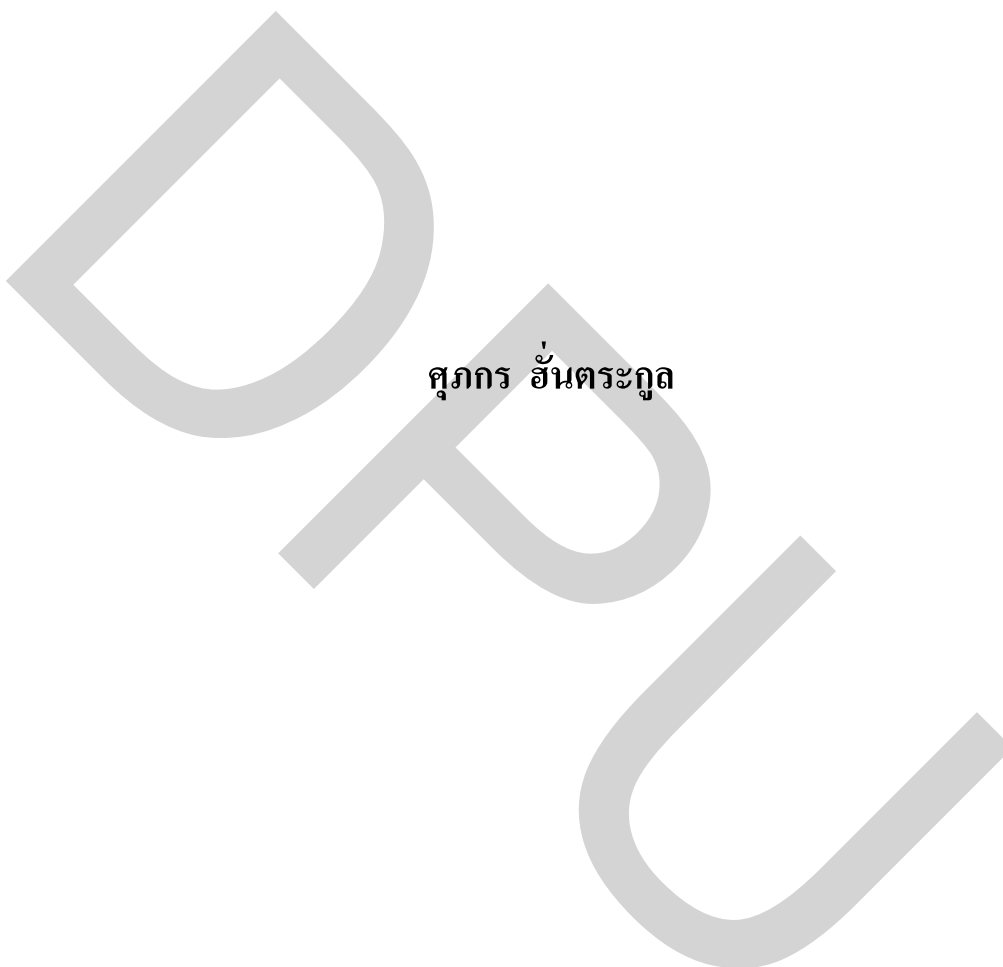


ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย



ศุภกร อัคระกุล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2557

**Legal Problems Associated with Solid Waste Management in Thailand**

**Supakorn Hantrakul**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2014**

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย
ชื่อผู้เขียน	ศุภกร อันตระกูล
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.วิระ โลจายะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2556

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอย สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย แบ่งเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ กฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาด การห้ามทิ้งขยะมูลฝอยในที่ห้าม และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการและกำหนดหน้าที่ของผู้รับผิดชอบในการจัดการขยะมูลฝอย นอกจากนี้ ได้ศึกษาและวิเคราะห์ในเรื่องสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภารกิจของรัฐหรือการบริการสาธารณะ และหลักการสำคัญในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาข้อเท็จจริงในปัจจุบันพบว่า เรื่องการจัดการขยะมูลฝอยมีกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดการขยะมูลฝอยหลายฉบับ และกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์บังคับใช้แตกต่างกัน อีกทั้งหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายก็มีได้อยู่ในสังกัดเดียวกัน ทำให้วิธีดำเนินงานหรือแนวทางปฏิบัติแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการขยะมูลฝอยไม่มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยทั้งระบบ อีกทั้งกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานต่าง ๆ ก็ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน วิธีการทางเทคนิค รวมทั้งกลไกการตรวจสอบการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่นว่าควรจะต้องดำเนินการอย่างไร เป็นผลให้ประเทศไทยประสบกับปัญหาขยะและของเสียมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรุนแรงและต่อเนื่อง ปัญหาดังกล่าวทำให้กระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างมาก อันเนื่องมาจากกฎหมายที่ใช้บังคับมิได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความเหมาะสมและทันกับสภาพการณ์การปฏิบัติภารกิจของรัฐในการที่จะพิทักษ์รักษาและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

ภายหลังที่ได้ศึกษาถึงหลักแนวความคิดทฤษฎีต่าง ๆ เปรียบเทียบกับกฎหมายการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของต่างประเทศที่ยกระดับปัญหาเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยเป็นปัญหาระดับชาติ และมีการจัดการขยะมูลฝอยที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น ผู้เขียนจึงเสนอให้มีกฎหมายการจัดการขยะมูลฝอยเพื่อเป็นกฎหมายหลักในการวางหลักเกณฑ์การจัดการขยะมูลฝอยทุกประเภท กำหนดวิธีการ หรือมาตรการจัดการขยะมูลฝอยที่ถูกต้องหลักสุขภาพ กำหนดให้มีหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานและการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศอย่างเป็นระบบ กำหนดสิทธิและในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย รวมทั้งกำหนดบทลงโทษเพื่อเป็นมาตรการบังคับให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการ ตลอดจนมาตรการบังคับกับประชาชนที่กระทำผิดกฎหมายหรือไม่ให้ความร่วมมือกับภาครัฐในการจัดการขยะมูลฝอย เพื่อให้การจัดการขยะมูลฝอยเป็นไปตามหลักการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมสากล และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มีหลักในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากภาครัฐ เพื่อให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นสามารถดำรงชีพได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ดี

Thesis Title	Legal Problems Associated with Solid Waste Management in Thailand
Author	Supakorn Hantrakul
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Vira Lochaya
Department	Law
Academic Year	2013

### ABSTRACT

This thesis examines the issues related to the Thai Law on Solid Waste Management, powers and duties of the bodies which are responsible for solid waste management and people's rights and participation in solid waste management. The Law on Solid Waste Management has a dual focus. Firstly there is law a focus on cleanliness, the prohibition of disposal of solid waste in prohibited areas and environmental conservation. Secondly the law focusses on functions and management of the authorities involved in solid waste management. In addition, the thesis also focus on the people's rights and liberties under the Constitution, people's participation in natural resource and environmental conservation, government functions (or public services) and major principles of environmental management.

In fact, the major problems concerning the law on solid waste management nowadays are that there are various laws governing the bodies related to solid waste management. These laws have different purposes and are enforced under different authorities with various legal procedures or operational methods. There is no provision under the law on solid waste management that focuses on the whole system of solid waste management. Moreover, under the mandate of law there are no criteria, standards, technical provisions as well as the inspection mechanism on solid waste management of local administrative bodies. This means that there are continuing, severe problems of garbage and waste disposal in Thailand. Likewise, it also impacts on the environment and the livelihood of the people as the law is outdated and incompatible with the current government mandate in preserving and protecting the natural resources and environment sustainably.

A comparative study was undertaken of various theories and Laws on solid waste management in other countries which consider solid waste management to be a national issue as well as maintaining the standard and effectiveness of solid waste management, e.g. U.S.A., Germany and Japan. As a result the thesis proposes the Law on Solid Waste Management be the principle law to set the legal regulations on all types of solid waste management as well as to set the sanitary waste disposal regulations and to establish the central body to inspect and manage the waste disposal systematically. In addition, the provisions on the rights of the people to participate in the solid waste management as well as the ability to prosecute bodies and persons who violate the law penalty should be prescribed. This will enhance the system of solid waste management so that it conforms to the principles of the international environmental management best practice, as well as the legislative intent of the Constitution on the protection of rights of the people and community in which the environment shall be protected, promoted and preserved by the public sector for the well-being of the people and local community.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ด้วยความเมตตาและความอนุเคราะห์จาก รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะ อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล และอาจารย์ ดร. ประสาท พงษ์สุวรรณ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาใช้เวลาอันมีค่า ให้ความรู้ คำแนะนำ และข้อสังเกตต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ตลอดจนตรวจสอบความเรียบร้อยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จนแล้วเสร็จ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณต่อบิดา มารดา อันเป็นผู้ให้กำเนิดและเป็นที่รักเคารพของผู้เขียน ที่ได้ส่งเสริมและให้การสนับสนุนในด้านการศึกษา ตลอดจนเป็นกำลังใจที่ดียิ่งให้แก่ผู้เขียน เสนอมา ขอขอบพระคุณครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาแก่ผู้เขียน ขอขอบคุณ อาจารย์จิรวุฒิ ลิปิพันธ์ คุณพสธร พันธุ์สุวรรณ และเพื่อนสมาชิกคลินิกวิชาการทุกท่านสำหรับ คำแนะนำอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์

ขอขอบคุณผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานกลุ่มงานคณะกรรมการกิจการสภา ผู้แทนราษฎรที่เข้าใจและให้โอกาสในการศึกษาแก่ผู้เขียน ขอขอบคุณ คุณอศิรวรรณ นิลประพันธ์ ที่ช่วยเหลือค้นคว้าข้อมูล รวมทั้งดูแล คอยกระตุ้น และเป็นกำลังใจที่ดีให้แก่ผู้เขียน

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้ที่มีความสนใจอยู่บ้าง ผู้เขียนขอมอบความดีนี้ให้แก่บุพการี คณาจารย์ ตลอดจนผู้แต่งตำรา และบทความต่าง ๆ ที่ผู้เขียนได้ใช้ในการศึกษาค้นคว้า หากมีความบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้ แต่เพียงผู้เดียว

ศุภกร อ้นตระกูล

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ณ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา .....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2. แนวคิด ทฤษฎีและหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอย .....	8
2.1 ทฤษฎีสติธิและเสรีภาพ .....	8
2.1.1 ความหมายของสติธิและเสรีภาพ.....	8
2.1.2 ลักษณะที่สำคัญของสติธิและเสรีภาพ .....	10
2.1.3 ประเภทของสติธิและเสรีภาพ.....	11
2.1.4 สติธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.....	12
2.1.5 การรับรองและคุ้มครองสติธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.....	15
2.2 แนวคิดและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน .....	16
2.2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน .....	16
2.2.2 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน .....	17
2.2.3 เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน .....	18
2.2.4 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน .....	19
2.2.5 หลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย .....	19
2.2.6 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม .....	25



สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.3 แนวคิดและทฤษฎีภารกิจของรัฐหรือบริการสาธารณะ.....	28
2.3.1 ความหมายของบริการสาธารณะ .....	28
2.3.2 ประเภทภารกิจของรัฐ.....	31
2.3.3 หลักเกณฑ์สำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ.....	32
2.3.4 องค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ.....	35
2.4 หลักการสำคัญในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม .....	39
2.4.1 หลักสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน (Right to Know) .....	40
2.4.2 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public/Citizen Participation) .....	41
2.4.3 หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) .....	41
2.4.4 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle).....	44
2.4.5 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle ) .....	45
2.5 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับขยะมูลฝอย.....	46
2.5.1 ความหมายของขยะมูลฝอย.....	46
2.5.2 ประเภทของขยะมูลฝอย.....	48
2.5.3 วิธีการจัดการขยะมูลฝอย .....	51
2.5.4 ความเสียหายอันเกิดจากขยะมูลฝอย.....	55
3. กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทยและต่างประเทศ.....	57
3.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย .....	58
3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	58
3.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย.....	61
3.1.3 กฎหมายเกี่ยวกับการห้ามทิ้งขยะมูลฝอย.....	68
3.1.4 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตราย .....	71
3.1.5 กฎหมายเกี่ยวกับการระงับหรือเยียวยาความเสียหายจากขยะมูลฝอย.....	76
3.1.6 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชน พ.ศ. 2548 .....	79
3.1.7 การจัดการขยะมูลฝอยในประเทศไทย.....	82

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยของต่างประเทศ .....	90
3.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	91
3.2.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี .....	98
3.2.3 ประเทศญี่ปุ่น .....	105
4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทยและ แนวทางการแก้ไข .....	119
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายกลางในการจัดการขยะมูลฝอย และแนวทาง การแก้ไข.....	120
4.1.1 วิเคราะห์ปัญหาการไม่มีกฎหมายกลางในการจัดการขยะมูลฝอย .....	120
4.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการไม่มีกฎหมายกลางในการจัดการขยะ มูลฝอย.....	129
4.2 ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางในการจัดการขยะมูลฝอยและแนวทางการแก้ไข .....	135
4.2.1 วิเคราะห์ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางในการจัดการขยะมูลฝอย.....	135
4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางในการจัดการ ขยะมูลฝอย .....	138
4.3 ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย และแนวทางการแก้ไข .....	143
4.3.1 วิเคราะห์ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะ มูลฝอย.....	143
4.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ จัดการขยะมูลฝอย .....	151
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	156
5.1 บทสรุป .....	156
5.2 ข้อเสนอแนะ .....	157
บรรณานุกรม .....	160
ประวัติผู้เขียน .....	167

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ขยะ” หมายถึง หยากเยื่อ มูลฝอย ส่วนคำว่า “มูลฝอย” หมายถึง เศษสิ่งของที่ทิ้งแล้ว หยากเยื่อ จึงเห็นได้ว่า ทั้งสองคำนี้มีความหมายเหมือนกัน และใช้แทนกันได้ บางครั้งอาจใช้ควบกันเป็น “ขยะมูลฝอย”

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ซากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน<sup>1</sup>

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) รายงานผลสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่าได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในบริบทโลกและปัจจัยภายในประเทศ ทั้งเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การเพิ่มขึ้นของประชากร การพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งการเจริญเติบโตและการแข่งขันทางการค้า และการลงทุน ทำให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติเกินศักยภาพในการรองรับของระบบนิเวศ ในขณะที่ขีดความสามารถของการบริหารจัดการและเครื่องมือทางนโยบาย เช่น ฐานข้อมูล กฏระเบียบ การบังคับใช้กฎหมาย และเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ยังไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และส่งผลกระทบต่อความสมดุลของระบบนิเวศโดยรวมอย่างต่อเนื่อง<sup>2</sup> ในรายงานดังกล่าว ขยะนับว่าเป็นปัญหาทั้งในชุมชนเมืองและท้องถิ่นทุกระดับ โดยปริมาณกากของเสียทั้งขยะและของเสียอันตรายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากรายงานของกรมควบคุมมลพิษประมาณการปริมาณมูลฝอยเกิดขึ้น 24.73 ล้านตัน หรือ 67,577 ตันต่อวัน โดยปริมาณมูลฝอยชุมชนที่ถูกนำมาทิ้งในถังประมาณ 15.9 ล้านตัน

<sup>1</sup> มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550

<sup>2</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ( พ.ศ. 2555 – 2559), สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเก็บเงินได้ประมาณ 11.90 ล้านบาท และสามารถนำไปกำจัดอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ 5.83 ล้านบาท ถูกนำกลับมาใช้ประโยชน์ 5.28 ล้านบาท ส่วนที่เหลือ 13.62 ล้านบาท เป็นมูลฝอยตกค้างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวบรวมนำไปกำจัดโดยวิธีการที่ไม่ถูกต้อง เช่น เทกอง หรือเผากลางแจ้ง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีมูลฝอยที่ตกค้างในพื้นที่ต่าง ๆ หรือการลักลอบนำไปทิ้งในบ่อดินเก่าหรือพื้นที่กร้างโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก และในพื้นที่ห่างไกลซึ่งยังมีระบบการเก็บรวบรวมไม่ครอบคลุมพื้นที่บริการและกำจัดยังไม่ถูกต้องหลักวิชาการ<sup>3</sup> รวมไปถึงการลักลอบนำขยะไปทิ้งในพื้นที่ใกล้เคียงทำให้เป็นผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่นั้น และเป็นภาระกับพื้นที่ได้รับผลกระทบจากการนำขยะมาทิ้งในพื้นที่ของตนเองด้วย

การจัดการขยะมูลฝอยถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ โดยให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่กำจัดสิ่งปฏิกูล มูลฝอย และน้ำเสีย<sup>4</sup> ส่วนหน่วยงานอื่น ๆ มีหน้าที่สนับสนุนด้านนโยบายและมาตรการให้กับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย แบ่งเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาด การห้ามทิ้งขยะมูลฝอยในที่ห้ามและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อีกลักษณะหนึ่ง คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและกำหนดหน้าที่ของผู้รับผิดชอบในการจัดการขยะมูลฝอยในเขตที่ตนมีอำนาจหน้าที่ เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และ เป็นต้น ส่วนขยะอันตรายมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เช่น ขยะจากโรงงานอุตสาหกรรมมีกฎหมายโรงงาน กฎหมายวัตถุอันตราย และกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กำกับดูแลแล้วแต่กรณี

<sup>3</sup> จาก รายงานสถานการณ์มลพิษในประเทศไทย, (น. 9), กรมควบคุมมลพิษ, 2555.

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

จากการศึกษาสถานการณ์ปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทยปัจจุบันพบว่า มีความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น ปัญหาการขาดแคลนที่ดิน ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการก่อสร้างศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยที่ถูกสุขลักษณะ ทำให้เกิดการต่อต้านคัดค้านของประชาชนในพื้นที่และบริเวณรอบพื้นที่ ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการกำจัดขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่ได้มาตรฐานและไม่เป็นไปตามหลักสุขาภิบาล และที่พบเห็นเป็นอย่างมากในปัจจุบันคือ การเก็บขนขยะมูลฝอยไปทิ้งกองไว้ในที่ดินรกร้าง ว่างเปล่า ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพต่อชุมชนที่อยู่รอบข้าง และในบางพื้นที่ยังมีการนำขยะมูลฝอยที่เก็บขนได้ในท้องถิ่นหนึ่งไปทิ้งไว้ในพื้นที่ของท้องถิ่นอื่น ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งของคนระหว่างชุมชน และระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันอีกด้วย นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการขาดอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ และเทคโนโลยีในการดำเนินการ ปัญหาข้อจำกัดในด้านงบประมาณการดำเนินการ รวมไปถึงปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือจะได้รับผลกระทบจากการจัดการขยะมูลฝอยในชุมชน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การจัดการขยะมูลฝอยขาดประสิทธิภาพ กรณีตัวอย่างที่ประชาชนมีการต่อต้าน เช่น กรณีการนำขยะของกรุงเทพมหานครมาฝังกลบที่บ่อขยะราชาเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณนั้นต้องทนกับสภาพกลิ่นเหม็นนานหลายปี จนเมื่อปี พ.ศ. 2544 แคนนำชาวบ้านออกมาคัดค้าน สร้างความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และทำให้มีแคนนำเสียชีวิต จนกระทั่ง ศาลปกครองจึงมีคำสั่งให้ยกเลิกสถานที่ฝังกลบขยะราชาเทวะ เนื่องจากมีระบบการฝังกลบไม่ได้มาตรฐาน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.79/2547) เป็นต้น และปัจจุบันยังคงพบว่ามี การต่อต้านจากประชาชนต่อกรณีการกำจัดขยะทุกรูปแบบ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง และข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ปัญหาและหาแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยให้เป็นระบบและเกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ สามารถสรุปประเด็นปัญหาได้ ดังนี้

#### 1. ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายกลางในการจัดการขยะมูลฝอย

การจัดการขยะมูลฝอยถือว่าเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องดำเนินการเพื่อดูแลรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และเพื่อให้ประชาชนได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยที่ดี การจัดการขยะมูลฝอยมีการดำเนินการหลายขั้นตอน ตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การจัดเก็บขยะ การคัดแยกขยะ การขนส่งขยะ การกำจัดขยะ และการติดตามตรวจสอบ ซึ่งมาตรการในการดำเนินการที่ดีนั้นจะต้องมีการดำเนินการให้ครอบคลุมทุกขั้นตอน แต่จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทยพบว่า ในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอย

มีกฎหมายที่แยกกันเป็น 2 ส่วน คือ กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของราชการ และกฎหมายเกี่ยวกับการห้ามทิ้งขยะในที่สาธารณะสำหรับประชาชนทั่วไป

จากการศึกษาข้อเท็จจริงในปัจจุบันพบว่า ในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยมีกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดการขยะมูลฝอยหลายฉบับ และกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้แตกต่างกัน อีกทั้ง หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายก็มีได้อยู่ในสังกัดเดียวกัน ทำให้วิธีดำเนินงานหรือแนวทางปฏิบัติแตกต่างกัน นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายยังมีความซ้ำซ้อนในด้านภารกิจเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่นด้วย กล่าวได้ว่าบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดและกำจัดมูลฝอยที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนเองให้หมดไป และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แล้ว ไม่มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมในเรื่องการควบคุมและจัดการขยะมูลฝอยทั้งระบบ ประกอบกับอำนาจราชการส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดทั้งในเรื่องระเบียบ กฎเกณฑ์ มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน นอกจากนี้ กฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานต่าง ๆ ก็ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน วิธีการทางเทคนิค รวมทั้งกลไกการตรวจสอบการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่น ว่าควรจะต้องดำเนินการอย่างไร เป็นผลให้วิธีการจัดการขยะมูลฝอยในปัจจุบันยังไม่มีทิศทาง และเป็นไปในลักษณะของแต่ละท้องถิ่นดำเนินการเพียงกำจัดขยะมูลฝอยในท้องถิ่นของตนเองหมดไป โดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงทำให้การจัดการขยะมูลฝอยเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะกฎหมายที่ใช้บังคับมิได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความเหมาะสมและทันกับสภาพการณ์การปฏิบัติการกิจของรัฐ ในการที่จะพิทักษ์รักษาและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

## 2. ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางในการจัดการขยะมูลฝอย

ในปัจจุบันการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการจัดการเก็บ การขน และการกำจัด ทั้งนี้ แต่ละหน่วยงานสามารถออกข้อกำหนดของแต่ละท้องถิ่นเพื่อกำหนดวิธีการดำเนินการ โดยให้แต่ละท้องถิ่นพิจารณากำหนดวิธีการตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นเอง ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการโดยอยู่ในความควบคุมดูแลของตน และผลจากการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2545 ได้เปลี่ยนแปลงหน่วยงานกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น และมีหน่วยงานอื่นที่ทำหน้าที่สนับสนุนและเกี่ยวข้องกับการดำเนินการในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลอีกหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวง

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานนโยบายและแผน  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรม  
 เป็นต้น ทำให้เห็นว่าในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยจึงไม่สามารถบูรณาการและเป็นการจัดการแบบ  
องค์รวม เนื่องจากไม่มีหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ รวมทั้ง เป็นกลไกควบคุมและ  
ตรวจสอบการจัดการขยะมูลฝอยให้เป็นไปตามหลักการที่ถูกต้อง

### 3. ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย

การจัดการและการพิทักษ์รักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามบทบัญญัติของ  
รัฐธรรมนูญนั้น ถือได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและ  
ปราบปรามการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและก่อให้เกิดมลพิษไว้ชัดเจน อีกทั้ง  
ยังได้รับรองและคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนใน  
การอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ของรัฐ ที่จะผลกระทบต่อตนเอง หรือ  
ชุมชนที่ตนอยู่อาศัย รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียด้วย  
ทั้งยังรับรองสิทธิให้ประชาชนสามารถฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการ  
ส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายด้วย นอกจากนี้ ใน  
หมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
รัฐธรรมนูญยังได้รับรองแนวคิดตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมกำหนดแนวทางการดำเนินงาน จึงเห็นได้ว่า ในเรื่อง  
การพิทักษ์รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของ  
ประชาชนเป็นอย่างมาก

การแก้ไขปัญหาและการจัดการเรื่องขยะมูลฝอย กฎหมายกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่  
และความรับผิดชอบในการดูแลรักษา จัดการขยะมูลฝอยและ สิ่งปฏิกูลในพื้นที่โดยให้องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้รับผิดชอบ เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนใน  
พื้นที่ที่จะต้องดำเนินการและจัดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง แต่ปัญหาการมีส่วนร่วม  
ของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย ส่วนใหญ่มักประสบปัญหาการคัดค้านจากประชาชนใน  
ชุมชน เพราะการสร้างสถานที่กำจัดในพื้นที่โดยรอบเป็นผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสุขภาพ  
อนามัยของประชาชน ทั้งนี้ เนื่องจากการไม่สามารถสื่อสารให้ทุกฝ่ายมีความเข้าใจและมีส่วนร่วม  
ในการวางแผนและตัดสินใจ โครงการ ทั้งนี้ ส่วนใหญ่เกิดจากประชาชนขาดการรับรู้ข้อมูลการ  
ดำเนินการเพื่อจัดหาสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย วิธีการกำจัดขยะมูลฝอย รวมไปถึงข้อมูลผลกระทบ  
ต่าง ๆ ตลอดจนไม่ได้มีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ และหลักการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อศึกษาถึงสถานการณ์ปัญหาขยะมูลฝอยที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และหลักการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับการจัดการขยะมูลฝอย
3. เพื่อศึกษาถึงประสิทธิภาพและความแตกต่างของการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย

## 1.3 สมมติฐาน

เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยหลายฉบับ ซึ่งแบ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาดและการห้ามทิ้งขยะมูลฝอยในที่ห้ามและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและกำหนดหน้าที่ของผู้รับผิดชอบ แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการทางเทคนิคในการจัดการขยะมูลฝอย และขาดหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่และเป็นกลไกควบคุม ตรวจสอบการจัดการขยะมูลฝอยให้เป็นไปตามหลักการที่ถูกต้อง อีกทั้งในการจัดการขยะมูลฝอยยังไม่เปิดโอกาสหรือมีกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการตามหลักการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นผลให้การบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทยขาดกฎหมายหลักที่จะนำมาบังคับใช้ ดังนั้น หากมีการตรากฎหมายการจัดการขยะมูลฝอย มีหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแล และควบคุมตรวจสอบการจัดการขยะมูลฝอยโดยรวม และกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยตามสิทธิอันพึงมีตามรัฐธรรมนูญตลอดจนกำหนดโทษบังคับกับหน่วยงาน ผู้ประกอบการ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไปที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอย ก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอย อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการขยะมูลฝอย สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของต่างประเทศที่มี



การจัดการขยะมูลฝอยซึ่งเป็นแบบอย่างที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหา และสรุปข้อเสนอแนะหรือแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้การจัดการขยะมูลฝอยเป็นไปตามหลักการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมสากล และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มีหลักในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากภาครัฐ เพื่อให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นสามารถดำรงชีพได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ดี

### 1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาข้อมูลโดยวิจัยเอกสาร (Documentary Research) กล่าวคือ เป็นการใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารที่เป็นตัวบทกฎหมาย ตำราทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความที่เกี่ยวข้อง ความเห็นของนักนิติศาสตร์ เอกสารการประชุม และข้อมูลจากห้องสมุด แหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ
2. เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์ปัญหาขยะมูลฝอยที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และหลักการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับการจัดการขยะมูลฝอย
3. เพื่อให้ทราบถึงประสิทธิภาพและความแตกต่างของการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. ทำให้ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับ การจัดการขยะมูลฝอย

ในปัจจุบันพบว่าการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทยประสบกับปัญหาในด้านการจัดการต่าง ๆ ทั้งส่วนที่มาจากกรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจ และส่วนที่ยังเป็นช่องว่างของกฎหมาย ส่งผลทำให้การจัดการขยะมูลฝอยไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในบทนี้จะศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอย ว่ามีแนวคิดและทฤษฎีใดที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายในการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย

#### 2.1 ทฤษฎีสติและเสรีภาพ

สังคมที่อยู่ร่วมกันอย่างสันติและสงบนั้น นอกจากจะมีกฎหมายเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการจัดระเบียบแล้ว ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมยังเป็นแนวทางที่ใช้ยึดโยงให้สังคมมีความมั่นคงเข้มแข็ง เมื่อสังคมมีการพัฒนา เจริญเติบโต และมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น กลไกต่าง ๆ ที่จะใช้จัดการให้สังคมมีความสงบสุขเกิดขึ้นนั้นจึงต้องมีการพัฒนาตามไปด้วย และสิทธิเสรีภาพถือเป็นอีกกลไกหนึ่งที่สำคัญในสังคมที่จะกำหนดว่าสังคมนั้น ๆ มีความสุข สงบ และสันติเพียงใด

##### 2.1.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิ ตามความหมายทั่วไป หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย<sup>5</sup>

สิทธิ (Right) หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ กฎหมายในที่นี้ก็คือรัฐธรรมนูญ เมื่อกล่าวถึงสิทธิในรัฐธรรมนูญจึงหมายถึงสิทธิในทางมหาชน (Public Rights) ซึ่งมีหลักเกณฑ์คลุมถึงสิทธิในทางเอกชน (Private Rights) เช่น สิทธิในครอบครัว สิทธิในทรัพย์สิน

<sup>5</sup> จาก กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (น. 640 - 641), โดย วิษณุ เครืองาม, 2530, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ.

สิทธิในการรับมรดกด้วย แต่กว้างออกไปมากกว่านั้น เช่น กลุ่มถึงสิทธิเลือกตั้ง สิทธิในชีวิตร่างกาย เป็นต้น<sup>6</sup>

สิทธิ (Right) หมายถึง อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองคุ้มครองและบังคับให้ เช่น สิทธิในการรับมรดก เป็นต้น เป็นสิทธิที่บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพต่อสิทธิของเรา ความหมายของสิทธิดังกล่าว เป็นความหมายสำหรับกลุ่มประเทศเสรี โดยทั่วไป แต่ในกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์นั้น ได้ตีความหมายของคำว่า สิทธิ ว่าหมายถึง การที่บุคคลเลือกกระทำการใด ๆ ได้ทั้งสิ้น เพื่อประโยชน์ของชนกรรมาชีพ<sup>7</sup>

สิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้น ถือว่าเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชน หมายถึง อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุด ได้บัญญัติให้การรับรอง คุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใด หรือไม่ทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้องค์กรของรัฐแทรกแซงสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องต่อรัฐให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งอีกด้วย และสิทธิตามรัฐธรรมนูญนี้ ยังหมายรวมถึง การให้หลักประกันในทางหลักการซึ่งหมายถึงการมุ่งคุ้มครองต่อสถาบันในทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังนั้น สิทธิในทางรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรใช้อำนาจรัฐที่จะต้องให้การเคารพปกป้องและคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ<sup>8</sup>

เสรีภาพ หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน<sup>9</sup>

เสรีภาพ หมายถึง สถานภาพของมนุษย์ที่จะไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของใครหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็นอำนาจที่จะกระทำการอย่างใดหรือที่จะไม่กระทำการอย่างใด อย่างหนึ่ง<sup>10</sup>

เสรีภาพ (Liberty) หมายถึง ความมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เสรีภาพจึงมีความหมายต่างกับสิทธิ อย่างไรก็ตาม ถ้าเสรีภาพใดมีกฎหมายรับรองและคุ้มครองเสรีภาพนั้นก็

<sup>6</sup> จาก *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*, (น. 21), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538, กรุงเทพฯ : วิทยุชน.

<sup>7</sup> จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*, (น. 151), โดย พรชัย เลื่อนจวิ, 2553, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, พิมพ์ครั้งที่ 9.

<sup>8</sup> จาก หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, (น. 58), โดย บรรณเจด สิงคะเนติ, 2547, กรุงเทพฯ : วิทยุชน.

<sup>9</sup> *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*, (น. 22). เล่มเดิม.

<sup>10</sup> จาก *หลักกฎหมายมหาชน*, (น. 139), โดย โภคิน พลกุล, 2539, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อาจเป็นสิทธิด้วย ดังที่มักมีผู้เรียกรวม ๆ กัน ไปด้วยว่าสิทธิและเสรีภาพหรือสิทธิในเสรีภาพ (Right to Liberty)<sup>11</sup>

คำว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” โดยทั่วไปมักเป็นคำที่ใช้รวม ๆ ไปด้วยกันว่า “สิทธิเสรีภาพ” แต่ในทางวิชาการคำว่า สิทธิและเสรีภาพ มีความหมายแตกต่างกัน<sup>12</sup> กล่าวคือ

สิทธิ หมายถึง ประโยชน์ในทางใดทางหนึ่ง ทั้งที่เป็นรูปธรรมจับต้องได้และที่เป็นนามธรรม หากกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายสูงสุดคือ รัฐธรรมนูญคุ้มครองและรับรองสิทธิใดก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเคารพสิทธินั้น รวมถึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่ประชาชนที่จะต้องเคารพสิทธิซึ่งกันและกันด้วย และหากเป็นสิทธิประเภทที่โดยสภาพไม่อาจใช้ได้ทันทีแต่ต้องมีกลไก หรือวิธีการบางประการ หรือต้องมีกฎหมายออกมารองรับ รัฐย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธินั้น ๆ ได้

เสรีภาพ หมายถึง ความมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญคุ้มครองเสรีภาพใดก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องไม่ละเมิดเสรีภาพนั้น ความมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนี้เป็นประโยชน์ชนิดหนึ่ง ดังนั้น เสรีภาพจึงเป็นสิทธิประเภทหนึ่ง เมื่อกล่าวถึงคำว่า “สิทธิ” โดยไม่เจาะจง จึงหมายความรวมถึง “เสรีภาพ” ด้วย

### 2.1.2 ลักษณะที่สำคัญของสิทธิและเสรีภาพ

(1) สิทธิเป็นประโยชน์ต่อเจ้าของสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิ สิทธิจะเป็นการรับรองให้เจ้าของมีสิทธิมีอำนาจ สามารถใช้สิทธินั้นได้ หรืออาจจะไม่ใช้สิทธินั้นได้ตามเจตจำนงของเจ้าของสิทธิ ในบางกรณีก็อาจจะให้ผู้อื่นใช้สิทธิของตนแทนได้

(2) สิทธินั้นเรียกร้องให้ผู้อื่นมีหน้าที่ต้องเคารพสิทธิของตน คือ ถ้าเป็นสิทธิในทางแพ่ง จะสามารถเรียกร้องต่อทรัพย์ (ทรัพย์สิน) บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องยอมรับและไม่ละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์ของผู้อื่นที่มีสิทธิอยู่นั้น หรือเรียกร้องให้บุคคลดำเนินการหรือไม่ดำเนินการใด ๆ (บุคคลสิทธิ) หรือในทางกฎหมายมหาชน สิทธินั้นจะเรียกร้องให้รัฐ โดยหน่วยงานของรัฐกระทำการหรือไม่กระทำการใด ๆ เพื่อตนได้ กรณีนั้นแสดงถึงหน้าที่ที่ผู้อื่นจะกระทำต่อสิทธินั้น กล่าวคือ ในทุกสิทธิจะมีหน้าที่ต่อผู้อื่นเสมอ สิทธิจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น เนื่องจากสิทธิเป็นเรื่องของอำนาจและหน้าที่ที่จะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐ บังคับทุกคนทั่วไปจะบังคับต่อบุคคลอื่น

<sup>11</sup> กฎหมายรัฐธรรมนูญ. (น. 641). เล่มเดิม.

<sup>12</sup> จาก สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 6. สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, (น. 7), โดย ปรีชญญา เทวานฤมิตรกุล, 2545, กรุงเทพฯ : องค์การศึกษาคูรุสภา.

หรือรัฐได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายรับรองสิทธิของตน และกำหนดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นเท่านั้น แม้ในทาง  
 แพ่ง บุคคลจะมีสิทธิทำนิติกรรมผูกพันได้โดยเสรี และนิติกรรมนั้นก็อาจจะเกิดทางแพ่งขึ้นก็ได้  
 แต่การที่บุคคลสามารถทำนิติกรรมกันได้นั้นก็ต้องชอบด้วยเงื่อนไขที่กฎหมายได้กำหนดไว้ด้วย

### 2.1.3 ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิและเสรีภาพแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) สิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐาน เป็นสิทธิและเสรีภาพที่สำคัญยิ่งซึ่งบุคคลมีมาตั้งแต่  
 เกิด เช่น สิทธิและเสรีภาพในร่างกาย สิทธิและเสรีภาพในความเป็นส่วนตัว สิทธิและเสรีภาพใน  
 ครอบครัว เป็นต้น

2) สิทธิและเสรีภาพของพลเมือง เป็นสิทธิที่ได้มาเพราะการเป็นพลเมืองของรัฐนั้น ๆ  
 สิทธิของพลเมือง เป็นสิทธิในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ หรือ  
 อีกนัยหนึ่งคือบรรดาสหสิทธิและเสรีภาพทางการเมือง อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็น  
 พรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง สิทธิในการเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น

นอกจากนี้ ในเรื่องของสิทธิสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ สิทธิตามกฎหมาย  
 มหาชน กับสิทธิตามกฎหมายเอกชน กล่าวคือ

(ก) สิทธิตามกฎหมายมหาชน คือ สิทธิที่เกิดจากอำนาจของกฎหมายมหาชนรับรอง  
 และคุ้มครอง เช่น สิทธิตามรัฐธรรมนูญ สิทธิตามกฎหมายปกครอง โดยสามารถแบ่งสิทธิตาม  
 กฎหมายมหาชนได้เป็น 3 ประเภท<sup>13</sup> ได้แก่

ประเภทแรก คือ สิทธิปฏิเสธ (Status negativus) หมายถึง สิทธิที่จะป้องกันแดนสิทธิ  
 เสรีภาพส่วนบุคคลจากการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งโดยสิทธินี้ ราษฎรย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐและ  
 เจ้าพนักงานของรัฐละเว้นที่จะไม่กล้ำกลายหรือล่วงล้ำสิทธินี้ สิทธิดังกล่าวนี้ได้แก่ สิทธิตาม  
 รัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชน (Human Right)

ประเภทที่สอง คือ สิทธิกระทำการ (Status activus) หมายถึง สิทธิที่จะเข้ามามีส่วนช่วย  
 ในการปกครองประเทศซึ่งเป็นสิทธิที่ราษฎรที่จะมีต่อรัฐ สิทธิประเภทนี้ได้มีการบัญญัติรับรอง  
 ออกมาในรูปของ “สิทธิพลเมือง” เช่น สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นสิทธิที่ให้ไว้แก่ราษฎรในการที่จะก่อตั้ง  
 ชีวิตในทางการเมืองของรัฐ เป็นต้น

ประเภทที่สาม คือ สิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการ (Status positivus) หมายถึง กลุ่มของ  
 สิทธิที่ใช้สิทธิปัจเจกบุคคลมีอาจจะบรรลุความมุ่งหมายได้หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่าง

<sup>13</sup> หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. (น.20).  
 เล่มเดิม.

ใดอย่างหนึ่งจากฝ่ายรัฐ สิทธิประเภทนี้แสดงออกมาในรูปของสิทธิประเภท “สิทธิเรียกร้อง” สิทธิเรียกร้องให้กระทำการ สิทธิในการดำเนินคดี

(ข) สิทธิตามกฎหมายเอกชน คือ สิทธิของความเป็นเจ้าของ ความมีอำนาจหรือความสามารถเหนือวัตถุแห่งสิทธิ เช่น สิทธิความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน เป็นต้น

#### 2.1.4 สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

แต่เดิมนั้นแนวความคิดในเรื่องสิทธิและเสรีภาพเป็นแนวความคิดทางการเมืองซึ่งหมายถึง สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ต้องได้รับจากรัฐ รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดูแลการกระทำโดยไม่เข้าแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล ซึ่งได้แก่ สิทธิในชีวิต สิทธิที่จะไม่ต้องถูกทรมานหรือถูกกระทำที่โหดร้าย สิทธิที่จะมีเสรีภาพและความมั่นคงปลอดภัยในร่างกาย สิทธิที่จะไม่ถูกจับ คุมขัง และลงโทษ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยเที่ยงธรรม สิทธิที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนไปใช้อำนาจอธิปไตย เป็นต้น ต่อมาแนวคิดดังกล่าวมิได้หมายถึงแต่เฉพาะแนวความคิดทางการเมืองที่รัฐต้องดูแลการกระทำเท่านั้น แต่รัฐยังมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำการอีกด้วย กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐจัดให้มีหลักประกันแก่ประชาชนเพื่อที่ประชาชนจะได้มีสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตอย่างน้อยตามมาตรฐานขั้นต่ำสุด สิทธิดังกล่าวเรียกว่า สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม ตามแนวความคิดใหม่นี้ทำให้ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องต่อรัฐให้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ อันทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดี ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ต้องกระทำหรือมีพันธะในการที่จะต้องส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจและทางสังคม เพื่อให้ประชาชนดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยความสะดวกสบาย<sup>14</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้นำเรื่อง การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมาบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาหรือลัทธิใด ๆ และมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน” และ “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ” แม้ว่าจะวางหลักไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ แต่ในเมื่อไม่มีกฎหมายมารองรับในบางเรื่องจึงมีการละเมิดจนเกิดผลเสียต่อการปกครองบ้านเมือง เช่น การตั้งสมาคมคณะราษฎร ที่มีกิจกรรมในทางการเมืองประหนึ่งเป็นพรรคการเมืองที่มุ่งเน้นส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง จนกระทั่งนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างคณะราษฎรกับขุนนางชั้นสูง เป็นต้น นับแต่นั้นมาในการจัดทำรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ผู้ที่เกี่ยวข้องจะคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ

<sup>14</sup> กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. (น. 159). เล่มเดิม.

ประชาชนเป็นประการสำคัญเสมอ เพราะมองว่าสิทธิและเสรีภาพเป็นเกียรติยศและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยหากละเลยหรือไม่คุ้มครองเรื่องเหล่านี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อเกียรติภูมิของประเทศชาติอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบการจัดทำไว้ว่า “...มีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น...” และในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ยึดกรอบดังกล่าว และได้ขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้กว้างขวางขึ้นโดยได้กำหนดสิทธิและเสรีภาพออกมาเป็นส่วน ๆ เพื่อความชัดเจนและความเข้าใจของประชาชนผู้ได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของปวงชนชาวไทย<sup>15</sup> สรุปได้ดังนี้คือ

1. สิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัว (มาตรา 35)

2. สิทธิในกระบวนการยุติธรรม บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา 40)

ดังต่อไปนี้ สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ สิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครอง และความช่วยเหลือที่จำเป็น และเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ สิทธิของเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ สิทธิในคดีอาญาของผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม มีโอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว และสิทธิในคดีแพ่ง บุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ

<sup>15</sup> จาก *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 6. สิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน.* (น.17 - 18). เล่มเดิม.

3. สิทธิในทรัพย์สิน บุคคลจะได้รับการคุ้มครองสิทธิในการครอบครองทรัพย์สินของตนและการสืบทอดมรดก (มาตรา 41)
4. สิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยในการทำงาน (มาตรา 44)
5. สิทธิในการรับการศึกษา บุคคลย่อมมีความเสมอภาคในการเข้ารับการศึกษาระดับพื้นฐาน 12 ปี อย่างมีคุณภาพและทั่วถึงโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย กล่าวคือ ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพต้องได้รับการสนับสนุนให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น (มาตรา 49)
6. สิทธิในการรับบริการทางด้านสาธารณสุขอย่างเสมอภาคและได้มาตรฐาน สำหรับผู้ยากไร้จะได้รับสิทธิในการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ประชาชนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการรับบริการสาธารณสุขจากรัฐอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐอย่างเหมาะสม โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และทันต่อเหตุการณ์ (มาตรา 51)
7. สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองโดยรัฐ เด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในสังคมที่ได้รับการปฏิบัติอย่างรุนแรงและไม่เป็นธรรมจะได้รับการคุ้มครองโดยรัฐ (มาตรา 52)
8. สิทธิผู้สูงอายุ บุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา 53)
9. สิทธิผู้พิการหรือทุพพลภาพ บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ (มาตรา 54)
10. สิทธิของผู้ยากไร้ บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การอาชีพ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา 55)
11. สิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นอย่างเปิดเผย เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะมีผลต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประชาชนส่วนรวม หรือเป็นส่วนได้ส่วนเสียของบุคคลซึ่งมีสิทธิได้รับความคุ้มครอง (มาตรา 56)
12. สิทธิในการได้รับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่มีผลเกี่ยวกับตนหรือชุมชนในท้องถิ่น (มาตรา 57)
13. สิทธิในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลกระทบหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน (มาตรา 58)
14. สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์โดยได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันควรตามบทบัญญัติของกฎหมาย (มาตรา 59)



15. สิทธิที่บุคคลสามารถฟ้องร้องหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในหน่วยงานนั้น ๆ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามกฎหมาย (มาตรา 60)

16. สิทธิในการรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม บุคคลมีสิทธิอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม (มาตรา 66)

17. สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เป็นสิทธิที่ร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ สิทธิในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้อยู่อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนเอง ห้ามมิให้รัฐดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่จะได้มีการศึกษาถึงผลกระทบ และให้มีองค์กรอิสระที่ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมหรือสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบ (มาตรา 67)

18. สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ (มาตรา 68)

#### 2.1.5 การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

การบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ มีพื้นฐานความคิดจากกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ (Bill of Rights) ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพบุคคลอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานมิให้ผู้ใช้อำนาจรัฐละเมิดต่อสิทธิ แต่อย่างไรก็ดี สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มิใช่สิทธิเด็ดขาด หากว่าสิทธินั้นเป็นการขัดต่อผลประโยชน์มหาชนหรือความปลอดภัยสาธารณะอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อย การดำรงชีพพลานามัย สิ่งแวดล้อม อันมีผลเป็นการกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือเป็นภัยสาธารณะ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองอาจถูกจำกัดได้

ผลของการรับรองสิทธิและเสรีภาพ เมื่อบุคคลในรัฐมีสิทธิและเสรีภาพอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีบทกฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แล้ว ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐ รัฐย่อมมีหน้าที่เอื้ออำนวยให้บุคคลในรัฐได้รับประโยชน์สมดังสิทธินั้น หน้าที่ของรัฐดังกล่าวแยกได้เป็น 2 ประการ คือ

ประการแรก หน้าที่กระทำการ เมื่อบุคคลในรัฐมีสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธินั้นจะสมประโยชน์ได้ก็แต่ด้วยการกระทำของรัฐ (State's action) บุคคลย่อมสามารถบังคับให้รัฐกระทำการเพื่อให้สิทธิของตนสมประโยชน์ได้ เช่น สิทธิในความเท่าเทียมกัน ตามบทบัญญัติแห่ง

รัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐมีหน้าที่แก้ไขกฎหมายภายในอื่นที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญนี้เป็นต้น

ประการที่สอง หน้าที่งดเว้นกระทำการ สำหรับสิทธิและเสรีภาพบางประการเมื่อบุคคลในรัฐใดมีสิทธิและเสรีภาพในการกระทำการใด บุคคลในรัฐนั้นย่อมกระทำการนั้นได้โดยอิสระปราศจากการแทรกแซงของรัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือรัฐเป็นฝ่ายต้องงดเว้นกระทำการ (State's inaction) เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการนับถือศาสนา หากได้มีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้ รัฐย่อมต้องมีหน้าที่ละเว้นการเข้าแทรกแซงหรือปราบปราม แต่ทั้งนี้การตีความบทบัญญัติในกฎหมายก็เป็นสิ่งสำคัญซึ่งจะต้องคำนึงถึง เพราะรัฐอาจใช้การตีความกฎหมายเป็นเครื่องมือในการวางหลักเกณฑ์ตลอดจนระดับความหนักเบาแห่งการงดเว้นกระทำการได้

## 2.2 แนวคิดและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 2.2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่ความกังวล ความต้องการ และคุณค่าของประชาชน ได้รับการบูรณาการในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐผ่านกระบวนการสื่อสารแบบสองทาง โดยมีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน<sup>16</sup> ปัจจัยสำคัญหนึ่งที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีประสิทธิภาพนั้น ได้แก่ การได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนมีข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกและผลกระทบต่างๆ ที่อาจประกอบการตัดสินใจได้ อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความหมายครอบคลุมมากกว่าการเป็นเพียงกระบวนการให้ความรู้ ข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ ต่อสาธารณชนเพียงด้านเดียว ซึ่งเป็นการสื่อสารแบบทางเดียว (One-way Communication) เท่านั้น และประเด็นสำคัญคือ เป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการให้ข้อมูล ข่าวสารที่ครอบคลุมต่อสาธารณชน และการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบาย กิจกรรมและโครงการพัฒนาสามารถแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา นำไปสู่กระบวนการสร้างฉันทามติ (Consensus Building) เพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย<sup>17</sup>

<sup>16</sup> จาก การวิเคราะห์หลัก “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ในบริบทประเทศไทย, (น.126), โดย จุฬารัตน์ ชมพันธุ์, 2555, จาก วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน.

<sup>17</sup> แหล่งเดิม. (น. 127).

## 2.2.2 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการนั้น ๆ ทั้งนี้ International Association for Public Participation ได้แบ่งรูปแบบของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 รูปแบบ<sup>18</sup> ดังนี้

รูปแบบที่ 1 การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การตีพิมพ์ และ การให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียและบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้ การได้รับแจ้งข่าวสารดังกล่าว จะต้องเป็นการแจ้งก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการ

รูปแบบที่ 2 การปรึกษาหารือ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการจัดหารือระหว่างผู้ดำเนินการโครงการกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ เพื่อที่จะรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมหรือประกอบการจัดทำรายงานการศึกษา นอกจากนี้ การปรึกษาหารือยังเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชนทั่วไปและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงการหรือกิจกรรมมากขึ้น และเพื่อให้มีการให้ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบทางเลือกในการตัดสินใจ

รูปแบบที่ 3 การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

อนึ่ง การรับฟังความคิดเห็นยังแยกออกได้เป็นอีกหลายรูปแบบ ได้แก่

การประชุมรับฟังความคิดเห็นในระดับชุมชน การประชุมรับฟังในลักษณะนี้จะต้องจัดขึ้นในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมจะต้องส่งตัวแทนเข้าร่วม เพื่ออธิบายให้ที่ประชุมทราบถึงลักษณะ โครงการและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและ

<sup>18</sup> จาก โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, (น. 2-6 – 2-7), โดย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับ สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2544.

ตอบข้อซักถาม การประชุมในระดับนี้อาจจะจัดในระดับที่กว้างขึ้นได้ เพื่อรวมหลาย ๆ ชุมชนในคราวเดียวกัน ในกรณีที่มีหลายชุมชนได้รับผลกระทบ

การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ โครงการที่มีข้อโต้แย้งในเชิงวิชาการ จำเป็นจะต้องมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากภายนอกมาช่วยอธิบายซักถาม และให้ความเห็นต่อโครงการ การประชุมอาจจะจัดในที่สาธารณะทั่วไป ผลการประชุมจะต้องนำเสนอต่อสาธารณะและผู้ร่วมประชุมต้องได้รับทราบผลดังกล่าวด้วย

การประชุมพิจารณา เป็นการประชุมรับฟังที่มีขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจนมากขึ้น เป็นเวทีในการเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผยไม่มีการปิดบัง ทั้งฝ่ายเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการ การประชุมและคณะกรรมการประชุมจะต้องมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมที่เป็นที่ยอมรับ มีหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจนและแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบทั่วกัน ซึ่งอาจมาจากการร่วมกันกำหนดขึ้น ทั้งนี้ รูปแบบการประชุมไม่ควรจะเป็นทางการมากนัก และไม่เกี่ยวข้องกับนัยของกฎหมายที่จะต้องมีการชี้ขาดเหมือนการตัดสินในทางกฎหมาย การจัดประชุมจึงอาจจัดในหลายวันและไม่จำเป็นต้องมีการชี้ขาดเหมือนการตัดสินในทางกฎหมาย และไม่จำเป็นต้องจัดเพียงครั้งเดียวหรือสถานที่เดียวตลอดไป

รูปแบบที่ 4 การร่วมในการตัดสินใจ เป็นการเสริมอำนาจให้แก่ประชาชนและเป็นขั้นที่ไ้ให้บทบาทแก่ประชาชนในระดับสูงที่สุด การร่วมในการตัดสินใจถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งในทางปฏิบัติที่จะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจต่อประเด็นปัญหานั้น ๆ ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดขึ้นได้ง่าย อาจดำเนินการให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ เลือกรตัวแทนของตนเข้าไปนั่งในคณะกรรมการใดคณะหนึ่งที่มีอำนาจตัดสินใจ รวมทั้งได้รับเลือกในฐานะที่เป็นตัวแทนขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชนในพื้นที่ ซึ่งประชาชนจะมีบทบาทชี้้นำการตัดสินใจได้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการพิเศษนั้น ๆ ว่าจะมีการวางน้ำหนักของประชาชนไว้เพียงใด

รูปแบบที่ 5 การใช้กลไกทางกฎหมาย รูปแบบนี้ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในเชิงของการป้องกันแก้ไข แต่เป็นลักษณะของการเรียกร้องและป้องกันสิทธิของตนเอง อันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรมและเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนเองคิดว่าควรจะได้รับ

### 2.2.3 เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน มี 3 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ต้องมีอิสรภาพ หมายถึง ประชาชนมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

ประการที่สอง ต้องมีความเสมอภาค ประชาชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ

ประการที่สาม ต้องมีความสามารถ ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ หมายความว่า ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

#### 2.2.4 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่ามีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาประเทศ กล่าวคือ การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการทางสังคมที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การวิเคราะห์ปัญหา การแสดงความคิดเห็น การดำเนินการ การประสานความร่วมมือ การติดตามตรวจสอบผลกระทบของการดำเนินการ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใด อันเป็นการแก้ไขปัญหาของชุมชนหรือท้องถิ่นของตน เพื่อให้บรรลุตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และสอดคล้องกับนโยบายรัฐ เพื่อให้เกิดการป้องกัน แก้ไข และจัดการได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาลตลอดจนการบริหารงานหากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารและทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟังอีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง

#### 2.2.5 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง ทั้งนี้ เนื่องจากการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองจะช่วยทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีการพัฒนามากขึ้น สาเหตุเพราะจะทำให้ผู้ใช้อำนาจปกครองและผู้ถูกปกครองมีการสื่อสารหรือมีความสัมพันธ์ระหว่างกันเกิดขึ้น เนื่องจากประชาชนสามารถแสดงถึงความต้องการของตนต่อผู้ใช้อำนาจปกครองทำให้การปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจ หากไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการใช้อำนาจก็จะรวมศูนย์อยู่ที่นักการเมือง แต่หากเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง การใช้อำนาจก็จะไม่รวมศูนย์อยู่ที่นักการเมืองแต่

เพียงอย่างเดียว ทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและก่อให้เกิดความรู้สึกในความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพราะประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและการดำเนินงานของรัฐบาล ฉะนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการยืนยันหลักการในเรื่องของอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน อีกทั้งยังทำให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนจึงเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ เนื่องจากจะต้องเป็นไปตามความต้องการอันแท้จริงของประชาชนในการกำหนดความเป็นไปของสังคม ทั้งนี้ เพราะคนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไม่ว่าจะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม โดยมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินงานสาธารณะ หรือการเลือกผู้นำทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น แม้ว่าความมุ่งหมายในทางการเมืองนั้นในความเป็นจริงอาจไม่มีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลก็ตาม ซึ่งในทางตรงกันข้ามหากการกระทำนั้นไม่มีความมุ่งหมายในทางการเมืองแล้ว การกระทำนั้นก็ไม่ได้ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแต่อย่างใด ดังนั้น พื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างน้อยต้องมีความสมัครใจที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น โดยปราศจากการบังคับขู่เข็ญมิเช่นนั้นก็ไม่อาจถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม อีกทั้งประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับบุคคลอื่น นั่นหมายถึง จะต้องมีความเสมอภาคในระหว่างประชาชนที่เข้าร่วมด้วยตนเองโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติ และประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะต้องมีความรู้ ความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ กล่าวคือ ประชาชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมจะต้องมีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ เพราะหากกิจกรรมที่เข้ามามีส่วนร่วมมีความสลับซับซ้อนเกินความสามารถของผู้เข้าร่วมกิจกรรมการมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้<sup>19</sup> นอกจากนี้ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในกิจกรรมนั้น ๆ ก็จะต้องยอมรับถึงผลกระทบของเรื่องที่ได้ตัดสินใจดังกล่าวด้วย

#### ลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมือง<sup>20</sup>

การมีส่วนร่วมในทางการเมืองเป็นสิทธิของประชาชนที่กฎหมายได้รับรองเอาไว้ให้ประชาชนสามารถกระทำได้อย่างได้หลักเกณฑ์ที่กำหนด แต่ในบางกรณีการมีส่วนร่วมในทาง

<sup>19</sup> จาก รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก, (น. 13), โดย คະนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, 2545, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, พิมพ์ครั้งที่ 1.

<sup>20</sup> จาก การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีตามมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, (น. 47 - 49), โดย ขจรชัย ชัยพิพัฒนานันท์, 2553, วิทยาลัยนพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

การเมืองของประชาชนก็อาจมิได้กระทำภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจึงอาจมิได้หลายวิธี แต่ทั้งนี้ต่างก็มีจุดมุ่งหมายร่วมกันที่สำคัญ คือ ต้องการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการดำเนินงานของรัฐบาล ดังนั้น จึงสามารถแบ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ 2 ประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบที่เป็นทางการ การมีส่วนร่วมประเภทนี้เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป เนื่องจากเป็นลักษณะการมีส่วนร่วมที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองเอาไว้ให้สามารถกระทำได้ และเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประเทศที่พัฒนาแล้วที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยใช้กันอย่างแพร่หลาย เช่น การแสดงความคิดเห็นของบุคคลหรือสื่อมวลชน โดยการพูด การเขียน หรือการ โฆษณา อันเป็นการแสดงออกถึงความต้องการของประชาชนซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในทางการเมืองของรัฐบาล หรือการประชุมในที่สาธารณะ ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญอีกรูปแบบหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล เนื่องจากผู้ชุมนุมจะแสดงออกถึงความต้องการของตน โดยการประกาศข้อเรียกร้องให้รัฐบาลปฏิบัติตามหรือเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นของผู้ชุมนุม หรือการออกเสียงลงประชามติ ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีของประเทศในแถบยุโรป เช่น สวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งเป็นต้นแบบของการออกเสียงลงประชามติที่เกิดขึ้นในประเทศนี้มานานแล้วและได้มีการใช้วิธีการออกเสียงลงประชามติมาแล้วหลายครั้ง โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการตัดสินใจในร่างกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือทั้งฉบับหรือเพียงหลักการบางอย่าง หรือร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือบางส่วนของรัฐธรรมนูญว่าจะยอมให้ร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้หรือไม่ ถ้าประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติส่วนใหญ่เห็นด้วยร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญก็ใช้บังคับได้ แต่ถ้าประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญก็เป็นอันตกไป หรือควบคุมการทำงานของรัฐบาล เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการควบคุมการทำงานของรัฐบาลไม่ว่านายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต หากมีการตรวจสอบพบว่านายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตประชาชนก็สามารถเข้าชื่อกันเสนอถอดถอนบุคคลดังกล่าวได้ ซึ่งการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลนี้เองที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ของตนภายหลังการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทน หรือการริเริ่มเสนอกฎหมาย ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญอีกประเภทหนึ่งที่ประชาชนสามารถแสดงเจตนารมณ์หรือความต้องการที่แท้จริงของตน ทั้งนี้ เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายอาจมีผลประโยชน์กับพรรคการเมืองหรือบุคคลอื่นที่ตนเองเกี่ยวข้อง ซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าวอาจขัดกับผลประโยชน์ของประชาชนทำให้กฎหมายที่

ออกมาไม่เป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น การให้สิทธิแก่ประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมายจึงถือเป็นการมีส่วนร่วมที่สามารถแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวได้ด้วยวิธีการหนึ่ง

ประการที่สอง การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบที่ไม่เป็นทางการ หมายถึง รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่ไม่มีลักษณะของการเผชิญหน้าระหว่างคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง เพื่อหากล้างข้อมูลซึ่งกันและกัน หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อยุติที่เด็ดขาด ในทางตรงกันข้าม กระบวนการรับฟังแบบไม่เป็นทางการมีลักษณะเป็นกระบวนการในทางปรึกษาหารือร่วมกัน เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐได้แสดงออกซึ่งความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของตน<sup>21</sup> การมีส่วนร่วมประเภทนี้นิยมใช้กันมากในประเทศกำลังพัฒนา แต่ไม่เป็นที่ยอมรับในประเทศพัฒนาแล้วที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและวิธีการที่กฎหมายไม่ให้การรับรอง เช่น การก่อความวุ่นวายทางการเมืองหรือการใช้ความรุนแรง ถือเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบที่ไม่เป็นทางการประเภทหนึ่ง อันเป็นการแสดงออกของประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงานของรัฐบาลหรือเกิดจากความรู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล จึงเกิดการปลุกระดมมวลชนเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาโดยใช้วิธีการนอกเหนือจากที่กฎหมายให้การรับรอง เช่น การนัดหยุดงานของกลุ่มอาชีพ โดยเฉพาะการรถไฟ การประปา หรือการนัดหยุดงานขององค์กรขนส่งมวลชนซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ โดยมีการข่มขู่รัฐบาลให้ต้องปฏิบัติตามคำเรียกร้องของตน และหากไม่ปฏิบัติตามก็จะมีกรหยุดการให้บริการสาธารณะดังกล่าว ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่ต้องใช้บริการดังกล่าว หรือการปฏิบัติ ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบที่ไม่เป็นทางการที่สำคัญมาก เพราะผลของการปฏิบัติหากสำเร็จก็จะเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองและโครงสร้างพื้นฐานของรัฐทั้งหมด เนื่องจากอำนาจในการปกครองจะตกมาเป็นของผู้ที่ทำการปฏิบัติสำเร็จ รวมถึงองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งหมดจะไม่ใช่เป็นของรัฐบาลเดิมอีกต่อไป เช่น อาจเกิดจากสภาพเศรษฐกิจที่ถดถอยทำให้ประชาชนเกิดความอดอยากจนไม่สามารถทนในสภาพอย่างที่เป็นอยู่ หรือเกิดจากแรงกดดันต่างๆ ของรัฐบาลจนทำให้ประชาชนเกิดความไม่พอใจและก่อการจลาจล

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังอธิบายได้ในหลายมิติ คือ

ประการแรก การมีส่วนร่วมในความหมายที่แคบ คือ การพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมช่วยเหลือโดยสมัครใจโดยประชาชนต่อโครงการใดโครงการหนึ่งของโครงการสาธารณะต่าง ๆ ที่

<sup>21</sup> จาก รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearings) ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา, (น. 3), โดย ศิริพร เอี่ยมรงค์ชัย, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.



คาดว่าส่งผลกระทบต่อพัฒนาชาติแต่ไม่ได้หวังจะให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงโครงการ หรือวิจารณ์เนื้อหาของโครงการ

ประการที่สอง การมีส่วนร่วมในความหมายที่กว้าง หมายถึง การให้ประชาชนในชนบทรู้สึกตื่นตัวเพื่อที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือและตอบสนองต่อโครงการพัฒนา ขณะเดียวกันก็สนับสนุนความคิดริเริ่มของคนในท้องถิ่น

ประการที่สาม ในเรื่องของการพัฒนาชนบท การมีส่วนร่วม คือ การให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประเมินผลโครงการนั้น ๆ ด้วย

ประการที่สี่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้นอาจเข้าใจอย่างกว้าง ๆ ได้ว่า คือ การที่ประชาชนได้เข้าร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนนั้น ๆ

ประการที่ห้า การมีส่วนร่วมในชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนจะมีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะเข้าร่วมในการแก้ปัญหาของเขา มีความรับผิดชอบมากขึ้นที่จะสำรวจตรวจสอบความจำเป็นในเรื่องต่าง ๆ การระดมทรัพยากรท้องถิ่น และเสนอแนวทางแก้ไขใหม่ ๆ เช่นเดียวกับการก่อตั้งและดำรงรักษาองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่น

ประการที่หก การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเป็นกระบวนการดำเนินการอย่างแข็งขัน ซึ่งหมายถึงว่า บุคคลหรือกลุ่มที่มีส่วนร่วมนั้นได้เป็นผู้มีความริเริ่มและได้มุ่งใช้ความพยายามตลอดจนความเป็นตัวของตัวเองที่จะดำเนินการตามความริเริ่มนั้น

ประการที่เจ็ด การมีส่วนร่วม คือ การที่ได้มีการจัดการที่จะใช้ความพยายามที่จะเพิ่มความสามารถที่จะควบคุมทรัพยากรและระเบียบในสถาบันต่าง ๆ ในสภาพสังคมนั้น ๆ ทั้งนี้ โดยกลุ่มที่ดำเนินการ และความเคลื่อนไหวที่จะดำเนินการนี้ไม่ถูกควบคุมโดยทรัพยากรและระเบียบต่าง ๆ

อย่างไรก็ดี กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุก ๆ คน การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของ

ประชาชนจึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน

การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะและเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทางทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ทั้งนี้ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าในกรณีที่ย่ำแย่ที่สุดช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาลตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง

กล่าวโดยสรุป ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบ และสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส (Transparency) ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (Responsiveness) และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชนได้ (Accountability) ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นอีกด้วย

## 2.2.6 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

### 1) สิทธิในสิ่งแวดล้อม

คำว่า “สิ่งแวดล้อม” หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น แต่ถ้าเป็นความหมายตามกฎหมาย เช่น กฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของประเทศแคนาดา ค.ศ. 1988 ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” หมายถึง ส่วนประกอบของโลกและหมายความรวมถึง

- (1) อากาศ พื้นดินและน้ำ
- (2) บรรยากาศทุกชั้น
- (3) อินทรีย์และอนินทรีย์สารและสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย และ
- (4) ระบบทางธรรมชาติที่รวมส่วนประกอบในข้อ (1) – (3)

กฎหมายคุณภาพสิ่งแวดล้อมของมาเลเซียได้ให้ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” หมายถึง ปัจจัยทางกายภาพของสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ประกอบไปด้วย ดิน น้ำ อากาศ เสียง กลิ่น รส และปัจจัยทางภาพของความสวยงาม<sup>22</sup> ส่วนพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ว่าหมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์และเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแต่ละประเทศจะให้ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” แตกต่างกันไป

แนวคิดเรื่อง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ได้เกิดขึ้นมาพร้อมกับพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีวิวัฒนาการเมื่อไม่นานมานี้ อันเป็นผลมาจากความวิตกกังวลของมนุษยชาติต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพสิ่งแวดล้อมที่อาจจะต้องสูญเสียไปเนื่องจากการกระทำของมนุษย์ ประกอบกับการที่โลกได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งได้สร้างความเสียหายแก่มนุษย์และสิ่งแวดล้อมอย่างมหาศาล จึงเป็นที่มาของแนวความคิดที่ว่า “สิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ” (Common Heritage Mankind) และถือเป็นหน้าที่ของมนุษย์ทุกคนที่จะต้องอนุรักษ์และรักษาสิ่งแวดล้อมนี้ให้ดำรงอยู่กับมนุษย์ตลอดไป ทั้งนี้ เพื่อที่มนุษย์จะได้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างยั่งยืน และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสม ทั้งในปัจจุบันและอนาคต<sup>23</sup> ดังนั้น สิทธิในสิ่งแวดล้อม หมายถึง สิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาด

<sup>22</sup> จาก การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการใช้สิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม, (น.29 - 30), โดย ยุทธศักดิ์ ดือรัมย์, 2551, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี กรุงเทพมหานคร.

<sup>23</sup> จาก รัฐธรรมนูญกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม, (น.1), โดย อาชว สมุทธานนท์ และ อุดมศักดิ์ สนธิพงษ์, 2546, บทบัญญัติ, 59(1), มหาวิทยาลัยรังสิต.

ปราศจากมลพิษ และมีทรัพยากรธรรมชาติและมีความหลากหลายทางชีวภาพให้ได้ใช้ประโยชน์อย่างเพียงพอแก่ความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่พึงได้รับการคุ้มครองจากรัฐ การเรียกร้องของประชาชนที่จะให้มีสิทธิในสิ่งแวดล้อมก็เพื่อที่จะไม่ให้รัฐได้ใช้อำนาจและหน้าที่อย่างไร้ขีดจำกัด จนเป็นเหตุให้เกิดการทำลายหรือสร้างความเสื่อมแก่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติขึ้นและส่งผลกระทบต่อประชาชน รัฐมีหน้าที่จะใช้อำนาจทางปกครองที่จะสร้างหลักประกันขั้นต่ำสุดที่จะคุ้มครองให้ประชาชนได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้จะต้องได้รับการยืนยันด้วยการรับรองไว้ในกฎหมาย<sup>24</sup>

สิทธิในสิ่งแวดล้อมมีหลักเกณฑ์สำคัญว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวน รักษา และควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของตนเอง เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติก็สามารถบังคับการตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าได้เกิดความเสียหายหรืออันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้นั้นมากน้อยเพียงใดหรือไม่<sup>25</sup>

แม้จะยอมรับกันว่ารัฐมีหน้าที่สงวนรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ประชาชนสามารถมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี แต่ก็ไม่ชัดเจนว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้นหมายถึง สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพระดับใดและสามารถแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศตามระดับของการพัฒนาได้หรือไม่ นักวิชาการบางท่านมีความเห็นว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีมิได้หมายถึงสิ่งแวดล้อมที่สะอาดบริสุทธิ์ แต่หมายถึง สิ่งแวดล้อมที่มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าขั้นต่ำที่จะเอื้ออำนวยให้สามารถดำรงชีวิตอย่างมีสุขภาพดีได้ ความสำคัญของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีจึงอยู่ที่การมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากกว่าการเรียกร้องให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยตรง<sup>26</sup>

2) แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

<sup>24</sup> จาก รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (น.62), โดย สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>25</sup> จาก รายงานวิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ, (น. 91), โดย สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, 2531, คณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุนอุดหนุนการวิจัยจากมูลนิธิญี่ปุ่น (Japan Foundation).

<sup>26</sup> จาก พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน, (น. 30 - 31), โดย กอบกุล ราชะนาคร, 2545, เวทีสิ่งแวดล้อม เอกสารวิชาการหมายเลข 25.

แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันนี้ ส่วนใหญ่เกิดจากแรงผลักดันของกลุ่มองค์การพัฒนาเอกชน (Non – Governmental Organization : NGO) ด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ ซึ่งจากการที่องค์การพัฒนาเอกชนเป็นองค์การที่เกิดจากประชาชนจึงมีบทบาทหน้าที่หลักในการให้ความรู้และความช่วยเหลือเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน เช่น การเรียกร้องสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองหรือเยียวยาจากรัฐ และเป็นตัวแทนของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐที่จะเกิดขึ้นแล้วส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ทำให้สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมวิเคราะห์ วิพากษ์วิจารณ์โครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นสิ่งที่จำเป็นและเป็นวิธีการที่จะทำให้เจ้าของโครงการ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพิ่มความระมัดระวังและรอบคอบในการดำเนินการเพื่อมิให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือเป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่มีการยอมรับกันโดยทั่วไป สำหรับปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะสามารถป้องกันหรือแก้ไขได้โดยอาศัยความร่วมมือของประชาชนเป็นฝ่ายดูแล จับจ้อง และติดตาม ทั้งนี้ เพราะประชาชนเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับสิ่งแวดล้อมและเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมมากที่สุด ฉะนั้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐที่จะสร้างกลไกเอื้ออำนวยและให้สิทธินี้แก่ประชาชนในรัฐของตน การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจะต้องเริ่มจากรัฐให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะทำให้ดีที่สุดก็ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องทุกคน และในระดับประเทศถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดทำและจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อพร้อมที่จะให้ประชาชนได้เข้าถึง เพื่อจะได้ใช้เป็นข้อมูลในการมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น และร่วมตัดสินใจ และบางครั้งร่วมในกระบวนการดำเนินการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในกิจกรรมหรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย<sup>27</sup>

ในเรื่องการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่เดิมนั้นเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงขององค์กรของรัฐเท่านั้น แต่เมื่อมีความขัดแย้งระหว่างองค์กรของรัฐกับประชาชน

<sup>27</sup> รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (น. 40). เล่มเดิม.

ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติหรือการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ย่อมชี้ชัดถึงปัญหา ความสำคัญ และความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อสงวนไว้ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่จะดำรงชีวิตอยู่ในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี อันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐควรรับรองและคุ้มครองด้วย

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นส่วนหนึ่งของบทบาทประชาชนในกระบวนการของการพัฒนา คือ การมีส่วนร่วมด้วยการเข้าร่วมอย่างมีความกระตือรือร้น มีพลังของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดการทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น และการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่าง ๆ ด้วยความสมัครใจ สรุปความชัดเจนก็คือ การให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะมีโอกาสได้เข้าร่วมในโครงการหรือกิจกรรมที่รัฐหรือเอกชนเป็นเจ้าของโครงการหรือผู้รับผิดชอบโครงการโดยความยินยอมของพวกเขาเหล่านั้น โดยมีกฎหมายให้การรับรองสิทธินี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นบทบาทที่ถาวรมิใช่เพียงชั่วคราว

### 2.3 แนวคิดและทฤษฎีภารกิจของรัฐหรือการบริการสาธารณะ

ภารกิจของรัฐมีมาตั้งแต่เริ่มมีรัฐและได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด การจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) นับได้ว่าเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐสมัยใหม่ที่ต้องจัดทำให้กับประชาชนภายในรัฐนั้น ภารกิจของรัฐซึ่งดำเนินไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ภารกิจของรัฐด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และภารกิจของรัฐด้านการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน

#### 2.3.1 ความหมายของการบริการสาธารณะ

ภารกิจของรัฐหรือบริการสาธารณะได้มีนักวิชาการให้คำจำกัดความไว้ ดังนี้  
ศาสตราจารย์ Rene Chapus นักวิชาการฝรั่งเศส กล่าวว่า กิจกรรมใดจะเป็นบริการสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ดำเนินการหรือดูแลกิจกรรมนั้นเพื่อสาธารณะประโยชน์<sup>28</sup>

<sup>28</sup> จาก หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, (น. 29), โดย นันทวัฒน์ บรรมานันท์, 2547, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 3.

ศาสตราจารย์ ออริยูร์ นักกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศสได้ให้คำจำกัดความในรูปของบริการสาธารณะไว้ว่าเป็นบริการทางเทคนิค (Le service technique) เพื่อสาธารณะ เป็นบริการที่สม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมโดยองค์กรของรัฐที่มีได้มุ่งหากำไร<sup>29</sup>

ศาสตราจารย์ ฌ็อง ริเวโร อธิบายว่า นอกจากกิจกรรมตำรวจทางปกครองแล้ว องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ” (Service Public) คือ การตอบสนองความต้องการของสังคมและปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของสังคมในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐในเรื่องที่เอกชนหรือวิสาหกิจเอกชนไม่อาจตอบสนองได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะในด้านให้ความคุ้มครองปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ<sup>30</sup> เป็นต้น

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ให้ความหมายว่า บริการสาธารณะ (Public Service) หมายความว่า กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน<sup>31</sup>

รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุ่มปา ให้ความหมายว่า บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นการสนองความต้องการของประชาชน เช่น การคมนาคมขนส่ง การศึกษา การสาธารณสุข<sup>32</sup> เป็นต้น

ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ให้ความหมายว่า บริการสาธารณะนั้นจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการ คือ

1) บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง ลักษณะที่สำคัญที่สุดของบริการสาธารณะ คือ ต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน นั่นก็คือ เป็นกิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการของรัฐ แต่เนื่องจากปัจจุบันภารกิจของรัฐมีมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูง ใช้เงินลงทุนหรือบุคลากรจำนวนมากมาจัดทำ ซึ่งรัฐก็ไม่มีความพร้อมที่จะทำ ดังนั้น จึงเกิดการมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐให้บุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อรัฐมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นทำแล้ว บทบาท

<sup>29</sup> จาก *ทฤษฎีบริการสาธารณะในประเทศฝรั่งเศส*, (น. 55), โดย รังสิกร อุปพงศ์, 2531, จาก วารสารนิติศาสตร์ 18 กันยายน 2531.

<sup>30</sup> จาก *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*, (น. 63), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2547, กรุงเทพฯ : วิทยุชน, พิมพ์ครั้งที่ 9.

<sup>31</sup> จาก *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*, (น. 108), โดย ประยูร กาญจนกุล, 2549, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 5.

<sup>32</sup> จาก *คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*, (น. 77 - 78), โดย มานิตย์ จุ่มปา, 2546, กรุงเทพฯ : วิทยุชน.

ของรัฐในฐานะผู้จัดทำหรือผู้อำนวยการก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุม โดยรัฐจะเข้าไปควบคุมมาตรฐานของบริการสาธารณะ ควบคุมความปลอดภัยรวมทั้งควบคุมอัตราค่าบริการ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด

2) บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ ความต้องการส่วนรวมของประชาชน อาจแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ ความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบายและความต้องการที่จะใช้ชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปลอดภัย ดังนั้น บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำจึงต้องมีลักษณะที่สนองความต้องการของประชาชนทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนี้ กิจกรรมใดที่รัฐเห็นว่ามี ความจำเป็นต่อการอยู่อย่างปลอดภัยหรือการอยู่อย่างสบายของประชาชน รัฐก็ต้องเข้าไปจัดทำกิจกรรมนั้น นอกจากนี้ ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน<sup>33</sup>

จากคำจำกัดความภารกิจของรัฐหรือบริการสาธารณะ สามารถแยกองค์ประกอบได้ 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง บริการสาธารณะเป็นกิจการที่จัดทำโดยฝ่ายปกครองหรือมอบให้บุคคลอื่นเป็นผู้จัดทำ

ประการที่สอง บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ คือ เพื่อให้ส่วนรวมมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบายและใช้ชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปลอดภัย

บริการสาธารณะเป็นกิจการเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่รัฐหรือองค์กรของรัฐเข้ารับภาระในการเข้าดำเนินการหรือควบคุมดูแล ดังนั้น การบริการสาธารณะจึงเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายมหาชน และเป็นกฎเกณฑ์ที่เข้ามากำกับฝ่ายปกครองให้ดำเนินการอยู่ภายในขอบเขตที่เหมาะสมเพื่อให้การบริการสาธารณะดำเนินไปได้ด้วยดี ดังเป็นที่ทราบและยอมรับกันทั่วไปว่า บริการสาธารณะต้องมุ่งเพื่อการตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวม แต่กิจการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะทุกประเภทไม่จำเป็นต้องเป็นบริการสาธารณะเสมอไป ความต้องการของส่วนรวมเหล่านี้จะอยู่ในสถานะเป็นบริการสาธารณะก็ต่อเมื่อเป็นกิจการที่ปัจเจกชนไม่อาจจะตอบสนองได้ดีพอ และการปล่อยให้การดำเนินการเป็นไปตามหลักการแข่งขันเสรีหรือหลักอุปสงค์อุปทานของลัทธิตุนิยมจะทำให้คนส่วนใหญ่ต้องเดือดร้อน จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องแทรกแซงเข้าจัดการหรือเข้าควบคุมเพื่อมิให้ประโยชน์สาธารณะเสียหาย

<sup>33</sup> หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. (น. 142 - 143). เล่มเดิม.



### 2.3.2 ประเภทภารกิจของรัฐ

ภารกิจของรัฐสมัยใหม่ เป็นภารกิจที่รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องกระทำเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐ ภารกิจนี้จึงเป็นภารกิจที่เน้นสาระสำคัญต้องกระทำเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐที่เรียกว่า “ภารกิจพื้นฐาน” และภารกิจที่รัฐอาจจะทำก็ได้ไม่กระทำก็ได้ที่เรียกว่า “ภารกิจลำดับรอง”

1) ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary Function) หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้รัฐดำรงอยู่ได้ ไม่ถูกทำลายหรือสูญสลายไปที่เรียกว่า ความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ หากพิจารณาในแง่รัฐมีภารกิจ 2 ด้าน คือ

ก. ภารกิจต่อภายนอก ได้แก่ กิจการทหารและกิจการต่างประเทศ สำหรับกิจการทหาร รัฐต้องจัดตั้งหน่วยงาน คือ กระทรวงกลาโหมและกองทัพ ขึ้นมารับผิดชอบเพื่อปฏิบัติการกิจดังกล่าว ส่วนกิจการด้านต่างประเทศ เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่ของรัฐ เพราะหากรัฐใดมีความสัมพันธ์ทางการทูตที่ดีกับนานาประเทศ รัฐนั้นก็จะมี ความมั่นคงและปลอดภัย เพราะไม่มีศัตรูมารุกราน

ข. ภารกิจภายใน คือ การดำเนินการเพื่อทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยและมีสันติสุขภายในชุมชนต่าง ๆ รัฐมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของประชาชนแต่ละคนไม่ให้ถูกละเมิดโดยมีกฎหมายเป็นกลไกของรัฐในการทำหน้าที่ดังกล่าว รัฐต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อรักษากฎหมาย คุ้มครองชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินและเสรีภาพของประชาชน

2) ภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นหรือได้มาตรฐานขั้นต่ำในฐานะเป็นมนุษย์ เป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้กินดีอยู่ดี จึงเป็นงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ

ภารกิจลำดับรองของรัฐ สามารถแบ่งแยกออกได้เป็น 2 ประเภท<sup>34</sup> คือ

ก. ภารกิจทางด้านเศรษฐกิจ คือ ภารกิจด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ได้แก่ การผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคต่าง ๆ การค้าขาย งานบริการ การสื่อสารรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งรัฐดำเนินการเองหรือมอบให้เอกชนดำเนินการ

ข. ภารกิจทางด้านสังคม ได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางสังคมหรือการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน เช่น การรักษาพยาบาล การกีฬา การคมนาคม การศึกษา การส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ การสังคมสงเคราะห์ แรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นต้น ซึ่งรัฐอาจดำเนินการเองหรือให้เอกชนดำเนินการแทน เช่นเดียวกับภารกิจด้านเศรษฐกิจก็ได้

<sup>34</sup> จาก *ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง*, (น. 58), โดย ชาญชัย แสงวงศ์ดี, เอกสารสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โครงการอบรมนิติกรหลักสูตรสัญญาทางปกครอง วันที่ 28 กันยายน 2531.

ภารกิจลำดับรองต่างจากภารกิจพื้นฐาน เพราะภารกิจพื้นฐานรัฐต้องดำเนินการเองโดยการจัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า “ส่วนราชการ” เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ เพราะเป็นภารกิจอันเป็นสาระสำคัญที่แสดงลักษณะความเป็นรัฐ และภารกิจดังกล่าวต้องใช้อำนาจมหาชนของรัฐเข้าดำเนินการและบังคับการหรือนัยหนึ่งเป็น “ภารกิจทางปกครอง” นั่นเอง องค์กรเอกชนอื่น ๆ จึงดำเนินการแทนมิได้ แต่ภารกิจลำดับรองไม่เป็นเช่นนั้น กล่าวคือ รัฐอาจมอบหมายหรือยอมให้องค์กรของเอกชน หรือชุมชนอื่น ๆ ทำภารกิจลำดับรองได้ เพราะภารกิจลำดับรองเป็นกิจกรรมเพื่อปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่ง ๆ ขึ้น ซึ่งเป็นงานพัฒนาเพื่อให้ประชาชน “กินดีอยู่ดี มีความสุข” ด้วยเหตุนี้จึงไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนเข้าจัดการหรือดำเนินการเหมือนภารกิจพื้นฐานซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ ภารกิจลำดับรองนี้นิยมเรียกว่า “Positive Function of State” และถ้ารัฐใดเน้นปฏิบัติการกิจลำดับรองเป็นพิเศษ รัฐนั้นจะมีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State)<sup>35</sup>

### 2.3.3 หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

กิจกรรมซึ่งจัดว่าเป็นบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณะประเภทใดหรือเป็นบริการสาธารณะที่จัดทำโดยผู้ใด ย่อมจะต้องตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์เดียวกันทั้งสิ้น ทั้งนี้ ในทางทฤษฎีไม่ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะทุกประเภท แต่อย่างไรก็ตาม มีหลักเกณฑ์บางประการที่พอจะถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานระหว่างบริการสาธารณะแต่ละประเภทที่แม้จะมีบางอย่างแตกต่างกัน แต่ก็ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้แทรกอยู่ภายใน ซึ่งต่อมานักกฎหมายมหาชนเรียกว่า “กฎหมายของบริการสาธารณะ” ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนำมาใช้กับบริการสาธารณะทุกประเภท ประกอบด้วยหลักการ 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง<sup>36</sup>

#### 1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค (The Principle of Equal)

หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อการบริการสาธารณะเป็นหลักเกณฑ์สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายในการที่จะจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจการใดที่รัฐจัดทำเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อการบริการสาธารณะนี้ เป็นหลักที่มีที่มาจากหลักความเสมอภาคกันทางกฎหมาย ซึ่งบัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 และเป็นหลักการที่เป็นการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของสิทธิที่จะเสมอภาค

<sup>35</sup> หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. (น. 136 - 137). เล่มเดิม.

<sup>36</sup> หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. (น. 43 - 44). เล่มเดิม.

กันทางกฎหมายอันหมายถึงความเสมอภาคทางด้านสถานภาพของผู้ใช้บริการและความเสมอภาคในระหว่างคู่สัญญา<sup>37</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 30 ว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ดังนั้น บริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้น โดยอาศัยอำนาจทางกฎหมาย ประชาชนจึงต้องมีสิทธิและโอกาสได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะหรือเข้าสู่บริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน รัฐจะจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะไม่ได้

## 2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (The Principle of Continuous)

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเป็นผลที่เกิดขึ้นโดยตรงจากหลักที่ว่าด้วยความต่อเนื่องของรัฐ และถูกกล่าวถึงเป็นครั้งแรกในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Winkell ลงวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 1909 โดยพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนชื่อ Tardieu ได้กล่าวไว้ว่า “ความต่อเนื่องเป็นหัวใจสำคัญของบริการสาธารณะ” หลังจากนั้นคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ตามมาต่างก็ให้ความสำคัญกับหลักว่าด้วยความต่อเนื่อง จนกระทั่งในปัจจุบันหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะจึงได้กลายมาเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของบริการสาธารณะที่มีคุณค่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป

การจัดทำบริการสาธารณะเป็นกิจการที่จำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่อง<sup>38</sup>

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องนี้ยังได้รับการยอมรับจากศาลรัฐธรรมนูญว่า ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะมีลักษณะเป็นหลักตามรัฐธรรมนูญ เพราะหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ คือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบ และในกรณีเกิดการหยุดชะงักขององค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรมหาชน องค์กรอิสระที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องเข้าดำเนินการเพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

หลักในเรื่องที่ว่าบริการสาธารณะต้องมีความสม่ำเสมอและต่อเนื่องนี้มีได้ใช้เฉพาะกับบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการที่เอกชนผู้ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะแทนไม่ว่าจะเป็นการมอบอำนาจโดยผลของกฎหมายหรือโดย

<sup>37</sup> แหล่งเดิม. (น. 44 - 45).

<sup>38</sup> แหล่งเดิม. (น. 47 - 48).

สัญญาก็ตาม และหากเอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะดำเนินกิจการบริการสาธารณะไปอย่างไม่สม่าเสมอหรือไม่ต่อเนื่อง เอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นก็ต้องถูกลงโทษตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขของสัญญาเช่นกัน ส่วนเอกชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจัดการแก้ไขบริการสาธารณะที่ขัดข้องนั้นเพื่อให้ดำเนินไปตามปกติได้เพราะฝ่ายปกครองย่อมต้องรับผิดชอบในส่วนนี้<sup>39</sup>

### 3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (The Principle of Adaptation)

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการอยู่เสมอเพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมีลักษณะแตกต่างจากหลักว่าด้วยความต่อเนื่องและหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีลักษณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนจากคำวินิจฉัยทางปกครอง แต่มีการกล่าวหาพิงหรือให้ข้อคิดเห็นไว้ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองว่า โดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะทั่ว ๆ ไป ที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปบริการสาธารณะนั้นก็อาจจะได้รับการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนไปด้วย<sup>40</sup>

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ ผู้ใดจะถือว่าทำให้เสียหายหรือเสียสิทธิอย่างไรไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะการจัดทำบริการสาธารณะจำเป็นจะต้องปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ เช่น รัฐอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานะตามกฎหมายของข้าราชการได้ทุกเมื่อโดยบทกฎหมายด้วยการกระทำของรัฐฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องขอรับความยินยอมจากข้าราชการก่อน และแม้แต่การจัดระเบียบบริหารราชการก็มีการแก้ไขอยู่เสมอ ๆ เช่น การแก้ไขกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เพื่อจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ หรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรมเดิม เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ในปีหนึ่ง ๆ จึงมีกฎหมายเป็นจำนวนมากที่ได้ตราขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบในทางปกครอง

การดำเนินบริการสาธารณะนั้นจะต้องคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงเนื่องจากความจำเป็นในการรักษาประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอ และจะต้องปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชน สิทธิและประโยชน์ที่บุคคลได้รับจากบริการสาธารณะไม่เป็นที่ขัดขวางไม่ให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเมื่อมีความจำเป็นต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ หลักการ

<sup>39</sup> คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. (น. 79). เล่มเดิม.

<sup>40</sup> หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. (น. 52 – 53). เล่มเดิม.

อันนี้ย่อมมีผลบังคับแก่บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการหรือบุคคลผู้เป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครองหรือเอกชนผู้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ<sup>41</sup>

#### 2.3.4 องค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ

เดิมบริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจการจัดทำของรัฐ แต่ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้มีการมอบบริการสาธารณะบางประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำ หรือในบางกรณีรัฐ (ส่วนกลาง) อาจร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

##### (1) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐจะต้องเป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

ก. เป็นภารกิจที่ประชาชนทั่วทั้งประเทศมีส่วนได้เสียเหมือนกัน จึงต้องมีองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วทั้งประเทศเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ

ข. เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า กล่าวคือ เป็นกิจการที่ต้องอาศัยงบประมาณและวิธีการในการดำเนินการระดับสูง จึงต้องใช้งบประมาณของรัฐในการดำเนินการเพื่อเหตุผลในเรื่องของความประหยัด

จากหลักเกณฑ์ทั้งสองประการดังกล่าว จะเห็นได้ว่าบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐาน (Primary Function) ซึ่งบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐอาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ

1. หน้าที่ในการป้องกันประเทศ เพื่อให้เกิดความสงบสุขและความมั่นใจแก่ประชาชนของรัฐที่จะได้รับการคุ้มครองจากฝ่ายปกครองว่าจะไม่ถูกรัฐอื่นเข้ามารุกรานทำลายล้างชีวิตและทรัพย์สิน

2. หน้าที่ในด้านการรักษาความสงบภายใน จะต้องจัดให้มีระบบกระบวนการยุติธรรมและระบบควบคุมสังคม (social control) ให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การเยียวยาเมื่อถูกละเมิดหรือรบกวนสิทธิของประชาชนในรัฐซึ่งต้องดำเนินการคาบเกี่ยวกันในท้องถิ่นแต่ละแห่งทั่วประเทศ

3. หน้าที่ในการรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ เป็นภารกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่รัฐมีอำนาจในการจัดทำ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดเกี่ยวกับเงินตรา และการรักษาเสถียรภาพของเงินตรา เป็นต้น

<sup>41</sup> คำบรรยายกฎหมายปกครอง. (น. 112 - 113). เล่มเดิม.

4. หน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในรัฐเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น กิจการด้านการทูต เป็นต้น

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐยังหมายความรวมถึง หน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) ซึ่งโดยทั่วไป ภารกิจลำดับรองนี้รัฐสามารถกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการได้หากภารกิจนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น แต่หากภารกิจนั้นเป็นการดำเนินกิจการที่ครอบคลุมทั้งประเทศ ก็จะต้องเป็นหน้าที่ของรัฐที่จัดทำ เช่น กิจการไปรษณีย์ การสื่อสาร การคมนาคม เป็นต้น

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

ก. เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นที่สามารถแยกออกหรือมีลักษณะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ การจัดการศึกษาขั้นต้น เป็นต้น

ข. เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น อันได้แก่ การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของคนในท้องถิ่น เช่น การฃาปนกิจ การจัดให้มีน้ำสะอาด ไฟฟ้า การดูแลที่สาธารณะในเขตท้องถิ่น เป็นต้น

## 2) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจถูกสร้างขึ้นมาเพื่อสร้างความคล่องตัวให้กับรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ และแก้ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดหลาย ๆ ประการที่เกิดจากระบบราชการ เช่น ระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ของทางราชการที่ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน อีกทั้งระบบราชการก็ไม่เหมาะสมสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่มีลักษณะกึ่งการดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน ด้วยเหตุนี้รัฐจึงตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาแตกต่างจากระบบราชการเพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด หากพิจารณาโดยทั่วไปรัฐวิสาหกิจ (Public Enterprise) มีลักษณะของตนเองดังนี้<sup>42</sup> คือ

ก. มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกไปต่างหากจากรัฐและส่วนราชการที่มีอยู่แต่เดิม มีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงิน การบริหารงาน และการบริหารบุคคล

<sup>42</sup> จาก องค์การมหาชนและหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ : หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ, (น. 99 - 100), โดย ชาชูชัย แสงศักดิ์, ข 2549, กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

ข. มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในทางอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ อันเป็นภารกิจที่รัฐสมัยใหม่ถูกเรียกร้องให้เข้าไปรับผิดชอบดำเนินการตามความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของอุตสาหกรรมและการค้าที่เติบโตอย่างรวดเร็วในสังคมสมัยใหม่

ค. เนื่องจากภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่มีค่าตอบแทนการให้บริการและผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ยิ่งกว่าบุคคลอื่น ๆ จากการดำเนินการขององค์กรของรัฐ ดังนั้นผู้ได้รับประโยชน์จึงต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์เพื่อมิให้ประชาชนผู้เสียภาษีอากรต้องมาร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบริการที่ตนอาจไม่เคยใช้บริการเลย ดังนั้นองค์กรผู้รับผิดชอบภารกิจเหล่านี้จึงต้องดำเนินการในเชิงพาณิชย์ คือ เรียกค่าตอบแทนจากการขายสินค้าหรือบริการของตนโดยไม่ต้องพึ่งพาเงินจากรัฐ

ง. รัฐวิสาหกิจจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากรัฐ เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วในเวลาที่ยุคก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาจะทำให้เงินลงทุนซึ่งมาจากภาษีอากรของประชาชน ดังนั้นจึงต้องมีการกำกับดูแลเพื่อเป็นหลักประกันมิให้เงินรั่วไหลหรือใช้เงินผิดวัตถุประสงค์

### 3) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์การมหาชน

เนื่องจากหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นหน่วยงานรูปแบบอื่นที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีข้อแตกต่างกันหลายประการ เช่น ระบบการบริหารงาน รูปแบบ ความสัมพันธ์กับรัฐ ความแตกต่างทั้งหลายจึงทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานซึ่งส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะของบางหน่วยงานไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร ดังนั้น จึงมีแนวความคิดที่จะให้มีกฎหมายกลางออกมารองรับหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารงานและความสัมพันธ์กับรัฐไว้ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการตรากฎหมายชื่อพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อกำหนดสถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเอาไว้

สำหรับการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นมีพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การมหาชนเอาไว้ โดยมาตรา 5 วรรคแรกของกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา “เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่ง โดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้” ดังนั้น องค์ประกอบในการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชนสามารถแยกออกได้ 3 ประการ<sup>43</sup> ดังนี้

1. เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอาจเป็นแผนงานหรือนโยบายเฉพาะกิจได้

2. แผนงานการจัดทำบริการสาธารณะนั้น มีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ที่แตกต่างจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งจะต้องพิจารณาประเภทของบริการสาธารณะตามมาตรา 5 วรรคสอง และปัญหาความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งในการดำเนินกิจการกับหน่วยงานอื่นตามมาตรา 8 และมาตรา 9

3. การจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

4) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน

แม้บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่รัฐต้องเป็นผู้จัดทำ แต่เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะชนอย่างสูงสุด หากรัฐพิจารณาเห็นว่าบริการสาธารณะใดเอกชนสามารถจัดทำได้ รัฐก็สามารถมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นได้ เดิมเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว โดยเข้ามามีส่วนในการขุดคลองและทางน้ำ ต่อมาก็เริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในศตวรรษที่ 19 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการให้ความสว่างบนถนนหนทางและการขนส่ง

การมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้น หมายความว่า การที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ โดยสภาพแล้วเอกชนไม่ได้มีหน้าที่ที่จะจัดทำบริการสาธารณะเพราะบริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เมื่อรัฐตัดสินใจอนุมัติหรืออนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ เอกชนจึงสามารถเข้ามาดำเนินการได้ การมอบอำนาจโดยทั่วไปนั้นอาจทำได้โดยกฎหมายระดับรัฐบัญญัติที่กำหนดไว้ให้ฝ่ายปกครองสามารถ “อนุญาต” ให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะได้ หรืออาจทำโดยนิติกรรมทางปกครองก็ได้ ซึ่งนิติกรรมทางปกครองที่ว่านี้ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นนิติกรรมทางปกครองสองฝ่ายซึ่งก็สำคัญนั่นเอง

<sup>43</sup> องค์การมหาชนและหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ : หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ. (น. 211). แหล่งเดิม.



## 2.4 หลักการสำคัญในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

กระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลมากกว่าสองทศวรรษนับแต่การประชุมสิ่งแวดล้อมโลก (United Nations Conference on the Human Environment : UNCHE) ครั้งแรกที่กรุงสต็อกโฮล์ม เมื่อปี ค.ศ. 1972 และหลังการประชุมขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) ที่นครริโอ เดอ จาเนโร (Rio de Janeiro) ประเทศบราซิล<sup>44</sup>

การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) หรือ Earth Summit จัดขึ้นที่นครริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1992 เพื่อแก้ไขปัญหาของสังคมโลก โดยได้มีการลงนามรับรองเอกสารสำคัญ 5 ฉบับ<sup>45</sup> คือ

1) ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development) ประกอบด้วยหลักการ 27 ประการ เกี่ยวกับสิทธิและความรับผิดชอบของประชาชาติในการดำเนินงานพัฒนาเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

2) แผนปฏิบัติการในศตวรรษที่ 21 หรือ Agenda 21 เป็นแผนแม่บทของโลกสำหรับการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

3) คำแถลงการณ์เกี่ยวกับหลักการในเรื่องป่าไม้ (Statement of Principle on Forest) เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการ การอนุรักษ์ และการพัฒนาอย่างยั่งยืนสำหรับป่าไม้ทุกประเภท อันเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและการรักษาไว้ซึ่งสิ่งมีชีวิตทุกรูปแบบ

4) กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UN Framework Convention on Climate Change ) มีวัตถุประสงค์ที่จะรักษาระดับก๊าซเรือนกระจก (greenhouse gases) ในบรรยากาศที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาวะอากาศทั่วโลก โดยลดปริมาณการปล่อยก๊าซบางชนิดขึ้นสู่อากาศ เช่น ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งเกิดจากเผาไหม้เชื้อเพลิงเพื่อใช้เป็นพลังงาน

5) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ ยอมรับเอาวิธีการที่จะอนุรักษ์ความหลากหลายชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต (living

<sup>44</sup> จาก รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2543, สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

<sup>45</sup> จาก แผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน, (น. 9 - 10), กระทรวงการต่างประเทศ, 2537.

species) และเพื่อให้เกิดการแบ่งปันผลตอบแทนอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันจากการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ

#### 2.4.1 หลักสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน (Right to Know)

สิทธิของสาธารณชนในการ “รับรู้” หรือ “เข้าถึง” ข้อมูลข่าวสารเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของประชาชนสังคมประชาธิปไตย การรับรองสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้น นอกจากจะเป็นการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับการรับรองเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นแล้ว การรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ยังเป็นการรับรองสิทธิของสาธารณชนในการที่จะได้ตรวจสอบหรือควบคุมการใช้อำนาจรัฐ และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ หรือการบริหารงานด้านต่าง ๆ ของรัฐอีกด้วย ทั้งยังเป็นไปเพื่อป้องกันตนเองจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนด้วย<sup>46</sup>

สิทธิเข้าถึงข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม (Right to Access Environment Information) เป็นรูปแบบหนึ่งในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยให้ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมของตนเองตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและหลักความร่วมมือระหว่างกันที่จะร่วมกันรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้กระบวนการรับฟัง การปรึกษาหารือ การควบคุมตรวจสอบ ซึ่งการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนถึงสิทธิในการฟ้องร้องให้ดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างถูกต้อง (ทั้งในทางเนื้อหาและทางกระบวนการ) และเป็นไปได้จริง อันจะนำไปสู่สถานะอันพึงประสงค์ที่ทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม เรียกกันว่า “ความยุติธรรมเชิงกระบวนการ” (Procedural Justice)<sup>47</sup>

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) อย่างแยกกันไม่ออก เพราะประชาชนที่ไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารจากทางราชการแล้ว ย่อมไม่อาจจะร่วมกับทางราชการในการพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ ได้ เนื่องจากประชาชนไม่มีข้อมูลข่าวสารนั่นเอง ดังนั้น ประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าในการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงให้ความสำคัญกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นอย่างมาก

<sup>46</sup> จาก สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม ตามระบบกฎหมายไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายสหภาพยุโรป, (น. 432 - 433), โดย กัมพล อยู่มั่นธรรมมา, 2553, จาก รวมนบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 9 : เรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน.

<sup>47</sup> แหล่งเดิม. (น. 436).

#### 2.4.2 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public/Citizen Participation Principle)

ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration on Environment and Development) กล่าวถึง การจัดการประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุด ได้แก่ การให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดมีส่วนร่วมในทุกระดับ ในระดับชาตินั้นประชาชนแต่ละคนจะต้องมีช่องทางที่เหมาะสมในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานรัฐ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวัตถุและกิจกรรมอันตรายในชุมชนของเขา และจะต้องมีโอกาสในการเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐทั้งหลายจะต้องอำนวยความสะดวกและส่งเสริมการสร้างความตระหนักและการมีส่วนร่วมของสาธารณชนด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง จะต้องจัดให้มีการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการปกครองที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายด้วย<sup>48</sup>

#### 2.4.3 หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)<sup>49</sup>

ปฏิญญาริโอว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration on Environment and Development) ยืนยันหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตามที่ประกาศไว้ในปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มเรื่อง สิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Stockholm Declaration on Human Environment) ซึ่งให้ความหมายไว้ โดยสรุปได้ว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนมีองค์ประกอบ ดังนี้

หลักการที่ 1 : มนุษย์เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาที่ยั่งยืน มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในชีวิตที่มีสุขภาพที่ดีและมีผลงานที่สอดคล้องกลมกลืนกับธรรมชาติ<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Rio Declaration on Environment and Development, 1992. Principle 10.

Environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.

<sup>49</sup> จาก เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาวิจัยความคิดเห็น โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม, (น. 3 – 4), กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

<sup>50</sup> Principle 1: Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature.

หลักการที่ 3 : สิทธิต่อการพัฒนาต้องมีการบังคับตามโดยสมบูรณ์เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นของการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมของคนรุ่นปัจจุบันและอนาคตได้อย่างเป็นธรรม<sup>51</sup>

หลักการที่ 4 : เพื่อให้การพัฒนาที่ยั่งยืนบรรลุผล การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมต้องเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาและไม่สามารถแยกพิจารณาโดยลำพังจากกันได้<sup>52</sup>

หลักการที่ 25 : สันติภาพ การพัฒนา และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่พึ่งพิงซึ่งกันและกันและไม่อาจแบ่งแยกได้

จากองค์ประกอบที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนมีแนวคิด 3 ประการใหญ่ ดังนี้

แนวคิดประการแรก คือ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามความต้องการของมนุษย์ ซึ่งได้แก่ ความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีวิต เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยา รักษาโรค การมีงานทำ และความต้องการที่จะมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีกว่าเดิม ความต้องการของมนุษย์ที่กล่าวข้างต้นนั้น ล้วนแล้วแต่ต้องอาศัยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ แม้คนรวยและคนจนจะมีความต้องการพื้นฐานซึ่งเป็นความจำเป็นในการดำรงชีวิตเหมือน ๆ กัน แต่คนที่ร่ำรวยย่อมต้องการมาตรฐานการดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ที่สูงกว่าคนจน มีสิ่งอำนวยความสะดวกสบายนอกเหนือจากสิ่งจำเป็นต่อการครองชีพ สำหรับคนจนเมื่อได้รับการสนองตอบความต้องการขั้นพื้นฐานแล้ว คนจนย่อมมีสิทธิที่จะพัฒนาตนเองหรือได้รับการพัฒนาให้มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่สูงขึ้นกว่าขั้นความจำเป็นพื้นฐาน

แนวคิดประการที่สอง เป็นขีดจำกัดของสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา เพราะโดยพื้นฐานสิ่งแวดล้อมจะทำหน้าที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ (1) เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่จำเป็นต่อกระบวนการพัฒนา และ (2) เป็นแหล่งรองรับมลพิษจากกระบวนการพัฒนา แต่เมื่อสภาพแวดล้อมมีขีดจำกัดไม่ว่าจะเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และการรองรับมลพิษจากกระบวนการพัฒนาซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งทางกายภาพและชีวภาพมากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่อัตราและปริมาณการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและเทคโนโลยีที่เลือกใช้ รวมทั้งระดับความสามารถในการบริหารจัดการกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการพัฒนา

<sup>51</sup> Principle 3: The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations.

<sup>52</sup> Principle 4: In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it.

ดังนั้น กระบวนการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงต้องคำนึงถึงหลักความยุติธรรมระหว่างคนรุ่นเดียวกันและคนรุ่นอนาคตด้วย สำหรับหลักการความยุติธรรมระหว่างคนรุ่นเดียวกันได้แก่ การแก้ไขปัญหาความยากจนและการตอบสนองความต้องการของประชากรที่ยากไร้ด้วยโอกาส เพื่อลดความไม่เท่าเทียมกัน การที่จะให้คนยากจนชื่นชมกับธรรมชาติ รักษาสภาพแวดล้อมทั้ง ๆ ที่ปากท้องยังหิวอยู่เป็นเรื่องเป็นไปได้ เพราะฝืนต่อความต้องการตามธรรมชาติของคนเหล่านั้น เมื่อใดที่สามารถนำหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนมาใช้ได้อย่างบังเกิดผลในทางปฏิบัติแล้ว คนยากจนก็จะมีโอกาสใช้ทรัพยากรและสภาพแวดล้อมในลักษณะที่ยั่งยืนได้ ส่วนหลักความยุติธรรมระหว่างคนรุ่นปัจจุบันกับคนรุ่นอนาคต คือ การไม่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะที่เป็นการทำลายโอกาสของคนรุ่นต่อไป ในอันที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ทำการประมงจนปลาแทบจะสูญพันธุ์ หรือตัดไม้ทำลายป่า หรือปล่อยก๊าซต่าง ๆ ออกสู่บรรยากาศ จนกระทั่งเกิดวิกฤตโลกร้อน เป็นต้น ดังนั้น กระบวนการพัฒนาของคนรุ่นปัจจุบันจะต้องไม่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจนเกินศักยภาพ และจะต้องไม่ปล่อยหรือระบายมลพิษออกสู่สภาพแวดล้อมจนเกินขีดความสามารถที่ระบบนิเวศจะรองรับได้จนเป็นการบั่นทอนโอกาสที่คนรุ่นอนาคตจะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามสิทธิ์ที่จะพึงมีพึงได้

แนวคิดประการที่สาม คือ แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนา เพราะโดยทั่วไปการพัฒนาเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สภาพเศรษฐกิจและสังคมดีขึ้น ประชากรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงมีหลักการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์จากทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กันไป แต่การพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นไม่อาจมั่นคงอยู่ได้ หากไม่นำนโยบายการพัฒนาที่คำนึงถึงปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรมมาพิจารณาประกอบด้วย กล่าวคือ

- (1) โอกาสในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกัน
- (2) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะการพัฒนาโดยรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมด้วยจะไม่ส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน การพัฒนาที่ยั่งยืนจึงต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) อย่างจริงจัง รวมทั้งส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนา ภาคเอกชนประกอบด้วยองค์กรเอกชน (Non-Government Organization หรือ NGO) องค์กรธุรกิจ (Business Organization) และองค์กรประชาชน (People Organization) ดังนั้น ภาครัฐบาล องค์กรเอกชน และองค์กรธุรกิจ จึงควรอย่างยิ่งที่จะร่วมกันส่งเสริมองค์กรประชาชนให้สามารถดำเนินงานอย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ
- (3) การพัฒนาที่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นใหญ่หรือที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางเพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้รับผลพวงจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(4) การพัฒนาที่ต้องจัดให้มีการพัฒนาด้านอื่นควบคู่กันไปด้วย โดยเฉพาะการพัฒนาคนให้รู้จักสิทธิและหน้าที่ ซึ่งรวมถึงการเคารพสิทธิของผู้อื่นที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับตนเอง เพราะการพัฒนาที่เน้นหนักไปในด้านเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว ไม่อาจจะบรรลุถึงการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ และไม่อาจจะรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาด้านอื่นควบคู่ไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาด้านวัฒนธรรมและจิตใจควบคู่กันไปเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างความเจริญก้าวหน้าด้านเศรษฐกิจกับความเจริญก้าวหน้าทางจิตใจให้เกิดความมั่งคั่งทางจิตใจที่สมดุลกับความมั่งคั่งทางวัตถุ

#### 2.4.4 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle)

หลักการป้องกันล่วงหน้า เป็นการกำหนดหรือห้ามมาตรการโดยการใช้เทคโนโลยีที่จำเป็น เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายที่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า หรือให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายน้อยที่สุดในด้านสิ่งแวดล้อม สำหรับกฎหมายไทยได้นำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาบัญญัติไว้ทั้งในลักษณะที่เป็นการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะเข้าไปตรวจสอบว่าผู้ประกอบการได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ หรือการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติ หรือการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตแก้ไขการประกอบการให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือไม่<sup>53</sup>

สำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นหลักการสำคัญอย่างยิ่งเกี่ยวกับการป้องกันล่วงหน้า เพราะการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการคาดหมายหรือทำนายว่าการประกอบกิจการตามโครงการหรือกิจการนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด และจะมีมาตรการเพื่อลดและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินงานตามโครงการหรือกิจการนั้น ๆ อย่างไม่บ้าง ซึ่งการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมปัจจุบันเป็นหลักการที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมาตรา 67 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้ง

<sup>53</sup> เอกสารประกอบการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม. (น. 9). เล่มเดิม.

ทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง”และในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

#### 2.4.5 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter-Pays-Principle : PPP)<sup>54</sup>

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นหลักการที่กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษซึ่งได้สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบในความเสียหายเช่นว่านั้น ดังปรากฏตามปฎิญญาว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ที่ได้กล่าวถึงหลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษไว้ในข้อ 16 ว่า “องค์กรของรัฐพึงใช้ความพยายามส่งเสริมมาตรการเพื่อกำหนดต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมและการใช้เครื่องมือทาง

เศรษฐศาสตร์เพื่อสนับสนุนหลักการที่ว่าผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากมลพิษนั้นเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ และโดยที่ไม่เป็นการบิดเบือนต่อหลักของการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ”<sup>55</sup>

การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนั้น อาจกระทำได้ในหลายลักษณะ ดังนี้

1. การควบคุมโดยตรง เช่น กำหนดความรับผิดชอบของเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับแหล่งกำเนิดมลพิษในความเสียหายจากแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น

<sup>54</sup> จาก กฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท, (น. 51 - 53), โดย อุดมศักดิ์ สนธิพงษ์, 2554, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พิมพ์ครั้งที่ 1.

<sup>55</sup> Rio Declaration on Environment and Development, 1992. Principle 16.

“National authorities should endeavor to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment.”

2. มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การเก็บภาษีมลพิษจากผู้มีส่วนก่อให้เกิดมลพิษ ทั้งผู้ใช้ทรัพยากร ผู้ผลิต และผู้บริโภค รวมทั้งค่าธรรมเนียมจากผู้ก่อมลพิษตามสัดส่วนของความเสียหายที่เกิดขึ้น

3. มาตรการอุดหนุน เช่น การจ่ายเงินอุดหนุนแก่เอกชนเพื่อช่วยลดภาระด้านการลงทุน ในการดำเนินมาตรการป้องกันภาวะมลพิษในการประกอบกิจการหรือการช่วยเหลือทางด้าน เทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

4. มาตรการจูงใจ เช่น การลดภาระด้านภาษีอากรเกี่ยวกับการติดตั้งอุปกรณ์เพื่อการควบคุมมลพิษ รวมทั้งการจัดหาผู้เชี่ยวชาญเพื่อการดำเนินการดังกล่าว

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้รับรอง และนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายทั้งในกรอบแนวคิดเดิมและในส่วนที่ขยายออกไปมาบัญญัติใน พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยในกรอบแนวคิดเดิมของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายได้บัญญัติไว้ในส่วน ที่ว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษให้ต้องรับผิดชอบ ความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน รวมทั้งสิ่งแวดล้อมจากการแพร่กระจายของมลพิษจาก แหล่งกำเนิดนั้น และบัญญัติในส่วนแนวคิดที่ขยายออกไปในมาตรการส่งเสริม (incentive) โดยให้ สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในการติดตั้งและ ดำเนินการเพื่อลดมลพิษจากกระบวนการผลิต รวมทั้งให้การสนับสนุนการกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุน ในกระบวนการลดมลพิษจากการผลิตในกิจการของตน

## 2.5 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับขยะมูลฝอย

### 2.5.1 ความหมายของขยะมูลฝอย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ขยะ” หมายถึง หยากเยื่อ มูลฝอย ส่วนคำว่า “มูลฝอย” หมายถึง เศษสิ่งของที่ทิ้งแล้ว หยากเยื่อ กุมฝอย

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ให้คำจำกัดความคำว่า มูลฝอย หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ่า มูลสัตว์ ซากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และ หมายความว่ารวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ให้คำจำกัดความของ คำว่า ของเสีย หมายความว่า ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มวลสารหรือวัตถุอันตราย อื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกากตะกอนหรือสิ่งตกค้างจากสิ่ง เหล่านั้น ที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ



พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ให้คำจำกัดความของคำว่า มูลฝอย หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น

ขยะหรือมูลฝอย (Solid Waste) คือ เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ซากสัตว์หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน หรือครุวเรือน ยกเว้นวัสดุที่ไม่ใช้แล้วของโรงงานซึ่งมีลักษณะและคุณสมบัติที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน<sup>56</sup>

กรมควบคุมมลพิษ ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับขยะ ประกอบด้วย

ขยะมูลฝอยชุมชน (Municipal Solid Waste) หมายความว่า ขยะมูลฝอยที่เกิดจากกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชน เช่น บ้านพักอาศัย ธุรกิจร้านค้า สถานประกอบการ ตลาดสด สถาบันต่าง ๆ รวมทั้งเศษวัสดุก่อสร้าง ทั้งนี้ ไม่รวมของเสียอันตรายและมูลฝอยติดเชื้อ

ของเสียอันตราย (Hazardous Waste) หมายความว่า ของเสียที่มีองค์ประกอบของวัตถุอันตราย ได้แก่ วัตถุระเบิดได้ วัตถุไวไฟ วัตถุออกซิไดซ์ และวัตถุเปอร์ออกไซด์ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้เกิดโรค วัตถุแก๊มมันตรังสี วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม วัตถุกัดกร่อน วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง วัตถุอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม

มูลฝอยติดเชื้อ (Infectious Waste) หมายความว่า ขยะมูลฝอยที่เป็นผลมาจากกระบวนการให้การรักษาพยาบาล การตรวจวินิจฉัย การให้ภูมิคุ้มกันโรค การศึกษาวิจัยที่ดำเนินการทั้งในคนและสัตว์ ซึ่งมีเหตุอันควรสงสัยว่าหรืออาจมีเชื้อโรค อันได้แก่

ก. ซากหรือชิ้นส่วนของคนหรือสัตว์ที่เป็นผลมาจากการผ่าตัด การตรวจชันสูตรศพ การใช้สัตว์ทดลองเกี่ยวกับโรคติดต่อ

ข. วัสดุมีคม หรือ วัสดุที่ใช้ในการให้บริการทางการแพทย์ การวิจัยในห้องปฏิบัติการ เช่น เข็ม ใบมีด กระบอกฉีดยา สำลี ผ้าก๊อซ ผ้าต่าง ๆ ท่อยาง และอื่น ๆ ซึ่งสัมผัสหรือสงสัยว่าจะสัมผัสกับเลือด ส่วนประกอบของเลือด หรือผลิตภัณฑ์ที่ได้จากเลือด หรือสารน้ำจากร่างกายหรือวัคซีนที่ทำจากเชื้อโรคที่มีชีวิต เป็นต้น

ค. ขยะมูลฝอยอื่น ๆ ทุกประเภทที่มาจากห้องติดเชื้อร้ายแรง ห้องปฏิบัติการเชื้ออันตรายสูง

<sup>56</sup> จาก แนวทางและข้อกำหนดเบื้องต้น การลดและใช้ประโยชน์ขยะมูลฝอย, (น. 5), โดย กรมควบคุมมลพิษ, 2548, พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้ให้ความหมายของคำว่า ขยะมูลฝอย หมายถึง สิ่งเหลือใช้และสิ่งปฏิกูลที่อยู่ในรูปของแข็ง ซึ่งเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์และสัตว์ ทั้งจากการบริโภค การผลิต การขับถ่าย การดำรงชีวิตและอื่น ๆ ส่วนคำว่า สิ่งปฏิกูล หมายถึง สิ่งสกปรก ของสกปรกของเน่าเปื่อย อุจจาระหรือปัสสาวะ และหมายรวมถึงสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นสิ่งโสโครกหรือมีกลิ่นเหม็น

ในทางวิชาการจะใช้คำว่า ขยะมูลฝอย ซึ่งหมายถึง บรรดาสิ่งของที่ไม่ต้องการใช้แล้ว ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นของแข็ง จะเน่าเปื่อยหรือไม่ก็ตาม รวมตลอดถึง เถ้า ซากสัตว์ มูลสัตว์ ฟัน ละเอียด และเศษวัตถุที่ทิ้งแล้วจากบ้านเรือน ที่พักอาศัย สถานที่ต่าง ๆ รวมถึงสถานที่สาธารณะ ตลาดและโรงงานอุตสาหกรรม ขกเว้น อุจจาระ และปัสสาวะของมนุษย์ ซึ่งเป็นสิ่งปฏิกูล

### 2.5.2 ประเภทของขยะมูลฝอย

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แยกประเภทของมูลฝอยออกเป็น ดังนี้

1) จำแนกตามพิษภัยที่เกิดขึ้นกับมนุษย์และสิ่งแวดล้อม มี 2 ประเภท<sup>57</sup> คือ

(1) มูลฝอยทั่วไป (General Waste) หมายถึง มูลฝอยที่อันตรายน้อย ได้แก่ พืชเศษอาหาร เศษกระดาษ เศษผ้า พลาสติก เศษหญ้าและใบไม้

(2) มูลฝอยอันตราย (Hazardous Waste) เป็นมูลฝอยที่มีภัยต่อคนและสิ่งแวดล้อม อาจมีสารพิษ ติดไฟหรือระเบิดง่าย ปนเปื้อนเชื้อโรค เช่น ไฟแช็ก แก๊ส กระป๋องสเปรย์ ถ่านไฟฉาย แบตเตอรี่หรืออาจเป็นพวกสำลีและผ้าพันแผลจากสถานพยาบาล

2) จำแนกตามลักษณะของมูลฝอย<sup>58</sup> ดังนี้

(1) มูลฝอยเปียกหรือมูลฝอยสด (Garbage) มีความชื้นปนอยู่มากกว่าร้อยละ 50 จึงติดไฟได้ยาก ส่วนใหญ่ ได้แก่ เศษอาหาร เศษเนื้อ เศษผัก และผักผลไม้จากบ้านเรือน ร้านอาหารและตลาด รวมทั้งซากพืชและสัตว์ที่ยังไม่เน่าเปื่อย มูลฝอยประเภทนี้จะทำให้เกิดกลิ่นเหม็นเนื่องจากแบคทีเรียย่อยสลายอินทรีย์สาร นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคโดยติดไปกับแมลง หนู และสัตว์อื่นที่มาตอมหรือกินเป็นอาหาร

(2) มูลฝอยแห้ง (Rubbish) คือ สิ่งเหลือใช้ที่มีความชื้นอยู่น้อยจึงไม่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น จำแนกได้ 2 ชนิด คือ มูลฝอยที่เป็นเชื้อเพลิง เป็นพวกที่ติดไฟได้ เช่น เศษผ้า เศษกระดาษ หญ้า ไม้ กิ่งไม้แห้ง มูลฝอยที่ไม่เป็นเชื้อเพลิง ได้แก่ เศษโลหะ เศษแก้ว และเศษก้อนอิฐ

<sup>57</sup> ประเภทของขยะมูลฝอย, สืบค้นวันที่ 11 มกราคม 2557, จาก

<http://www.nectec.or.th/schoolnet/library/webcontest2003/100team/dlbs022/Cause/c5.htm>

<sup>58</sup> แหล่งเดิม.

นอกจากนี้ การแบ่งประเภทมูลฝอยโดยทั่วไปอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท<sup>59</sup> ดังนี้

1) มูลฝอยที่ย่อยสลายได้ง่าย หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “มูลฝอยเปียก” เป็นมูลฝอยที่เน่าเปื่อยได้ง่าย เช่น เศษอาหาร เศษพืชผัก เปลือกผลไม้ เป็นต้น มูลฝอยพวกนี้มีความชื้นสูงสามารถเน่าเปื่อยได้ง่ายและส่งกลิ่นเหม็นได้เร็ว

2) มูลฝอยที่ย่อยสลายได้ยาก หรือที่เรียกกันทั่วไปว่ามูลฝอยแห้ง เช่น กระดาษ ขวดพลาสติก ขวดแก้ว กระจังโลหะ เศษผ้า ขาง เป็นต้น มูลฝอยพวกนี้เน่าเปื่อยได้ยากหรืออาจไม่เน่าเปื่อยทั้งยังสามารถเลือกเอาวัสดุที่ยังมีประโยชน์กลับมาใช้ใหม่ได้อีก โดยทำการคัดแยกก่อนทิ้งอันจะช่วยทำให้ปริมาณมูลฝอยลดลง และสามารถนำไปขายสร้างรายได้ได้อีกด้วย

3) มูลฝอยอันตราย ได้แก่ สารเคมี หรือวัตถุมีพิษต่าง ๆ ที่พ้นจากสภาพใช้งานแล้ว รวมทั้งมูลฝอยติดเชื้อจากสถานพยาบาล เช่น ซากอวัยวะ ไฟฉาย ภาชนะบรรจุน้ำยาทำความสะอาดต่าง ๆ หลอดฟลูออเรสเซนต์ กากสารเคมีจากโรงงานอุตสาหกรรม ยา และสารเคมีเสื่อมสภาพ สำลี และเศษอวัยวะจากสถานพยาบาล เป็นต้น มูลฝอยพวกนี้จะต้องมีการทำลายด้วยวิธีพิเศษเพื่อลดการแพร่กระจายของเชื้อโรคและสารพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม และถูกเรียกว่าเป็นของเสียอันตราย

กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังได้แบ่งประเภทมูลฝอยไว้โดยเป็นการแบ่งประเภทมูลฝอยตามหลักเกณฑ์ทางวิชาการ<sup>60</sup> ดังนี้

“มูลฝอย” ให้นำหมายถึง มูลฝอยตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขที่เก็บ ขนหรือรวบรวมจากชุมชน แต่ไม่รวมถึงมูลฝอยติดเชื้อตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และวัสดุที่ไม่ใช่แล้วของโรงงานที่มีลักษณะและคุณสมบัติที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

“มูลฝอยทั่วไป” หมายความว่า มูลฝอยที่ย่อยสลายได้ยากหรืออาจจะย่อยสลายได้เองตามธรรมชาติ แต่ไม่คุ้มกับต้นทุนในการนำกลับมาทำเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม เช่น กล่องบรรจุนมพร้อมดื่ม โฟม ขงหรือถุงพลาสติกสำหรับบรรจุอาหารด้วยวิธีสูญญากาศ ขงหรือถุงพลาสติกสำหรับบรรจุเครื่องอุปโภคด้วยวิธีรีดความร้อน เป็นต้น

“มูลฝอยย่อยสลาย” หมายความว่า มูลฝอยที่ย่อยสลายได้เองตามธรรมชาติ หรือสามารถนำมาหมักทำปุ๋ยได้ เช่น เศษอาหาร มูลสัตว์ ซากหรือเศษของพืช ผัก ผลไม้ หรือสัตว์ เป็นต้น แต่ไม่รวมถึงซากหรือเศษของพืช ผัก ผลไม้ หรือสัตว์ที่เกิดจากการทดลองในห้องปฏิบัติการ

<sup>59</sup> จาก คู่มือกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับประชาชน เรื่อง มลพิษอื่นและของเสียอันตราย, (น. 4), กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม.

<sup>60</sup> ประกาศกรมควบคุมมลพิษเรื่องหลักเกณฑ์ทางวิชาการเกี่ยวกับคุณลักษณะของถุงพลาสติกใส่มูลฝอยและที่รองรับมูลฝอยแบบพลาสติกที่ใช้ในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ, ประกาศ ณ วันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2546.

“มูลฝอยที่ยังใช้ได้ (Recycle)” หมายความว่า มูลฝอยที่สามารถนำกลับมาทำเป็นผลิตภัณฑ์ได้ใหม่โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม เช่น เศษเหล็ก แก้ว พลาสติก กระดาษ เป็นต้น

“มูลฝอยอันตราย” หมายความว่า มูลฝอยที่ปนเปื้อน หรือมีส่วนประกอบของวัตถุ ดังต่อไปนี้

- (1) วัตถุระเบิดได้
- (2) วัตถุไวไฟ
- (3) วัตถุออกไซด์และวัตถุเปอร์ออกไซด์
- (4) วัตถุมีพิษ
- (5) วัตถุที่ทำให้เกิดโรค
- (6) วัตถุกัมมันตรังสี
- (7) วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม
- (8) วัตถุกัดกร่อน
- (9) วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง

(10) วัตถุอย่างอื่นที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรืออาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สิน เช่น หลอดฟลูออเรสเซนต์ ถ่านไฟฉาย หรือแบตเตอรี่ โทรศัพท์เคลื่อนที่ ภาชนะที่ใช้บรรจุสารกัดแมลง หรือวัชพืช กระป๋องสเปรย์บรรจุสีหรือสารเคมี เป็นต้น

กรมควบคุมมลพิษ ได้แบ่งขยะมูลฝอย ออกเป็น 5 ประเภท<sup>61</sup> ดังนี้

1) ขยะทั่วไป (General Waste) เป็นขยะจากสำนักงาน ถนนหนทาง การก่อสร้าง ได้แก่ กระดาษ เศษไม้ กิ่งไม้ ฟางข้าว แก้ว กระเบื้อง ยาง เศษอิฐ กรวด หิน ทราช ถุงพลาสติก เศษปูน เป็นต้น ขยะประเภทนี้ไม่เกิดการย่อยสลายและเน่าเหม็น การกำจัดขยะทั่วไปควรคัดแยกขยะที่สามารถนำมาใช้ใหม่ได้ก่อนการกำจัด

2) ขยะรีไซเคิล (Recyclable Waste) หรือมูลฝอยที่ยังใช้ได้ เป็นวัสดุที่เหลือใช้ของเสียบรรจุภัณฑ์ ซึ่งสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ได้ เช่น แก้ว กระดาษ กระป๋องเครื่องดื่ม เศษพลาสติก เศษโลหะ อะลูมิเนียม ขากรถยนต์ ก่อสร้างเครื่องดื่มแบบ UHT เป็นต้น โดยผนวกกระบวนการจัดการทางอุตสาหกรรม หรือนำกลับมาใช้ซ้ำได้โดยตรง

3) ขยะอินทรีย์ (Organic Waste) หรือขยะย่อยสลาย (Compostable Waste) เป็นขยะจากครัวเรือน ภัตตาคาร โรงอาหาร ตลาดสด และการเกษตรกรรม ได้แก่ เศษอาหาร เศษผัก เศษเนื้อ

<sup>61</sup> กรมควบคุมมลพิษ, 2551, สืบค้นวันที่ 11 มกราคม 2557, จาก [www.pcd.go.th](http://www.pcd.go.th)

เศษผลไม้ ซากสัตว์ มูลสัตว์ ขยะประเภทนี้จะเป็นพวกที่ย่อยสลาย และเน่าเปื่อยได้ง่าย เพราะว่าเป็นสารประกอบอินทรีย์ที่มีความชื้นค่อนข้างสูง ประกอบกับขยะประเภทนี้ มีกลิ่นเหม็น การกำจัดขยะประเภทนี้ควรพิจารณาความเป็นไปได้ในการหมักกับปุ๋ยก่อน

4) ขยะอุตสาหกรรม (Industrial Waste) เป็นเศษวัสดุที่เกิดจากการผลิตหรือขั้นตอนการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรม อาจเป็นสารอินทรีย์ที่เน่าเปื่อยซึ่งขึ้นอยู่กับชนิดของอุตสาหกรรม ซากยานพาหนะที่หมดสภาพการใช้งานหรือใช้งานไม่ได้แล้ว รวมทั้ง ชิ้นส่วนประกอบของยานพาหนะด้วย เช่น ยาง แบตเตอรี่ เป็นต้น ในการกำจัดควรพิจารณาการแยกชิ้นส่วนที่ยังสามารถนำกลับมาใช้ได้

5) มูลฝอยติดเชื้อและขยะอันตราย (Hazardous Waste) เป็นขยะจากสถานพยาบาลหรืออื่น ๆ ซึ่งต้องใช้กรรมวิธีในการทำลายเป็นพิเศษ ได้แก่ วัสดุที่ผ่านการใช้ในโรงพยาบาล แบตเตอรี่ กระป๋องสี พลาสติก फिल्मถ่ายรูป ถ่านไฟฉาย เป็นต้น การกำจัดมูลฝอยติดเชื้อจากโรงพยาบาลจะทำลายโดยการเผาในเตาเผา ส่วนขยะอันตรายอื่น ๆ ต้องดำเนินการอย่างระมัดระวัง

### 2.5.3 วิธีการจัดการขยะมูลฝอย<sup>62</sup>

การจัดการขยะมูลฝอยทั่วไป ประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

#### 1) การจัดการมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด

บุคคลหรือองค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดการมูลฝอยอาจเสนอแนะหรือกำหนดรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมในการจัดการมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด รวมทั้งการกำหนดขนาดหรือประเภทของภาชนะรองรับมูลฝอย ลักษณะการทิ้งมูลฝอย เช่น อาจให้มีการแยกมูลฝอยที่จะทิ้งออกเป็นประเภทเพื่อง่ายแก่การจัดการ บริเวณที่ให้ตั้งภาชนะหรือบริเวณให้ทิ้งมูลฝอย ในทางปฏิบัตินั้น นิยมการทิ้งมูลฝอยสองวิธีการ คือ

วิธีที่หนึ่ง เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจะต้องมีภาชนะรองรับมูลฝอยของตนเอง เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนั้นจะนำภาชนะดังกล่าวออกมาตั้งไว้หน้าบ้านตนเองเมื่อถึงเวลาที่ผู้หน้าที่เก็บขยะแจ้งไว้ เมื่อมูลฝอยถูกเก็บแล้ว ก็จะนำภาชนะนั้นกลับเข้าไปในบริเวณอาคารของตนเอง วิธีการนี้เหมาะกับอาคารที่มีบุคคลอยู่อาศัยตลอดเวลา และเป็นอาคารริมถนน หากทิ้งภาชนะรองรับมูลฝอยไว้ด้านหน้าอาคารตลอดเวลาย่อมทำให้เกิดทัศนียภาพไม่สวยงามได้ แต่ในบางพื้นที่ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจะนำภาชนะรองรับมูลฝอยตั้งไว้หน้าอาคารของตนเองตลอดเวลา เช่น บริเวณบ้านจัดสรรบางแห่ง ซึ่งเป็นการสะดวกทั้งต่อผู้เก็บมูลฝอยและเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร เพราะไม่ต้องมีการกำหนดนัดหมายว่าเมื่อใดควรจะนำภาชนะรองรับมูลฝอยมาทิ้งไว้ในภาชนะรองรับนั้นด้วยโดยไม่ต้องจ่ายค่าบริการแต่อย่างใด แต่การทิ้งภาชนะรองรับมูล

<sup>62</sup> จาก กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (น. 346 - 351), โดย อานาจ วงศ์บัณฑิต, 2550, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ฝอยไว้นอกอาคารตลอดเวลา อาจทำให้มีการกระจัดกระจายของมูลฝอยเพราะการขูดคู้ของสัตว์หรือลมพัด

วิธีที่สอง เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร หรือผู้ที่มีมูลฝอยนำมูลฝอยไปทิ้งตามจุดรวบรวมมูลฝอยต่าง ๆ ตามที่ผู้มีหน้าที่ในการจัดการเรื่องดังกล่าวกำหนดไว้ ปกติถึงรับมูลฝอยตามจุดต่าง ๆ นั้นจะมีขนาดใหญ่กว่าภาชนะรองรับมูลฝอยของอาคารแต่ละหลังตามวิธีการที่หนึ่ง เพราะถึงในแต่ละจุดนั้นต้องรองรับมูลฝอยจากอาคารบ้านเรือนหลายหลัง และถึงในแต่ละจุดหรือแต่ละท้องถิ่นก็อาจมีขนาดไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับจำนวนอาคารที่คาดว่าจะนำมูลฝอยไปทิ้งในแต่ละจุด ระยะทางระหว่างแต่ละจุด และความถี่ในการเก็บขนมูลฝอย วิธีการที่สองนี้ก่อให้เกิดความสะดวกแก่ผู้มีหน้าที่เก็บขนมูลฝอย เพราะไม่ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการเก็บรวบรวมมูลฝอยจากอาคารแต่ละหลัง ในทางตรงกันข้าม วิธีการที่สองนี้มีผลทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารสามารถนำมูลฝอยไปทิ้งตามจุดต่าง ๆ ได้ตลอดเวลา แต่ก็ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารด้านอื่นได้เช่นกัน เพราะต้องนำมูลฝอยไปทิ้งตามจุดกำหนด และหากจุดนั้นอยู่ห่างจากอาคารของตนจะทำให้เจ้าของอาคารเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการขนส่งมูลฝอยนั้นไปทิ้ง ทั้งนี้ มีข้อน่าสังเกตว่า ในปัจจุบันยังมีได้มีความนิยมในการคัดแยกมูลฝอยเอง โดยผู้ทิ้งเพื่อให้ผู้จัดการมูลฝอยเกิดความสะดวกในการดำเนินการ

## 2) การเก็บรวบรวมมูลฝอย

โดยปกติแล้วผู้มีหน้าที่เก็บรวบรวมมูลฝอยจะดำเนินการดังกล่าวตามเวลาที่ได้แจ้งให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่มีภาชนะรองรับมูลฝอย เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนั้นได้จัดเตรียมมูลฝอยไว้ ส่วนกรณีที่กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนำมูลฝอยไปทิ้งตามจุดที่กำหนดนั้น กำหนดเวลาในแต่ละวัน ที่ผู้มีหน้าที่ต้องเก็บรวบรวมมูลฝอยนั้นอาจจะไม่สำคัญมากเท่ากับความถี่ของการเก็บรวบรวมมูลฝอย กล่าวคือ ในแต่ละวันอาจจะมีการเก็บรวบรวมมูลฝอยเวลาใดก็ได้ แต่จะต้องมีความถี่ในการเก็บรวบรวมพอสมควร เพราะมิฉะนั้นแล้วเมื่อมีผู้นำมูลฝอยมาทิ้งเป็นจำนวนมาก จะทำให้มูลฝอยล้นถัง และกระจัดกระจาย

เมื่อเปรียบเทียบวิธีการเก็บรวบรวมมูลฝอยจากอาคารต่าง ๆ กับวิธีการเก็บรวบรวมจากจุดที่กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนำมูลฝอยไปทิ้งแล้ว ผู้มีหน้าที่จัดการมูลฝอยจะต้องใช้เวลาในการเก็บรวบรวมมูลฝอยจากแต่ละอาคารมากกว่าการเก็บรวบรวมจากจุดรวมที่กำหนดให้ทิ้งมูลฝอย

### 3) การขนถ่ายมูลฝอย

เมื่อได้มีการรวบรวมมูลฝอยจากจุดต่าง ๆ แล้ว ไม่ว่าจะเป็นการรวบรวมจากอาคารแต่ละหลังโดยตรง หรือจากจุดที่กำหนดให้มีการทิ้งมูลฝอยก็ตาม ขึ้นต่อไปจะเป็นการขนส่งมูลฝอยนั้นไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอย การขนส่งมูลฝอยนั้นกระทำโดยสองวิธี คือ

วิธีที่หนึ่ง การขนส่งโดยตรง

เมื่อผู้มีหน้าที่จัดการมูลฝอยได้เก็บรวบรวมมูลฝอยจากบ้านเรือนหรือแหล่งอื่น ๆ จนเต็มรถบรรทุกขยะแล้ว ก็อาจนำมูลฝอยนั้นไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอยโดยตรง

วิธีที่สอง การขนส่งโดยผ่านสถานีขนถ่าย

ในบางครั้งการให้รถบรรทุกขยะนำมูลฝอยที่เก็บรวบรวมได้ไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอยโดยตรงอาจไม่เหมาะสมหรือเสียค่าใช้จ่ายเกินไป ก็อาจให้มีการจัดตั้งสถานีขนถ่ายขยะ โดยให้รถบรรทุกนำขยะมูลฝอยไปยังยังสถานีขนถ่ายขยะก่อน หลังจากนั้นจึงให้มีการขนส่งมูลฝอยไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอยอีกทอดหนึ่ง มีปัจจัยหลายประการที่เป็นตัวกำหนดว่า ควรจะมีการจัดตั้งสถานีขนถ่ายขยะในพื้นที่ใดบ้าง ทั้งนี้ ปัจจัยที่แสดงว่าควรจะมีการจัดตั้งสถานีขนถ่ายขยะ ได้แก่ มีการทิ้งมูลฝอยโดยผิดกฎหมายในที่โล่ง หรือสถานที่ที่มีได้กำหนดไว้ให้เป็นที่ทิ้ง หรือบริเวณเก็บรวบรวมมูลฝอยอยู่ห่างจากสถานที่กำจัดมูลฝอยไม่น้อยกว่า 15 กิโลเมตร หรือรถบรรทุกขยะที่ใช้รวบรวมมูลฝอยในชุมชนนั้น ๆ มีความจุน้อยกว่า 15 ลูกบาศก์เมตร หรือมีความหนาแน่นของบ้านเรือนต่ำ

เมื่อมีจำนวนภาชนะรองรับมูลฝอยขนาดกลางในย่านพาณิชย์เพิ่มขึ้นจำนวนมากเมื่อปรากฏปัจจัยข้างต้นในชุมชนใด ย่อมมีแนวโน้มว่า ต้นทุนในการเก็บรวบรวมมูลฝอยจากอาคารหรือแหล่งทิ้งมูลฝอยของชุมชนนั้นแล้วขนส่งไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอยโดยตรงสูงกว่าการขนส่งมูลฝอยไปยังสถานีขนถ่ายขยะก่อนแล้วจึงขนส่งต่อไปยังสถานที่กำจัดขยะ เช่น กรณีที่มีความหนาแน่นของบ้านเรือนต่ำ มีความจำเป็นต้องส่งรถบรรทุกขนาดเล็กหลายคันไปรวบรวมมูลฝอยตามจุดต่าง ๆ กัน ซึ่งมีความสะดวกรวดเร็วกว่าการส่งรถบรรทุกขนาดใหญ่ไปทุกจุด แต่การให้รถบรรทุกขนาดเล็กทุกคันซึ่งบางคันก็มีขยะไม่เต็มคันนำมูลฝอยไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอยโดยตรงซึ่งอยู่ห่างไกลย่อมเป็นการสิ้นเปลืองกว่าการให้รถบรรทุกขนาดใหญ่ซึ่งบรรทุกมูลฝอยเต็มคันจากสถานีขนถ่ายขยะ แล้วขนส่งมูลฝอยไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอย

### 4) การกำจัดมูลฝอย

การกำจัดมูลฝอยนั้นอาจกระทำได้ 4 วิธี ดังต่อไปนี้

### 1. การเทกองกลางแจ้ง (open dumping)

การกำจัดมูลฝอยโดยการเทกองกลางแจ้งนั้นเป็นวิธีการง่ายแก่การดำเนินการ เพราะมีค่าใช้จ่ายเทคโนโลยีและเงินทุนมากแต่อย่างไรก็ตาม เพียงนำมูลฝอยไปกองทิ้งบริเวณที่จัดไว้เป็นที่กำจัดมูลฝอย หลังจากนั้นปล่อยให้มูลฝอยมีการย่อยสลายตามธรรมชาติ วิธีการดังกล่าวจึงได้กระทำกันมานานแล้ว โดยหน่วยงานท้องถิ่นต่าง ๆ องค์กรใด การเทกองกลางแจ้งนั้นเป็นวิธีการกำจัดมูลฝอยที่ไม่ถูกสุขลักษณะอย่างเช่นการกำจัดมูลฝอยวิธีอื่นซึ่งจะกล่าวต่อไป

### 2. การฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะ (sanitary landfill)

การฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะนั้นเป็นการนำมูลฝอยไปทิ้งยังบริเวณพื้นที่ที่เตรียมไว้ โดยมีการเคลือบและบดอัดมูลฝอยให้แน่นกับพื้น และทำการฝังกลบด้วยดิน หลังจากนั้นปล่อยให้มูลฝอยย่อยสลายโดยจุลินทรีย์ตามธรรมชาติ เมื่อมีการย่อยสลายเกิดขึ้นจะทำให้มีการยุบตัวของมูลฝอยและก่อให้เกิดก๊าซมีเทนในบริเวณฝังกลบ

การฝังกลบมูลฝอยด้วยวิธีนี้จะต้องหาพื้นที่ฝังกลบที่เหมาะสมในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพิจารณาจากด้านวิศวกรรม สังคม เศรษฐกิจ หรือสิ่งแวดล้อม เช่น พื้นที่จะต้องไม่มีปัญหาน้ำท่วมเป็นประจำ ดินมีคุณสมบัติที่น้ำซึมได้น้อย พื้นที่จะต้องไม่ลาดเอียงมาก ชั้นล่างของมูลฝอยจะต้องอยู่ห่างจากระดับน้ำใต้ดิน พร้อมทั้งจะต้องมีวิธีการป้องกันการรั่วซึมของน้ำจากบริเวณฝังกลบไปยังแหล่งน้ำใต้ดิน หรือแหล่งน้ำผิวดิน นอกจากนี้ บริเวณฝังกลบไม่ควรเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงในการเพาะปลูก หรือมีได้มีแผนการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยของประชาชน เพราะน้ำและกลิ่นจากพื้นที่ฝังกลบอาจสร้างความเสียหายหรือความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนผู้อยู่ข้างเคียงได้ นอกจากนี้ ขนาดของพื้นที่ควรสามารถรองรับมูลฝอยไม่น้อยกว่า 15 ปี

### 3. การหมักทำปุ๋ย (compositing)

การหมักทำปุ๋ย ได้แก่ การนำมูลฝอยไปหมักโดยอาศัยจุลินทรีย์ช่วยย่อยสลายภายใต้ความชื้น อุณหภูมิ ปริมาณออกซิเจน และสารอื่นที่เหมาะสมเพื่อให้ได้แร่ธาตุที่ค่อนข้างคงตัวค่อนข้างแห้ง และมีสารอาหารที่เหมาะสมสำหรับบำรุงดิน การหมักทำปุ๋ยสามารถลดมูลฝอยได้ประมาณร้อยละ 35-65 และทำลายเชื้อโรคบางชนิดได้เนื่องจากการหมักจะมีอุณหภูมิระหว่าง 50-70 องศาเซลเซียส

### 4. การเผาในเตาเผา (incineration)

การนำมูลฝอยเผาในเตาเผาซึ่งใช้ความร้อนสูงเป็นวิธีการกำจัดมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ เพราะสามารถลดปริมาณมูลฝอยได้ถึงร้อยละ 70-90 และยังสามารถลดกลิ่นเหม็นจากมูลฝอยได้อีกด้วย นอกจากนี้พลังงานความร้อนที่เกิดจากการเผาไหม้ยังสามารถนำมาผลิตกระแสไฟฟ้าได้อีกด้วย แต่ในขณะเดียวกันการเผาไหม้ในเตาเผาทำให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ น้ำ ฝุ่น สาร



และก๊าซอื่นตามชนิดของมูลฝอยที่ถูกเผา ด้วยเหตุนี้ จะต้องมีการติดตั้งอุปกรณ์ควบคุมการปล่อยหรือระบายสิ่งต่าง ๆ จากเตาเผาเพื่อป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม

ถ้าพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นเรื่องแหล่งน้ำผิวดิน น้ำใต้ดิน อากาศ กลุ่มแมลง และสัตว์พาหะนำโรคแล้ว การใช้เตาเผาก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้แก่ มลพิษทางอากาศเท่านั้นถ้าไม่ป้องกันให้ดี ส่วนวิธีการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อรองลงมาได้แก่ การหมักทำปุ๋ย การฝังกลบ และที่ก่อปัญหามากที่สุด ได้แก่ การเทกองกลางแจ้ง แต่หากพิจารณาถึงการลงทุน การดำเนินการ การบำรุงรักษา และความรู้ของบุคลากรแล้ว ระบบเตาเผาจะใช้เงินทุนและความรู้ของบุคลากรมากที่สุด รองลงมาได้แก่ การหมักทำปุ๋ย การฝังกลบ และการเทกองกลางแจ้ง ซึ่งเกือบจะไม่ต้องลงทุนสิ่งใดนอกจากการจัดเตรียมที่ทิ้งมูลฝอยเท่านั้น

#### 2.5.4 ความเสียหายอันเกิดจากขยะมูลฝอย

ความเสียหายอันเกิดจากขยะมูลฝอยอาจเกิดได้ใน 4 ลักษณะสำคัญ<sup>63</sup> คือ

1. มลพิษทางอากาศ ในปัจจุบันส่วนหนึ่งเกิดจากขยะมูลฝอยที่ทิ้งหรือตกเรี่ยราดอยู่ตามที่ต่าง ๆ รวมทั้งการทิ้งขยะตามสถานที่ทิ้งขยะกลางแจ้งที่ราชการส่วนท้องถิ่น ได้จัดไว้ด้วย ยิ่งขยะมูลฝอยมีปริมาณมากเท่าใด กลิ่นเน่าเหม็นย่อมมีความรุนแรงและอยู่นานมากเท่านั้น กลิ่นเหม็นดังกล่าวมิใช่ว่าจะเกิดจากการทิ้งขยะมูลฝอยเป็นเทกองกลางแจ้งเท่านั้น แม้แต่การใช้วิธีฝังกลบหรือหมักทำปุ๋ยก็ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นได้เช่นกัน เพียงแต่อาจมีกลิ่นเหม็นน้อยกว่า เพราะการฝังกลบหรือหมักทำปุ๋ยได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาเคมีในกองขยะมูลฝอยและผลิตภัณฑ์ก๊าซบางชนิดออกมา กลิ่นเหม็นดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนผู้อาศัยอยู่ใกล้เคียง รวมทั้งผู้สัญจรไปมาในบริเวณนั้นด้วย ส่วนการกำจัดขยะโดยวิธีใช้เตาเผา นั้นอาจจะไม่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นมากเช่นวิธีการอื่น ๆ แต่การเผาขยะมูลฝอยก็ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศได้ เพราะการเผาทำให้เกิดก๊าซบางชนิดและฝุ่น ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของบุคคล และถือว่าเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อยู่ข้างเคียงอย่างหนึ่ง

2. มลพิษทางน้ำ กองขยะมูลฝอยเป็นแหล่งที่มาของมลพิษทางน้ำได้ เพราะน้ำเสียจากกองขยะมูลฝอยสามารถก่อให้เกิดการเน่าเหม็นในแหล่งรองรับน้ำดังกล่าว ในขณะที่เวกกันสารพิษหรือโลหะหนักต่าง ๆ ที่อยู่ในกองขยะมูลฝอยก็อาจถูกชะล้างและก่อให้เกิดการปนเปื้อนในแหล่งรองรับน้ำเสียจากกองขยะมูลฝอยนั้น แหล่งน้ำที่ควรจะได้รับบริการคุ้มครองเป็นพิเศษ ได้แก่ แหล่งน้ำใต้ดิน เพราะเมื่อใดที่มีการปนเปื้อนของแหล่งน้ำใต้ดินแล้ว จะต้องใช้เวลานานและเสียค่าใช้จ่ายสูงมากในการจัดการปนเปื้อนดังกล่าว

<sup>63</sup> กฎหมายสิ่งแวดล้อม. (น. 373 - 374). เล่มเดิม.

3. การเพิ่มจำนวนของแมลงและสัตว์บางชนิด บริเวณใดที่มีการทิ้งขยะมูลฝอยอย่างไม่ถูกสุขลักษณะ ก็มักมีการเพิ่มจำนวนของแมลงหรือสัตว์บางชนิดที่อาศัยอยู่กับกองขยะมูลฝอยนั้น แมลงและสัตว์เหล่านี้นอกจากจะก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้อยู่ใกล้เคียงแล้ว อาจเป็นพาหะนำโรคบางชนิดได้

4. ทัศนียภาพไม่สวยงาม (visual pollution) ปัญหาจากกองขยะมูลฝอยมิใช่จำกัดอยู่แต่เพียงมลพิษทางอากาศหรือน้ำเท่านั้น แต่ยังก่อให้เกิดภาพไม่สวยงามแก่บริเวณที่อยู่ใกล้เคียง ทัศนียภาพไม่สวยงามนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อราคาทรัพย์สินในบริเวณดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ เพราะประชาชนส่วนใหญ่คงไม่ประสงค์จะซื้อที่ดินบริเวณใกล้เคียงกับกองขยะมูลฝอยเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือใช้ทำประโยชน์อย่างอื่น

### บทที่ 3

## กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย และต่างประเทศ

ภายใต้แผนนโยบายการพัฒนาของประเทศไทยในช่วงระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา จนถึงปัจจุบัน เป็นการพัฒนาที่เน้นภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก แผนนโยบายดังกล่าวได้ส่งผลให้ ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านปัญหาความเสื่อมโทรมของ สิ่งแวดล้อม รวมไปถึงการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างภาคอุตสาหกรรมที่กำลังขยายตัว กับ ภาคอุตสาหกรรมของชุมชนดั้งเดิม ปัญหาดังกล่าวได้สร้างความสูญเสียเป็นอย่างมากในระบบ เศรษฐกิจและระบบนิเวศ ตลอดจนการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ เกิดขึ้นจากแนวคิดการใช้ทรัพยากรและการดำเนินชีวิตที่ไม่ถูกต้อง ขาดความรอบคอบ ขาดกลไก ทางกฎหมายที่มีความเหมาะสม เป็นธรรม และสร้างความสมดุลในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรที่มี อยู่อย่างจำกัด

ปัญหาขยะมูลฝอยเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางต่อคนในสังคมไม่ว่า ในชนบทหรือในเมือง รวมทั้งกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทำลายระบบนิเวศ จึงเป็นหน้าที่หลักของ รัฐที่จะต้องเข้ามาควบคุมและบริหารจัดการ โดยอาศัยกฎหมายเป็นตัวกำหนดในการบังคับและ ดำเนินการ สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทยในปัจจุบันมี 2 ลักษณะ คือ กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด ห้ามทิ้งขยะมูลฝอยในที่ห้ามและอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อม และอีกลักษณะหนึ่ง คือ กฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของผู้รับผิดชอบในการกำจัดขยะ มูลฝอย

ส่วนการจัดการขยะมูลฝอยในบริบทสากลเริ่มจากการที่องค์การสหประชาชาติ ได้จัดการประชุมสุดยอดว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Human Environment) ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ในปี พ.ศ. 2515 ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เข้ามามีบทบาท ในกระแสการพัฒนาของสังคมโลก ผลจากการประชุมทำให้ทั่วโลกหันมาให้ความสนใจเรื่อง สิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง โดยปี พ.ศ. 2535 ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในแผนแม่บทโลกเพื่อการ พัฒนาที่ยั่งยืนหรือแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ในการประชุมสุดยอดของโลกด้านสิ่งแวดล้อม

(Earth Summit) ณ นครริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล ซึ่งประเทศสมาชิกต้องตระหนักถึงปัญหา ด้านสิ่งแวดล้อมและเห็นความสำคัญที่จะต้องร่วมกันพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้เกิดขึ้นในโลก<sup>64</sup> ดังนั้น ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยของ ประเทศไทยและการจัดการขยะมูลฝอยของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา สหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น

### 3.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย

#### 3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การจัดการขยะมูลฝอยเป็นการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งในบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ ผ่าน ๆ มา โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการกระทำอัน เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและก่อให้เกิดมลพิษไว้ชัดเจนในมาตราต่าง ๆ ได้แก่

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่ อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่ เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อ นำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมี ผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ (มาตรา 57)

บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิ อนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 66)

สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่

<sup>64</sup> จาก แนวคิดและการจัดการขยะมูลฝอยของนานาประเทศ, สืบค้นเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2557, จาก <http://203.155.220.174/modules.php?name=News&file=article&sid=43>

ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง (มาตรา 67)

บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พักผ่อน และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 73)

รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

รวมทั้งการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ มาตรา 290 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

4. การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยได้กำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งหมายรวมถึงการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเพื่อกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จากพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 3.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย

1) กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอย

ก. พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรศักดิ์ส่วนภูมิภาคและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 16 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองโดยกำหนดให้มีหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย มาตรา 17 ภายใต้งบบังคับมาตรา 16 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งรวมถึงหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม และมาตรา 18 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ภายใต้งบบังคับมาตรา 16 และมาตรา 17

ข. การพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อม มีหลักการคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะและการอนามัยสิ่งแวดล้อมหรือการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมซึ่งครอบคลุมทั้งกิจกรรมการกระทำทุกอย่างและกิจการประเภทต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน ตั้งแต่ระดับครัวเรือน ชุมชน ตลอดจนกิจการหาบเร่ แผงลอย สถานที่จำหน่ายอาหาร ตลาดสด กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทต่าง ๆ อีกหลายประเภท รวมทั้งการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ กฎหมายกำหนดให้กระจายอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยให้ราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นซึ่งสามารถใช้บังคับในท้องถิ่นนั้นได้ และให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมดูแลโดยการออกคำสั่งให้แก้ไขปรับปรุงการอนุญาตหรือไม่อนุญาต การสั่ง พักใช้ หรือการเพิกถอนใบอนุญาต รวมทั้งการเปรียบเทียบคดี เป็นต้น

กำหนดให้มีเจ้าพนักงานสาธารณสุข เป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจในการตรวจตราให้คำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในด้านวิชาการ รวมทั้งเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการวินิจฉัย สั่งการหรือออกคำสั่ง เป็นต้น

กำหนดให้มีคณะกรรมการสาธารณสุข กำกับดูแล และให้การสนับสนุนการปฏิบัติการของราชการส่วนท้องถิ่น โดยการเสนอแนะแผนงาน นโยบาย และมาตรการด้านสาธารณสุข

รวมทั้งการออกกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และให้อธิบดีกรมอนามัยมีอำนาจออกคำสั่งได้ในกรณีที่เป็นอันตรายร้ายแรงและจำเป็นต้องแก้ไขโดยเร่งด่วนด้วย

นอกจากนี้ ให้สิทธิแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการที่ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเห็นว่าไม่เป็นธรรมหรือไม่ถูกต้อง มีสิทธิที่ยื่นคำอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ และในกรณีที่แจ้งเจ้าพนักงานตามกฎหมายแล้วไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ เจ้าพนักงานนั้นอาจมีความผิดฐานละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญาได้

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดว่า การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น<sup>65</sup> ทั้งนี้ ราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น<sup>66</sup>

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น บุคคลอื่นที่ประสงค์จะดำเนินการเช่นนั้นจะต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา 19 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น” มาตรา 19 นี้จะไม่ใช้แก่บุคคลที่กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เพราะในกรณีดังกล่าว ราชการส่วนท้องถิ่นยังมีความรับผิดชอบในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลโดยตรง แต่กรณีที่บุคคลใดจะดำเนินการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเองโดยมิได้อยู่ในความควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น บุคคลนั้นจะต้องได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19

การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอยโดยบุคคลอื่นที่จะต้องได้รับใบอนุญาตนั้น จะต้องเป็นการทำเป็นธุรกิจ หรือมีการคิดค่าบริการ เช่น การบริการรับเก็บมูลฝอยตามบ้านเรือน โดยเรียกเก็บค่าบริการจากเจ้าของบ้าน ไม่ว่าจะเก็บเป็นรายเดือน หรือต่อครั้งก็ตาม หากดำเนินการโดยไม่ได้รับอนุญาตจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 71 สาเหตุที่ต้องมีการควบคุมการดำเนินงานโดยให้ขอใบอนุญาตก็น่าจะ

<sup>65</sup> มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

<sup>66</sup> มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535



เป็นเพราะการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้นอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อยู่ใกล้เคียง รวมทั้งเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมได้ หากดำเนินการโดยไม่ถูกสุขลักษณะ<sup>67</sup>

ค. พระราชบัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

นอกจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการมูลฝอยแล้ว กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทก็กล่าวถึงอำนาจเช่นนั้นไว้โดยเฉพาะ ดังนี้

1) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด<sup>68</sup>

เดิมมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2489 กำหนดให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ตลอดจนการรักษาถนน ทางเดินและที่สาธารณะ แต่ภายหลังกฎหมายฉบับดังกล่าวถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งมาตรา 45 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดไว้ ดังนี้

“องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ต่อไปนี้

- (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (3) สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาพตำบล
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>67</sup> กฎหมายสิ่งแวดล้อม. (น. 359 - 360). เล่มเดิม.

<sup>68</sup> แหล่งเดิม. (น. 355 - 357).

(9) จัดทำกิจกรรมอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

## 2) เทศบาล

การจัดการขยะมูลฝอย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตเทศบาล รวมทั้งจะต้องคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการ มอบหมายด้วย<sup>69</sup>

ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลนครก็มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล และอาจดำเนินการใด ๆ ในเขตของตนเพื่อปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่นได้อีกด้วย<sup>70</sup>

## 3) องค์การบริหารส่วนตำบล

ในส่วนของการจัดการขยะมูลฝอย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งจะต้องคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายด้วย<sup>71</sup>

## 4) กรุงเทพมหานคร

ในส่วนของการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครไว้โดยตรง แต่กำหนดว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขต กรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้ ได้แก่ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ และการพัฒนาและอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อม<sup>72</sup>

## 5) เมืองพัทยา

<sup>69</sup> มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

<sup>70</sup> มาตรา 54 และมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

<sup>71</sup> มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

<sup>72</sup> มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

การจัดการขยะมูลฝอย เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย รวมไปถึงการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติและ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองในเขตเมืองพัทยา<sup>73</sup>

การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ดังนั้น ในการจัดการมูลฝอยนั้นราชการส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการเองทั้งหมดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นการเก็บรวบรวม การขนส่ง หรือการกำจัดมูลฝอย ส่วนวิธีการเก็บรวบรวม การขนหรือการกำจัด ขึ้นอยู่กับราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ว่าจะเห็นสมควรดำเนินการอย่างไร หากราชการส่วนท้องถิ่นไม่ประสงค์จะจัดการมูลฝอยด้วยตนเอง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการภายใต้ข้อตกลงร่วมกันก็ได้ แต่ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวม รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวง โดยคำแนะนำของคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการร่วมกันได้ หรืออาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการแทนภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น หรืออาจอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยก็ได้<sup>74</sup> ดังนั้น จึงแบ่งการดำเนินการ เป็นดังนี้

- (1) ราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเอง
  - (2) ราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นภายใต้ข้อตกลงร่วมกัน
  - (3) ราชการส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการ โดยอยู่ในความควบคุมดูแลของตน เช่น เทศบาลอาจจ้างให้บริษัทเอกชนทำการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยจากบ้านเรือนต่าง ๆ แล้วขนส่งไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอยของเทศบาล เป็นต้น ซึ่งเทศบาลต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยของบริษัทเอกชนนั้น และหากมีความเสียหายใด ๆ เกิดจากการเก็บขนขยะมูลฝอยนั้น เทศบาลต้องรับผิดชอบเหมือนเช่นเทศบาลดำเนินการเก็บรวบรวมและขนส่งขยะมูลฝอยเอง
  - (4) ราชการส่วนท้องถิ่นอนุญาตให้บุคคลใดดำเนินการจัดการขยะมูลฝอย กล่าวคือผู้ที่ได้รับการอนุญาตมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการเก็บรวบรวม ขนส่ง และกำจัดขยะมูลฝอย
- 2) ข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย

<sup>73</sup> มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

<sup>74</sup> มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม โดย พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550)

เนื่องจากการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลประกอบด้วยขั้นตอนและรายละเอียดจำนวนมาก จึงมีการอนุญาตให้แต่ละท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดท้องถิ่นของตนเองเพื่อจัดการเรื่องดังกล่าวในรายละเอียด โดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 20 บัญญัติว่า

เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

(1) ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยนอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้

(2) กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชน

(3) กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุจริตขณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น ๆ

(4) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือบุคคลอื่นที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้ดำเนินการแทน ในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ การจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องด้วยสุจริตขณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>75</sup>

(5) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 ปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการขั้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 จะพึงเรียกเก็บได้

(6) กำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุจริตขณะ

นอกจากราชการส่วนท้องถิ่นจะอาศัยอำนาจตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นตนเองแล้ว ราชการส่วนท้องถิ่นก็อาจอาศัยกฎหมายฉบับอื่นเพื่อออกข้อกำหนด ได้แก่

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้อำนาจแก่เทศบาลในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้ 1) เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ 2) เมื่อมีกฎหมายให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ ดังนั้น เมื่อเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แล้ว เทศบาลจึงมีอำนาจในการตราเทศบัญญัติในเรื่องดังกล่าวได้

<sup>75</sup> มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นนี้อย่างกว้างขวาง เพราะมาตรา 45 (1) ให้อำนาจในการตราข้อบังคับโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย หากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดยินยอมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการจัดการมูลฝอยแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมสามารถตราข้อบังคับของตนเองในเรื่องดังกล่าวได้

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 วรรคแรก บัญญัติว่า “องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อใช้ในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินห้าร้อยบาท”

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 97 ให้สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 70 ให้อำนาจเมืองพัทยาในการตราข้อบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่เมืองพัทยาได้ ดังนั้น เมืองพัทยาจึงสามารถตราข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลได้ เนื่องจากอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

นอกจากนี้ เมืองพัทยาอาจให้บริการแก่บุคคล หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีค่าตอบแทนได้เมื่อบริการนั้น โดยปกติเป็นบริการที่มีค่าตอบแทน<sup>76</sup> และเนื่องจากการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ไม่ว่าจะเป็นการเก็บรวบรวม ขนส่ง และกำจัด เป็นกิจการที่มีค่าตอบแทนสำหรับการบริการ ดังนั้น เมืองพัทยาจึงสามารถกำหนดและเรียกเก็บค่ากำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลได้ หรืออาจมอบกิจการดังกล่าวให้บุคคลอื่นทำหรือเข้าร่วมกับบุคคลอื่นในการทำกิจกรรมดังกล่าวก็ได้ โดยผู้ทำกิจกรรมนั้นมีสิทธิเรียกค่าตอบแทนหรือค่าบริการแทนเมืองพัทยาได้ ทั้งนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา และรัฐมนตรีก่อน ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกระทำการดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติ ทั้งนี้ ข้อบัญญัติดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะที่อาจเป็นผลให้ประชาชนผู้ใช้หรือรับบริการต้องเสียค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายอื่นที่สูงขึ้น<sup>77</sup>

<sup>76</sup> มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

<sup>77</sup> มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

### 3.1.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการห้ามทิ้งขยะมูลฝอย

#### 1) พระราชบัญญัติรักษาคลอง รัตนโกสินทร์ศก 121

มาตรา 6 “ถ้าหากว่าสามารถจะทำได้อย่างอื่นแล้ว ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดเอาหยากเยื่อ ฝุ่น ฝอย หรือสิ่งโสโครกเททิ้งลงในคลอง และห้ามมิให้เททิ้งสิ่งของดังกล่าวมาแล้วลงในทางน้ำ ลำคู ซึ่งเลื่อนไหลมาลงคลองได้ ถ้าผู้ใดกระทำผิดต่อมาตรานี้ ให้ปรับผู้นั้น 20 บาท หรือจำคุกไม่เกิน เดือนหนึ่ง หรือทั้งจำทั้งปรับ”

การที่กฎหมายกำหนดเป็นข้อยกเว้นว่า ถ้าหากว่าสามารถจะทำอย่างอื่นได้แล้ว ทำให้ไม่สอดคล้องกับแนวความคิดในการที่จะส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน เพราะสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเพิ่มจำนวนของประชากรในปัจจุบันมีความแตกต่างกับในสมัยรัชกาลที่ 5 หากให้มีการเททิ้งขยะ สิ่งโสโครกลงในลำคลองได้ก็จะทำให้เป็นผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ในปัจจุบันไม่พบว่ามีกรนำกฎหมายนี้มาใช้บังคับแล้ว เนื่องจากบทบัญญัติหลายมาตราไม่สอดคล้องกับสภาพในปัจจุบัน เช่น บทลงโทษของการฝ่าฝืนตามกฎหมายดังกล่าว เป็นต้น

#### 2) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

มาตรา 119 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิภูลใด ๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดความตื่นเงิน ตกตะกอน หรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย”

แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะ มิได้ห้ามการทิ้ง “มูลฝอย” โดยตรงลงในลำน้ำ แต่การทิ้งหิน กรวด ทราย ดิน โคลน และสิ่งของ ก็ถือได้ว่าเป็นการทิ้งมูลฝอยได้เช่นกัน ทั้งนี้ การทิ้งที่จะเป็นความผิดนั้นจะต้องเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอน หรือสกปรกในลำน้ำที่เป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หากเป็นลำน้ำเล็ก ๆ ที่ประชาชนมิได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน การทิ้งดังกล่าวย่อมไม่เป็นความผิดบทบัญญัตินี้

#### 3) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการห้ามทิ้งขยะมูลฝอย คือ ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืช เศษถ่าน หรือสิ่งปฏิภูลลงในทางน้ำชลประทาน หรือทำน้ำให้เป็นอันตรายแก่การเพาะปลูก หรือการบริโภค ห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติ หรือสารเคมีเป็นพิษ

ลงในทางน้ำชลประทาน จนอาจทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภค อุปโภค หรือสุขอนามัย (มาตรา 28) เห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้มุ่งถึงการที่จะป้องกันมิให้เกิดมลพิษในทางน้ำชลประทานโดยตรง

#### 4) ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญามีได้มีบทบัญญัติซึ่งห้ามการทิ้งมูลฝอยไว้อย่างชัดเจน แต่มีบทบัญญัติบางมาตราซึ่งตีความได้ว่าเป็นการห้ามทิ้งมูลฝอย เช่น การทำให้เกิดปฏิกรูณแก่น้ำอย่างหนึ่ง ได้แก่ การทิ้งขยะมูลฝอยอันทำให้เกิดการเน่าเสียของน้ำ มีความผิดตาม มาตรา 380 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดทำให้เกิดปฏิกรูณแก่น้ำในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำอันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” หรือกรณีการทิ้งซากสัตว์ซึ่งก็ถือเป็นการทิ้งมูลฝอยประเภทหนึ่ง มีความผิดตามมาตรา 396 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดทิ้งซากสัตว์ซึ่งอาจเน่าเหม็นในหรือริมทางสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท”

#### 5) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

ในเขตอุทยานแห่งชาตินั้น ห้ามการทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่าง ๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้นตามมาตรา 16 (18) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หากผู้ใดกระทำการดังกล่าวจะต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาทตามมาตรา 27

#### 6) พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526

กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่ป้องกันการก่อให้เกิดมลพิษแก่คลองประปา คือ ห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ หรือระบายหรือทำให้น้ำโสโครกลงไปในคลองประปา คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ (มาตรา 14) และ ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งซากสัตว์ ขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกรูณลงในเขตคลองประปา คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ (มาตรา 15)

#### 7) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการห้ามทิ้งขยะมูลฝอย คือ กรณีการห้ามทิ้งขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกรูณ น้ำเสีย น้ำโสโครก รวมทั้งเศษหิน ดิน ทรายและสิ่งอื่นในเขตทางหลวง และการกระทำการอย่างอื่นอันเป็นสาเหตุให้มูลฝอย สิ่งปฏิกรูณ เศษหิน ดิน ทรายตกหล่นบนทางจราจรหรือไหล่ทาง (มาตรา 45)

#### 8) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติหลายมาตราที่เกี่ยวข้องกับการห้ามทิ้งขยะมูลฝอย โดยเฉพาะหมวด 1 การรักษาความสะอาดในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ หมวด 2 การดูแล

รักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในถนนและสถานสาธารณะ และหมวด 3 การห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ ได้แก่

1. เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินที่จะมีความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินที่วางกระถางต้นไม้บนทางเท้าหรือปลูกต้นไม้ที่บริเวณภายนอกอาคารที่ดินเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองและปล่อยให้ต้นไม้นั้นเหี่ยวแห้งหรือมีสภาพกรุกรัง หรือปล่อยให้สิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในกระถางต้นไม้หรือที่บริเวณภายนอกอาคาร และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินปล่อยให้ต้นไม้นั้นเหี่ยวแห้งหรือมีสภาพกรุกรัง หรือปล่อยให้สิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในบริเวณที่ดินของตน จนมีสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ (มาตรา 8)

2. เจ้าของรถซึ่งใช้บรรทุกสัตว์ กรวด หิน ดิน เลน ทราย สิ่งปฏิกูลมูลฝอยหรือสิ่งอื่นใด ต้องจัดให้รถนั้นอยู่ในสภาพที่ป้องกันมิให้มูลสัตว์หรือสิ่งดังกล่าวตกลง รั่วไหล ปลิว ฟุ้งกระจายลงบนถนนในระหว่างที่ใช้นั้น รวมทั้งต้องป้องกันมิให้น้ำมันจากรถรั่วไหลลงบนถนน ถ้ามีกรณีดังกล่าวตามวรรคหนึ่งเกิดขึ้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานจราจรหรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจรมีอำนาจสั่งให้ผู้ขับขี่นำรถไปที่สถานีตำรวจ ที่ทำการขนส่งหรือสำนักงานขององค์การปกครองท้องถิ่นและยึดรถนั้นไว้จนกว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองรถจะชำระค่าปรับ (มาตรา 13) ส่วนผู้ขับขี่รถที่มีลักษณะดังกล่าวจะเป็นความผิดตามมาตรา 55 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ผู้ขับขี่ซึ่งบรรทุกมูลสัตว์ กรวด หิน ดิน เลน ทราย มูลฝอย หรือมีน้ำมันและวัตถุดังกล่าวได้ตกลง รั่วไหล ปลิว ฟุ้งกระจาย หรือรั่วไหลลงบนถนน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามพันบาท”

3. ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้ง วาง หรือกองซากยานยนต์บนถนนหรือสถานสาธารณะ (มาตรา 18)

4. ห้ามมิให้ผู้ใดตั้ง วาง หรือกองวัตถุใด ๆ บนถนน เว้นแต่เป็นการกระทำในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนดด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร (มาตรา 19)

5. ห้ามมิให้ผู้ใดเท หรือทิ้งกรวด หิน ดิน เลน ทราย หรือเศษวัตถุก่อสร้างลงในทางน้ำหรือกองไว้ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้วัตถุดังกล่าวไหลหรือตกลงในทางน้ำ (มาตรา 20)

5. ห้ามมิให้ผู้ใดบ้วนหรือถ่มน้ำลาย เสมหะ บ้วนน้ำหมาก สั่งน้ำมูก เทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ ลงบนถนน หรือบนพื้นรถหรือพื้นเรือโดยสาร หรือทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในสถานสาธารณะนอกอาณาเขตหรือที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้ (มาตรา 31)

6. ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยลงบนที่สาธารณะหรือปล่อยให้สิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่ดินของตนในสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ (มาตรา 32)



มาตรา 31 และมาตรา 32 เป็นการห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในสถานสาธารณะ หรือที่สาธารณะ เว้นแต่ราชการส่วนท้องถิ่นจะได้จัดที่ไว้ไว้เพื่อการนั้น รวมทั้งกำหนดให้เจ้าของ ที่ดินต้องป้องกันมิให้มีสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในที่ของตนที่อาจเห็นได้จากที่สาธารณะเพื่อให้เกิด ความเรียบร้อยและสวยงาม

7. ห้ามมิให้ผู้ใดเท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครก หรือสิ่งอื่นใดลงบนถนน หรือในทางน้ำ (มาตรา 33) กรณีนี้เป็นการห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยลงในทางน้ำ แต่กฎหมายนี้ ได้กำหนดข้อยกเว้นสำหรับเรือหรือเรือแพซึ่งอยู่ในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้จัดสวมหรือ ที่รองรับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

#### 3.1.4 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตราย

##### 1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติขึ้น เพื่อป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ดินเสีย น้ำเน่า อากาศเป็นพิษ ป่าไม้ ต้นน้ำ ลำธารถูกทำลาย โดยส่งเสริมประชาชน และองค์กรเอกชน ให้มีส่วนร่วมในการ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และ ราชการส่วนท้องถิ่นและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบ กำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ และหน้าที่ความ รับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษตลอดจนให้มีกองทุนสิ่งแวดล้อม การบังคับใช้ กฎหมายฉบับนี้ จึงเป็นการวางกรอบนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานคุณภาพ สิ่งแวดล้อม การวางแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม การประกาศเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครอง สิ่งแวดล้อม การกำหนดให้โครงการขนาดใหญ่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อม

กฎหมายกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษใดซึ่งมีหน้าที่ตาม กฎหมายนี้หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัด น้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียอย่างอื่น มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการ ในเรื่องการลดอากรนำเข้าอุปกรณ์บำบัดของเสียเหล่านั้น รวมทั้งนำผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญ จากต่างประเทศเข้ามาติดตั้งควบคุมหรือดำเนินงานระบบบำบัดของเสียได้ด้วย

กฎหมายกำหนดให้จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้น<sup>78</sup> เพื่อใช้จ่ายในกิจการที่ระบุไว้ใน มาตรา 23 ซึ่งรวมถึง ระบบกำจัดของเสียรวมทั้งส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นลงทุนและ

<sup>78</sup> มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ดำเนินงาน หรืออาจให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจที่ต้องการจัดให้มีระบบกำจัดของเสีย สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของตงกู๋ยิม หรือให้เอกชนที่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบกำจัดของเสียหรือบุคคลที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการกำจัดของเสีย กู๋ยิม นอกจากนี้ในมาตรา 23 (4) บัญญัติขอบเขตการให้เงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดที่ เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร และ โดยความเห็นของคณะกรรมการของสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

คณะกรรมการควบคุมมลพิษ มีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการเสนอแผนปฏิบัติการ เพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ เสนอความเห็นในการแก้ไข เพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมป้องกัน ลดหรือขจัดมลพิษ เสนอความเห็น เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการส่งเสริมด้านสาธารณสุข และการลงทุนของภาคเอกชน เกี่ยวกับการ ควบคุมมลพิษและการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเสนอแนะการกำหนดอัตราค่าบริการ ของระบบกำจัดของเสียรวม

## 2) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ออกใช้เพื่อควบคุมดูแลการประกอบ กิจการโรงงานให้เหมาะสม โดยแบ่งโรงงานออกเป็น 3 ประเภท รัฐมนตรีมีอำนาจออก กฎกระทรวงกำหนดให้โรงงานตามประเภทชนิดหรือขนาดใดเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 โรงงาน จำพวกที่ 2 หรือโรงงานจำพวกที่ 3 แล้วแต่กรณี คือ

1. โรงงานที่ประกอบกิจการได้ทันทีโดยไม่ต้องแจ้งหรือขออนุญาตจากทางราชการ
2. โรงงานที่ประกอบกิจการได้ต่อเมื่อแจ้งให้ทางราชการทราบแล้ว
3. โรงงานที่จะประกอบกิจการได้ต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการ

กฎหมายกำหนดให้โรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่งหรือทุกจำพวกต้องปฏิบัติตามในเรื่อง ที่ตั้ง สภาพแวดล้อม ลักษณะอาคารและลักษณะภายในของโรงงาน ลักษณะและชนิดของ เครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์ คนงานที่ต้องมีความรู้ตามประเภทชนิดหรือขนาดของโรงงาน หลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติ กรรมวิธีการผลิต เครื่องมืออุปกรณ์เพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทา อันตราย ความเสียหาย ความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินในโรงงานหรือที่อยู่ ใกล้เคียง มาตรฐานและวิธีควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การจัดให้ มีเอกสารเพื่อการควบคุมหรือตรวจสอบข้อมูลที่จำเป็นที่ผู้ประกอบการจะต้องแจ้งตามระยะเวลา ที่กำหนด และการอื่นใดที่คุ้มครองความปลอดภัยในการดำเนินงาน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจกำหนดโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรมได้ ซึ่งผลของการประกาศเป็นเขต

ประกอบการอุตสาหกรรมจะทำให้โรงงานประเภทที่ 2 หรือโรงงานประเภทที่ 3 ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรม หรือเขตนิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม ได้รับยกเว้นไม่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบตามมาตรา 11 หรือได้รับอนุญาตตามมาตรา 12 แล้วแต่กรณี แต่การประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 32 (1) และบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้ถือเสมือนเป็นผู้แจ้งหรือผู้รับใบอนุญาต แล้วแต่กรณี

โรงงานทุกประเภทไม่ว่าจะตั้งอยู่ในท้องที่ใด ทั้งในหรือนอกเขตประกอบการอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และมาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมโรงงานมิให้ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

กระทรวงอุตสาหกรรม ได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2544) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดให้โรงงานทุกชนิดที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับการคัดแยกหรือฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มีลักษณะหรือคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 เป็นโรงงานลำดับที่ 105 และโรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับการนำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่ใช้แล้วหรือของเสียจากโรงงานมาผลิตเป็นวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ใหม่เป็นโรงงานลำดับที่ 106 และจัดเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่งจะต้องได้รับใบอนุญาตจัดตั้งโรงงานก่อนจึงจะดำเนินการได้

### 3) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวัตถุอันตรายและจัดระบบบริหารที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลวัตถุอันตรายที่ครอบคลุมวัตถุอันตรายต่าง ๆ ทุกชนิด โดยให้ความหมายของวัตถุอันตราย หมายถึง วัตถุระเบิดได้ วัตถุไวไฟ วัตถุออกซิไดซ์และวัตถุเปอร์ออกไซด์ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้เกิดโรค วัตถุกำมันตรังสี วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม วัตถุกัดกร่อน วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง และวัตถุอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม<sup>79</sup>

วัตถุอันตรายแบ่งออกตามความจำเป็นแก่การควบคุมเป็น 4 ชนิด<sup>80</sup>

(1) วัตถุอันตรายชนิดที่ 1 ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

<sup>79</sup> มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

<sup>80</sup> มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

(2) วัตถุอันตรายชนิดที่ 2 ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือ การมีไว้ในครอบครองต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดด้วย

(3) วัตถุอันตรายชนิดที่ 3 ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือ การมีไว้ในครอบครองต้องได้รับใบอนุญาต

(4) วัตถุอันตรายชนิดที่ 4 ได้แก่ วัตถุอันตรายที่ห้ามมิให้มีการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง

ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขนส่ง หรือผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่วัตถุอันตรายที่อยู่ในความครอบครองของตน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง

ในกรณีที่วัตถุอันตรายก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือสิ่งแวดล้อม ถ้ารัฐได้รับความเสียหายเพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเข้าช่วยเหลือ เคลื่อนย้าย บำบัด บรรเทา หรือขจัดความเสียหายให้เกิดการคืนสู่สภาพเดิมหรือสภาพที่ใกล้เคียงกับสภาพเดิมหรือเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สินไม่มีเจ้าของ หรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สินของแผ่นดิน เมื่อได้รับคำร้องขอจากหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบวัตถุอันตรายดังกล่าว ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายของรัฐดังกล่าวจากผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขนส่ง หรือผู้ครอบครองวัตถุอันตรายที่ก่อให้เกิดความเสียหาย

ทั้งนี้ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งหมด 6 หน่วยงาน ได้แก่

(1) กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม รับผิดชอบวัตถุอันตรายที่นำไปใช้ในทางอุตสาหกรรม

(2) กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับผิดชอบวัตถุอันตรายที่นำไปใช้ในทางเกษตร ยกเว้นผลิตภัณฑ์ที่ใช้ทางการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

(3) กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับผิดชอบวัตถุอันตรายที่นำไปใช้ในทางการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

(4) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข รับผิดชอบวัตถุอันตรายที่นำไปใช้ในบ้านเรือนหรือทางสาธารณสุข

(5) สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รับผิดชอบวัตถุอันตรายที่เกี่ยวข้องกับกัมมันตภาพรังสี

(6) กรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน รับผิดชอบวัตถุอันตรายที่เป็นก๊าซปิโตรเลียม

## 4) พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดมาตรฐานสำหรับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมอุตสาหกรรม เพื่อความปลอดภัย หรือเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดแก่ประชาชนหรือแก่กิจการอุตสาหกรรม หรือเศรษฐกิจของประเทศ กฎหมายฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งเกี่ยวกับ เลขานุการสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม องค์ประกอบคณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เพิ่มเติมบทบัญญัติยอมให้ทำหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ต้องเป็นไปตามมาตรฐานของต่างประเทศ หรือมาตรฐานระหว่างประเทศ เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการส่งออกหรือเมื่อมีความจำเป็นต้องใช้ในราชอาณาจักรเป็นครั้งคราว ปรับปรุงอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่และของคณะกรรมการ และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมให้เป็นไปตามมาตรฐาน และอัตราโทษสำหรับการกระทำผิด ตลอดจนบทบัญญัติลงโทษผู้แทนนิติบุคคล กรณีที่นิติบุคคลกระทำผิดกับบทบัญญัติเปรียบเทียบคดีด้วยการเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขในการออกใบอนุญาต การกำหนดหลักเกณฑ์ในการโอนใบอนุญาตมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเพื่อให้ผู้รับโอนใบอนุญาต ประกอบกิจการโรงงานสามารถประกอบกิจการผลิตสินค้าได้ทันทีและมีความต่อเนื่องไม่หยุดชะงักเกิดความคล่องตัวและรวดเร็ว

## 5) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีวัตถุประสงค์ในการจัดการการใช้ที่ดินในเขตเมืองเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับ ความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ถูกสุขลักษณะ มีความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มี ประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศ ที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

การจัดทำผังเมืองอาจจัดทำได้ 2 ประเภท คือ ผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ กฎหมาย กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการผังเมืองขึ้นคณะหนึ่ง ให้มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ ที่ดิน หากการใช้ประโยชน์ดังกล่าวขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับ สุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิการของสังคม

### 3.1.5 กฎหมายที่เกี่ยวกับการระงับ หรือเยียวยาความเสียหายจากขยะมูลฝอย

สำหรับมาตรการบรรเทาผลกระทบ และเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมูลฝอยอาจแยกออกเป็นสองกรณีคือ การใช้มาตรการทางปกครองหรือการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และมาตรการหรือการดำเนินคดีแพ่งกับผู้เป็นต้นเหตุของความเสียหาย เช่น การฟ้องให้ระงับกระทำการหรือจ่ายค่าสินไหมทดแทน เป็นต้น

1) มาตรการทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

(1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดว่า หากความเสียหายจากมูลฝอยมีลักษณะเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาล นายกองค้การบริหารส่วนตำบลสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา และหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นย่อมมีอำนาจจัดการปัญหาดังกล่าวได้

เมื่อขยะมูลฝอยอาจเป็นต้นเหตุของความเดือดร้อนรำคาญ<sup>81</sup> เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจห้ามบุคคลใดก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชนได้ อำนาจดังกล่าวรวมถึง

<sup>81</sup> มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 “ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

(1) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือเถ้า หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของ มีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(2) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนมากเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(3) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารพิษอย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(4) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่นละออง เหม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(5) เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

การระงับเหตุรำคาญด้วย (มาตรา 26) ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นจริงในที่หรือทางสาธารณะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้เป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้อง ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และอาจจะกำหนดให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้นก็ได้ รวมทั้งการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญในอนาคตอีกด้วย (มาตรา 27 วรรคแรก) แต่หากปรากฏว่ามีการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเหตุรำคาญนั้นอันเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นในอนาคตอีก ทั้งนี้ให้บุคคลผู้ก่อหรืออาจก่อเหตุรำคาญนั้นต้องเสียค่าใช้จ่ายในเรื่องดังกล่าว (มาตรา 27 วรรคสอง) การขัดขวางมิให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่มีโทษเช่นเดียวกับการฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กล่าวแล้วข้างต้น

กรณีที่เหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง ทั้งนี้ อาจระบุวิธีการใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น รวมทั้งการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญในอนาคตด้วย (มาตรา 28 วรรคหนึ่ง) การฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องระวางโทษเช่นเดียวกับกรณีในวรรคก่อน หากมีการฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญและอาจจัดการตามจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เหตุรำคาญนั้นเกิดขึ้นอีกในอนาคต และถ้าเหตุรำคาญนั้นเกิดจากการกระทำ ละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการดังกล่าว (มาตรา 28 วรรคสอง) การขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องระวางโทษเช่นเดียวกับกรณีในวรรคก่อน หากปรากฏว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นนั้นอาจเกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้ว (มาตรา 28 วรรคสาม) การฝ่าฝืนคำสั่งจะได้รับโทษเช่นเดียวกับการฝ่าฝืนคำสั่งตามมาตรา 28 วรรคแรก

นอกจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะอาศัยอำนาจในการจัดการเหตุรำคาญเพื่อบรรเทาหรือระงับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษแล้ว ก็อาจอาศัยมาตรา 45 เพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมการดำเนินงานของผู้ที่ก่อให้เกิดขยะมูลฝอยหรือทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยได้อีกด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินการใด ๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตาม

พระราชบัญญัตินี้หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินกิจการนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ และถ้าผู้ดำเนินกิจการไม่แก้ไข หรือถ้าการดำเนินกิจการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินกิจการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้

ส่วนการออกคำสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการต้องปฏิบัติตามนั้น มาตรา 45 วรรคสอง กำหนดว่า จะต้องให้ระยะเวลาพอสมควรแก่ผู้ดำเนินการ โดยระยะเวลาต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน แต่ถ้าเป็นคำสั่งให้หยุดดำเนินกิจการก็สามารถมีผลบังคับได้ทันทีตามผู้มีอำนาจออกคำสั่งกำหนด ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หรือดำเนินกิจการในระหว่างที่มีคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้หยุดดำเนินกิจการโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร มาตรา 80 กำหนดให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง

นอกจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อป้องกัน บรรเทา และระงับความเสียหายอันเกิดจากขยะมูลฝอยแล้ว กฎหมายนี้ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานสาธารณสุขซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเช่นกัน โดยปกติเจ้าพนักงานสาธารณสุขมีหน้าที่แต่เพียงแจ้งแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้า เมื่อเจ้าพนักงานสาธารณสุขตรวจพบเหตุที่ไม่ถูกต้องหรือมีการฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ตามมาตรา 46 แต่ถ้าเจ้าพนักงานสาธารณสุขเห็นว่าความไม่ถูกต้องหรือการฝ่าฝืนกฎหมายนั้นจะมีผลกระทบต่อสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน หรือจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนซึ่งสมควรจะดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน เจ้าพนักงานสาธารณสุขอาจมีคำสั่งให้ผู้เป็นต้นเหตุความไม่ถูกต้องหรือทำการฝ่าฝืนกฎหมายนั้นแก้ไขหรือระงับเหตุนั้น หรือดำเนินการใด ๆ เพื่อระงับเหตุดังกล่าวได้ตามสมควร

(2) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

เมื่อมีการจับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แล้ว มาตรา 46 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ แจ้งแก่ผู้กระทำความผิดให้จัดการลบ ล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง ปรับปรุงสิ่งที่เป็นความผิดมิให้ปรากฏอีกต่อไปภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้กระทำความผิดยินยอมปฏิบัติตามให้คดีเป็นอันเลิกกัน การแจ้งเรื่องดังกล่าวให้ผู้กระทำความผิดทราบเป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ และจะมีการดำเนินคดีต่อผู้กระทำ



ผิดโดยไม่มีการแจ้งเช่นว่านั้นก่อนมิได้ ในกรณีที่ผู้กระทำผิดไม่ดำเนินการแก้ไขตามที่ได้รับแจ้ง พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการจัดทำหรือมอบหมายให้ผู้อื่นจัดทำให้เกิดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยให้ผู้กระทำผิดต้องชดเชยค่าใช้จ่ายในการจัดทำความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ และไม่เป็นการลบล้างการกระทำผิดหรือการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิด

## 2) การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

เมื่อเกิดความเดือดร้อนรำคาญหรือความเสียหายจากมูลฝอยแล้ว หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถใช้มาตรการทางการปกครองเพื่อแก้ไขปัญหา หรือปัญหาเป็นผลมาจากการดำเนินงาน หรือการละเลยเพิกเฉยในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง ผู้ที่ได้รับหรืออาจได้รับความเดือดร้อนย่อมสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองตามมาตรา 9 และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

### 3.1.6 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

#### 1) วัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็น

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมตลอดทั้งเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง โดยการรับฟังความคิดเห็นหน่วยงานของรัฐต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้น รวมตลอดทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปพร้อมกับการเผยแพร่ข้อมูลแก่ประชาชนก็ได้<sup>82</sup>

#### 2) โครงการของรัฐ<sup>83</sup> ที่ต้องดำเนินการตามระเบียบ

- (1) เป็นการดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐ
- (2) เป็นโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม
- (3) หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง หรือให้สัมปทาน หรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ
- (4) เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น

<sup>82</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 8

<sup>83</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 4

3) ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่แก่ประชาชน ก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบ และจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง หรือหลายวิธีด้วยกันก็ได้<sup>84</sup>

ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่แก่ประชาชน อย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูล<sup>85</sup> ดังต่อไปนี้

(1) เหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ของโครงการ

(2) สาระสำคัญของโครงการ

(3) ผู้ดำเนินการ

(4) สถานที่ที่จะดำเนินการ

(5) ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ

(6) ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ

(7) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ใน สถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว

(8) ประมาณการค่าใช้จ่าย ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ดำเนินโครงการของรัฐเองให้ระบุที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการนั้นด้วยให้หน่วยงานของรัฐ ประกาศข้อมูลที่ต้องเผยแพร่แก่ประชาชนตามวรรคหนึ่งในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย

4) วิธีการเผยแพร่ข้อมูลของรัฐแก่ประชาชน

(1) ให้หน่วยงานของรัฐประกาศข้อมูลที่ต้องเผยแพร่แก่ประชาชนในระบบ เครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้น

(2) โดยวิธีการเผยแพร่ทางอื่น ๆ ให้เป็นดุลพินิจของหน่วยงานรัฐที่จะกำหนด วิธีการเผยแพร่ซึ่งควรจะเป็นวิธีการที่เพียงพอที่จะทำให้ประชาชนได้รับทราบและมีความเข้าใจที่ ถูกต้อง

5) กรณีที่หน่วยงานของรัฐจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(1) กรณีโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง

<sup>84</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 5

<sup>85</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 7

1. หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการพิจารณาแล้วเห็นควรมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

2. ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้หน่วยงานของรัฐรับฟังความคิดเห็นก่อนเริ่มดำเนินโครงการ

(2) กรณีโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมระเบียบบังคับให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

6) การประกาศเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ โดยประกาศดังกล่าวให้ปิดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย<sup>86</sup>

7) วิธีการรับฟังความคิดเห็น

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้

(1) การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้

(ก) การสัมภาษณ์รายบุคคล

(ข) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์ หรือโทรสารทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด

(ค) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ

(ง) การสนทนากลุ่มย่อย

(2) การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้

(ก) การประชาพิจารณ์

(ข) การอภิปรายสาธารณะ

(ค) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

(ง) การประชุมเชิงปฏิบัติการ

<sup>86</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 11

(จ) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

(3) วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด<sup>87</sup>

(4) วิธีอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในข้อ 9 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าการรับฟัง

ความคิดเห็นของประชาชน โดยจะทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนบรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อ 8 แต่เมื่อดำเนินการแล้ว ให้แจ้งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทราบด้วย<sup>88</sup>

8) หลังจากการรับฟังความคิดเห็นแล้ว<sup>89</sup>

(1) ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(2) ประกาศให้ประชาชนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

9) ผลของการรับฟังความเห็น

เมื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วปรากฏว่าการดำเนินโครงการของรัฐโครงการใดอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชน ถ้ายังมี ความจำเป็นต้องดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไป หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าวเพิ่มขึ้นตาม ความเหมาะสมก่อนเริ่มดำเนินการ โครงการของรัฐนั้นและประกาศให้ประชาชนทราบ<sup>90</sup>

### 3.1.7 การจัดการขยะมูลฝอยในประเทศไทย

1) สถานการณ์และปัญหาการจัดการขยะมูลฝอย

จากรายงานสถานการณ์มลพิษในประเทศไทย ขยะมูลฝอยในชุมชนมีประมาณการ ปริมาณมูลฝอยเกิดขึ้น 24.73 ล้านตันหรือ 67,577 ตันต่อวัน โดยปริมาณมูลฝอยชุมชนที่ถูกนำมาทิ้ง ในถังประมาณ 15.9 ล้านตัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเก็บขนได้ประมาณ 11.90 ล้านตัน และสามารถนำไปกำจัดอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ 5.83 ล้านตัน มูลฝอยชุมชนถูกนำ กลับมาใช้ประโยชน์ 5.28 ล้านตัน ส่วนที่เหลือ 13.62 ล้านตันเป็นมูลฝอยตกค้างที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรวบรวมนำไปกำจัดโดยวิธีการไม่ถูกต้อง เช่น เทกองหรือเผากลางแจ้ง นอกจากนี้ ยังมี มูลฝอยที่ตกค้างในพื้นที่ต่าง ๆ หรือการลักลอบนำไปทิ้งในบ่อดินเก่าหรือพื้นที่รกร้างโดยเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและในพื้นที่ห่างไกล ซึ่งยังมีระบบการเก็บรวบรวมไม่ ครอบคลุมพื้นที่บริการและกำจัดยังไม่ถูกต้องหลักวิชาการ ปัจจุบันมีสถานที่กำจัดมูลฝอยที่ถูกต้องตาม

<sup>87</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 9

<sup>88</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 10

<sup>89</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 12

<sup>90</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 13

หลักวิชาการที่ก่อสร้างแล้วเสร็จจำนวน 136 แห่งทั่วประเทศ สามารถเดินระบบจำนวน 117 แห่ง และไม่เคยเดินระบบตั้งแต่ก่อสร้างแล้วเสร็จ 7 แห่ง หยุดเดินระบบ 12 แห่ง เนื่องจากองค์ประกอบโครงสร้างต้องสิ้นขาดความพร้อมและบางแห่งเกิดการต่อต้านจากประชาชน<sup>91</sup>

ส่วนของเสียอันตราย ประมาณการเกิดขึ้นทั่วประเทศประมาณ 4.71 ล้านตัน ประกอบด้วย

1. ของเสียอันตรายจากชุมชน ประมาณ 7 แสนตัน ร้อยละ 51 เป็นซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ และเป็นของเสียอันตรายอื่นกลุ่มแบตเตอรี่ หลอดไฟ ภาชนะบรรจุสารเคมี ร้อยละ 49 ซึ่งส่วนใหญ่จะถูกทิ้งปะปนกับมูลฝอยทั่วไป

2. ของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรม ประมาณ 3.95 ล้านตัน ได้รับการจัดการประมาณ 2.82 ล้านตัน โดยโรงงานผู้รับจัดการสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่เป็นของเสียอันตรายทั่วประเทศ รวม 313 แห่ง มีขีดความสามารถรองรับของเสียอันตรายได้ 10.73 ล้านตันต่อปี

3. มูลฝอยติดเชื้อ มีแหล่งกำเนิดจากสถานพยาบาลของรัฐหรือเอกชน โรงพยาบาลคลินิกสัตว์ และห้องปฏิบัติการเชื้ออันตราย ปัจจุบันยังไม่มีรวบรวมข้อมูลปริมาณมูลฝอยติดเชื้อจากสถานพยาบาลทุกประเภทและทุกขนาดตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น จากข้อมูลที่มีประมาณการได้ว่า มีปริมาณมูลฝอยติดเชื้อเกิดขึ้นประมาณ 43,800 ตันต่อปี เนื่องจากยังไม่มีระบบติดตามตรวจสอบการดำเนินงาน การเก็บขนและกำจัดมูลฝอยติดเชื้อตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และกฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545 กรมอนามัยและกรมควบคุมมลพิษจึงได้ร่วมมือกัน เริ่มต้นวางระบบการบริหารจัดการขยะติดเชื้อของโรงพยาบาลทั่วประเทศตั้งแต่การรวบรวมข้อมูล การกำกับ การขนส่ง วิธีกำจัด และการควบคุมบริษัทที่รับขยะเหล่านี้ไปกำจัด<sup>92</sup>

ของเสียอันตรายจากชุมชน ปี พ.ศ. 2555 มีปริมาณเกิดขึ้นทั้งหมด 712,270 ตัน เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2554 ร้อยละ 0.7 หรือ 5,270 ตัน (ไม่รวมปริมาณที่เกิดขึ้นจากเหตุอุทกภัย) ส่วนใหญ่ ร้อยละ 51 เป็นซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (Waste from Electrical and Electronic Equipment: WEEE) จำนวน 359,070 ตัน เช่น โทรศัพท์มือถือหรือบ้าน อุปกรณ์เล่นภาพหรือเสียงขนาดพกพา โทรทัศน์ คอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล เป็นต้น และของเสียอันตรายประเภทอื่น เช่น แบตเตอรี่ หลอดไฟ ภาชนะบรรจุสารเคมี รวมกันอีกประมาณ 353,200 ตัน คิดเป็นร้อยละ 49 ทั้งนี้ การจัดการในปัจจุบันพบว่า ของเสียอันตรายประเภทอื่นส่วนใหญ่ยังถูกทิ้งปะปนกับมูลฝอยทั่วไป มีเพียงองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นไม่กี่แห่งที่มีการคัดแยกของเสียอันตรายจากชุมชนและ

<sup>91</sup> รายงานสถานการณ์มลพิษในประเทศไทย. (น. 9). เล่มเดิม.

<sup>92</sup> แหล่งเดิม. (น. 9).

เก็บรวบรวมเพื่อส่งไปรีไซเคิลหรือกำจัดในศูนย์จัดการของเสียอันตรายที่ถูกหลักวิชาการ เช่น เทศบาลนครนครราชสีมา เทศบาลนครระยอง เทศบาลนครลำปาง และชาวผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ส่วนใหญ่ถูกจัดการโดยผู้รับซื้ออย่างไม่ถูกต้องและปลอดภัยต่อสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม<sup>93</sup>

สำหรับมูลฝอยติดเชื้อ ปัจจุบันยังไม่มีกรรวบรวมข้อมูลปริมาณมูลฝอยติดเชื้อจากสถานพยาบาลทุกประเภทและทุกขนาดตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ มีปริมาณมูลฝอยติดเชื้อที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2555 ประมาณ 43,800 ตันต่อปี หรือประมาณ 120 ตันต่อวัน และปริมาณมูลฝอยติดเชื้อที่ถูกกำจัดในเตาเผาของสถานพยาบาลของรัฐประมาณ 12 ตันต่อวัน เตาเผาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประมาณ 45 ตันต่อวัน และเตาเผาของเอกชน ประมาณ 37.5 ตันต่อวัน รวมเป็นปริมาณมูลฝอยติดเชื้อที่ถูกกำจัดด้วยระบบเตาเผาทั้งสิ้น 94.5 ตันต่อวัน ประมาณร้อยละ 78.75 ที่เหลืออีกร้อยละ 21.25 หรือประมาณ 9,307 ตันต่อปี หรือ 25.5 ตันต่อวัน อาจปะปนไปกับมูลฝอยชุมชนจากสถานบริการสาธารณสุขขนาดเล็ก อาทิ คลินิก ซึ่งขาดการคัดแยกมูลฝอยติดเชื้อรวมทั้งเอกชนบางรายที่ให้บริการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยติดเชื้ออาจลักลอบทิ้งในที่สาธารณะหรือนำไปกำจัดอย่างไม่ถูกวิธี<sup>94</sup>

## 2) นโยบายของรัฐในการจัดการขยะมูลฝอย

การกำหนดนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานของหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องให้ไปในทิศทางเดียวกันตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ นโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการควบคุมและจัดการปัญหาขยะมูลฝอยมีดังนี้

### ก. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาได้มีการจัดทำแผนพัฒนาประเทศหรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) มาอย่างต่อเนื่องจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) สำหรับปัญหาขยะมูลฝอยได้รับการกล่าวถึงเป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 จากนั้นปัญหาและนโยบายด้านการจัดการขยะมูลฝอยจึงได้รับการกล่าวถึงและกำหนดไว้ในแนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ ทั้งนี้ แผนพัฒนาฯ ที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยฉบับที่สำคัญ ได้แก่

<sup>93</sup> แหล่งเดิม. (น. 3 - 11).

<sup>94</sup> แหล่งเดิม. (น. 3 - 18).

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการกำหนดนโยบายและการวางแผนประเทศ สำหรับด้านการจัดการขยะมูลฝอยได้กำหนดเป้าหมายในการเพิ่มขีดความสามารถในการเก็บขยะมูลฝอยของเทศบาลและสุขาภิบาล รวมทั้งให้มีการกำจัดของเสียอันตรายจากชุมชนอย่างถูกต้องลักษณะ โดยได้กำหนดมาตรการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายโดยสนับสนุนให้จังหวัดจัดเตรียมที่ดินที่เหมาะสมสำหรับใช้กำจัดมูลฝอยในระยะยาว รวมทั้งการกำหนดพื้นที่สงวนไว้เพื่อการกำจัดมูลฝอยในผังเมือง และการกำหนดเกณฑ์การปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่เหมาะสมตั้งแต่การเก็บขน การขนส่ง และการกำจัดอย่างถูกต้องลักษณะ รวมทั้งให้มีการลดปริมาณกากของเสียและการใช้ประโยชน์ของเสีย ตลอดจนการนำกลับมาใช้ใหม่อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ ยังมีมาตรการสนับสนุนให้มีระบบบำบัดและกำจัดของเสียรวม โดยสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์กำจัดของเสียส่วนกลางและศูนย์กำจัดมูลฝอยติดเชื้อที่สามารถใช้ร่วมกันได้ระหว่างชุมชนหรือกลุ่มจังหวัดที่อยู่ใกล้เคียงกัน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้านการจัดการขยะมูลฝอย กำหนดให้เพิ่มขีดความสามารถในการรวบรวมกำจัดและลดกากของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมและชุมชนให้เพิ่มขึ้น ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของปริมาณของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นทั้งหมด ให้มีการกำจัดอย่างถูกวิธี และปลอดภัย ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจังหวัดทั้งหมด และมีการใช้ประโยชน์จากมูลฝอยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของปริมาณมูลฝอยทั้งหมดที่เกิดขึ้น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) สืบเนื่องจากสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยภาพรวมยังมีสภาพเสื่อมโทรม ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิต ขาดกลไกการจัดการที่ดีทั้งการควบคุมในกระบวนการผลิต การกักเก็บ การขนส่งและการปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อม สำหรับปริมาณกากของเสียทั้งขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายมีมากถึงปีละ 22 ล้านตัน และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยไม่สามารถกำจัดได้ทัน ในขณะที่การนำของเสียกลับมาใช้ใหม่ยังทำได้จำกัด<sup>95</sup> ดังนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 กำหนดแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อลดมลพิษและควบคุมกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยซึ่งถือเป็นนโยบายการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศดังนี้ เพิ่มประสิทธิภาพของกลไกการจัดการขยะชุมชน ขยะอิเล็กทรอนิกส์ ของเสียอันตราย และขยะติดเชื้อ โดยสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้เกิดการลดและคัดแยกขยะ ณ แหล่งกำเนิด สนับสนุนการสร้างธุรกิจชุมชน สวัสดิการชุมชน และธุรกิจเอกชนจาก

<sup>95</sup> จาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10, (น. 99 - 100), สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.

ขยะรีไซเคิล พัฒนาระบบรวบรวมคัดแยกและโครงสร้างพื้นฐาน และส่งเสริมการลงทุนของเอกชน ในการจัดการของเสียอันตราย รวมทั้งออกกฎหมายให้ผู้ประกอบการรับผิดชอบต่อซากผลิตภัณฑ์ ของตนเอง เรียกเก็บภาษีผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดของเสียอันตราย ศึกษานำมาตรการภาษีบรรจุกัมมันต์ และการเก็บอัตราภาษีที่แตกต่างกัน สำหรับสินค้าที่นำกลับมาใช้ใหม่ได้และที่เป็นของเสียอันตราย สนับสนุนการวิจัย และนำมาใช้เชิงพาณิชย์สำหรับผลิตภัณฑ์หรือบรรจุกัมมันต์ทดแทน ตลอดจน สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีระบบเก็บขนและกำจัดขยะติดเชื้อแยกต่างหาก และเป็นแบบศูนย์รวม<sup>96</sup>

โดยก่อนที่การพัฒนาประเทศจะเข้าสู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สรุปปัญหาอุปสรรคของการนำ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ไปสู่การปฏิบัติทำให้ไม่สามารถให้ผลการพัฒนาที่กว้างขวาง ขาดจุดเน้น ที่ชัดเจน ขาดแนวทางและกลไกขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณ สำหรับ ด้านการจัดการขยะมูลฝอย ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ปริมาณขยะมูลฝอยยังคงเพิ่มขึ้นและขาดการจัดการที่ถูกต้อง ปริมาณมูลฝอยจำนวน 15.16 ล้านตัน ได้รับการกำจัดอย่างถูกต้องเพียงร้อยละ 38 และมีอัตราการนำมาใช้ใหม่ เพียงร้อยละ 26

ดังนั้น ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ตาม แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 จึงให้ความสำคัญกับการควบคุมและลดมลพิษ โดยการมุ่งลดปริมาณมลพิษ ทางอากาศ เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการขยะและน้ำเสียชุมชน พัฒนาระบบการจัดการของเสีย อันตราย ขยะอิเล็กทรอนิกส์ และขยะติดเชื้อ ลดความเสี่ยงอันตราย การรั่วไหล การเกิดอุบัติเหตุจาก สารเคมี และพัฒนาระบบเตือนภัย แจ้งเหตุฉุกเฉิน และระบบการจัดการเมื่อเกิดอุบัติเหตุด้านมลพิษ นอกจากนี้ ในส่วนยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ให้ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มี ประสิทธิภาพ โปร่งใสและเป็นธรรมอย่างบูรณาการ มุ่งส่งเสริมสิทธิและพัฒนาศักยภาพชุมชน ในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ปรับนโยบายการลงทุนภาครัฐให้เอื้อ ต่อการอนุรักษ์และฟื้นฟู ผลักดันให้มีการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างแรงจูงใจในการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและลดการก่อมลพิษ สร้างรายได้จากความหลากหลายทาง

<sup>96</sup> แหล่งเดิม. (น. 109).



ชีวภาพ พัฒนาระบบฐานข้อมูลและระบบติดตามประเมินผล รวมทั้งส่งเสริมการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ<sup>97</sup>

ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ระหว่างการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) ในส่วนการควบคุมและลดมลพิษเพื่อสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กับประชาชน มีแนวทางสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอย ดังนี้

เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการขยะและน้ำเสียชุมชน โดยสนับสนุนการจัดตั้งระบบที่สอดคล้องกับปัญหาและศักยภาพของท้องถิ่น และส่งเสริมให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในการดำเนินงาน สนับสนุนการลดปริมาณของเสีย ณ แหล่งกำเนิด โดยส่งเสริมให้เกิดกลไกการคัดแยกขยะเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ให้มากที่สุด รวมทั้งใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการสร้างแรงจูงใจเพื่อลดปริมาณขยะและน้ำเสีย เช่น การเก็บภาษีการปล่อยมลพิษ หรือค่าธรรมเนียมการใช้สินค้าที่ก่อมลพิษสูง ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาในพื้นที่วิกฤต เร่งรัดการลงทุนก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมชุมชน และระบบการจัดการขยะแบบครบวงจร ส่งเสริมธุรกิจชุมชนและธุรกิจเอกชนจากขยะรีไซเคิล รวมทั้งสนับสนุนให้มีการผลิตและใช้พลังงานทดแทนจากของเสีย โดยสร้างมาตรการจูงใจในการแปรรูปขยะเป็นพลังงานให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ตลอดจนออกกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการบำบัดน้ำเสียและกำจัดขยะมูลฝอยเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอในการบริหารจัดการและบำรุงรักษาระบบบำบัดและกำจัดของเสียอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน<sup>98</sup>

การพัฒนาระบบการจัดการของเสียอันตราย ขยะอิเล็กทรอนิกส์ และขยะติดเชื้อ โดยสนับสนุนการก่อสร้างศูนย์จัดการของเสียอันตรายจากชุมชน เพิ่มความรับผิดชอบของผู้ประกอบการในการจัดการขยะอันตรายและสารอันตรายให้มากขึ้น ติดตามและเฝ้าระวังไม่ให้เกิดการลักลอบทิ้งสารอันตรายกากอุตสาหกรรมและขยะติดเชื้อในสิ่งแวดล้อม ป้องกันการลักลอบนำเข้าสู่สารอันตรายมาใช้ในกิจการที่ผิดวัตถุประสงค์ สนับสนุนการจัดทำระบบฐานข้อมูลเอกลักษณ์ของกากอุตสาหกรรมอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ กำหนดให้โรงงานที่มีการใช้สารเคมี หรือมีกากอุตสาหกรรมอันตรายต้องวางหลักประกันเมื่อขออนุญาตหรือขอขยายการประกอบกิจการ แก่ไขกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการขนส่งและการรีไซเคิลกากอุตสาหกรรมอันตราย รวมทั้งจัดให้มีการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการจัดการกากอุตสาหกรรมอันตราย ที่ไม่ยุ่งยากและประหยัดค่าใช้จ่าย ตลอดจนกำหนดมาตรการ

<sup>97</sup> จาก *สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559*, (น. (17)), สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

<sup>98</sup> แหล่งเดิม. (น. 117).

ควบคุมคุณภาพสินค้าที่นำเข้า ที่จะก่อให้เกิดปัญหาการจัดการขยะและปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ เพื่อรองรับมาตรการส่งเสริมการค้าเสรีภายในกรอบความร่วมมือต่างๆ<sup>99</sup>

ข. นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559<sup>100</sup> ซึ่งเป็นนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของชาติโดยตรง มีความมุ่งหมายที่จะให้มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อันจะยังผลให้การพัฒนาประเทศเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนและเสริมสร้างคุณภาพแห่งชีวิตของประชาชน โดยได้กำหนดแนวทางที่จำเป็นเร่งด่วนในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดทดแทนได้ ให้เข้าสู่สภาพสมดุลของการใช้และการเกิดทดแทน และกำหนดแนวทางการแก้ไขจลมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียงและความสั่นสะเทือน มลพิษและสิ่งปฏิกูล สารอันตราย และของเสียอันตราย ตลอดจนการกำหนดแนวทางในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในอนาคต ทั้งนี้ ประกอบด้วยนโยบายหลัก 6 ประการ ในส่วนของนโยบายป้องกันและขจัดมลพิษจากมลพิษ มีสาระสำคัญคือ<sup>101</sup> ให้มีการจัดการมลพิษที่ถูกต้องตามหลักสุขภาพิบาลตั้งแต่การเก็บกัก การเก็บขน การขนส่งและกำจัด ซึ่งเป็นนโยบายในภาพรวมของการจัดการปัญหามลพิษที่สอดคล้องกับแนวคิดจัดการมลพิษอย่างยั่งยืนเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม นโยบายในการควบคุมอัตราการผลิตมลพิษของประชากรและส่งเสริมให้มีการนำมลพิษมาใช้ประโยชน์ การส่งเสริมให้เอกชนร่วมลงทุนในการก่อสร้างบริหารหรือดำเนินระบบจัดการมลพิษ การส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามลพิษ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งมีแนวทางจัดการเพื่อกำหนดการให้บรรลุมลพิษที่ได้ตั้งไว้ ได้แก่ การใช้หลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” แก่ผู้ผลิตมลพิษ รวมทั้งกำหนดองค์กรในการควบคุมดูแลการจัดการมลพิษให้มีประสิทธิภาพ สนับสนุนให้ใช้ระบบที่ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบต่อซากหรือบรรลุมลพิษที่ใช้แล้วจากผู้บริโภคนำไปกำจัดหรือใช้ประโยชน์ใหม่

ค. แผนแม่บทการจัดการของเสียอันตรายจากชุมชนของประเทศไทย

<sup>99</sup> แหล่งเดิม. (น. 118).

<sup>100</sup> จาก นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559, สำนักงานนโยบายและสิ่งแวดล้อม, คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2539.

<sup>101</sup> แหล่งเดิม. (น.57 - 61)

แผนแม่บทการจัดการของเสียอันตรายจากชุมชนที่จะดำเนินการใน 20 ปี ประกอบด้วย 11 แผนงาน<sup>102</sup> ได้แก่

(1) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ กำหนดค่านิยมและแหล่งกำเนิดของเสียอันตรายจากชุมชน การคัดแยก การเก็บกัก การเก็บรวบรวม การขนส่ง การบำบัด และการกำจัด

(2) จัดตั้งองค์กรจัดการของเสียอันตรายจากชุมชนระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น

(3) กำหนดรูปแบบ วิธีการคัดแยกและเก็บรวบรวม ของเสียอันตรายจากชุมชนแต่ละประเภทจากแหล่งกำเนิดต่าง ๆ เช่น อู่ซ่อมรถยนต์ บ้านเรือน เกษตรกรรม สถานศึกษา ห้องปฏิบัติการ โรงซ่อมบำรุง รถไฟ โรงแรม ท่าเรือ เป็นต้น โดยมีถังและรถเก็บขนชนิดพิเศษเก็บขนในวันธรรมรงค์ และให้แต่ละจังหวัดสร้างสถานีขนถ่ายของเสียอันตรายเพื่อเป็นแหล่งรวบรวมและคัดแยกของเสียอันตราย

(4) จัดตั้งศูนย์กำจัดของเสียอันตรายในแต่ละภูมิภาค โดยแต่ละศูนย์จะประกอบด้วยเตาเผาของเสียอันตราย เตาเผามูลฝอยติดเชื้อ ระบบปรับเสถียร ระบบฝังกลบอย่างปลอดภัยและอุปกรณ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์

(5) จัดตั้งระบบฝังกลบของเสียกัมมันตรังสีแบบปลอดภัย โดยทำการคัดเลือกสถานที่ตั้งระบบและจัดซื้อที่ดิน ออกแบบและก่อสร้างระบบเพื่อเป็นศูนย์กำจัดของเสียกัมมันตรังสีของประเทศ

(6) ลดปริมาณของเสีย มุ่งเน้นดำเนินการในแหล่งกำเนิดที่เป็นเป้าหมาย เช่น บ้านพักอาศัย อู่ซ่อมรถ สถานีบริการน้ำมัน และโรงพยาบาล เป็นต้น

(7) กลไกการเรียกคืนซากให้นำซากผลิตภัณฑ์เสื่อมสภาพ หรือไม่ใช่แล้ว เช่น ซากถ่านไฟฉาย ซากแบตเตอรี่ ภาชนะบรรจุสารฆ่าแมลง เป็นต้น ไปคืนร้านจำหน่าย หรือแลกเปลี่ยนผลิตภัณฑ์ใหม่ รวมทั้งจัดทำโครงการรีไซเคิล และการนำกลับมาใช้ใหม่

(8) ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานจัดการของเสียอันตรายชุมชนและการดำเนินงานของศูนย์ในภูมิภาคต่าง ๆ

(9) ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ หน่วยงานกลางและท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของแต่ละศูนย์ ตลอดจนเจ้าของแหล่งกำเนิดของเสียอันตราย

(10) จัดทำระบบฐานข้อมูลและเอกสารกำกับ การขนส่งของเสียอันตราย เพื่อควบคุมตั้งแต่แหล่งกำเนิด การเก็บรวบรวม การเคลื่อนย้าย จนถึงสถานที่กำจัด

<sup>102</sup> จาก การจัดการขยะมูลฝอยชุมชน, สืบค้นวันที่ 31 มกราคม 2557, จาก

(11) ส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชน รวมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการของเสียอันตรายอย่างถูกวิธี

### 3) ภาพรวมของปัญหาในการจัดการขยะมูลฝอย

กรมควบคุมมลพิษได้รวบรวมปัญหาและสาเหตุของการจัดการขยะมูลฝอย<sup>103</sup> ดังนี้

- (1) การขาดแคลนที่ดินสำหรับใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย
- (2) ดำเนินการและดูแลรักษาระบบกำจัดไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร
- (3) ขาดบุคลากรระดับปฏิบัติที่มีความรู้ความชำนาญ
- (4) ข้อจำกัดด้านงบประมาณ
- (5) แผนการจัดการขยะมูลฝอยในระดับท้องถิ่นยังไม่มีมีการพิจารณาดำเนินการในลักษณะศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวม
- (6) ระเบียบและแนวทางปฏิบัติในเรื่องศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวมยังไม่เคยมีการกำหนดขึ้นอย่างชัดเจน
- (7) การนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ยังมีจำนวนน้อย
- (8) กฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดการ เช่น ระเบียบให้ท้องถิ่นลงทุนและดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยร่วมกัน เป็นต้น
- (9) ประชาชนในท้องถิ่นขาดจิตสำนึก ความเข้าใจ และทัศนคติที่มีต่อการจัดการขยะมูลฝอย
- (10) ประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ใกล้เคียงต่อต้านการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอย

### 3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยของต่างประเทศ

ปัจจุบันการขยายตัวด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของรัฐต่าง ๆ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในหลาย ๆ บริบทอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ภัยธรรมชาติ การเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศโลกทำให้ความเสื่อมของสิ่งแวดล้อมกลายเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ของมนุษยชาติที่ประชาคมระหว่างประเทศให้ความสนใจมากขึ้นเป็นลำดับ และเป็นที่มาของการเรียกร้องทำให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐด้านสิ่งแวดล้อม

<sup>103</sup> จาก การจัดการขยะอย่างครบวงจร คู่มือสำหรับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น , สำนักกำจัดกากของเสียและอันตราย กรมควบคุมมลพิษ, 2552.

### 3.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

#### 1) สถานการณ์ปัญหาขยะมูลฝอยของประเทศสหรัฐอเมริกา

ปัจจุบันสหรัฐอเมริกาประสบปัญหาขยะจากชุมชนและอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นผลจากการเจริญเติบโตทางสังคม เศรษฐกิจ และจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ทำให้ความต้องการบริโภคสินค้าเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดปัญหาขยะที่เพิ่มปริมาณขึ้นเรื่อย ๆ ทุกปี และผลของการที่ปริมาณขยะที่เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้น จึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการขยะฉบับแรกขึ้น คือ Solid Waste Disposal Act of 1965 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงการจัดการขยะให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ภายหลังพบว่ากฎหมายฉบับนี้ ยังไม่ได้มีการวางระบบที่เพียงพอในการจัดการกับปัญหาขยะของเสียที่มีเพิ่มมากขึ้นทุกวันส่งผลให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลายครั้ง จนในปี พ.ศ. 2519 ได้มีการออกกฎหมายฉบับใหม่ คือ The Resource Conservation and Recovery Act of 1976 (RCRA) ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่วางหลักการในการจัดการของเสียทั้งระบบ<sup>104</sup>

#### 2) กฎหมายการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศสหรัฐอเมริกา

The Resource Conservation and Recovery Act of 1976 (RCRA) เป็นกฎหมายฉบับแรกที่วางหลักการในการจัดการของเสียทั้งของเสียทั่วไปและของเสียอันตราย โดยใช้หลักการ cradle-to-grave waste management เพื่อติดตามของเสียอันตรายอย่างครบวงจร โดยมลรัฐทุกแห่งต้องนำหลักการตามกฎหมายนี้ไปบังคับใช้ ซึ่งเป้าหมายของกฎหมายฉบับนี้ คือ เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดการของเสียจะไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม มีการลดปริมาณของเสียที่เกิดขึ้นโดยเฉพาของเสียอันตราย และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติผ่านการแปรและนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) มีการห้ามทิ้งในที่สาธารณะหรือในที่ที่ไม่เหมาะสม มีการกำหนดมาตรฐานทางเทคนิค และมาตรฐานของสถานบำบัด เก็บรวบรวมและกำจัดของเสีย<sup>105</sup>

ในสหรัฐอเมริกามีองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency: U.S. EPA) เป็นองค์การกลางในการกำหนดนโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมีหน้าที่ในการพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกา กำหนดมาตรฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อม และมอบอำนาจให้มลรัฐรับผิดชอบในการออกใบอนุญาต กำกับดูแลและเฝ้าระวังการบังคับใช้กฎหมาย และมีหน้าที่ช่วยเหลือมลรัฐหรือท้องถิ่นที่

<sup>104</sup> จาก แนวคิดการจัดการของเสียอุตสาหกรรมในต่างประเทศกับทิศทางการพัฒนาการบริหารจัดการในประเทศไทย, (น. 8), โดย กิตติ์สิริ แก้วพิพัฒน์, 2551, จาก บทความนำเสนอในเวทีสาธารณะครั้งที่ 1 “เรียนรู้การจัดการของเสียในต่างประเทศเพื่อพัฒนาทิศทางการจัดการของไทย”.

<sup>105</sup> แหล่งเดิม. (น. 8).

ไม่มีศักยภาพเพียงพอในการปฏิบัติตามมาตรฐานกลางของประเทศ นอกจากนี้ ยังเป็นหน่วยที่สนับสนุนในด้านงบประมาณสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมของมลรัฐและท้องถิ่น หน่วยให้ทุนสนับสนุนในงานวิจัยด้านสิ่งแวดล้อม และเป็นหน่วยในการเผยแพร่ความรู้ให้กับสาธารณชนในด้านสิ่งแวดล้อม U.S. EPA มีเครื่องมือที่สำคัญในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม คือ การออกกฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งบังคับใช้กับบุคคล สถานประกอบการ มลรัฐ ท้องถิ่น องค์กรที่ไม่หวังผลกำไร และอื่น ๆ เมื่อสภาพาร่างกฎหมายที่จะบังคับใช้ในประเทศ สภาได้กำหนดให้ U.S.EPA และหน่วยงานกลางอื่น ๆ นำเอากฎหมายนี้ไปบังคับใช้ด้วยการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เมื่อมีการบังคับใช้กฎระเบียบนั้น ๆ U.S.EPA จะเป็นหน่วยงานที่ช่วยสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎระเบียบนั้น ๆ ในขณะที่เดียวกันก็จะเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้กฎระเบียบนั้นด้วย ในการดำเนินงานของแต่ละมลรัฐ จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบกลาง (Federal Regulation) ที่ออกโดย U.S.EPA ซึ่งแต่ละมลรัฐจะนำไปออกเป็นกฎระเบียบของตัวเองให้เข้มงวดกว่ากฎระเบียบกลางที่สามารถทำได้ และสามารถปรับกฎระเบียบให้เข้ากับสภาพการณ์ของมลรัฐและลักษณะการบริหารจัดการได้ ครอบคลุมที่ไม่ขัดกับกฎระเบียบกลาง ตัวอย่างเช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนีย มีหน่วยงานที่เรียกว่า California EPA ตั้งโดยผู้ว่าการรัฐ ที่ทำหน้าที่ในการดูแลการจัดการสิ่งแวดล้อมในมลรัฐ เพื่อคุ้มครองประชาชนและสิ่งแวดล้อมของมลรัฐ ซึ่งในมลรัฐนี้มีการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตรายที่เข้มงวดกว่ากฎระเบียบกลาง<sup>106</sup>

กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการขยะ หรือ The Resource Conservation and Recovery Act of 1976 (RCRA) ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานบริหารจัดการขยะ Solid Waste Office ขึ้นเพื่อบริหารจัดการปัญหาขยะทั่วประเทศ โดยเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรอิสระ เรียกว่า Environmental Protection Agency : EPA มีหน้าที่กำกับดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยรวม เพื่อลดและควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม ศึกษาวิจัย ใฝ่ระวัง และกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ อาทิ มาตรฐานสถานที่กำจัดขยะ มาตรฐานคุณภาพน้ำ มาตรฐานคุณภาพอากาศ และบังคับการให้เป็นไปตามที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมสำคัญ ๆ หลายฉบับ อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำ (Clean Water Act) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการอากาศ (Clean Air Act) และรวมถึง RCRA ด้วย โดยจะทำงานประสานกับหน่วยงานของรัฐระดับสหรัรัฐ (Federal Agency) มลรัฐต่าง ๆ (State) และหน่วยงานระดับท้องถิ่น (Local Government) รวมถึงการให้ข้อมูลกับประชาชนเพื่อการกำกับดูแล และสนับสนุนให้มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐและภาคเอกชนไม่ให้ทำลายสิ่งแวดล้อม<sup>107</sup>

<sup>106</sup> แหล่งเดิม. (น. 9 - 10).

<sup>107</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2556, จาก [www.lawreform.go.th/lawreform/index.p](http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.p)

การบริหารจัดการขยะตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการขยะ หรือ The Resource Conservation and Recovery Act of 1976 (RCRA)<sup>108</sup> ประกอบด้วย

(1) การบริหารจัดการขยะทั่วไป (Solid Waste)

การจัดการขยะทั่วไป (RCRA SUBCHAPTER IV) ได้กำหนดเรื่องแผนการกำจัดขยะทั่วไป (State And Regional Solid Waste Program) เพื่อสนับสนุนให้มีการบริหารจัดการขยะที่ถูกต้อง โดยจะวางหลักเกณฑ์ขั้นต่ำในการเลือกใช้เทคโนโลยีการกำจัดขยะและแนวทางการบริหารจัดการขยะของมลรัฐต่าง ๆ เช่น กำหนดมาตรการเพื่อกำกับดูแลสถานที่ทิ้งขยะของชุมชน (Municipal Solid Waste Landfills : MSWLFs) สถานที่ตั้ง (Location) การดำเนินการ (Operation) การออกแบบ (Design) การตรวจวัดคุณภาพน้ำใต้ดิน (Ground Water Monitoring) แผนการบำบัด การแก้ไขเยียวยาเมื่อมีอุบัติเหตุการรั่วไหล (Corrective Action) แผนการเลิกหรือปิดสถานที่กำจัดขยะ และการดำเนินการหลังการเลิกหรือปิดสถานที่กำจัดขยะดังกล่าว (Closure and Post-Closure) หรือการกำหนดหลักประกันทางการเงิน (Financial Assurance) เป็นต้น ในทางปฏิบัติพบว่า หลายมลรัฐได้นำมาตรฐานที่ EPA กำหนดไปปรับใช้เป็นแผนการบริหารจัดการขยะของมลรัฐ สำหรับมลรัฐที่ต้องการสร้างหรือมีสถานที่กำจัดขยะชุมชนต้องได้รับความเห็นชอบจาก EPA ด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติ RCRA สนับสนุนให้มลรัฐเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแล เป็นผู้ออกใบอนุญาตในการสร้างสถานที่กำจัดขยะชุมชน โดยมลรัฐต้องแสดงให้เห็นว่ามาตรฐานของมลรัฐในการกำกับดูแลสถานที่กำจัดขยะชุมชนนั้นเป็นไปตามมาตรฐานที่สหรัฐ (Federal) กำหนด หรือเป็นมาตรฐานที่สูงกว่าได้

(2) การบริหารจัดการขยะอันตราย (Hazardous Waste)

การบริหารจัดการขยะอันตราย (RCRA SUBCHAPTER III) กำหนดเรื่องแผนการกำจัดขยะอันตราย (Hazardous Waste Management) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำจัดขยะอันตรายตั้งแต่ขั้นตอนการผลิต การขนส่ง การทำลายขยะอันตรายดังกล่าว โดยกำหนดประเภทหรือชนิดขยะที่เป็น “ขยะอันตราย” และกำหนดหน้าที่ที่ผู้ครอบครองขยะอันตรายต้องดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ เช่น การขนส่ง การบำบัด การเก็บรักษา และการกำจัดขยะอันตราย สำหรับมลรัฐที่ต้องการกำกับดูแลขยะอันตรายเองหรือที่เรียกว่า “Authorized State” ต้องทำแผนเพื่อเสนอความเห็นชอบมายัง EPA เพื่อขอเป็นผู้กำกับออกใบอนุญาตในการบริหารขยะอันตราย โดยต้องยื่นเอกสาร อาทิ หนังสือขอเป็นผู้กำกับดูแลจัดการวัสดุอันตรายจากผู้ว่าการรัฐ รายละเอียดเกี่ยวกับแผนการกำกับดูแลขยะอันตรายของมลรัฐ หนังสือรับรองของทนายความประจำมลรัฐถึงข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะอันตรายในมลรัฐ บันทึกข้อตกลงว่ามลรัฐจะดำเนินการตาม Subchapter III Hazardous Waste Regulation สำเนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเอกสารแสดง

<sup>108</sup> แหล่งเดิม.

การมีส่วนร่วมของประชาชน กรณี EPA ตรวจสอบแล้วพบว่ามลรัฐดังกล่าวสามารถรับผิดชอบดำเนินการแทนสหรัฐใน Subchapter III ได้ก็จะให้มลรัฐนั้นเป็นผู้กำกับดูแลเรื่องขยะอันตรายตาม Subchapter III เรียกว่า Final Authorization แต่หากมลรัฐใดยังไม่มีความพร้อม EPA อาจให้มลรัฐนั้นเป็นเพียง Interim Authorization โดยมลรัฐสามารถกำกับดูแลขยะอันตรายภายในมลรัฐได้ไปพลางก่อน แต่มลรัฐมีหน้าที่ต้องปรับปรุงแก้ไขแผนการบริหารจัดการขยะอันตรายให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายระดับสหรัฐกำหนดต่อไป

### (3) การบริหารจัดการขยะเทคโนโลยี

การบริหารจัดการขยะเทคโนโลยี ภายใต้ RCRA SUBCHAPTER III กำหนดให้ Solid Waste เป็น Hazardous waste หาก Solid Waste ดังกล่าวมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่ ทำให้ติดไฟ (Ignitability) ทำให้เกิดการกัดกร่อน (Corrosivity) ทำให้เกิดปฏิกิริยาเคมี (Reactivity) หรือทำให้เกิดพิษ (Toxicity) ซึ่งกรณีเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้านั้นมีอุปกรณ์บางอย่างได้ถูกจัดเป็นวัตถุอันตรายเช่น Cathode Ray Tube (CRT) ซึ่งเป็นอุปกรณ์ในส่วนของจอภาพในเครื่องคอมพิวเตอร์ และโทรทัศน์นั้นได้จัดเป็นขยะอันตราย โดยมีมาตรการการกำกับดูแล สรุปได้ ดังนี้

(3.1) กรณีขยะอันตราย (Cathode Ray Tube : CRT) จากบ้านเรือนนั้น ได้รับการยกเว้นจากการบริหารจัดการขยะอันตรายตามที่ RCRA กำหนด (40 CFR 261.4(b)(1)) ดังนั้นผู้ทิ้งขยะที่มี CRT เช่น จอคอมพิวเตอร์ โทรทัศน์ ไปที่สถานที่หรือผู้รวบรวมขยะ (Collector) เพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ หรือเพื่อกำจัดทำลายจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตาม RCRA ซึ่งรวมถึงผู้รวบรวมขยะ (Collector) ผู้นำขยะเพื่อกลับมาผลิตใหม่ (Recycles) และผู้กำจัดทำลายขยะ (Disposers) จากบ้านเรือนก็ไม่ต้องปฏิบัติตาม RCRA ด้วย

(3.2) กรณีผู้ก่อขยะอันตรายซึ่งรวมถึง CRT ที่ไม่ได้มาจากบ้านเรือน (Non-resident generators) พิจารณาได้เป็น 3 กรณี ได้แก่

(3.2.1) ผู้ก่อขยะอันตรายน้อยกว่า 100 กิโลกรัม (Conditionally Exempt Small Quantity Generator (CESQGs)) ต่อเดือน ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตาม RCRA สามารถที่จะส่งขยะอันตรายไปยังสถานที่ฝังกลบชุมชน (Municipal Solid Waste Landfill) หรือสถานที่อื่นที่ได้รับอนุญาตให้เป็นสถานที่กำจัดขยะอุตสาหกรรมหรือขยะที่ไม่ใช่ขยะอันตรายได้ (40 CFR 261.5)

(3.2.2) ผู้ก่อขยะอันตรายมากกว่า 100 กิโลกรัม แต่ไม่เกิน 1000 กิโลกรัม ต่อเดือน (Small quantity generators) ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการบริหารจัดการขยะอันตรายตามที่ RCRA กำหนด แต่อาจมีข้อยกเว้นบางประการ (40 CFR 262.34)



(3.2.3) ผู้ก่อขยะอันตรายมากกว่า 1000 กิโลกรัมต่อเดือน (Large quantity generators) ต้องปฏิบัติตามที่ RCRA กำหนด โดยต้องมีการแจ้งรายละเอียดของขยะอันตราย และต้องส่งไปบำบัด กำจัดทำลายเฉพาะสถานที่ที่ได้รับอนุญาตให้เป็นสถานที่กำจัดขยะอันตรายเท่านั้น (40 CFR /262.34)

(4) การบริหารจัดการขยะเทคโนโลยีของ RCRA กับมาตรการอื่น

กฎหมาย RCRA ไม่ได้กำหนดกลไกเกี่ยวกับการกำจัดขยะเทคโนโลยีไว้โดยเฉพาะ แต่จะมีมาตรการอื่นในการกำหนดเรื่อง การนำวัสดุใช้แล้วมาผลิตใหม่ (Recycle) เป็นการทั่วไปใน RCRA เช่น

(4.1) EPA กำหนดแนวทางให้รัฐบาลสหรัฐซื้อวัสดุที่มีส่วนประกอบของวัสดุใช้แล้ว (Comprehensive Procurement Guidelines และ Recovered Materials Advisory Notices) โดยหน่วยงานของรัฐ เช่น หน่วยงานของสหรัฐ (Federal Government Departments of Agencies) หน่วยงานของรัฐบาลมลรัฐ หน่วยงานปกครองระดับท้องถิ่นที่ได้รับงบประมาณจากสหรัฐ หรือผู้เข้าทำสัญญากับรัฐบาลในโครงการที่ได้รับงบประมาณจากสหรัฐ ในการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ด้วยเงินงบประมาณของสหรัฐต้องปฏิบัติตามแนวทางการจัดซื้อดังกล่าว

(4.2) กำหนดให้ Secretary of Commerce มีหน้าที่พัฒนาตลาดสินค้าที่ทำมาจากวัสดุใช้แล้ว อาทิ ให้จัดให้มีข้อมูลวัสดุใช้แล้วและข้อมูลตลาดสำหรับวัสดุใช้แล้ว ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการใช้วัสดุใช้แล้วในการผลิตแทนการใช้วัสดุผลิตใหม่ เป็นต้น

(4.3) EPA กำหนดแผนการลดขยะแห่งชาติ (Waste Minimization National Plan) โดยแผนดังกล่าวกำหนดให้มีการลดขยะที่เป็นอันตรายลงอย่างน้อย ร้อยละ 25 ภายในปี ค.ศ. 2000 และร้อยละ 50 ภายในปี ค.ศ. 2005 และเน้นให้มีการลดการผลิตขยะ และการนำวัสดุใช้แล้วกลับไปผลิตใหม่แทนการทำลายขยะเพื่อป้องกันมิให้เกิดการปล่อยสารเคมีจากแหล่งหนึ่งไปอีกแหล่งหนึ่งแทน

(4.4) ช่วยเหลือรัฐ (State) และราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government) ในการพัฒนาระบบการลดขยะและการนำวัสดุใช้แล้วกลับไปผลิตใหม่

(4.5) โครงการ Wastewise EPA รณรงค์ให้ภาครัฐและภาคเอกชนเข้าร่วมโครงการดังกล่าว โดยให้ผู้เข้าร่วมกำหนดเป้าหมาย 3 ประการ ได้แก่ การลดขยะ การรวบรวมขยะที่สามารถนำมาผลิตใหม่ และการซื้อหรือผลิตจากวัสดุใช้แล้วมาผลิตใหม่ หากผู้เข้าร่วมโครงการสามารถปฏิบัติได้ก็จะได้รับการประกาศในหนังสือพิมพ์หรือเอกสารของ EPA เพื่อเป็นการชื่นชมให้สาธารณชนทราบ

(4.6) Job Through Recycling Program โดย EPA จะสนับสนุนเงิน 1 ล้านดอลลาร์ทุกปีให้มลรัฐเพื่อช่วยเหลือโครงการที่ดำเนินการเกี่ยวกับการนำวัสดุใช้แล้วมาผลิตใหม่เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีการพัฒนาตลาดดังกล่าว

(4.7) Unit Pricing หรือเรียกอีกอย่างว่า Pay as you throw system ซึ่งกำหนดให้ผู้บริโภคจ่ายค่าจัดเก็บขยะและค่ากำจัดขยะตามจำนวนขยะที่มีการทิ้ง เช่น กำหนดให้ประชาชนตามบ้านเรือนต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะตามขนาดถุงหรือถังขยะ โดย EPA มีหน้าที่ให้ความรู้กับชุมชนในประโยชน์ของเรื่อง Unit Pricing เพื่อสนับสนุนให้ชุมชนใช้ระบบดังกล่าว

### 3) องค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการขยะ หรือ The Resource Conservation and Recovery Act of 1976 (RCRA) ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานบริหารจัดการขยะ หรือ Solid Waste Office ขึ้นเพื่อบริหารจัดการปัญหาขยะทั่วประเทศ โดยเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรอิสระ เรียกว่า Environmental Protection Agency : EPA

EPA (Environmental Protection Agency) เป็นองค์กรอิสระไม่สังกัดกระทรวงใดบริหารงานขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี โดยมีหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกว่า “Administrator” ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยตรงจากประธานาธิบดี มีหน้าที่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด และเป็นผู้กำกับดูแลและกำหนดทิศทางในการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ EPA โดยหน่วยงานภายใต้การกำกับของ EPA จะแยกเป็นสำนักงานต่าง ๆ เช่น สำนักควบคุมคุณภาพน้ำ (Water Quality Office) สำนักควบคุมคุณภาพอากาศ (Air Pollution Control Office) สำนักสารกำจัดศัตรูพืช (Pesticide Office) สำนักงานบริหารจัดการขยะ (Solid Waste Office) เป็นต้น

EPA เป็นหน่วยงานที่ไม่เพียงแต่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย RCRA เท่านั้น EPA ยังเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่สำคัญอีกหลายฉบับ เช่น Clean Air Act, Clean Water Act เป็นต้น EPA จะมีสาขาตามภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา รวมประมาณ 10 แห่ง โดยแต่ละแห่งจะครอบคลุมพื้นที่หลายมลรัฐเพื่อกำกับดูแลการบริหารงานตามที่กฎหมายกำหนด

บทบาทและหน้าที่ของ EPA ภายใต้กฎหมายการบริหารจัดการขยะ The Resource Conservation and Recovery Act of 1976 (RCRA)

RCRA กำหนดให้ EPA จัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะเรียกว่า Office of Solid Waste ขึ้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ EPA โดยมีหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกว่า Assistant Administrator of the Environmental Protection Agency เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามที่กฎหมาย RCRA กำหนด ส่วน Administrator ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานมีหน้าที่ ดังนี้

1. จัดทำรายงานประจำปี (Annual Report) เพื่อรายงานผลการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดแก่รัฐสภา โดยในรายงานประจำปีให้ประกอบด้วย แผนการดำเนินการหรือวัตถุประสงค์โครงการ และผลสัมฤทธิ์ของแผนการดำเนินการหรือโครงการดังกล่าวในปีที่ผ่านมา ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการขยะ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการขยะ และโครงการหรือแผนการดำเนินงานในอนาคตซึ่งเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ

2. ออกกฎหมาย ระเบียบ เพื่อดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด อาทิ กำหนดประเภทขยะที่เป็นอันตราย หลักเกณฑ์การกำกับดูแลการผลิต การขนส่ง การทำลายขยะและขยะอันตราย กำหนดเกณฑ์การกำกับดูแลสถานที่กำจัดขยะ เป็นต้น

3. ทำการศึกษาวิจัยโครงการเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ

4. ให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานของรัฐในการจัดทำแผนการบริหารจัดการขยะทั่วไปและขยะอันตราย

5. ประสานการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะกับหน่วยงานอื่นของรัฐเพื่อลดขั้นตอนการทำงานที่ซ้ำซ้อน

6. จัดทำแนวทางการบริหารจัดการขยะ (Guidelines for Solid Waste Management) ในระดับสหรัฐ มลรัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่น อาทิ มาตรฐานของสถานที่ทิ้งขยะแบบเปิดโล่ง (Open dumping) สำหรับขยะทั่วไปและขยะอันตราย แนวทางการบริหารจัดการขยะเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุณภาพน้ำใต้ดิน น้ำบนดิน อากาศ และทัศนียภาพของเมือง

นอกจากนี้ ยังมีองค์กรอื่นภายใต้ RCRA ได้แก่

1. Interagency Coordinating Committee เป็นคณะกรรมการเพื่อประสานการดำเนินงานเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อการสงวนรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรในระดับสหรัฐ (Federal Resource Conservation and Recovery Activities) อันเกี่ยวเนื่องกับการบริหารจัดการขยะรวมกันระหว่าง EPA Department of Energy Department of Commerce และหน่วยงานอื่นในระดับสหรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะ โดยมี Administrator เป็นประธานคณะกรรมการ และกำหนดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการนี้ได้ คณะกรรมการมีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อสงวนรักษาและฟื้นฟูทรัพยากร อาทิ การวิจัยโครงการเพื่อการประหยัดพลังงาน และทรัพยากร การนำขยะเพื่อการนำกลับมาผลิตใหม่ การช่วยเหลือทางด้านเทคนิค และการเงินแก่มลรัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

2. Resource Recovery and Conservation Panels กฎหมายกำหนดให้ Administrator จัดให้มีทีมงานซึ่งประกอบด้วย พนักงานในระดับสหรัฐ มลรัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือผู้เกี่ยวข้อง ที่มีความชำนาญในเรื่องของเทคนิค การตลาด การเงิน การบริหารจัดการองค์กร เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานของรัฐทั้งในระดับสหรัฐ มลรัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามที่ได้รับคำร้องขอในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะ การฟื้นฟูและสงวนรักษาทรัพยากร โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย

3. Office of Ombudsman กฎหมายกำหนดให้จัดตั้งสำนักงานเพื่อรับการร้องเรียน เรียกว่า Office of Administrator Ombudsman ขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่รับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการภายใต้กฎหมายนี้ และมีหน้าที่ให้คำแนะนำการดำเนินการใดเกี่ยวกับการร้องเรียนดังกล่าวแก่ Administrator โดยเป็นสำนักงานชั่วคราวในระยะเริ่มต้นของการบังคับใช้กฎหมาย RCRA และมีระยะเวลาดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น (ประมาณ 5 ปี นับแต่กฎหมายมีผลใช้บังคับ)

### 3.2.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

#### 1) สถานการณ์ปัญหาขยะมูลฝอยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นอีกประเทศอุตสาหกรรมหนึ่งที่เคยประสบผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม อันเป็นผลมาจากการขยายตัวด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมเพื่อการพัฒนาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐจึงมีบทบาทสำคัญในการจัดหามาตรการจัดการอย่างเป็นรูปธรรม โดยออกกฎหมายมาบังคับใช้เพื่อเยียวยา แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา เยอรมนีได้รับการจัดพื้นที่ในการดูแลสิ่งแวดล้อมใหม่<sup>109</sup> โดยใช้พื้นที่ซึ่งมีการปล่อยของเสียจากประชาชนกับในแง่ของการกำจัด โดยพยายามเคร่งครัดในการดำเนินการจากการบังคับใช้กฎหมายพิเศษเกี่ยวกับการฝังกลบและการเผาในที่โล่ง โดยพิจารณาเห็นว่า การฝังกลบเป็นแก้ไขปัญหาคำที่แย และจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้ต้องดำเนินการแก้ไขใหม่อีก หากจะฝังกลบต้องมีกระบวนการที่จะต้องก่อให้เกิดความมั่นใจว่าปลอดภัยที่สุด เช่น มีการลดระดับความเป็นพิษทางสารอินทรีย์ลง มีการกำจัดโลหะหนัก ตลอดจนการไม่เป็นพิษต่ออากาศ เป็นต้น ซึ่งเยอรมนีตั้งเป้าไว้ในปี ค.ศ. 2020 การฝังกลบจะเป็นวิธีการกำจัดขยะที่ใช้น้อยที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ และจะพัฒนาการหมุนเวียนกลับมาใช้ (Recycle) ให้มากที่สุด

<sup>109</sup> จาก การควบคุมและกำจัดขยะเทคโนโลยีของประเทศเยอรมนี, โดย รุจน์นรงค์ศักดิ์ บวรนนท์กุล, 2548, รายงานการศึกษาวิจัย, คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.

## 2) กฎหมายการจัดการขยะมูลฝอยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี<sup>110</sup>

ยุคใหม่ของการบริหารจัดการของเสียในเยอรมนีเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1970 โดยเริ่มจากการไม่อนุญาตให้มีการนำเอาของเสียไปเททิ้ง (dump waste) และดำเนินไปพร้อมกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในการกำจัดของเสีย (Waste Disposal Infrastructure) ก่อนปี ค.ศ. 1972 นั้น การบริหารจัดการของเสียทุกชนิดของเยอรมนีโดยส่วนใหญ่จะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรที่มีอำนาจในท้องถิ่น เช่น เทศบาล เป็นต้น แต่หลังจากปี ค.ศ. 1972 เป็นต้นมา รัฐสภาของเยอรมนีได้ผ่านกฎหมายที่ให้มีการประมวลเศษของเสียขึ้น และถือว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการของเสียเป็นฉบับแรกของยุโรป คือ The Safe Disposal of Waste Act.1992

ในปี ค.ศ. 1982 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ผ่านกฎหมายการจัดการขยะแห่งชาติซึ่งนับเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับแรก ที่มีพื้นฐานเกี่ยวกับการให้ “ผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษต้องจ่ายเงิน” โดยเป็นมาตรฐานบังคับใช้สำหรับภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การจัดการ ป่าไม้ และ สาธารณูปโภค ขณะเดียวกันรัฐได้ผลักดันกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ อย่างเป็นระบบเพื่อให้ครอบคลุมการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรม อาทิ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการปล่อยของเสีย ค.ศ. 1974 กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการปล่อยของเสียสู่แหล่งน้ำ (สำหรับภาคครัวเรือน) ค.ศ. 1983 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แนวทางการปฏิบัติหรือการบริหารจัดการของเสียตามกฎหมาย The Safe Disposal of Waste Act.1992 ได้เน้นไปในเรื่อง การจัดหาที่กำจัดของเสียที่มีความปลอดภัยเป็นหลัก จึงทำให้ละเลยประเด็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการในด้านของการป้องกัน และการฟื้นฟูหรือการนำกลับมาใช้ใหม่ (waste prevention and recovery)

ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1986 จึงได้มีการตรากฎหมายการบริหารจัดการของเสียขึ้นมาบังคับใช้ใหม่คือ The Waste Avoidance and Management Act. 1986 กฎหมายฉบับนี้ได้ขยายขอบเขตของการบริหารจัดการของเสียของเยอรมนีให้มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันก็มุ่งในด้านนโยบายการหลีกเลี่ยงของเสีย และการฟื้นฟูหรือการนำกลับมาใช้ใหม่ ที่สำคัญคือ นำเอาหลักการ “The Hierarchy of Avoidance Recycling Disposal” ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของนโยบายการบริหารจัดการของเสียมาใช้ ทั้งนี้ ก่อนการประกาศใช้กฎหมายการจัดการขยะมูลฝอย รัฐบาลเยอรมนีได้มีการจัดทำหลักการการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เรียกว่า “หลักการคุ้มครองคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม” (Protection of man and the environment) ซึ่งมีหลักการ ดังนี้

<sup>110</sup> จาก พัฒนาการด้านการจัดการขยะและสิ่งแวดล้อม สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี 2555, โดย สมสกุล ลิขนะจุล, สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2556, จาก

(1) การใช้ทรัพยากรธรรมชาติหมุนเวียน (Renewable natural resources) จะต้องจำกัดปริมาณการใช้ให้สมดุลกับความสามารถในการเกิดใหม่ของทรัพยากรประเภทนั้น ๆ

(2) การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป (Non-renewable natural resources) เช่น แร่ เชื้อเพลิง ฟอสซิล จะต้องจำกัดขอบเขตเท่าที่สามารถหาวัสดุหรือแหล่งพลังงานอื่น ๆ มาทดแทนได้ เป็นต้น

(3) การปลดปล่อยของเสียในรูปของสสารหรือพลังงานจะต้องไม่เกินขีดความสามารถของระบบนิเวศที่จะรองรับ

จากหลักการดังกล่าว รัฐบาลเยอรมนียังได้ออกกฎหมายส่งเสริมการจัดการขยะมูลฝอยแบบปิดวง และการกำจัดที่มีประสิทธิภาพ (Act for Promoting Closed Substance Cycle Waste Management And Ensuring Environment Compatible Waste Disposal) โดยมีวัตถุประสงค์หลัก ๆ 2 ประการ คือ ประการแรก การควบคุมการเกิดขยะมูลฝอย โดยให้ความสำคัญกับการลดปริมาณและความเป็นมลพิษของขยะมูลฝอย ประการที่สอง การนำกลับมาใช้ซ้ำ นำกลับมาใช้ใหม่ในสภาพของวัสดุก่อนแล้วนำเอาพลังงานกลับมาใช้ประโยชน์ (Energy recovery)

ในปี พ.ศ. 2539 (ค.ศ. 1996) รัฐบาลได้เปลี่ยนมาตรการจัดการโดยเน้นพัฒนาการจัดการขยะหรือของเสียในประเทศให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการหมุนเวียนที่ก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ โดยแบ่งสัดส่วนการจัดการขยะออกเป็น 3 ส่วน คือ การหลีกเลี่ยง การนำกลับมาใช้ใหม่ และการจัดการอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ หรือ กฎหมายพื้นฐานซึ่งระบุว่า “รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการปกป้องพื้นฐานในการดำรงชีวิตตามธรรมชาติสำหรับคนรุ่นต่อไป ภายใต้กรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญในการออกกฎหมายและมาตรการตามกฎหมาย รวมถึงสิทธิตามอำนาจบริหารและนิติบัญญัติ” การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว นับว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญอีกครั้งหนึ่งของเยอรมนี จากเดิมเพียงแค่จัดการขยะหรือของเสียในประเทศ พัฒนามาเป็นการหมุนเวียนที่ก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ ซึ่งต้องอาศัยตัวแปรสำคัญคือ ภาคประชาชน เพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการพัฒนาของรัฐ และเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมจากต้นเหตุ

ปัจจุบันสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงได้มีแบ่งการจัดการของเสียในภาคประชาชนออกเป็นประเภทต่าง ๆ โดยสรุป<sup>111</sup> ดังนี้

1. ถังขยะสีน้ำตาล สำหรับขยะชีวภาพ เศษอาหาร
2. ถังขยะสีเหลือง สำหรับขยะประเภทบรรจุภัณฑ์
3. ถังขยะสีเทา สำหรับขยะอันตราย
4. ถังขยะสีฟ้า สำหรับขยะประเภทกระดาษ ถัง

<sup>111</sup> พัฒนาการด้านการจัดการขยะและสิ่งแวดล้อม สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. แหล่งเดิม.

5. ถึงขยะสำหรับแก้ว แบ่งตามสีต่าง ๆ สำหรับสีเขียว สีใส สีน้ำตาล และอื่น ๆ

สำหรับรัฐบาลท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลด้านการคัดแยกขยะตามประเภทข้างต้น แล้วจึงนำไปจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป

นอกจากนี้ รัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้แบ่งสายการจัดการขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้เป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้ เศษแบตเตอรี่ เศษพาหนะ เศษแก้ว เศษไม้ น้ำมันเก่า เศษกระดาษ เศษขยะจากการก่อสร้าง หรือเศษจากการขุด ขยะชีวภาพ ขยะจากอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ขยะอันตราย ตะกอนน้ำเสีย ขยะจำพวก พีโอพี<sup>112</sup> หรือพีซีบี<sup>113</sup> ขยะจากภาคการผลิต ขยะปนเปื้อนสารปรอท ขยะชุมชน ขยะจากภาคอุตสาหกรรม และขยะบรรจุภัณฑ์

ปัจจุบันการจัดการขยะซึ่งรัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใช้มี 5 มาตรการ ได้แก่ 1) การนำกลับมาใช้ใหม่ 2) การหมัก 3) การเผา 4) การจัดการทางชีววิทยาโดยเครื่องจักร และ 5) การฝังกลบ

ด้านการบัญญัติกฎหมาย ปัจจุบันสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะทั้งสิ้น 4 ระดับ ดังนี้

#### 1. ระดับประเทศ ได้แก่

1.1 กรอบข้อกำหนดตามสหภาพยุโรป และกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยการนำไปปฏิบัติของรูปแบบถังรีไซเคิล

1.2 การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติว่าด้วยการฝังกลบ

<sup>112</sup> พีโอพี เป็นชื่อเรียกกลุ่มสารอินทรีย์ 12 ชนิดที่มีผลของความเป็นมลพิษระยะยาว POP ย่อมาจาก Persistent Organic Pollutant ส่วนใหญ่เป็นปรอทพิษ หรือเป็นผลพลอยได้ที่ไม่ได้ตั้งใจจากการเผาไหม้ จากอุตสาหกรรม หรือจากเครื่องยนต์ดีเซล ซึ่งทำอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการสืบพันธุ์และมะเร็ง สารกลุ่มนี้มีพิษ และความเสถียรไม่ถูกย่อยสลายในธรรมชาติได้โดยง่ายจึงมีโอกาสหลุดเข้าไปสะสมในห่วงโซ่อาหารได้มาก ทั้งนี้ มีความพยายามในระดับสากลของประเทศต่าง ๆ ที่จะหาข้อตกลงในการลดทั้งการผลิตและการใช้สารเหล่านั้น ได้แก่ อัลดริน คลอร์เดน ดีดีที ดีลดริน เอนดริน เฮพตาคลอร์ เฮกซาคลอร์โรเบนซีน ไมเร็กซ์ และท็อกซาฟิน อีก 3 ตัว จากอุตสาหกรรม ได้แก่ พีซีบี ไดออกซิน และพีวเรน ในสหรัฐอเมริกาได้เลิกใช้สารปรอทพิษทั้งหมดนี้แล้ว และได้ห้ามการผลิตพีซีบี มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521

<sup>113</sup> พีซีบี เป็นสารมีคุณสมบัตินำความร้อนสม่ำเสมอ และคงที่ เมื่อต่อการเกิดปฏิกิริยาออกซิเดชัน และไม่ทำปฏิกิริยากับกรด ด่าง หรือสารเคมีอื่น ๆ และเป็นฉนวนไฟฟ้าที่ดี ส่วนใหญ่นำมาใช้ในอุปกรณ์ไฟฟ้าหรืออุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น หม้อแปลงไฟฟ้า ตัวเก็บประจุไฟฟ้า ปุ่มสูญญากาศ น้ำมันหล่อลื่น สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ สี กาว สารกันรื้อซึม และพลาสติก ประมาณ ปี พ.ศ. 2513 ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่พัฒนาแล้วเริ่มตระหนักถึงผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม จึงได้เริ่มประกาศห้ามการผลิตและส่งออก

1.3 กฎหมายว่าด้วยการนำขยะชีวภาพกลับมาใช้ใหม่

1.4 ข้อบัญญัติว่าด้วยตะกอนของเสีย

1.5 คำตัดสินของศาลปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เมื่อวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2548 ว่าด้วยการถมที่ดินก่อสร้างด้วยขยะ

1.6 กฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยความรับผิดชอบต่อผลิตภัณฑ์ที่เข้าข่ายของเสียประเภทแบตเตอรี่ และหม้อแปลง

2. ระดับสหภาพยุโรป ได้แก่

2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหภาพยุโรป ซึ่งประกอบด้วยระเบียบต่าง ๆ อีก 9 ฉบับ ได้แก่ กรอบหลักการว่าด้วยขยะ ระเบียบว่าด้วยการจัดการขยะ หลักการจัดการรถยนต์ใช้แล้ว หลักการว่าด้วยน้ำมันใช้แล้ว หลักการว่าด้วยการฝังกลบ หลักการว่าด้วยบรรจุภัณฑ์ แนวทางว่า การตีความตามเจตนารมณ์ในการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพสูตรอาร์ 1 การกำจัดขยะจำพวก พีซีบี พีซีที และหลักการว่าด้วยตะกอนของเสีย

2.2 ขยะชีวภาพตามกฎหมายสหภาพยุโรป

2.3 คำสั่งสภา วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2529 ว่าด้วยการปกป้องสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อผืนดินในด้านการใช้ตะกอนของเสียในภาคเกษตรกรรม

2.4 คำสั่งเลขที่ 2008/98/EG แห่งสภายุโรป และคณะกรรมการเกี่ยวกับขยะ และ ยกร่างกฎหมายเฉพาะ

2.5 รัฐธรรมนูญสหภาพยุโรป – ระเบียบสถิติขยะ เลขที่ 2150/EG

2.6 ยุทธศาสตร์การหลีกเลี่ยงขยะและการนำกลับมาใช้ใหม่

2.7 คำสั่งเลขที่ 1999/31/EG

2.8 รัฐธรรมนูญสหภาพยุโรป – หลักเกณฑ์ว่าด้วยขยะจากการทำเหมือง เลขที่ 2006/21/EG (มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2549)

3. ระดับระหว่างประเทศ คือ สาระสำคัญว่าด้วยเรื่องของพิธีสารเกียวโต

4. คำพิพากษาที่สำคัญของศาลยุโรป และศาลเยอรมนี ว่าด้วยเรื่องการจัดการขยะ เช่น คำพิพากษาของศาลยุโรป และคำตัดสินของศาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น

ทั้งนี้ นับถึงปัจจุบันเยอรมนีได้มีพัฒนาการด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาแล้วทั้งสิ้น จำนวนกว่า 259 ฉบับ แบ่งเป็น กฎหมาย 82 ฉบับ ข้อบังคับ 165 ฉบับ ข้อตกลง 7 ฉบับ และ ประกาศ 4 ฉบับ ครอบคลุมด้านสิ่งแวดล้อม 9 ประเด็น ได้แก่

1. การปกป้องสิ่งแวดล้อมทั่วไป
2. เศรษฐกิจหมุนเวียนจากขยะ



3. กฎหมายเกี่ยวกับสารเคมี
4. พลังงานทดแทน การปกป้องสภาพภูมิอากาศ
5. การปกป้องน้ำ
6. การปกป้องผลกระทบจากมลภาวะ
7. ความปลอดภัยด้านนิวเคลียร์และการป้องกันกัมมันตภาพรังสี
8. การปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและภูมิประเทศ
9. อื่น ๆ

ในช่วงปลายปีที่ผ่านมา รัฐบาลเยอรมนีได้ออกประกาศกฎหมายใหม่ว่าด้วยขยะ ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 สำหรับขยะประเภทต่าง ๆ ดังที่กล่าวข้างต้น เพื่อให้สอดคล้องและตอบสนองต่อการนำกลับมาใช้ใหม่มากขึ้น ได้แก่ การกำหนดให้เส้นทางของขยะทุกประเภทต้องประกอบด้วยส่วนประกอบที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้มากกว่าร้อยละ 65 ให้ได้ภายในปี พ.ศ. 2563 และร้อยละ 70 สำหรับขยะที่สามารถย่อยสลายได้ ซึ่งนับว่าสูงกว่ามาตรฐานตามที่สหภาพยุโรปกำหนดไว้ (สหภาพยุโรปกำหนดไว้ประมาณร้อยละ 40 สำหรับขยะเทคโนโลยี) และหากนับถึงปัจจุบัน ขยะจำพวกกระดาษ ลัง หรือแก้วในเยอรมนีนั้นสามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ทั้งหมดเป็นระยะเวลาานกว่าสามปี สำหรับภาคเอกชนที่สนใจลงทุนด้านการจัดการขยะนั้น ภาครัฐยังให้การสนับสนุนด้านดอกเบี้ยอัตราต่ำ และแหล่งลงทุนทั้งในและต่างประเทศอีกด้วย จึงเห็นได้ว่าความพยายามในการจัดการขยะระหว่างส่วนของภาครัฐและภาคนิติบัญญัติควบคู่กันอย่างเป็นระบบ ทำให้ในปัจจุบันเยอรมนีมีอัตราการนำขยะกลับมาใช้ใหม่สูงที่สุดในโลก เช่น เศษจากการก่อสร้าง ร้อยละ 86 บรรจุกัมภ์ ร้อยละ 81 และแบตเตอรี่ ร้อยละ 77 เป็นต้น

นอกจากนี้ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งด้านสิ่งแวดล้อมในเวทีระดับภูมิภาคยุโรป โดยเป็นแกนนำขับเคลื่อนการพัฒนาเพื่อยกระดับมาตรฐานยุโรปให้สูงขึ้นเป็นส่วนใหญ่ อาทิ รายงานความเห็นต่อคณะกรรมการยุโรปในเรื่อง “ยุทธศาสตร์เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการแยกขยะและการรีไซเคิล” ปี พ.ศ. 2547 โดยเสนอให้พิจารณาปรับแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับขยะเดิมของยุโรปให้มีโครงสร้างที่แข็งแกร่งและครอบคลุมยิ่งขึ้นในประเด็นการสนับสนุนให้มีการแยกประเภทของขยะ การตีมูลค่า หรือประเมินอัตราการนำกลับมาใช้ใหม่ การห้ามการฝังกลบ และการจำกัดการนำเข้าสารอันตรายในขยะ เช่น แผงวงจร และโลหะหนัก เป็นต้น เพื่อให้เกิด “มาตรฐานการนำกลับมาใช้ใหม่” ขึ้นในสหภาพยุโรป รวมทั้งแนบรายงานและผลการปฏิบัติการ รวมถึงกฎหมายด้านการจัดการขยะต่าง ๆ ในประเทศเป็นตัวอย่างด้วย ภายหลังจากการเสนอเรื่องดังกล่าว คณะกรรมาธิการยุโรปได้มีมติเห็นชอบการปรับใช้กฎหมายใหม่หลายฉบับร่วมกันซึ่งเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจขยะ กล่าวคือ ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต้องกระตุ้นให้เกิดมาตรการการป้องกัน

การใช้ประโยชน์ และการขจัดขยะ รวมถึงการจัดการขยะอันตรายต่าง ๆ โดยการฝังกลบ การเผาขยะ หรือวิธีการอื่น นอกจากนั้น เตาเผาของประเทศสมาชิกทุกประเทศ ต้องมีการควบคุมการขนส่งขยะ ทั้งการนำเข้าและการส่งออกในสหภาพยุโรป หรือระหว่างแต่ละประเทศสมาชิก โดยมีการปรับข้อบังคับภายในภูมิภาคใหม่ ได้แก่

1. ระเบียบว่าด้วยขยะ (75/442/EWG)
2. ระเบียบว่าด้วยการจัดการขยะอันตราย (91/689/ EWG)
3. ระเบียบว่าด้วยการจัดการน้ำมันที่ใช้แล้ว (75/439/ EWG)
4. ระเบียบว่าด้วยกากตะกอนจากน้ำเสีย (86/278/ EWG)
5. ระเบียบว่าด้วยบรรจุภัณฑ์และขยะจากบรรจุภัณฑ์ (94/62/EG)
6. ระเบียบว่าด้วยการฝังกลบ (1999/31/EG) 18

3) องค์การที่มีหน้าที่กำกับดูแลการจัดการขยะมูลฝอยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี<sup>114</sup>

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประเทศที่สร้างปริมาณขยะจำนวนมากจากภาคอุตสาหกรรมแต่ในขณะเดียวกันก็เป็นประเทศที่มีปริมาณขยะในครัวเรือนน้อยมากเมื่อเทียบกับสัดส่วนประชากร และเยอรมนีเป็นประเทศที่มีการจัดการกับขยะและของเสียอย่างเป็นระบบ โดยอาศัยความร่วมมือและความรับผิดชอบ 3 ภาคส่วนหลัก อันประกอบไปด้วย ภาครัฐบาล กลุ่มผู้ผลิต และจำหน่ายสินค้า และประชาชนผู้บริโภค กล่าวคือ

1. หน่วยงานภาครัฐ มีหน้าที่กำหนดกฎหมายและนโยบายในการปฏิบัติ รวมถึงควบคุมให้กฎหมายและนโยบายถูกดำเนินอย่างเป็นรูปธรรมและมีความต่อเนื่อง โดยอาจจะมีทั้งกฎหมายระดับประเทศที่กำหนดเป็นข้อปฏิบัติสำหรับประชาชน และกฎหมายของแต่ละรัฐที่มีรายละเอียดย่อยต่างกันตามเงื่อนไขพื้นที่ นอกจากนี้ ภาครัฐยังมีหน้าที่กำหนดกฎหมายสำหรับผู้ผลิตและจำหน่ายสินค้า ว่าใช้มาตรการใดในการเลือกใช้วัสดุและกระบวนการผลิตที่เกิดขยะและมลพิษน้อยที่สุด และจำเป็นจะต้องแสดงความรับผิดชอบต่ออย่างต่อเนื่อง แม้ว่าสินค้าจะถูกจำหน่ายไปแล้ว และกำหนดให้เป็นไปตามมาตรการต้องเรียกคืนบรรจุภัณฑ์หลังการใช้งาน และต้องออกแบบให้บรรจุภัณฑ์ย่อยสลายได้ง่ายที่สุด

<sup>114</sup> จาก สมดุลของการพัฒนาและการรักษาสิ่งแวดล้อม : เยอรมนี, จาก หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์ ฉบับวันที่ 31 ธันวาคม 2554.

2. ผู้ผลิตและจำหน่าย มีหน้าที่แสดงความรับผิดชอบต่อสังคมและมีความร่วมมือกันในวงกว้างเพื่อกำหนดเป็นกติกาสากล ซึ่งทำให้ผู้ผลิตรายย่อยหรือผู้ส่งวัตถุดิบ จำเป็นต้องให้ความร่วมมือตาม และกลายเป็นเกณฑ์เงื่อนไขที่กำหนดทิศทางตลาดในที่สุด ทำให้รูปแบบสินค้าและกระบวนการผลิตมีการใส่ใจกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

3. ประชาชนหรือผู้บริโภค นั้น ถือเป็นตัวแปรสำคัญที่สุดที่มีผลต่อความสำเร็จของการจัดการเรื่องขยะและของเสีย เพราะหากมีกฎหมายแต่ประชาชนยังพยายามหลีกเลี่ยงไปตามช่องโหว่ของกฎหมาย หรือมีสินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมแต่ประชาชนไม่ให้การสนับสนุนความสำเร็จก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้

โดยสรุป สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีการจัดการขยะมูลฝอยหรือของเสียให้เป็นไปตามหลักการรัฐธรรมนูญที่ระบุว่า “รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการปกป้องพื้นฐานในการดำรงชีวิตตามธรรมชาติสำหรับคนรุ่นต่อไป ภายใต้กรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญในการออกกฎหมายและมาตรการตามกฎหมาย รวมถึงสิทธิตามอำนาจบริหารและนิติบัญญัติ” พัฒนาการหมุนเวียนหรือการนำกลับมาใช้ซ้ำที่ก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ โดยอาศัยความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการ และที่สำคัญคืออาศัยความร่วมมือจากภาคประชาชน อันทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมจากต้นเหตุ

### 3.2.3 ประเทศญี่ปุ่น

#### 1) สถานการณ์ปัญหาขยะมูลฝอยของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีพื้นที่จำกัดแต่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น และประสบกับปัญหาการจัดการขยะและของเสียอย่างรุนแรงในอดีตเนื่องจากขาดแคลนสถานที่ฝังกลบขยะและของเสีย เพราะแม้เทคโนโลยีจัดการขยะและของเสียจะก้าวหน้าเพียงไร แต่สุดท้ายจะยังเหลือ “กาก” ที่จะต้องนำมาฝังกลบในสถานที่สำหรับการฝังกลบต่อไป ในขณะที่เดียวกันสถานที่จัดการขยะและของเสียและฝังกลบกากนั้นเป็นสิ่งที่ประชาชนไม่ประสงค์จะให้มีในเขตท้องที่ของตน จนแอมมีการลักลอบนำขยะและของเสียต่าง ๆ ไปทิ้งในท้องถิ่นอื่น ๆ รวมทั้งการแอบนำไปทิ้งทะเล และการทิ้งขยะอุตสาหกรรมได้กลายเป็นปัญหาใหญ่ขึ้นมาเมื่อบริษัทอุตสาหกรรมเคมียักษ์ใหญ่แห่งหนึ่งปล่อยน้ำในกระบวนการผลิตที่เจือปนด้วยสารปรอททิ้งลงไปในอ่าวมินะมะตะ จนทำให้ผู้คนจำนวนมากมีอาการวิกลจริตอย่างอ่อน ๆ กริครื่อง นัยน์ตาคล้ายกว้างเล็กน้อย ลิ่นแห้ง แต่ไม่พบสาเหตุของการผิดปกติ แขนขาเคลื่อนไหวลำบาก มีการกระตุกตัวแข็ง แขนขาบิดงออย่างรุนแรง เพราะโรคนี้แสดงผลต่อระบบประสาทส่วนกลาง กว่าที่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าโรคนี้เกิดจากสาเหตุใดก็ต้องใช้เวลาหลายปีเนื่องจากอิทธิพลของบริษัทดังกล่าว ซึ่งโรคนี้เป็นที่รู้จักกันทั่วโลกในเวลาต่อมาในชื่อ “โรคมินะมะตะ” การค้นพบสาเหตุของโรคทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นตระหนักว่า

การจัดการขยะและของเสียและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะนั้นเป็นปัญหาระดับชาติที่ประชาชนทั่วไป ผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือกันแก้ไข และทางออกที่ดีที่สุดมิใช่การกำจัดขยะ หากแต่ต้องใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าที่สุด (efficient use) เพื่อให้เหลือขยะหรือของเสียน้อยที่สุด โดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้กำหนดควิลักษณ์ของประเทศว่าในที่สุดแล้วญี่ปุ่นต้องหลุดพ้นจากการเป็นสังคมเศรษฐกิจที่มีขยะและของเสียจำนวนมาก เพื่อเป็นสังคมที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าที่สุด<sup>115</sup>

## 2) กฎหมายการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีระบบการบริหารจัดการขยะและของเสีย โดยที่บทนิยามของคำว่า “waste” ใน Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) อันเป็นกฎหมายหลักว่าด้วยการบริหารจัดการขยะและของเสียของญี่ปุ่นได้นิยามให้ “waste” หมายถึง ขยะในความหมายอย่างแคบด้วย ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอใช้คำว่า “ของเสีย” แทน “ขยะและของเสีย” ตามประเภทของเสีย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการของเสียได้กำหนดมาตรฐานการจัดการของเสีย อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้อง และบทลงโทษไว้ชัดเจน โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการของเสียของประเทศไทยมีหลายฉบับ แต่ที่สำคัญ<sup>116</sup> ได้แก่

1. Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970)
2. Enforcement Ordinance of Waste Management and Public Cleansing Act (Ordinance No. 300 of 1971)
3. Act on Promotion of Effective Utilization of Resources (Act No. 48 of 1991)
4. Basic Environment Act (Act No. 91 of 1993)
5. Act on the Promotion of Sorted Collection and Recycling of Containers and Packaging (Act No.112 of 1995)
6. The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society (Act No. 110 of 2000)

ทั้งนี้ Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) นั้นถือว่าเป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการของเสียของประเทศไทย โดยในที่นี่ขอแบ่งการศึกษาออกเป็น ดังนี้

<sup>115</sup> จาก การบริหารจัดการขยะและของเสียและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะของประเทศญี่ปุ่น, โดย วรธนันต์ สุกใส, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2556, จาก [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net)

<sup>116</sup> แหล่งเดิม.

### ก. การแบ่งประเภทของเสีย

ก่อนการตรากฎหมาย Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) ญี่ปุ่นไม่มีการแบ่งแยกประเภทของเสียและใช้วิธีทิ้งรวม ๆ กันแล้วนำไปฝังกลบ (waste landfill) หรือเผาทำลายในพื้นที่ที่กำหนดไว้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง แต่การฝังกลบนี้ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนอย่างมากและนับวันปริมาณขยะก็เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่สองเมื่อเป็นเช่นนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ยินยอมให้ใช้พื้นที่ของตนเป็นพื้นที่ฝังกลบของเสียที่มีได้เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ของตน ดังนั้น จึงมีการลักลอบนำขยะและของเสียต่าง ๆ ไปทิ้งในท้องถิ่นอื่นอยู่เสมอจนเกิดข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่เนื่อง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่นครหลวงโตเกียวในปี ค.ศ. 1965 ซึ่งเรียกกันจนติดปากว่า “สงครามขยะแห่งโตเกียว” รวมทั้งการแอบนำไปทิ้งทะเลจนก่อให้เกิดโรคมินะมะตะขึ้นดังกล่าวข้างต้น “สงครามขยะแห่งโตเกียว” เกิดขึ้นจากข้อขัดแย้งเกี่ยวกับที่ฝังกลบขยะและ โรงจัดการขยะ 3 กรณีหลัก ดังนี้

#### (1) กรณีที่ฝังกลบขยะในเขต Koto

โตเกียวได้สร้างที่ทิ้งและเก็บขยะไว้ในเขต Koto ของกรุงโตเกียวตั้งแต่ปี ค.ศ. 1655 โดยนับแต่นั้นมาเป็นระยะเวลากว่า 300 ปี เขต Koto ได้ถูกจัดให้เป็นเขตสำหรับการจัดการขยะขั้นสุดท้ายมาโดยตลอด ต่อมาในปี ค.ศ. 1957 ได้มีการสร้างเกาะ Yume no Shima (เกาะแห่งความฝัน) เพื่อใช้สำหรับฝังกลบขยะไว้ในบริเวณชายฝั่งในเขต Koto โดยก่อนการก่อสร้างจังหวัดโตเกียวได้ให้สัญญาแก่ประชาชนในพื้นที่ว่าจะระมัดระวังไม่ให้เกิดปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ประชาชนยินยอมให้จังหวัดโตเกียวจัดตั้งสถานที่ดังกล่าวในเขตของตน แต่ภายหลังจังหวัดโตเกียวไม่ได้รักษาสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนและได้สร้างสถานที่ฝังกลบขยะที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนในเขต Koto เป็นอย่างมาก ต่อมาในปี ค.ศ. 1964 เมื่อจังหวัดโตเกียววางแผนการสร้าง New Yume no Shima เพื่อเป็นสถานที่ฝังกลบขยะแห่งใหม่ในเขต Koto ประชาชนจึงได้รวมตัวกันต่อต้านการสร้างสถานที่ฝังกลบขยะดังกล่าว

#### (2) โรงจัดการขยะในเขต Suginami

โตเกียวได้ริเริ่มแผนโครงการก่อสร้างโรงจัดการขยะในเขต Suginami แต่เนื่องจากเป็นสถานที่ซึ่งสร้างขึ้นเพื่อการแยกขยะ โดยในปี ค.ศ. 1966 ได้มีแผนการจัดตั้งโรงจัดการขยะ โดยได้คัดเลือกสถานที่ให้เป็น Takaido ในเขต Suginami แต่ไม่ได้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ซึ่งทำให้เกิดการต่อต้านอย่างรุนแรงจากประชาชนว่าโตเกียวไม่เลือกสร้างโรงจัดการขยะในเขตอื่น โดยมีสาเหตุที่แท้จริงมาจากแรงกดดันทางการเมืองหรือความสัมพันธ์ส่วนบุคคล

## (3) ความขัดแย้งระหว่างเขต Koto และเขต Suginami

ในปี ค.ศ. 1971 จังหวัดโตเกียวได้ขอให้มีการส่งกลบขยะต่อเนื่องที่ New Yume no Shima ไปจนถึงปี ค.ศ. 1975 แต่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เขต Koto ได้ต่อต้านอย่างรุนแรง เนื่องจากเป็นเขตเดียวในโตเกียวที่มีการจัดการส่งกลบขยะซึ่งก่อให้เกิดมลพิษและความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยเป็นอย่างมาก โดยในขณะนั้นขยะร้อยละ 70 ในทั้งหมด 23 เขต ในโตเกียวจะถูกขนถ่ายโดยรถขยะผ่านตัวเมืองของเขต Koto ไปยัง New Yume no Shima ซึ่งก่อให้เกิดปัญหากลิ่นเหม็น แผลงวัน การจราจรติดขัดอุบัติเหตุทางรถยนต์ซึ่งนำความเดือดร้อนมาสู่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในละแวกนั้นอย่างรุนแรง ในการนี้ สภาเขต Koto ได้เสนอหลักการใหม่เกี่ยวกับการจัดการขยะแก่เขตต่าง ๆ ในโตเกียว โดยเสนอให้แต่ละเขตจัดการขยะภายในเขตของตนเองโดยได้ดำเนินการแจ้งเวียนคำถามเกี่ยวกับการจัดการขยะต่อเขตอื่น ๆ และประกาศว่าหากเขตอื่นไม่ให้ความร่วมมือในการตอบคำถาม เขต Koto จะไม่อนุญาตให้รถขนขยะเข้ามาในเขต Koto ซึ่งทำให้นาย Ryokichi Minobe ผู้ว่าราชการจังหวัดโตเกียวในขณะนั้นได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและออกมาประกาศสงครามกับขยะเพื่อแสดงเจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยในเดือนตุลาคมปีเดียวกันได้มีการยอมรับในหลักการของเขต Koto ที่เสนอหลักการการให้แต่ละเขตจัดการขยะภายในเขตของตนเอง ขณะเดียวกันในส่วนของปัญหาเกี่ยวกับการสร้างโรงจัดการขยะในเขต Suginami นั้นได้มีการเสนอชื่อใหม่ โดยรวม Takaido ในเขต Suginami ไว้ด้วย แต่เนื่องจากประชาชนในสถานที่ใหม่ที่ถูกเสนอชื่อได้ต่อต้านการก่อสร้างอย่างรุนแรง การก่อสร้างโรงจัดการขยะจึงได้หยุดไปชั่วคราว

ต่อมาในปี ค.ศ. 1972 โตเกียวได้จัดให้มีที่รวมขยะเป็นการเฉพาะสำหรับช่วงเทศกาลปีใหม่ที่มีปริมาณขยะมากขึ้นโดยจัดตั้งในเขตทั้งสิ้น 8 แห่งและจะให้เป็นที่พักขยะก่อนการนำไปรวมในที่จัดการขยะต่อไป โดยประชาชนในเขต Suginami ซึ่งเป็นหนึ่งในรายชื่อเขตที่ได้รับการเสนอชื่อได้ต่อต้านการสร้างสถานที่อย่างรุนแรง โดยเขต Koto ซึ่งมีข้อพิพาทอยู่ได้ต่อต้านเขต Suginami ว่าเป็นเขตที่มี "Territory Egoism" และได้ขัดขวางการเข้าออกของรถขนขยะจากเขต Suginami ซึ่งทำให้สงครามต่อขยะกลายมาเป็นสงครามขยะระหว่างเขต Koto และเขต Suginami ทั้งนี้ ความขัดแย้งในครั้งนี้นำมาซึ่งการปรับใช้หลักการจัดการขยะภายในเขตของตนเองตามที่เขต Koto เสนอ โดยในปัจจุบันโตเกียวมีโรงจัดการขยะทั้งสิ้น 21 แห่งกระจายอยู่ในเขตต่าง ๆ ของโตเกียวและไม่ได้จำกัดอยู่ในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเช่นที่ผ่านมา

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นรัฐบาลญี่ปุ่นจึงตระหนักว่าการจัดการของเสียและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะนั้นเป็น “ปัญหาระดับชาติ” ที่ประชาชนทั่วไป ผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือกันแก้ไข ทำให้เกิดแนวคิดในการตรากฎหมายจัดการของเสียและการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะขึ้น โดยในขั้นแรกจะต้องมีการจำแนกประเภทของเสียก่อนเนื่องจากของเสียแต่ละประเภคนั้นใช้วิธีการจัดการและกำจัดที่แตกต่างกัน เช่น ของเสียครัวเรือนทั่วไปสามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อได้ หรือกำจัดโดยการฝังกลบได้ การขนส่งของเสียไปกำจัดก็ไม่ต้องใช้กรรมวิธีที่ยุ่งยากมากนัก แต่ถ้าเป็นขยะอุตสาหกรรมอาจต้องใช้กรรมวิธีพิเศษ เป็นต้น จากนั้นจะกำหนดชัดเจนว่าใครมีหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไรในการบริหารจัดการของเสียและการจัดการของเสียมีขั้นตอนอย่างไรและมีมาตรฐานอย่างไร

มาตรา 2<sup>117</sup> แห่ง Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) จึงบัญญัติบทนิยามคำว่า “ของเสีย” ไว้ชัดเจนว่า หมายถึง ขยะ ขยะขนาดใหญ่ ถ่าน โคลน สิ่งปฏิกูลของเสียประเภทน้ำมัน ของเสียประเภทกรด ของเสียประเภทที่เป็นด่าง ซากสัตว์ที่เสียชีวิตแล้ว

---

<sup>117</sup> Article 2, Paragraph 1 – 5

In this Law, "waste" refers to refuse, bulky refuse, ashes, sludge, excreta, waste oil, waste acid and alkali, carcasses and other filthy and unnecessary matter, which are in solid or liquid state (excluding radioactive waste and waste polluted by radioactivity).

In this Law, "municipal solid waste" refers to waste other than industrial waste.

In this Law, "specially controlled municipal solid waste" refer to those municipal solid waste specified by a Cabinet Order as wastes which are explosive, toxic, infectious or of a nature otherwise harmful to human health or the living environment.

In this Law, "industrial waste" refer to the waste categories defined below:

1) Ashes, sludge, waste oil, waste acid, waste alkali, waste plastics and others specified by a Cabinet Order among all the wastes left as a result of business activity.

2) Imported waste (excluding the kinds of waste defined in the preceding Item, those wastes attributable to navigation of a ship or aircraft (confined to the items specified by a Cabinet Order), which are defined as "navigational waste" in Paragraph 1 of Article 15-4-2, and waste personally carried into Japan by persons entering it (confined to the items specified by a Cabinet Order), which are defined as "carried-in waste" also in Paragraph 1 of Article 15-4-2).

In this Law, "specially controlled industrial waste" refer to those industrial wastes specified by a Cabinet Order as wastes which are explosive, toxic, infectious or of a nature otherwise harmful to human health and the living environment.

รวมถึงของสกปรกและของที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้วประเภทอื่นๆ ไม่ว่าจะอยู่ในสถานะที่เป็นของแข็งหรือของเหลว และได้แบ่งของเสียออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ ดังนี้

1. ของเสียทั่วไป (General waste) หมายถึง ของเสียที่นอกเหนือจากของเสียจากอุตสาหกรรม

2. ของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ (Special control general waste) หมายถึง ของเสียทั่วไปที่มีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดการระเบิด มีพิษ แพร่เชื้อหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของคนหรือสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตตามที่กำหนดไว้ใน Cabinet Order

3. ของเสียจากอุตสาหกรรม (Industrial waste) หมายถึง ของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการตามที่กำหนดไว้ใน Cabinet Order เช่น ถ่าน โคลน ของเสียประเภทน้ำมัน ของเสียประเภทกรด ของเสียประเภทที่เป็นด่าง ของเสียประเภทพลาสติก เป็นต้น รวมตลอดทั้งของเสียที่มีการนำเข้ามา (Import) หรือของเสียที่ผู้ที่เข้าประเทศญี่ปุ่นนำติดตัวเข้ามา

4. ของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมพิเศษ (Special control industrial waste) หมายถึง ของเสียจากอุตสาหกรรมที่มีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดการระเบิด มีพิษ แพร่เชื้อหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของคนหรือสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตตามที่กำหนดไว้ใน Cabinet Order

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติได้มีการแบ่ง “ของเสียทั่วไป” ออกเป็นของเสียทั่วไปจากบ้านเรือน ของเสียทั่วไปจากสถานประกอบการและของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ ส่วน “ของเสียจากอุตสาหกรรม” แบ่งเป็น ของเสียจากอุตสาหกรรมตามคำนิยามในกฎหมาย ของเสียจากอุตสาหกรรมที่กำหนดใน Cabinet Order และของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมพิเศษ

ข. กระบวนการจัดการของเสีย<sup>118</sup>

ในประเทศญี่ปุ่นแบ่งกระบวนการจัดการของเสียออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. การเก็บของเสีย (Collection)
2. การขนส่งของเสียไปยังสถานที่จัดการของเสีย (Transportation)
3. การคัดแยกและย่อยสลาย (Intermediate treatment)
4. การกำจัดของเสีย (Disposal)

ทั้งนี้ ของเสียแต่ละประเภทจะมีวิธีการจัดการและผู้รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

(1) กระบวนการจัดการของเสียทั่วไป (General waste) ตาม Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) นั้น ถ้าเป็นของเสียทั่วไปจากครัวเรือน เทศบาลมีหน้าที่จัดเก็บมาดำเนินการ แต่หากเป็นของเสียทั่วไปที่เกิดจากสถานประกอบการ มาตรา 3

<sup>118</sup> การบริหารจัดการขยะและของเสียและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะของประเทศญี่ปุ่น, แหล่งเดิม.



กำหนดให้สถานประกอบการจัดการของเสียชั้นกลางโดยการเผา การสลายด้วยความร้อนและการนำกลับมาใช้ใหม่อันเป็น “การดูแลชั้นกลาง” (Intermediate treatment) แต่การกำจัดของเสียชั้นสุดท้ายจะต้องส่งมาที่สถานที่กำจัดของเสียที่ทางเทศบาลได้จัดไว้ ทั้งนี้ เทศบาลแต่ละแห่งสามารถใช้วิธีการจัดการของเสียได้เอง ส่วนขั้นตอนในการจัดการของเสียของเทศบาลนั้นแบ่งออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การจัดทำแผนการจัดการของเสียทั่วไป (มาตรา 6) เทศบาลมีหน้าที่ต้องกำหนดแผนในการจัดการของเสียทั่วไปในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนซึ่งแผนดังกล่าวจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการประเมินปริมาณของเสียที่จะเกิดขึ้นและปริมาณที่จะกำจัด กำหนดนโยบายในการป้องกันการปล่อยของเสีย แบ่งประเภทการจัดเก็บของเสีย โดยแบ่งตามประเภทของเสีย กำหนดมาตรฐานสำหรับการจัดการของเสียอย่างเหมาะสมและวิธีการสำหรับผู้ปฏิบัติกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดให้มีสถานที่จัดการของเสียทั่วไป

2. การเก็บของเสีย ตามมาตรา 6 (2) ให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลในการจัดเก็บของเสียจากครัวเรือนที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตนซึ่งเป็นของเสียที่มีการแยกประเภทโดยครัวเรือนในขั้นต้นมาแล้ว ทั้งนี้ ครัวเรือนต้องแยกของเสียตามประเภทที่เทศบาลกำหนดซึ่งเทศบาลแต่ละแห่งอาจกำหนดแตกต่างกันได้

3. การขนส่งของเสีย ตามมาตรา 6 (2) การขนส่งของเสียที่จัดเก็บจากครัวเรือนเพื่อนำไปกำจัดต้องดำเนินการตามวิธีที่กำหนด

4. การกำจัดของเสีย มาตรา 6 (2) มิได้กำหนดอย่างชัดเจนว่าเทศบาลจะต้องดำเนินการกำจัดของเสียด้วยวิธีการใดแต่เมื่อพิจารณาประกอบกับ Enforcement Ordinance of Waste Management and Public Cleansing Act (Ordinance No. 300 of 1971) บทที่ 2 (ขยะทั่วไป) แล้วพบว่ามีการกำหนดมาตรฐานการกำจัดของเสียในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ การเผา (Incineration) การสลายด้วยความร้อน (Pyrolysis) การนำกลับมาใช้ใหม่ (Reuse) และการฝังกลบ (Landfill) เป็นต้น ทั้งนี้ การเผา การสลายด้วยความร้อนและการนำกลับมาใช้ใหม่นั้นเป็นการดูแลชั้นกลาง (Intermediate treatment) ส่วนการฝังกลบถือเป็น “การกำจัดของเสียชั้นสุดท้าย” (Final Disposal)

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะกำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดการของเสีย แต่หากเทศบาลไม่สามารถดำเนินการจัดการของเสียได้หรือดำเนินการได้ลำบาก เช่น การจัดการของเสียทั่วไปจากโรงงานหรือสถานประกอบการที่มีปริมาณมาก ๆ หรือการจัดเก็บของเสียที่หากดำเนินการในเวลากลางวันอาจก่อให้เกิดปัญหาการจราจรหรือมีความจำเป็นประการอื่นอันทำให้ต้องดำเนินการจัดเก็บในช่วงเวลากลางคืนหรือการจัดเก็บของเสียประเภทถังเกรอะที่ตามปกติจะต้องทำความสะอาดตัวถังด้วย เป็นต้น ในกรณีดังกล่าวเทศบาลสามารถอนุญาตให้บุคคลอื่นที่มี

คุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ดำเนินการแทนได้ (มาตรา 7 (5) และ (10)) และการจัดให้มีสถานที่จัดการของเสียทั่วไปนั้นตามปกติแล้วเป็นหน้าที่ของเทศบาลในการลงทุน แต่ในกรณีที่เทศบาลไม่สามารถจัดการได้ก็สามารถที่จะอนุญาตให้บุคคลอื่นมาดำเนินการได้ โดยใช้ระบบการอนุญาตทางปกครอง ดังนั้น ในกรณีที่ภาคเอกชนที่ประสงค์จะจัดตั้งโรงจัดการของเสียจะต้องยื่นขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดของพื้นที่นั้น (มาตรา 8)

(2) กระบวนการจัดการของเสียจากอุตสาหกรรม (Industrial waste) Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970) กำหนดให้ผู้ซึ่งก่อให้เกิดของเสียหรือผู้ประกอบการที่ก่อให้เกิดของเสียมีหน้าที่จัดการของเสียที่ตนก่อให้เกิดขึ้น (มาตรา 3 และมาตรา 11) แต่ผู้ซึ่งก่อให้เกิดของเสียอาจจ้างผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการกำจัดของเสียจากจังหวัดต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการได้ แต่กรณีที่เป็นหรือกรณีที่ต้องการให้มีการกำจัดของเสียจากอุตสาหกรรมอย่างถูกต้องและเหมาะสม เทศบาลหรือจังหวัดสามารถดำเนินการกำจัดของเสียจากอุตสาหกรรมได้ (มาตรา 11) ในกรณีที่ผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการขนส่งและกำจัดของเสียด้วยตนเองผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ใน Cabinet Order นอกจากนี้ ในขั้นตอนการจัดการของเสียตั้งแต่ขั้นตอนแรกจนถึงขั้นตอนการขนส่งของเสียไปกำจัดผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการตามมาตรฐานด้านเทคนิคตามที่กฎกระทรวงสิ่งแวดล้อมกำหนด โดยการจัดการของเสียนั้น จะต้องไม่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ กฎหมาย Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970) ก็ได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบและกำหนดบทลงโทษในกรณีที่ไม่ได้มีการดำเนินการตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 (5) และมาตรา 19 (6) กล่าวคือ ในกรณีที่มีการทิ้งของเสียหรือการจัดการของเสียที่ผิดกฎหมายและเป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมหรืออาจจะก่อให้เกิดการทำลายสิ่งแวดล้อม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะกำหนดระยะเวลาให้มีการกำหนดมาตรการในการกำจัดสิ่งที่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมนั้นต่อผู้ที่ทำหน้าที่กำจัดของเสีย นอกจากนี้ ในกฎหมายฉบับนี้ยังมีการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ดำเนินการจัดการของเสียอย่างผิดกฎหมายด้วย ส่วนการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (จังหวัดและเทศบาล) จะดำเนินการจัดการของเสียจากอุตสาหกรรมเอง การจัดเก็บ การขนส่ง การดูแลชั้นกลางและการกำจัดของเสียขั้นสุดท้าย ต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด สำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติของจังหวัดหรือข้อบัญญัติของเทศบาล อนึ่ง แม้กฎหมายจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดการของเสียก็ตามแต่ก็เปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้ามาเป็นผู้จัดการของเสียได้ และใน Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) ได้กำหนดให้มี “ศูนย์จัดการของเสีย” (Waste Management Center) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการจัดการของเสียอย่าง

เหมาะสมและสามารถจัดการของเสียร่วมกันของหลายเขตพื้นที่ ตามมาตรา 15 (5) กำหนดให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ลงทุนหรือบริจาคเงินเพื่อจัดตั้งศูนย์จัดการของเสียโดยจะจัดตั้งเป็นนิติบุคคลที่เป็นมูลนิธิหรือบริษัทจำกัดก็ได้ ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ แก่ศูนย์จัดการของเสีย โดยศูนย์จัดการของเสียมีหน้าที่ในการจัดการของเสียประเภทต่าง ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน (มาตรา 15 - 6)<sup>119</sup> ดังต่อไปนี้

1. จัดการของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ และจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษาและกระทำการอื่น ๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งแวดล้อมสำหรับจัดการของเสียดังกล่าวตามที่เทศบาลมอบหมาย
2. จัดการของเสียทั่วไปที่ไม่สามารถจัดการอย่างเหมาะสมได้โดยง่ายและจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่น ๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งแวดล้อมสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าวตามที่เทศบาลมอบหมาย
3. จัดการของเสียทั่วไปและจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่น ๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งแวดล้อมสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าวตามที่เทศบาลมอบหมาย
4. จัดการของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องดูแลเป็นพิเศษ และจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่น ๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งแวดล้อมสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าว

<sup>119</sup> Article 15-6

A center shall perform all or some of the following activities in accordance with the Ordinance of the Ministry of the Environment:

- 1) Management of specially controlled municipal solid waste and installation, improvement, operation and maintenance of a facility for disposal of such waste on commission from municipalities.
- 2) Management of the municipal solid waste specified in Paragraph 1 of Article 6-3 and installation, improvement, operation and maintenance of a facility for disposal of such waste on commission from municipalities.
- 3) Management of the municipal solid waste, and the installation, improvement, operation and maintenance of a facility for disposal of such waste on commission from municipalities (excluding the activities prescribed in the preceding two Items).
- 4) Management of specially controlled industrial waste and installation, improvement, operation and maintenance of a facility for disposal of such waste.
- 5) Management of industrial waste and installation, improvement, operation and maintenance of a facility for disposal of such waste (excluding the activities prescribed in the preceding Paragraph).
- 6) Activities incidental to those prescribed in each of the preceding Paragraphs.

5. จัดการของเสียจากอุตสาหกรรม และจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำ การอื่น ๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งแวดล้อมความสะดวกสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าว

6. ดำเนินกิจกรรมย่อยที่เป็นการจัดการของเสีย ให้เป็นไปตามที่ได้บัญญัติไว้ข้างต้น

ก. มาตรฐานการกำจัดของเสียเพื่อไม่ให้กระทบกระเทือนผู้อยู่ใกล้เคียง

สำหรับการจัดการของเสียประเภทต่าง ๆ ทั้งของเสียทั่วไปและของเสียจาก อุตสาหกรรมอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดแนวทาง ในการจัดการของเสียที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด สำหรับประเทศญี่ปุ่นที่อนุญาตให้ ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการของเสียด้วยนั้นยังจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรฐานใน การจัดการขยะเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เมื่อปี ค.ศ. 1997 จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไข Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) ในส่วนของขั้นตอนการจัดตั้ง สถานที่จัดการของเสีย การดำเนินการสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การตรวจสอบเอกสารใน การยื่นขอจัดตั้งและเอกสารเกี่ยวกับการสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนในพื้นที่และนายกเทศมนตรี นอกจากนี้ ได้มีการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ จัดตั้งสถานที่จัดการของเสียใหม่คือ การกำหนดให้ต้องมี “การพิจารณาความเหมาะสมต่อ สิ่งแวดล้อมในพื้นที่” “การสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม” เป็นหน้าที่สำคัญที่ผู้จัดตั้งสถานที่ จัดการของเสียประเภทที่ต้องได้รับใบอนุญาตจะต้องดำเนินการ โดยผู้จัดตั้งจะต้องสำรวจ ผลกระทบทางลบต่อสิ่งแวดล้อมในบริเวณใกล้เคียงสถานที่จัดการของเสียตั้งแต่ขั้นตอนการ วางแผนโดยนำผลการสำรวจที่ได้มาเป็นพื้นฐานในการกำหนดแผนการจัดตั้งที่มีการวางนโยบาย ระดับย่อยเพื่อให้มีการคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นั้น ๆ กล่าวคือ ผู้จัดตั้งสถานที่จัดการของเสีย จะต้องกำหนดแผนการจัดตั้งและแผนการดูแลบำรุงรักษาบนพื้นฐานของผลการสำรวจผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมและในขั้นตอนการยื่นเอกสารเพื่อขออนุญาตจะต้องกรอกรายละเอียดเกี่ยวกับ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและแนบเอกสารการสำรวจผลกระทบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย สำหรับการ จัดตั้งสถานที่เผาของเสียและสถานที่กำจัดของเสียขั้นสุดท้าย (การฝังกลบ) หลังจากยื่นเอกสาร เพื่อขออนุญาตแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องตรวจสอบเอกสารยื่นสมัครและเอกสารผลการสำรวจ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หลังจากนั้นจะเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่และ นายกเทศมนตรี ทั้งนี้ เงื่อนไขการได้รับใบอนุญาตจะใช้เงื่อนไขเดียวกันทั้งประเทศซึ่งเป็น มาตรฐานทางด้านเทคนิคที่ถูกกำหนดไว้ในกฎกระทรวงสิ่งแวดล้อม มาตรฐานดังกล่าวจะเป็นการ กำหนดเกี่ยวกับการพิจารณาว่าแผนในการจัดตั้งและแผนในการบำรุงรักษาสถานที่จัดการของเสีย นั้นมีการรักษาสีสิ่งแวดล้อมในพื้นที่โดยรอบคอบและถูกต้องเหมาะสม โดยระบบการสำรวจ

ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะคำนึงถึงผลกระทบด้านต่าง ๆ ได้แก่ ผลกระทบต่อชั้นบรรยากาศ เสียงดังรบกวน ความสั่นสะเทือน กลิ่นเหม็นรบกวนคุณภาพน้ำและน้ำใต้ดิน นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดมาตรฐานในการจัดการโดยแยกแต่ละชั้นตอนไว้ใน Enforcement Ordinance of Waste Management and Public Cleansing Act (Ordinance No. 300 of 1971) ซึ่งมาตรฐานที่กำหนดไว้โดยส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในบริเวณที่มีการจัดการขยะในชั้นตอนต่าง ๆ

### 3) องค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศญี่ปุ่น

การบริหารจัดการของเสียตามกฎหมาย Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) เป็นหน้าที่ของประชาชน ผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาล โดยมีเป้าหมายร่วมกันคือ ลดการใช้ (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) และการแปรใช้ใหม่ (Recycle) เพื่อให้ญี่ปุ่นเป็นสังคมที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าที่สุด โดยกฎหมายกำหนดหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนไว้ ดังนี้

(1) รัฐบาล มีหน้าที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับของเสีย การวางแผนการจัดการของเสียในภาพรวม พัฒนาเทคนิคการจัดการของเสีย กำหนดมาตรการเพื่อให้มีการจัดการของเสียอย่างเหมาะสม และสนับสนุนทางเทคนิคและการเงินในการจัดการของเสียแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถบริหารจัดการของเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ รัฐบาลกลางจะต้องปรับปรุงระบบการจัดการของเสียในภาพรวมของประเทศให้เหมาะสมอยู่เสมอ (มาตรา 4 วรรคสาม)<sup>120</sup>

การกำกับดูแลในระดับรัฐบาลมีกระทรวงที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อม คือ กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry of the Environment) ซึ่งจะรับผิดชอบในนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ และ Ministry of Economy, Trade and Industry หรือ METI (คือ Ministry of International Trade and Industry เดิมที่รวมตัวกับหน่วยงานด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ) ซึ่งกระทรวงนี้จะรับผิดชอบในนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ มีหน่วยงานย่อย คือ Industrial Science and Technology Policy and Environment Bureau ที่รับผิดชอบในประเด็นสิ่งแวดล้อมและนโยบาย

<sup>120</sup> Article 4, Paragraph 3

The central government shall collect information about waste, keep it in orderly arrangement and use it, take measures for promotion of waste management technology development and also take suitable action for proper and smooth waste management throughout Japan. The central government shall endeavor to give the necessary technical and financial assistance to the municipalities and to the prefectural governments for adequate performance of their duties mentioned in the preceding two Paragraphs.

Recycle ทั้งสองกระทรวงหลักจะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาคอุตสาหกรรมและการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยรวม โดยที่รัฐบาลท้องถิ่นจะนำเอา นโยบายหรือกฎหมายที่ออกโดยสองกระทรวงไปบังคับใช้ ดังนั้น หากเกิดกรณีที่กฎหมายหรือนโยบายที่ออกโดยสองกระทรวงมีการทับซ้อนกัน รัฐบาลท้องถิ่นสามารถปรับใช้ได้ในพื้นที่ของตนเอง<sup>121</sup>

## (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่น แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับโทโคฟุ เคน เทียบเคียงได้กับจังหวัดของไทย กับระดับชิโจซง เทียบเคียงได้กับเทศบาลของประเทศไทย แต่ละจังหวัดจะครอบคลุมพื้นที่เทศบาลหลายแห่ง<sup>122</sup>

ประเทศญี่ปุ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่หลักในการบริหารจัดการของเสีย โดยเทศบาลแต่ละแห่งมีหน้าที่กำหนดแผนในการส่งเสริมกิจกรรมในการลดการปล่อยของเสียทั่วไป (reduce) ของประชาชนในเขตพื้นที่ของตน กำหนดมาตรการที่จำเป็นสำหรับการจัดการของเสียทั่วไปอย่างเหมาะสม ในขณะเดียวกันสำหรับการดำเนินกิจการเกี่ยวกับการจัดการของเสียทั่วไป เทศบาลจะต้องวางแผนเพื่อพัฒนาคุณภาพของเจ้าหน้าที่ จัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการของเสียและปรับปรุงวิธีการดำเนินการจัดการของเสีย นอกจากนี้ เทศบาลจะต้องพยายามบริหารจัดการของเสียให้ประสบผลสำเร็จด้วย (มาตรา 4 วรรคหนึ่ง)<sup>123</sup>

<sup>121</sup> แนวคิดการจัดการของเสียอุตสาหกรรมในต่างประเทศกับทิศทางการพัฒนาการบริหารจัดการในประเทศไทย. (น. 19). เล่มเดิม.

<sup>122</sup> การบริหารจัดการขยะและของเสียและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะของประเทศญี่ปุ่น, เล่มเดิม.

<sup>123</sup> Article 4, Paragraph 1

The municipalities (self-governing bodies of cities, towns and villages) shall endeavor to promote residents voluntary activities to reduce their municipal solid waste in their respective administrative areas and take the necessary action for proper management of those municipal solid waste. They shall also endeavor to perform the management work efficiently by improving the ability of the management personnel, consolidating disposal facilities and developing operation techniques.

นอกจากนี้ Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) ยังได้บัญญัติให้รัฐบาลกลาง จังหวัด และเทศบาลมีหน้าที่ร่วมกันในการป้องกันการปล่อยของเสีย ดูแล เพื่อให้มีการจัดการของเสียที่เหมาะสม และกำหนดแผนในการสร้างองค์ความรู้แก่ประชาชนและผู้ประกอบการต่าง ๆ ในการจัดการของเสียด้วย (มาตรา 4 วรรคสี่)<sup>124</sup>

(3) ผู้ประกอบการ มีหน้าที่ ดังนี้

(3.1) ผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบในการจัดการของเสียที่เกิดจากการประกอบธุรกิจของตนอย่างเหมาะสม (มาตรา 3 วรรคหนึ่ง)<sup>125</sup>

(3.2) ผู้ประกอบการต้องทิ้งหรือปล่อยของเสียน้อยที่สุด โดยการนำของเสียกลับมาใช้ซ้ำและแปรใช้ใหม่เท่าที่จะกระทำได้ ต้องพัฒนาบรรจุภัณฑ์ให้ง่ายต่อการจัดการและกำจัด และต้องจัดให้มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นของเสียหรือของใช้แล้วให้อยู่ในสภาพที่สามารถจัดการได้ง่าย (มาตรา 3 วรรคสอง)<sup>126</sup>

(3.3) ผู้ประกอบการ ต้องให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลดการปล่อยของเสียและการกำจัดขยะอย่างเหมาะสม (มาตรา 3 วรรคสาม)<sup>127</sup> เช่น การวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่สามารถใช้งานได้นาน ๆ ลดการปล่อยของเสียในสถานประกอบการ ลดการใช้บรรจุภัณฑ์ที่มากเกินไปจนความจำเป็น ลดการ

<sup>124</sup> Article 4, Paragraph 4

To suppress discharge of waste and ensure their proper management, the central government, prefectural governments and municipalities shall all endeavor to enlighten both the general public and businesses on the importance of appropriate solid waste management.

<sup>125</sup> Article 3, Paragraph 1

The businesses shall appropriately manage of, the waste left as a result of their business activities.

<sup>126</sup> Article 3, Paragraph 2

The businesses must endeavor to reduce the amount of waste by recycling or re-use of waste. The businesses shall assess the handling or processing difficulty of the waste generated when the products, their containers or whatever they manufacture, process and seller the like are discarded. They shall develop such products, containers or the like which are unlikely to present handling or processing difficulty, provide information on appropriate management of the waste generated when the products, their containers or the like are discarded, or take some other actions to ensure appropriate management of the said products, containers or the like without difficulty.

<sup>127</sup> Article 3, Paragraph 3

In addition to the preceding duties in this Article, the businesses shall cooperate with the central government and local governments in their activities to reduce waste, ensure appropriate management and so on.

ปล่อยของเสียประเภทบรรจุภัณฑ์สำหรับจำหน่ายสินค้า จัดเก็บคืนและแปรใช้ใหม่เองซึ่งของเสียจากผลิตภัณฑ์ของตน การใช้ผลิตภัณฑ์ที่แปรใช้ใหม่ การวางแผนลดการปล่อยของเสีย เป็นต้น

(4) ประชาชน มีหน้าที่ลดการปล่อยของเสีย นำของเสียกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) แยกประเภทของเสีย กำจัดของเสียที่ตนก่อให้เกิดขึ้นเท่าที่จะสามารถกระทำได้ (มาตรา 2 -3)<sup>128</sup>

โดยสรุปจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมของประเทศญี่ปุ่นที่ผ่านมาที่ทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นสังคมที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจสูงทำให้ประเทศญี่ปุ่นต้องมีการกำหนดนโยบาย กฎหมาย ตลอดจนกฎระเบียบต่าง ๆ ในการบริหารจัดการของเสียและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะอย่างเป็นระบบและมีลักษณะที่เป็นการบูรณาการระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ซึ่งจะเห็นได้จากกฎหมายหลักเกี่ยวกับการบริการจัดการของเสียและเทศบัญญัติของแต่ละเทศบาลที่ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการของเสีย โดยแบ่งเป็นทั้งระดับรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบการ และประชาชน

---

<sup>128</sup> Article 2-3

The citizens shall cooperate with the central government and local governments in their activities for waste reduction by restricting their waste discharge, using recycled Articles or otherwise contributing toward the recycling and re-use of waste, sorting waste prior to discharge, managing of waste by themselves as far as possible and so on.



## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย ของประเทศไทย และแนวทางการแก้ไข

การจัดการขยะมูลฝอยเป็นการจัดทำบริการสาธารณะประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้กับประชาชน โดยลักษณะที่สำคัญของบริการสาธารณะคือ รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน และต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน กล่าวคือ เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจของรัฐ แต่เนื่องจากปัจจุบันภารกิจของรัฐมีมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูง ใช้เงินลงทุนหรือบุคลากรจำนวนมาก ซึ่งหน่วยงานของรัฐบางแห่งยังไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการ อีกทั้งการจัดการขยะมูลฝอยเป็นเรื่องที่มีรายละเอียดและขั้นตอนการดำเนินการบางขั้นตอนจำเป็นต้องอาศัยวิวัฒนาการและเทคโนโลยีขั้นสูงในการจัดการเพื่อเป็นการรักษาภาวะแวดล้อมและสิ่งแวดล้อมไปด้วยในตัว ดังนั้น จึงเกิดการมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐให้บุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อรัฐมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้เอกชนทำแล้ว บทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดทำหรือผู้อำนวยการก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุม โดยรัฐจะเข้าไปควบคุมมาตรฐานของบริการสาธารณะ ควบคุมความปลอดภัย รวมทั้งควบคุมอัตราค่าบริการ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด

การจัดการขยะมูลฝอยนั้นก็มีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ เช่น พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้การจัดการขยะมูลฝอยเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ตั้งแต่ การเก็บรวบรวม การขนส่ง ไปจนถึงการกำจัด และกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทก็ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอยไว้โดยเฉพาะด้วย และเนื่องจากการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลประกอบด้วยขั้นตอนและรายละเอียดจำนวนมาก กฎหมายจึงมีการอนุญาตให้แต่ละท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดท้องถิ่นของตนเองเพื่อจัดการเรื่องดังกล่าวในรายละเอียดอีกด้วย นอกจากกฎหมายที่กล่าวมาแล้วยังมี

กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีก เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย รวมทั้งกฎหมายสำหรับการจัดการขยะอันตรายและขยะติดเชื้ออื่นอีกหลายฉบับ และหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายก็มีหลายหน่วยงานซึ่งก็มีได้อยู่ในสังกัดเดียวกัน ทำให้วิธีดำเนินงานหรือแนวทางปฏิบัติแตกต่างกัน เป็นผลให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมาย และแม้การจัดการขยะมูลฝอยในปัจจุบันจะได้นำหลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” มาปรับใช้บ้างแล้วก็ตาม แต่ก็พบว่า การดำเนินการยังมีข้อจำกัดอีกมาก เช่น ปัญหาจากความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น รวมถึงการกำจัดขยะมูลฝอยก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกำจัดมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความขัดแย้งในการสร้างสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย ซึ่งหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะละเลยถึงสิทธิของประชาชนทั้งสิทธิที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ ข้อมูล ข้อเท็จจริงอันอาจจะเป็นผลกระทบต่อตนเองและชุมชน สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในระดับการเสนอแนะหรือการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ และที่สำคัญคือสิทธิในระดับการมีส่วนร่วมในอำนาจตัดสินใจโครงการ ทำให้ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นข้อจำกัดในการจัดการขยะมูลฝอยให้ เป็นไปตามแผนการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ดังนั้น ในบทนี้จะได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยและแนวทางการแก้ไขปัญหานี้ในหัวข้อ ดังนี้

#### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายกลางในการจัดการขยะมูลฝอยและแนวทางการแก้ไข

##### 4.1.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายกลางในการจัดการขยะมูลฝอย

กฎหมายถือเป็นเครื่องมือหลักในการจัดทำภารกิจของรัฐ เนื่องจากการจัดทำภารกิจของรัฐนั้น จะกระทำได้ดีต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ไว้ ไม่ว่าจะเป็นการบัญญัติกฎหมาย การกำหนดอำนาจหน้าที่ การบริหารจัดการ การแต่งตั้งคณะกรรมการ การจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนการยุบ เลิกหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ จะกระทำได้ดีต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ในการจัดทำและดำเนินการไว้ทั้งสิ้น การจัดการขยะมูลฝอยถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐอย่างหนึ่ง จึงต้องมีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานที่มีหน้าที่และกำหนดภารกิจไว้เช่นเดียวกัน

การจัดการขยะมูลฝอยถือว่าเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องดำเนินการเพื่อดูแลสุขภาพความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และเพื่อให้ประชาชนได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยที่ดี การจัดการขยะมูลฝอยมีการดำเนินการหลายขั้นตอน ตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การจัดเก็บขยะ การคัดแยกขยะ การขนส่งขยะ การกำจัดขยะ และการติดตามตรวจสอบ ซึ่งมาตรการในการดำเนินการที่ต้นนั้นจะต้องมีการดำเนินการให้ครอบคลุมทุกขั้นตอน จากการศึกษา

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทยพบว่า ในเรื่องการจัดการมีกฎหมายที่แยกกันเป็น 2 ส่วน คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ และกฎหมายเกี่ยวกับการห้ามทิ้งขยะในที่สาธารณะสำหรับประชาชนทั่วไป โดยกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดการขยะมูลฝอยมีหลายฉบับ และกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้แตกต่างกัน อีกทั้ง หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายก็มิได้อยู่ในสังกัดเดียวกัน ทำให้วิธีดำเนินงานหรือแนวทางปฏิบัติแตกต่างกัน เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนด้านภารกิจเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่น และความไม่สอดคล้องกันของกฎหมายซึ่งให้อำนาจไว้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แล้ว ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมและจัดการขยะมูลฝอยทั้งระบบ และเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งสามารถออกข้อกำหนดในเรื่องระเบียบ กฎเกณฑ์ มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติได้ ก็ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน วิธีการทางเทคนิค รวมทั้งกลไกการตรวจสอบการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่นว่าควรจะต้องดำเนินการอย่างไร เป็นผลให้วิธีการจัดการขยะมูลฝอยในปัจจุบันยังไม่มีทิศทางและเป็นไปในลักษณะของแต่ละท้องถิ่นดำเนินการเพียงกำจัดขยะมูลฝอยในท้องถิ่นของตนเองหมดไป โดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้การจัดการขยะมูลฝอยเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากการอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองโดยกำหนดให้มีหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย<sup>129</sup> ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งรวมถึงหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม<sup>130</sup> และกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง<sup>131</sup> ซึ่งหมายถึงหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย และสิ่งปฏิกูลรวมด้วย

<sup>129</sup> มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

<sup>130</sup> มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

<sup>131</sup> มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทก็ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอยไว้โดยเฉพาะ ได้แก่

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เดิมมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2489 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ตลอดจนการรักษาถนน ทางเดินและที่สาธารณะ แต่เมื่อกฎหมายนี้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งมีได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลไว้โดยตรง แต่มาตรา 45<sup>132</sup> ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจเข้าไปจัดการขยะมูลฝอยก็ได้หากว่ามีกฎกระทรวงกำหนดไว้ แต่จะต้องเป็นเรื่องที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นควรจะต้องทำร่วมกันตามมาตรา 45 (8) เช่น การรักษาความสะอาด เป็นต้น

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจะจัดการขยะมูลฝอยในเขตของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นภายในจังหวัดตนเองหรือในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นก็ได้ หากว่า

<sup>132</sup> มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

“องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไปนี้

- (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
  - (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
  - (3) สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น
  - (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
  - (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น
  - (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาพตำบล
  - (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  - (8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
  - (9) จัดทำกิจกรรมอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้องนั้น ทั้งนี้ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>133</sup>

เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตเทศบาล รวมทั้งจะต้องคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย ด้วย ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลนครก็มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล และอาจดำเนินการใด ๆ ในเขตของตนเพื่อปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่นได้อีกด้วย ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งจะต้องคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายด้วย ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

กรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยไว้โดยตรง แต่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้ ได้แก่ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ และการพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

เมืองพัทยา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดให้เมืองพัทยามีหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย

นอกจากกฎหมายที่ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอยแล้ว พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ ในการจัดการขยะมูลฝอยนั้นราชการส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการเองทั้งหมดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นการเก็บรวบรวม การขนส่ง หรือการกำจัดมูลฝอย ส่วนวิธีการเก็บรวบรวม การขนหรือการกำจัด ขึ้นอยู่กับราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ว่าจะเห็นสมควรดำเนินการอย่างไร หากราชการส่วนท้องถิ่นไม่ประสงค์

<sup>133</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 46 “องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดใน กฎกระทรวง”

จะจัดการมูลฝอยด้วยตนเอง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการภายใต้ข้อตกลงร่วมกันก็ได้ แต่ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวม รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงโดยคำแนะนำของคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการร่วมกันได้ หรืออาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการแทนภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น หรืออาจอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยก็ได้<sup>134</sup>

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลประกอบด้วยขั้นตอนและรายละเอียดจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย กฎหมายจึงอนุญาตให้แต่ละท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดท้องถิ่นของตนเอง ในเรื่องต่อไปนี้

1) กำหนดเขตห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยนอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้

2) กำหนดให้ประชาชนที่มีบ้านเรือนต้องมีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชน

3) กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น ๆ

4) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลอื่นที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้ดำเนินการแทน ในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ การจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

5) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาต ปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการขั้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตจะพึงเรียกเก็บได้

6) กำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ<sup>135</sup>

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้จะเห็นได้ว่า ทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>134</sup> มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

<sup>135</sup> มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พ.ศ. 2542 และกฎหมายซึ่งให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยไว้เช่นเดียวกัน โดยกำหนดเพียงอำนาจหน้าที่อย่างกว้าง กล่าวโดยรวมคือ ให้อำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอย ส่วนพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นผู้ดำเนินการการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ภายในท้องถิ่นของตนเอง ส่วนวิธีการเก็บรวบรวม การขน หรือการกำจัด ขึ้นอยู่กับราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ว่าจะเห็นสมควรดำเนินการอย่างไร โดยให้แต่ละท้องถิ่นออกข้อกำหนดเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการเองตามสภาพและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการ โดยอยู่ในความควบคุมดูแลของตน เช่น เทศบาลอาจจ้างให้บริษัทเอกชนทำการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยจากบ้านเรือนต่าง ๆ แล้วขนส่งไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอยของเทศบาล เป็นต้น ซึ่งกรณีนี้เทศบาลต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยของบริษัทเอกชนนั้น และหากมีความเสียหายใด ๆ เกิดจากการเก็บขนขยะมูลฝอยนั้น เทศบาลต้องรับผิดชอบเหมือนเช่นเทศบาลดำเนินการเก็บรวบรวมและขนส่งขยะมูลฝอยเอง หรือราชการส่วนท้องถิ่นอาจอนุญาตให้บุคคลใดดำเนินการจัดการขยะมูลฝอย กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับการอนุญาตมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการเก็บรวบรวม ขนส่ง และกำจัดขยะมูลฝอย กรณีนี้คล้ายกับการให้สัมปทานแก่เอกชนในการทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ก็มีได้หมายความว่าเมื่อมีการอนุญาตให้เอกชนดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยแล้วจะเป็นการปลดเปลื้องหน้าที่ดังกล่าวของราชการส่วนท้องถิ่น เพราะพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18 กล่าวไว้โดยชัดเจนว่าราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ฉะนั้น เพียงแต่ความรับผิดชอบของราชการส่วนท้องถิ่นต่อความเสียหายอันเกิดแก่บุคคลที่สามจากการดำเนินงานในลักษณะการมอบหมายกับลักษณะการอนุญาตนั้นมีความแตกต่างกัน

ความซ้ำซ้อนอีกกรณีหนึ่งคือ การที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 บัญญัติบทนิยามคำว่า “มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ซากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาดที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน เนื่องจากคำนิยามเดิมไม่ครอบคลุมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน แต่บทนิยามนี้ก็ยังคงเว้นวัสดุที่ไม่ใช่แล้วที่เป็นพิษหรืออันตรายจากโรงงาน เพราะมีกฎหมายโรงงานควบคุมดูแลอยู่แล้ว ในประเด็นนี้จึงเป็นผลให้การกำหนดอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 18 วรรคท้าย กำหนดยกเว้นเกี่ยวกับการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยมิให้ใช้บังคับกับ

การจัดการของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน แต่ให้ผู้ดำเนินกิจการโรงงานที่มีของเสียอันตรายและผู้ดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขนหรือกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าวแจ้งการดำเนินกิจการเป็นหนังสือต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น มาตรการที่กำหนดเช่นนี้แม้จะมีเจตนารมณ์ที่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ แต่จากการที่ประเทศไทยยังไม่ได้เป็นการปกครองที่มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง อีกทั้งศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งยังไม่มีความพร้อมในด้านการจัดการขยะมูลฝอยอย่างครบวงจร ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่ากรณีดังกล่าวทำให้เกิดความไม่ชัดเจนและมีความซ้ำซ้อนกับหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลการประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และทำให้เกิดภาระกับผู้ประกอบการ โรงงานที่เป็นผู้ก่อให้เกิดของเสีย เนื่องจากเดิมผู้ประกอบการจะสามารถยื่นขออนุญาตกับกรมโรงงานอุตสาหกรรมเพียงแห่งเดียว แต่กรณีนี้ต้องติดต่อกับราชการส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ อีกทั้งต้องเสียค่าธรรมเนียมในการเก็บขนให้กับท้องถิ่นเพิ่มขึ้นด้วย นอกจากนี้ยังเป็นช่องทางให้โรงงานผู้ก่อให้เกิดของเสียหลีกเลี่ยงภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการของเสียอย่างถูกต้อง โดยปล่อยให้ท้องถิ่นเข้ามาเก็บของเสียในโรงงานเพราะมีค่าใช้จ่ายที่ถูกกว่า และปัญหาที่สำคัญคือ หน่วยงานใดจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าของเสียอุตสาหกรรมใดเป็นของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

นอกจากนี้ ในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยยังมีกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ราชการส่วนกลางในการตรากฎกระทรวงซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยได้อีก เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำ และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล กฎกระทรวงนี้มีผลบังคับแก่ผู้ที่ทำการก่อสร้างตัดแปลงอาคารด้วย หรือพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานปฏิบัติตามเกี่ยวกับการปล่อยของเสียได้ ดังที่กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (2535) ข้อ 13 (1) กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการ โรงงานต้องรักษาโรงงานให้สะอาดปราศจากขยะและสิ่งปฏิกูลอยู่เสมอ และจัดให้มีที่รองรับหรือที่กำจัดขยะและสิ่งปฏิกูลตามความจำเป็นและเหมาะสม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องสถานที่บำบัดหรือกำจัดขยะมูลฝอย จะต้องพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย ได้แก่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดการการใช้ที่ดินในเขตเมืองเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ถูกสุขลักษณะ มีความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพ



ของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่ และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศ ที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ ดังนั้น ในเรื่องการหาสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยยังมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เนื่องจากการพัฒนาที่ดินส่วนมากจะเป็นไปตามแนวทางที่นักพัฒนาที่ดินหรือโครงการต่าง ๆ ของรัฐชี้นำ จึงเห็นได้ว่าที่ดินส่วนใหญ่จะพัฒนาไปตามเส้นทางที่ถนนสายหลักตัดผ่านหรือในสถานที่ ซึ่งโครงการขนาดใหญ่ของรัฐดำเนินการซึ่งส่งผลให้การใช้ที่ดินมิได้เหมาะสมตามศักยภาพของ ที่ดินนั้นและการขยายตัวของพื้นที่เมืองมิได้เป็นไปอย่างมีระบบซึ่งส่งผลต่อปัญหาเกี่ยวกับการ ก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคอีกด้วย นอกจากนี้ ในขั้นตอนของการจัดทำผังเมืองรวมยังมี ข้อกำหนดใน มาตรา 27 ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดในผังเมืองรวม เว้นแต่ในบางกรณี ข้อจำกัดดังกล่าวส่งผลให้เกิดการจำกัดสิทธิในทางทรัพย์สินซึ่งเป็นสิทธิที่ รัฐธรรมนูญให้การรับรอง สำหรับการจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้นเนื่องจากกฎหมายระบุว่าให้ทำได้โดย การตราเป็นพระราชบัญญัติ ทำให้ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะทำได้ยาก ซึ่งส่งผลให้กฎหมายไม่อาจ บรรลุผลตามแนวทางที่ควรจะเป็นและยังทำให้เป็นข้อจำกัดในการวางผังเมืองเพื่อกำหนดให้มีพื้นที่ เพื่อใช้ในการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยหรือศูนย์กำจัดขยะแบบครบวงจร

ส่วนการจัดการขยะหรือของเสียอันตราย ของเสียที่มีองค์ประกอบของวัตถุอันตราย ได้แก่ วัตถุระเบิดได้ วัตถุไวไฟ วัตถุออกซิไดซ์ และวัตถุเปอร์ออกไซด์ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้เกิด โรค วัตถุกัมมันตรังสี วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม วัตถุกัดกร่อน วัตถุที่ ก่อให้เกิดการระคายเคือง วัตถุอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตราย แก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม เช่น ไฟแช็ก แก๊ส กระป๋องสเปรย์ ถ่านไฟฉาย แบตเตอรี่ หรืออาจเป็นพวกสำลีและผ้าพันแผลจากสถานพยาบาล เป็นต้น ซึ่งจำเป็นต้องใช้กรรมวิธี ในการทำลายเป็นพิเศษทำให้การจัดการขยะประเภทนี้ยังมีข้อจำกัดการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจาก กฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ได้กำหนดถึงวิธีการจัดการไว้อย่างครอบคลุม อีกทั้ง พระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ก็ไม่ได้บัญญัติให้รวมถึงด้วย โดยกำหนดเป็นข้อยกเว้นไม่ให้รวมถึงการ จัดการของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน แต่ให้ผู้ดำเนินกิจการโรงงานที่มีของเสีย อันตรายและผู้ดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขนหรือกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าวแจ้งการดำเนิน กิจการเป็นหนังสือต่อเจ้าพนักงาน

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า มีกฎหมายจำนวนหลายฉบับที่กำหนดให้ราชการส่วน ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอย นอกจากนี้ ยังมีกฎกระทรวงบางฉบับที่มีผลต่อการ จัดการขยะมูลฝอยดังที่กล่าวมาข้างต้น แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน วิธีการ

ทางเทคนิค รวมทั้งกลไกการตรวจสอบการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยของราชการ ส่วนท้องถิ่นควรจะต้องการอย่างไร เป็นผลให้วิธีการจัดการขยะมูลฝอยในปัจจุบันยังไม่มี ทิศทาง และเป็นไปในลักษณะของแต่ละท้องถิ่นดำเนินการเพียงกำจัดขยะมูลฝอยในท้องถิ่นของ ตนเองหมดไป โดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นเรื่องแหล่งน้ำผิวดิน น้ำใต้ดิน อากาศ กลุ่มแมลง และสัตว์พาหะนำโรคแล้ว การกำจัดโดยใช้เตาเผาก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด แต่อาจจะต้องระวังการเกิดปัญหา มลพิษทางอากาศเท่านั้นถ้าไม่มีมาตรการป้องกันที่ดี และวิธีการกำจัดที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ รongลงมาได้แก่ การหมักทำปุ๋ย การฝังกลบ ส่วนที่ก่อให้เกิดปัญหามากที่สุดได้แก่ การเทกอง กลางแจ้ง แต่หากพิจารณาถึงการลงทุน การดำเนินการ การบำรุงรักษา และความรู้ของบุคลากรแล้ว ระบบเตาเผาจะใช้เงินทุนและความรู้ของบุคลากรมากที่สุด ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาความซ้ำซ้อน และไม่สอดคล้องกันของกฎหมายทำให้การจัดทำบริการสาธารณะประเภทหนึ่งอาจดำเนินการ ได้ โดยหลายองค์กรหรือหลายหน่วยงานที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะกรณีหน่วยงานราชการส่วนกลางมี ภารกิจที่ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีภารกิจ ซ้ำซ้อนกันเอง ซึ่งกรณีต่าง ๆ เหล่านี้เกิดจากการที่กฎหมายและกฎของส่วนราชการที่สังกัดราชการ บริหารส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานระดับ ต่าง ๆ ไว้กว้างและคล้ายคลึงกัน ส่งผลต่อระบบและประสิทธิภาพในการจัดระบบบริการสาธารณะ ที่อาจจะไม่มีความสัมพันธ์สอดคล้องกันในระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่จัดทำบริการสาธารณะประเภท เดียวกันและทำให้มาตรฐานของการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรหนึ่งแตกต่างจากองค์กรอื่น

เมื่อพิจารณาการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทยกับทฤษฎีภารกิจหน้าที่ของรัฐ พบว่า ภารกิจหน้าที่ของรัฐได้มีการแบ่งแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ ภารกิจพื้นฐานของรัฐหรือ ภารกิจในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และภารกิจลำดับรองหรือภารกิจในด้ านการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชน การจัดการขยะมูลฝอยถือ เป็นภารกิจประเภทหนึ่งของรัฐในด้านการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการ ของประชาชนที่รัฐจะต้องจัดทำและดำเนินการให้กับประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน โดยจะต้องจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนมิใช่เพื่อประโยชน์ ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะและต้องจัดทำด้วยความต่อเนื่อง ตรงตามความต้องการของ ประชาชน และสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอ ด้วยเหตุนี้ภารกิจหน้าที่ของภาครัฐในการจัดทำ บริการสาธารณะจึงต้องมีการแก้ไขปรับปรุงอยู่เสมอ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนรวมได้ทุกขณะ เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น จึงมีความจำเป็น

อย่างยิ่งที่ภาครัฐจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยตราขึ้นมาใหม่ เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงขั้นตอนการดำเนินการให้เกิดความคล่องตัว เหมาะสมและเป็นธรรมในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายในประเทศ อันจะถือได้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะ โดยรัฐเกิดประสิทธิภาพสูงสุดอย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงเปรียบเทียบกับข้อกำหนดและทฤษฎีภารกิจของรัฐแล้ว ทำให้เห็นว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยในปัจจุบันมีจำนวนมากและกระจายความรับผิดชอบให้กับหลายหน่วยงาน อีกทั้งไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน วิธีการทางเทคนิค รวมทั้งกลไกการตรวจสอบการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอย จึงทำให้การจัดการขยะมูลฝอยเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะกฎหมายที่ใช้บังคับมิได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์การปฏิบัติภารกิจของรัฐในการที่จะพิทักษ์รักษาและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เพราะการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องพิจารณาสภาพปัญหาของขยะมูลฝอยตั้งแต่ประเภทและจำนวนของแหล่งกำเนิด ชนิด และปริมาณ แล้วจึงกำหนดวิธีการเก็บรวบรวม การขนย้าย และเทคโนโลยีในการกำจัดที่เหมาะสมกับชนิด ปริมาณของขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล รวมทั้งต้องสอดคล้องกับทรัพยากรและงบประมาณในการลงทุนด้วย ฉะนั้น เมื่อยังไม่มีมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยให้เหมาะสมจึงไม่สอดคล้องกับทฤษฎีภารกิจหน้าที่ของรัฐอย่างแท้จริง

ดังนั้น จากการศึกษาดังที่กล่าวมาข้างต้นเห็นว่า ประเทศไทยประสบกับปัญหาเรื่องการจัดการขยะมูลฝอย เนื่องจากไม่มีกฎหมายการจัดการขยะมูลฝอยซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยทั้งระบบ ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การดำเนินการและกลไกการตรวจสอบ จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพและขาดความเป็นเอกภาพในการสนับสนุนการจัดการขยะมูลฝอยในภาพรวม และการที่ประเทศไทยมิได้กระทำตามหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะที่จะต้องกระทำด้วยความเสมอภาค มีความต่อเนื่อง และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติเป็นอย่างมาก

#### 4.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายกลางในการจัดการขยะมูลฝอย

จากปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยที่ไม่มีกฎหมายการจัดการขยะมูลฝอยเป็นกฎหมายหลักสำหรับการบริหารจัดการ ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การดำเนินการ และกลไกการตรวจสอบ จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมาย

ขาดประสิทธิภาพและขาดความเป็นเอกภาพในการสนับสนุนการจัดการขยะมูลฝอยในภาพรวม ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ประเทศไทยควรมีการบัญญัติกฎหมายกลางเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย ทุกประเภทให้เป็นระบบ กำหนดกฎเกณฑ์ วิธีการดำเนินการ โดยนำแนวคิดในการบริหารจัดการ สิ่งแวดล้อมมาปรับใช้ ได้แก่ หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดไว้ในปฏิญญาริโอว่า ด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการป้องกันล่วงหน้า หลักสิทธิ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งกลไกการ ตรวจสอบ ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนแม่บทการจัดการขยะ แห่งชาติ เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยเป็นการจัดการที่มีประสิทธิภาพ เป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งกำหนดหลักการ คู่ครองสิทธิของประชาชนในทรัพยากรธรรมชาติไว้ โดยบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตาม แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แนวนโยบายหนึ่งที่สำคัญคือ การ ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุม และกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน โดย ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนว ทางการดำเนินงาน ซึ่งจากการศึกษาแนวคิด หลักการ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย ของต่างประเทศ พบว่า

#### (1) ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ประสบปัญหาขยะจากชุมชนและอุตสาหกรรมเป็น จำนวนมาก อันเนื่องมาจากการเจริญเติบโตทางสังคม เศรษฐกิจ และจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ทำให้ความต้องการบริโภคสินค้าเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดปัญหาขยะที่เพิ่มปริมาณขึ้นเรื่อย ๆ ทุกปี และผลของการที่ปริมาณขยะเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการ บริหารจัดการขยะฉบับแรก คือ Solid Waste Disposal Act of 1965 โดยกำหนดขึ้นเพื่อปรับปรุง การจัดการขยะให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ แต่ภายหลังได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลาย ครั้งจนได้มีการออกกฎหมายการบริหารจัดการขยะฉบับใหม่ขึ้น คือ The Resource Conservation and Recovery Act of 1976 (RCRA) โดยการจัดการขยะมูลฝอยตามกฎหมายอยู่ภายใต้การดูแลของ องค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency: U.S. EPA) ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการกำหนดนโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม

กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการขยะ หรือ The Resource Conservation and Recovery Act of 1976 (RCRA) มีเป้าหมาย คือ เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดการของเสียจะไม่ทำให้เกิดผลกระทบ ต่อสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม มีการลดปริมาณของเสียที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะของเสีย

อันตราย และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติผ่านการแปรและเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) และการนำกลับมาใช้ใหม่(Reuse) การห้ามทิ้งในที่สาธารณะหรือที่ที่ไม่เหมาะสม การกำหนดมาตรฐานทางเทคนิค และมาตรฐานของสถานบำบัด เก็บรวบรวมและกำจัดของเสีย โดยได้กำหนดเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะแต่ละประเภทไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่

การบริหารจัดการขยะทั่วไป (Solid Waste) กำหนดเรื่องแผนการกำจัดขยะทั่วไป วางหลักเกณฑ์ขั้นต่ำในการเลือกใช้เทคโนโลยีการกำจัดขยะและแนวทางการบริหารจัดการขยะของมลรัฐต่าง ๆ เช่น กำหนดมาตรการเพื่อกำกับดูแลสถานที่ทิ้งขยะของชุมชน ในเรื่องสถานที่ตั้ง การดำเนินการ การออกแบบ การตรวจวัดคุณภาพน้ำใต้ดิน แผนการบำบัด การแก้ไขเยียวยาเมื่อมีอุบัติเหตุการรั่วไหล การเลิกหรือปิดสถานที่กำจัดขยะ และการดำเนินการหลังการเลิกหรือปิดสถานที่กำจัดขยะ เป็นต้น

การบริหารจัดการขยะอันตราย (Hazardous Waste) กำหนดเกี่ยวกับแผนการกำจัดขยะอันตราย เช่น หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำจัดขยะอันตรายตั้งแต่ขั้นตอนการผลิต การขนส่ง การทำลายขยะอันตราย กำหนดประเภทหรือชนิดขยะที่เป็น “ขยะอันตราย” และกำหนดหน้าที่ที่ผู้ครอบครองขยะอันตรายต้องดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับมลรัฐที่ต้องการกำกับดูแลขยะอันตรายเองหรือที่เรียกว่า “Authorized State” ต้องทำแผนเพื่อเสนอความเห็นชอบมายัง EPA เพื่อขอเป็นผู้กำกับออกใบอนุญาตในการบริหารจัดการขยะอันตราย โดยต้องยื่นเอกสารตามเงื่อนไขที่กำหนด กรณี EPA ตรวจสอบแล้วพบว่ามลรัฐดังกล่าวสามารถรับผิดชอบดำเนินการแทนสหรัฐ ได้ก็จะให้มลรัฐนั้นเป็นผู้กำกับดูแลเรื่องขยะอันตราย (Final Authorization) แต่หากมลรัฐใดยังไม่มีความพร้อม EPA อาจให้มลรัฐนั้นกำกับดูแลไปพลางก่อน (Interim Authorization) แต่มลรัฐมีหน้าที่ต้องปรับปรุงแก้ไขแผนการบริหารจัดการขยะอันตรายให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายระดับสหรัฐกำหนดต่อไป

การบริหารจัดการขยะเทคโนโลยีหรือขยะอันตรายที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่ ทำให้ติดไฟ ทำให้เกิดการกัดกร่อน ทำให้เกิดปฏิกิริยาเคมี หรือทำให้เกิดพิษ ซึ่งกรณีเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้าที่มีอุปกรณ์บางอย่างได้ถูกจัดเป็นวัตถุอันตราย เช่น Cathode Ray Tube (CRT) ซึ่งเป็นอุปกรณ์ในส่วนของจอภาพในเครื่องคอมพิวเตอร์ และโทรทัศน์นั้นได้จัดเป็นขยะอันตราย โดยกำหนดมาตรการการกำกับดูแล เช่น ผู้ทิ้งขยะที่มี CRT ไปที่สถานที่หรือผู้รวบรวมขยะเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ หรือเพื่อกำจัดทำลายจะได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตาม RCRA ซึ่งรวมถึงผู้รวบรวมขยะ ผู้นำขยะเพื่อกลับมาผลิตใหม่ และผู้กำจัดทำลายขยะจากบ้านเรือนที่ไม่ต้องปฏิบัติตาม RCRA ด้วย เป็นต้น

นอกจากนี้ EPA ยังได้กำหนดเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะเทคโนโลยีของ RCRA กับมาตรการอื่น ๆ เช่น กำหนดแนวทางให้รัฐบาลสหรัฐซื้อวัสดุที่มีส่วนประกอบของวัสดุใช้แล้ว โดยหน่วยงานของรัฐ กำหนดแผนการลดขยะแห่งชาติ (Waste Minimization National Plan) ช่วยเหลือรัฐและราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาระบบการลดขยะและการนำวัสดุใช้แล้วกลับไปผลิตใหม่ เป็นต้น

### (2) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

วิวัฒนาการการจัดการขยะมูลฝอยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1970 โดยเริ่มจากการไม่อนุญาตให้มีการนำเอาของเสียไปเททิ้ง (dump waste) และดำเนินไปพร้อมกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในการกำจัดของเสีย (Waste Disposal Infrastructure) หลังจากนั้น ได้มีการตรากฎหมายการจัดการของเสียเป็นฉบับแรกของยุโรป คือ The Safe Disposal of Waste Act (The Abfallbeseitigungsgesetz 1972, Dieckmann 1992.) อย่างไรก็ตาม แนวทางการปฏิบัติหรือการจัดการของเสียตามกฎหมาย The Safe Disposal of Waste Act, Dieckmann 1972. ได้เน้นไปในเรื่อง การจัดหาที่กำจัดของเสียที่มีความปลอดภัยเป็นหลัก จึงทำให้ ละเอียดประเด็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการในด้านของการป้องกันและการฟื้นฟูหรือการนำกลับมาใช้ใหม่

ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1986 จึงได้มีการออกกฎหมายการจัดการของเสียคือ The Waste Avoidance and Management Act. 1986 กฎหมายฉบับนี้ได้ขยายขอบเขตของการบริหารจัดการของเสียของเยอรมนีให้มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็มุ่งในด้านนโยบาย การหลีกเลี่ยงของเสีย และการฟื้นฟูหรือการนำกลับมาใช้ใหม่ ที่สำคัญคือ นำเอาหลักการ “The Hierachy of Avoidance Recycling Disposal” ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของนโยบายการบริหารจัดการของเสียมาใช้เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญซึ่งระบุว่า “รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการปกป้องพื้นฐานในการดำรงชีวิตตามธรรมชาติสำหรับคนรุ่นต่อไป ภายใต้กรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญในการออกกฎหมายและมาตรการตามกฎหมาย รวมถึงสิทธิตามอำนาจบริหารและนิติบัญญัติ” การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญอีกครั้งหนึ่งของเยอรมนี จากเดิมเพียงแค่จัดการขยะหรือของเสียในประเทศ พัฒนามาเป็นการหมุนเวียนที่ก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ

### (3) ประเทศญี่ปุ่น

จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมของประเทศญี่ปุ่นที่ผ่านมาทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นสังคมที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจสูง จึงต้องมีการกำหนดนโยบาย กฎหมาย ตลอดจนกฎระเบียบต่าง ๆ ในการบริหารจัดการของเสียและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะ อย่างเป็นระบบและมีลักษณะที่เป็นการบูรณาการระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน

ซึ่งจะเห็นได้จากกฎหมายหลักเกี่ยวกับการบริหารจัดการของเสียและเทศบัญญัติของแต่ละเทศบาลที่ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการของเสียโดยแบ่งเป็นทั้งระดับรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบการ และประชาชน

รัฐบาลญี่ปุ่นตระหนักว่าการจัดการขยะมูลฝอยและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะนั้นเป็นปัญหาระดับชาติ ที่ประชาชนทั่วไป ผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือกันแก้ไข จึงทำให้เกิดแนวคิดในการตรากฎหมายจัดการของเสียและการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะขึ้น คือ Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย โดยในมาตรา 2 แห่ง Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) ได้จำแนกประเภทของเสียไว้ อย่างชัดเจนว่า หมายถึง ขยะ ขยะขนาดใหญ่ ถ่าน โคลน สิ่งปฏิกูล ของเสียประเภทน้ำมัน ของเสียประเภทกรด ของเสียประเภทที่เป็นด่าง ซากสัตว์ที่เสียชีวิตแล้ว รวมถึงของสกปรกและของที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้วประเภทอื่น ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในสถานะที่เป็นของแข็งหรือของเหลว และได้แบ่งของเสียออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ ได้แก่ ของเสียทั่วไป (General waste) ของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ (Special control general waste) ของเสียจากอุตสาหกรรม (Industrial waste) และของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมพิเศษ (Special control industrial waste) ทั้งนี้ เนื่องจากของเสียแต่ละประเภทนั้นใช้วิธีการจัดการและกำจัดที่แตกต่างกัน เช่น ของเสียครัวเรือนทั่ว ๆ ไปสามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อได้หรือกำจัดโดยการฝังกลบได้ การขนส่งของเสียไปกำจัดก็ไม่ต้องใช้กรรมวิธีที่ยุ่งยากมากนัก แต่ถ้าเป็นขยะอุตสาหกรรมอาจต้องใช้กรรมวิธีพิเศษทั้งในขั้นตอนการขนส่งและการกำจัด เป็นต้น รวมทั้ง ได้กำหนดมาตรฐานการจัดการของเสีย อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการที่อนุญาตให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการของเสียด้วย นั้นยังจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรฐานในการจัดการขยะเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้ง กำหนดคบทลงโทษไว้ชัดเจน

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบประเทศไทยกับต่างประเทศในการแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยในปัจจุบันมีจำนวนมาก และกระจายความรับผิดชอบให้กับหลายหน่วยงาน อีกทั้งไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐาน วิธีการทางเทคนิค รวมทั้งกลไกการตรวจสอบการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอย จึงทำให้การจัดการขยะมูลฝอยเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ต่างจากกฎหมายการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งแม้จะมอบภารกิจในการจัดการขยะมูลฝอยให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ แต่ก็มีกฎหมายหลัก

เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยโดยกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน วิธีการทางเทคนิค รวมทั้งกลไก การตรวจสอบการดำเนินการของท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรนำแนวคิดการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้กับการบริหารจัดการขยะ มูลฝอยของประเทศไทย โดยให้มีกฎหมายการจัดการขยะมูลฝอยเพื่อเป็นกฎหมายหลักในการ บริหารจัดการขยะมูลฝอย และนำหลักการซึ่งทั้งสามประเทศใช้เป็นหลักในการอนุวัติกฎหมาย การจัดการของเสีย กล่าวคือ ขยะมูลฝอยหรือของเสียจะไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของ มนุษย์และสิ่งแวดล้อม ต้องมีการลดปริมาณของเสียที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะของเสียอันตราย มีการ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยการแปรเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) และการนำกลับมาใช้ใหม่ (Reuse) ตลอดจนการนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มาเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการการ ลงโทษ ทั้งนี้ กฎหมายการบริหารจัดการขยะมูลฝอยจะต้องประกอบด้วยหลักการขั้นต่ำ ดังนี้

1. กำหนดประเภทของขยะมูลฝอย และมาตรฐานทางเทคนิคเกี่ยวกับสถานบำบัด การ เก็บรวบรวม และการกำจัดขยะมูลฝอยหรือของเสียแต่ละประเภทตามหลักสุขภาพอนามัย เนื่องจากขยะ มูลฝอยแต่ละประเภทมีวิธีการจัดการแตกต่างกัน

2. กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐบาล องค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น ผู้ประกอบภาคเอกชน และประชาชน ซึ่งต้องเป็นผู้รับผิดชอบตามกฎหมายให้ชัดเจน โดยเฉพาะการที่อนุญาตให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการของเสีย

3. กำหนดให้มีสำนักงานบริหารจัดการขยะ เป็นหน่วยงานกลางในการควบคุมและ กำกับดูแลการจัดการขยะทั่วประเทศ

4. กำหนดมาตรฐานในการจัดการขยะมูลฝอยเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ แต่ทั้งนี้ หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะออกข้อกำหนดในการจัดการขยะมูลฝอยให้สูงกว่าที่ กฎหมายกลางกำหนดก็ย่อมทำได้ ดังเช่นกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

5. กำหนดมาตรการ และบทลงโทษสำหรับผู้ที่ทำให้ผิดกฎหมายให้ชัดเจน

ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ต้องการคุ้มครองสิทธิของ บุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ตลอดจนคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องใน สิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน



## 4.2 ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางในการจัดการขยะมูลฝอยและแนวทางการแก้ไข

### 4.2.1 วิเคราะห์ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางในการจัดการขยะมูลฝอย

ในปัจจุบันการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการจัดการเก็บ การขน และการกำจัด ทั้งนี้ แต่ละหน่วยงานสามารถออกข้อกำหนดของแต่ละท้องถิ่นเพื่อกำหนด วิธีการดำเนินการ โดยให้แต่ละท้องถิ่นพิจารณากำหนดวิธีการดำเนินการตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นเอง ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการ โดยอยู่ในความ ควบคุมดูแลของตน เช่น เทศบาลอาจจ้างให้บริษัทเอกชนทำการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยจาก บ้านเรือนต่าง ๆ แล้วขนส่งไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอยของเทศบาล เป็นต้น ซึ่งกรณีนี้เทศบาลต้อง รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยของบริษัทเอกชนนั้น และหากมีความเสียหายใด ๆ อันเกิดจาก การเก็บขนขยะมูลฝอย เทศบาลต้องรับผิดชอบเหมือนเช่นเทศบาลดำเนินการเก็บรวบรวมและ ขนส่งขยะมูลฝอยเอง หรือราชการส่วนท้องถิ่นอาจอนุญาตให้บุคคลใดดำเนินการจัดการขยะ มูลฝอย กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับการอนุญาตมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการเก็บรวบรวม ขนส่ง และ กำจัดขยะมูลฝอย กรณีนี้คล้ายกับการให้สัมปทานแก่เอกชนในการทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น สัมปทานป่าไม้ เป็นต้น แต่ก็มีได้หมายความว่าเมื่อมีการอนุญาตให้เอกชนดำเนินการจัดการขยะ มูลฝอยแล้วจะเป็นการปลดเปลื้องหน้าที่ดังกล่าวของราชการส่วนท้องถิ่น เพราะพระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18 วรรคแรก กล่าวไว้โดยชัดเจนว่าราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ฉะนั้น เพียงแต่ความรับผิดชอบของราชการส่วนท้องถิ่นต่อความ เสียหายอันเกิดแก่บุคคลที่สามจากการดำเนินงานในลักษณะการมอบหมายกับลักษณะการอนุญาต นั้นมีความแตกต่างกัน

จากการที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบบริหารราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2545 ทำให้ในปัจจุบันการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ขยะมูลฝอย ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและเกี่ยวข้องทางอ้อม และมีหลายหน่วยงานที่ใช้อำนาจใน กฎหมายฉบับเดียวกันหลายหน่วยงาน ดังนี้

1. กระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพอนามัย การ ป้องกัน การควบคุม และรักษาโรคภัย การฟื้นฟูสมรรถภาพของประชาชน โดยในเรื่องของการ กำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับอนามัยสิ่งแวดล้อมมีหน่วยงานในสังกัดคือ กรมอนามัย เป็น ผู้รับผิดชอบและใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในขณะที่ราชการส่วน

ท้องถิ่นที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายการสาธารณสุขในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่เกิดขึ้นในเขตของตนเช่นกัน

## 2. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กรมควบคุมมลพิษ มีบทบาทและภารกิจที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยและของเสีย โดยใช้อำนาจตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ก. บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้แก่ การประกาศพื้นที่เขตควบคุมมลพิษ การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด การกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องควบคุมการปล่อยอากาศเสียน้ำทิ้งหรือขยะมูลฝอย

ข. บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีอำนาจในการควบคุมผู้ประกอบการขนส่ง ผู้รับจ้างกำจัดขยะมูลฝอยและของเสีย และการกำหนดเกณฑ์ควบคุมเหตุเดือดร้อนรำคาญของส่วนรวมที่เกิดจากกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สารอันตราย ความสิ้นสะอาดอื่น ผุน ฝุ่น ใ้เจ้าพิษ ที่มีผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม และควบคุมดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตลาด การเก็บรักษา การเก็บขนและสถานที่กำจัดมูลฝอย การปล่อยน้ำทิ้งและอากาศเสีย

ค. บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดเกณฑ์และมาตรฐานในการควบคุมการดำเนินกิจการของโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะมาตรฐานและวิธีการควบคุมการกำจัดของเสีย มลพิษ หรือสารปนเปื้อนซึ่งเกิดจากกิจการของโรงงานที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนการจัดการขยะมูลฝอย เช่น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

## 3. กระทรวงอุตสาหกรรม สามารถออกประกาศกฎกระทรวงเกี่ยวกับการกำจัดของเสีย สิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย ห้ามการปล่อยทิ้งน้ำเสียและอากาศเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม แนวทางการมีระบบบำบัดของเสีย ตลอดจนกำหนดระดับเสียงไม่ให้เกินมาตรฐาน

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ราชการส่วนกลางในการตรากฎกระทรวงซึ่งเกี่ยวข้องกับจัดการขยะมูลฝอย เช่น

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 8 (6) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวง

กำหนดระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำ และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล กฎกระทรวงนี้มีผลบังคับแก่ผู้ที่ทำการก่อสร้างดัดแปลงอาคารด้วย

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 8 (5) ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานปฏิบัติตามเกี่ยวกับการปล่อยของเสียได้ ดังที่กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (2535) ข้อ 13 (1) กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการ โรงงานต้องรักษาโรงงานให้สะอาดปราศจากขยะและสิ่งปฏิกูลอยู่เสมอ และจัดให้มีที่รองรับหรือที่กำจัดขยะและสิ่งปฏิกูลตามความจำเป็นและเหมาะสม เป็นต้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบภารกิจของแต่ละกระทรวง แต่ละกรมที่กฎหมายกำหนดมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยกับทฤษฎีภารกิจของรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่าการจัดทำภารกิจของรัฐหรือการจัดทำบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ หรือที่อยู่ในอำนาจของรัฐ จะต้องเป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ โดยพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ คือ เป็นภารกิจที่ประชาชนทั่วทั้งประเทศมีส่วนได้เสียเหมือน ๆ กัน จึงต้องมีหน่วยงานกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วทั้งประเทศเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ แต่จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายไทยให้กระทรวง ทบวง กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคลนี้ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวของระบบบริหารราชการแผ่นดิน เพราะความเป็นนิติบุคคลได้สร้างความซับซ้อนให้กับระบบราชการ และผลกระทบจากฐานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ได้ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญยิ่งต่อระบบบริหารงานภาครัฐ เพราะทำลายความเชื่อมโยงกับส่วนราชการอื่น ๆ และนอกจากนี้การบัญญัติให้ทั้งกระทรวง ทบวง และกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยต่างมีขอบอำนาจของกันและกันยังทำให้กรมมีอิสระในการบริหารราชการเทียบเท่ากับระดับกระทรวง และมีอำนาจหน้าที่ในทางบริหารที่จะดำเนินการได้เองหลายกรณี สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแต่ทำให้กรมมีอิสระในการบริหารงานแยกต่างหากจากกระทรวง

เมื่อพิจารณาประกอบแผนการจัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติ ซึ่งกล่าวถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภาพรวม ไม่ได้กำหนดรายละเอียดการปฏิบัติ จึงเข้าใจได้ว่าเมื่อได้รับความเห็นชอบให้ดำเนินการปฏิบัติตามแผนแล้ว การแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติทุกหน่วยงานจะรับไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนที่กำหนดไว้ แต่สิ่งที่จะเป็นปัญหาตามมา คือ การดำเนินการตามแผนจะไม่ประสานสอดคล้องกับแนวทางการดำเนินการ มาตรการ และระยะเวลา ซึ่งอาจจะทำให้แผนการจัดการขยะมูลฝอยไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้น สมควรจะต้องมีองค์กรประสานงานเพื่อรับแผนปฏิบัติการของแต่ละหน่วยงานมาปรับให้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

#### 4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดหน่วยงานกลางในการจัดการขยะมูลฝอย

ปัญหาเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอยและเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่หลักในการบริหารจัดการขยะหรือหน่วยงานสนับสนุนภารกิจดังกล่าว รวมไปถึงหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ในการจัดเก็บข้อมูล สถิติ เกี่ยวกับขยะตามที่กฎหมายกำหนด ปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการจัดการขยะมีหลายหน่วยงานทั้งที่มีภารกิจโดยตรงและโดยอ้อม รวมถึงภารกิจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนกันภายใต้พระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ส่งผลทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างเป็นระบบ เนื่องจากไม่มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบ ผู้เขียนเห็นว่า หากกำหนดให้มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยโดยเฉพาะ เพื่อวางนโยบายและแนวทางปฏิบัติให้ทุกหน่วยงานที่มีภาระหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต้องปฏิบัติตามเพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน และมีหน่วยงานกลางที่คอยทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานอย่างเป็นระบบ ก็จะทำให้การแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อให้การจัดการขยะมูลฝอยของประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ผู้เขียนได้ศึกษาจากหน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบจัดการขยะมูลฝอยของต่างประเทศและนำมาปรับใช้ และจากการศึกษาขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการขยะมูลฝอยของต่างประเทศ พบว่า

(1) ประเทศสหรัฐอเมริกา ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการขยะหรือ The Resource Conservation and Recovery Act of 1976 (RCRA) ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานบริหารจัดการขยะ (Solid Waste Office) ขึ้นเพื่อบริหารจัดการปัญหาขยะทั่วประเทศ โดยเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรอิสระ เรียกว่า EPA (Environmental Protection Agency) มีหน้าที่กำกับดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยรวม และเป็นหน่วยงานกลางในการกำกับดูแลระบบการกำกับการขนส่ง (Manifest system) กำหนดมาตรฐานในการจัดการสำหรับผู้ก่อให้เกิดของเสีย (Waste generator) ผู้ประกอบการรีไซเคิลของเสีย (Waste recycler) ผู้ขนส่งของเสีย (Waste transporter) ผู้บำบัด เก็บรวบรวม หรือกำจัดของเสียอันตราย (Waste treatment, storage, and disposal facility) โดยมลรัฐทุกแห่งต้องนำหลักการตามกฎหมายนี้ไปบังคับใช้ เป้าหมายของกฎหมายฉบับนี้คือ การจัดการของเสียจะไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม มีการลดปริมาณของเสียที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะของเสียอันตราย และการอนุรักษ์พลังงานและทรัพยากรธรรมชาติผ่านการใช้รีไซเคิลและการนำกลับมาใช้ใหม่ มีการห้ามทิ้งในที่สาธารณะ มีการกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคและมาตรฐานของสถานประกอบการบำบัด เก็บรวบรวมและกำจัดของเสียอันตรายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับของเสียอันตราย นอกจากนี้ RCRA จะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับนิยามและคุณสมบัติของของเสียอันตราย การแปรเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่

(Recycle) และมาตรฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับของเสีย รวมไปถึงการเก็บรวบรวมและกำจัด ข้อยกเว้นในการกำจัดในดิน การเผาของเสียอันตราย การอนุญาตสถานประกอบการบำบัด เก็บรวบรวม และกำจัดของเสียอันตราย

EPA ของประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ออกกฎระเบียบต่าง ๆ บังคับใช้กับบุคคล สถานประกอบการ มลรัฐ ท้องถิ่น เมื่อสภาผ่านร่างกฎหมายที่จะบังคับใช้ในประเทศ สภาได้กำหนดให้ U.S. EPA และหน่วยงานกลางอื่น ๆ นำเอากฎหมายนี้ไปบังคับใช้ด้วยการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เมื่อมีการบังคับใช้กฎระเบียบ U.S. EPA จึงจะเป็นหน่วยงานที่ช่วยสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎระเบียบนั้น ๆ ในขณะเดียวกันก็จะเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้กฎระเบียบนั้นด้วย โดยการดำเนินงานของแต่ละมลรัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบกลาง (Federal Regulation) ที่ออกโดย U.S. EPA ซึ่งแต่ละมลรัฐจะนำไปออกเป็นกฎระเบียบของตัวเองให้เข้มงวดกว่ากฎระเบียบกลางที่สามารถทำได้ และสามารถปรับกฎระเบียบให้เข้ากับสภาพการณ์ของมลรัฐและลักษณะการบริหารจัดการได้ โดยไม่ขัดกับกฎระเบียบกลางเพื่อคุ้มครองประชาชนและสิ่งแวดล้อมของมลรัฐ

RCRA กำหนดให้ EPA จัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะเรียกว่า Office of Solid Waste ขึ้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ EPA โดยมีหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกว่า Assistant Administrator of the Environmental Protection Agency เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามที่กฎหมาย RCRA กำหนด ส่วน Administrator ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานมีหน้าที่ ดังนี้

1. จัดทำรายงานประจำปี (Annual Report) เพื่อรายงานผลการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดต่อรัฐสภา โดยในรายงานประจำปีให้ประกอบด้วย แผนการดำเนินการหรือวัตถุประสงค์โครงการ และผลสัมฤทธิ์ของแผนการดำเนินการหรือโครงการดังกล่าวในปีที่ผ่านมา ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการขยะ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการขยะ และโครงการหรือแผนการดำเนินงานในอนาคตซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะ

2. ออกกฎหมาย ระเบียบ เพื่อดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด อาทิ กำหนดประเภทขยะที่เป็นอันตราย หลักเกณฑ์การกำกับดูแลการผลิต การขนส่ง การทำลายขยะ และขยะอันตราย กำหนดเกณฑ์การกำกับดูแลสถานที่กำจัดขยะ เป็นต้น

3. ทำการศึกษาวิจัยโครงการเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ

4. ให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานของรัฐในการจัดทำแผนการบริหารจัดการขยะทั่วไป และขยะอันตราย

5. ประสานการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะกับหน่วยงานอื่นของรัฐเพื่อลดขั้นตอนการทำงานที่ซ้ำซ้อน

6. จัดทำแนวทางการบริหารจัดการขยะ (Guidelines for Solid Waste Management) ในระดับสหรัฐ มลรัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่น อาทิ มาตรฐานของสถานที่ทิ้งขยะแบบเปิดโล่ง Open dumping สำหรับขยะทั่วไปและขยะอันตราย แนวการบริหารจัดการขยะเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุณภาพน้ำใต้ดิน น้ำบนดิน อากาศ และทัศนียภาพของเมือง

นอกจากนี้ ยังมีองค์กรอื่นภายใต้ RCRA เพื่อดำเนินการดูแลเรื่องการจัดการขยะด้วย ได้แก่

1. Interagency Coordinating Committee เป็นคณะกรรมการเพื่อประสานการดำเนินงานเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อสงวนรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรในระดับสหรัฐ มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อสงวนรักษาและฟื้นฟูทรัพยากร วิจัยโครงการเพื่อการประหยัดพลังงาน และทรัพยากร การนำขยะเพื่อนำกลับมาผลิตใหม่ การช่วยเหลือทางด้านเทคนิค และการเงินแก่ มลรัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

2. Resource Recovery and Conservation Panels ทำหน้าที่ช่วยเหลือแก่หน่วยงานของรัฐทั้งในระดับสหรัฐ มลรัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามที่ได้รับคำร้องขอในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะ การฟื้นฟูและสงวนรักษาทรัพยากร โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย

3. Office of Ombudsman มีหน้าที่รับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการภายใต้กฎหมายนี้ และมีหน้าที่ให้คำแนะนำการดำเนินการใดเกี่ยวกับการร้องเรียนดังกล่าว

ดังที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญเรื่องการจัดการขยะ มุ่งผลอยให้มีความเป็นเอกภาพ โดยจัดตั้งหน่วยงานภายใต้สังกัดหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรอิสระ เรียกว่า EPA (Environmental Protection Agency) ทำหน้าที่กำกับดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยมีสำนักงานบริหารจัดการขยะ (Solid Waste Office) เพื่อบริหารจัดการขยะทั่วประเทศ และออกมาตรการดูแล จัดการของเสียของประเทศโดยรวม เพื่อให้การจัดการสิ่งแวดล้อมและของเสียให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดเอกภาพในองค์กรและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหากพิจารณาในแง่ของการบริหารจัดการแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกาอาจไม่มีปัญหาเท่าใดนักเพราะอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่มลรัฐ ปัญหาการทับซ้อนของหน่วยงานที่กำกับดูแลจึงไม่ใช่อุปสรรคในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

## (2) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประเทศที่มีการจัดการกับขยะและของเสียอย่างเป็นระบบโดยอาศัยความร่วมมือและความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ กลุ่มผู้ผลิตและจำหน่าย

สินค้า และประชาชนผู้บริโภค กล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐจะกำหนดกฎหมายและนโยบายในการปฏิบัติ รวมถึงควบคุมให้กฎหมายและนโยบายดำเนินอย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง โดยอาจจะมีทั้งกฎหมายระดับประเทศ กฎหมายของแต่ละรัฐที่มีรายละเอียดย่อยต่างกันตามเงื่อนไขพื้นที่ นอกจากนี้ ภาครัฐยังมีหน้าที่กำหนดกฎหมายสำหรับผู้ผลิตและจำหน่ายสินค้าว่าใช้มาตรการใดในการเลือกใช้วัสดุและกระบวนการผลิตที่เกิดขยะและมลพิษน้อยที่สุด และจำเป็นจะต้องแสดงความรับผิดชอบอย่างต่อเนื่อง สำหรับผู้ผลิตและจำหน่ายต้องให้ความร่วมมือกันในการกำหนดเกณฑ์เงื่อนไข และทิศทางการตลาด ส่วนภาคประชาชนหรือผู้บริโภคถือว่าเป็นอีกภาคส่วนที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการจัดการเรื่องขยะและของเสียโดยจะต้องให้ความร่วมมือกับภาครัฐในการลดการใช้ขยะและนำขยะไปแปรรูปเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้วางหลักกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะไว้โดยมอบหมายให้หน่วยงานภาครัฐเป็นองค์กรหลักในการควบคุม ดูแล และมีหน้าที่ส่งเสริมให้ภาคประชาชนปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ซึ่งภายใต้การควบคุม ดูแล ของหน่วยงานภาครัฐ ประชาชนหรือผู้ผลิตสามารถตั้งองค์กรร่วมเพื่อเข้ามาจัดการดูแลขยะตามความเหมาะสมของพื้นที่ได้

### (3) ประเทศญี่ปุ่น

ภายใต้กฎหมาย Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) ถือว่าการบริหารจัดการของเสียเป็นหน้าที่ของประชาชน ผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาล โดยมีเป้าหมายร่วมกันคือ ลดการใช้ (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) และการแปรใช้ใหม่ (Recycle) เพื่อให้ญี่ปุ่นเป็นสังคมที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าที่สุด โดยกฎหมายได้กำหนดหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนไว้ โดยให้กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry of the Environment) มีหน้าที่รับผิดชอบด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศและกระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry) รับผิดชอบเรื่องนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ มีหน่วยงานย่อยคือ Industrial Science and Technology Policy and Environment Bureau ที่รับผิดชอบในประเด็นสิ่งแวดล้อมและนโยบายการแปรมาใช้ใหม่ (Recycle) ทั้งสองกระทรวงหลักจะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาคอุตสาหกรรมและการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยรวม รวมถึงการจัดการของเสียต่าง ๆ ด้วย และได้ให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นสามารถออกกฎหมายหรือนโยบายเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูลของเสียวางแผนจัดการของเสียในภาพรวมมาปรับใช้กับท้องถิ่นตนเองได้ เช่น แผนส่งเสริมกิจกรรมในการลดการปล่อยของเสียทั่วไปของประชาชนในเขตพื้นที่ของตน กำหนดมาตรการที่จำเป็นสำหรับการจัดการของเสียทั่วไปอย่างเหมาะสม ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการจัดการของเสียทั่วไป ท้องถิ่นจะต้องวางแผนเพื่อพัฒนาคุณภาพของเจ้าหน้าที่ จัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการของเสียและ

ปรับปรุงวิธีการดำเนินการจัดการของเสีย และต้องพยายามบริหารจัดการของเสียให้สอดคล้องกับท้องถิ่นตน ซึ่งรัฐบาลกลางจะต้องปรับปรุงระบบการจัดการของเสียในภาพรวมของประเทศให้เหมาะสมอยู่เสมอ โดยที่ผู้ประกอบการและประชาชนจะต้องให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลดการปล่อยของเสียและการกำจัดขยะมูลฝอยอย่างเคร่งครัด

ดังที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศญี่ปุ่นมองการบริหารจัดการของเสียเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน ทั้งผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาล ต่างต้องมีเป้าหมายร่วมกันทำหน้าที่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมและของเสียด้วยกัน กระทรวงสิ่งแวดล้อมและกระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม เป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่จัดการ ดูแล และควบคุมบังคับใช้กฎหมายให้ประชาชนปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยควรนำแนวคิดในเรื่องการมีองค์กรกลางในการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยโดยเฉพาะหน่วยงานกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานดูแล รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยหรือของเสียภายในประเทศ มาปรับใช้ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย โดยให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางตามกฎหมายการจัดการขยะมูลฝอย ซึ่งมีคณะกรรมการกลางประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอแนะหน่วยงานต่าง ๆ อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับวิธีการในการจัดการขยะมูลฝอย รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานกลางดังกล่าวให้มีหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้

1. การจัดทำรายงานประจำปี เพื่อรายงานผลการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดแก่รัฐสภา โดยในรายงานประจำปีให้ประกอบด้วย แผนการดำเนินการหรือวัตถุประสงค์โครงการ และผลสัมฤทธิ์ของแผนการดำเนินการหรือโครงการดังกล่าวในปีที่ผ่านมา ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการขยะ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการขยะ และโครงการหรือแผนการดำเนินงานในอนาคตซึ่งเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอย

2. ออกกฎหมาย ระเบียบ เพื่อดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด อาทิ กำหนดประเภทขยะที่เป็นอันตราย หลักเกณฑ์การกำกับดูแลการผลิต การขนส่ง การทำลายขยะและขยะอันตราย กำหนดเกณฑ์การกำกับดูแลสถานที่กำจัดขยะ เป็นต้น

3. ทำการศึกษาวิจัยโครงการเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ



4. ให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานของรัฐในการจัดทำแผนการบริหารจัดการขยะทั่วไป และขยะอันตราย

5. ประสานการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะกับหน่วยงานอื่นของรัฐเพื่อลดขั้นตอนการทำงานที่ซ้ำซ้อน

6. จัดทำแนวทางการบริหารจัดการขยะ (Guidelines for Solid Waste Management)

ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการขยะมูลฝอยมีความเป็นระบบ เกิดความเป็นเอกภาพ สามารถแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการบริหารจัดการขยะมูลฝอย และมีกลไกกลไกการตรวจสอบการจัดการในระดับชาติ อันจะทำให้การจัดการขยะมูลฝอยเป็นไปตามแผนแม่บทการจัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติ

#### 4.3 ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยและแนวทางการแก้ไข

##### 4.3.1 วิเคราะห์ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักการสากลที่ทุกประเทศให้ความสำคัญ ดังที่กำหนดไว้ในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ซึ่งกล่าวถึง การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุดคือ การให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดมีส่วนร่วมในทุกระดับ โดยในระดับชาตินั้นประชาชนแต่ละคนจะต้องมีช่องทางที่เหมาะสมในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานรัฐ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวัตถุและกิจกรรมอันตรายในชุมชน และจะต้องมีโอกาสในการเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐจะต้องอำนวยความสะดวกและส่งเสริมการสร้างความตระหนักและการมีส่วนร่วมของสาธารณชนด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง และจะต้องจัดให้มีการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการปกครองที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายด้วย

การมีส่วนร่วมเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่ามีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาประเทศ กล่าวคือ การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการทางสังคมที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การวิเคราะห์ปัญหา การแสดงความคิดเห็น การดำเนินการ การประสานความร่วมมือ การติดตามตรวจสอบผลกระทบของการดำเนินการ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดอันเป็นการแก้ไขปัญหาของชุมชนหรือท้องถิ่นของตน เพื่อให้บรรลุตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและสอดคล้องกับนโยบายรัฐ เพื่อให้เกิดการป้องกัน แก้ไข และจัดการได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

อิทธิพลของแนวคิดการมีส่วนร่วมประกอบกับพัฒนาการทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในประเทศไทยทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวในสิทธิและเรียกร้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐมากขึ้น ทำให้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญมากขึ้นทั้งในแง่การเมืองและกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติหลายมาตราที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น สิทธิในการได้รับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่มีผลเกี่ยวกับตนหรือชุมชนในท้องถิ่น มาตรา 57 และได้กำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในทรัพยากรธรรมชาติ มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยให้บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ฟื้นฟู และมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน และในมาตรา 67 ได้บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม นอกจากนี้ การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การอิสระ ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว รวมทั้งกำหนดให้สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ประชาชนในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้ให้ความสำคัญโดยกำหนดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้หลายระดับและหลายรูปแบบ ซึ่งในระดับนโยบายประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นของประชาชนตามที่รัฐกำหนดได้มากขึ้นและที่สำคัญได้กำหนดถึงสิทธิของประชาชนที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งหมายถึง สิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาด ปราศจากมลพิษ และมี

ทรัพยากรธรรมชาติและมีความหลากหลายทางชีวภาพให้ได้ใช้ประโยชน์อย่างเพียงพอแก่ความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ทั้งนี้ กล่าวได้ว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่พึงได้รับการคุ้มครองจากรัฐ การเรียกร้องของประชาชนที่จะให้มีสิทธิในสิ่งแวดล้อมก็เพื่อที่จะไม่ให้อำนาจและหน้าที่อย่างไร้ขีดจำกัด จนเป็นเหตุให้เกิดการทำลายหรือสร้างความเสื่อมแก่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติขึ้นและส่งผลกระทบต่อประชาชน รัฐมีหน้าที่จะใช้อำนาจทางปกครองที่จะสร้างหลักประกันขั้นต่ำสุดที่จะคุ้มครองให้ประชาชนได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี

เมื่อกล่าวถึงการจัดการขยะมูลฝอยนั้น มีกระบวนการดำเนินการหลายขั้นตอน ตั้งแต่การเก็บ การขนถ่าย ไปจนถึงการกำจัด ซึ่งขั้นตอนการกำจัดเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากการกำจัดขยะมูลฝอยไม่ว่าจะเป็นด้วยวิธีการเผาหรือการฝังกลบ ย่อมทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย และการดำรงชีวิตของประชาชนทั้งสิ้น จากการศึกษาพบว่า มีหลายพื้นที่เมื่อจะมีโครงการก่อสร้างบ่อฝังกลบขยะมูลฝอยหรือโรงเผาขยะขึ้น มักจะมีการคัดค้านหรือต่อต้านจากประชาชน ส่วนใหญ่เนื่องมาจากกระบวนการศึกษาและการคัดเลือกพื้นที่ที่ไม่มีความชัดเจนเพียงพอ อีกทั้งประชาชนซึ่งอยู่อาศัยบริเวณพื้นที่โครงการนั้นขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจคัดเลือกพื้นที่ เช่น หากจะมีการฝังกลบขยะประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกพื้นที่ก่อสร้างได้ตั้งแต่ขั้นตอนการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ ในขั้นตอนนี้ควรมีการพิจารณาคัดเลือกทางเลือกที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 2 พื้นที่ แล้วทำการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและผลกระทบทางสังคมในแต่ละพื้นที่ โดยจะเลือกเอาพื้นที่ที่มีผลกระทบน้อยที่สุดเป็นพื้นที่สำหรับการก่อสร้างโครงการ โดยประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการ คณะทำงาน หรือผู้ให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคัดเลือกพื้นที่ นอกจากนี้ หากมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearings) ประชาชนควรจะได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ความห่วงใยต่อผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนของตน เพื่อให้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป หรือหากต้องมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นสาธารณะต่อการคัดเลือกสถานที่ก่อสร้าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมและมีสิทธิในการที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอ เช่น การติดตามข่าวสารเกี่ยวกับการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นสาธารณะผ่านทางสื่อต่าง ๆ การแสดงความจำนงในการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชุมที่จะจัดให้มีขึ้น การเข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็นในประเด็นหารือ การทำความเข้าใจ ปรัชญาหรือข้อห่วงใยต่าง ๆ ของชุมชนที่มีต่อโครงการ และการเจรจาต่อรองในแนวทางการแก้ไขปัญหา ตลอดจนการติดตามผลการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นต้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดทำโครงการดำเนินไปด้วยความเห็นที่ตรงกันและลดความขัดแย้งของทุกฝ่าย

ปัจจุบันการดำเนินการเพื่อจัดหาสถานที่จำกัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่จะเกิดขึ้นมักประสบปัญหาการคัดค้านและต่อต้านจากประชาชนในชุมชน ทั้งนี้ เนื่องจากการไม่สามารถสื่อสารให้ทุกฝ่ายมีความเข้าใจกันเกี่ยวกับการวางแผนและตัดสินใจในโครงการ ทั้งโครงการที่ยังเป็นเพียงขั้นตอนการจัดหาสถานที่ หรือแม้กระทั่งโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการไปแล้ว และทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบจนกระทั่งต้องมีการรวมกลุ่มกันฟ้องต่อศาลปกครองให้ระงับการดำเนินการ ตัวอย่างเช่น คดีหมายเลขดำที่ 223/2543 คดีหมายเลขแดงที่ 199/2556 ระหว่างนายเสมียน จารุแพทย์ ที่ 1 และนางสุภลักษณ์ เชิดชู ที่ 2 ผู้ฟ้องคดี กับ เทศบาลตำบลขามใหญ่ ที่ 1 นายกเทศมนตรีตำบลขามใหญ่ ที่ 2 ปลัดเทศบาลตำบลขามใหญ่ ที่ 3 เทศบาลตำบลอุบล ที่ 4 นางสุดารัตน์ วามสิงห์ ที่ 5 ผู้ถูกฟ้องคดี คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรวมทั้งชาวบ้านหัวคำ หมู่ที่ 8 ตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี อ้างว่า เทศบาลตำบลขามใหญ่นำขยะมาทิ้งในที่ดินของเอกชนในท้องที่ตำบลขามใหญ่ โดยไม่มีการแจ้งให้ผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณบ่อกำจัดขยะทราบ และไม่มีการทำประชาคมหมู่บ้าน เมื่อขยะมีปริมาณมากและกำจัดโดยไม่ถูกวิธีทำให้ส่งกลิ่นเหม็นและเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของชาวบ้าน

คดีนี้ศาลปกครองนครราชสีมาพิเคราะห์แล้วเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 57 วรรคหนึ่ง มาตรา 58 และมาตรา 67 ได้บัญญัติถึงสิทธิของบุคคลและชุมชนที่จะได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากภาครัฐ เพื่อให้บุคคลหรือชุมชนสามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน เมื่อกิจการกำจัดขยะมูลฝอยไม่ว่าจะดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเองหรือดำเนินการโดยเอกชนซึ่งได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ เป็นกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและหรือชุมชน ทั้งยังอาจจะก่อให้เกิดปัญหาเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงจนทำให้ไม่สามารถดำรงชีพได้อย่างปกติสุข ดังนั้น ก่อนเริ่มดำเนินการ หน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่ต้องเผยแพร่ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการพิจารณาว่า สมควรดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยในพื้นที่นั้นหรือไม่ อย่างไร และต้องกำหนดแนวทางที่เหมาะสมและเพียงพอในการป้องกันหรือเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการพิจารณาตัดสินใจนั้น

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เทศบาลตำบลขามใหญ่) นำขยะมูลฝอยไปกำจัดในที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 (นางสุดารัตน์ วามสิงห์) ในท้องที่ตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัด

อุบลราชธานี โดยไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่คำนึงถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและชุมชน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ถือได้ว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กำจัดขยะมูลฝอยด้วยวิธีการฝังกลบ ไม่มีการปูผ้ายางหรือวัสดุกันซึมรองรับพื้นหลุมบ่อขยะเป็นกรรมวิธีที่ไม่เหมาะสมและไม่ได้มาตรฐานด้านการกำจัดมูลฝอย ทั้งยังไม่สามารถดำเนินการฝังกลบขยะได้ทั้งหมดเป็นเหตุให้มีขยะบางส่วนถูกทิ้งบริเวณรอบบ่อขยะ รวมถึงถนนทางเข้า แม้บางส่วนของขยะจะถูกฝังกลบปิดทับด้วยดินก็ตาม แต่ก็ยังมีขยะจำนวนมากที่กองอยู่และยังไม่ได้ถูกฝังกลบภายในเวลาอันสมควรทำให้เกิดกลิ่นเหม็น บ่อขยะมีน้ำขัง กรณีดังกล่าวย่อมทำให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคลผู้มีที่อยู่อาศัยในละแวกใกล้เคียง การกำจัดขยะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่ถูกหลักสุขาภิบาลและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญนั่นเอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 25 และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่จะระงับและแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็ไม่ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหา กลับปล่อยให้ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลให้ถูกสุขลักษณะ รวมทั้งไม่คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในเขตรับผิดชอบของตน ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 สามารถดำเนินการได้ และสามารถหาวิธีป้องกันการฟุ้งกระจายของขยะรวมทั้งวิธีที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการป้องกันน้ำจากบ่อขยะไหลเข้าสู่ที่ดินของประชาชนหรือแหล่งน้ำสาธารณะ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้ดำเนินการใด ๆ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามมาตรา 50 (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ประกอบมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และถือว่าการดำเนินกิจการกำจัดขยะมูลฝอยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในพื้นที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย และเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงโดยตรง ทำให้ไม่สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ประกอบกับได้รับความจากคำชี้แจงของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอุบลราชธานีและสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีส่วนได้เสียกับคู่กรณี ฟังเป็นยุติว่า สภาพบ่อขยะในพื้นที่พิพาทตั้งอยู่ติดกับแหล่งน้ำสาธารณะ น้ำบาดาลบริเวณใกล้เคียงมีกลิ่นเหม็นและมีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน น้ำผิวดินบริเวณข้างบ่อขยะเน่าเสีย การทิ้งขยะ

มูลฝอยไม่มีการฝังกลบเป็นชั้น ๆ ไม่มีการฉีดยากำจัดสัตว์และแมลงนำโรคอย่างต่อเนื่อง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่มีแผนงานหรือโครงการที่แสดงถึงการปรับปรุงพัฒนาบ่อกำจัดขยะมูลฝอย ประกอบกับพื้นที่ข้างเคียงมีการขุดดินเป็นบ่อขนาดใหญ่เพื่อเตรียมรองรับขยะมูลฝอย ซึ่งคาดว่าจะมีการทิ้งขยะมูลฝอยในรูปแบบเดิมอีก อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตั้งใจจะนำขยะมาทิ้งในพื้นที่พิพาทต่อไปเรื่อย ๆ โดยไม่มีมาตรการที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับคนในชุมชนและสภาพแวดล้อมอย่างจริงจัง ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมและเป็นการขจัดปัญหาความเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นและอาจจะเกิดขึ้นในอนาคตให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและประชาชนในพื้นที่รอบ ๆ บ่อขยะพิพาท และเพื่อมิให้บ่อขยะพิพาทเป็นแหล่งกำเนิดมลภาวะที่เป็นพิษต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งคุณภาพชีวิตของประชาชนในบริเวณดังกล่าวเพิ่มขึ้นจนมีสภาพเลวร้ายยากที่จะเยียวยาแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้หมดสิ้นไป

ศาลปกครองนครราชสีมาจึงมีคำพิพากษาดังนี้

1. ห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ 2 และที่ 5 เปิดพื้นที่ทิ้งขยะเพิ่มเติม และห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 นำขยะมูลฝอยมาทิ้งในที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 อีกต่อไป ทั้งนี้ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสามสิบวันนับแต่ศาลมีคำพิพากษา

2. ห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ 2 และที่ 5 อนุญาตหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 องค์กรบริหารส่วนตำบลแระระแม องค์กรบริหารส่วนตำบลไร่โน้อย องค์กรบริหารส่วนตำบลหัวเรือ เทศบาลตำบลพุม รวบรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น บุคคล องค์กร หรือหน่วยงานใด ๆ นำขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลมาทิ้งที่บ่อขยะพิพาท หากมีการกระทำฝ่าฝืน ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

3. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 เร่งกำจัดขยะมูลฝอยที่เหลือตกค้างทิ้งในพื้นที่บ่อขยะ และพื้นที่ข้างเคียงให้ถูกสุขลักษณะ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และให้ปรับปรุงสภาพแวดล้อม รวมทั้งตรวจสอบผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับน้ำใต้ดินและแหล่งน้ำผิวดินตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ตลอดจนดำเนินการอื่นตามอำนาจหน้าที่เพื่อมิให้ปัญหาเกี่ยวกับสถานที่ทิ้งขยะส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่ศาลมีคำพิพากษา

จากกรณีตัวอย่างดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า

1. กิจการกำจัดขยะมูลฝอยไม่ว่าจะดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเองหรือดำเนินการโดยเอกชนซึ่งได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ เป็นกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและหรือชุมชน ทั้งยังอาจก่อให้เกิดปัญหาเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง จนทำให้ไม่

สามารถดำรงชีพได้อย่างปกติสุข ดังนั้น ก่อนเริ่มดำเนินการหน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่ต้องเผยแพร่ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ก่อน ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่มีผลเกี่ยวกับตนหรือชุมชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมตลอดทั้งเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง โดยกำหนดว่าก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบและจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีก็ได้ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้น รวมตลอดทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปพร้อมกับการเผยแพร่ข้อมูลแก่ประชาชนก็ได้

2. แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือ การดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด อันเป็นการกระทบสิทธิของประชาชนในการที่จะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากพบว่าบ่อขยะพิพาทดังกล่าวตั้งอยู่ติดกับแหล่งน้ำสาธารณะ ทำให้น้ำบาดาลบริเวณใกล้เคียงมีกลิ่นเหม็นและมีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน น้ำผิวดินบริเวณข้างบ่อขยะเน่าเสีย ไม่มีการฝังกลบเป็นชั้น ๆ ไม่มีการนิดยากจัดสัตว์และแมลงนำโรคอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการกำจัดที่ไม่ถูกหลักสุขาภิบาล อันเป็นผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนในการที่จะมีชีวิตรอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษากรณีตัวอย่างดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า ในเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มีปัญหาในทางกฎหมาย ดังนี้

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 แบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีโครงการของรัฐทั่วไปและกรณีโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนรวม ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการจะต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการอย่างเพียงพอทั้งสองกรณี แต่ในกรณีโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนรวม รัฐจะต้องจัดให้มี

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการ<sup>136</sup> จะเห็นได้ว่า ระเบียบฉบับนี้บังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเฉพาะโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมเท่านั้น ซึ่งคำว่า “ผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม” เป็นคำที่กว้างและไม่มีคำนิยามที่กำหนดไว้เป็นแนวทางที่ชัดเจน ดังนั้น การแยกประเภทว่าเป็นโครงการของรัฐทั่วไปหรือโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงนั้น จึงเป็นดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐไม่เห็นว่าเป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมก็จะไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แม้ในความเป็นจริงจะมีผลกระทบอย่างรุนแรงก็ตาม ประชาชนก็จะถูกตัดโอกาสในการแสดงความคิดเห็นก่อนที่เริ่มดำเนินโครงการได้

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการให้ดุลพินิจกับเจ้าของโครงการในการเลือกรูปแบบและวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เนื่องจากตามข้อ 9 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ใน 2 กรณีหลัก กรณีแรกคือ การสำรวจความคิดเห็น ได้แก่ การสัมภาษณ์รายบุคคล การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางอื่น ๆ เช่น ไปรษณีย์ เป็นต้น กรณีที่สองคือ การประชุมปรึกษาหารือ ได้แก่ การประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ การประชุมเชิงปฏิบัติการ ส่วนอีกกรณีหนึ่งคือ ให้อำนาจสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่จะกำหนดวิธีการอื่น ๆ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อีกด้วย นอกจากนี้ ยังให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่จะกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยไม่ต้องทำตามวิธีที่กำหนดไว้ในระเบียบ หรือที่กำหนดโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีก็ได้<sup>137</sup> จะเห็นได้ว่า การกำหนดทางเลือกรูปแบบการดำเนินการที่หลากหลาย แต่ไม่ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐจะใช้เป็นแนวทางในการเลือกรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ จึงทำให้เกิดปัญหากรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้

<sup>136</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 5 ก่อนเริ่มดำเนินการ โครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบ โครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลตามข้อ 7 ให้ประชาชนทราบ และจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ 9 ด้วยก็ได้

หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ 9 ก่อนเริ่มดำเนินการ

<sup>137</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 10 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในข้อ 9 จะทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนบรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อ 8 หน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีนั้นก็ได้ แต่เมื่อดำเนินการแล้วให้แจ้งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทราบด้วย



รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่สะดวกสำหรับรัฐ แต่เป็นวิธีที่ประชาชนไม่เห็นด้วย อีกทั้งยังเปิดช่องให้รัฐกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในระเบียบก็ได้ ดังนั้น กรณีนี้จึงเป็นการให้อำนาจรัฐในการใช้ดุลพินิจอย่างเปิดกว้างจนเกินไป

จากการศึกษาหลักสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงหลักการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญ เช่น หลักสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะสิทธิการเข้าถึงข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม (Right to Access Environment Information) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยให้ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมของตนเองตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและหลักความร่วมมือระหว่างกันที่จะร่วมกันรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้กระบวนการรับฟัง การปรึกษาหารือ การควบคุมตรวจสอบ ซึ่งการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสิทธิในการฟ้องร้องให้ดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างถูกต้อง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ตลอดจนทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม พบว่า แม้จะได้มีการรับรองสิทธิของบุคคลดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่ในการจัดการด้านขยะมูลฝอยนั้น ถือว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งรัฐยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่าที่ควร โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมักจะมองข้ามและไม่ได้ตระหนักถึงคุณค่าของการมีส่วนร่วม จึงทำให้การจัดการขยะมูลฝอยในปัจจุบันยังคงเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชน และภาครัฐยังไม่สามารถบูรณาการร่วมกันได้

#### 4.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย

จากปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทยที่กฎหมายมิได้มีการกำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยจึงขัดกับหลักการและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ต้องการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ โดยบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม แนวนโยบายหนึ่งที่สำคัญคือ การส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งมีหลักการสำคัญคือ หลักการมีส่วนร่วมของ

ประชาชน และหลักสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน จากการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยของต่างประเทศ พบว่า

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมในบริบทของประเทศสหรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยเฉพาะในกระบวนการพิจารณาโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน สามารถสรุปหลักการทางกฎหมายที่มีลักษณะร่วมกันได้ ดังนี้

1. หลักการที่ให้ความสำคัญกับโครงการที่มีความเสี่ยงสูง โดยเฉพาะ โครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

โครงการที่มีความเสี่ยงสูง โดยเฉพาะ โครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้มีการบัญญัติกฎหมายกำหนดกระบวนการพิจารณาเป็นพิเศษ กล่าวคือ การพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะมีกระบวนการพิจารณาที่เข้มงวดกว่าการอนุญาตให้ดำเนินโครงการในกรณีทั่วไป กระบวนการพิจารณาอนุญาตก็จะกำหนดโดยกฎหมายที่ออกโดยกระบวนการนิติบัญญัติ เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง และกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่าง ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ กฎหมายผังเมือง การกำจัดของเสียอันตราย เป็นต้น กระบวนการพิจารณาอนุญาตในลักษณะพิเศษนี้อาจกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายกลางในการกำหนดวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐที่ครอบคลุมทุกกรณีดังเช่นกรณีกระบวนการพิจารณาโครงการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของประเทศสหรัฐอเมริกา

2. หลักการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับโครงการที่มีความเสี่ยงสูงย่อมเป็นโครงการที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้น ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงปรากฏขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจและสร้างการยอมรับ โดยหลักการสำคัญคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการ โดยการที่รัฐกำหนดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อรับทราบความคิดเห็นของประชาชนสำหรับนำไปประกอบการพิจารณาตัดสินใจอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ดำเนินโครงการ แต่กฎหมายของแต่ละประเทศจะมีรูปแบบและรายละเอียดแตกต่างกันออกไป เช่น ในเรื่องระยะเวลา สถานที่ วิธีการรับฟัง เป็นต้น แต่โดยรวมแล้วขั้นตอนหลักในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้งสองประเทศมีกฎเกณฑ์ในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ

(1) การกำหนดให้แจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ ข้อมูลที่ใช้ต้องเป็นภาษาอย่างง่าย และต้องมีรายละเอียดที่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น ซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนี้รวมถึงรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย

(2) การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้เสีย และผู้ที่ได้รับผลกระทบ แสดงความคิดเห็นหรือคัดค้านตามวิธีการที่ได้กำหนด และการให้ผู้ประกอบการหรือเจ้าของโครงการ ได้ชี้แจงข้อความจริงเกี่ยวกับโครงการเพื่ออธิบายต่อปัญหาที่มีข้อโต้แย้ง

(3) การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับเอาข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่ได้จากการรับฟังนำไปประกอบการพิจารณาตัดสินใจ

### 3. การให้หลักประกันการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในกระบวนการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินโครงการนั้น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหรือดำเนินการ การไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดจะมีผลเป็นการดำเนินวิธีพิจารณาทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนการอนุญาตนั้นได้ ส่วนข้อคิดเห็นที่ได้จากการรับฟัง กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา มีข้อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องได้ตอบต่อข้อคิดเห็นในประเด็นสำคัญ และสรุปไว้ในสำนวนทางปกครองที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิรับรู้ตรวจสอบข้อมูลข่าวสารได้ภายใต้กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารและกฎหมายว่าด้วยข้อมูลส่วนบุคคล

การให้ความสำคัญกับโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งจะมีผลต่อประชาชน และการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินโครงการดังกล่าวที่ได้สะท้อนออกมาในรูปการกำหนดกระบวนการพิจารณาโครงการที่มีลักษณะพิเศษ ตลอดจนการให้หลักประกันแก่ประชาชนในการได้รับรู้และตรวจสอบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ การได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการและการได้รับคำตอบหรือคำอธิบายในปัญหาที่มีข้อโต้แย้งนั้น พิสูจน์ได้ว่ามีความสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ได้มีการแสดงเจตนารมณ์ตั้งแต่ครั้งการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) หรือ Earth Summit และที่ปรากฏในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision – Making and Access to Justice in Environmental Matters) สิทธิอันมีความสำคัญและจำเป็นในกระบวนการมีส่วนร่วมได้แทรกอยู่ในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินโครงการ

ส่วนประเทศญี่ปุ่น ตามกฎหมายการบริหารจัดการขยะมูลฝอย หรือ Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) การบริหารจัดการของเสียเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน ผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาล โดยมีเป้าหมายร่วมกัน คือ ลดการใช้ (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) และการแปรเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) เพื่อให้ญี่ปุ่นเป็นสังคมที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าที่สุด โดยในส่วนของขั้นตอนการจัดตั้งสถานที่จัดการของเสียได้มีการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้จัดตั้งสถานที่จัดการของเสียคือการกำหนดให้ต้องมีการพิจารณาความเหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ การสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นหน้าที่สำคัญที่ผู้จัดตั้งสถานที่จัดการของเสียประเภทที่ต้องได้รับใบอนุญาตจะต้องดำเนินการ โดยผู้จัดตั้งจะต้องสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในบริเวณใกล้เคียงสถานที่จัดการของเสียตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน โดยนำผลการสำรวจที่ได้มาเป็นพื้นฐานในการกำหนดแผนการจัดตั้งที่มีการวางนโยบายระดับย่อยเพื่อให้มีการคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นั้น ๆ กล่าวคือ ผู้จัดตั้งสถานที่จัดการของเสียจะต้องกำหนดแผนการจัดตั้งและแผนการดูแลบำรุงรักษาบนพื้นฐานของผลการสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และในขั้นตอนการยื่นเอกสารเพื่อขออนุญาตจะต้องกรอกรายละเอียดเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและแนบเอกสารการสำรวจผลกระทบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย สำหรับการจัดตั้งสถานที่เผาของเสียและสถานที่กำจัดของเสียขั้นสุดท้าย (การฝังกลบ) หลังจากยื่นเอกสารเพื่อขออนุญาตแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องตรวจสอบเอกสารยื่นสมัครและเอกสารผลการสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หลังจากนั้นจะเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่และนายกเทศมนตรี เงื่อนไขการได้รับใบอนุญาตจะใช้เงื่อนไขเดียวกันทั้งประเทศซึ่งเป็นมาตรฐานทางด้านเทคนิคที่ถูกกำหนดไว้ในกฎกระทรวงสิ่งแวดล้อม มาตรฐานดังกล่าวจะเป็นการกำหนดเกี่ยวกับการพิจารณาว่าแผนในการจัดตั้งและแผนในการบำรุงรักษาสถานที่จัดการของเสียที่มีการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อย่างรอบคอบและถูกต้องเหมาะสม โดยระบบการสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะคำนึงถึงผลกระทบด้านต่าง ๆ ได้แก่ ผลกระทบต่อชั้นบรรยากาศ เสียงดังรบกวนความสั่นสะเทือน กลิ่นเหม็นรบกวนคุณภาพน้ำและน้ำใต้ดิน นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดมาตรฐานในการจัดการโดยแยกแต่ละขั้นตอนไว้ใน Enforcement Ordinance of Waste Management and Public Cleansing Act (Ordinance No. 300 of 1971) ซึ่งมาตรฐานที่กำหนดไว้โดยส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดเพื่อไม่ให้เกิดการขยะแต่ละขั้นตอนเกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในบริเวณที่มีการจัดการขยะขั้นตอนต่าง ๆ จึงเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดเงื่อนไขในการขออนุญาตจัดตั้งสถานที่กำจัดของเสียให้ต้องมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยควรนำแนวคิดของประเทศสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รวมทั้งประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้ในประเทศไทย โดยกำหนดสิทธิ หน้าที่ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยไว้ในกฎหมายการจัดการขยะมูลฝอย โดยเฉพาะในเรื่องการดำเนินโครงการของรัฐเกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอย การจัดหาสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย ซึ่งเป็นโครงการที่กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และสิ่งแวดล้อมในชุมชน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดให้ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจโดยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นซึ่งเป็นที่ยอมรับการให้สิทธิของประชาชนในการรับรู้ และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางด้านสิ่งแวดล้อม และโครงการต่าง ๆ ภายใต้แผนการจัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติ และกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยโดยตราไว้ในกฎหมายให้มีความชัดเจน เพราะกฎหมายถือเป็นมาตรการที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะช่วยบังคับหรือวางแนวทางการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ที่ได้รับรองหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมกำหนดแนวทางการดำเนินงาน รวมทั้งต้องมีมาตรการส่งเสริมให้ผู้ประกอบภาคเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยด้วยตนเอง เช่น กำหนดหน้าที่ในการคัดแยกขยะมูลฝอยจากบ้านเรือน การละเว้นจากการเพิ่มปริมาณขยะมูลฝอยจากบ้านเรือนเพื่อไม่ให้เป็นการระงับของภาครัฐ โดยใช้มาตรการลงโทษปรับ เพื่อเป็นการกระตุ้นจิตสำนึกของประชาชนให้มีความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งหากประเทศไทยได้กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในกฎหมาย ก็จะสามารแก้ไขปัญหาเรื่องการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยได้

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทยในปัจจุบันพบว่ามีความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น ปัญหาการขาดแคลนที่ดินซึ่งเป็นข้อจำกัดในการก่อสร้างศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยที่ถูกต้องลักษณะ ปัญหาการต่อต้านของประชาชนในพื้นที่และบริเวณรอบพื้นที่ และปัจจุบันก็ยังคงพบว่ามีกรณีการต่อต้านจากประชาชนต่อกรณีการกำจัดขยะทุกรูปแบบ ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการกำจัดขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่ได้มาตรฐานและไม่เป็นไปตามหลักสุขาภิบาล และที่พบเห็นมากในปัจจุบันคือ การเก็บขนขยะมูลฝอยไปทิ้งกองไว้ในที่ดินรกร้าง ว่างเปล่า ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเหตุเดือดร้อนรำคาญต่อชุมชนที่อยู่รอบข้าง และในบางพื้นที่ยังมีการนำขยะมูลฝอยที่เก็บขนได้ในท้องถิ่นหนึ่งไปทิ้งไว้ในพื้นที่ของท้องถิ่นอื่น ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งของกันระหว่างชุมชน และระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันอีกด้วย รวมไปถึงปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือจะได้รับผลกระทบจากการจัดการขยะมูลฝอยในชุมชน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การจัดการขยะมูลฝอยขาดประสิทธิภาพ สรุปได้ ดังนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายกลางในการจัดการขยะมูลฝอย ประเทศไทยประสบกับปัญหาเรื่องการจัดการขยะมูลฝอย เพราะไม่มีกฎหมายการบริหารจัดการขยะมูลฝอยซึ่งใช้เป็นหลักในการจัดการขยะมูลฝอยทั้งระบบ ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การดำเนินการและกลไกการตรวจสอบ จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพและขาดความเป็นเอกภาพในการสนับสนุนการจัดการขยะมูลฝอยในภาพรวม และการที่ประเทศไทยมิได้กระทำตามหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะที่จะต้องกระทำด้วยความเสมอภาค มีความต่อเนื่อง และมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและเป็นผลต่อการพัฒนาประเทศ

(2) ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางในการจัดการขยะมูลฝอย ปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยมีหลายหน่วยงานทั้งที่มีภารกิจโดยตรงและโดยอ้อม รวมถึงภารกิจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนกันภายใต้พระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ส่งผลทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้อย่างเป็นระบบ เนื่องจากไม่มีหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ รวมทั้งเป็นกลไกควบคุมตรวจสอบการจัดการขยะมูลฝอย

(3) ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยนั้น ส่วนใหญ่มักประสบปัญหาในเรื่องการคัดค้านและต่อต้านจากประชาชนในชุมชน เพราะการสร้างสถานที่กำจัดขยะในพื้นที่โดยรอบเป็นผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่นั้น รวมทั้งพื้นที่ใกล้เคียง ทั้งนี้ เนื่องจากการไม่สามารถสื่อสารให้ทุกฝ่ายมีความเข้าใจ ร่วมกันวางแผนและตัดสินใจโครงการ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากประชาชนขาดการรับรู้ข้อมูล ข้อเท็จจริงของโครงการข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการกำจัดขยะมูลฝอย รวมไปถึงข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบต่าง ๆ และไม่ได้มีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจซึ่งเป็นระดับที่มีความสำคัญที่สุดของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น จะให้ความสำคัญและยกระดับปัญหาเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยเป็นปัญหาระดับชาติ เนื่องจากขยะหรือของเสียไม่ได้เป็นผลกระทบต่อคนหรือชุมชนในท้องถิ่นนั้นเท่านั้นแต่ยังเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วย ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องผลกระทบต่อคนหรือชุมชนในด้านมลภาวะต่าง ๆ เช่น น้ำเสีย อากาศเสีย มลพิษดิน ที่เกิดจากการกำจัดที่ไม่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล หรือทำให้เกิดทัศนียภาพที่ไม่สวยงาม ทำลายแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือผลกระทบที่ทำให้เกิดภาวะโลกร้อน เป็นต้น โดยแนวทางที่สำคัญคือ การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือหลักในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการ มีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลให้การดำเนินการเป็นไปตามนโยบายของรัฐและตามที่กฎหมายกำหนด โดยราชการส่วนกลางหรือรัฐบาลมีหน้าที่ต้องให้การสนับสนุนหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการตามนโยบายเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ข้อเสนอแนะปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายกลางในการจัดการขยะมูลฝอย เห็นควรให้มีกฎหมายการจัดการขยะมูลฝอย เพื่อเป็นกฎหมายหลักในการวางหลักเกณฑ์การจัดการขยะมูลฝอยทุกประเภท กำหนดประเภทของขยะมูลฝอย วิธีการหรือมาตรการจัดการขยะมูลฝอยที่ถูกหลักสุขาภิบาล กำหนดองค์กรผู้รับผิดชอบให้ชัดเจนเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการ

สิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ต้องการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน

5.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการขาดหน่วยงานกลาง เห็นควรให้มีหน่วยงานกลางเพื่อรับผิดชอบในการจัดการขยะมูลฝอย โดยทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติตาม รวมทั้งตรวจสอบการทำงานและการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ และมีคณะกรรมการกลาง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา และให้ข้อเสนอแนะกับหน่วยงาน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับวิธีการในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย เป็นต้น

5.2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน เห็นควรกำหนดสิทธิ หน้าที่ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยไว้ในกฎหมายการจัดการขยะมูลฝอย โดยเฉพาะการดำเนินโครงการของรัฐเกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอย การจัดหาสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย โดยกำหนดให้ภาครัฐต้องจัดให้ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจ โดยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นซึ่งเป็นที่ยอมรับ ให้สิทธิของประชาชนในการรับรู้ และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางด้านสิ่งแวดล้อมและข้อมูลเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ภายใต้อำนาจการจัดการขยะมูลฝอย กำหนดหน้าที่ของประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการขยะมูลฝอย เช่น กำหนดหน้าที่ในการคัดแยกขยะมูลฝอยจากบ้านเรือน รวมทั้งกำหนดบทลงโทษบังคับกับหน่วยงาน ผู้ประกอบการ และประชาชนให้ชัดเจน

5.2.4 สรุปปัญหาและข้อเสนอแนะปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย

จากการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายกลางในการจัดการขยะมูลฝอย ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางในการจัดการขยะมูลฝอย และปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยนั้น ผู้เขียนได้พบแนวทางแก้ไขปัญหามาโดยเห็นว่า รัฐควรตรากฎหมายพิเศษเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยเพื่อเป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวให้ประกอบด้วยหลักการขั้นต่ำ ดังต่อไปนี้



1. กำหนดประเภทของขยะมูลฝอย กำหนดวิธีการและมาตรฐานทางเทคนิคเกี่ยวกับสถานบำบัด เก็บรวบรวม และกำจัดขยะมูลฝอยหรือของเสียแต่ละประเภทตามหลักสาขาวิชา
2. กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ประกอบการภาคเอกชนให้ชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องการอนุญาตให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. กำหนดให้มีสำนักงานบริหารจัดการขยะ (Solid Waste Office) เป็นหน่วยงานกลางในการควบคุมและกำกับดูแลการจัดการขยะมูลฝอยทั่วประเทศ โดยมีคณะกรรมการกลางประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและให้ข้อเสนอแนะกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับวิธีการบริหารจัดการขยะมูลฝอย และรณรงค์แผนการลดขยะแห่งชาติ เป็นต้น
4. กำหนดให้แต่ละท้องถิ่นต้องดำเนินการตามมาตรฐานเรื่อง การจัดการขยะมูลฝอย เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ทั้งนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะออกข้อกำหนดในการจัดการขยะมูลฝอยให้สูงกว่าที่กฎหมายกลางกำหนดก็ยอมทำได้
5. กำหนดสิทธิ หน้าที่ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยไว้ในกฎหมาย โดยเฉพาะการดำเนินโครงการของรัฐเกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอย การจัดหาสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย โดยกำหนดให้ภาครัฐต้องจัดให้ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจโดยกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งเป็นที่ยอมรับ และการให้สิทธิประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางด้านสิ่งแวดล้อมและข้อมูลเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ภายใต้แผนการจัดการขยะมูลฝอย
6. กำหนดหน้าที่ของประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการขยะมูลฝอย เช่น การคัดแยกขยะมูลฝอยจากบ้านเรือน เพื่อไม่ให้เป็นการกระทบภาครัฐ เป็นต้น เพื่อเป็นการกระตุ้นจิตสำนึกของประชาชนให้มีความรับผิดชอบต่อสังคม
7. กำหนดมาตรการและบทลงโทษสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ผู้ประกอบการภาคเอกชน และกำหนดบทลงโทษปรับกับประชาชนที่ฝ่าฝืนหรือกระทำผิดกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด

กรม  
บรรณานุกรม  
ศ

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2547). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_ (2549). *องค์การมหาชนและหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ : หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ*. กรุงเทพฯ : นิติธรรม
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2545). *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 6. สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน*. กรุงเทพฯ : องค์การคำครุสภา.
- ประยูร กาญจนดุล. (2549). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มานิตย์ จุ่มปา. (2546). *คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- พรชัย เลื่อนฉวี. (2553). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- โกคิน พลกุล. (2539). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2545). *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อุดมศักดิ์ สนธิพงษ์. (2554). *กฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2550). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

### บทความ

กัมพล อยู่มั่นธรรมมา. (2553). สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม ตามระบบกฎหมายไทย ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายสหภาพยุโรป. รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 9 : เรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน.

กิตติ์สิริ แก้วพิพัฒน์. (2551). แนวคิดการจัดการของเสียอุตสาหกรรมในต่างประเทศกับทิศทางการพัฒนาการบริหารจัดการในประเทศไทย. บทความนำเสนอในเวทีสาธารณะ ครั้งที่ 1 “เรียนรู้การจัดการของเสียในต่างประเทศเพื่อพัฒนาทิศทางการจัดการของไทย”

อาชว สมุทรานนท์ และอุดมศักดิ์ สนธิพงษ์. (2546). รัฐธรรมนูญกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม. บทบัณฑิตย 59,(1). มหาวิทยาลัยรังสิต.

### วารสาร

จุฑารัตน์ ชมพันธุ์. (2555, มกราคม – มิถุนายน). การวิเคราะห์หลัก “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ในบริบทประเทศไทย. วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม, 8(1).

รังสิกร อุปพงษ์. (2531, กันยายน). ทฤษฎีบริการสาธารณะในประเทศฝรั่งเศส. วารสารนิติศาสตร์.

### วิทยานิพนธ์

ขจรชัย ชัยพัฒนานันท์. (2553). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีตามมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ยุทธศักดิ์ ดือรัมย์. (2551). การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการใช้สิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

## งานวิจัย

- กอบกุล ราชะนาคร. (2545). พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน (รายงานผลการวิจัย). เวทีสิ่งแวดล้อม เอกสารวิชาการหมายเลข 25.
- คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2545). แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก (พิมพ์ครั้งที่ 1) (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ฐนันต์ศักดิ์ บวรนนท์กุล. (2548). การควบคุมและกำจัดขยะเทคโนโลยีของประเทศเยอรมนี. (รายงานผลการวิจัย) คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ศิริพร เอี่ยมธงชัย. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearings) ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (รายงานผลการวิจัย). สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ. (2531). การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (รายงานผลการวิจัย). คณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสถานะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุนอุดหนุนการวิจัยจากมูลนิธิญี่ปุ่น (Japan Foundation).

## กฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- ประมวลกฎหมายอาญา
- พระราชบัญญัติรักษาคลอง รัดนโกสินทร์ศก 121
- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456
- พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
- พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

### เอกสารอื่น ๆ

กรมควบคุมมลพิษ. (2548). *แนวทางและข้อกำหนดเบื้องต้น การลดและใช้ประโยชน์ขยะมูลฝอย* (พิมพ์ครั้งที่ 2).

\_\_\_\_\_ (2552). *การจัดการขยะอย่างครบวงจร คู่มือสำหรับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*.

\_\_\_\_\_ (2555). *รายงานสถานการณ์มลพิษในประเทศไทย*.

\_\_\_\_\_ *โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม*. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น.

กระทรวงการต่างประเทศ. (2537). *แผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน*.

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. *คู่มือกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับประชาชน เรื่อง มลพิษอื่นและของเสียอันตราย*.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. *ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง*. เอกสารสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โครงการอบรมนิติกรหลักสูตรสัญญาทางปกครอง วันที่ 28 กันยายน 2531

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับ สถาบันวิจัยสถานะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. (2544). *โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม*.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)*.

..... *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)*.

..... *สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559*.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. *รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2543*.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย*.

### สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมควบคุมมลพิษ. *การจัดการขยะมูลฝอยชุมชน*. สืบค้น 31 มกราคม 2557, จาก

[http://www.pcd.go.th/info\\_serv/waste\\_garbage.html#s2](http://www.pcd.go.th/info_serv/waste_garbage.html#s2)

วรรณมัน สุกใส. *การบริหารจัดการขยะและของเสียและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะของประเทศญี่ปุ่น*. สืบค้น 20 ธันวาคม 2556. จาก [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net)

สมสกุล ดิษนะจุล. (2555). *พัฒนาการด้านการจัดการขยะและสิ่งแวดล้อม สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี*. สืบค้น 21 ธันวาคม 2556, จาก

[http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/admin\\_souvane/ewt\\_dl\\_link.php?nid=229&filename=research](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/admin_souvane/ewt_dl_link.php?nid=229&filename=research)

ประเภทของขยะมูลฝอย. สืบค้นวันที่ 11 มกราคม 2557, จาก

<http://www.nectec.or.th/schoolnet/library/webcontest2003/100team/dlbs022/Cause/c5.htm>

*แนวคิดและการจัดการขยะมูลฝอยของนานาประเทศ*. สืบค้น 31 มกราคม 2557, จาก

<http://203.155.220.174/modules.php?name=News&file=article&sid=43>

ภาษาต่างประเทศ

**LAWS**

The Resource Conservation and Recovery Act of 1976 (RCRA)

The Waste Avoidance and Management Act. 1986

Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970)



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - สกุล

นางสาวศุภกร ชันตระกูล

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2543 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นิติกรชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

DRPUC