาไว้ อย่างไรก็ดีให้เป็นไปตามนั้นในลักษณะเป็นมาตรการเสริมที่ใช้อุดช่องว่างของกฎหมายอื่น ๆ โดยไม่ให้ ขัดข้องกับการจัดการตามกฎหมายนั้น เนื่องจากไม่มีเจตนารมณ์ที่จะเข้าไปมีบทบาทโดยตรงกับการ ดำเนินการเรื่องการจัดการขยะมูลฝอย²⁸ รวมถึงไม่ได้มุ่งเน้นในการออกมาตรการในการจัดการขยะ มูลฝอยไว้โดยตรงอันจะแก้ปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยให้บรรลุผลได้อย่างครบวงจรและหาก พิจารณาความเชื่อมโยงกับการจัดการขยะมูลฝอยในงานศึกษานี้จะเห็นว่า กฎหมายฉบับนี้ก็ได้ มุ่งเน้นถึงการจัดการขยะมูลฝอยในชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืนโดยตรงเป็นการเฉพาะ

กระนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็ยังคง ปรากฏหลักการที่เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การจัดการขยะมูลฝอยในชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืนคือการ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น²⁹ ซึ่งบัญญัติให้บุคคลมีสิทธิที่จะ ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือการแพร่กระจายของมลพิษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความร่วมมือ และให้ความช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นส่วนสำคัญประการหนึ่งที่สามารถนำมาปรับใช้ทำให้การจัดการขยะมูลฝอยใน ชุมชนท้องถิ่นโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนบรรลุผลได้ดียิ่งขึ้น

²⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4

²⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 78

²⁸ ภาตินี ชูอรุณ, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสถานที่ฝังกลบมูลฝอย” วิทยานพนธ์ มหาบัณฑิต คณะ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2549, น.16-17.

²⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6



3.5 เทศบัญญัติเทศบาลตำบลนาอ้อ เรื่องการกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2549

ดังที่กล่าวไปแล้วว่ากฎหมายลำดับรองที่เทศบาลตำบลนาอ้อใช้ดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยในปัจจุบัน ได้แก่ เทศบัญญัติเทศบาลตำบลนาอ้อ เรื่องการกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยกำหนดรายละเอียดการจัดการเพื่อให้สอดคล้องกับความเหมาะสมของพื้นที่ตำบลนาอ้อ เทศบัญญัติฯ ดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับการจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่ตำบลนาอ้อโดยตรงซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยเอาไว้หลายประการ ดังสามารถสรุปหลักการจัดการที่สำคัญได้ ดังนี้

3.5.1 การควบคุมพฤติกรรมของคนของชุมชนในการทิ้งมูลฝอย

เทศบัญญัตินี้กำหนดมาตรการสำคัญที่เกี่ยวกับการควบคุมการทิ้งมูลฝอยดังสามารถกล่าวแยกได้เป็นมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

1. ให้ผู้ครอบครองสถานที่ อาคาร หรือเคหะสถานต้องจัดให้มีที่รองรับมูลฝอยในสถานที่อาคาร หากต้องการขอใช้ขยะจากเทศบาลต้องชำระค่าธรรมเนียมในการใช้ถังขยะ 100 บาท³⁰
2. ที่รองรับมูลฝอยต้องมีลักษณะที่ปิดมิดชิดสามารถกันแมลงวันและสัตว์ได้อย่างเหมาะสมตามที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น³¹
3. ผู้ครอบครองสถานที่ เคหะสถาน ต้องรักษาบริเวณสถานที่อาคารหรือเคหะสถานในครอบครองไม่ให้มีมูลฝอย³²
4. ห้ามผู้ใดถ่ายเท ทิ้ง มูลฝอยให้เปื้อนเปื้อนในทางสาธารณะ³³
5. ห้ามผู้ใดนำสิ่งปฏิกูลไปในทางสาธารณะ หรือที่สาธารณะอื่นใด เว้นแต่จะได้ใส่ภาชนะหรือที่เก็บมิดชิดไม่ให้สิ่งปฏิกูลหรือกลิ่นเหม็นรบกวนข้างนอก³⁴
6. ห้ามผู้ใดถ่าย เท สิ่งปฏิกูลลงในที่รองรับมูลฝอย³⁵
7. ผู้ครอบครองสถานที่ อาคาร หรือ เคหะสถาน ซึ่งอยู่นอกบริเวณเก็บขนมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูล และผู้ครอบครองสถานที่ อาคาร หรือ เคหะสถาน ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้กำหนดให้กำจัดมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูล ต้องกำจัดมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยการเผาหรือฝัง หรือโดยวิธีใดที่ไม่ขัดต่อสุขลักษณะ³⁶

³⁰ เทศบัญญัติฯ ข้อ 4

³¹ เทศบัญญัติฯ ข้อ 5

³² เทศบัญญัติฯ ข้อ 6

³³ เทศบัญญัติฯ ข้อ 7

³⁴ เทศบัญญัติฯ ข้อ 8

³⁵ เทศบัญญัติฯ ข้อ 9

³⁶ เทศบัญญัติฯ ข้อ 15

8. ห้ามผู้ซึ่งมิได้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบลนาอ้อ ทำการขน ค้าย เชื้อ หรือ ขุดมูลฝอยในที่รองรับ รถชน เรือชน สถานที่เก็บหรือพักสิ่งปฏิกูลของเทศบาลตำบลนาอ้อ³⁷

9. ห้ามผู้ซึ่งมิได้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบลนาอ้อ ทำการถ่ายเท ขน หรือเคลื่อนที่สิ่งปฏิกูลในถังรับ รถชน เรือชน สถานที่เก็บหรือพักสิ่งปฏิกูลของเทศบาลตำบลนาอ้อ³⁸

3.5.2 อำนาจในการจัดเก็บขนมูลฝอยตามเทศบัญญัติฯ

เทศบัญญัติกำหนดให้เทศบาลตำบลนาอ้อมีหน้าที่เก็บและขนมูลฝอยที่เกิดขึ้นในเขตที่เทศบาล³⁹ และห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการรับจ้างเก็บมูลฝอยจากสถานที่อาคารหรือเคหะสถาน ซึ่งอยู่ในเขตเก็บขนมูลฝอยเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามเงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดไว้ในสัญญาและกำหนดให้กิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจ หรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ จะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด⁴⁰

3.5.3 เงื่อนไขดำเนินการของผู้ขออนุญาตรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย

เทศบัญญัติ ฉบับนี้กำหนดเงื่อนไขดำเนินการของผู้ขออนุญาตรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยเอาไว้หลายประการด้วยกัน เช่น รถที่จะนำมาใช้ต้องเป็นรถที่มีสภาพที่และมีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการดำเนินการ มีระบบดูดท่อที่ไม่รั่วซึมและมีการปกปิดมิดชิด ไม่ทำให้หกกระจาย สกปรกเหม็นไม่ปลิวตกหล่นหรือ พุ่งกระจายระหว่างทาง มีสถานที่กำจัดมูลฝอยด้วยระบบที่ถูกสุขลักษณะ เป็นต้น⁴¹

3.5.4 การกำหนดค่าธรรมเนียมในการจัดการมูลฝอย

เทศบัญญัติฯ กำหนดให้ผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ต้องให้เทศบัญญัติเทศบาลตำบลนาอ้อ หรือบุคคลผู้ได้รับอนุญาตจากเทศบาลตำบลนาอ้อ เป็นผู้จัดการเก็บขน กำจัดมูลฝอยจากอาคาร สถานที่ที่ตนครอบครองอยู่ โดยเสียค่าธรรมเนียมการให้บริการในการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยตามอัตราที่กำหนดไว้⁴²

³⁷ เทศบัญญัติฯ ข้อ 16

³⁸ เทศบัญญัติฯ ข้อ 17

³⁹ เทศบัญญัติฯ ข้อ 10

⁴⁰ เทศบัญญัติฯ ข้อ 11

⁴¹ เทศบัญญัติฯ ข้อ 14

⁴² เทศบัญญัติฯ ข้อ 10

4. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ

จากการลงพื้นที่และเก็บข้อมูลจากการสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้องพบว่า การดำเนินการตามกฎหมายและเทศบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยข้างต้นยังคงมีปัญหาและอุปสรรคบางประการ ดังแยกพิจารณาได้ ดังนี้

4.1 สภาพปัญหาเฉพาะของเทศบาลตำบลนาอ้อ

4.1.1 การเพิ่มปริมาณของมูลฝอย

แม้ว่าเทศบาลตำบลนาอ้อจะมีเทศบัญญัติเทศบาลตำบลนาอ้อ เรื่องการกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2549 เพื่อบริหารจัดการมูลฝอยในพื้นที่ชุมชนเขตเทศบาลก็ตาม จากการลงพื้นที่และสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องและชุมชนพบว่า ปัญหามูลฝอยส่วนหนึ่งมาจากการทิ้งขยะมูลฝอยในสถานที่ที่ไม่ได้จัดไว้สำหรับการทิ้งขยะมูลฝอยผนวกกับปัจจัยการเติบโตของการท่องเที่ยวส่งผลให้ปริมาณขยะมูลฝอยเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ปัญหาในเชิงข้อเท็จจริงเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดการขยะมูลฝอยโดยรวม โดยเฉพาะการเข้มงวดกวดขันให้มีการปฏิบัติตามเทศบัญญัติและการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น

4.1.2 ความไม่ชัดเจนของเทศบัญญัติฯ และแนวปฏิบัติในการจัดเก็บขยะมูลฝอย

ปัญหาในแง่ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับรายละเอียดดำเนินการตามเทศบัญญัติฯ ปรากฏให้เห็นหลายส่วนโดยเฉพาะในแง่การกำหนดรายละเอียดการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนของการจัดการขยะมูลฝอย ดังสามารถแยกกล่าวถึงปัญหาและสาเหตุได้ ดังนี้

1. ปัญหาในขั้นตอนการคัดแยก

ปัญหาหลักได้แก่ ขาดภาชนะรองรับขยะมูลฝอยที่มีการบ่งบอกและแยกขยะมูลฝอยชัดเจน ซึ่งเกิดจากประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจถูกความจำเป็นในการคัดแยกขยะมูลฝอย

2. ปัญหาในขั้นตอนการเก็บรวบรวมและขนถ่ายมูลฝอยของเทศบาล

จากการศึกษาพบว่าในทางปฏิบัติพนักงานเก็บขนได้ทำการเก็บรวบรวมมูลฝอยทั้งประเภทมูลฝอยที่ยังใช้ได้ปะปนกับมูลฝอยที่ต้องนำไปกำจัดจึงทำให้มูลฝอยที่ย่อยสลายยากแต่นำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ได้ถูกนำไปกำจัดทิ้งจำนวนมาก อีกทั้งการกำจัดมูลฝอยใช้กำลังคนในการจัดการจึงเป็นปัญหาที่ไม่สามารถคัดแยกมูลฝอยออกเป็นมูลฝอยเปียก มูลฝอยรีไซเคิล และมูลฝอยอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงทำให้ขั้นตอนการเก็บขนรวบรวมมูลฝอยไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการจัดการปัญหา ในบางครั้งชุมชนได้ทำการคัดแยกมูลฝอยเบื้องต้นระหว่างมูลฝอยเปียกและมูลฝอยแห้งมาแล้วในถังรองรับตามจุดต่าง ๆ แต่สุดท้ายแล้วมูลฝอยก็ถูกเก็บรวบรวมกันในขั้นตอนเก็บขนมูลฝอย จึงไม่อาจจัดการมูลฝอยได้อย่างเหมาะสม

3. ปัญหาการกำจัดขยะมูลฝอยอย่างเหมาะสม

ปัญหานี้เกิดจากเทศบาลตำบลนาอ้อไม่มีสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยโดยไม่มีหลุมฝังกลบขยะมูลฝอยของเทศบาลเอง ต้องไปใช้หลุมฝังกลบขยะมูลฝอยร่วมกับเทศบาลเมืองซึ่งหลุมฝังกลบที่ใช้อยู่มีเนื้อที่เหลือความจุขยะมูลฝอยเพียงแค่ 1 ชั้น ก็จะทำให้ขยะมูลฝอยเต็มก่อให้เกิดปัญหาขยะมูลฝอยตกค้างปะปนกันเป็นจำนวนมาก อีกทั้งพนักงานที่เกี่ยวข้องในการกำจัดขยะมูลฝอยไม่ได้ถูกบังคับตามกฎหมายให้ต้องกำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลนาอ้ออย่างถูกสุขลักษณะ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนทำให้ต้องมีการขนย้ายขยะมูลฝอยไปทิ้งที่บริเวณพื้นที่อื่นที่มีปริมาณขยะมูลฝอยล้นพื้นที่ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน

4. ปัญหาความชัดเจนเกี่ยวกับการใช้ซ้ำ (reuse) และการหมุนเวียนกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ (recycle)

จากการศึกษาพบว่า ถ้อยคำเกี่ยวกับการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการขยะมูลฝอยภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 19 ยังมีปัญหาในการตีความว่าเทศบาลตำบลนาอ้อสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวออกเทศบัญญัติในเรื่องหมุนเวียนกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ได้หรือไม่เพราะการดำเนินการเรื่องนี้อาจถูกพิจารณาว่าอยู่นอกเหนือจากการเก็บ ขนและกำจัดขยะมูลฝอย ความไม่ชัดเจนนี้ส่งผลให้ยังไม่มีข้อกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการใช้ซ้ำและการหมุนเวียนกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ส่งผลให้การจัดการขยะมูลฝอยยังไม่ครบวงจร

4.1.3 ค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอยไม่สะท้อนต้นทุนการจัดการที่แท้จริง

จากการศึกษาพบว่า บัญชีอัตราค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บดังกล่าวเทศบัญญัติเทศบาลตำบลนาอ้อ เรียกเก็บเพียงค่าเก็บและขนขยะมูลฝอยเท่านั้น ไม่ได้รวมถึงการกำหนดอัตราที่เป็นค่าธรรมเนียมในการกำจัดขยะมูลฝอยด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการดำเนินงานจัดการขยะมูลฝอยของเทศบัญญัติเทศบาลตำบลนาอ้อ ประกอบไปด้วยขั้นตอนการเก็บรวบรวม ขนถ่าย และกำจัดขยะมูลฝอย ซึ่งอัตราค่าธรรมเนียมตามบัญชียกขึ้นไม่เพียงพอในการนำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการขยะมูลฝอยได้

4.2 สภาพปัญหาร่วมกันระดับชาติ

ปัญหาประการสำคัญที่ควรกล่าวถึงเนื่องจากมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าปัญหาเฉพาะพื้นที่ได้แก่การขาดมาตรการทางกฎหมายสำหรับบริหารจัดการขยะมูลฝอยระดับชาติอย่างเป็นระบบ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่มาตรการจัดการขยะมูลฝอยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยแต่ละประเภทอยู่กระจัดกระจายในกฎหมายหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอย



ของเทศบาลตำบลนาอ้อพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 รวมทั้งขาดมาตรการที่ใหม่ ๆ เช่น ขาดการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดขยะมูลฝอย ทั้ง ๆ ที่ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์มีส่วนสำคัญในการดำเนินมาตรการบางอย่างที่ช่วยลดปริมาณขยะมูลฝอยจากผลิตภัณฑ์ที่จำหน่ายได้ เช่น การเรียกคืนผลิตภัณฑ์หลังจากมีการใช้ผลิตภัณฑ์ การขาดกลไกที่เหมาะสมเช่นนี้จึงทำให้การจัดการขยะมูลฝอยไปอยู่ที่ผู้บริโภคซึ่งในท้ายที่สุดก็เลือกที่จะทิ้งขยะนั้นจนนำไปสู่การเพิ่มปริมาณขยะมูลฝอยอันเป็นปัญหาประการแรกที่กำลังดำเนินต่อไปแล้วนั่นเอง

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาทั้งในแง่ปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยและข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง งานวิจัยนี้เสนอให้มีการดำเนินการเพื่อพัฒนากรอบดำเนินการทางกฎหมายและมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

5.1 แนวทางดำเนินการในการแก้ไขปรับปรุงเทศบัญญัติฯ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข

เนื่องจากการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข นั้น เทศบาลตำบลนาอ้อชอบที่จะดำเนินการโดยกำหนดเนื้อหาของเทศบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยให้สอดคล้องกับกรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ได้อยู่แล้ว จึงเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมเทศบัญญัติเทศบาลตำบลนาอ้อ เรื่องการกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2549 โดยเสนอให้มีการอุดช่องว่างและจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นดังต่อไปนี้

1) กำหนดประเภทของมูลฝอยตามการแบ่งประเภทมูลฝอยตามหลักเกณฑ์ทางวิชาการของกรมควบคุมมลพิษและร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ พ.ศ.⁴³ โดยแยกขยะชุมชนทั่วไป ออกจากขยะอันตรายชุมชน ขยะติดเชื้อ และขยะอุตสาหกรรม เพื่อกำหนดให้เทศบาลตำบลนาอ้อเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการขยะชุมชนทั่วไปซึ่งสอดคล้องกับหลักการในร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว⁴⁴

⁴³ รายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถเข้าถึงได้จาก <http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/d112459-04.pdf>, [สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2560].

⁴⁴ ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 24 บัญญัติว่า “การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมขยะ หรือการดำเนินการเกี่ยวกับขยะแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ตามกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(1) ขยะชุมชน ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วย การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุม อาคาร และกฎหมายอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับขยะชุมชน

(2) ขยะอันตรายชุมชน ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย และกฎหมายอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับ ขยะอันตรายชุมชน

2) กำหนดประเภทภาชนะรองรับมูลฝอยให้สอดคล้องกับประเภทของขยะมูลฝอย รวมทั้งกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเก็บขนมูลฝอย หรือผู้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการต้องจัดให้มีภาชนะรองรับมูลฝอยในสถานที่ต่าง ๆ ให้เพียงพอสำหรับมูลฝอยแต่ละประเภท

3) กำหนดหลักเกณฑ์ในการเก็บขน รวบรวมและขนส่งมูลฝอย ในกรณีที่มูลฝอยได้ถูกคัดแยกมาแล้วจากภาชนะที่รองรับตามที่หรือทางสาธารณะ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเก็บขนมูลฝอย หรือผู้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการต้องทำการเก็บขนมูลฝอยโดยไม่ให้นำมูลฝอยที่ถูกคัดแยกแล้วมารวบรวมปะปนกับมูลฝอยอื่น ๆ อีก

4) กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำจัดมูลฝอยที่ต้องทำตามมาตรฐานที่กรมควบคุมมลพิษวางแนวทางในการดำเนินการเพื่อให้มีหลักเกณฑ์ วิธีปฏิบัติในการกำจัดมูลฝอย ประกอบกับกำหนดไว้ในข้อบัญญัติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำจัดมูลฝอยและผู้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการดังกล่าวต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการกำจัดมูลฝอยที่กำหนดไว้ ทั้งนี้การเพิ่มเติมข้อบัญญัติดังกล่าวทำให้กระบวนการกำจัดมูลฝอยมีมาตรฐานระเบียบปฏิบัติให้เป็นแบบเดียวกัน

5) เพิ่มเติมข้อกำหนดในเทศบัญญัติฯ โดยออกมาตรการในการควบคุมปริมาณมูลฝอยซึ่งต้องควบคุมที่แหล่งกำเนิดมูลฝอยโดยเฉพาะมูลฝอยในชุมชนเป็นปัจจัยที่มีผลโดยตรงต่อปริมาณมูลฝอยที่เพิ่มขึ้น

6) แก้ไขบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมเก็บขนสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยท้ายเทศบัญญัติฯ โดยกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการเก็บขน และกำจัดมูลฝอยซึ่งเทศบาลตำบลนาอ้อควรใช้แนวทางในการศึกษาวิจัยถึงความเป็นไปได้ในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการเก็บ ขน และรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยโดยพิจารณาค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงเพื่อใช้เป็นแนวทางในการนำไปคำนวณอัตราค่าจัดการมูลฝอย

5.2 แนวทางการดำเนินการสำหรับการกำหนดมาตรการทางกฎหมายระดับชาติ

ดังที่ได้กล่าวไปในหัวข้อก่อนหน้านี้ว่าปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการจัดการขยะมูลฝอยคือประเทศไทยยังขาดมาตรการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนก่อขยะมูลฝอยให้เข้ามาดำเนินการบางอย่าง เช่น กำหนดให้ผู้ผลิตมีหน้าที่เรียกเก็บบรรจุภัณฑ์ เป็นต้น ซึ่งควร

(3) ขยะติดเชื้อ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขตามกฎหมายว่าด้วย การสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล กฎหมายว่าด้วยอาหาร กฎหมายว่าด้วยยา และกฎหมายอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับขยะติดเชื้อ

(4) ขยะอุตสาหกรรม ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรมตามกฎหมาย ว่าด้วยโรงงาน และกฎหมายอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับขยะอุตสาหกรรม

ในกรณีที่มิใช่กฎหมายอื่นใดบัญญัติอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐแห่งใด เป็นผู้รับผิดชอบบริหารจัดการขยะประเภทใดไว้โดยเฉพาะ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นด้วย

ในการใช้อำนาจหน้าที่บริหารจัดการขยะของหน่วยงานของรัฐ นอกจากปฏิบัติ ตามกฎหมายที่รับผิดชอบแล้ว ต้องปฏิบัติตามแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ และ บทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย”



มีการดำเนินการในเรื่องนี้เพราะหากผู้ผลิตออกแบบผลิตภัณฑ์ที่เหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดขยะมูลฝอยได้มากก็จะช่วยลดปริมาณขยะมูลฝอยได้ตั้งแต่ต้นทาง ซึ่งแนวทางดำเนินการที่เหมาะสมในเรื่องนี้คือการผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะแห่งชาติมีผลบังคับใช้โดยเร็วเนื่องจากร่างกฎหมายฉบับนี้กำหนดหน้าที่บางประการให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ต้องเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ เช่น กำหนดให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ลักษณะใดที่ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าฉลากสินค้าหรือคำอธิบายเพื่อแสดงข้อมูลการใช้ผลิตภัณฑ์ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ข้อเสนอแนะการใช้ประโยชน์ผลิตภัณฑ์ให้มีระยะเวลานานและการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ข้อเสนอแนะในการคัดแยกหรือกำจัดผลิตภัณฑ์นั้น ข้อมูลการรับคืนผลิตภัณฑ์ รวมทั้งกำหนดห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์ที่จะเป็นปัญหาในการกำจัดขยะและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง เป็นต้น

5.3 แนวทางการดำเนินการด้วยมาตรการอื่นนอกเหนือจากการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

การดำเนินมาตรการทางกฎหมายเพื่อบังคับการให้มีการจัดการขยะมูลฝอยเพียงอย่างเดียวอาจไม่สามารถแก้ไข จัดการกับปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องมีทั้งรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ซึ่งในกรณีศึกษานี้ได้แก่เทศบาลตำบลนาอ้อ) ต้องดำเนินมาตรการบางอย่างสำหรับนำมาใช้ร่วมกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและระเบียบรวมทั้งสร้างกลไกที่มีส่วนช่วยสร้างความตระหนักให้กับประชาชนเพื่อให้เห็นความสำคัญของการจัดการขยะมูลฝอยอย่างถูกต้อง รายงานการศึกษาวิจัยนี้จึงเสนอให้มีการดำเนินมาตรการเสริมโดยแยกตามบทบาทของผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องโดยแยกย่อยออกเป็นสองลักษณะ ได้แก่ แนวทางการดำเนินการโดยภาครัฐ และแนวทางการดำเนินการโดยการสร้างการมีส่วนร่วมสำหรับภาคประชาชน ดังนี้

5.3.1 แนวทางการดำเนินการโดยภาครัฐ

1. กำหนดให้เทศบาลจัดทำข้อมูลและแสดงสถิติปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดจากชุมชนในแต่ละเดือนเพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์ข้อมูลขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาและเพื่อให้เห็นพัฒนาการการจัดการขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นตามกรอบเวลาที่ชัดเจน
2. กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงให้ชุมชนและนักท่องเที่ยวมีจิตสำนึกและตระหนักถึงหน้าที่ในการป้องกัน จัดการปัญหามูลฝอยในเทศบาลตำบลนาอ้อ
3. ส่งเสริมการศึกษา วิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล จัดการฝึกอบรม เพิ่มความรู้และประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการในเรื่องนี้ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง
4. สร้างกลไกสนับสนุนรองรับการคัดแยกมูลฝอยในทางปฏิบัติด้วย เช่น จัดหาภาชนะที่รองรับมูลฝอยแต่ละประเภทตามจุดต่าง ๆ ให้เพียงพอ รวมทั้งส่งเสริมการแปรรูป การใช้ประโยชน์จากมูลฝอย

5. ประสานความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลยในด้านความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่กำจัดมูลฝอยของเทศบาลตำบลนาอ้อโดยการสนับสนุนงบประมาณมาพัฒนาโครงการต่าง ๆ ของเทศบาลตำบลนาอ้อรวมทั้งการจัดการมูลฝอยด้วย เพื่อให้กระบวนการในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เทศบาลตำบลนาอ้อเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ เช่น โครงการนำมูลฝอยกลับมาใช้อีกโดยเฉพาะขวดน้ำพลาสติกเข้าสู่โรงงานแปรรูปซึ่งเป็นกระบวนการรองรับการนำมูลฝอยที่คัดแยกแล้วไปกลับมาใช้อีกอย่างเป็นรูปธรรม

5.3.2 แนวทางการดำเนินการโดยเน้นบทบาทของภาคประชาชน

1. รณรงค์ให้มีการลดปริมาณการก่อให้เกิดขยะมูลฝอย ให้มีความตระหนักถึงปัญหาขยะมูลฝอยและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสร้างมูลฝอยให้น้อยลงและให้ความรู้ความเข้าใจผ่านสื่อประเภทต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ

2. จัดอบรมทุกภาคส่วนให้เข้าใจถึงมูลฝอยแต่ละประเภท และการคัดแยกมูลฝอยที่สามารถนำกลับมาใช้อีก การคัดแยกมูลฝอยที่สามารถกลับมาใช้อีกได้ ไม่ให้ปะปนกับมูลฝอยอื่น ๆ ซึ่งช่วยทำให้ลดปริมาณมูลฝอยที่ต้องนำไปกำจัดลง

3. ส่งเสริมการศึกษา วิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล จัดการฝึกอบรมเพิ่มความรู้และประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการในเรื่องนี้ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง

4. ปลุกฝังทัศนคติและสร้างค่านิยมแก่เยาวชนและประชาชนทั่วไปให้ตระหนักในบทบาทหน้าที่และความสำคัญในการจัดการปัญหามูลฝอยโดยเผยแพร่ความรู้ตามสถานศึกษาต่าง ๆ เพื่อให้การรักษาความสะอาดของบ้านเมืองและการจัดการมูลฝอยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน