

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วย  
การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง  
: ศึกษากรณีการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

ดาริน รังสิวารักษ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2564

**LEGAL PROBLEMS AND OBSTACLES ON ENFORCEMENT OF  
THE LAW MAINTAINING ON THE CLEANLINESS AND  
ORDERLINESS OF THE COUNTRY : CASE STUDY OF  
THE SEWAGES AND WASTES**

**DARIN RUNGSIVARARUK**

**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**

**2021**



## ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

### ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการรักษา  
ความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง: ศึกษากรณีการ  
จัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

เสนอโดย นางสาวคาริน รังสิวารักษ์

สาขาวิชา นิติศาสตร์

หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ

ได้พิจารณาเห็นชอบ โดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์)

..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ)

..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธี อยู่สถาพร)

..... กรรมการ  
(อาจารย์ ดร.จิรวุฒิ ลิปิพันธ์)

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ รับรองแล้ว

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนเชื้อสกุล)

วันที่ ๑๖ เดือน พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๔

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง : ศึกษากรณีการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย
ชื่อผู้เขียน	นางสาวคาริน รังสิวารักษ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2563

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาแนวคิด หลักการและทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ตลอดจนเพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในต่างประเทศและราชอาณาจักรไทย อีกทั้งเป็นการศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้การบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในราชอาณาจักรไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถนำทฤษฎีไปใช้ในการแก้ไขปัญหาการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยได้อย่างเหมาะสมและยั่งยืนต่อไป

จากการศึกษา พบว่า ปัจจุบันราชอาณาจักรไทยได้ตราพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้มุ่งเน้นจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้มีประสิทธิภาพ แต่จากการศึกษา พบว่า ยังมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้อยู่ 4 ประการ ได้แก่ 1) ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยาม คำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” 2) ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไปใช้ประโยชน์ หรือหาประโยชน์อย่างอื่น 3) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และ 4) ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการสิ่งปฏิกูล

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรต้องแก้ไขคำนิยาม คำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” โดยให้ครอบคลุมถึงผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย กำหนดให้ประชาชนต้องคัดแยกสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดต้นทาง กำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และออกหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดการสิ่งปฏิกูล เพื่อนำวิธีการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

Thesis Title	Legal Problems and Obstacles on Enforcement of the Law on the Cleanliness and Orderliness of the Country : Case Study of the Sewages and Wastes
Author	Darin Rungsivararuk
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Poom Chokmoh
Department	Law
Academic Year	2020

### **ABSTRACT**

The purpose of this thesis is to study concepts, principles and legal theories regarding to the sewage and waste management as well as to study law related to sewage and solid waste management in foreign countries and Kingdom of Thailand It is also a study of law enforcement problems and solutions to such problems. To provide management sewage and solid waste of the local government organization in Kingdom of Thailand is effective and the conclusion can be used to solve problems of sewage and solid waste management appropriately. And continue to be sustainable.

The study found that at present, Kingdom of Thailand has enacted the Cleanliness and Orderliness of the Country, Act, B.E. 2535 (1992), Amendment (No 2.) B.E. 2560 (2017). The said law focuses on efficient waste and solid waste management. But studies have shown that there are 4 problems in enforcement of this law: 1) problems with the definition of "competent officer" 2) problems of inefficiency in the use of sewage and solid waste for other purposes 3) problems with collection of sewage and solid waste management fees; and 4) problems with lack of regulations and methods of sewage management.

The author has the opinion that the definition of "competent official" should have be revised to cover the person appointed by the local competent official as a competent official. Requiring people to separate sewage and solid waste at their source of origin. The people has a duty to pay sewage and solid waste management fees. Issue ministerial regulations prescribing rates in sewage and waste management. And issue guidelines methods and conditions of sewage management in order to perform in accordance with the law.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จเรียบร้อยลงได้ด้วยดี ด้วยความเมตตาอย่างยิ่งจากรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ ซึ่งท่านได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการรับเป็นกรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้แก่ผู้เขียน ตลอดจนให้คำชี้แนะแนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้ง การปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความถูกต้อง ครบถ้วนและสมบูรณ์ที่สุด ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. ชีระ ศรีธรรมรักษ์ ซึ่งท่านได้ให้เกียรติสละเวลา อันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุธี อยู่สถาพร และ ดร. จิรวุฒิ ลิปิพันธ์ จึงได้กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยท่านได้ให้คำชี้แนะเกี่ยวกับการเขียนวิทยานิพนธ์ รวมทั้งเสนอแนะ การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาบางส่วน ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ ครบถ้วนและมีความกระชับ ตรงตามรูปแบบมาตรฐาน ซึ่งถือว่าเป็นคุณูปการที่มีค่ายิ่งต่อผู้เขียน ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณ ทุก ๆ ท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ นายสุรเกียรติ ฐิตะฐาน อดีตผู้อำนวยการกองกฎหมาย และระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และนายณัฐพันธ์ ปฏิเสน ผู้อำนวยการ กลุ่มงานวินัย กองการเจ้าหน้าที่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้กรุณาให้คำแนะนำ ให้ความรู้ ตลอดจนให้การช่วยเหลือในด้านต่างๆ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอแสดงความกตัญญูตเวทิตาแด่บิดา มารดา ครู อาจารย์ ผู้ได้ประสิทธิ์ประสาท วิชาความรู้ และได้อบรมสั่งสอนให้แก่ผู้เขียนตลอดมาทุกๆ ท่าน รวมถึงบรรดาผู้จัดทำเอกสาร ทางวิชาการและวิทยานิพนธ์ทั้งหลายที่ผู้เขียนได้ไปทำการศึกษาค้นคว้า และอ้างอิงข้อมูลทางวิชาการ ของท่าน ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

คาริน รังสิวารักษ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๘
กิตติกรรมประกาศ.....	๑
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	8
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	9
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	9
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	10
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
2. แนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย.....	11
2.1 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางปกครอง.....	11
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีและการกระจายอำนาจทางการคลัง.....	23
2.3 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	35
2.4 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย.....	37
2.5 หลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย.....	52
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยระหว่างประเทศ ต่างประเทศ และของราชอาณาจักรไทย.....	61
3.1 มาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ.....	61
3.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของต่างประเทศ.....	70
3.3 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของราชอาณาจักรไทย.....	98
4. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง: ศักยภาพการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยและแนวทางการแก้ไขปัญหา.....	115
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่”.....	119

## สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
4.2 ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการนำสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยไปใช้ประโยชน์หรือหาประโยชน์อย่างอื่น.....	124
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย.....	128
4.4 ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการสิ่งปฏิภูล.....	134
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	140
5.1 บทสรุป.....	140
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	144
บรรณานุกรม.....	146
ประวัติผู้เขียน.....	152





# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงจากสังคมชนบทในอดีตสู่สังคมเมืองในปัจจุบันจากอิทธิพลของกระแสโลกยุคโลกาภิวัตน์ที่สังคมต่างๆ ทั่วโลก มีความสัมพันธ์และมีความเชื่อมโยงกัน ในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรม ผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ส่งผลให้เศรษฐกิจทั่วโลกมีการพัฒนาและขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว ผลที่ตามมา คือ ทรัพยากรธรรมชาติ ถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างกว้างขวางเพื่อตอบสนองต่อปัจจัยการผลิตทั้งในภาคอุตสาหกรรม และภาคเกษตรกรรม เป็นเหตุให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายและเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงมีสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการพัฒนา<sup>1</sup> กรณีตัวอย่างของปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการพัฒนา เช่น กรณีของไฟไหม้ป่าอมะซอน ป่าดิบชื้นเขตร้อนที่มีขนาดใหญ่และมีความหลากหลายทางชีวภาพมากที่สุดในโลก ครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ในประเทศบราซิล ซึ่งสาเหตุของไฟไหม้ป่าอมะซอนนั้น มาจากการตัดไม้ทำลายป่าและการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อใช้ที่ดินทำการเกษตรจากนโยบายของผู้นำประเทศที่มุ่งเน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากกว่าการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อระบบนิเวศน์โดยรวมและกลายเป็นปัญหาวิกฤติการณ์สิ่งแวดล้อมระดับโลก นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ตลอดจนความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี ก็ล้วนแต่เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมอีกหลายประการ ทั้งปัญหามลพิษทางน้ำ ปัญหามลพิษทางเสียงและทางอากาศ ปัญหาของเสียอันตราย และปัญหาสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยก็ล้วนแต่เป็นผลกระทบที่เกิดจากกระแสโลกยุคโลกาภิวัตน์ที่มีความสำคัญ ซึ่งจะต้องเร่งรีบในการแก้ไขอย่างจริงจัง

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “สิ่งปฏิกูล” หมายความว่า อุจจาระหรือปัสสาวะ รวมตลอดถึงวัตถุอื่นใดซึ่งเป็นของโสโครกหรือมีกลิ่นเหม็น และ “มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า

---

<sup>1</sup> ศุภวิทย์ เปี่ยมพงศ์สานต์, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 3 (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมชिरาษ, 2533),

เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ถ้ำ มูลสัตว์หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึง สิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น<sup>2</sup>

ปัจจุบันปัญหาสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญของชุมชนทุกระดับ ทั่วโลก รวมทั้งชุมชนของราชอาณาจักรไทย สาเหตุมาจากการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ ตลอดจน วัฒนธรรมการอุปโภคบริโภคสินค้าและบริการที่มีบรรจุภัณฑ์ประเภทพลาสติกที่ย่อยสลายยาก ทำให้มีปริมาณ สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเหลือใช้ซึ่ง ไม่เป็นที่ต้องการถูกทิ้งเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบทั้งต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยของคนในชุมชนอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความสกปรกและความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองอีกด้วย ซึ่งการจัดการสิ่งปฏิกูลในราชอาณาจักรไทยจากการสำรวจข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1,956 แห่ง ในปี พ.ศ. 2557 ทั้งระดับเทศบาลและระดับองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า เทศบาล ร้อยละ 42.60 และองค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 57.56 ไม่มีการให้บริการสุขสิ่งปฏิกูล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ทั้งระดับเทศบาล ร้อยละ 63.21 และระดับองค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 73.08 ไม่มีการให้บริการบำบัดและกำจัดสิ่งปฏิกูล ในขณะที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลเพียงร้อยละ 0.64 และระดับองค์การบริหารส่วนตำบล เพียงร้อยละ 0.83 มีการให้บริการบำบัดและกำจัดสิ่งปฏิกูล และต่อมาในปี พ.ศ. 2558 กรมอนามัย ได้ดำเนินการสำรวจข้อมูลการบำบัดและกำจัดสิ่งปฏิกูล พบว่า มีการลักลอบทิ้งสิ่งปฏิกูล ในหลายพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 18.71 มีการลักลอบทิ้งสิ่งปฏิกูลในที่สาธารณะหรือในพื้นที่การเกษตรหรือในแม่น้ำลำคลอง<sup>3</sup> สำหรับ การจัดการมูลฝอยในราชอาณาจักรไทยจากรายงานของกรมควบคุมมลพิษ พบว่า ปริมาณมูลฝอย มีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นทุกปี โดยในปี พ.ศ. 2561 มีปริมาณมูลฝอยทั่วประเทศเกิดขึ้น ประมาณ 27.8 ล้านตัน ในจำนวนนี้เป็นมูลฝอยที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครประมาณ 4.85 ล้านตัน และเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นประมาณ 22.97 ล้านตัน โดยสามารถนำไปกำจัดอย่างถูกต้องประมาณ 10.88 ล้านตัน ถูกนำกลับไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบ ของขยะรีไซเคิลและนำไปทำปุ๋ยอินทรีย์อยู่ที่ประมาณ 9.58 ล้านตัน ส่วนที่เหลืออีกประมาณ 7.36 ล้านตัน ถูกนำไปกำจัดอย่างไม่ถูกต้องด้วยวิธีการเทกอง การเผากลางแจ้ง การเผาด้วยเตาเผา ขนาดเล็กที่ไม่มีระบบบำบัดมลพิษทางอากาศ และการลักลอบทิ้งในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้น

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, มาตรา 4

<sup>3</sup> สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, แผนยุทธศาสตร์ว่าด้วยการจัดการสิ่งปฏิกูล และมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2561), น. 22 - 24.

ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่ยังไม่ได้จัดให้มีบริการเก็บมูลฝอยไปกำจัด ประชาชนต้องดำเนินการกำจัดด้วยตนเอง<sup>4</sup> ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจึงจำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยเร่งด่วน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ ให้มีประสิทธิภาพและถูกต้องตามหลักวิชาการเพื่อให้เป็นไปตามหลักการจัดการที่ยั่งยืน

แม้ว่าราชอาณาจักรไทยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย หลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549<sup>5</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562<sup>6</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562<sup>7</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562<sup>8</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562<sup>9</sup> และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562<sup>10</sup> ซึ่งบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มี ภารกิจด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง รวมทั้งการจัดการ สิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูล และมูลฝอยอีก 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

<sup>4</sup> กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทยปี 2561, กรมควบคุมมลพิษ, 2562.

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549, มาตรา 16 และมาตรา 17

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562, มาตรา 23 (3)

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562, มาตรา 50 มาตรา 53 และมาตรา 56

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562, มาตรา 45 (7)

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562, มาตรา 62 (7) และ (8)

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562, มาตรา 89 (4) และ (10)

พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 แต่จากสถานการณ์การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่ผ่านมามีช่องว่างหรือข้อบกพร่องของกฎหมายที่ไม่สมบูรณ์ ทำให้กฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมีปัญหาที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว โดยผู้เขียนพบปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 กล่าวคือ ได้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยตัดคำว่า “ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้” ออกและให้คำนิยามของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ปลัดและรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>11</sup> แทน

การที่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 กำหนดคำนิยาม “พนักงานเจ้าหน้าที่” โดยตัดคำว่า “ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้” ทำให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยตรงในการตรวจตราและบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองที่เคยได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น นักจัดการงานเทศกิจ จากเจ้าพนักงานท้องถิ่นถูกยกเลิกไป ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยได้อีกต่อไป การกำหนดคำนิยามของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” โดยให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 4 “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า (1) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) ปลัดเทศบาลและรองปลัดเทศบาล สำหรับในเขตเทศบาล (3) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล (4) ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขตและผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร (5) ปลัดเมืองพัทยาและรองปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา (6) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นและรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น สำหรับในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

และรองปลัดองค์การปกครองท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในฝ่ายข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น จึงไม่สอดคล้องกับตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานจริงในปัจจุบัน

2. ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไปใช้ประโยชน์หรือหาประโยชน์อย่างอื่นตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 กล่าวคือ ราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยหรือหน่วยงานของรัฐหรือราชส่วนท้องถิ่นอื่นหรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจัดเก็บสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมีอำนาจนำไปดำเนินการใช้หรือหาประโยชน์ได้<sup>12</sup>

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่มีสภาพบังคับให้ประชาชนคัดแยกสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดต้นทาง ซึ่งการคัดแยกจะทำให้การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นไปอย่างยั่งยืน แต่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกลับมุ่งเน้นไปที่การเก็บขน และกำจัด ทั้งนี้ พบว่าการคัดแยกมูลฝอยได้ถูกกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560 ในส่วนของหมวดที่ 1 ซึ่งเป็นบททั่วไป กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นรณรงค์สร้างความรับรู้ ความเข้าใจและจิตสำนึกในการลดปริมาณ และคัดแยกมูลฝอยเพื่อนำกลับไปใช้ใหม่ มีความตระหนักรู้และรับผิดชอบในการจัดการมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดมูลฝอย<sup>13</sup> ซึ่งประกาศดังกล่าวเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายปกครอง และไม่มีสภาพบังคับทำให้การคัดแยกสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดต้นทาง ไม่มีประสิทธิภาพ จึงส่งผลกระทบต่อ การนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไปใช้ประโยชน์หรือหาประโยชน์ในด้านต่างๆ เช่น การนำไปเป็นอาหารสัตว์ การหมักทำปุ๋ย การผลิตเชื้อเพลิง เป็นต้น เนื่องจากองค์ประกอบมูลฝอยของประเทศไทยจากการสำรวจของกรมควบคุมมลพิษมากกว่าครึ่งหนึ่งเป็นเศษอาหารถึงร้อยละ 63 ปะปนกับมูลฝอยทั่วไปไม่ว่าจะเป็น พลาสติก กระดาษ แก้ว และอื่นๆ ซึ่งหากไม่ดำเนินการคัดแยก ณ แหล่งกำเนิดต้นทาง อาจทำให้เกิดการปนเปื้อนและเป็นการยากที่จะทำให้สัดส่วนการนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไปใช้หรือหาประโยชน์เพิ่มขึ้นได้

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 34/1 วรรคสาม

<sup>13</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560, ข้อ 4

3. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้นำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) มาใช้บังคับ โดยหลักดังกล่าวเป็นการนำเอาหลักทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมกับผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษหรือผู้ก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการป้องกันและควบคุมการเกิดมลพิษ และทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณในการบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมากขึ้น โดยกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>14</sup> ซึ่งจากการศึกษาพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 พบว่า ยังมีสภาพปัญหา ดังนี้

3.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย จากการข้อเท็จจริงที่ผ่านมา พบว่า ราชการส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่ต่ำมาก และบางแห่งไม่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการให้บริการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเลย<sup>15</sup> เนื่องจากอาจมองว่า หากมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือเก็บตามสัดส่วนปริมาณสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่เกิดขึ้นจริง อาจทำให้กระทบฐานเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นและเกิดการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง บทบัญญัติดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับให้ราชการส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เพียงแต่ให้อยู่ในดุลพินิจของราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะเลือกจัดเก็บหรือไม่จัดเก็บ หรือจัดเก็บในอัตราขั้นต่ำเพียงใดก็ได้ ประกอบกับกฎกระทรวงสาธารณสุขที่กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. 2559 มิได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขั้นต่ำที่ราชการส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บจากประชาชนผู้ก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยแต่อย่างใด รวมถึงพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ไม่ได้กำหนดโทษที่มีสภาพบังคับให้ราชการส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูล

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 34/1 วรรคห้า และมาตรา 34/3 (3)

<sup>15</sup> สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *อ้าวแล้ว เจริญรอกที่ 3*, น.33.



และมูลฝอยอย่างเคร่งครัด จึงส่งผลให้การจับเก็บค่าธรรมเนียมในการให้บริการดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ปัญหาสภาพบังคับของกฎหมายในเรื่องนี้ยังคงดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน แม้ต่อมาจะได้มีพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ซึ่งได้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขึ้น อันทำให้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกลายเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยอีกฉบับหนึ่งที่มีผลใช้บังคับเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 โดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่น และกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 แต่อย่างไรก็ดี กรณีนี้อาจยังเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่ราชการส่วนท้องถิ่นยังคงนำพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 และกฎกระทรวงสาธารณสุขกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. 2559 มาใช้บังคับกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ อยู่ต่อไป ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังคงจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่ต่ำมากหรือไม่จัดเก็บค่าธรรมเนียมเลย ซึ่งไม่สอดคล้องกับต้นทุนในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่แท้จริง

3.2 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่ได้กำหนดหน้าที่ของประชาชนตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มิได้กำหนดให้ประชาชนผู้ก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมีหน้าที่ในการชำระค่าธรรมเนียมให้กับราชการส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับที่กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ตามหลักผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) ด้วยเหตุดังกล่าวยังคงมีประชาชนผู้ก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไม่ชำระค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้กับราชการส่วนท้องถิ่นอยู่ เนื่องจากอาจมองว่า การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองอยู่แล้ว ดังนั้น การไม่ได้กำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่

ในการชำระค่าธรรมเนียมแจกเช่นเดียวกับการชำระภาษีอากร จึงมีปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับ และอุปสรรคทางกฎหมายในเรื่องนี้มากพอสมควร อันส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดรายได้เพื่อนำมาใช้บริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในพื้นที่

4. ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการสิ่งปฏิกูลตามพระราชบัญญัติ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 กล่าวคือ ในการดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล ราชการส่วนท้องถิ่น ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>16</sup>

จากการศึกษาข้อเท็จจริงในปัจจุบันพบว่า กระทรวงมหาดไทยยังไม่ออกประกาศ กระทรวงมหาดไทยที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดการสิ่งปฏิกูลเพื่อบริการ ให้เป็นไปตามความในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 อันแสดงให้เห็นว่า การจัดการสิ่งปฏิกูลในการเก็บ ขนและนำไปกำจัด ยังไม่ถูกให้ความสำคัญเท่าที่ควร ส่งผลให้การจัดการสิ่งปฏิกูลของราชการ ส่วนท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพและถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล ประกอบกับจากรายงานสถานการณ์ การจัดการสิ่งปฏิกูลของราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมา พบว่า ราชการส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังขาด การให้บริการสุข ขนส่ง กำจัดและบำบัดสิ่งปฏิกูลอย่างเพียงพอ<sup>17</sup> ทำให้การบริการสาธารณะด้านนี้ ยังไม่ถูกหยิบยกมาดำเนินการตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น ทำให้ประชาชน ไม่ได้รับการบริการสาธารณะที่ดีอันเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 จึงจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลเพื่อให้การ บริการสาธารณะด้านนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของราชอาณาจักรไทย และของต่างประเทศ

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 34/1 วรรคสอง และวรรคเจ็ด

<sup>17</sup> สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *อ้าวแล้ว เจริญรอกที่* 3, น. 22-24.



3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

4. เพื่อเสนอแนะมาตรการแก้ไขปัญหามลพิษในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันราชอาณาจักรไทยมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยโดยตรงที่ให้อำนาจและหน้าที่แก่ราชการส่วนท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังมีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับการให้คำจำกัดความของคำว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ การนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไปใช้หรือหาประโยชน์ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ตลอดจนการขาดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการสิ่งปฏิกูล ส่งผลให้การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยยังไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เพื่อให้การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับตามเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย หลักเกณฑ์และวิธีการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 และของต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหามลพิษทางกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เพื่อให้การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของราชอาณาจักรไทยมีประสิทธิภาพต่อไป

### 1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

ใช้วิธีการศึกษาข้อมูลทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากกฎหมาย หนังสือ ตำรา วารสาร บทความทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ ทั้งในรูปแบบเอกสารและในแหล่งข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาและใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงและหาข้อเสนอแนะในประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิภูมและมูลฝอย
2. ทำให้ทราบมาตรการการจัดการสิ่งปฏิภูมและมูลฝอยของราชอาณาจักรไทยและของต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์ปัญหาการจัดการสิ่งปฏิภูมและมูลฝอยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560
4. ทำให้ทราบแนวทางในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิภูมและมูลฝอยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิภูมและมูลฝอย

ในบทนี้จะกล่าวถึงแนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิภูมและมูลฝอยอันได้แก่ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางปกครอง แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการคลังของราชการส่วนท้องถิ่น แนวคิด ทฤษฎีการกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสิ่งปฏิภูมและมูลฝอย และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิภูมและมูลฝอย ซึ่งจะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ดังต่อไปนี้

#### 2.1 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางปกครอง

หลักการกระจายอำนาจทางปกครองเกิดขึ้นเนื่องจากรัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง จึงจำเป็นต้องมอบอำนาจให้องค์การอื่นดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ภายใต้การกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น

##### 2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ

แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) เป็นแนวคิดที่เรียกร้องให้รัฐใช้อำนาจให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ การใช้อำนาจของรัฐต้องถูกผูกพันตามกฎหมาย และต้องประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมืองของรัฐ โดยรัฐในฐานะผู้ปกครองจะทำการใดๆ การกระทำนั้นจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายจะทำการให้ขัดต่อกฎหมายไม่ได้ ด้วยเหตุที่รัฐใช้อำนาจดำเนินการเพื่อประโยชน์มหาชน กฎหมายจึงต้องจำกัดอำนาจรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจอันเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ โดยไม่มีเหตุผลอันควรในทางวิชาการ ความหมายอันเป็นแก่นแท้ของหลักนิติรัฐ คือ การปกครองโดยกฎหมายไม่ใช่การปกครองโดยมนุษย์ กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจในการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกัน และบุคคลทุกคนจะต้องทราบล่วงหน้าว่า กฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับตนให้ทำอะไร

หรือห้ามทำสิ่งใด ผลจากการฝ่าฝืนกฎหมายนั้นคืออะไรเพื่อที่บุคคลผู้อยู่ภายใต้กฎหมายจะได้ปฏิบัติตามให้ถูกต้องสอดคล้องตามกฎหมาย<sup>1</sup>

#### 2.1.1.1 หลักการและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐ

จากแนวคิดของหลักนิติรัฐที่มีขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐให้อยู่ภายใต้กฎหมายเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจในการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยไม่มีเหตุอันสมควร โดยหลักนิติรัฐมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของระบบนิติรัฐ ดังนี้<sup>2</sup>

ประการที่หนึ่ง กฎหมายเป็นหัวใจสำคัญของการดำรงอยู่ของรัฐ กฎหมายถือเป็นหลักพื้นฐานของรัฐ ทุกสิ่งทุกอย่างภายในรัฐจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่รับรองและเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีหลักที่ว่าด้วยลำดับชั้นของกฎหมาย ตลอดจนมีระบบการควบคุมไม่ให้กฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง รัฐต้องมีการแบ่งแยกองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ในด้านต่างๆ โดยไม่มีใครเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว และอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีอยู่อย่างจำกัดภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ การใดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน การนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งถือเป็นหลักการของการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐโดยชอบด้วยกฎหมาย

ประการที่สาม รัฐต้องมีระบบองค์กรตุลาการที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการใช้ปฏิบัติหน้าที่และการใช้ดุลพินิจ ปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ ในการทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจและการป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

นอกจากหลักการพื้นฐาน 3 ประการ ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของความเป็นระบบนิติรัฐที่ชี้ให้เห็นว่า รัฐควรมีลักษณะเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายแล้ว ยังเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในระบบกฎหมายเยอรมันว่า หลักนิติรัฐมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ คือองค์ประกอบในทางรูปแบบและองค์ประกอบในทางเนื้อหา<sup>3</sup>

<sup>1</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.159-190.

<sup>2</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ ปาฐกถาพิเศษ “ภาพจริง-ภาพลวง : สังคมแห่งนิติรัฐ,” ในหนังสือนิติรัฐ นิติธรรม ของ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ), (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น.215-219.

<sup>3</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 1*, น.159-190.

1) องค์ประกอบในทางรูปแบบ คือ การที่รัฐผูกพันตนเองในการใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายที่ตนตราขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจไม่ให้เกินไปตามอำเภอใจ โดยมุ่งประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคล ซึ่งประกอบด้วยหลักการย่อยๆ ที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

(1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการสำคัญในการจัดโครงสร้างและภารกิจของรัฐ โดยกระจายอำนาจของรัฐไปให้แก่องค์กรของรัฐอื่นๆ เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ การแบ่งแยกอำนาจมีวัตถุประสงค์หลายประการ ประการแรก เกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรของรัฐต่างๆ ทำให้ไม่มีองค์กรของรัฐใดมีอำนาจแต่เพียงองค์กรเดียว นอกจากนี้ยังเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอื่นอีกด้วย ประการที่สอง การแบ่งแยกอำนาจเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และประการที่สาม การแบ่งแยกอำนาจช่วยส่งเสริมความเชี่ยวชาญในการกิจของรัฐในแต่ละด้าน ทำให้ภารกิจของรัฐสำเร็จได้ด้วยดี

(2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ

ในการตรากฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักการนี้ยังเรียกร้องให้องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรตุลาการต้องผูกพันต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ที่บังคับใช้อยู่ในบ้านเมืองด้วย

(3) หลักการประกันการคุ้มครองสิทธิในทางศาล

หลักการประกันการคุ้มครองสิทธิในทางศาลเป็นหลักการที่ให้สิทธิแก่พลเมืองในการฟ้องร้ององค์กรของรัฐต่อศาลอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ตนเสียหาย หลักการนี้เรียกร้องให้รัฐจัดให้มีองค์กรตุลาการที่มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี

(4) หลักความเป็นอิสระของตุลาการ

หลักความเป็นอิสระของตุลาการเป็นการประกันความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมือง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร จาริตประเพณี หรือหลักกฎหมายทั่วไป องค์กรของรัฐอื่นใดจะสั่งการให้องค์กรตุลาการพิจารณาพิพากษาคดีไปในทางใดทางหนึ่งไม่ได้

2) องค์ประกอบในทางเนื้อหา คือ การที่รัฐประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นการเรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการด้วยความถูกต้องและยุติธรรม ซึ่งประกอบด้วยหลักการย่อยๆ ที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

### (1) หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน

หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน เป็นหลักประกันของบุคคลในการที่จะปกป้องตนเองจากการล่วงละเมิดโดยอำนาจรัฐ นอกจากนี้ หลักการดังกล่าวยังกำหนดให้สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลมีค่าบังคับทางกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐจึงไม่สามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจในการที่จะก้าวล่วงสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลได้ แต่การใช้อำนาจของรัฐต้องคำนึงถึงหลักการต่างๆ ได้แก่

#### (1.1) หลักความพอสมควรแก่เหตุ

หลักความพอสมควรแก่เหตุ เป็นหลักการที่จำกัดการใช้อำนาจของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ กล่าวคือ หากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลแล้ว องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องคำนึงถึงหลักความเหมาะสมด้วยว่ามาตรการหรือวิธีการที่รัฐนำมาใช้ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพกับผลที่รัฐต้องการให้บรรลุนั้นสามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้หรือไม่ หากเห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่สามารถบรรลุผลตามที่รัฐต้องการได้โดยแน่แท้ ถือได้ว่ากฎหมายที่รัฐตราขึ้นนั้นไม่มีความเหมาะสม นอกจากนี้ รัฐยังต้องคำนึงถึงหลักความจำเป็นและหลักความพอสมควรในความหมายอย่างแคบด้วย กล่าวคือ รัฐจะต้องเลือกเอามาตรการหรือวิธีการที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด และจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ของมหาชนและความเสียหายของเอกชนประกอบกัน ซึ่งจะต้องทำให้เกิดภาวะสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทั้งสอง

#### (1.2) หลักการคุ้มครองสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ

องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ เช่น องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายให้ลงโทษผู้กระทำความผิดโดยวิธีการทรมาน โหดร้าย ข่มขู่เป็นการตรากฎหมายที่ถึงขนาดเป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิในร่างกายของประชาชนแล้ว ดังนั้น การตรากฎหมายขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่จะเรียกได้ว่า ถึงขนาดมีผลกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น จะต้องพิจารณาระดับความรุนแรงของกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับประเภทของสิทธิและเสรีภาพประกอบกัน

(1.3) หลักการมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของกฎหมายและหลักการห้ามตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและเฉพาะบุคคล

องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มีผลบังคับเฉพาะกรณีหรือเฉพาะบุคคลไม่ได้ หากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิและ

เสรีภาพของประชาชนให้มีผลบังคับเฉพาะกรณีหรือเฉพาะบุคคลย่อมถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นย่อมใช้บังคับมิได้

(1.4) หลักการอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย

ในการตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญ กำหนดให้อำนาจอัยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการ จำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในกฎหมายฉบับนั้นด้วย

(2) หลักการคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ

หลักการนี้เรียกร้องให้รัฐต้องไม่ตรากฎหมายย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่บุคคลเพื่อคุ้มครอง ความไว้เนื้อเชื่อใจของบุคคลที่มีต่อการใช้อำนาจรัฐ เว้นแต่เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ของมหาชน แต่อย่างไรก็ตาม การกระทำของรัฐต้องเป็นไปตามหลักพอสมควรแก่เหตุด้วย

### 2.1.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ

รัฐสมัยใหม่มิได้มีขอบเขตภารกิจของรัฐที่จำกัดเฉพาะการรักษาความสงบเรียบร้อย ในบ้านเมืองแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่รัฐสมัยใหม่ยังมีหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชน ในด้านต่างๆ เช่น การสาธารณสุข โภค การคมนาคม การศึกษา เป็นต้น ซึ่งภารกิจของรัฐเป็นการดำเนิน กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือเป็นสิ่งที่รัฐทำให้แก่ประชาชนเพื่อเป็นการตอบแทน การเสียภาษีของประชาชน<sup>4</sup>

#### 2.1.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐ

แนวความคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐสามารถแบ่งได้ 2 ลักษณะ คือ ทฤษฎีสัมบูรณ์และทฤษฎีสัมพัทธ์<sup>5</sup>

1) ทฤษฎีสัมบูรณ์ คือ แนวความคิดที่เชื่อว่าวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐ มีอยู่ประการเดียวและไม่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ซึ่งแนวคิดนี้สามารถแบ่งออกแยกออกได้ เป็น 2 แนวทาง<sup>6</sup> โดยใช้เกณฑ์การพิจารณาจากการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล

(1.1) แนวทางแรก วัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐจะมีลักษณะจำกัด เพื่อเป็นการตี กรอบในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน

<sup>4</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2552), น.20.

<sup>5</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2555), น.137-144.

<sup>6</sup> บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและ เอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น.92.



(1.2) แนวทางที่สอง วัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐมีขึ้นเพื่อตอบสนองประโยชน์ของมหาชนเป็นสำคัญ หากภารกิจของรัฐเป็นการดำเนินการเพื่อความผาสุกของประชาชนโดยส่วนรวมแล้ว แม้อาจจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนไปบ้าง รัฐย่อมสามารถทำได้

2) ทฤษฎีสัมพัทธ์ คือ แนวความคิดที่เชื่อว่าวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐมีหลายประการและมีการเปลี่ยนแปลงไปแต่ละยุคสมัย ซึ่งทฤษฎีนี้ รัฐเน้นความเป็นตัวเองของปัจเจกชน โดยรัฐจะไม่เข้าไปตีกรอบที่เข้มงวดมากจนเกินไป และจะกำหนดบทบาทของรัฐให้เป็นเพียงผู้กำกับดูแลให้การดำเนินการต่างๆ เป็นไปในทิศทางที่ควรเท่านั้น

#### 2.1.2.2 ประเภทภารกิจของรัฐ

ภารกิจของรัฐ คือ หน้าที่ของรัฐที่มีต่อสังคมหรือประชาชนผู้อยู่ภายใต้ปกครอง ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) ถือได้ว่าเป็นภารกิจสำคัญของรัฐที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำให้แก่ประชาชน โดยภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ภารกิจพื้นฐานและภารกิจลำดับรอง<sup>7</sup>

1) ภารกิจพื้นฐาน (Basic Function) คือ ภารกิจในการดูแลรักษาความมั่นคงปลอดภัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยโดยการรักษาความมั่นคงปลอดภัยภายในประเทศ หมายถึง ความมั่นคงปลอดภัยจากการละเมิดทั้งต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน ซึ่งรัฐกระทำได้โดยการออกข้อบังคับของสังคมในการตรากฎหมายเพื่อกำหนดแบบแผนความประพฤติของบุคคลในความสัมพันธ์ระหว่างกัน เช่น การกำหนดความสัมพันธ์ทางอาญา การกำหนดความสัมพันธ์ในทางแพ่ง เป็นต้น สำหรับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยภายนอกประเทศ หมายถึง ความมั่นคงปลอดภัยจากการถูกรุกรานด้วยการใช้กำลังทหารจากรัฐอื่นหรือในกรณีที่ถูกสหกรณ์ภายในรัฐล้มละลายจากการทุ่มตลาดโดยสินค้าจากต่างประเทศ ซึ่งรัฐกระทำได้โดยการทำสนธิสัญญาหรือสร้างสัมพันธไมตรีหรือการเจรจาตกลงกับต่างประเทศ

2) ภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) คือ ภารกิจที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในสังคม ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยการส่งเสริมสวัสดิภาพ การกระจายความมั่นคงของชาติไปยังประชาชนชนกลุ่มต่างๆ ส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชนทั้งในทางกายภาพและทางจิตใจ ประกันเงื่อนไขแห่งการครองชีพขั้นต่ำของประชาชนทุกคน เช่น การรักษาพยาบาล การให้บริการศึกษา การขนส่งคมนาคม การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม การส่งเสริมการเล่นกีฬา เป็นต้น

<sup>7</sup>สมยศ เชื้อไทย, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 5, น.125-130.



ภารกิจลำดับรอง สามารถแบ่งแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) ภารกิจทางด้านสังคมและวัฒนธรรม เช่น การตั้งโรงพยาบาล การตั้งโรงเรียน สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สร้างสนามกีฬา การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม การวางผังเมือง เป็นต้น

(2) ภารกิจทางด้านเศรษฐกิจ คือ ภารกิจทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม เช่น การผลิตพลังงาน การทำเหมืองแร่ การรถไฟ การไปรษณีย์ เป็นต้น

จากภารกิจพื้นฐานและภารกิจลำดับรองของรัฐจะเห็นได้ว่า ภารกิจทั้งสองประเภทนี้มีความแตกต่างกัน เนื่องจากภารกิจพื้นฐานของรัฐเป็นเรื่องของความมั่นคงปลอดภัย และการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมเป็นภารกิจทางปกครอง ซึ่งรัฐจะต้องใช้อำนาจมหาชนเข้าดำเนินการเอง ไม่สามารถมอบให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ โดยภารกิจประเภทนี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “Negative Function of State” ต่างจากภารกิจลำดับรองซึ่งเป็นภารกิจที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อปรับปรุงพัฒนาสวัสดิภาพของประชาชนในสังคมให้อยู่ดีกินดี การจัดทำภารกิจของรัฐประเภทนี้รัฐอาจจะเป็นผู้ดำเนินการเองหรือให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยรัฐเป็นผู้ควบคุมภายใต้กฎเกณฑ์ก็ได้ ซึ่งภารกิจประเภทนี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “Positive Function of State”

#### 2.1.2.3 ความหมายและองค์ประกอบของบริการสาธารณะ<sup>8</sup>

ภารกิจของรัฐหรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าบริการสาธารณะ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้ให้ความหมายไว้ในหนังสือคำอธิบายกฎหมายปกครองว่า บริการสาธารณะ หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนาจหรือความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

จากความหมายของคำว่า บริการสาธารณะ สามารถแยกองค์ประกอบได้เป็น 2 ประการ ดังนี้

1) บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจหรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง ลักษณะที่สำคัญของบริการสาธารณะคือเป็นกิจการที่รัฐทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม นั่นก็คือเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจของรัฐ แต่เนื่องจากภารกิจของรัฐมีเป็นจำนวนมาก และกิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีสูง ใช้เงินลงทุนสูง ตลอดจนใช้บุคลากรเป็นจำนวนมากซึ่งรัฐไม่มีความพร้อมในการดำเนินการ รัฐจึงมอบบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐอื่นหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น บทบาทของรัฐในฐานะผู้อำนาจก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุมทั้งในด้านมาตรฐานการบริการสาธารณะ การควบคุมอัตราค่าบริการ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด

<sup>8</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้าวแล้ว เจริญรถที่ 4*, น. 142-143.

2) บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ เนื่องจากความต้องการส่วนรวมของประชาชนแบ่งได้เป็นความต้องการที่จะมีชีวิตอย่างสุขสบายและความต้องการที่จะใช้ชีวิตอยู่อย่างปลอดภัย ดังนั้น การบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำขึ้นต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนทั้งสองด้าน นอกจากนี้กิจการที่รัฐจัดทำขึ้น รัฐจะทำเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดไม่ได้ รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนอย่างมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

#### 2.1.2.4 หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญอยู่ 3 ประการดังนี้<sup>9</sup>

(1) บริการสาธารณะต้องดำเนินการไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง กล่าวคือ บริการสาธารณะเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นในการดำรงชีวิตของประชาชน ฝ่ายปกครองจึงมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ โดยหลักในเรื่องนี้ยังรวมไปถึงการที่เอกชนซึ่งได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายปกครองโดยผลของกฎหมายหรือสัญญาที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้ดำเนินไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องด้วยเช่นกัน

(2) บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นต้องให้เอกชนมีสิทธิได้รับประโยชน์โดยเท่าเทียมกัน กล่าวคือ บริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นโดยผลของกฎหมาย ดังนั้น เอกชนจึงมีสิทธิและมีโอกาสได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน รัฐจะทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของเอกชนคนหนึ่งคนใดโดยเฉพาะไม่ได้

(3) การจัดทำบริการสาธารณะจะต้องปรับให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนตลอดเวลา กล่าวคือ ฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายที่จะแก้ไขปรับปรุงบริการสาธารณะได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ใดเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการรักษาประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอและจะต้องปรับปรุงให้เข้ากับความต้องการส่วนรวมของประชาชนโดยการปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะต้องทำโดยกฎหมายหรือมีกฎหมายให้อำนาจให้กระทำได้ และแม้การปรับปรุงบริการสาธารณะจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งก็ตาม บุคคลนั้นจะอ้างสิทธิประโยชน์ที่เคยได้รับจากบริการสาธารณะมาขัดขวางการเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะโดยกฎหมายไม่ได้

<sup>9</sup> เพิ่งอ้าง, น.143-144.

### 2.1.2.5 การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>10</sup>

การบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐานซึ่งเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐจะเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณะในด้านการป้องกันประเทศ ด้านการรักษาความสงบภายในรัฐ ด้านการรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ ด้านกิจการทางการทูตในการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจลำดับรอง รัฐสามารถกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้หากเป็นภารกิจที่เป็นเรื่องของผลประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น

การบริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

ก. เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น ที่สามารถแยกออกหรือมีลักษณะที่แตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น เช่น การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

ข. เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่นหรือเกี่ยวข้องกับชีวิตของคนในท้องถิ่น เช่น การจัดให้มีน้ำสะอาด การไฟฟ้า การฉาปนกิจ เป็นต้น

### 2.1.3 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

จากภารกิจของรัฐที่มีมากมายในการบริหารประเทศเพื่อให้ประชาชนมีความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต ตลอดจนเพื่อความมั่นคงทั้งในทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ ย่อมเป็นไปได้ที่รัฐจะสามารถดูแลบริหารจัดการและจัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงทุกชุมชน รวมถึงข้อจำกัดที่เกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนปัญหาความล่าช้าในการดำเนินงาน ด้วยเหตุนี้แนวคิดและทฤษฎีในการกระจายอำนาจการปกครองจึงมีความสำคัญในการปกครองประเทศ และถือได้ว่าเป็นสัญลักษณ์สำคัญของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันแสดงถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและเพื่อดูแลจัดการปัญหาในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>11</sup>

<sup>10</sup> เพิ่งอ้าง, น.145-146.

<sup>11</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2535), น. 6-7.

### 2.1.3.1 แนวคิดพื้นฐานของระบบการกระจายอำนาจ

แนวความคิดพื้นฐานของระบบการกระจายอำนาจแบ่งออกได้ 4 กลุ่ม<sup>12</sup>

(1) Centralism ระบบการกระจายอำนาจนี้ รัฐบาลจะมีผู้กำหนดบทบาทหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของการบริหารประเทศของรัฐบาล และมีอำนาจหน้าที่อย่างจำกัด ซึ่งหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นตามระบบการกระจายอำนาจนี้ จะเน้นหนักไปที่หน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน โดยรัฐบาลเป็นเจ้าของฐานภาษีหลักทั้งหมด ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีตามที่รัฐบาลกำหนดให้เท่านั้น สำหรับประเทศที่มีระบบการกระจายอำนาจแบบ Centralism เช่น ออสเตรเลีย จีน ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร เป็นต้น

(2) Corporatism ระบบการกระจายอำนาจนี้ รัฐบาลและราชการส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ในแบบหุ้นส่วน โดยรัฐบาลยอมรับความเป็นอิสระของราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ การแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาลและราชการส่วนท้องถิ่นจะยึดหลักความมีประสิทธิภาพและความรับผิดชอบด้านรายได้ของรัฐบาลและราชการส่วนท้องถิ่นนิยมใช้ฐานภาษีร่วมกัน อีกทั้งราชการส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกันอาจมีหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างกันขึ้นอยู่กับขนาด เศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนสถานะทางกายภาพของราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง สำหรับประเทศที่มีระบบการกระจายอำนาจแบบ Corporatism เช่น สาธารณรัฐเยอรมนีและญี่ปุ่น เป็นต้น

(3) Separatism (Federalism) ระบบการกระจายอำนาจนี้ รัฐฯ หนึ่งอาจมีหน่วยทางการเมืองซึ่งมีพื้นที่ เขตอำนาจปกครองและประชาชนเป็นของตนเอง และต่างเป็นอิสระต่อกันหลายหน่วย รัฐบาลระดับชาติแม้จะมีพื้นที่ปกครองครอบคลุมทั่วประเทศ แต่ก็มีอำนาจหน้าที่เพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น ในขณะที่เดียวกันแม้รัฐบาลระดับล่างจะมีพื้นที่ปกครองอย่างจำกัด แต่ก็มีอำนาจครอบคลุมการจัดทำบริการสาธารณะเกือบทุกด้าน สำหรับด้านการคลัง รัฐบาลและราชการส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดภาษีใหม่ๆ ของตนเองได้ และมีการจัดแบ่งฐานภาษีและรายได้ระหว่างกันอย่างชัดเจน โดยการจัดเก็บภาษีนี้อาจมอบหมายให้รัฐบาลหรือราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บก็ได้ สำหรับประเทศที่มีระบบการกระจายอำนาจแบบ Separatism (Federalism) เช่น แคนาดา สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

<sup>12</sup> ตระกูล มีชัย, การปฏิรูปประเทศด้านการกระจายอำนาจ การจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2559), น. 12-14.

(4) Localism ระบบการกระจายอำนาจนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะทุกประเภท รัฐบาลระดับชาติมีหน้าที่เพียงส่งเสริมสนับสนุนให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ โดยระบบการกระจายอำนาจนี้ หากราชการส่วนท้องถิ่นในระดับล่างสุดไม่มีศักยภาพเพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องใดๆ ได้เอง ก็จะทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูงขึ้นไปเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องนั้นๆ แทนได้ สำหรับด้านการคลัง มีการจัดแบ่งฐานภาษีและรายได้ระหว่างกันอย่างชัดเจน และหากรัฐบาลระดับชาติมีรายได้สูงกว่ารายจ่ายก็อาจจะจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ต่อไป สำหรับประเทศที่มีระบบการกระจายอำนาจแบบ Localism เช่น สวีเดน นอร์เวย์และเดนมาร์ก เป็นต้น

#### 2.1.3.2 ความหมายของหลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นที่มีช่องว่างการของราชการบริหารส่วนกลางให้จัดทำบริการสาธารณะ โดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางประการในการจัดทำบริการสาธารณะให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง โดยการควบคุมของราชการบริหารส่วนกลาง<sup>13</sup>

#### 2.1.3.3 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจต้องพิจารณาลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ ซึ่งมีอยู่ 3 ประการดังนี้<sup>14</sup>

(1) มีหน่วยงานแยกออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลเป็นอิสระจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งนิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน มีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยราชการบริหารส่วนกลางมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายแต่ไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชา

(2) มีการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหลักสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองในระดับท้องถิ่น หากไม่มีการเลือกตั้งแล้วก็ไม่อาจถือว่ามีกระจายอำนาจปกครองให้ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

<sup>13</sup> ประชुर กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), น.196.

<sup>14</sup> เพ็งอ้วง, น.196-198.

(3) มีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ด้วยงบประมาณ และด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง โดยไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือสั่งการจากราชการบริหารส่วนกลาง

#### 2.1.3.4 การแบ่งประเภทของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจทางปกครองแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ กระจายอำนาจปกครองทาง เขตแดนและการกระจายอำนาจปกครองตามกิจการ<sup>15</sup>

(1) การกระจายอำนาจปกครองทางเขตแดน คือ กระจายอำนาจปกครอง ตามอาณาเขตในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งแต่ละเขตมีการกำหนดขอบเขต อำนาจไว้เฉพาะท้องถิ่นนั้นๆ และตามหลักทั่วไป ท้องถิ่นจะทำกิจการนอกเขตไม่ได้ นอกจาก มีกฎหมายยกเว้นไว้ โดยแต่ละเขตมีอิสระในการปกครองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

การกระจายอำนาจปกครองทางเขตแดนประกอบด้วยมาตรการสำคัญ 3 ประการ<sup>16</sup>

(1.1) กำหนดเขตแดนและประชากร กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่น เป็นการให้บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีพื้นที่และจำนวนราษฎรอยู่กันอย่างหนาแน่นพอสมควร

(1.2) กำหนดกิจการให้ดำเนินการ กล่าวคือ กิจการที่มอบให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นเรื่องผลประโยชน์ โดยตรงของท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังมีกิจการที่สามารถแยกไปดำเนินการเฉพาะ แต่ละท้องถิ่นและบางกิจการก็มีลักษณะที่แตกต่างกันไป เช่น การสวนสาธารณะ การรักษาพยาบาล การกำจัดมูลฝอย เป็นต้น

(1.3) ให้ความเป็นอิสระ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความ เป็นอิสระในการปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจ แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินกิจการใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งความเป็นอิสระ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ มีบุคลากรของตนเอง มีรายได้ของตนเอง มีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลาง และมีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ของการกำกับดูแล

<sup>15</sup> มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), น.7.

<sup>16</sup> พรชัย รัศมีแพทย์, หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : โครงการ ส่งเสริมการแต่งตั้ง รามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2541), น.43-45.



(2) การกระจายอำนาจปกครองตามกิจการ คือ การมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการให้แก่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลเป็นผู้ดำเนินการ ด้วยงบประมาณ ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ของตนเอง เช่น การมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในการให้บริการไฟฟ้าแก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเพื่อให้บริการแก่ประชาชน

หลักการกระจายอำนาจปกครองถือได้ว่าเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น และยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลหรือราชการบริหารส่วนกลาง ทำให้ปัญหาของราชการส่วนท้องถิ่นได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นแสดงความสามารถและพัฒนาบทบาทในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง อันจะเป็นพื้นฐานให้ประชาชนสามารถดูแลปัญหาในระดับชาติ ในโอกาสต่อไป จึงถือได้ว่าหลักการกระจายอำนาจเป็นหลักการปกครองที่ตอบสนองหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง<sup>17</sup>

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีและการกระจายอำนาจทางการคลัง

### 2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม

การดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีรายได้เพื่อให้เพียงพอกับค่าใช้จ่าย ภาษีอากรถือได้ว่าเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาลและราชการส่วนท้องถิ่น ในการนำมาใช้พัฒนาประเทศและท้องถิ่นในด้านต่างๆ ซึ่งการจัดเก็บภาษีมุ่งหมายที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้<sup>18</sup>

1) การหารายได้ของรัฐเพื่อการผลิตสินค้าสาธารณะ คือ ในกรณีที่กลไกการตลาดไม่สามารถทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น สินค้าและบริการบางประเภท หากปล่อยให้กลไกการตลาดทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรในการผลิต ปริมาณผลผลิตที่ได้จะมากกว่าหรือน้อยกว่าปริมาณอันเหมาะสมในแง่ของสังคมโดยรวม ดังนั้น การที่รัฐบาลต้องมีบทบาทในการผลิตสินค้าสาธารณะนั้น จึงจำเป็นต้องมีรายได้ในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติสำหรับการผลิตสินค้าและบริการ และภาษีอากรถือได้ว่าเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาล

2) การหารายได้ของรัฐเพื่อใช้ในการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรม คือ การลดความแตกต่างระหว่างรายได้ของคนรวยกับคนจน ซึ่งการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมอาจเป็นในรูปแบบ

<sup>17</sup> มานิตย์ จุมปา, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 15*, น.6.

<sup>18</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "ทฤษฎีการภาษีอากร," สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2536, จาก <http://www.rangsun.econ.tu.ac.th/data/02/02-08-ทฤษฎีการภาษีอากร.pdf>.

ของการจ่ายเงินสวัสดิการให้กับครอบครัวที่ยากจน หรือการจัดสรรสินค้าและบริการให้ประชาชน คนยากจนได้บริโภคสินค้าและบริการในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิต โดยรัฐให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิต สินค้าและบริการ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องมีรายได้เพื่อการดำเนินกิจการดังกล่าว และภาษีอากรถือได้ว่าเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาล นอกจากนี้ ภาษีอากรยังเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ ให้เป็นธรรมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างอัตราภาษีแบบก้าวหน้า

3) การหารายได้ของรัฐเพื่อใช้ดำเนินนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ คือ การกำกับและควบคุมให้การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเป็นไปด้วยความราบรื่น โดยการพยายาม ควบคุมระดับการใช้จ่ายรวมของประเทศให้ได้สัดส่วนกับรายได้รวมของประเทศ ดังนั้น การใช้ภาษี อากรเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ควรจะเป็นไปในทางที่จะป้องกันมิให้เกิด ภาวะเงินเฟ้อหรือภาวะเงินฝืด

ปัจจุบันราชอาณาจักรไทยได้มีการนำมาตราทางเศรษฐศาสตร์ที่เน้นการสร้างแรงจูงใจ ให้ผู้ประกอบการหรือประชาชนลดการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม ลดการบริโภค ลดการทิ้งของเสีย และนำกลับมาใช้ใหม่ มาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ การนำมาตราทางเศรษฐศาสตร์มากำหนดมาตรการเกี่ยวกับราคา ภาษี ค่าธรรมเนียม อัตราดอกเบี้ย สินเชื่อ ค่าปรับ เงื่อนไขการมัดจำสินค้า การสร้างระบบตลาดของสิ่งแวดล้อม เพื่อเปลี่ยนแปลง พฤติกรรมของผู้ประกอบการและประชาชนในลักษณะที่เป็นการรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งในบทนี้ จะขอกล่าวถึงมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ 2 ประเภท คือ มาตรการทางด้านภาษีและค่าธรรมเนียม และค่าปรับ กล่าวคือ

#### 2.2.1.1 มาตรการทางด้านภาษี (Fiscal Instrument)<sup>19</sup>

มาตรการทางด้านภาษีในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการใช้เครื่องมือ ทางเศรษฐศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมาตรการ ทางด้านภาษีนี้นับเป็นวิธีการที่ทำให้ผู้ประกอบการหรือผู้ใช้ประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ตระหนักถึงต้นทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยการรวมต้นทุน ทางสิ่งแวดล้อมเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการผลิตสินค้า เช่น ภาษีบรรจุก๊าซ ภาษีสรรพสามิต ค่าภาคหลวง เป็นต้น นอกจากนี้มาตรการทางด้านภาษีอาจเป็นการกำหนดอัตรา ภาษีที่แตกต่างกันระหว่างสินค้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันได้

<sup>19</sup> เอกสารการสัมมนาวิชาการประจำปี 2547 เรื่อง เหลียวหลังแลหน้า : ยี่สิบปีเศรษฐกิจสังคมไทย , การจัดการสิ่งแวดล้อม : เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ โดยฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัย เพื่อการพัฒนาประเทศไทย ร่วมกับมูลนิธิชัยพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, น. 7.



### 2.2.1.2 ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ (Charge and Fine System)<sup>20</sup>

ค่าธรรมเนียมและค่าปรับในการจัดการสิ่งแวดล้อม สำหรับค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นการเรียกเก็บเงินจากการให้บริการที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บและกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ค่าธรรมเนียมการบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น ซึ่งอัตราค่าธรรมเนียมจะแตกต่างกันตามปริมาณและชนิดของมลพิษ การกำหนดค่าธรรมเนียมดังกล่าวเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษคำนึงถึงต้นทุนในการบำบัดและกำจัดและลดการก่อให้เกิดมลพิษเพื่อจะได้เสียค่าธรรมเนียมน้อยลง โดยรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นสามารถนำรายได้ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งแวดล้อมไปใช้ในการลงทุนเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อีกทางหนึ่ง สำหรับค่าปรับเป็นมาตรการในการดักเตือนผู้ประกอบการที่มีการฝ่าฝืนกฎ ข้อบังคับต่างๆ ที่ภาครัฐกำหนดไว้ ทั้งนี้ ค่าปรับควรกำหนดให้สูงกว่าค่าใช้จ่ายในการบำบัดของผู้ประกอบการ มิฉะนั้นอาจทำให้ผู้ประกอบการยินยอมที่จะชำระค่าปรับและปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมมากกว่าการจ่ายค่าบำบัดมลพิษที่ตนได้ก่อขึ้น

### 2.2.1.3 หลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดี

หลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดีตามทฤษฎีของ Adam Smith ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีที่ดี 4 ประการ ดังนี้<sup>21</sup>

- 1) ต้องให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี โดยจะต้องยึดหลักว่าผู้ที่มีรายได้มากกว่าควรเสียภาษีมาก คนมีรายได้น้อยควรเสียภาษีน้อยตามกำลังความสามารถในการชำระภาษีของแต่ละคน
- 2) ต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บให้รัดกุมและแน่นอน เช่น ผู้เสียภาษีจะต้องชำระภาษีเมื่อใด ถ้าผู้ใดละเลยหรือล่าช้าจะต้องได้รับโทษอย่างไร เป็นต้น
- 3) ต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียภาษีมากที่สุด เช่น กำหนดช่วงเวลาในการชำระภาษีให้นานพอสมควรเพื่อให้โอกาสแก่ผู้เสียภาษีและควรใช้วิธีการที่ง่ายไม่ยุ่งยากซับซ้อนเพื่อมิให้ผู้เสียภาษีเกิดความเบื่อหน่าย เป็นต้น
- 4) ต้องถือหลักจัดเก็บในอัตราที่ต่ำแต่เก็บได้มากและทั่วถึง ดีกว่าที่จะจัดเก็บในอัตราที่สูงแต่เก็บได้น้อย เนื่องจากเก็บแต่เฉพาะคนมีรายได้มาก อีกประการหนึ่ง คือ การเรียกเก็บในอัตราที่สูง ย่อมเป็นการยั่วยู่ให้ผู้เสียภาษีเกิดความรู้สึกเสียขายเงินและพยายามหลีกเลี่ยงภาษี

<sup>20</sup> เพิ่งอ้าง, น. 7-8.

<sup>21</sup> รายงานฉบับสมบูรณ์ การปรับปรุงวิธีการจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เกิดความเป็นธรรม โดยการใช้อยู่จัดจําทำรายงานภาษีซื้อและภาษีขายของภาษีมูลค่าเพิ่มด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดสรร, กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง, น. 3-1.

จากหลักการดังกล่าวข้างต้น กลุ่มนักวิชาการภาษีอากรได้ระบุว่า ภาษีอากรที่ดีควรมีลักษณะดังนี้<sup>22</sup>

1) มีความเป็นธรรม ประชาชนซึ่งมีหน้าที่ในการเสียภาษีอากรให้แก่รัฐบาล ต้องพิจารณาถึงความสามารถในการเสียภาษีอากรประกอบกับพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนแต่ละคนได้รับเนื่องจากการดูแลของรัฐบาล

2) มีความแน่นอนชัดเจน ประชาชนสามารถเข้าใจความหมายได้โดยง่าย เพื่อป้องกันมิให้เจ้าพนักงานใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ

3) มีความสะดวก วิธีการและกำหนดเวลาในการเสียภาษีอากรต้องคำนึงถึงความสะดวกของผู้เสียภาษีอากร

4) มีประสิทธิภาพ สามารถประหยัดรายจ่ายของผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรและผู้จัดเก็บภาษีอากรที่ทำให้จัดเก็บภาษีอากรได้มากโดยมีค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บที่น้อยที่สุด

5) มีความเป็นกลางทางเศรษฐกิจ การเก็บภาษีอากรต้องพยายามไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของกลไกการตลาด หรือมีผลกระทบที่น้อยที่สุด

6) อำนวยรายได้ สามารถจัดเก็บภาษีอากรได้เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการตามหน้าที่ของรัฐบาล

7) มีความยืดหยุ่น สามารถปรับปรุงเพิ่มหรือลดจำนวนภาษีอากรให้เหมาะสมกับสถานการณ์ได้อย่างสะดวกรวดเร็ว

### 2.2.2 หลักความเสมอภาคในทางกฎหมายภาษี

หลักความเสมอภาคหรือหลักความยุติธรรมในการเสียภาษีอากร หมายความว่าผู้เสียภาษีอากรทุกคนที่อยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน ควรจะเสียภาษีอากรเท่าเทียมกัน ซึ่งหลักความเสมอภาคหรือหลักความยุติธรรมในการเสียภาษีอากรนับเป็นหัวใจสำคัญของระบบภาษีอากรที่ดี กล่าวคือ มีการจัดเก็บภาษีอากรตามความสามารถของผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรเพื่อเป็นการสร้างความสมัครใจในการเสียภาษีอากร<sup>23</sup> เพราะหากมีการเก็บภาษีอากรอย่างไม่เป็นธรรมแล้ว อาจเกิดการหลบหลีกภาษีได้ แนวคิดเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในทางกฎหมายภาษีมียุทธฐานมาจากหลักความเป็นธรรมสัมบูรณ์ และหลักความเป็นธรรมสัมพัทธ์<sup>24</sup>

<sup>22</sup> ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร 2552, รวบรวมและเรียบเรียงโดย กลุ่มนักวิชาการภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2552), น.2.

<sup>23</sup> สาขาวิชากฎหมายภาษีอากร มหาวิทยาลัยรามคำแหง, “หลักความเป็นธรรม (Equity),” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2563, จาก เพจเฟซบุ๊กสาขาวิชากฎหมายภาษีอากร มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

<sup>24</sup> รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, *อ่างแล้ว เจริงรรถที่ 18*, น. 42-43.

1) หลักความเป็นธรรมสัมบูรณ์ (The Principle of Absolute Equity) ตามหลักนี้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรต้องเสียภาษีอากรคนละเท่าๆ กัน กล่าวคือ จำนวนภาษีที่ผู้เสียภาษีแต่ละคนจะต้องเสียจะเท่ากับรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาลหารด้วยจำนวนผู้เสียภาษีอากร แต่หลักการนี้มีข้อบกพร่องหลายประการ ได้แก่ การเสียภาษีตามหลักการนี้ไม่ได้คำนึงถึงความสามารถในเสียภาษี การเสียภาษีตามหลักการนี้อาจก่อให้เกิดหนี้ภาษีที่มีมูลค่าสูงกว่าเงินได้ของผู้เสียภาษี และทำให้ภาระภาษีของผู้มีเงินได้ต่ำสูงกว่าภาระภาษีของผู้มีเงินได้สูง

2) หลักความเป็นธรรมสัมพัทธ์ (The Principle of Relative Equity) ตามหลักการนี้ ผู้เสียภาษีควรจะเสียภาษีตามหลักความสามารถในการเสียภาษีและหลักผลประโยชน์ที่ได้

(2.1) หลักความสามารถในการเสียภาษี (The Ability-to-pay Principle) คือ ผู้มีความสามารถในการเสียภาษีอากรมากควรเสียภาษีอากรมากกว่าผู้มีความสามารถในการเสียภาษีอากรน้อยตามหลักความเป็นธรรมในแนวตั้ง (Vertical Equity) และผู้มีความสามารถในการเสียภาษีอากรเท่ากันควรเสียภาษีอากรเท่ากัน ตามหลักความเป็นธรรมในแนวนอน (Horizontal Equity)

(2.2) หลักผลประโยชน์ที่ได้ (The Benefit Principle) คือ ผู้บริโภคสินค้าและบริการที่ผลิตโดยรัฐ จะต้องจ่ายค่าสินค้าและบริการให้แก่รัฐในรูปแบบของภาษีอากร ทั้งนี้ ผู้ที่ได้ประโยชน์จากการบริโภคสินค้าและบริการที่ผลิตโดยรัฐมาก จะต้องเสียภาษีอากรให้แก่รัฐมากกว่าผู้ที่ได้ประโยชน์จากการบริโภคสินค้าและบริการน้อย

### 2.2.3 แนวคิดเกี่ยวกับรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจทางการคลัง

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินกิจการในหน้าที่ความรับผิดชอบให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ก็จะต้องมีงบประมาณมาใช้ในการดำเนินการ จึงมีความจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดหารายได้ กำหนดรายจ่าย มีการจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การทำบัญชี และการตรวจบัญชี เช่นเดียวกับการบริหารการคลังของรัฐ ดังนั้น การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การที่ท้องถิ่นมีระบบการจัดหารายได้และการจัดการรายจ่ายของตนเองเพื่อที่จะสามารถจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายหรือเกินขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นด้วยงบประมาณของตนเอง รัฐต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการให้เงินอุดหนุนตามความจำเป็น เพราะรัฐยังคงมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรวมของประเทศ<sup>25</sup>

<sup>25</sup> ปรีชา สุวรรณทัต, วิชาเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2555), น. 285-286.

การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) คือ การที่รัฐพยายามลดระดับการใช้อำนาจควบคุมจัดการงบประมาณและการตัดสินใจในทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับพื้นที่ เพื่อให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจบริหารจัดการทางการคลังและจัดสรรงบประมาณในรายละเอียด การกระจายอำนาจทางการคลังส่งผลให้รัฐมีบทบาทเพียงกำกับทิศทางนโยบาย ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในการตัดสินใจบริหารภารกิจและงบประมาณของตนเอง<sup>26</sup>

การกระจายอำนาจทางการคลังถือเป็นองค์ประกอบหลักของการกระจายอำนาจสามารถใช้เป็นดัชนีชี้วัดถึงระดับความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจของประเทศได้<sup>27</sup> ซึ่งการกระจายอำนาจทางการคลังมีหลายรูปแบบ ดังนี้<sup>28</sup>

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหารายได้ด้วยตนเองเพื่อใช้ในการจัดบริการสาธารณะ โดยการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการ
2. การร่วมมือทางการคลังหรือการร่วมมือในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ให้บริการ โดยผู้ให้บริการต้องมีส่วนร่วมในการจัดบริการ
3. การเพิ่มศักยภาพในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านมาตรการทางภาษี เช่น ภาษีทรัพย์สิน และมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้บริการ
4. การถ่ายโอนรายรับจากรัฐบาลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ในการจัดบริการสาธารณะ
5. การอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการจัดบริการสาธารณะได้

<sup>26</sup> รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย (Final Report), “โครงการติดตามประเมินผลการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11,” ภายใต้โครงการพัฒนาขีดความสามารถดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจของส่วนราชการและภาคประชาชน, โดยศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. 10.

<sup>27</sup> สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และคณะ, ในชุดหนังสือการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย “การปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น,” ของดวงมณี เลาวกุล, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปฏิรูป (สปร.), 2555), น. 10-11.

<sup>28</sup> เพิ่งอ้าง, น. 12-13.

### 2.2.3.1 การมีรายได้เป็นของตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>29</sup>

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีทรัพยากรทางการเงินเป็นของตนเอง เพื่อขับเคลื่อนภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีรายได้ของตนเองที่มากพอในการดำเนินกิจการดังกล่าว เพราะหากไม่มีแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มากเพียงพอแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพึ่งพารายได้จากรัฐบาลกลางก็จะทำให้ไม่สามารถมีอิสระทางการคลังของตนเองและไม่สามารถมีอิสระในการตัดสินใจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ซึ่งความจำเป็นในการมีรายได้เป็นของตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังนี้

(1) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบในการควบคุมดูแลภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น กล่าวคือ รายได้ที่นำมาสนับสนุนการใช้จ่ายตามภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเกิดจากภายในท้องถิ่นให้ได้มากที่สุดเพื่อเป็นการสะท้อนความต้องการหรือผลประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่ได้รับ ในขณะที่เดียวกันการจัดเก็บรายได้เองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นการสะท้อนความสามารถในการบริหารจัดการรายได้จากในพื้นที่ ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระและมีความสามารถในการควบคุมการใช้จ่ายที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(2) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีอำนาจในการหารายได้ด้วยตนเอง ซึ่งทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของตนเองและพึ่งตนเองทางการคลังมากขึ้นเป็นการลดความสำคัญของการรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางลง

(3) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำงบประมาณและการให้บริการสาธารณะที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และเงื่อนไขทางการเมืองของแต่ละท้องถิ่น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความพึงพอใจของประชาชนในท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น โดยงบประมาณทั้งรายจ่ายและรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกัน และต้องไม่กำหนดรายจ่ายที่เกินตัว ในขณะที่เดียวกันการจัดหารายรับต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นด้วย เพื่อมิให้เกิดปัญหาทางการเมืองขึ้นในพื้นที่

(4) ทำให้วินัยของการบริหารจัดการทางด้านรายรับของท้องถิ่นและระบบการให้บริการมีประสิทธิภาพมากขึ้น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการสร้างระบบฐานข้อมูลงบประมาณของท้องถิ่น เพื่อใช้ในการตัดสินใจในโครงการลงทุนด้านบริการสาธารณะ

<sup>29</sup> เห่งอ้าง, น. 55-58.

ในพื้นที่ได้ถูกต้องและดียิ่งขึ้น นอกจากนั้น การกำหนดแหล่งรายรับที่ชัดเจนยังช่วยสร้างความตระหนักถึงขีดความสามารถในการแสวงหารายรับที่เพียงพอต่อการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งพาตนเองในด้านรายรับมากยิ่งขึ้น

### 2.2.3.2 ประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนด และแบ่งว่ารายได้ประเภทใดบ้างที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของกฎหมาย โดยการกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญตามโครงสร้างพื้นฐาน โครงสร้างทางเศรษฐกิจ อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนปัจจัยทางด้านการบริหารและการเมือง

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้<sup>30</sup>

1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง แบ่งได้เป็น 2 ประเภทย่อย คือ รายได้จากภาษีอากร และรายได้ที่มีไขภาษีอากร

1.1 รายได้จากภาษีอากร คือ ภาษีอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง เป็นภาษีอากรที่จัดเก็บจากประชาชนผู้เสียภาษีในพื้นที่ โดยรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนด ประเภทและอัตราภาษี และจะใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทและทุกขนาดพื้นที่ ซึ่งพิจารณาจากหลักสำคัญ 2 ประการ<sup>31</sup> ดังนี้

ก. ภาษีที่เก็บตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ กล่าวคือ ประชาชนผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการใช้บริการสาธารณะก็ควรจะต้องเป็นผู้เสียภาษีอากรเพื่อนำมาใช้ผลิตบริการสาธารณะนั้น ซึ่งเท่ากับว่าประชาชนเป็นผู้จ่ายเงินเพื่อซื้อบริการสาธารณะ

ข. พิจารณาถึงความสามารถหรือความพยายามในการจัดเก็บภาษี กล่าวคือ รายได้ของภาษีอากรบางประเภทนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับฐานและอัตราภาษีแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความสามารถหรือความพยายามในการจัดเก็บภาษีอากรด้วย โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากกว่ารัฐบาล ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้เสียภาษีจึงมีความสนใจในการเสียภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าให้แก่รัฐบาล

<sup>30</sup> เฟิงฮ้าง, น. 65-67.

<sup>31</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : ดวงกมล, 2522), น. 27-31.



รายได้จากภาษีอากร<sup>32</sup>

- ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง คือ ภาษีที่จัดเก็บตามมูลค่าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่ในครอบครอง โดยจะทำการจัดเก็บเป็นรายปี โดยแบ่งทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีที่ดินออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ที่อยู่อาศัย เกษตรกรรม ที่ที่ไม่ใช่เกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย และที่รกร้างว่างเปล่า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างปี พ.ศ. 2562 โดยภาษีประเภทนี้นำมาใช้ทดแทนการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่<sup>33</sup>

- ภาษีป้าย คือ ภาษีที่จัดเก็บจากป้ายที่แสดงชื่อ ยี่ห้อหรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ไม่ว่าจะแสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใดๆ ด้วยตัวอักษร ภาพหรือเครื่องหมายอื่น เขียนแกะสลัก จารึก หรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น ซึ่งผู้มีหน้าที่เสียภาษี คือ เจ้าของป้าย ในกรณีที่ไม่สามารถหาเจ้าของป้ายได้ ให้ผู้ที่ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่ป้ายนั้นตั้งหรือแสดงอยู่เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี

- ภาษีฆ่าสัตว์ คือ ภาษีที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 รวมถึงรายได้อื่นที่เกิดจากการฆ่าสัตว์ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต

- ภาษีสรรพสามิต คือ เงินอากรรังนกอีแอ่นที่เป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น โดยเก็บจากผู้ซึ่งได้รับสัมปทานรังนกอีแอ่นชนิดที่ใช้กินรังในเขตจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดพัทลุง จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดพังงา จังหวัดสตูล และจังหวัดตราด ซึ่งมีรังนกอยู่ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

- ภาษีท้องถิ่นจากยาสูบ น้ำมันและโรงแรม คือ ภาษีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการค้าในเขตจังหวัดได้<sup>34</sup>

<sup>32</sup> คุชฎี สุวัฒน์ชยากร, รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2551), น. 42-54.

<sup>33</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, “สรุปคำถาม – คำตอบเกี่ยวกับพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง,” พ.ศ. 2562, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2563, จาก <http://www.dla.go.th>

<sup>34</sup> เป็นรายได้เฉพาะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น ยกเว้นภาษีโรงแรมที่กรุงเทพมหานครสามารถจัดเก็บได้

## 1.2 รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร<sup>35</sup>

- ค่าธรรมเนียม คือ เงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บจากประชาชนที่ได้รับบริการหรือได้ประโยชน์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ เป็นต้น

- ค่าปรับ เป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่งที่เปรียบเทียบปรับจากผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือกฎหมายที่ให้ท้องถิ่นต้องอนุวัตตามกฎหมายนั้น เช่น ค่าปรับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เป็นต้น

- ใบอนุญาต คือ เงินที่เรียกเก็บจากผู้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กิจการที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย หรือกิจการที่เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชน เช่น ใบอนุญาตการรับเก็บขนสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจด้วยการคิดค่าบริการ เป็นต้น

- รายได้จากทรัพย์สิน คือ รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ค่าเช่าที่ดิน ตลาด และดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เป็นต้น

- รายได้จากสาธารณูปโภคหรือการพาณิชย์ คือ รายได้ที่เกิดจากกฎหมายเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประกอบกิจการสาธารณูปโภค หรือการพาณิชย์ได้ เช่น การประปา สถานขนานูบาล โรงแรม และแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น

- เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ คือ เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ประโยชน์หรือหาประโยชน์ได้

## 2. รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ<sup>36</sup>

(1) ลักษณะที่กฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติกำหนดอัตราภาษีเพื่อเรียกเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ลักษณะที่กฎหมายกำหนดไว้ให้หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นตามอัตราที่กำหนดเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดเก็บภาษีประเภทนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีนั้นๆ จัดเก็บแทน โดยให้หักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บได้ตามอัตราที่กฎหมายกำหนด

<sup>35</sup> คุยฎี สุวัตติตยกร, *อ้างแล้ว เจริงรรถที่ 32*, น. 78-83.

<sup>36</sup> คุยฎี สุวัตติตยกร, *อ้างแล้ว เจริงรรถที่ 32*, น. 61-69.



รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้

- ภาษีมูลค่าเพิ่ม คือ ภาษีที่จัดเก็บจากผู้ประกอบการจดทะเบียนหรือผู้นำเข้าจากการขายสินค้าหรือ การให้บริการ และการนำเข้าสินค้า หรือบริการทั่วไปจากต่างประเทศ โดยกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่กรมสรรพากรเรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรในอัตรา 1 ใน 9 หรือร้อยละ 0.7

- ภาษีธุรกิจเฉพาะ คือ ภาษีที่จัดเก็บจากผู้ประกอบการกิจการ ประเภท การธนาคาร ธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ธุรกิจประกันภัย ธุรกิจประกันชีวิต การรับจำนำ การประกอบกิจการเยี่ยงธนาคารพาณิชย์ การขายอสังหาริมทรัพย์ และการขายหลักทรัพย์ โดยกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติของตนเรียกเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มขึ้นจากอัตราที่กำหนดตามประมวลรัษฎากรได้ไม่เกินร้อยละ 10

- ภาษีสุรา คือ ภาษีที่จัดเก็บจากผู้รับใบอนุญาตทำสุรา นอกจากใช้ในบ้านเรือน และผู้นำเข้าสุราเข้ามาในราชอาณาจักร โดยภาษีสุราที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อหักค่าใช้จ่ายตามกฎหมายแล้ว ให้ส่งเงินที่เหลือให้แก่กระทรวงมหาดไทยเพื่อจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ตามสัดส่วนประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในวันสิ้นปีงบประมาณก่อนปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว

- ภาษีสรรพสามิต คือ ภาษีที่จัดเก็บจากสินค้า ประเภทซีเมนต์ น้ำมัน และผลิตภัณฑ์น้ำมัน เครื่องใช้ไฟฟ้า และเครื่องดื่ม เป็นต้น โดยภาษีสรรพสามิตที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อหักค่าใช้จ่ายตามกฎหมายแล้ว ให้ส่งเงินที่เหลือให้แก่กระทรวงมหาดไทยเพื่อจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ตามสัดส่วนประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในวันสิ้นปีงบประมาณก่อนปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว

- ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน คือ รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วมอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจำนวน ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ได้กำหนดให้องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่ได้รับการจัดสรรภาษีประเภทนี้

- ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ คือ เงินค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ตามกฎหมายที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดที่จัดเก็บในเขตเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ไม่เต็มพื้นที่จังหวัดใด ให้กรมที่ดินนำเสนอเป็นรายได้ของให้แก่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ไม่เต็มพื้นที่จังหวัดนั้น

- ภาษีการพนัน คือ ภาษีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตในการเล่นการพนันบางประเภท ตามที่อยู่ในบัญชี ข. ต้องเสีย โดยรัฐเป็นผู้จัดเก็บแล้วแบ่งรายได้ให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

- ค่าภาคหลวงแร่ คือ ภาษีที่รัฐเรียกเก็บจากผู้ประกอบกิจการเหมืองแร่ โดยรัฐเป็นผู้จัดเก็บแล้วแบ่งรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

- ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม คือ ภาษีที่รัฐเรียกเก็บจากผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียม โดยรัฐเป็นผู้จัดเก็บแล้วแบ่งรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

- อื่นๆ<sup>37</sup>

### 3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้

- ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 คือ ภาษีที่รัฐต้องจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทรวมกันไม่เกินร้อยละ 30 ของรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มที่เป็นรายได้ของรัฐ นอกเหนือจากภาษีมูลค่าเพิ่มที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดข้อบัญญัติของตนจัดเก็บเพิ่มตามที่ได้กล่าวมาแล้ว<sup>38</sup>

### 4. เงินอุดหนุน แบ่งได้เป็น เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ<sup>39</sup>

(1) เงินอุดหนุนทั่วไป เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางตั้งจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน เพื่อช่วยพยุงฐานะรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพียงพอต่อการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่น

(2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินอุดหนุนที่มีเงื่อนไขเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และวิธีการใช้จ่ายไว้แน่นอน ชัดเจนและตายตัว การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมักเป็นโครงการลงทุน ซึ่งมักเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวมิใช่กิจกรรมที่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

<sup>37</sup> รวมรายได้ตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ค่าภาคหลวงป่าไม้ ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล และอาชญาบัตรประมง

<sup>38</sup> คุยฎี สุวัฒน์วิทยากร, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 32, น. 75.

<sup>39</sup> คุยฎี สุวัฒน์วิทยากร, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 32, น. 84-85.

## 2.3 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>40</sup>

สำหรับราชอาณาจักรไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังมีความไม่ตรงกันอยู่มากในบรรดาผู้ที่เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานภาครัฐผู้มีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในราชอาณาจักรไทย ปัญหาดังกล่าวนับเป็นปัญหาพื้นฐานประการหนึ่งที่สำคัญซึ่งเป็นเครื่องขัดขวางความเจริญเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่ทำให้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาเกิดการแทรกแซงจากภาครัฐซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลางหลายเรื่อง จนทำให้การกำกับดูแลกลายเป็นการควบคุมดูแลไปโดยปริยาย ในความเข้าใจของหน่วยงานรัฐส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาประเภทหนึ่ง หนึ่งๆ ที่มีใช้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามทฤษฎีกฎหมายมหาชนนั้นถือว่าเป็นองค์กรกระจายอำนาจประเภทหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะสำคัญของระบบความสัมพันธ์กับรัฐในรูปของการกำกับดูแล มิใช่การบังคับบัญชาที่เป็นลักษณะของการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาต่อหน่วยงานผู้ใต้บังคับบัญชาภายในหน่วยงานเดียวกัน ต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นหน่วยงานที่มีความอิสระเป็นนิติบุคคลแยกเป็นเอกเทศจากส่วนกลาง

### 2.3.1 ที่มาของทฤษฎีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รากฐานทฤษฎีของการกำกับดูแลนั้นมีที่มาจากลักษณะเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นองค์กรกระจายอำนาจประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ (Décentralisation territoriale) นอกเหนือจากองค์กรกระจายอำนาจโดยการบริการหรือทางเทคนิค (Décentralisation par service ou technique) โดยผลของการเป็นองค์กรกระจายอำนาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะทางธรรมชาติขององค์กร ดังต่อไปนี้

- 1) มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน
- 2) มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน
- 3) มีองค์กรเป็นของตนเอง
- 4) มีภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของตนเอง
- 5) มีการกำกับดูแล

<sup>40</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, “รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยรูปแบบและแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น,” (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น. 8-18.

### 2.3.2 องค์ประกอบของการกำกับดูแล

การกำกับดูแลตามทฤษฎีกฎหมายมหาชนนั้น มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1) การกำกับดูแลต้องกระทำโดยราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

การกำกับดูแลมิใช่การควบคุมโดยองค์กรนิติบัญญัติหรือองค์กรตุลาการ หากแต่เป็นการกำกับดูแลโดยองค์กรฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องกระทำโดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งจะมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าองค์กรใดจะทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล

2) การกำกับดูแลเป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย

การควบคุมตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่เข้มงวดจนทำลายความเป็นอิสระของท้องถิ่น การกำกับดูแลจึงมีหลักที่สำคัญว่าจะมีการกำกับดูแลได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น ดังที่มีวลีซึ่งเป็นหลักกฎหมายของการกำกับดูแลที่กล่าวกันมานานแล้วว่า “ไม่มีการกำกับดูแลโดยปราศจากตัวบทกฎหมายและไม่มีการกำกับดูแลที่เกินเลยไปจากตัวบทกฎหมาย” และองค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลจะต้องใช้อำนาจกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นโดยมีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ไม่มีอำนาจควบคุมในส่วนที่เป็นการใช้ดุลพินิจในเรื่องความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสม ซึ่งจะกลายเป็นเรื่องของอำนาจบังคับบัญชาไป อย่างไรก็ตามการควบคุมการใช้ดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังปรากฏให้เห็นบ้าง ซึ่งกรณีดังกล่าวถือเป็นกรณียกเว้นจะกระทำได้เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นพิเศษเท่านั้น

3) การกำกับดูแลเป็นการควบคุมตรวจสอบเหนือองค์กรและการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่สภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่นมีอยู่หลายวิธี เช่น การยุบสภาท้องถิ่น การถอดถอนฝ่ายบริหารท้องถิ่น เป็นต้น การกำกับดูแลเหนือองค์กรเป็นการตรวจสอบคุณสมบัติและความประพฤติของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งตรวจสอบความประพฤติที่อาจส่งผลกระทบต่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความเสียหายด้วย ส่วนการกำกับดูแลการกระทำจะเป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีอยู่หลายลักษณะด้วยกัน เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง กฎ รวมถึงมติของสภาท้องถิ่นที่มีผลต่อบุคคลภายนอก การกำกับดูแลการกระทำอาจเป็นการกำกับดูแลก่อนการกระทำมีผล กล่าวคือ การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีผลจนกว่าผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลจะให้ความเห็นชอบ หรืออาจเป็นการกำกับดูแลหลังการกระทำมีผล

ซึ่งเป็นกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลเกิดขึ้นแล้ว แต่ต่อมาผู้มีอำนาจกำกับดูแลพบความไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ใช้อำนาจเพิกถอนการกระทำดังกล่าว

จากการที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ฯ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 มีพระราชดำริในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. (รัตนโกสินทร์ศก) ที่ 116 ขึ้น และได้เริ่มทำการทดลองศึกษาขึ้นในกรุงเทพมหานคร ซึ่งสุขาภิบาลในชั้นต้นนี้มีหน้าที่ทำลายขยะมูลฝอย จัดเก็บอุจจาระและปัสสาวะของประชาชนทั่วไป การขนย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งรำคาญ แต่เนื่องจากการบริหารงานทั้งหมดเป็นการดำเนินการโดยข้าราชการและใช้งบประมาณจากส่วนกลาง ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมแต่อย่างใด จึงยังไม่ถือว่าเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาเมื่อครั้งที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ฯ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เสด็จประพาสนครเชียงใหม่ (ปัจจุบันคืออำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ) เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม ร.ศ. 124 ทรงทอดพระเนตรเห็นสภาพตลาดเมืองนครเชียงใหม่สกปรกมาก และทรงมีพระราชดำริสในที่ประชุมเสนาบดีว่า “โสโครกเหมือนกับตลาดทำจีน” (ตลาดท่าฉลอม) จากพระราชดำริดังกล่าวของพระองค์ท่าน ถือเป็นจุดในการพัฒนาจนก่อกำเนิดสุขาภิบาลแห่งแรกของราชอาณาจักรไทย และมีการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองเรื่อยมาจนมีการบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

## 2.4 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นปัญหาสำคัญของชุมชนทุกระดับที่มีมาอย่างยาวนาน และมีแนวโน้มจะมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นทุกปี สาเหตุมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การขยายตัวของชุมชน การอุปโภคบริโภคสินค้าและบริการที่มีบรรจุภัณฑ์ประเภทพลาสติกที่ย่อยสลายยาก ซึ่งนับจนถึงปัจจุบันนี้ยังคงมีการแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวกันอย่างจริงจัง จึงจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้ชัดเจน ดังนี้

### 2.4.1 ความหมายของสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ให้คำนิยามคำว่า “สิ่งปฏิกูล” หมายความว่า อุจจาระหรือปัสสาวะ รวมตลอดถึงวัตถุอื่นใดซึ่งเป็นของโสโครก หรือมีกลิ่นเหม็น คำว่า “มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ภาชนะบรรจุสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ให้คำนิยามคำว่า “สิ่งปฏิกูล” หมายความว่า อุจจาระหรือปัสสาวะ และหมายความรวมถึงสิ่งอื่นใด ซึ่งเป็นสิ่งโสโครกหรือมีกลิ่นเหม็น คำว่า “มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ซากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษ หรืออันตรายจากชุมชน

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ไม่ได้ให้คำนิยามของคำว่า “สิ่งปฏิกูลและมูลฝอย” ไว้โดยเฉพาะ แต่ให้ไว้ในคำนิยามของคำว่า “ของเสีย” หมายความว่า ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้นที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2556 ให้คำนิยามของคำว่า “สิ่งปฏิกูล” หมายความว่า สิ่งสกปรกน่ารังเกียจ เช่น ขยะเป็นสิ่งปฏิกูล คำว่า “มูลฝอย” หมายความว่า เศษสิ่งของที่ทิ้งแล้ว หยากเชื้อ กุมฝอย

กองอนามัยสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข ให้คำนิยามของคำว่า “สิ่งปฏิกูลและมูลฝอย” ไว้ในคำนิยามของคำว่า “ขยะ” หมายความว่า เศษสิ่งของเหลือใช้ หรือของที่ใช้แล้ว ทั้งในรูปของอินทรีย์สาร และอนินทรีย์สาร รวมถึงสิ่งปฏิกูล สิ่งสกปรกโสโครก และสิ่งที่มีกลิ่นเหม็น<sup>41</sup>

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้คำนิยามของคำว่า “สิ่งปฏิกูล” หมายความว่า สิ่งสกปรก ของสกปรก ของเน่าเปื่อย อุจจาระหรือปัสสาวะ และหมายความรวมถึงสิ่งอื่นใด ซึ่งเป็นสิ่งโสโครกหรือมีกลิ่นเหม็น คำว่า “ขยะมูลฝอย” หมายความว่า สิ่งเหลือใช้และสิ่งปฏิกูลที่อยู่ในรูปของแข็ง ซึ่งเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์และสัตว์ ทั้งจากการบริโภค การผลิต การขบถาย การดำรงชีวิตและอื่นๆ

#### 2.4.2 ลักษณะของสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

การแก้ไขปัญหาล้างสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้เป็นผลสำเร็จ นั้น จำเป็นที่จะต้องเข้าใจลักษณะของสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้ชัดเจน โดยได้มีการจำแนกลักษณะของสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไว้แล้ว ดังนี้

<sup>41</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2547), น.379.



#### 2.4.2.1 ลักษณะของสิ่งปฏิภูล<sup>42</sup>

สิ่งปฏิภูล ได้แก่ อุจจาระและปัสสาวะซึ่งเป็นกากอาหารที่เหลือจากการย่อยของร่างกาย และถูกขับถ่ายออกจากร่างกายของมนุษย์ มีองค์ประกอบส่วนใหญ่ คือ น้ำและสารอินทรีย์ โดยในอุจจาระมีสารอินทรีย์อยู่ประมาณร้อยละ 20 และในปัสสาวะมีสารอินทรีย์อยู่ประมาณร้อยละ 2.5 นอกจากนี้สิ่งปฏิภูลยังมีไนโตรเจน ฟอสฟอรัส โบตาสเซียมและสารอนินทรีย์อื่นๆ ประปนอยู่เล็กน้อย องค์ประกอบของสิ่งปฏิภูลเหล่านี้มีศักยภาพในการนำไปใช้ประโยชน์ เช่น การทำปุ๋ยหมักและการผลิตก๊าซชีวภาพ<sup>43</sup> ทั้งนี้ ปริมาณและองค์ประกอบของสิ่งปฏิภูลที่บุคคลแต่ละคนขับถ่ายมาในแต่ละวันนั้นจะมีความแตกต่างกันไปตามสภาพความเป็นอยู่ของแต่ละท้องถิ่น หรือแต่ละเชื้อชาติ ซึ่งองค์การอนามัยโลกได้ทำการสำรวจพบว่า ชาวเอเชียขับถ่ายอุจจาระประมาณ 200-400 กรัม/คน/วัน (น้ำหนักเปียก) ส่วนชาวยุโรปและอเมริกาขับถ่ายอุจจาระประมาณ 100-150 กรัม/คน/วัน (น้ำหนักเปียก) ปริมาณที่แตกต่างกันนี้ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยไม่ว่าจะเป็น สภาพภูมิอากาศ สภาพภูมิประเทศ ลักษณะอาหาร และภาวะทางสรีระศาสตร์ เป็นต้น<sup>44</sup>

#### 2.4.2.2 ลักษณะของมูลฝอย

การทราบลักษณะและปริมาณของมูลฝอยมีความสำคัญต่อการจัดการมูลฝอยอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจพิจารณามูลฝอยได้จากลักษณะทางกายภาพ เช่น กระดาษ ไม้ โลหะ เป็นต้น ลักษณะทางเคมี เช่น ปริมาณความชื้น ปริมาณองค์ประกอบหลักของมูลฝอย และสารปนเปื้อนอื่น หรือลักษณะทางชีวภาพ เช่น ลักษณะของจุลินทรีย์ในมูลฝอย เป็นต้น ซึ่งมูลฝอยสามารถจำแนกตามคุณลักษณะและองค์ประกอบ ดังนี้<sup>45</sup>

1) จำแนกตามลักษณะทางกายภาพ เป็นการจำแนกตามลักษณะที่ปรากฏ และมองเห็นได้จากภายนอก

(1.1) ขยะเปียก (Garbage) เป็นขยะมูลฝอยที่มีความชื้นสูงสามารถย่อยสลายได้ง่ายโดยกระบวนการทางชีวภาพ เช่น เศษอาหาร เศษผักผลไม้จากครัวเรือน เป็นต้น ดังนั้นจึงต้องทำการเก็บขนและนำไปกำจัดทำลายอย่างรวดเร็วเพื่อป้องกันกลิ่นเหม็นจากการเน่าเสีย

<sup>42</sup> พัฒนา มูลพฤกษ์, อนามัยสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : ชิกม่าดีไซน์ กราฟฟิค, 2546), น. 171.

<sup>43</sup> ศูนย์ รัฐเมือง สุรนันทา เลวัญศิริ และกรรณิการ์ ชูเกียรติวัฒนา. “การผลิตก๊าซชีวภาพจากสิ่งปฏิภูล.” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2563, จาก [http://journal.msu.ac.th/upload/journal\\_file/jfile\\_no43\\_88926.pdf](http://journal.msu.ac.th/upload/journal_file/jfile_no43_88926.pdf)

<sup>44</sup> สุภรณ์ศิริ โสภณนา, การจัดการของเสียชุมชน, (ตำราสำหรับการเรียนรายวิชาการจัดการของเสียชุมชน สาขาวิชาวิทยาศาสตร์ทั่วไป หลักสูตรการศึกษาระดับบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2548), น.105-106.

<sup>45</sup> อรพิน ต๊ะปิ่นตา ในหนังสือของไพบุลย์ แจ่มพงษ์ และศิวพันธุ์ ชูอินทร์, การจัดการขยะมูลฝอย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560), น. 9-11.



(1.2) ขยะแห้ง (Refuse) คือ มูลฝอยที่มีความชื้นอยู่น้อยย่อยสลายด้วยกระบวนการทางชีวภาพได้ยาก เช่น เศษไม้ เศษกระดาษ เศษแก้ว เศษพลาสติก กระป๋องโลหะ เป็นต้น

(1.3) ขี้เถ้า (Ash) เป็นสิ่งที่เหลือจากการเผาไหม้สารเชื้อเพลิงประเภทฟืน หรือถ่านหินที่ให้พลังงานความร้อนทั้งในอาคาร โรงงาน หรือบ้านพักอาศัย

(1.4) มูลฝอยจากการก่อสร้าง (Construction Refuse) คือ ขยะมูลฝอยที่เกิดจากการก่อสร้างหรือรื้อถอนอาคาร ถนน เช่น เศษอิฐ ปูน ทราย หิน กระเบื้อง เป็นต้น

(1.5) ซากสัตว์ (Dead Animal) ได้แก่ ซากสัตว์ที่เกิดขึ้นในชุมชน หรือจากภาคเกษตรกรรมที่ตายลงหรือเกิดโรคระบาด และจากภาคอุตสาหกรรม เช่น เศษชิ้นส่วนของสัตว์ที่เหลือจากโรงงานผลิตอาหารกระป๋อง

(1.6) ตะกอนจากระบบบำบัดน้ำเสีย (Sludge) คือ กากตะกอนที่เกิดจากการบำบัดน้ำเสียภายในชุมชนหรือภายในโรงงาน มีทั้งที่สามารถย่อยสลายได้และย่อยสลายไม่ได้ด้วยกระบวนการทางชีวภาพ กากตะกอนเหล่านี้หากปล่อยทิ้งไว้โดยไม่กำจัดอาจชะล้างลงสู่แหล่งน้ำหรือไหลลงสู่ชั้นน้ำใต้ดินได้

(1.7) ซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (Waste from Electric and Electronic Equipment : WEEE) คือ ขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นจากภาคธุรกิจซึ่งผลิตสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ออกมาจำหน่าย และเมื่อผลิตภัณฑ์เหล่านี้เสื่อมสภาพหรือหมดอายุการใช้งานก็จะกลายเป็นขยะที่ต้องนำไปทำลาย เช่น เครื่องปรับอากาศ เครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องรับโทรทัศน์ เป็นต้น

2) จำแนกตามองค์ประกอบ เป็นการจำแนกตามลักษณะของมูลฝอย ว่าประกอบไปด้วยวัสดุใดบ้าง และสามารถนำกลับมาใช้ได้ใหม่หรือไม่ ดังนี้

(2.1) มูลฝอยอินทรีย์ (Organic Waste) คือ ขยะมูลฝอยที่สามารถย่อยสลายด้วยกระบวนการทางชีวภาพโดยมีจุลินทรีย์ทำหน้าที่ในการย่อยสลาย เช่น เศษอาหาร เศษพืชผักและผลไม้ ซากสัตว์และมูลสัตว์ต่างๆ ซึ่งขยะมูลฝอยประเภทนี้สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้อีกในรูปแบบการทำปุ๋ยหมัก

(2.2) มูลฝอยที่นำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ (Recycle Waste) คือ ขยะมูลฝอยที่สามารถนำกลับมาแปรรูปเพื่อใช้ประโยชน์ได้อีก เช่น แก้ว กระดาษ พลาสติก อีกทั้ง เมื่อนำมาทำการคัดแยกผ่านกระบวนการแปรรูปแล้วสามารถนำมาเป็นวัตถุดิบเพื่อใช้ผลิตสินค้า หรือนำมาใช้เป็นส่วนผสมกับวัตถุดิบใหม่เพื่อลดปริมาณการใช้ทรัพยากรธรรมชาติได้

(2.3) มูลฝอยที่นำกลับมาใช้ประโยชน์ไม่ได้ (Nonrecycle Waste) คือ ขยะมูลฝอยที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้อีก จึงต้องนำไปฝังกลบทำลายยังสถานที่ฝังกลบเท่านั้น เช่น เศษอิฐ เศษปูน ส่วนของผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์บางชนิด

(2.4) มูลฝอยติดเชื้อ (Infectious Waste) คือ มูลฝอยที่มีเชื้อโรคปนเปื้อนอยู่และทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ได้ เช่น สำลี เข็มฉีดยา และผ้าพันแผล เป็นต้น

จากการจำแนกมูลฝอยตามคุณลักษณะและองค์ประกอบของมูลฝอย จึงสามารถสรุปได้ว่า ประเภทของมูลฝอยมี 4 ประเภท ดังนี้<sup>46</sup>

1. มูลฝอยที่สามารถย่อยสลายได้ (Compostable Waste) คือ มูลฝอยที่สามารถย่อยสลายได้ภายในเวลาอันรวดเร็วผ่านทางกระบวนการทางชีวภาพ และพบได้มากที่สุด ปริมาณร้อยละ 64 ของปริมาณมูลฝอยทั้งหมดในถังขยะ ซึ่งมูลฝอยประเภทนี้จะมียังมีองค์ประกอบหลักคือสารอินทรีย์ บางครั้งเรียกว่า “Organic Waste” บางครั้งเรียกว่า “ขยะเปียก (Garbage)” เช่น เศษอาหาร เศษพืชผักผลไม้ และเหมาะสำหรับการกำจัดโดยนำไปทำเป็นปุ๋ยหมัก

2. มูลฝอยที่นำมาใช้ประโยชน์ได้หรือเรียกอีกอย่างว่า ขยะรีไซเคิล (Recycle Waste) คือ มูลฝอยที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อีกโดยการแปรรูป เช่น พลาสติก กระจก เครื่องดื่ม แก้ว กระดาษ เป็นต้น และมูลฝอยประเภทนี้พบได้มากที่สุดเป็นอันดับสองรองมาจากมูลฝอยที่ย่อยสลายได้ ในปริมาณร้อยละ 30 ของปริมาณมูลฝอยทั้งหมดในถังขยะ

3. มูลฝอยทั่วไป (General Waste) คือ มูลฝอยที่ย่อยสลายทางชีวภาพได้ยากหรือใช้เวลาในการย่อยสลายเป็นเวลานาน และไม่คุ้มค่าที่จะนำกลับมาใช้ซ้ำหรือใช้ประโยชน์ใหม่ เช่น ถุงพลาสติก พลาสติกบรรจุภัณฑ์ต่างๆ กล่องโฟม และมูลฝอยประเภทนี้พบมากที่สุด ปริมาณร้อยละ 3 ของปริมาณมูลฝอยทั้งหมดในถังขยะ

4. มูลฝอยอันตราย (Hazardous Waste) คือ มูลฝอยที่มีองค์ประกอบหรือปนเปื้อนอันตรายต่างๆ ได้แก่ วัตถุระเบิด วัตถุไวไฟ วัตถุออกซิไดซ์ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ก่อให้เกิดโรค วัตถุแก๊สไวไฟ วัตถุกัดกร่อน วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง วัตถุอย่างอื่นประเภทเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่สิ่งแวดล้อม

#### 2.4.3 การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ ดังนี้

<sup>46</sup> เห่งอ้าง, น. 12-13.

### 2.4.3.1 การจัดการสิ่งปฏิกูล

การจัดการสิ่งปฏิกูลครอบคลุมกระบวนการตั้งแต่การเก็บรวบรวมสิ่งปฏิกูล ได้แก่ ขั้นตอนการเก็บรวบรวม การขนส่งและทำการปรับปรุงสิ่งปฏิกูลหรือการทำให้สิ่งปฏิกูลมีสภาพปราศจากอันตรายหรือปราศจากความเสี่ยงต่อการเกิดโรคหรือเป็นที่น่ารังเกียจ โดยการจัดการสิ่งปฏิกูลควรทำแบบครบวงจรตั้งแต่การสร้างส้วมที่ถูกสุขลักษณะ เพราะส้วมเป็นที่รองรับและรวบรวมสิ่งปฏิกูล การเก็บขนสิ่งปฏิกูล การกำจัดสิ่งปฏิกูล และการนำสิ่งปฏิกูลไปใช้ประโยชน์อย่างปลอดภัย<sup>47</sup> เนื่องจากสิ่งปฏิกูลมีเชื้อโรคปะปนอยู่ทำให้เกิดโรคได้หลายชนิด เช่น โรคพยาธิปากขอ อหิวาตกโรค ท้องร่วง บิด เป็นต้น โดยการจัดการสิ่งปฏิกูลมีข้อกำหนดที่สำคัญ ดังนี้<sup>48</sup>

- 1) ไม่ทำให้ปนเปื้อนสู่สิ่งแวดล้อม ทั้งดิน น้ำผิวดิน น้ำใต้ดิน และอากาศ
- 2) ต้องมีการป้องกันแมลงและสัตว์พาหะนำโรค
- 3) ต้องมีการป้องกันกลิ่นและความน่ารังเกียจ
- 4) ไม่ใช้ประโยชน์จากสิ่งปฏิกูลที่ย่อยสลายไม่สมบูรณ์

การกำจัดสิ่งปฏิกูล หมายถึง ระบบที่นำมาใช้ในการเปลี่ยนสภาพของของเสียในสิ่งปฏิกูลให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยจากการเกิดโรคไม่ก่อให้เกิดอันตรายแล้วจึงค่อยทำการกำจัดทิ้งไปหรืออาจจะนำไปใช้ประโยชน์อื่นได้ เช่น นำไปทำเป็นปุ๋ย เป็นเชื้อเพลิง ฯลฯ ซึ่งการกำจัดอุจจาระมีหลักการเช่นเดียวกับการกำจัดน้ำโสโครกโดยทั่วไป ซึ่งอาจใช้จุลินทรีย์ช่วยย่อยสลายสารอินทรีย์ในอุจจาระ หรืออาจใช้สารเคมีช่วยในการตกตะกอนหรืออาจใช้ทั้งสองวิธีในการกำจัดอุจจาระก็ได้<sup>49</sup>

ระบบการกำจัดสิ่งปฏิกูลอันดับแรกๆ ที่เมื่อสิ่งปฏิกูลปล่อยออกจากร่างกายนั้นคือ ส้วม ซึ่งส้วมที่ใช้ในการบำบัดและกำจัดสิ่งปฏิกูลอาจมีหลายลักษณะขึ้นอยู่กับว่าจะเลือกใช้วิธีใดตามความเหมาะสมของแต่ละคนหรือแต่ละท้องถิ่น โดยสามารถจำแนกได้เป็น 2 ระบบ ดังนี้<sup>50</sup>

- 1) ระบบกำจัดโดยไม่ต้องใช้น้ำเป็นแรงขับเคลื่อน (Non Water Carriage System)

<sup>47</sup> สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *อ้างอิงแล้ว เจริญรทที่ 3*, น. 18.

<sup>48</sup> สุภาภรณ์ สิริโสภา, *อ้างอิงแล้ว เจริญรทที่ 44*, น. 109.

<sup>49</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, *เอกสารการสอนชุดวิชาอนามัยสิ่งแวดล้อม*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532), น. 323.

<sup>50</sup> เอมอัฒก(รัตนริมจง) วัฒนบูรานนท์, *วิทยาศาสตร์สุขภาพสิ่งแวดล้อม*, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, 2547), น.49-55.

(1) ส้วมหลุม (Pit Privy) ส้วมชนิดนี้จัดทำขึ้นได้โดยไม่ยาก และยังมีใช้กันอยู่ทั่วทุกทวีป โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่ไม่มีน้ำและมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยก็สามารถสร้างส้วมที่ถูกสุขลักษณะขึ้นใช้ได้ การสร้างส้วมชนิดนี้ต้องพิจารณาถึงที่ตั้ง หลุมส้วม ความจุของส้วม พื้นส้วมช่องสำหรับถ่าย ท่อระบายอากาศและตัวเรือนส้วม โดยทั่วไปส้วมหลุมจะจัดทำไว้อยู่ภายนอกบริเวณตัวอาคารและห่างจากแหล่งน้ำหรือบ่อน้ำอย่างน้อย 30 เมตร เมื่อส้วมหลุมหมดอายุการใช้งาน กล่าวคือ การที่สิ่งปฏิกูลในหลุมส้วมมีระดับต่ำกว่าพื้นส้วมราว 30 เซนติเมตรจะต้องสร้างส้วมหลุมใหม่ ส่วนส้วมหลุมเดิมต้องใช้ปูนขาวโรยปิดทับหน้าก่อนใช้ดินกลบทับหลุมเพื่อป้องกันสัตว์ขุดคุ้ยและไม่ให้เป็นแหล่งเพาะพันธุ์แมลงวันหรือแหล่งน้ำโสโครกในชุมชน

(2) ส้วมหลุมตัน (Vault Privy) ส้วมชนิดนี้จะมีถังสำหรับเก็บกักสิ่งปฏิกูล โดยสิ่งปฏิกูลจะถูกย่อยด้วยจุลินทรีย์ และหากถังเก็บเต็มก็สามารถถ่ายสิ่งปฏิกูลออกกำจัดโดยการฝังดินหรือใช้สารเคมีใส่ทำลายเชื้อจุลินทรีย์ก่อนที่จะมีการฝังดิน แล้วจึงนำถังกลับมาใช้ได้อีก ส้วมหลุมตันอาจมีการดัดแปลงเพื่อให้การย่อยจุลินทรีย์เป็นไปได้ยิ่งขึ้น โดยการเติมน้ำลงไปจนถึงเก็บกักเป็นครั้งคราว มีการต่อท่อระบายน้ำที่ล้นออกจากถังไปยังบ่อซึมที่จัดเตรียมไว้ ทำให้น้ำซึมลงสู่ดินแล้วดินเป็นตัวกรองอีกชั้นหนึ่ง สำหรับส้วมหลุมตันเหมาะสำหรับใช้ในอาคารบ้านเรือนที่ตั้งอยู่ใกล้แหล่งน้ำหรือที่อาศัยลอยน้ำ เช่น เรือนแพ เรือ

(3) ส้วมถังเท (Box and Can or Bucket Privy) ส้วมชนิดนี้ไม่ต้องอาศัยน้ำเป็นตัวขับเคลื่อนแต่มีที่เก็บกักสิ่งปฏิกูลของร่างกายเป็นถังขนาดเล็ก มีความจุพอเพียงที่จะรองรับสิ่งปฏิกูลที่เกิดขึ้นในแต่ละวันเท่านั้น โดยต้องมีการนำไปกำจัดหรือใช้เป็นปุ๋ย แล้วนำถังใหม่มาเปลี่ยน ปัจจุบันไม่นิยมใช้ส้วมชนิดนี้เพราะมีกลิ่นเหม็นและรักษาความสะอาดยาก รวมทั้งยากแก่การควบคุมและกำจัดด้วย แต่เหมาะสำหรับการทำกิจกรรมเป็นการชั่วคราว เช่น การตั้งค่ายพักแรมของทหารหรือลูกเสือ

(4) ส้วมเคมี (Chemical Privy) เป็นส้วมที่มีถังเก็บสิ่งปฏิกูลขนาดความจุตามความต้องการของการใช้งาน ส้วมชนิดนี้จะใส่สารเคมีลงไปกับสิ่งปฏิกูลทุกครั้งที่ใช้ส้วม สารเคมีจะเป็นตัวทำลายสิ่งปฏิกูลให้ปราศจากอันตราย เช่น โซดาไฟ หรือฟอร์มาลดีไฮด์ โดยละลายกับน้ำใส่ไว้ในถังเก็บกัก สารเคมีเหล่านี้สามารถทำลายกลิ่นและทำลายเชื้อโรคได้ ส้วมชนิดนี้เหมาะกับรถโดยสาร เรือโดยสาร รถไฟ เครื่องบิน

2) ระบบกำจัดโดยใช้น้ำเป็นแรงขับเคลื่อน (Water Carriage System) เป็นระบบการกำจัดสิ่งปฏิกูลโดยใช้น้ำในการขับเคลื่อนสิ่งปฏิกูลเข้าสู่ที่เก็บกัก ซึ่งระบบนี้เป็นที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย ทั้งในเมืองและในชนบท เพราะเป็นระบบป้องกันกลิ่นและแมลงได้เป็นอย่างดี รักษา

ความสะอาดได้ง่าย สามารถสร้างขึ้นในที่พักอาศัยได้โดยเมื่อถึงเก็บกักเต็มก็สามารถดูดออกกำจัดได้โดยไม่ต้องย้ายหรือหรือไม่ต้องสร้างใหม่

(1) ส้วมซึม (Cesspool Latrine) เป็นส้วมที่ใช้กันอย่างแพร่หลายทั้งในเมืองและในชนบท ลักษณะของส้วมจะประกอบด้วย ถังอุจจาระ 2 ถัง เป็นถังตกตะกอนและถังซึม ปฏิกริยาจะเกิดขึ้นในถังตกตะกอน พวกที่ตกตะกอนจะได้ตะกอนลงไปรวมอยู่ในถังซึม ในการสร้างส้วมซึมนี้ควรสร้างห่างจากแหล่งน้ำดื่มอย่างน้อย 30 เมตร เพราะน้ำจากถังเก็บกักหรือถังซึมอาจจะซึมไปสู่แหล่งน้ำได้ สำหรับโถส้วมที่ใช้มีทั้งแบบราดน้ำคอก่านและแบบชักโครก

(2) ส้วมถังกรอง (Septic Tank) เป็นส้วมที่ต้องใช้น้ำเป็นตัวขับเคลื่อนอุจจาระเข้าไปสู่ที่เก็บกัก ซึ่งเป็นถังกรองป้องกันน้ำซึมเข้า-ออกจากถังได้ ทำให้สิ่งปฏิกูลที่อยู่ในถังสามารถย่อยสลายได้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ของเหลวที่ผ่านปฏิกริยาการย่อยสลายภายในถังจะค่อยๆ ระบายออกจากถังกรองทางท่อระบายที่จัดเตรียมไว้เพื่อให้ของเหลวถูกนำไปกำจัดโดยการซึมในชั้นของดินที่สนามซึมที่จัดไว้

(3) การกำจัดสิ่งปฏิกูลร่วมกับการกำจัดน้ำโสโครก (Sewerage System) ในชุมชนเมืองหรือเขตเทศบาลที่มีอาคารที่พักอาศัยอยู่กันอย่างหนาแน่น พื้นดินมักเกิดการอึดตัว มีอัตราการซึมน้ำไม่ดีพอ ทำให้เกิดปัญหาขาดพื้นที่ในการจัดทำส้วมถังกรองได้เพียงพอ ทำให้ส้วมซึมหรือส้วมถังกรองเต็มเร็วกว่าที่ควรจะเป็น ต้องมีการดูแลอยู่เสมอมๆ ทำให้สิ้นเปลือง และอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพสิ่งแวดล้อม ในเขตชุมชนเมืองใหญ่จึงนิยมจัดระบบการกำจัดสิ่งปฏิกูลร่วมกับการกำจัดน้ำโสโครก โดยจัดสร้างระบบที่รับน้ำโสโครก (Sewer System) ให้สามารถรับน้ำโสโครกธรรมดาและสิ่งปฏิกูลจากบ้านเรือนและสถานที่ต่างๆ แล้วนำมาแหล่งรวมกลางเพื่อทำการปรับปรุงคุณภาพ (Treatment Process) และทำการกำจัดต่อไป วิธีการนี้แพร่หลายในยุโรปและสหรัฐอเมริกา สำหรับประเทศไทยยังไม่แพร่หลายนัก จะใช้ในกิจการบางอย่าง เช่น สนามบินระหว่างชาติ โรงงานอุตสาหกรรม โรงแรม ฐานทัพ เป็นต้น

#### 2.4.3.2 การจัดการมูลฝอย

การจัดการมูลฝอยอย่างเป็นระบบจะต้องประกอบไปด้วยการคัดแยก การเก็บรวบรวม การขนส่งมูลฝอยและการกำจัด โดยการจัดเก็บและการรวบรวมมูลฝอยอาจคัดแยกตามลักษณะขององค์ประกอบของมูลฝอย ทั้งนี้ เพื่อนำมูลฝอยไปกำจัดในกระบวนการและวิธีการที่เหมาะสมต่อไป ซึ่งการจัดการมูลฝอยด้วยวิธีการที่ถูกต้องตามหลักสุขภาพและมีความเหมาะสมกับมูลฝอยแต่ละประเภทนั้น นอกจากจะเป็นการรักษาความสะอาด

และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในบ้านเมือง และเป็นการแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขแล้ว ผลพลอยได้จากการจัดการมูลฝอยที่ถูกต้องยังสามารถนำมูลฝอยไปใช้ประโยชน์ได้ ดังนี้<sup>51</sup>

1) มูลฝอยสามารถนำไปทำเป็นปุ๋ยหมัก คือ การนำมูลฝอยประเภทอินทรีย์วัตถุที่ย่อยสลายได้ง่ายมาไว้รวมกัน แล้วปล่อยให้ทิ้งไว้ให้เกิดการเน่าเปื่อยโดยอาศัยกระบวนการทางชีวเคมีของจุลินทรีย์ให้กลายเป็นแร่ธาตุที่ค่อนข้างคงรูป ที่เรียกว่า ปุ๋ย ซึ่งมีสีเทาหรือสีน้ำตาลเข้มเกือบดำ ไม่มีกลิ่น กากที่เหลือจากการย่อยสลายจะมีลักษณะคล้ายดินร่วนซุยสูง มีประสิทธิภาพในการอุ้มน้ำได้ดี ดูดซึมน้ำได้ดี แลกเปลี่ยนประจุไฟฟ้ากับพืชน้ำได้ดีเท่ากับดินเหนียว จึงเหมาะสมที่จะนำไปใช้สำหรับปรับปรุงคุณภาพดิน และยังสามารถเป็นอาหารของพืชเพื่อบำรุงต้นไม้ได้ดี เพราะมีสารอาหารที่เป็นประโยชน์ต่อพืช คือ ไนโตรเจน ฟอสฟอรัส และโปแตสเซียม ซึ่งไม่ทำให้ดินเป็นกรดหรือด่าง<sup>52</sup>

2) มูลฝอยสามารถใช้เป็นเชื้อเพลิงให้พลังงานความร้อน โดยการแปรรูปมูลฝอยผ่านกระบวนการต่างๆ เพื่อปรับปรุงคุณสมบัติทางกายภาพและคุณสมบัติทางเคมีของมูลฝอยเพื่อผลิตเป็นขยะเชื้อเพลิง (Refuse Derived Fuel : RDF) นำไปใช้เป็นเชื้อเพลิงเพื่อผลิตเป็นพลังงานความร้อน พลังงานไฟฟ้าได้ นอกจากนี้ยังสามารถนำไปใช้เผาพร้อมกับถ่านหินในอุตสาหกรรมบางประเภท เช่น ปูนซีเมนต์ เป็นต้น<sup>53</sup>

3) มูลฝอยจำพวกเศษอาหารต่างๆ สามารถนำไปเป็นอาหารสัตว์ ซึ่งเป็นการลดปริมาณมูลฝอยได้จำนวนหนึ่ง เพราะในแต่ละวันจะมีมูลฝอยจำพวกเศษอาหารต่างๆ จากอาคารบ้านเรือน ร้านอาหาร ตลาดสด จึงนับเป็นการจัดการมูลฝอยที่สะดวกและประหยัด<sup>54</sup>

4) มูลฝอยบางชนิดให้ไขมัน เช่น มะพร้าว และซากสัตว์ อาจนำไปสกัดใช้ในการทำสบู่หรือเครื่องสำอางได้

5) มูลฝอยสามารถใช้ถมที่ถมได้ เพื่อปลูกสร้างอาคารบ้านเรือน หรือใช้ทำหน้าดินให้มีความสม่ำเสมอ

<sup>51</sup> พัฒน์ สุจางนค์, การสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2527), น. 49.

<sup>52</sup> สุธีลา ตูลยเสถียร, โกศล วงศ์สวรรค์ และสถิต วงศ์สวรรค์, มลพิษสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : อมรรการพิมพ์, 2544) น. 193-194.

<sup>53</sup> สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “เชื้อเพลิงขยะ : แนวทางแก้ปัญหาการจัดการขยะชุมชนในอนาคต,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563, จาก [https://library2.parliament.go.th/ejournal/content\\_af/2559/jul2559-2.pdf](https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/jul2559-2.pdf)

<sup>54</sup> เพิ่งอ้าง, น. 202.



การจัดการมูลฝอยประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ หลายขั้นตอนดังนี้

1) การจัดการมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด<sup>55</sup> บุคคลหรือองค์กรซึ่งมีหน้าที่ในการจัดการมูลฝอยอาจเสนอแนะหรือกำหนดรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมในการจัดการมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด รวมทั้งการกำหนดขนาดหรือประเภทของภาชนะรองรับ ลักษณะการทิ้งมูลฝอย โดยในทางปฏิบัติการทิ้งมูลฝอยนิยมดำเนินการสองวิธีการ คือ

วิธีที่หนึ่ง เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจะต้องมีภาชนะรองรับมูลฝอยของตนเอง โดยนำภาชนะดังกล่าวมาตั้งไว้ที่หน้าบ้านของตนเองเมื่อถึงเวลาที่ผู้ที่มีหน้าที่เก็บมูลฝอยแจ้งไว้ เมื่อมูลฝอยถูกเก็บแล้ว ก็จะนำภาชนะกลับเข้าไปไว้ในบริเวณอาคารของตนเอง วิธีการนี้เหมาะสำหรับอาคารที่มีบุคคลอยู่อาศัยตลอดเวลาและเป็นอาคารที่ตั้งอยู่ริมถนน แต่ในบางพื้นที่ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจะนำภาชนะรองรับมูลฝอยตั้งไว้ที่หน้าอาคารของตนเองตลอดเวลา ซึ่งเป็นการสะดวกทั้งเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารและผู้เก็บมูลฝอย เพราะไม่ต้องกำหนดนัดหมายว่าเมื่อใดควรจะนำภาชนะรองรับมูลฝอยไปตั้งไว้ด้านหน้าอาคาร แต่วิธีการนี้อาจประสบปัญหาได้ เช่น มีบุคคลอื่นนำมูลฝอยมาทิ้งไว้ในภาชนะนั้นด้วยโดยไม่ต้องจ่ายค่าบริการ หรือลมพัดหรือถูกสัตว์ขุดคุ้ยทำให้มีการกระจัดกระจายของมูลฝอย

วิธีที่สอง เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร หรือผู้มีมูลฝอยนำมูลฝอยไปทิ้งตามจุดรวบรวมมูลฝอย ตามที่ผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดการมูลฝอยได้กำหนดไว้ ปกติแล้วถังรับมูลฝอยตามจุดต่างๆ จะมีขนาดใหญ่กว่าภาชนะรองรับมูลฝอยของอาคาร เพราะต้องรองรับมูลฝอยจากอาคารบ้านเรือนหลายหลังรวมกัน และถึงในแต่ละจุดหรือแต่ละท้องถื่นก็จะมีขนาดไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับจำนวนอาคารที่คาดว่าจะนำมูลฝอยไปทิ้งในแต่ละจุด ระยะทางระหว่างจุดและความถี่ในการเก็บขนมูลฝอย วิธีการนี้ก่อให้เกิดความสะดวกแก่ผู้ที่มีหน้าที่เก็บขนมูลฝอย เพราะไม่ต้องเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการเก็บมูลฝอยจากอาคารบ้านเรือนแต่ละหลัง แต่ก็ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารได้เช่นกันในกรณีที่ต้องนำมูลฝอยไปทิ้งตามจุดที่กำหนด และหากจุดนั้นมีความห่างจากอาคารบ้านเรือนของตนเองก็จะทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการขนส่งมูลฝอยนั้นไปทิ้ง

อนึ่ง การจัดการมูลฝอยต้องยึดหลักการในการลดปริมาณมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดให้เหลือน้อยที่สุดก่อนนำไปกำจัดซึ่งถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายในการจัดการมูลฝอย กล่าวคือ ต้องลดและคัดแยกมูลฝอยที่เกิดขึ้นจากแหล่งกำเนิดต่างๆ ได้แก่ สถานศึกษา บ้านเรือน อาคารสำนักงาน ตลอดจนสถานที่สาธารณะเพื่อรอการเก็บขน การรวบรวมและการนำไปกำจัด

<sup>55</sup> อานา วังศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2550), น. 346-352.



ทำลาย ซึ่งการดำเนินการกับมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดนี้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงของบุคคลหรือเจ้าของอาคารสถานที่<sup>56</sup>

(1.1) การลดมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด ได้แก่<sup>57</sup>

(1.1.1) การปฏิเสธหรือหลีกเลี่ยงสินค้าหรือบรรจุภัณฑ์ที่จะสร้างปัญหา (Refuse) เช่น หลีกเลี่ยงการซื้อสินค้าชนิดใช้ครั้งเดียวหรือสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ใช้บรรจุภัณฑ์หลายชั้น หรือหลีกเลี่ยงการซื้อสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนประกอบของมูลฝอยที่เป็นมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ถุงพลาสติก และ โฟม เป็นต้น

(1.1.2) การเลือกซื้อสินค้าที่สามารถส่งบรรจุภัณฑ์คืนแก่ผู้ผลิตได้ (Return) เช่น การเลือกซื้อสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่มีระบบมัดจำและคืนเงิน เช่น สินค้าประเภทขวดน้ำอัดลมหรือน้ำดื่มบรรจุขวด เลือกซื้อสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้

(1.1.3) การใช้ซ้ำ (Reuse) โดยการนำสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่มีการใช้งานแล้วกลับมาใช้งานอีก โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการเปลี่ยนแปลงใดๆ เช่น การนำวัสดุเหลือใช้หรือบรรจุภัณฑ์กลับมาใช้ประโยชน์อื่น เช่น ถุงกระดาษ และการใช้ถุงผ้า เป็นต้น

(1.2) การคัดแยกมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด<sup>58</sup> เป็นกิจกรรมเริ่มต้นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการนำมูลฝอยที่มีศักยภาพในการนำมาใช้ใหม่ไม่ถูกปนเปื้อนด้วยมูลฝอยอื่นๆ ที่สกปรกหรือมูลฝอยเปียกต่างๆ จนทำให้คุณภาพของมูลฝอยที่จะนำกลับมาใช้ประโยชน์ด้อยลงไปหรืออาจทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการล้างทำความสะอาดหรือทำการคัดแยกเพิ่มเติมก่อนที่จะส่งเข้าสู่โรงงานแปรรูปต่อไป อีกทั้งการคัดแยกมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดยังเป็นการช่วยลดปริมาณมูลฝอยที่จะต้องนำไปกำจัดขั้นสุดท้ายยังสถานที่ฝังกลบให้เหลือน้อยลง อันส่งผลทางอ้อมต่ออายุการใช้งานของสถานที่ฝังกลบให้สามารถใช้งานได้ยาวนานมากกว่าเดิมและยังเป็นการประหยัดงบประมาณของรัฐที่จะต้องลงทุนเพื่อกำจัดมูลฝอยอีกด้วย

2) การเก็บรวบรวมมูลฝอย<sup>59</sup> เป็นการเก็บขนมูลฝอยที่ถูกทิ้งไว้ในภาชนะรองรับมูลฝอยซึ่งวางไว้ตามสถานที่ต่างๆ เพื่อนำมารวบรวมไว้ยังจุดพักมูลฝอยก่อน แล้วจึงทำการขนถ่ายใส่รถเก็บขยะ เพื่อที่จะได้ขนส่งต่อไปยังสถานที่ฝังกลบสำหรับมูลฝอยที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้อีก แต่หากเป็นมูลฝอยที่สามารถรีไซเคิลได้ที่มีการคัดแยกไว้ในภาชนะรองรับ

<sup>56</sup> ไพบุลย์ แจ่มพงษ์ และศิวพันธุ์ ชูอินทร์, การจัดการขยะมูลฝอย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560), น. 73.

<sup>57</sup> เพิ่งอ้าง, น. 73.

<sup>58</sup> เพิ่งอ้าง, น. 74.

<sup>59</sup> เพิ่งอ้าง, น. 75-79.

มูลฝอยแล้วก็จะถูกรวบรวมส่งไปแปรรูปเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ต่อไป อนึ่ง มูลฝอยที่รวบรวมได้นั้น จะถูกขนถ่ายโดยรถเก็บขนขยะเพื่อนำไปกำจัดทำลายยังสถานที่ฝังกลบให้เร็วที่สุดเพื่อป้องกันการเน่าเหม็นรวมทั้งป้องกันมิให้มีมูลฝอยตกค้างยังสถานที่ต่างๆ ให้น้อยที่สุด ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องเก็บกัก ณ จุดใดจุดหนึ่งก่อนนำไปกำจัดหรือทำลาย ยกเว้นในส่วนของมูลฝอยอันตรายหรือของเสียอันตรายต่างๆ ที่จะต้องเก็บกักให้มีจำนวนมากพอก่อนที่จะส่งไปกำจัดอย่างถูกวิธี และปลอดภัยต่อไป สำหรับการเก็บรวบรวมมูลฝอยตามบทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการวางระบบและมีแผนในการเก็บรวบรวมมูลฝอยที่เกิดขึ้นในแต่ละวันอย่างเหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้มีมูลฝอยตกค้างอยู่ตามสถานที่ต่างๆ ในปริมาณมากและนานเกินไป

ในขั้นตอนของการเก็บรวบรวมมูลฝอยจำเป็นที่จะต้องมีการแยกประเภทของมูลฝอย เพื่อให้ง่ายต่อการนำไปกำจัดหรือนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ และควรจะมีถังรองรับมูลฝอยแต่ละประเภทดังนี้

(1) ถังสีเขียว สำหรับรองรับมูลฝอยที่ย่อยสลายได้เร็ว ซึ่งสามารถนำมาทำเป็นปุ๋ยหมักได้ เช่น เศษอาหาร เศษใบไม้ ผักและผลไม้

(2) ถังสีเหลือง สำหรับรองรับมูลฝอยรีไซเคิล ซึ่งสามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ เช่น กระดาษ พลาสติก และแก้ว เป็นต้น

(3) ถังสีส้ม หรือ สีแดง สำหรับรองรับมูลฝอยมีพิษที่เป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิต และสิ่งแวดล้อม เช่น ถ่านไฟฉาย กระป๋องสเปรย์ และหลอดฟลูออเรสเซนต์ เป็นต้น

(4) ถังสีฟ้า สำหรับรองรับมูลฝอยทั่วไปที่ย่อยสลายได้ยาก ไม่เป็นพิษ และไม่คุ้มค่าต่อการรีไซเคิล เช่น ถูพลาสติกใส่อาหาร โฟมใส่อาหาร และพลาสติกห่อขนม เป็นต้น

ทั้งนี้ การคัดแยกมูลฝอยสามารถลดปริมาณมูลฝอยที่จะนำไปกำจัดและทำให้มีการจัดการมูลฝอยที่ถูกวิธี โดยแยกมูลฝอยที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ออกมาเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ใหม่ หรือนำไปผ่านกระบวนการนำกลับมาใช้ใหม่

3) การขนถ่ายมูลฝอย<sup>60</sup> เมื่อมีการรวบรวมมูลฝอยจากจุดต่างๆ แล้ว ขั้นตอนต่อไปจะเป็นการขนส่งมูลฝอยไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอย ซึ่งการขนส่งมูลฝอยกระทำได้สองวิธี คือ

(3.1) การขนส่งโดยตรง กล่าวคือ เมื่อผู้มีหน้าที่กำจัดมูลฝอยได้เก็บรวบรวมมูลฝอยจากบ้านเรือนหรือแหล่งอื่นๆ จนเต็มรถบรรทุกขยะแล้ว ก็จะนำมูลฝอยนั้นไปทิ้งยังสถานที่กำจัดมูลฝอยโดยตรง

<sup>60</sup> อานาจ วงศ์บัณฑิต, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 55, น.348.

(3.2) การขนส่งโดยผ่านสถานีขนถ่าย กล่าวคือ การให้รถบรรทุกขนถ่ายนำมูลฝอยไปยังไว้ยังสถานีขนถ่ายขยะก่อน หลังจากนั้นจึงให้มีการขนส่งมูลฝอยไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอยอีกทอดหนึ่ง มีปัจจัยหลายประการที่เป็นตัวกำหนดว่าควรจะมีการจัดตั้งสถานีขนถ่ายขยะในพื้นที่ใดบ้าง

1) มีการทิ้งมูลฝอยโดยผิดกฎหมายในที่โล่งหรือสถานที่ที่มีได้กำหนดไว้ให้เป็นที่ทิ้งขยะ

2) มีบริเวณเก็บรวบรวมมูลฝอยห่างจากสถานที่กำจัดมูลฝอยไม่น้อยกว่า 15 กิโลเมตร

3) รถบรรทุกขยะที่ใช้รวบรวมมูลฝอยในชุมชนนั้นๆ มีความจุไม่น้อยกว่า 15 ลูกบาศก์เมตร

4) มีความหนาแน่นของบ้านเรือนต่ำ

5) เมื่อมีจำนวนภาชนะรองรับมูลฝอยขนาดกลางในย่านพาณิชย์เพิ่มขึ้นจำนวนมาก

หากมีปัจจัยข้างต้นในชุมชนใด ย่อมมีแนวโน้มว่า ต้นทุนในการเก็บรวบรวมมูลฝอยจากอาคารหรือแหล่งทิ้งมูลฝอยของชุมชนแล้วขนส่งไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอยโดยตรงสูงกว่าการขนส่งมูลฝอยไปยังสถานีขนถ่ายขยะก่อนแล้วจึงขนส่งต่อไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอย เช่น ในกรณีที่มีความหนาแน่นของบ้านเรือนต่ำ มีความจำเป็นต้องส่งรถบรรทุกขนาดเล็กหลายคันไปรวบรวมมูลฝอยตามจุดต่างๆ ซึ่งมีความสะดวกรวดเร็วกว่าการส่งรถบรรทุกขนาดใหญ่ไปทุกจุด แต่การให้รถบรรทุกขนาดเล็กซึ่งบางคันมีมูลฝอยไม่เต็มคันนำมูลฝอยไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอยโดยตรงซึ่งอยู่ห่างไกลย่อมเป็นการสิ้นเปลืองกว่าการให้รถบรรทุกขนาดใหญ่ซึ่งบรรทุกมูลฝอยเต็มคันจากสถานีขนถ่ายขยะ แล้วขนส่งไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอย

4) การแปรสภาพ<sup>61</sup> เป็นวิธีการที่จะทำให้มูลฝอยที่เก็บรวบรวมได้อยู่ในสภาพที่เกิดความสะดวกต่อการเก็บขนเพื่อนำไปกำจัด หรือทำลายหรือนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ซึ่งการแปรสภาพนั้นสามารถทำได้หลายวิธี คือ การแปรสภาพด้วยการบด การอัดให้แน่น การแยกส่วนประกอบ และการย่อยสลายทางชีวภาพ

สำหรับวัตถุประสงค์ของการแปรสภาพมีดังนี้

(4.1) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบจัดการมูลฝอยโดยการอัดให้เป็นฟ่อนหรือเป็นก้อนๆ เพื่อช่วยลดพื้นที่ในการเก็บขนและลดค่าใช้จ่ายในการขนส่งไปยังสถานที่ฝังกลบให้น้อยลง นอกจากนี้การอัดมูลฝอยก่อนทำการฝังกลบจะทำให้มูลฝอยมีปริมาตรลดลง ด้วยเหตุนี้เมื่อนำไปฝังกลบจะสามารถรองรับปริมาณมูลฝอยได้มากขึ้นและทำให้สถานที่ฝังกลบมีอายุการใช้งานนานขึ้น

(4.2) เพื่อนำวัสดุที่ใช้แล้วนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ โดยการแยกส่วนประกอบหรือคัดแยกมูลฝอยออกเป็นประเภทต่างๆ ได้แก่ พลาสติก กระดาษ แก้ว โลหะ และเหล็ก ฯลฯ ซึ่งมูลฝอยเหล่านี้สามารถนำส่งไปยังโรงงานแปรรูปเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบสำหรับผลิตสินค้าใหม่ได้ ส่วนมูล

<sup>61</sup> ไพบูลย์ แจ่มพงษ์ และศิวพันธุ์ ชูอินทร์, *อ้างอิงแล้ว เจริญธรรมที่ 56*, น. 81.

ฝอยที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้อีกเมื่อถูกคัดแยกออกมาแล้วก็จะทำการขนส่งไปกำจัดหรือทำลายยังสถานที่ฝังกลบต่อไป

(4.3) เพื่อนำผลผลิตที่ได้จากการแปรสภาพไปใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ เช่น เมื่อทำการแปรสภาพด้วยการย่อยสลายทางชีวภาพแล้วก็จะได้ปุ๋ยหมักหรือปุ๋ยอินทรีย์มาใช้ในการเพาะปลูก หรือทำการย่อยสลายทางชีวภาพเพื่อให้ได้ก๊าซมีเทนมาใช้เป็นเชื้อเพลิงในด้านต่างๆ เช่น การหุงต้ม และการปั่นกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

5) การกำจัดมูลฝอย<sup>62</sup> ทำได้ 4 วิธีดังนี้

(5.1) การเทกองกลางแจ้ง (Open Dumping) การกำจัดมูลฝอยโดยการเทกองกลางแจ้งเป็นวิธีการที่ง่ายแก่การดำเนินการ เพราะไม่ต้องใช้เทคโนโลยีและเงินทุนมากเพียงนำมูลฝอยไปกองทิ้งบริเวณที่จัดไว้เป็นที่กำจัดมูลฝอย หลังจากนั้นปล่อยให้มูลฝอยมีการย่อยสลายตามธรรมชาติ วิธีการดังกล่าวจึงได้กระทำการมานานแล้ว โดยหน่วยงานท้องถิ่นต่างๆ อย่างไรก็ตาม การเทกองกลางแจ้งเป็นวิธีการกำจัดมูลฝอยที่ไม่ถูกสุขลักษณะอย่างเช่นการกำจัดมูลฝอยโดยวิธีอื่น

(5.2) การฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะ (Sanitary Landfill) การฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะเป็นการนำมูลฝอยไปทิ้งยังบริเวณพื้นที่ที่เตรียมไว้ โดยมีการเคลือบและบดอัดมูลฝอยให้แน่นกับพื้น และทำการฝังกลบด้วยดิน หลังจากนั้นปล่อยให้มูลฝอยย่อยสลายโดยจุลินทรีย์ตามธรรมชาติ เมื่อมีการย่อยสลายเกิดขึ้น จะทำให้มีการยุบตัวของมูลฝอยและก่อให้เกิดก๊าซมีเทนในบริเวณฝังกลบ ซึ่งการฝังกลบด้วยวิธีนี้จะต้องหาพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านวิศวกรรม สังคม เศรษฐกิจ หรือสิ่งแวดล้อม เช่น พื้นที่จะต้องไม่มีปัญหาน้ำท่วมเป็นประจำ ดินมีคุณสมบัติที่น้ำซึมได้น้อย พื้นที่จะต้องไม่ลาดเอียงมาก ชั้นล่างของมูลฝอยจะต้องอยู่ห่างจากระดับน้ำใต้ดิน พร้อมทั้งจะต้องมีวิธีการป้องกันการรั่วซึมของน้ำจากบริเวณฝังกลบไปยังแหล่งน้ำใต้ดิน หรือแหล่งน้ำผิวดิน นอกจากนี้บริเวณฝังกลบไม่ควรเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงในการเพาะปลูก หรือมิได้มีแผนการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยของประชาชน เพราะน้ำและกลิ่นจากพื้นที่ฝังกลบอาจสร้างความเสียหายหรือความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อยู่ข้างเคียงได้ และขนาดพื้นที่ควรสามารถรองรับมูลฝอยได้ไม่น้อยกว่า 15 ปี

(5.3) การหมักทำปุ๋ย จะต้องการคัดเลือกรับมูลฝอยที่ไม่สามารถย่อยสลายได้ง่ายออกก่อน เช่น แก้ว พลาสติก โลหะ ยาง ผ้า เป็นต้น และนำมูลฝอยที่เหลือไปบดย่อยให้มีขนาดเล็กไปหมักโดยอาศัยจุลินทรีย์ช่วยย่อยสลายภายใต้ความชื้น อุณหภูมิ ปริมาณออกซิเจนและสารอื่นที่เหมาะสม เพื่อให้ได้แร่ธาตุที่ค่อนข้างคงตัว ค่อนข้างแห้ง และมีสารอาหารที่เหมาะสมสำหรับการบำรุงดิน การ

<sup>62</sup> อานาจ วงศ์บัณฑิต, *อ่างแล้ว เจริญรกรก* ที่ 55, น. 349-352.

หมักทำปุ๋ยสามารถลดมูลฝอยได้ ประมาณร้อยละ 35-65 และทำลายเชื้อโรคบางชนิดได้ เนื่องจากการหมักจะมีอุณหภูมิระหว่าง 50-70 องศาเซลเซียส

(5.4) การเผาในเตาเผา คือ การนำมูลฝอยเผาในเตาเผาซึ่งใช้ความร้อนสูงเป็นวิธีการการกำจัดมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ เพราะสามารถลดปริมาณมูลฝอยถึงร้อยละ 70-90 และยังสามารถดกกลิ่นเหม็นจากมูลฝอยได้อีกด้วย นอกจากนี้พลังงานความร้อนที่เกิดจากการเผาไหม้ยังสามารถนำมาผลิตกระแสไฟฟ้าได้อีกด้วย แต่ในขณะเดียวกันการเผาไหม้ในเตาเผาก่อให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ น้ำ เถ้า ฝุ่น สารกึ่งอินตามชนิดของมูลฝอยที่ถูกเผา ด้วยเหตุนี้จะต้องมีการติดตั้งอุปกรณ์ควบคุมการปล่อยหรือระบายสิ่งต่างๆจากเตาเผาเพื่อป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการด้วยวิธีนี้ ผู้ดำเนินการจะต้องมีความพร้อมในเรื่องเงินทุนเพราะการก่อสร้างระบบเตาเผานั้นต้องใช้ต้นทุนสูง รวมทั้งระบบการดำเนินการและบำรุงรักษาดูแลก็มีค่าใช้จ่ายสูง บุคลากรที่เกี่ยวข้องต้องมีความรู้ความชำนาญ นอกจากนี้ลักษณะคุณสมบัติและปริมาณของมูลฝอยที่ต้องการกำจัดก็มีผลต่อการตัดสินใจว่าจะใช้รูปแบบเตาเผาแบบใด และขนาดเท่าใด โดยปกติแล้วมูลฝอยจะต้องมีความชื้นไม่เกินกว่า 65 เปอร์เซ็นต์ และมีค่าความร้อนจากการเผาเกินกว่า 800 กิโลแคลอรี/กิโลกรัม

เมื่อเปรียบเทียบการกำจัดมูลฝอยทุกวิธีที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ระบบที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดไปจนถึงน้อยที่สุดเรียงตามลำดับในการกำจัดมูลฝอย ได้แก่ ระบบเตาเผา การหมักทำปุ๋ย การฝังกลบ และการเทกองกลางแจ้ง และหากพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การใช้เตาเผาก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดในด้านของมลพิษทางอากาศเท่านั้น ส่วนวิธีการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยรองลงมา ได้แก่ การหมักทำปุ๋ย การฝังกลบ และที่ก่อให้เกิดปัญหามากที่สุด ได้แก่ การเทกองกลางแจ้ง แต่หากพิจารณาด้านการลงทุนแล้วจะเห็นได้ว่าระบบเตาเผาจะใช้เงินลงทุนมากที่สุด รองลงมาได้แก่ การหมักทำปุ๋ย การฝังกลบ และการเทกองกลางแจ้งซึ่งเกือบจะไม่มีการลงทุนสิ่งใดนอกจากการจัดเตรียมที่ทิ้งมูลฝอยเท่านั้น สำหรับผลพลอยได้

จากการกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการต่างๆ นั้น หากใช้ระบบเตาเผาจะได้พลังงานความร้อนจากการเผาซึ่งสามารถนำไปผลิตกระแสไฟฟ้าได้ การหมักทำปุ๋ยสามารถจำหน่ายปุ๋ยที่ได้จากการหมัก รวมทั้งโลหะที่ได้จากการแยกมูลฝอยในขั้นเตรียมการหมัก สำหรับการฝังกลบนั้น สามารถปรับปรุงพื้นที่ที่มีการฝังกลบมูลฝอยเป็นสวนสาธารณะได้ ส่วนการเทมูลฝอยกองกลางแจ้งนั้นไม่มีผลพลอยได้แต่อย่างใด

## 2.5 หลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ

การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษมีหลักการสำคัญที่จะทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความยั่งยืน ดังนี้

### 2.5.1 หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Principle)<sup>63</sup>

หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นหลักการที่มีมานานแล้ว แต่ยังไม่เป็นที่ประจักษ์ชัดในการให้ความสำคัญต่อหลักการนี้ จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ที่ทำให้เกิดมลพิษอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมขึ้นในปี ค.ศ. 1967 (พ.ศ. 2510) คือ เหตุการณ์ The Torrey Canyon Oil Spill Incident ที่น้ำมันดิบจำนวนมากกว่า 95,000 ตัน รั่วไหลลงสู่ทะเลบริเวณนอกชายฝั่งทะเลของอังกฤษ ทำให้นกทะเลตายกว่า 10,000 ตัว จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ประเทศในภาคพื้นยุโรปหันมาให้ความสำคัญต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยในปี ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) ได้มีการจัดประชุมสหประชาชาติเรื่องสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (United Nations Conference on the Human Environment : UNCHE) ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ราชอาณาจักรสวีเดน โดยมีการประกาศ Stockholm Declaration, 1972 (พ.ศ. 2515) ขึ้นจนถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในทางสิ่งแวดล้อมและได้ชี้ว่า รัฐมีสิทธิอธิปไตยที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของตน แต่รัฐย่อมมีหน้าที่ประกันว่าการใช้ประโยชน์ดังกล่าวจะต้องไม่เป็นอันตราย หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรัฐอื่น นอกจากนี้คำประกาศนี้ยังได้เรียกร้องให้เกิดความร่วมมือทั้งในระดับประเทศ และในระดับระหว่างประเทศเพื่อให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบ และเพื่อพิทักษ์คุ้มครองสภาวะแวดล้อมโดยรวมของโลก ต่อมาแนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนถูกนำเสนออย่างเป็นทางการในหนังสือ Our Common Future ซึ่งเป็นเอกสารการศึกษาของคณะกรรมการโลกในเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development : WCED) หรือ Brundtland Report ได้ให้ความหมายของคำว่า “หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน” หมายถึง การพัฒนาที่ตรงกับความต้องการในปัจจุบัน โดยไม่ขัดขวางความสามารถของคนรุ่นต่อไปในอนาคตที่จะมีการพัฒนาการตามที่ต้องการในอนาคต ซึ่งก็คือการใช้ทรัพยากรต่างๆ อย่างมีเหตุผลและมีการบำรุงรักษาให้ดีที่สุดเพื่อการใช้ที่มีประสิทธิภาพ การพัฒนาที่ยั่งยืนจึงต้องสัมพันธ์กับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม นโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย<sup>64</sup> หลังจากนั้นได้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference

<sup>63</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2552), น. 21-28.

<sup>64</sup> พรชัย ด่านวิวัฒน์, กฎหมายการค้าและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2550), น. 91-92.



on Environment and Development : UNCED) หรือที่เรียกกันว่า “Earth Summit” ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร สาธารณรัฐบราซิล ในปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) โดยมีการลงนามรับรองเอกสารสำคัญ 5 ฉบับ คือ

1. ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development) ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 27 ประการ เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบของสหประชาชาติในการดำเนินการพัฒนาเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น

2. แผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) เป็นแผนแม่บทของโลกสำหรับการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการพัฒนายั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยนำเสนอแนวทางในการต่อสู้กับความเสื่อมโทรมของดิน อากาศ และน้ำ และเสนอแนวทางเพื่อการอนุรักษ์ป่าไม้ และความหลากหลายทางชีวภาพ การต่อสู้กับความยากจน และการแก้ไขการบริโภคนิยมเพื่อจัดการการศึกษา สุขอนามัย การแก้ไขปัญหาเมืองหลวง และปัญหาของเกษตรกร

3. คำแถลงเกี่ยวกับหลักการในเรื่องป่าไม้ (Statement of Principle on Forests) เป็นแนวทางในการจัดการ การอนุรักษ์ และการพัฒนาอย่างยั่งยืน สำหรับป่าไม้ทุกประเภท ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และรักษาไว้ซึ่งสิ่งมีชีวิตทุกรูปแบบ

4. กรอบอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (UN Framework on Climate Change) มีวัตถุประสงค์ในการรักษาระดับก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาวะอากาศทั่วโลก โดยการลดปริมาณการปล่อยก๊าซบางชนิดขึ้นสู่บรรยากาศ เช่น คาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งเกิดจากการเผาไหม้ของเชื้อเพลิงเพื่อใช้พลังงาน

5. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) เพื่อให้ประเทศต่างๆ ยอมรับเอาวิธีการที่จะอนุรักษ์ความหลากหลายทางชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต และเพื่อให้เกิดการแบ่งปันผลตอบแทนอย่างเป็นรูปธรรม และเกิดความเท่าเทียมกันจากการเข้าไปใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศเจ้าของ

นอกจากนี้ที่ประชุมยังได้ออกประกาศที่เรียกว่า “ปฏิญญาริโอ” ว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ยืนยันหลักการพัฒนายั่งยืนตามที่ประกาศไว้ในปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ โดยสรุปได้ว่าการพัฒนายั่งยืนมีองค์ประกอบดังนี้<sup>65</sup>

หลักการที่ 1 : มนุษย์เป็นศูนย์กลางของการพัฒนายั่งยืน มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในชีวิตที่มีสุขภาวะที่ดีและมีผลงานที่สอดคล้องกลมกลืนกับธรรมชาติ

<sup>65</sup> เอกสารประกอบการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น, “โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม,” ในการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นครั้งที่ 2-6 สำหรับ 5 ภูมิภาคทั่วประเทศ, จัดโดยกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับมูลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อม-ประเทศไทย, 2555 : น. 3-4.



หลักการที่ 3 : สิทธิต่อการพัฒนาต้องมีการบังคับตามโดยสมบูรณ์เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นของการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมของคนรุ่นปัจจุบันและอนาคตได้อย่างเป็นธรรม

หลักการที่ 4 : เพื่อให้การพัฒนาที่ยั่งยืนบรรลุผล การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมต้องเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาและไม่สามารถแยกพิจารณาโดยลำพังจากกันได้

หลักการที่ 25 : สันติภาพ การพัฒนาและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่พึ่งพิงซึ่งกันและกันและไม่อาจแบ่งแยกได้

จากองค์ประกอบที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนมีแนวคิด 3 ประการ คือ

แนวคิดประการแรก คือ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ในการดำรงชีวิต และความต้องการที่จะมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ล้วนแต่ต้องอาศัยประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ แม้คนร่ำรวยและคนยากจนจะมีความต้องการพื้นฐานซึ่งจำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตเหมือนกัน แต่คนที่ร่ำรวยย่อมต้องการมาตรฐานการดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ที่สูงกว่าคนยากจน มีสิ่งอำนวยความสะดวกสบาย นอกเหนือจากสิ่งจำเป็นในการดำรงชีพ สำหรับคนยากจนเมื่อได้รับการตอบสนองขั้นพื้นฐานแล้ว ก็ย่อมมีสิทธิที่จะพัฒนาตนเองหรือได้รับการพัฒนาให้มีมาตรฐานชีวิตที่สูงกว่าขั้นความจำเป็นพื้นฐาน

แนวคิดประการที่ 2 เป็นขีดจำกัดของสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา เพราะโดยพื้นฐานสิ่งแวดล้อมจะทำหน้าที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ (1) เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่จำเป็นต่อกระบวนการพัฒนา และ (2) เป็นแหล่งรองรับมลพิษจากกระบวนการพัฒนา แต่เมื่อสภาพแวดล้อมมีขีดจำกัดไม่ว่าจะเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและการรองรับมลพิษจากกระบวนการพัฒนา ซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งทางกายภาพและชีวภาพ ดังนั้น กระบวนการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงต้องคำนึงถึงหลักความยุติธรรมระหว่างคนรุ่นเดียวกันและคนรุ่นอนาคตด้วย สำหรับหลักความยุติธรรมระหว่างคนรุ่นเดียวกัน ได้แก่ การแก้ไขปัญหาความยากจน และการตอบสนองความต้องการของประชากรซึ่งยากไร้ด้วยโอกาส เพื่อลดความไม่เท่าเทียมกัน การที่จะให้คนยากจนชื่นชมกับการรักษาสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งๆ ที่ยังมีความยากจน อดอยากอยู่ย่อมเป็นไปได้ เพราะขัดต่อความต้องการตามธรรมชาติของคนเหล่านั้น เมื่อใดที่สามารถนำหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนมาใช้ได้อย่างบังเกิดผลในทางปฏิบัติแล้ว คนยากจนก็จะมีโอกาสใช้ทรัพยากรและสภาพแวดล้อมในลักษณะที่ยั่งยืนได้ ส่วนหลักความยุติธรรมระหว่างคนรุ่นปัจจุบันกับคนรุ่นอนาคต คือ การที่คนรุ่นปัจจุบันไม่ใช่ทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะที่เป็นการทำลายโอกาสของคนรุ่นต่อไปในอันที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ทำการประมงจนปลาแทบจะสูญพันธุ์ หรือตัดไม้ทำลายป่า หรือปล่อยก๊าซต่างๆ ออกสู่บรรยากาศจนกระทั่งเกิดภาวะโลกร้อน เป็นต้น

ดังนั้น กระบวนการพัฒนาของคนรุ่นปัจจุบันจะต้องไม่ใช่ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจนเกินศักยภาพ และจะต้องไม่ปล่อยหรือระบายมลพิษออกสู่สภาพแวดล้อมจนเกินขีดความสามารถที่ระบบนิเวศจะรองรับได้จนเป็นการบั่นทอนโอกาสที่คนรุ่นอนาคตจะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามสิทธิที่จะพึงมีพึงได้

แนวคิดประการที่ 3 คือ แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนา เพราะโดยทั่วไปการพัฒนาเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สภาพเศรษฐกิจและสังคมดีขึ้น ประชากรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงมีหลักการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์จากทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กันไป แต่การพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นไม่อาจมั่นคงอยู่ได้หากไม่นำนโยบายการพัฒนาที่คำนึงถึงปัจจัยทางสังคม - วัฒนธรรมมาพิจารณา ประกอบด้วยไม่ว่าจะเป็น (1) โอกาสในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกัน (2) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะการพัฒนาโดยรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมด้วยจะไม่ส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน การพัฒนาที่ยั่งยืนจึงต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) อย่างจริงจังรวมทั้งส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนา ซึ่งประกอบด้วยองค์กรเอกชน (Non-Governmental Organization หรือ NGO) องค์กรธุรกิจ (Business Organization) และองค์กรประชาชน (People Organization) ดังนั้น ภาครัฐบาล องค์กรเอกชน และองค์กรธุรกิจ จึงควรอย่างยิ่งที่จะร่วมกันส่งเสริมองค์กรประชาชนให้สามารถดำเนินงานอย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ (3) การพัฒนาที่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นใหญ่หรือที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางเพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้รับผลพวงจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (4) การพัฒนาที่ต้องจัดให้มีการพัฒนาด้านอื่นควบคู่กันไปด้วย โดยเฉพาะการพัฒนาคนให้รู้จักสิทธิและหน้าที่ ซึ่งรวมถึงการเคารพสิทธิของผู้อื่นที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับตนเอง เพราะการพัฒนาที่เน้นหนักไปในด้านเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว ไม่อาจจะบรรลุถึงการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ และไม่อาจจะรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาด้านอื่นควบคู่ไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาด้านวัฒนธรรมและจิตใจควบคู่กันไป เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างความเจริญก้าวหน้าด้านเศรษฐกิจกับความเจริญก้าวหน้าทางจิตใจ นอกจากนี้การพัฒนาที่ยั่งยืนยังต้องส่งเสริมสนับสนุนค่านิยมการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่ฟุ่มเฟือย และอยู่ในขีดความสามารถของสภาพแวดล้อมที่จะรองรับได้ตามคำกล่าวของมหาตมะคานธีที่ว่า “โลกนี้มีทรัพยากรเพียงพอสำหรับสนองความต้องการของมนุษย์แต่มีไม่เพียงพอสำหรับความโลภของมนุษย์” มนุษย์เราจึงต้องเปลี่ยนแปลงค่านิยมเสียใหม่ จากแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่เน้นเรื่องยิ่งมากยิ่งดี (The Economics of more and more) ให้เป็นเศรษฐศาสตร์ของความพอดี (The Economics of enough)

สำหรับเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs)<sup>66</sup>

องค์กรแห่งสหประชาชาติได้กำหนดเป้าหมายแห่งการพัฒนาโดยอาศัยกรอบแนวคิดที่มองการพัฒนาเป็นมิติทั้งด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคม ให้มีความเชื่อมโยง เรียกว่า “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs)” ซึ่งเป็นเป้าหมายที่ต่อเนื่องมาจากเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals : MDGs) โดยผู้นำประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้ลงนามรับรองเอกสาร “Transforming Our World : The 2030 Agenda for Sustainable Development) และถือเป็นพันธะสัญญาทางการเมืองที่ผู้นำทุกประเทศทั่วโลกจะใช้เป็นแนวทางในการขับเคลื่อนวาระการพัฒนาที่ยั่งยืนสู่การปฏิบัติในช่วงปี พ.ศ. 2559 - 2573 เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและขจัดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ และร่วมกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและรักษาสิ่งแวดล้อม

สำหรับเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนประกอบด้วย 17 เป้าหมายและ 169 เป้าประสงค์ สำหรับเป้าหมายสำคัญที่ระบุถึงการจัดการของเสีย (Waste) ปรากฏอยู่ในเป้าหมายที่ 6 เป้าหมายที่ 11 เป้าหมายที่ 12 และเป้าหมายที่ 14 ดังนี้

เป้าหมายที่ 6 สร้างหลักประกันเรื่องน้ำและการสุขาภิบาลให้มีการจัดการอย่างยั่งยืนและมีสภาพพร้อมใช้สำหรับทุกคน

เป้าหมายที่ 11 ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความปลอดภัยทั่วถึง พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและยั่งยืน

เป้าหมายที่ 12 สร้างหลักประกันให้มีแบบแผนการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน

เป้าหมายที่ 14 อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทร ทะเลและทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

นอกจากเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้ง 4 เป้าหมายแล้ว การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยอย่างถูกต้องตามหลักสุขาภิบาลยังมีส่วนช่วยให้ประเทศบรรลุเป้าหมายอื่นๆ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมายที่ 3 และเป้าหมายที่ 13 ดังนี้

เป้าหมายที่ 3 สร้างหลักประกันว่าคนมีชีวิตที่มีสุขภาพดีและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับทุกคนในทุกวัย

เป้าหมายที่ 13 ปฏิบัติการอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่เกิดขึ้น

<sup>66</sup> สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, แผนยุทธศาสตร์ว่าด้วยการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2561), น. 37-39.

ดังนั้น ในการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องนำเป้าหมาย เป้าประสงค์และตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องภายใต้เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนมากำหนดในแผนเพื่อขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติให้สอดคล้องกับการเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วย

จากที่กล่าวมาแล้วว่า หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนที่มีเป้าหมายสำคัญในการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยหลักการดังกล่าวประกอบด้วยแนวคิดในการจัดการปฏิภูลและมูลฝอยที่สำคัญก็คือ แนวคิดลำดับชั้นการจัดการของเสีย (Waste management hierarchy) และแนวคิดตามหลัก 3Rs (Reduce, Reuse, Recycle) ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้<sup>67</sup>

แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างความสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ซึ่งหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน หมายถึงการพัฒนาที่ตรงกับความต้องการในปัจจุบัน โดยไม่ขัดขวางความสามารถของคนรุ่นต่อไปในอนาคตที่จะมีการพัฒนาตามที่ต้องการ ซึ่งก็คือการใช้ทรัพยากรต่างๆ อย่างมีเหตุผลและมีการบำรุงรักษาให้ดีที่สุดเพื่อการใช้ที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การพัฒนาที่ยั่งยืนจึงต้องสัมพันธ์กับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม นโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย

แนวคิดลำดับชั้นการจัดการของเสีย (Waste management hierarchy) เป็นแนวคิดพื้นฐานในการจัดการของเสียที่ยั่งยืน กล่าวคือ การจัดการของเสียที่มุ่งเน้นการลดลำดับความสำคัญของการจัดการของเสียโดยป้องกันมิให้เกิดของเสียให้ได้มากที่สุดก่อน แล้วจึงจัดการของเสียโดยการใช้ซ้ำ การนำกลับมาใช้ใหม่ การทำปุ๋ย การเผาเป็นพลังงาน และใช้วิธีการกำจัดของเสียเป็นขั้นตอนสุดท้าย

แนวคิดตามหลัก 3Rs (Reduce, Reuse, Recycle) เป็นหลักการจัดการมูลฝอยเพื่อการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า โดยการจัดการมูลฝอยที่ต้นทาง (Reduce) การนำกลับมาใช้ซ้ำ (Reuse) และการนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) โดยเริ่มจากการลดการใช้การบริโภคทรัพยากรที่ไม่จำเป็นลง เพื่อลดปริมาณมูลฝอยให้น้อยลง การนำวัสดุหรือผลิตภัณฑ์ที่สามารถใช้ได้ นำกลับมาใช้ซ้ำ และการนำวัสดุหรือผลิตภัณฑ์ที่ใช้งานแล้วมาแปรรูปเพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ก่อนการนำไปกำจัดในขั้นตอนสุดท้าย

### 2.5.2 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle)<sup>68</sup>

หลักการป้องกันล่วงหน้าเป็นการกำหนดหรือหามาตรการโดยการใช้เทคโนโลยีที่จำเป็น เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายที่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า

<sup>67</sup> เฟิงอ้าง, น.66.

<sup>68</sup> เอกสารประกอบการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น, “โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม,” อ้างอิงแล้ว เจริญธรรมที่ 82, น. 9-12.

หรือให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายน้อยที่สุดในด้านสิ่งแวดล้อม เพราะในเรื่องของสิ่งแวดล้อม หากเกิดความเสียหายที่ถึงขั้นรุนแรงอาจจะกระทบต่อระบบทางธรรมชาติอื่นๆ จึงจำเป็นที่จะต้อง ป้องกันไว้ก่อน เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้น สำหรับหลักการป้องกันล่วงหน้ามีองค์ประกอบ ที่สำคัญ<sup>69</sup> คือ ข้อมูลสำหรับการดำเนินการป้องกันล่วงหน้าจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักวิทยาศาสตร์ ไม่ได้เกิดจากจินตนาการ เช่นกรณีของภาวะโลกร้อนซึ่งมีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และสถิติในการ อธิบายถึงปรากฏการณ์ดังกล่าว แม้จะไม่สามารถชี้ชัดถึงสาเหตุที่แท้จริงได้อย่างชัดเจน และไม่อาจ ที่จะระบุถึงผลของความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตว่ามีมากน้อยเพียงใด แต่ก็สามารถบ่งบอก ถึงแนวโน้มของผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อคนรุ่นต่อไปในอนาคตได้ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการในการป้องกันสิ่งที่จะเกิดขึ้นนี้ ซึ่งมาตรการป้องกัน ล่วงหน้าต้องได้สัดส่วนกับระดับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นเพื่อให้การดำเนินการที่มีค่าใช้จ่าย เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยในปัจจุบันรูปแบบที่นิยมดำเนินการตามหลักการป้องกันล่วงหน้า คือ การรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะดำเนินโครงการต่างๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

สำหรับกฎหมายของราชอาณาจักรไทยได้นำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาบัญญัติไว้ ทั้งในลักษณะที่เป็นการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะเข้าไปตรวจสอบว่าผู้ประกอบการ ได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ หรือการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะกำหนด เงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติ หรือการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะสั่งให้ผู้รับใบอนุญาต แก้ไขการประกอบการให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือไม่ ต่อมาได้มีการพัฒนาหลักกฎหมาย เกี่ยวกับการป้องกันล่วงหน้าในส่วนที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะกำหนดเงื่อนไขให้ ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติหรือในส่วนที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะสั่งให้ผู้รับใบอนุญาต แก้ไขการประกอบการตามเงื่อนไขที่กำหนดให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะ สั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ด้วย

### 2.5.3 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP)<sup>70</sup>

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาจากพื้นฐานแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการใช้ ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรและในกระบวนการผลิต กรณีผู้ประกอบการผลิตสินค้าหรือ ให้บริการได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสินค้าสาธารณะโดยไม่จ่ายค่าตอบแทน ทำให้การใช้

<sup>69</sup> นัทมน คงเจริญ, “กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม,” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2561, สืบค้น เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2563, จาก <https://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1559374128.pdf>

<sup>70</sup> เอกสารประกอบการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น, “โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมาย ด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม,” อ้างอิงแล้ว เจริญธรรมที่ 82, น. 12-14.



ทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด อีกทั้งยังเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดด้วย โดยมีการผลักภาระในการจัดการไปให้แก่สังคม ทำให้สังคมต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการทั้งที่ผู้ประกอบการเป็นผู้ได้รับประโยชน์ เช่น กรณีผู้ประกอบการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะโดยไม่ผ่านระบบบำบัดน้ำเสียก่อน เนื่องจากหากมีระบบบำบัดน้ำเสียจะทำให้ผู้ประกอบการมีค่าใช้จ่ายในต้นทุนที่เพิ่มขึ้น จึงเลือกที่จะผลักภาระให้แก่สังคมด้วยการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ<sup>71</sup> ซึ่งเป็นการบำบัดน้ำเสียทางธรรมชาติที่มีค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดโดยผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการบำบัดก็คือสังคม ด้วยเหตุนี้จึงเกิดแนวคิดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายของตนเพื่อการบำบัดมลพิษนั้น

สำหรับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายมาจากแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญที่ว่า “มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิอย่างสมบูรณ์ที่จะได้อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี”<sup>72</sup> และมีต้นกำเนิดมาจากการประชุมขององค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development - OECD) เสนอให้นำมาใช้เป็นหลักการพื้นฐานสำหรับการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษ โดยมีสาระสำคัญ คือ การกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษมีหน้าที่แบกรับภาระการลงทุนและออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด (Internalization of Environmental Costs) ที่จำเป็นสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นจากการประกอบการหรือการดำเนินกิจกรรมของตน รวมทั้งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดมลพิษทั้งหมดที่รัฐได้ดำเนินการไปเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และหากเกิดความเสียหายต่อชีวิต สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินของผู้ใด ผู้ก่อมลพิษต้องมีหน้าที่ชดเชยความเสียหายดังกล่าวให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายด้วย หลักการนี้ปรากฏอยู่ในปฏิญญาริโอว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) โดยระบุไว้ในหลักการที่ 16 มีชื่อเป็นทางการว่า “หลักการผลักต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมกลับเข้าสู่ผู้ก่อ” (Internalization of Environmental Costs) แต่คนส่วนใหญ่นิยมเรียกว่า “หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (The Polluter Pays Principle) โดยหลักการนี้ระบุว่า “ผู้มีอำนาจกำกับดูแลระดับรัฐควรพยายามที่จะส่งเสริมการผลักต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมที่เป็นต้นทุนการก่อผลกระทบภายนอกกลับสู่ผู้ก่อและพยายามใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ โดยคำนึงถึงแนวทางที่ว่าผู้ก่อมลพิษควรเป็นผู้รับผิดชอบต้นทุนของมลพิษด้วยการพิจารณาอย่างระมัดระวังต่อผลประโยชน์สาธารณะและอย่างไม่บิดเบือนการค้าระหว่างประเทศและการลงทุน”

<sup>71</sup> นัทมน คงเจริญ, *อ้างอิงแล้ว เจริญรรถที่ 69*.

<sup>72</sup> ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, “แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม,” *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, ปีที่ 7, ฉบับที่ 2, (พฤษภาคม-สิงหาคม 2550).

สำหรับกฎหมายของราชอาณาจักรไทยได้มีการนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ส่วนราชการได้อาศัยอำนาจของตามกฎหมายที่ตนมีอยู่กำหนดมาตรฐานการควบคุมการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมไว้ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 มาตรา 55 ออกประกาศเพื่อกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อมเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม หรือมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากที่ดินจัดสรร เป็นต้น

แนวความคิดของหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายได้ขยายขอบเขตไปสู่การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมว่าผู้ที่มีส่วนทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็สมควรมีหน้าที่รับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นด้วย เช่น ผู้ซึ่งใช้สินค้าประเภทถุงพลาสติก ยิ่งใช้มากยิ่งก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงเกิดหลักผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (User Pays Principle – UPP) และจากฐานคิดเดียวกันนี้ได้ขยายรวมไปถึงผู้ที่ได้รับประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมที่ดี เช่น คุณภาพอากาศที่ดี แหล่งน้ำที่สะอาด อันมีค่าใช้จ่ายในการบำบัดสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ ก็ควรมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายด้วย จึงเกิดหลักผู้ได้ประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary Pays Principle – BPP) โดยอาศัยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการคิดคำนวณถึงต้นทุนการผลิตที่อาจก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม โดยการคิดเป็นค่าธรรมเนียมในการผลิต การกำหนดให้เป็นภาษีสิ่งแวดล้อม เช่น การคิดค่าถุงพลาสติก ภาษีบรรจุภัณฑ์ ภาษีคาร์บอน ระบบมัดจำ-คืนเงิน ในกรณีผู้ได้รับสัมปทานทำเหมืองแร่<sup>73</sup>

<sup>73</sup> นัทมน คงเจริญ, *อ้างอิงแล้ว เจริญรอดที่ 69.*



### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ระหว่างประเทศ ต่างประเทศและของราชอาณาจักรไทย

ปัจจุบันกฎหมายหลักเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยชุมชนของราชอาณาจักรไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 รวมถึงกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ในบทนี้ผู้เขียนจะขอก้าวถึงเฉพาะพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 รวมถึงกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ตลอดจนกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของต่างประเทศ ได้แก่ เครือรัฐออสเตรเลีย ญี่ปุ่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ และมาเลเซีย ดังนี้

### 3.1 มาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 นานาประเทศเริ่มตระหนักและตื่นตัวถึงผลกระทบและความเสียหายที่ได้รับจากปัญหาสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง อาทิเช่น ปัญหามลพิษข้ามพรมแดน คดี Trail Smelter Case ใน ค.ศ. 1930 (พ.ศ. 2473) ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างประเทศแคนาดา กับสหรัฐอเมริกา จากโรงงานที่ตั้งอยู่ในประเทศแคนาดาปล่อยควันจากโรงงาน และลมพัดควันที่ปนเปื้อนสารเคมี ทั้งตะกั่วและซิงค์ ควันดังกล่าวสร้างผลกระทบต่อป่าไม้และพืชผลทางการเกษตรในบริเวณโดยรอบทั้งแคนาดาและในรัฐวอชิงตันของสหรัฐอเมริกาด้วย หรือปัญหาการลดลงของชั้นบรรยากาศโลก หรือปัญหาการใช้ทรัพยากรส่วนรวมของโลก ซึ่งผลกระทบของปัญหาดังกล่าวมีลักษณะข้ามพรมแดนที่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้โดยรัฐใดรัฐหนึ่ง จึงเป็นที่ยอมรับว่าควรมีกติการะหว่างประเทศร่วมกัน เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

ประเด็นสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศได้มีการประชุมและกำหนดหลักเกณฑ์ร่วมกันในระดับนานาชาติภายใต้การดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติ ตามลำดับดังต่อไปนี้<sup>1</sup>

1. การประชุมสุดยอดว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2525)

การประชุมระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจัดขึ้น ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ราชอาณาจักรสวีเดน ซึ่งประเด็นสำคัญในการประชุมครั้งนี้ คือ การให้ความชัดเจนในเรื่องความเกี่ยวพันของประเทศต่างๆ ต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลกอันเกิดจากปัญหาการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมของประเทศต่างๆ โดยที่ประชุมกำหนดให้มีปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2525) ขึ้น ซึ่งปฏิญญาดังกล่าวมีหลักสำคัญหลายประการ เช่น หลักสิทธิในสิ่งแวดล้อม หลักสิทธิหรือสิทธิโดยและยอมรับสิทธิชอบของรัฐ หลักการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อม หลักการป้องกันภาวะมลพิษ หลักการว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศ และหลักการรับผิดชอบและชดเชยเยียวยา นอกจากนี้ที่ประชุมยังชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของมนุษย์ที่จะต้องพึ่งพาธรรมชาติ และเรียกร้องให้ทุกฝ่ายร่วมมือและรับผิดชอบต่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ผลสำคัญจากการประชุมในครั้งนี้คือ การก่อตั้งโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งองค์การสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme : UNEP) ขึ้นในระบบงานขององค์การสหประชาชาติ โดยมีสถานะเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามนโยบายและข้อเสนอแนะตามที่ปรากฏในปฏิญญาและแผนปฏิบัติการกรุงสต็อกโฮล์ม ตลอดจนประสานงานด้านสิ่งแวดล้อมกับองค์การสหประชาชาติ

2. การประชุมด้านสิ่งแวดล้อมโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525)

การประชุมด้านสิ่งแวดล้อมโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติครั้งนี้ ที่ประชุมได้มีการรับรองกฎบัตรโลกเพื่อธรรมชาติ ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) (The World Charter for Nature 1982) ซึ่งมุ่งเน้นให้มนุษย์ต้องเคารพสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ และมุ่งส่งเสริมให้มีความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในมิติของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

3. การประชุมยุโรปว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัย ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532)

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization : WHO) ได้จัดให้มีการประชุมยุโรปว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยขึ้น ณ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งที่ประชุมได้มีการรับรองกฎบัตรยุโรปว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัย ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) (The European Charter on Environment and Health 1989) ซึ่งกฎบัตรดังกล่าวมีสาระสำคัญว่า “ปัจเจกชนเป็นสารัตถะในการส่งเสริมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมอันจะนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิต”

<sup>1</sup> ปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์, “ข้อพิจารณาทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ,” *จุลนิติ*, น. 175-179 (พฤษภาคม – มิถุนายน 2553).

#### 4. การประชุมสุดยอดว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535)

องค์การสหประชาชาติได้จัดประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) หรือเรียกว่า “Earth Summit” ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร สาธารณรัฐบราซิล ซึ่งที่ประชุมได้ยอมรับว่า การพัฒนาเศรษฐกิจต้องควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจึงจะถือเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) และมีการลงนามรับรองเอกสารสำคัญรวม 5 ฉบับ ได้แก่

- (1) ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535)
- (2) แผนปฏิบัติที่ 21
- (3) คำแถลงเกี่ยวกับหลักการในเรื่องป่าไม้
- (4) กรอบอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- (5) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535)

#### 3.1.1 ความหมายและหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ หมายถึง กฎหมายที่มีขึ้นเพื่อใช้ควบคุมพฤติกรรมของรัฐต่างๆ อันเกิดขึ้นจากฉันทามติระหว่างรัฐต่างๆ เพื่อปกป้องคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการใช้ทรัพยากรแบบยั่งยืน โดยกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมักจะอยู่ในรูปแบบของอนุสัญญา (Conventions) พิธีสาร (Protocols) และแนวปฏิบัติที่มีลักษณะเป็น soft-law<sup>2</sup> โดยหลักการที่สำคัญซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศคือ หน้าที่ต้องร่วมมือกัน (Duty to Cooperate) นอกจากหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันดังกล่าว กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศยังมีหลักการพื้นฐาน ดังนี้<sup>3</sup>

(1) หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) หมายถึง การพัฒนาที่ตรงกับความต้องการในปัจจุบัน โดยไม่ขัดขวางความสามารถของคนรุ่นต่อไปในอนาคต กล่าวคือ การใช้ทรัพยากรต่างๆ อย่างมีเหตุผลและมีการบำรุงรักษาให้ดีที่สุดเพื่อการใช้ที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงต้องสัมพันธ์กับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม นโยบายเศรษฐกิจและสังคมด้วย<sup>4</sup>

(2) หลักความห่วงกังวลร่วมกันแต่ความรับผิดชอบต่างกัน (Common concern of humankind and common but differentiated responsibilities) หมายถึง ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่ทุกคน

<sup>2</sup> พรชัย ด่านวิวัฒน์, กฎหมายการค้าและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550), น. 91-92.

<sup>3</sup> เพ็งอึ้ง, น.92-94.

<sup>4</sup> See David Hunter and Others, Concepts and Principles of International Environmental Law : An Introduction, (UNEP; Geneva, 1994), pp. 6-7. อ้างถึงใน พรชัย ด่านวิวัฒน์, เพ็งอึ้ง, น.92.

มีความหวังกังวลร่วมกัน ดังนั้น รัฐต่างๆ จึงไม่ควรก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรที่เป็นสมบัติร่วมกันของมวลมนุษยชาติ รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกันในประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนในการระวังรักษาสิ่งแวดล้อมตามความสามารถของตน ซึ่งทำให้รัฐมีความรับผิดชอบแตกต่างกันไป

(3) หลักการเป็นหุ้นส่วนร่วม (Partnership) กล่าวคือ รัฐทั้งหลายย่อมมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศในการให้ความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศ ทั้งปัญหาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมหรือนุชนิยม โดยปัจจุบันถือว่าหลักการในกฎหมายระหว่างประเทศเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่ผูกพันรัฐทุกรัฐ (Erga omnes) แล้ว

นอกจากหลักการดังกล่าวข้างต้นแล้ว กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศยังมีหลักการพื้นฐานอีก 4 ประการ คือ หลักเพื่อนบ้านที่ดี (Good Neighborliness) หลักหน้าที่ระมัดระวังอย่างเหมาะสม (Duty Due Diligence) หลักการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมในแหล่งทรัพยากรเพื่อประโยชน์สูงสุด (Equitable Utilization of shared Resource) และหลักหน้าที่ตามรูปแบบและความร่วมมือ (Duty to Inform and Cooperation)

### 3.1.2 สถานะและสภาพบังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ<sup>5</sup>

กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีผลผูกพันระหว่างรัฐภายใต้หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา ซึ่งสภาพการยอมรับข้อผูกพันดังกล่าวก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ อันกำหนดบทบาทในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลซึ่งทำให้คู่สัญญาสามารถเรียกร้องให้อีกฝ่ายปฏิบัติตามข้อตกลงได้ และส่งผลให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีลักษณะเป็นกรอบความสัมพันธ์ที่มีลักษณะไม่เข้มงวดมากนัก หรือที่เรียกว่า “Soft Law” นอกจากนี้กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศยังมีลักษณะเป็นการวางแนวทางและนโยบายในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ มากกว่าการเน้นให้มีการบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลงอย่างเข้มงวด อีกทั้ง ยังมีมาตรการประการอื่นที่แสดงให้เห็นถึงสภาพบังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ กล่าวคือ การอาศัยอำนาจบังคับ โดยการช่วยเหลือตนเองของแต่ละรัฐ เช่น การใช้มาตรการตอบโต้ต่อรัฐที่ฝ่าฝืนพันธกรณี หรือการสร้างสภาพบังคับโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐ รวมถึงการจัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมขึ้น ซึ่งองค์กรดังกล่าวนอกจากเป็นองค์กรสนับสนุนส่งเสริมและให้คำแนะนำแก่รัฐสมาชิกแล้ว ยังเป็นองค์กรตรวจสอบรัฐสมาชิกให้ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมด้วย นอกจากนี้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้พันธกรณีตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีสภาพบังคับมากยิ่งขึ้น เช่น การที่รัฐทำการค้าระหว่างกันโดยมีเรื่องผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องกับรัฐที่ตกอยู่ในฐานะที่เสียผลประโยชน์

<sup>5</sup>พรชัย คำนวิวัฒน์, *อ้างแล้ว* เจริญธรรมที่ 2.

ต้องตกอยู่ภายใต้สภาพบังคับมากขึ้นกว่าปกติเพื่อแลกกับการได้มาซึ่งผลประโยชน์ตามที่รัฐนั้นต้องการ ดังนั้น การที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศได้ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือปกป้องคุ้มครองและอนุรักษ์ ตลอดจนแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติภายใต้ลักษณะเฉพาะของกฎเกณฑ์ที่ถูกกำหนดให้บังคับใช้ในสังคมระหว่างรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย และมีศักดิ์เท่าเทียมกัน จึงต้องอาศัยสภาพบังคับตามหลักสัญญาต้องเป็นสัญญาภายใต้แนวคิดที่ว่ากฎหมาย คือ กฎเกณฑ์ต่างๆ ในสังคมที่มนุษย์กำหนดขึ้นเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ที่มีระหว่างกัน และมีสภาพความยินยอมในอันที่ผูกพันตามกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นเหล่านั้น ซึ่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีลักษณะเช่นว่านี้อย่างชัดเจน

### 3.1.3 ประเภทของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ<sup>6</sup>

กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศสามารถแบ่งออกได้เป็น 7 ประเภท ได้แก่ อากาศและชั้นบรรยากาศ (Air and Atmosphere) มหาสมุทรและทะเล (Ocean and Sea) แหล่งน้ำ (Fresh Water Resources) ความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity) วัตถุมีพิษและสารอันตราย (Hazardous Substances) ขยะและของเสีย (Waste) และการคุ้มครองพื้นที่อยู่อาศัย (Habitat) กล่าวคือ

#### 1) อากาศและชั้นบรรยากาศ (Air and Atmosphere)

หลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม ปัญหามลพิษทางอากาศกลายเป็นปัญหาหลักที่สำคัญของประเด็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและระบบนิเวศน์ต่าง ๆ เช่น กรณีคดี Trail Smelter Case ในปี ค.ศ. 1930 (พ.ศ. 2473) ที่สร้างให้สังคมโลกตระหนักถึงปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน และจำเป็นต้องหาวิธีการร่วมกันในการจัดการกับมิติของสิ่งแวดล้อมที่มาจากอากาศ กรณีของไฟไหม้ที่สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ในปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) ที่เกิดไฟป่าที่สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ซึ่งไฟได้ไหม้ลามไปในบริเวณที่กว้างมาก และส่งผลกระทบต่อประเทศข้างเคียง ได้แก่ มาเลเซีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ บรูไน ฟิลิปปินส์ และปาปัวนิวกินี จากการกระทำของบริษัทที่ได้รับสัมปทาน ประกอบกับสภาพอากาศที่แปรปรวนที่เรียกว่า “เอลนีโญ (El Niño)” ทำให้ผลกระทบจากหมอกควันของสาธารณรัฐอินโดนีเซียเกิดขึ้นบ่อยครั้งจนกลายเป็นประเด็นระดับภูมิภาคที่ต้องร่วมกันแก้ไขปัญหา จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดการผลักดันให้ประเทศต่างๆ กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางอากาศที่มีผลกระทบในวงกว้าง ในการจัดการกับปัญหามลพิษทางอากาศในระดับระหว่างประเทศ จึงทำให้เกิดกฎหมายระหว่างประเทศในการควบคุมมลพิษทางอากาศ ได้แก่ Convention on Long Range Transboundary Air Pollution (LRTAP) 1979 (พ.ศ. 2552), Framework Convention

<sup>6</sup> นัทมน คงเจริญ, “กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2563, จาก

on Climate Change (UNFCCC) 1992 (พ.ศ. 2535), Kyoto Protocol 1997 (พ.ศ. 2540), Paris Agreement 2015 (พ.ศ. 2558) และ ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution 2002 (พ.ศ. 2545)

## 2) มหาสมุทรและทะเล (Ocean and Sea)

กฎหมายทะเลเป็นกฎหมายระหว่างประเทศในยุคแรกที่กำหนดกติการะหว่างประเทศว่าด้วยการมีเสรีภาพในการแสวงหาประโยชน์จากทะเล ทะเลหลวงเป็นสิ่งที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ จนมาถึงยุคที่เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลเพิ่มมากขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและการพัฒนาทางเทคโนโลยี โดยในปี ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) องค์การสหประชาชาติได้จัดประชุมเกี่ยวกับกฎหมายทะเลขึ้นเรียกว่า “UN Conference on the Law of the Sea (UNCLOS I)” ในด้านสิ่งแวดล้อม มีการกำหนดถึงการจับปลาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่มีชีวิต (Convention on Fishing and Conservation of Living Resources of the High Seas) รวมถึงการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากมลพิษ โดยเฉพาะจากการรั่วไหลของน้ำมัน รวมถึงสารกัมมันตภาพรังสีที่มีการลักลอบทิ้งลงในทะเลหลวง แม้ว่ากฎหมายทางทะเลนี้เป็นพื้นฐานเสรีภาพในทะเลหลวงก็ตาม แต่ก็จะต้องใช้เสรีภาพนั้นอย่างรับผิดชอบ ดังนั้น กฎหมายนี้ยังคงอาศัยเพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลต่อไป นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายระหว่างประเทศที่ควบคุมมลพิษทางทะเล อาทิ มลพิษจากการทำเหมืองใต้ทะเล มลพิษที่เกิดจากการเดินเรือ มลพิษที่เกิดจากน้ำมัน มลพิษที่เกิดจากทางบก ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลอีกด้วย

## 3) แหล่งน้ำ (Fresh Water Resources)

แหล่งน้ำที่มีความจำเป็นสำหรับการอุปโภคบริโภค คือ แหล่งน้ำจืดซึ่งนับวันจะขาดแคลนมากขึ้นเป็นลำดับ ดังนั้น การมีแหล่งน้ำจืดที่สะอาดสามารถใช้ได้จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเนื่องจากแหล่งน้ำจืดมักมีอาณาเขตติดต่อกับหลายประเทศ ดังนั้น กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการสายน้ำร่วมกันมีมาตั้งแต่ดั้งเดิมแล้ว เป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ที่แม้ว่าจะเป็น การจัดการสายน้ำในอาณาเขตของประเทศตนเอง แต่ประเทศข้างเคียงก็อาจจะได้รับผลกระทบด้วยการจัดการแหล่งน้ำในมิติกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยส่วนใหญ่แล้วเป็นกรณีของการจัดการกับแม่น้ำ เมื่อแม่น้ำสายสำคัญที่ไหลผ่านหลายประเทศ ซึ่งภายใต้หลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ แต่ละประเทศจะดำเนินการเพื่อใช้ประโยชน์จากแม่น้ำนั้นอย่างไร ย่อมจะกล่าวอ้างได้ แต่ในทางกลับกัน สิทธิของประเทศอื่นก็ย่อมมีสิทธิที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนเองเช่นกัน ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการจัดการสายน้ำจึงมีกรณีศึกษาเกิดขึ้นอยู่เสมอ ดังเช่นกรณีข้อพิพาทแม่น้ำไรน์ แม่น้ำสายสำคัญในยุโรปที่ผ่านสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และลักเซมเบิร์ก ซึ่งเป็นข้อขัดแย้งเกี่ยวกับปัญหามลพิษในแม่น้ำที่มีความพยายามในการทำข้อตกลงร่วมกันของประเทศต่างๆ ที่แม่น้ำนี้ไหลผ่าน เพื่อรักษาคุณภาพของน้ำในแม่น้ำและควบคุมไม่ให้เกิดมลพิษ



และผู้ซึ่งก่อมลพิษต้องเป็นผู้รับผิดชอบโดยในการจัดการสายน้ำที่มีลักษณะเป็นการข้ามพรมแดนนั้น มีประเด็นที่เป็นความเชื่อมโยงกับข้อกำหนดระหว่างประเทศหลายเรื่อง เช่น การจัดการเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศและการทำให้น้ำเป็นสินค้าในมิติของนิติเศรษฐศาสตร์ การเข้าถึงน้ำสะอาดสำหรับทุกคนในมิติของสิ่งแวดล้อมและการมีคณะกรรมการเขื่อนโลกเพื่อกำหนดเงื่อนไขและทิศทางของการจัดการน้ำในมิติของการสร้างเขื่อน เป็นต้น

#### 4) ความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity)

ความหลากหลายทางชีวภาพ หมายถึง สิ่งมีชีวิตทั้งพืชและสัตว์ที่มีความสัมพันธ์กันทั้งระบบ มีความเชื่อมโยงและส่งผลกระทบต่อซึ่งกันและกัน ดังนั้น การจะรักษาความหลากหลายทางชีวภาพต้องอาศัยธรรมชาติในการทำหน้าที่ ซึ่งเป้าหมายของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ คือ การคงไว้ซึ่งความหลากหลายของสายพันธุ์ที่มีอยู่ตามธรรมชาติ โดยในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศพยายามเข้ามาจัดการเพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพด้วยการสร้างกติการ่วมกันให้แต่ละประเทศให้ความสำคัญแก่สภาพธรรมชาติ กล่าวคือ การส่งเสริมให้มีการคุ้มครองสัตว์ป่าและพืชป่า การป้องกันอันตรายและการรักษาพื้นที่อันเป็นที่อยู่ของสัตว์และพืช มีการกำหนดให้มีพื้นที่คุ้มครองระบบนิเวศน์ และพื้นที่ในการห้ามล่าสัตว์ มีการกำหนดประเภทของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ได้รับการคุ้มครองจากการล่า การเก็บเอาไปจากพื้นที่ธรรมชาติ การศึกษาวิจัยเพื่อการอนุรักษ์ รวมไปถึงการระบุไว้ในบัญชีรายชื่อสัตว์และพืชที่ใกล้สูญพันธุ์ (Endangered Species) ซึ่งมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับแหล่งน้ำในทวีป และการจัดการทางทะเลที่มีพืชและสัตว์ที่อยู่ในน้ำไม่ว่าจะเป็นแหล่งน้ำจืดและในทะเล การกำหนดบัญชีสำหรับสัตว์และพืชที่ได้รับการคุ้มครองนี้ นอกจากจะคุ้มครองภายใต้แนวคิดการอนุรักษ์ที่มีกติการะหว่างประเทศ ทำให้แต่ละรัฐมีพันธกรณีที่จะต้องให้ความคุ้มครองภายในประเทศของตนเอง ยังมีคิดว่าด้วยการค้าและการเคลื่อนย้ายสัตว์และพืชที่อยู่ในบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองในส่วนที่จะนำมาข้ามเขตแดนระหว่างประเทศด้วย เมื่อการคุ้มครองในประเทศนั้นล้มเหลว อย่างน้อยการสกัดการค้าและเคลื่อนย้ายข้ามแดนก็เป็นความหวังในการจะคุ้มครองสัตว์และพืชจากการลักลอบล่าและค้าอย่างผิดกฎหมาย อีกมิติหนึ่งของความหลากหลายทางชีวภาพ กล่าวคือ ในพื้นที่แต่ละแห่งมีพืชและสัตว์พื้นถิ่น การเคลื่อนย้ายนำเอาพืชและสัตว์ต่างถิ่นเข้ามาจะทำลายสภาพธรรมชาติของระบบนิเวศน์ดั้งเดิม หรือเรียกว่า “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น (Invasive Species หรือ Alien Species)” ซึ่งต้องมีการออกข้อกำหนดเพื่อเป็นแนวทางในการจัดการด้วย โดยปัจจุบันมีกฎหมายระหว่างประเทศที่อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพโดยตรง โดยมีเป้าหมายเพื่อจะคุ้มครองให้คงความหลากหลายทางชีวภาพ และให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และมีการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม นอกจากนี้การจัดการเพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพนี้ มีมิติที่ต้องคำนึงถึงในเรื่องอื่นด้วย ได้แก่ ภูมิปัญญา

ท้องถิ่น ประเพณีวัฒนธรรม สิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง มุมมองเกี่ยวกับเพศภาวะ รวมไปถึงทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศด้วย

#### 5) วัตถุมีพิษและสารอันตราย (Hazardous Substances)

การควบคุมวัตถุมีพิษและสารอันตรายนี้ มีข้อตกลงระหว่างประเทศในการนำเข้าและส่งออก รวมไปถึงการค้าระหว่างประเทศ และการขนส่งวัตถุมีพิษและสารอันตรายด้วย ซึ่งก่อนอื่นต้องกำหนดว่าสารอันตรายนั้นมีอะไร เพื่อจะได้กำหนดให้ผู้ครอบครองหรือนำเข้าแจ้งให้ทราบว่ามีการครอบครองและการเคลื่อนย้ายวัตถุมีพิษและสารอันตรายเหล่านี้ ข้อกำหนดและมาตรฐานในการจัดเก็บ เพื่อไม่ให้ปนเปื้อนออกมารวมถึงการควบคุมการใช้สารเคมีเหล่านี้ วัตถุอันตรายนี้รวมถึงสารกัมมันตภาพรังสี (Radioactivity) ที่ในปัจจุบันมีการใช้เพิ่มมากขึ้น เช่น ในโรงพยาบาลสำหรับเครื่องมือทางการแพทย์ การจัดการเริ่มตั้งแต่การศึกษาวิจัยถึงเทคโนโลยีเพื่อนำมาใช้ด้วยเป้าหมายที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม ไม่ใช่การใช้ในทางทำลายล้าง การใช้เพื่อนำไปสู่การใช้พลังงานปรมาณูเพื่อสันติ การใช้สารเคมีทั้งในภาคการเกษตรและภาคอุตสาหกรรม หรือแม้แต่การใช้ในครัวเรือนที่อาจก่อให้เกิดการสะสมและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยทั้งผู้ใช้และชุมชนโดยรอบในกติการะหว่างประเทศเกี่ยวกับวัตถุมีพิษและสารอันตรายนี้ ในมิติของการควบคุมระดับมาตรฐานสำหรับเป็นพันธกรณีให้กับทุกประเทศ มีการกำหนดให้สภาพการทำงานในโรงงานที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและใช้สารเคมีต้องมีมาตรการความปลอดภัยในที่ทำงานเพื่อคุ้มครองคนงานและหลักเกณฑ์สำหรับการควบคุมสารอันตรายนี้ รวมไปถึงเทคโนโลยีชีวภาพด้วย ซึ่งในปัจจุบันมีการตัดแต่งพันธุกรรมของพืชและสัตว์ (Genetically Modified Organisms – GMOs) การนำเข้าซึ่งผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนประกอบมาจากพืชหรือสัตว์ที่ตัดแต่งพันธุกรรมอาจส่งผลกระทบต่อบางประเทศ เช่น กลุ่มประเทศในสหภาพยุโรปตั้งกติกาสำหรั้การนำเข้าสิ่งเหล่านี้

#### 6) ขยะและของเสีย (Waste)

กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศประเภทขยะและของเสียจะกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อเป็นการคุ้มครองประชาชนจากการที่รัฐปล่อยปะละเลยการจัดการสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ขอบเขตการจัดการสิ่งแวดล้อมยังรวมถึงการจัดการขยะและของเสียข้ามแดนที่อาจเกิดจากการนำของเสียไปทิ้งนอกพื้นที่ประเทศของตน หรือการลักลอบส่งขยะมีพิษหรือขยะอิเล็กทรอนิกส์ไปยังท่าเรือประเทศอื่นอีกด้วย ซึ่งการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำนี้ต้องอาศัยการมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบเพื่อลดการใช้ขยะและแยกขยะที่ต้นทาง ลดการบริโภคอย่างสิ้นเปลือง รวมถึงการอาศัยเทคโนโลยีในการจัดการขยะ ซึ่งถือเป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างกติการะหว่างประเทศร่วมกันเพื่อกำหนดให้รัฐแต่ละรัฐต้องปฏิบัติตาม

### 7) การคุ้มครองพื้นที่อยู่อาศัย (Habitat)

การคุ้มครองพื้นที่อยู่อาศัยเป็นการจัดการในเชิงอาณาเขตเพื่อให้การคุ้มครองทั้งในส่วนของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สภาพแวดล้อมทั้งทางธรรมชาติและทางศิลปวัฒนธรรม โดยในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเรื่องนี้ คือการออกข้อกำหนดระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetland) ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพเป็นแหล่งที่มีระบบนิเวศน์ที่อุดมสมบูรณ์ การกำหนดให้การคุ้มครองพื้นที่อยู่อาศัย (Habitat) เป็นพันธกรณีระหว่างประเทศ เนื่องจากแรงกดดันในแต่ละสังคม มีการเจริญเติบโตของเมือง และการใช้สิทธิเหนือทรัพย์สินของเอกชนรุกเข้ามาในพื้นที่ชุ่มน้ำเหล่านี้ รัฐที่บริหารจัดการอาจจะอยู่ภายใต้ภาวะของการพัฒนา ดังนั้น การกำหนดเป็นพื้นที่คุ้มครองอาจต้องอาศัยกติการะหว่างประเทศเข้ามาช่วยในการปกป้องพื้นที่เหล่านี้ โดยการขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ และมีเงื่อนไขที่ต้องคุ้มครองพื้นที่เหล่านี้ให้คงสภาพธรรมชาติไว้ นอกจากนี้ ยังมีแนวทางการคุ้มครองพื้นที่ซึ่งสังคมเห็นว่าควรจะอนุรักษ์สภาพเดิมไว้ โดยพื้นที่นั้นมีคุณค่าทางสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ หรือมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ สถาปัตยกรรมและวัฒนธรรม จึงกำหนดให้เป็นพื้นที่มรดกโลก โดยการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกนี้ ประเทศที่เป็นเจ้าของพื้นที่ต้องดำเนินการเพื่อคุ้มครองให้คงสภาพของการเป็นพื้นที่ทางธรรมชาติ หรือพื้นที่ทางวัฒนธรรม โดยองค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือยูเนสโก (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization : UNESCO) เป็นผู้ดูแลให้แต่ละประเทศปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว กติการะหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่ในอีกเรื่องหนึ่ง คือ การคุ้มครองพื้นที่บริเวณขั้วโลก ซึ่งมีระบบนิเวศน์ที่สัตว์บางชนิดอาศัยอยู่ เช่น แมวน้ำ หมีขาว และนกเพนกวิน รวมถึงสัตว์น้ำต่างๆ แม้ว่าจะไม่เป็นพื้นที่ในอาณาเขตของประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่ก็มีกรเข้าไปจับจองใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว โดยประเทศที่มีศักยภาพในทางเทคโนโลยีที่จะจัดการกับอากาศยานเหินได้ นอกจากนี้ การแสวงหาประโยชน์จากแร่ธาตุ และทรัพยากรที่ในปัจจุบันมนุษย์ใช้เทคโนโลยีสามารถจะสกัดเอาแร่ธาตุที่อยู่ในบริเวณขั้วโลกมาใช้ได้ จึงต้องกำหนดกติกาเพื่อจัดการแสวงหาประโยชน์อย่างยั่งยืนในบริเวณดังกล่าวด้วย

### 3.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยของต่างประเทศ

#### 3.2.1 เครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia)<sup>7</sup>

ออสเตรเลียมีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า “เครือรัฐออสเตรเลีย” เป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีรูปแบบรัฐบาลเป็นสหพันธรัฐ และระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ มีรัฐบาลทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน 3 ระดับ คือ รัฐบาลระดับเครือรัฐหรือรัฐบาลกลาง (Commonwealth Government) รัฐบาลแห่งรัฐ (State Government) และรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) เครือรัฐออสเตรเลียประกอบด้วย 6 รัฐ ได้แก่ รัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales) รัฐควีนส์แลนด์ (Queensland) รัฐวิกตอเรีย (Victoria) รัฐแทสมาเนีย (Tasmania) รัฐเซาท์ออสเตรเลีย (South Australia) และรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย (Western Australia) พร้อมด้วย 2 เขตการปกครองตนเอง ได้แก่ เขตนอร์ทเทิร์นเทอริทอรี (Northern Territory) และเขตออสเตรเลียแคปิตอลเทอริทอรีหรือเขตเมืองหลวง (Australian Capital Territory) โดยเมืองหลวงและศูนย์กลางการปกครองของเครือรัฐออสเตรเลีย คือ กรุงแคนเบอร์รา (Canberra) ตั้งอยู่ทางตอนเหนือของออสเตรเลียแคปิตอลเทอริทอรี (Australian Capital Territory)

สำหรับกฎหมายเครือรัฐออสเตรเลียที่ตราขึ้นใช้บังคับในระดับเครือรัฐนั้น กล่าวได้ว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ (Commonwealth Act) มีสถานะสูงกว่ากฎหมายภายในของแต่ละรัฐและมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในทุกรัฐ รัฐใดจึงออกกฎหมายที่มีข้อขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐมิได้ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐสภาของแต่ละรัฐสามารถตรากฎหมายอื่นที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภาแห่งเครือรัฐขึ้นใช้บังคับภายในอาณาเขตของรัฐนั้นได้ ได้แก่ การคมนาคมขนส่ง การศึกษา การเกษตร การสาธารณสุข และการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นต้น สำหรับกรณีของเขตการปกครองตนเอง รัฐสภาแห่งเครือรัฐสามารถค้านกฎหมายใดก็ได้จากสภาของเขตการปกครองตนเอง ในเรื่องของโครงสร้างการบริหารราชการของเครือรัฐออสเตรเลียนั้น ถือได้ว่ามีผลต่อการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเมือง และการจัดวางผังเมือง หากเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อเครือรัฐออสเตรเลียหรือพลเมืองเครือรัฐออสเตรเลียในภาพรวม กรณีนี้จะมีกฎหมายระดับเครือรัฐ (Commonwealth Act) มาควบคุมกำกับ แต่หากเป็นเรื่องที่อยู่ในการบริหารจัดการของแต่ละมลรัฐ กรณีนี้จะเป็นเพียง

<sup>7</sup> การประชุมด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการมลพิษ การกำจัดขยะ และการจัดวางผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ระหว่างวันที่ 20 – 24 พฤษภาคม 2562 ณ เครือรัฐออสเตรเลีย, “โครงการประชุมด้านกฎหมายและการพัฒนากฎหมาย เพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียนและแผนการปฏิรูปประเทศ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2563, จาก <https://lawforasean.krisdika.go.th>.

กฎหมายระดับมลรัฐเท่านั้น ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นก็มีอำนาจออกกฎหมายภายใต้อำนาจหน้าที่ของตนได้เช่นเดียวกันภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายระดับมลรัฐและเขตการปกครองให้อำนาจไว้ ส่วนการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและการจัดวางผังเมืองนั้น แต่ละรัฐของเครือรัฐออสเตรเลียมีกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการในพื้นที่ของตน รวมทั้งมีหน่วยงานรับผิดชอบหลักด้านสิ่งแวดล้อมและจัดวางผังเมืองของตนเองด้วย ได้แก่ Environment Protection Authority : EPA เริ่มปฏิบัติงานเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1970 (พ.ศ. 2513) มีหน้าที่ในการออกคู่มือการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐหรือเขตปกครอง โดยคู่มือดังกล่าวจะมีเนื้อหาครอบคลุมภารกิจงานแต่ละด้านที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของรัฐเพื่อเป็นเสมือนเครื่องมือกำหนดกรอบความเข้าใจร่วมกันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม โดยคู่มือจะกำหนดวิธีการดำเนินการและรายละเอียดในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมจากที่กฎหมายกำหนดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บท

สำหรับการส่งเสริมและกำกับดูแลการจัดการสิ่งแวดล้อมของเครือรัฐออสเตรเลีย การจัดการมลพิษและการกำจัดขยะเป็นภารกิจและความรับผิดชอบหลักของรัฐบาลทุกระดับ รวมถึงเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทุกภาคส่วน ทั้งภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ ภาคสังคม และภาคประชาชน ทั้งนี้ รัฐบาลกลางมีหน้าที่รับผิดชอบในการตรากฎหมาย กำหนดยุทธศาสตร์ และกรอบนโยบายของประเทศเกี่ยวกับของเสีย รวมถึงกำหนดมาตรการที่มีผลผูกพันตามพันธกรณีระหว่างประเทศ รัฐบาลแห่งรัฐมีหน้าที่กำกับดูแลและจัดการของเสียให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในนโยบาย กฎหมาย และแผนงานต่างๆ ของประเทศ ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดการของเสียภายในพื้นที่ของตนตามกรอบการกำกับดูแลของแต่ละรัฐ และมีบทบาทสำคัญในการให้บริการรวบรวมและรีไซเคิลขยะในครัวเรือน การจัดการและการดำเนินงานสถานที่ฝังกลบ การให้การศึกษาและการสร้างความตระหนัก รวมถึงการจัดการและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับของเสีย ทั้งนี้ เครือรัฐออสเตรเลียมีแนวนโยบายระดับชาติเกี่ยวกับการจัดการขยะที่เป็นรูปธรรมฉบับแรก ได้แก่ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) National Strategy for Ecologically Sustainable Development (The National Strategy for ESD) เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากการกำจัดขยะและพัฒนาการจัดการขยะอันตราย โดยแผนยุทธศาสตร์ชาติ ฉบับนี้เป็นนโยบายสำคัญของเครือรัฐออสเตรเลียในการเริ่มต้นและเป็นพื้นฐานของการดำเนินความร่วมมือในประเด็นเกี่ยวกับการจัดการขยะในระดับชาติ รวมทั้งเป็นส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงทิศทางการทำงานของรัฐบาลทุกระดับเพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบนิเวศอย่างยั่งยืนของเครือรัฐออสเตรเลีย



ปัจจุบันเครือรัฐออสเตรเลียมีนโยบายการจัดการของเสียแห่งชาติฉบับล่าสุด คือ National Waste Policy: Less Waste, More Resources 2018 (พ.ศ. 2561)<sup>8</sup> ภายใต้แนวคิด “ของเสียน้อยลงมีทรัพยากรมากขึ้น” กล่าวคือ เศรษฐกิจของเครือรัฐออสเตรเลียจะปกป้องสุขภาพของชุมชนชาวออสเตรเลีย และลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หากชาวออสเตรเลียควบคุมคุณค่าของวัสดุที่กำจัดและส่งคืนเพื่อการใช้งานที่มีประสิทธิผล ดังนั้น ความสามารถในการกู้คืนทรัพยากรและการบริโภคอย่างยั่งยืนจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ ทั้งนี้ ประชากรเครือรัฐออสเตรเลียทุกคนมีการสร้างขยะทุกปี วัสดุที่สูญเสียไปกับการฝังกลบ เช่น พลาสติก กระดาษ แก้ว โลหะ อิฐ สิ่งทอ อาหาร และอื่นๆ วัสดุอินทรีย์ เป็นทรัพยากรที่กำลังจะสูญเปล่า โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) ปริมาณขยะต่อคนในเครือรัฐออสเตรเลียได้ลดลงร้อยละ 10 อัตราการกู้คืน (รวมถึงการรีไซเคิลและการกู้คืนพลังงานจากขยะ) เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 50 ในปี 2549 เป็นร้อยละ 58 ในปี ค.ศ. 2516 (พ.ศ. 2559) อย่างไรก็ตาม การสร้างขยะโดยรวมยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร สำหรับเหตุผลที่เครือรัฐออสเตรเลียต้องการให้นโยบายการจัดการของเสียเป็นวาระแห่งชาติก็คือ ทศนคติของประชากรเครือรัฐออสเตรเลียเกี่ยวกับของเสียและทรัพยากรในการเปลี่ยนคุณค่าของทรัพยากรและพลังงานสะสมในของเสียได้รับการยอมรับแล้ว ซึ่งถือเป็นโอกาสที่ดีทางเศรษฐกิจและเป็นความปรารถนาที่จะเห็นทรัพยากรของเครือรัฐออสเตรเลียถูกกู้คืนและถูกหมุนเวียนภายในระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การรีไซเคิลของเสียและการดำเนินกิจกรรมกู้คืนวัสดุยังเป็นส่วนสำคัญของเศรษฐกิจของเครือรัฐออสเตรเลีย ดังนั้น การที่เครือรัฐออสเตรเลียก้าวไปสู่เศรษฐกิจหมุนเวียนมากขึ้น นอกจากจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพในการสร้างงานใหม่และส่งผลดีต่อเศรษฐกิจโดยรวมแล้ว การจัดการของเสียที่ดียังช่วยลดปัญหาสุขภาพและปัญหาสิ่งแวดล้อม และป้องกันมลพิษทางบกและทางน้ำด้วย นอกจากนี้ ความท้าทายและโอกาสในการจัดการของเสีย วัสดุเหลือใช้ และการรีไซเคิล โดยเฉพาะมลพิษในมหาสมุทรได้นำไปสู่การเพิ่มการรับรู้ของประชาชนและความสนใจในปัญหาของเสีย เครือรัฐออสเตรเลียคาดหวังให้มีการคัดแยกผลิตภัณฑ์เพื่อรีไซเคิล คือ แปรรูปและผลิตซ้ำเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่

ทั้งนี้ นโยบายการจัดการของเสียฉบับดังกล่าวพัฒนามาจากนโยบายในปี ค.ศ. 2009 (พ.ศ. 2552) โดยได้กำหนดกรอบแผนการทำงานของรัฐบาลทุกระดับและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน และเน้นย้ำการนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์และผลิตเพื่อให้ได้ผลิตภัณฑ์ใหม่ขึ้นทดแทน อีกทั้งได้กำหนดกรอบแนวทางการดำเนินงานระยะยาวไปจนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 2030 (พ.ศ. 2573) ซึ่งนโยบายแห่งชาติฉบับนี้ เป็นพื้นฐานสำหรับการทำงานร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการนำเสนอแนวทางที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของเสียระดับชาติ เพื่อหลีกเลี่ยงการสร้างของเสียและลดปริมาณของเสีย เพื่อกำจัดและจัดการของเสียให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและสังคม การ

<sup>8</sup> National Waste Policy, “Less Waste, More Resources,” 2018.



ปฏิบัติตามนโยบายนี้หมายความว่า ของเสียทั้งหมดรวมทั้งของเสียอันตรายจะได้รับการจัดการในลักษณะที่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศของเครือรัฐออสเตรเลียและเพื่อการปกป้องสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม โดยมีนโยบายสำคัญได้แก่ การตอบสนองต่อความท้าทายในการจัดการของเสียและการฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในประเทศ การสะท้อนการเปลี่ยนแปลงของโลกเพื่อมุ่งไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการจัดให้มีกรอบงานสำหรับธุรกิจเพื่อคิดค้นนวัตกรรมและพัฒนาเทคโนโลยีต่างๆ และมีหลักการสำคัญประกอบด้วย การหลีกเลี่ยงขยะ การพัฒนา การฟื้นฟู แหล่งทรัพยากร การเพิ่มการใช้วัตถุดิบที่ผ่านการนำกลับมาใช้ใหม่และสร้างตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์ที่นำกลับมาใช้ใหม่ การสร้างระบบการจัดการให้ดีขึ้นเพื่อสุขภาพที่ดีของประชาชนและการปรับปรุงข้อมูลเพื่อสนับสนุนนวัตกรรม แนะนำการลงทุนและช่วยผู้บริโภครในการตัดสินใจการจัดการของเสียเป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐออสเตรเลียได้บัญญัติรองรับไว้รวมตลอดทั้งกฎหมายกลางแห่งเครือรัฐ ความตกลงระหว่างรัฐบาลแต่ละระดับในออสเตรเลีย และกฎหมายหรือนโยบายต่างๆ ที่รัฐและท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดขึ้น โดยกฎหมายที่ตราขึ้นเหล่านี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่เครือรัฐออสเตรเลียเป็นรัฐภาคี ซึ่งครอบคลุมถึงเรื่องการนำเข้าและส่งออกขยะอันตราย การดูแลผลิตภัณฑ์ ก๊าซเรือนกระจกสังเคราะห์ การคุ้มครองสภาพแวดล้อม และการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพด้วย

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า นโยบายเกี่ยวกับการจัดการของเสียแห่งชาตินี้สะท้อนให้เห็นถึงวิธีการใหม่ๆ แนวคิดในการนำกลับมาใช้ใหม่ การรีไซเคิลและการแปรรูปวัสดุใหม่ โดยใช้หลักการของเศรษฐกิจหมุนเวียนได้รับการสนับสนุนที่ดีขึ้น เศรษฐกิจหมุนเวียนยังรักษามูลค่าของวัสดุในระบบเศรษฐกิจ ลดปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจหมุนเวียนสร้างประโยชน์ สร้างงานและสร้างอุตสาหกรรมใหม่ โดยการใช้เศรษฐกิจหมุนเวียนในการจัดการของเสียในเครือรัฐออสเตรเลีย มีการเปลี่ยนแปลงการออกแบบผลิตภัณฑ์ การผลิต การใช้งาน การนำกลับมาใช้ใหม่ การรีไซเคิลและการกำจัด เป็นวิธีการลดการพึ่งพาวัสดุบริสุทธิ์และเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากร แต่วัสดุบางอย่างโดยเฉพาะของเสียอันตรายยังคงต้องกำจัดทิ้งสำหรับวัสดุอื่นๆ ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่หรือรีไซเคิลได้ก็ให้มีการรีไซเคิลและการกู้คืนทรัพยากรในเศรษฐกิจหมุนเวียน ดังนี้

#### 1. หลีกเลี่ยงของเสีย

- จัดลำดับความสำคัญของการหลีกเลี่ยงขยะ ส่งเสริมการใช้งานอย่างมีประสิทธิภาพ ใช้ซ้ำและซ่อมแซม
- ออกแบบผลิตภัณฑ์ให้สิ้นเปลืองน้อยที่สุด

2. ปรับปรุงการกู้คืนทรัพยากร
  - ปรับปรุงระบบการรวบรวมวัสดุและกระบวนการสำหรับรีไซเคิล
  - ปรับปรุงคุณภาพของวัสดุรีไซเคิล
3. เพิ่มการใช้สิ่งของจากการรีไซเคิลและสร้างความต้องการและตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์รีไซเคิล
4. จัดการการไหลเวียนของวัสดุให้ดีขึ้น เพื่อประโยชน์ต่อสุขภาพของมนุษย์ สิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ
5. ปรับปรุงข้อมูลเพื่อรองรับนวัตกรรม และเปิดใช้งานข้อมูลผู้บริโภคเพื่อการตัดสินใจหลักเศรษฐศาสตร์หมุนเวียนสำหรับการรีไซเคิลของเสียและการกู้คืนทรัพยากรของเครือรัฐออสเตรเลียมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

หลักการที่ 1 หลักเกี่ยของเสีย จัดลำดับความสำคัญของการหลีกเลี่ยงของเสีย ส่งเสริมการใช้ซ้ำและซ่อมแซมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ออกแบบผลิตภัณฑ์เพื่อลดของเสียให้น้อยที่สุด การหลีกเลี่ยงของเสียและการลดปริมาณของเสียจะช่วยลดมลพิษและลดก๊าซเรือนกระจก รัฐบาลภาคธุรกิจและชุมชนล้วนมีบทบาทในการหลีกเลี่ยงของเสีย ผู้บริโภคซึ่งปรับเปลี่ยนพฤติกรรมก็มีความสำคัญเช่นกัน โดยการซ่อมแซมสิ่งของหรือนำกลับมาใช้ใหม่แทนที่จะทิ้ง และซื้อผลิตภัณฑ์ที่สามารถใช้ได้หลายครั้งและมีอายุการใช้งานยาวนาน

หลักการที่ 2 ปรับปรุงการกู้คืนทรัพยากร ปรับปรุงระบบรวบรวมวัสดุและกระบวนการรีไซเคิล ปรับปรุงคุณภาพสิ่งของรีไซเคิลจากวัสดุที่ผลิต ในการปรับปรุงการรีไซเคิลและการกู้คืนทรัพยากรเพื่อปรับปรุงการเข้าถึงกระบวนการจัดการของเสีย โดยการเพิ่มขีดความสามารถในการรีไซเคิลและการกู้คืนทรัพยากร ลดการปนเปื้อนของวัสดุที่เข้าสู่กระบวนการกู้คืนทรัพยากร แนะนำบรรจุภัณฑ์ที่ยั่งยืนและตลาดที่กำลังพัฒนาสำหรับสินค้ารีไซเคิล

หลักการที่ 3 เพิ่มการใช้งานสิ่งของรีไซเคิล สร้างความต้องการและสร้างตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์รีไซเคิล การเติบโตของความต้องการในการกู้คืนและรีไซเคิลวัสดุจะผลักดันการกู้คืนทรัพยากรที่ดีขึ้น เพื่อรองรับการกู้คืนหลังการบริโภค จำเป็นต้องมีผลิตภัณฑ์และวัสดุ ซึ่งรวมถึงกระดาษ กระดาษแข็ง พลาสติก โลหะ แก้วและสารอินทรีย์ อาจเป็นวัสดุที่รวบรวมจากธุรกิจและสถานที่ก่อสร้าง ภาคธุรกิจจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันนวัตกรรมการพัฒนาตลาดใหม่และการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่เพิ่มประสิทธิภาพสูงสุดในการรีไซเคิล ผู้บริโภคแต่ละรายสามารถสร้างตลาดที่ใหญ่ขึ้นสำหรับสินค้ารีไซเคิลด้วยการเลือกผลิตภัณฑ์ที่มีวัสดุรีไซเคิล รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการรองรับตลาดสินค้ารีไซเคิลในประเทศและในระดับสากล

**หลักการที่ 4** การจัดการวัสดุได้ดีขึ้น เพื่อประโยชน์ต่อสุขภาพของมนุษย์ สภาพแวดล้อม และเศรษฐกิจ โดยของเสียมักถูกมองว่าเป็นปัญหาที่ต้องจัดการมากกว่าทรัพยากรที่มีคุณค่า การประยุกต์ใช้หลักการเศรษฐกิจหมุนเวียนส่งเสริมวิธีคิดเกี่ยวกับของเสียที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายเพื่อให้วัสดุหมุนเวียนในการใช้งานอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าสูญหายจากการฝังกลบหรือปะปนในสิ่งแวดล้อมและมหาสมุทรที่ผ่านการกำจัดอย่างขาดความรับผิดชอบ วัสดุที่เป็นอันตรายบางอย่างจำเป็นต้องมีการกำจัดอย่างปลอดภัยหรือการทำลายเพื่อปกป้องสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม การจัดการการหมุนเวียนของวัสดุที่ดีขึ้นจะเป็นประโยชน์ต่อสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมและมอบโอกาสในการสร้างความมั่งคั่งได้

**หลักการที่ 5** ปรับปรุงข้อมูลเพื่อสนับสนุนนวัตกรรม คำแนะนำการลงทุนและการเปิดใช้งานข้อมูลการตัดสินใจของผู้บริโภค ซึ่งการตัดสินใจที่ดีอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ดี เพื่อให้แน่ใจว่าความพยายามในการปรับปรุงของเสียของเครื่องรัฐอุตสาหกรรมสามารถบริหารจัดการเพื่อบรรลุผลลัพธ์ที่ดีที่สุดตามความต้องการ เพื่อปรับปรุงข้อมูลเกี่ยวกับจุดเสียของเครื่องรัฐอุตสาหกรรมว่ามาจากไหนและไปที่ไหน ข้อมูลคุณภาพสูงเกี่ยวกับการไหลเวียนของทรัพยากร วัสดุ และตลาดสำหรับวัสดุรีไซเคิลและผลิตภัณฑ์ยังมีความสำคัญต่อการลงทุนทางธุรกิจและการพัฒนากลยุทธ์ต่างๆ เพื่อสร้างอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้บริโภค โดยการเพิ่มรายละเอียดและความสม่ำเสมอของการรายงานข้อมูลที่ทันสมัยและถูกต้องมากขึ้น ซึ่งจะสามารถทำให้รัฐบาล ภาคธุรกิจ และอุตสาหกรรมสามารถตัดสินใจได้ดีขึ้น

### 3.2.2 ญี่ปุ่น (Japan)<sup>9</sup>

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นแต่มีพื้นที่อย่างจำกัด และเคยประสบปัญหาการจัดการของเสียในอดีตอย่างรุนแรงจากการขาดแคลนสถานที่จัดการของเสีย เนื่องจากการต่อต้านของประชาชนในพื้นที่ที่ไม่ต้องการให้มีสถานที่จัดการของเสียในเขตพื้นที่ของตน ทำให้เกิดการลักลอบนำของเสียไปทิ้งในพื้นที่ของท้องถิ่นอื่น ตลอดจนการลักลอบทิ้งของเสียในทะเล และการทิ้งของเสียอุตสาหกรรมของบริษัทอุตสาหกรรมเคมีขนาดใหญ่ที่มีสารปรอทเจือปนอยู่ลงในอ่าวมินะมะตะจนทำให้ประชาชนจำนวนมากมีอาการผิดปกติทางด้านร่างกาย ซึ่งต่อมารู้จักในชื่อ โรคมินะมะตะ การค้นพบสาเหตุของโรคดังกล่าวทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นตระหนักถึงความสำคัญของการจัดการของเสียและการรักษาความสะอาดสาธารณะว่าเป็นปัญหาระดับชาติที่ทุกภาคส่วนจะต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหา และทางออกที่ดีที่สุดไม่ใช่การกำจัดของเสีย หากแต่ต้องใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าที่สุดเพื่อให้เหลือของเสียน้อยที่สุด

<sup>9</sup> วรรณันน บัญญัติการ และปิยวรรณ ซอน, “การจัดการขยะของประเทศญี่ปุ่น,” *กฤษฎีกาสาร*, ปีที่ 12, ฉบับที่ 4, น. 8-12 (เมษายน-พฤษภาคม 2560).

ญี่ปุ่นมีระบบการจัดการขยะและของเสียแบ่งตามประเภทของเสีย ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการของเสียของญี่ปุ่นมีจำนวนหลายฉบับที่สำคัญ ได้แก่<sup>10</sup>

- (1) Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970) (พ.ศ. 2513)
- (2) Enforcement Ordinance of Waste Management and Public Cleansing Act (Ordinance No.300 of 1971) (พ.ศ. 2514)
- (3) Act on Promotion of Effective Utilization of Resources (Act No.48 of 1991) (พ.ศ. 2534)
- (4) Basic Environment Act (Act No.91 of 1993) (พ.ศ. 2536)
- (5) Act on the Promotion of Sorted Collection and Recycling of Containers and Packaging (Act No.112 of 1995) (พ.ศ. 2538)
- (6) The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society (Act No.110 of 200) (พ.ศ. 2543)

ทั้งนี้ Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970) (พ.ศ. 2513) ถือเป็นกฎหมายหลักในการจัดการของเสียของญี่ปุ่น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดมาตรฐานการจัดการของเสีย อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้อง และกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจน

การแบ่งประเภทของเสียก่อนการตรา Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970) (พ.ศ. 2513) ญี่ปุ่นไม่มีการแบ่งแยกประเภทของเสียและใช้วิธีทิ้งแบบรวมกันแล้วนำไปฝังกลบ (Waste Landfill) หรือเผาทำลายในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง ซึ่งการฝังกลบทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นอย่างมาก และนับวันปัญหาดังกล่าวจะทวีความรุนแรงขึ้นอันเนื่องมาจากการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ยินยอมให้มีการใช้พื้นที่ของตนเพื่อทำการฝังกลบของเสียที่ไม่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนอีกต่อไป จึงเกิดการลักลอบทิ้งขยะและของเสียต่างๆ ในท้องถิ่นอื่นเสมอ และเกิดเป็นข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นที่นครหลวงโตเกียวในปี ค.ศ. 1965 (พ.ศ. 2508) หรือที่เรียกกันว่า “สงครามขยะแห่งโตเกียว” อันเกิดจากข้อพิพาทเกี่ยวกับสถานที่ฝังกลบขยะและโรงจัดการขยะ รวมถึงการลักลอบทิ้งของเสียลงในอ่าวมิเนะมะตะจนเกิดโรคมินะมะตะขึ้นด้วย จากเหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลญี่ปุ่นจึงตระหนักและให้ความสำคัญกับการจัดการของเสียและการรักษาความสะอาดในพื้นที่สาธารณะว่าเป็นปัญหาระดับชาติที่ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาคประชาชน ผู้ประกอบการ องค์กรปกครอง

<sup>10</sup> วรธนัน มน สุกใส และปิยวรรณ ซอน, “การบริหารจัดการขยะและของเสียและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะของญี่ปุ่น,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2563, จาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1882>.

ส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐ จะต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงเกิดแนวคิดในการตรา Waste Management and Public Cleansing Act 1970 (พ.ศ. 2513) หรือกฎหมายจัดการของเสีย และการรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งมาตรา 2<sup>11</sup> Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970 (พ.ศ. 2513)) ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “ของเสีย” หมายถึง ขยะ กองขยะ ขี้เถ้า สิ่งปฏิกูล ของเสียประเภทน้ำมัน ของเสียประเภทกรดและด่าง ซากสัตว์ที่เสียชีวิตแล้ว รวมถึงของสกปรกและของที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้วประเภทอื่นๆ ไม่ว่าจะอยู่ในสถานะที่เป็นของแข็งหรือของเหลว แต่ไม่รวมถึงของเสียที่เป็นกัมมันตรังสีโดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้แบ่งของเสียออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

(1) ของเสียทั่วไป (General Waste) หมายถึง ของเสียที่นอกเหนือจากของเสียอุตสาหกรรม

(2) ของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ (Special control general waste) หมายถึงของเสียที่มีลักษณะอาจก่อให้เกิดระเบิด มลพิษ แพร่เชื้อ หรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของคนหรือสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งของคณะรัฐมนตรี (Cabinet Order)

---

<sup>11</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.

(3) ของเสียจากอุตสาหกรรม (Industrial Waste) หมายถึง ของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งของคณะรัฐมนตรี (Cabinet Order) เช่น ถ่าน โคลน ของเสียประเภทน้ำมัน ของเสียประเภทกรด ของเสียประเภทด่าง ของเสียประเภทพลาสติก เป็นต้น รวมถึงของเสียที่มีการนำเข้ามาหรือของเสียที่ผู้ที่เข้ามาญี่ปุ่นนำติดตัวเข้ามา

(4) ของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมเป็นพิเศษ (Special control industrial waste) หมายถึง ของเสียจากอุตสาหกรรมที่มีลักษณะก่อให้เกิดระเบิด มีพิษ แพร่เชื้อ หรือเกิดอันตรายต่อสุขภาพของคนหรือสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งของคณะรัฐมนตรี (Cabinet Order)

#### อำนาจหน้าที่ในการจัดการของเสีย

Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970 (พ.ศ. 2513)) ได้กำหนดให้การจัดการของเสียเป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วน ทั้งภาคประชาชน ผู้ประกอบการ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาล โดยมีเป้าหมายร่วมกัน คือ ลดการใช้ (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) และการนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) เพื่อให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ของญี่ปุ่นที่ว่า ญี่ปุ่นต้องหลุดพ้นจากการเป็นสังคมเศรษฐกิจที่มีขยะและของเสียมาก มาเป็นสังคมที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าที่สุด ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดหน้าที่ของแต่ละภาคส่วน ดังนี้

(1) ประชาชน มีหน้าที่ลดการปล่อยของเสีย นำของเสียกลับมาใช้ใหม่ แยกประเภทของเสีย การกำจัดของเสียที่ตนก่อให้เกิดขึ้นเท่าที่จะสามารถทำได้<sup>12</sup>

(2) ผู้ประกอบการ ต้องรับผิดชอบในการจัดการของเสียที่เกิดจากการประกอบธุรกิจของตนอย่างเหมาะสม<sup>13</sup> และต้องทิ้งและปล่อยของเสียให้น้อยที่สุด นำของเสียกลับมาใช้ซ้ำและนำของเสียกลับมาใช้ใหม่เท่าที่จะสามารถทำได้ ต้องพัฒนาบรรจุภัณฑ์ให้ง่ายต่อการจัดการและการกำจัด ต้องจัดให้มีข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นของเสียหรือของใช้แล้วให้อยู่ในสภาพที่สามารถจัดการได้ง่าย<sup>14</sup> อีกทั้งต้องให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลดการปล่อยของเสียและการกำจัดขยะอย่างเหมาะสม<sup>15</sup> เช่น การวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่สามารถใช้งานได้นาน ลดการปล่อยของเสียในสถานประกอบการ ลดการใช้บรรจุภัณฑ์ที่มากเกินไปจนความจำเป็น ลดการปล่อยของเสียประเภท

<sup>12</sup> Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970) Article 2-3

<sup>13</sup> Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970) Article 3 (Paragraph 1)

<sup>14</sup> Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970) Article 3 (Paragraph 2)

<sup>15</sup> Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970) Article 3 (Paragraph 3)



บรรจุกฎหมายสำหรับจำหน่ายสินค้า จัดเก็บคืนและนำกลับมาใช้ใหม่ซึ่งของเสียจากผลิตภัณฑ์ของตน การใช้ผลิตภัณฑ์ที่นำกลับมาใช้ใหม่ การวางแผนลดการปล่อยของเสีย เป็นต้น<sup>16</sup>

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับโทโคฟูเคน เทียบเคียงได้กับจังหวัดของราชอาณาจักรไทย ซึ่งแต่ละจังหวัดจะครอบคลุมพื้นที่ของเทศบาลหลายแห่ง และระดับชิโจซง เทียบเคียงได้กับเทศบาลของราชอาณาจักรไทย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่หลักในการจัดการของเสีย สำหรับจังหวัดมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคที่จำเป็นแก่เทศบาลเพื่อให้เทศบาลสามารถดำเนินการตามหน้าที่ของตนอย่างได้ผลเพียงพอ และควบคุมสภาพการจัดการของเสียจากอุตสาหกรรมของพื้นที่ในเขตจังหวัด รวมทั้งกำหนดมาตรการที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการจัดการของเสียจากอุตสาหกรรมอย่างเหมาะสม<sup>17</sup> และเทศบาลมีหน้าที่กำหนดแผนในการลดการปล่อยของเสียทั่วไปของประชาชนที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตน กำหนดมาตรการที่จำเป็นในการจัดการของเสียทั่วไปอย่างเหมาะสม โดยการวางแผนเพื่อพัฒนาคุณภาพของเจ้าหน้าที่ จัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการของเสียและปรับปรุงวิธีการดำเนินการจัดการของเสีย อีกทั้งเทศบาลต้องพยายามบริหารการจัดการของเสียให้ประสบผลสำเร็จด้วย<sup>18</sup>

นอกจากนี้ Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970 (พ.ศ. 2513)) ยังได้บัญญัติให้รัฐบาลกลาง จังหวัดและเทศบาลมีหน้าที่ร่วมกันในการป้องกันการปล่อยของเสีย ดูแลเพื่อให้มีการจัดการของเสียที่เหมาะสมและกำหนดแผนในการสร้างองค์ความรู้แก่ประชาชน และผู้ประกอบการต่างๆ ในการจัดการของเสียด้วย<sup>19</sup>

(4) รัฐบาล มีหน้าที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับของเสีย วางแผนจัดการของเสีย ในภาพรวม พัฒนาเทคนิคการจัดการของเสีย กำหนดมาตรการเพื่อให้มีการจัดการของเสียอย่างเหมาะสม สนับสนุนเทคนิคและการเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถจัดการของเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการปรับปรุงระบบการจัดการของเสียในภาพรวมของประเทศให้เหมาะสมอยู่เสมอ<sup>20</sup>

กระบวนการจัดการของเสียของญี่ปุ่นแบ่งเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้<sup>21</sup>

<sup>16</sup> <http://www.city.muko.kyoto.jp/shisei/haikibutsu/haikibutsu.html>. อ้างถึงใน “การจัดการขยะของประเทศญี่ปุ่น,” วิทยาลัยการศึกษาระดับปริญญาโท, ปีที่ 12, ฉบับที่ 4, น.9(เมษายน-พฤษภาคม 2560).

<sup>17</sup> Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970) Article 4 (Paragraph 2)

<sup>18</sup> Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970) Article 4 (Paragraph 1)

<sup>19</sup> Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970) Article 4 (Paragraph 4)

<sup>20</sup> Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970) Article 4 (Paragraph 3)

<sup>21</sup> วรธรรณมน์ สุกใส และปิยวรรณ ซอน, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 9*.

- (1) การเก็บของเสีย (Collection)
- (2) การขนส่งของเสียไปยังสถานที่จัดการของเสีย (Transportation)
- (3) การคัดแยกและย่อยสลาย (Intermediate Treatment)
- (4) การกำจัดของเสีย (Disposal)

ทั้งนี้ Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970 (พ.ศ. 2513)) ได้บัญญัติวิธีการจัดการและผู้รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนที่แตกต่างกัน ทั้งในส่วนของกระบวนการจัดการของเสียทั่วไป (General Waste) และกระบวนการจัดการของเสียจากอุตสาหกรรม (Industrial Waste) ซึ่งในบทนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงเฉพาะกระบวนการจัดการของเสียทั่วไป (General Waste) เท่านั้น โดยถ้าเป็นของเสียทั่วไปจากครัวเรือน กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ดำเนินการจัดเก็บ แต่หากเป็นของเสียทั่วไปจากสถานประกอบการ สถานประกอบการต้องจัดการของเสียโดยการเผา การสลายด้วยความร้อน และการนำกลับมาใช้ใหม่ ซึ่งเป็นการดูแลขั้นกลาง (Intermediate Treatment) แต่การจัดการของเสียขั้นสุดท้ายต้องถูกส่งมากำจัด ณ สถานที่กำจัดของเสียที่เทศบาลกำหนดไว้ โดยเทศบาลแต่ละแห่งสามารถใช้วิธีการจัดการของเสียได้เอง สำหรับขั้นตอนในการจัดการของเสียของเทศบาลสามารถแบ่งขั้นตอนต่างๆ ได้ ดังนี้

- การจัดทำแผนจัดการของเสียทั่วไป<sup>22</sup> เทศบาลมีหน้าที่กำหนดแผนการจัดการของเสียทั่วไปในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน โดยแผนจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการประเมินปริมาณของเสียที่จะเกิดขึ้นและปริมาณที่จะกำจัด กำหนดนโยบายในการปล่อยของเสีย แบ่งประเภทการจัดเก็บของเสีย กำหนดมาตรฐานสำหรับการจัดการของเสียอย่างเหมาะสมและกำหนดวิธีการสำหรับผู้ปฏิบัติ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสถานที่จัดการของเสียทั่วไป

- การเก็บของเสีย<sup>23</sup> เป็นหน้าที่ของเทศบาลในการจัดเก็บของเสียจากครัวเรือนที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตน ซึ่งเป็นของเสียที่มีการแยกประเภทจากครัวเรือนมาแล้วในขั้นต้น โดยครัวเรือนต้องแยกประเภทของเสียตามที่เทศบาลแต่ละแห่งกำหนด ซึ่งเทศบาลแต่ละแห่งอาจกำหนดแตกต่างกันได้

- การขนส่งของเสีย<sup>24</sup> การขนส่งของเสียที่จัดเก็บจากครัวเรือนเพื่อนำไปกำจัด ต้องดำเนินการตามวิธีที่กำหนด

- การกำจัดของเสีย<sup>25</sup> ไม่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายฉบับดังกล่าวว่าเทศบาลจะต้องดำเนินการกำจัดของเสียด้วยวิธีการใด แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับ Enforcement

<sup>22</sup> Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970) Article 6

<sup>23</sup> Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970) Article 6-2 (Paragraph 1-4)

<sup>24</sup> เพิ่งอ้าง.

Ordinance of Waste Management and Public Cleansing Act (Ordinance No.300 of 1971 (พ.ศ. 2514)) นั้น มีการกำหนดมาตรฐานการกำจัดของเสียรูปแบบต่างๆ ได้แก่ การเผา (Incineration) การสลายด้วยความร้อน (Pyrolysis) การนำกลับมาใช้ใหม่ (Reuse) และการฝังกลบ (Landfill) ซึ่งการเผา การสลายด้วยความร้อนและการนำกลับมาใช้ใหม่ เป็นการดูแลขั้นกลาง สำหรับการฝังกลบถือเป็นการกำจัดของเสียในขั้นสุดท้าย (Final Disposal)

แม้ว่า Waste Management and Public Cleansing Act ( Act No.137 of 1970 (พ.ศ. 2513)) จะกำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดการของเสีย แต่หากเทศบาลไม่สามารถจัดการได้เองหรือดำเนินการได้ลำบาก เช่น การจัดการของเสียทั่วไปจากสถานประกอบการหรือโรงงานที่มีปริมาณมากๆ การจัดเก็บของเสียที่หากดำเนินการในตอนกลางวันอาจก่อให้เกิดปัญหาการจราจร หรือมีความจำเป็นต้องดำเนินการในเวลากลางคืนหรือการจัดการของเสียประเภทถังเกรอะที่ต้องทำความสะอาดตัวถังด้วย เป็นต้น เทศบาลสามารถอนุญาตให้บุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ดำเนินการแทนได้<sup>26</sup> สำหรับการจัดให้มีสถานที่จัดการของเสียขึ้นเป็นหน้าที่ของเทศบาลในการลงทุน แต่หากเทศบาลไม่สามารถดำเนินการได้ก็สามารถอนุญาตให้บุคคลอื่นดำเนินการแทนได้ โดยการอนุญาตทางปกครอง ดังนั้น หากเอกชนมีความประสงค์จะจัดตั้งโรงงานจัดการของเสียจะต้องยื่นขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดของพื้นที่นั้น<sup>27</sup>

นอกจากนี้ Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970 (พ.ศ. 2513)) ยังได้กำหนดให้มี “ศูนย์จัดการของเสีย (Waste Management Center)” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการจัดการของเสียอย่างเหมาะสมและสามารถจัดการของเสียร่วมกันของหลายเขตพื้นที่<sup>28</sup> และกำหนดให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ลงทุนหรือบริจาคเงินเพื่อจัดตั้งศูนย์จัดการของเสีย โดยจะจัดตั้งในรูปแบบของนิติบุคคลที่เป็นมูลนิธิหรือบริษัทจำกัดก็ได้ ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ แก่ศูนย์จัดการของเสีย

สำหรับศูนย์จัดการของเสียมีหน้าที่ในการจัดการของเสียประเภทต่างๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน ดังนี้<sup>29</sup>

<sup>25</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>26</sup> Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970) Article 7 (Paragraph 1, 4)

<sup>27</sup> Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970) Article 8 (Paragraph 1)

<sup>28</sup> Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970) Article 15-5

<sup>29</sup> Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970) Article 15-6

(1) จัดการของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ และจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่นๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับจัดการของเสียดังกล่าวตามที่เทศบาลมอบหมาย

(2) จัดการของเสียทั่วไปที่ไม่สามารถจัดการอย่างเหมาะสมได้โดยง่ายและจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่นๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวก สำหรับจัดการของเสียดังกล่าวตามที่เทศบาลมอบหมาย

(3) จัดการของเสียทั่วไป และจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่นๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าวตามที่เทศบาลมอบหมาย

(4) จัดการของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องดูแลเป็นพิเศษ และจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่นๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าว

(5) จัดการของเสียจากอุตสาหกรรม และจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่นๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าว

มาตรฐานการกำจัดของเสียเพื่อไม่ให้กระทบต่อผู้อยู่ใกล้เคียง การจัดการของเสียประเภทต่างๆ อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ญี่ปุ่นจึงกำหนดแนวทางการจัดการของเสียให้กระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด โดยเมื่อ ค.ศ. 1977 (พ.ศ. 2520) ได้มีการปรับปรุงแก้ไข Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970 (พ.ศ. 2513)) ในส่วนของขั้นตอนการจัดตั้งสถานที่จัดการของเสีย การสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การตรวจสอบเอกสารในการยื่นขอจัดตั้งสถานที่จัดการของเสียและเอกสารผลสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่และของนายกเทศมนตรี โดยมีเงื่อนไขในการจัดตั้งสถานที่จัดการของเสียใหม่ กล่าวคือ กำหนดให้ต้องมีการพิจารณาความเหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ สำหรับสถานที่จัดการของเสียในขั้นตอนสุดท้าย ซึ่งได้แก่ สถานที่ฝังกลบและสถานที่เผาของเสีย หลังจากผู้ประสงค์จะจัดตั้งสถานที่จัดการของเสียได้ยื่นเอกสารขออนุญาตแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องตรวจสอบเอกสารการสมัครและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและของนายกเทศมนตรีต่อไป สำหรับเงื่อนไขในการอนุญาตจะใช้เงื่อนไขตามมาตรฐานทางเทคนิคที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเงื่อนไขเดียวกันทั้งประเทศ โดยมาตรฐานดังกล่าวจะกำหนดเกี่ยวกับการพิจารณาว่าแผนในการจัดตั้งและแผนในการรักษาสถานที่จัดการของเสีย นั้น มีการรักษาสถานที่ฝังกลบในพื้นที่โดยรอบ และถูกต้องเหมาะสม และการสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้มีการคำนึงถึงผลกระทบต่อชั้นบรรยากาศ เสียงดังรบกวน ความสั่นสะเทือน กลิ่นเหม็นรบกวน ตลอดจนคุณภาพดินและน้ำใต้ดิน นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดมาตรฐานในการจัดการโดยแยกแต่ละขั้นตอนไว้ใน

Enforcement Ordinance of Waste Management and Public Cleansing Act (Ordinance No. 300 of 1971 (พ.ศ. 2514)) ซึ่งมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดเพื่อไม่ให้เกิดการขยะแต่ละขั้นตอนเกิดผลกระทบต่าง ๆ ต่อสภาพแวดล้อมในบริเวณที่มีการจัดการขยะขั้นตอนต่าง ๆ

ดังนั้น จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า ญี่ปุ่นมีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจสูง ทำให้ญี่ปุ่นต้องมีการกำหนดนโยบาย กฎหมาย ตลอดจนกฎระเบียบต่างๆ ในการบริหารจัดการของเสีย และการรักษาความสะอาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างเป็นระบบ และมีลักษณะที่เป็นการบูรณาการระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เห็นได้จาก Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970 (พ.ศ. 2513)) ซึ่งเป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับการบริหารจัดการของเสียและการรักษาความสะอาดสาธารณะ ที่ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการของเสีย ทั้งระดับรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบการ และประชาชน นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้จัดทำโครงการต่างๆ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดอย่างถูกวิธี โดยเริ่มต้นจากการรักษาความสะอาดในพื้นที่ของตนเองก่อนแล้วจึงขยายไปสู่พื้นที่สาธารณะ ซึ่งจะส่งผลต่อการบริหารจัดการของเสียโดยรวมของประเทศให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ต่อไป

### 3.2.3 สาธารณรัฐสิงคโปร์ (Republic of Singapore)<sup>30</sup>

สิงคโปร์มีชื่ออย่างเป็นทางการว่า “สาธารณรัฐสิงคโปร์” ตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีลักษณะเป็นเกาะขนาดเล็กที่สุดที่อยู่ปลายแหลมสุดของแหลมมลายู โดยในปี ค.ศ. 2018 (พ.ศ. 2561) สาธารณรัฐสิงคโปร์มีประชากรทั้งหมด 5.639 ล้านคน แม้ว่าตัวเลขประชากรจะน้อยแต่เมื่ออาศัยอยู่ในเกาะเล็กๆ ก็ทำให้มีสภาพความหนาแน่นของประชากรสูงมาก นอกจากนี้ สาธารณรัฐสิงคโปร์ยังเป็นประเทศที่ขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งที่น่าจะเป็นทรัพยากรที่มีค่าที่สุด คือที่ตั้งของประเทศ ท่าเรือน้ำลึก และประชากรซึ่งมีคุณภาพ การที่สาธารณรัฐสิงคโปร์ตั้งอยู่ระหว่างมหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิก ซึ่งในอดีตเป็นเส้นทางเดินเรือที่คึกคักที่สุด ทำให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็วจนกลายเป็นเมืองท่าที่พลุกพล่านที่สุดในโลกแห่งหนึ่งเป็นศูนย์กลางธุรกิจระหว่างเอเชียกับประเทศต่างๆ ทั่วโลก การที่สาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศขนาดเล็ก มีพื้นที่อย่างจำกัด มีประชากรอาศัยอย่างหนาแน่น และขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ จึงทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งปัญหามลภาวะทางน้ำ มลภาวะทางอากาศ และมลภาวะบนพื้นดินจากปัญหาขยะและสิ่งปฏิกูล<sup>31</sup>

<sup>30</sup> ข้อมูลจากธนาคารโลก ปรับปรุงแก้ไขครั้งล่าสุด 8 เมษายน 2563.

<sup>31</sup> โคริน เฟื่องเกษม, สิงคโปร์ ภายใต้สามผู้นำ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2554),

จากข้อมูลสถิติของหน่วยงาน National Environmental Agency : NEA ในปี ค.ศ. 2018 (พ.ศ. 2561) พบว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์มีการสร้างขยะมูลฝอย 7,695,100 ตัน เป็นขยะพลาสติก 949,300 ตัน เป็นขยะพลาสติกที่สามารถนำกลับไปรีไซเคิล 40,700 ตัน เมื่อนำไปเทียบกับปี ค.ศ. 2017 (พ.ศ. 2560) สาธารณรัฐสิงคโปร์มีการสร้างขยะมูลฝอย 7,704,300 ตัน เป็นขยะพลาสติก 815,200 ตัน เป็นขยะพลาสติกที่สามารถนำกลับไปรีไซเคิล 51,800 ตัน จะเห็นได้ว่า ปริมาณการสร้างขยะมูลฝอย มีการขยายตัวลดลง 9,200 ตัน ในส่วนของขยะพลาสติกมีปริมาณเพิ่มขึ้น 134,100 ตัน และขยะพลาสติกที่สามารถนำกลับไปรีไซเคิลกลับมีปริมาณลดลง 11,100 ตัน ทั้งนี้ ปริมาณขยะประมาณหนึ่งในสามของขยะมูลฝอยในสาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นขยะบรรจุภัณฑ์ และประมาณร้อยละ 55 เป็นบรรจุภัณฑ์ที่ทำมาจากพลาสติกร้อยละ 25 เป็นบรรจุภัณฑ์กระดาษ ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 20 เป็นบรรจุภัณฑ์วัสดุ ประเภทอื่นๆ เช่น โลหะหรือแก้ว โดยปริมาณขยะบรรจุภัณฑ์ที่มีมากนี้ มีสาเหตุมาจากสินค้าอุปโภคบริโภคที่วางจำหน่ายในสาธารณรัฐสิงคโปร์ซึ่งส่วนมากจะมาพร้อมกับบรรจุภัณฑ์ เนื่องจากกระบวนการนำเข้าสินค้าในสาธารณรัฐสิงคโปร์จำเป็นต้องมีฉลากสินค้าพร้อมรายละเอียดของสินค้า และเพื่อการประชาสัมพันธ์สินค้า เพื่อปกป้องความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นกับสินค้านี้ระหว่างการขนส่ง เป็นต้น ซึ่งบรรจุภัณฑ์สำหรับสินค้าอุปโภคบริโภคส่วนมาก เช่น อาหาร เครื่องดื่ม ผลิตภัณฑ์ทำความสะอาด และแชมพู ฯลฯ จะใช้เพียงครั้งเดียวก่อนที่จะถูกทิ้งโดยผู้ประกอบการหลายราย ไม่มีการวางแผนการนำบรรจุภัณฑ์กลับมาใช้ใหม่<sup>32</sup>

โดยในช่วงปี ค.ศ. 1960 (พ.ศ. 2503) และปี ค.ศ. 1970 (พ.ศ. 2513) ระบบการกำจัดขยะในสาธารณรัฐสิงคโปร์ยังคงเป็นแบบฝังกลบ จากนั้นในช่วงปลายทศวรรษ 2513 หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐสิงคโปร์ คือ National Environmental Agency : NEA ได้นำระบบโรงเผาขยะเป็นพลังงาน (Waste-To-Energy Incineration Plants) หรือ Waste-To-Energy : WTE เข้ามาใช้ในการกำจัดขยะมูลฝอย ซึ่งสามารถลดปริมาณขยะได้ถึงร้อยละ 90 ทำให้ลดพื้นที่ที่ใช้ในการฝังกลบ นอกจากนี้ Waste-To-Energy : WTE ยังจะสร้างไอน้ำที่ได้จากการเผาไหม้ขยะและนำไปใช้ขับเคลื่อนเครื่องปั่นไฟเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าในสาธารณรัฐสิงคโปร์อีกด้วย

ทั้งนี้ สาธารณรัฐสิงคโปร์มีมาตรการรองรับเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1. นโยบายรายงานบรรจุภัณฑ์ภาคบังคับ (Mandatory Packaging Reporting) ผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์จะต้องรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับประเภทและปริมาณของบรรจุภัณฑ์ที่วางจำหน่ายในสาธารณรัฐสิงคโปร์ รวมทั้งการวางแผน การลดปริมาณบรรจุภัณฑ์และดำเนินการรายงานข้อมูลดังกล่าวไปยังหน่วยงาน National Environmental Agency : NEA ทุกปี

<sup>32</sup> กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, “Bioplastic ในสิงคโปร์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2563, จาก <https://www.ditp.go.th>



2. นโยบาย 3Rs (Reduce, Reuse, Recycle) เป็นระบบการจัดการขยะมูลฝอยแบบบูรณาการของสาธารณรัฐสิงคโปร์ เนื่องจากสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศขนาดเล็กทำให้พื้นที่สำหรับการสร้างโรงเผาขยะ WTE มีไม่เพียงพอ ดังนั้น ทางออกที่ดีที่สุด ก็คือ การลดปริมาณของเสีย โดยมาตรการนี้จะมุ่งเน้นไปที่การลดและรีไซเคิลของเสียทั้งในบริเวณบ้าน โรงเรียน และสำนักงาน

3. แผนแม่บท Zero Waste Master plan เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ. 2019 (พ.ศ. 2562) กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรน้ำของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Ministry of the Environment and Water Resources : MEWR) ได้ประกาศแผนแม่บท Zero Waste Master plan เพื่อการพัฒนาประเทศและการใช้ทรัพยากรแบบยั่งยืน นอกจากนี้ยังมีการนำแนวทางเศรษฐกิจแบบหมุนเวียน (Circular Economy) เข้ามาใช้ในการจัดการของเสียและการใช้ทรัพยากรสำหรับการผลิตและการบริโภคแบบยั่งยืน โดยเน้นไปที่การจัดการของเสียที่มีอัตราการรีไซเคิลต่ำ คือ ของเสียจากอาหารของเสียจากอิเล็กทรอนิกส์ และของเสียจากบรรจุภัณฑ์ ซึ่งรวมถึงพลาสติกด้วย

สำหรับนโยบายในการจัดการและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีกรอบแนวคิด 4 ประการ ดังนี้<sup>33</sup>

#### 1. การมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน

การที่สาธารณรัฐสิงคโปร์เห็นความสำคัญของการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี ทำให้สาธารณรัฐสิงคโปร์สร้างความสมดุลระหว่างเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกับเป้าหมายในการรักษาสิ่งแวดล้อมที่ดีมาตั้งแต่ต้นนับจากการก่อตั้งสาธารณรัฐ โดยสาธารณรัฐสิงคโปร์เชื่อว่าการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีจะช่วยให้ประเทศก้าวหน้ายิ่งขึ้นจากการดึงดูดนักลงทุนจากต่างชาติ และจงใจให้ผู้เชี่ยวชาญต่างชาติต้องการมาพำนักในสาธารณรัฐสิงคโปร์ ในทางตรงกันข้ามถ้าสิ่งแวดล้อมไม่ดีก็จะก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพและปัญหาด้านอื่นๆ ตามมา การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรน้ำให้ดีขึ้นทำให้ประเทศสามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจได้มากยิ่งขึ้น ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้และสนับสนุนวิสัยทัศน์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สาธารณรัฐสิงคโปร์จึงมีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์วิสัยทัศน์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง ดังเช่นในปี ค.ศ. 1968 (พ.ศ. 2511) โครงการรักษาสาธารณรัฐสิงคโปร์ให้สะอาดปี ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) โครงการวันปลูกต้นไม้ปี ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) โครงการสัปดาห์ความสะอาดและเขียวชอุ่มปี ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) โครงการสาธารณรัฐสิงคโปร์สะอาดและเขียวชอุ่ม และเพื่อดูแลสิ่งแวดล้อม สาธารณรัฐสิงคโปร์มีหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อม คือ National Environment Agency โดยองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Agency : NEA) อยู่ภายใต้กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรน้ำ (Ministry of Environment and Water Resources : MEWR) รับผิดชอบการรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาด การสาธารณสุขให้มีมาตรฐานสูง ปรับปรุงและรักษาสิ่งแวดล้อม ให้บริการ

<sup>33</sup> โคริน เฟื่องเกษม, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 31*, น.349-358.

ข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับอากาศ และส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการรักษาสีเขียว

## 2. การวางแผนระยะยาวแบบบูรณาการ

การปรับวิสัยทัศน์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ดีให้เป็นจริงได้ต้องอาศัยการวางแผนระยะยาวแบบบูรณาการ และต้องยอมรับค่าใช้จ่ายในช่วงสั้นๆ เพื่อบรรลุภาวะสิ่งแวดล้อมที่ดีในระยะยาว ดังตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ การวางแผนการใช้พื้นที่อันจำกัดของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม โดยการวางแผนการใช้พื้นที่ต้องเป็นไปตามแนวคิดการพัฒนาประเทศและแผนหลักในการพัฒนาประเทศของกระทรวงพัฒนาประเทศ และองค์การปฏิรูปการพัฒนาเมือง ทั้งนี้ การวางแผนการใช้พื้นที่ (Land-Use Planning) มีส่วนเกี่ยวข้องกับพิทักษ์สิ่งแวดล้อม 3 ประการ คือ

ก. มีการกำหนดพื้นที่อย่างเพียงพอสำหรับโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม เช่น สถานที่ทิ้งขยะและสิ่งปฏิกูล สถานที่เผาขยะ บริเวณสำหรับก่อสร้างระบบท่อน้ำเสีย และสิ่งโสโครก

ข. มีการป้องกันไม่ให้แหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งชุมชนได้รับผลกระทบจากมลภาวะที่มาจากแหล่งอุตสาหกรรม และดำเนินมาตรการควบคุมมลพิษในทุกๆ ด้าน ผ่านการตรวจสอบจากหน่วยกำจัดมลภาวะก่อนจะได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง

ค. มีการป้องกันมลภาวะในบริเวณที่เก็บกักน้ำ โดยมีนโยบายจำกัดพื้นที่สำหรับการขยายเมืองและจำกัดความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ปี ค.ศ. 1983 (พ.ศ. 2526) และเนื่องจากสาธารณรัฐสิงคโปร์สามารถดำเนินมาตรการควบคุมมลภาวะได้อย่างมีประสิทธิภาพ นโยบายดังกล่าวจึงถูกยกเลิกไปในปี ค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548)

## 3. การประยุกต์ใช้นวัตกรรมใหม่ๆ

ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ โครงการบำบัดน้ำเสียให้เป็นน้ำดี และการถมเกาะเซมาเกา

### ก. โครงการบำบัดน้ำเสียให้เป็นน้ำดี

กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรน้ำได้ลงทุนวิจัยและพัฒนาร่วมกับภาคเอกชน เพื่อคิดค้นวิธีบำบัดน้ำเสียให้เป็นน้ำดี โดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ซึ่งทำได้สำเร็จและเปิดตัวน้ำใหม่ในวนชาติของสาธารณรัฐสิงคโปร์เมื่อปี ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545)

### ข. การถมเกาะเซมาเกา

ข้อจำกัดของสาธารณรัฐสิงคโปร์ คือ การมีพื้นที่อย่างจำกัด กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรน้ำจึงได้แสวงหานวัตกรรมใหม่ๆ ในการกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล ซึ่งสามารถทำลายโดยการเผาได้ถึงร้อยละ 90 สำหรับซากขยะที่เหลือจากการเผาและขยะที่ไม่สามารถเผาได้

สาธารณรัฐสิงคโปร์ได้นำไปถ่มบนเกาะเล็กๆ กลางทะเลที่ห่างไกลจากเกาะใหญ่ จนทำให้เกาะเขมาเกาะซึ่งเป็นที่ทิ้งขยะได้ถูกพัฒนาให้เป็นแหล่งปลูกพฤษชาตินานาชนิดจนกลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวของสาธารณรัฐสิงคโปร์ และถูกขนานนามว่า “ขยะของสวนสวรรค์ (Garbage of Eden)”

#### 4. การใช้แนวทางที่ปฏิบัติได้จริงและมีประสิทธิผล

ก. การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายอยู่เสมอให้สอดคล้องกับความต้องการข้อเรียกร้อง และทัศนคติของประชาชน นโยบายที่ดีจะไม่สัมฤทธิ์ผลหากไม่เป็นที่เข้าใจและยอมรับของประชาชน ดังนั้น สาธารณรัฐสิงคโปร์จึงกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันกับภาคเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งเรียกว่า “ไตรภาคี” เพื่อสิ่งแวดลอมที่ยั่งยืน (Public Private and People : 3P Partnership) โดยแนวทางดังกล่าว ประกอบด้วยการดำเนินการ 3 ขั้นตอน กล่าวคือ (1) การสื่อสารระหว่างกัน เพื่อให้ประชาชนมีความสนใจและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกันในสิ่งแวดลอม เช่น การรณรงค์ในโครงการรักษาสาธารณรัฐสิงคโปร์ให้สะอาด (2) การทำกิจกรรมร่วมกัน สาธารณรัฐสิงคโปร์มีความพยายามแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์กับภาคเอกชนและภาคประชาชน โดยการจัดประชุมปรึกษาหารือระหว่างกัน ซึ่งเป็นช่องทางที่จะได้อธิบายนโยบายต่างๆ ให้ประชาชนได้รับรู้ ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็สามารถสอบถาม แสดงความคิดเห็น ดิชม สนับสนุนหรือคัดค้านโครงการของรัฐบาล ตลอดจนทำกิจกรรมร่วมกันในโครงการต่างๆ ได้ (3) การเสริมสร้างพลังอำนาจ นอกจากจะช่วยให้โครงการรักษาสิ่งแวดลอมประสบความสำเร็จแล้ว ยังช่วยพัฒนาขีดความสามารถและเสริมสร้างพลังอำนาจของภาคเอกชนและชุมชนในการริเริ่มและดำเนินโครงการต่างๆ ด้านสิ่งแวดลอมอย่างเป็นอิสระด้วยตนเองด้วย

ข. การกำหนดบทบัญญัติและกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับการพิทักษ์รักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดลอม มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

องค์กรด้านสิ่งแวดลอมแห่งชาติของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (National Environment Agency : NEA) ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ.2002 (พ.ศ. 2545) ภายใต้กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรน้ำ เป็นหน่วยงานหลักที่นำเอานโยบายสิ่งแวดลอมไปปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดลอม โดยได้แบ่งงานต่างๆ ให้อยู่ภายใต้ความดูแลของ 3 กอง คือ

(1) กองพิทักษ์สิ่งแวดลอม (Environmental Protection Division : EPD) ซึ่งดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อตรวจสอบ ป้องกัน และลดมลพิษในสิ่งแวดลอม กองนี้จะดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อลดการแพร่เชื้อของขยะและการพยายามรีไซเคิลขยะ ทั้งนี้ เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรด้านพลังงานและเกาะที่เพิ่งถ่มใหม่ กองนี้ยังแบ่งงานออกเป็น 3 กรมย่อยๆ คือ ก) กรมควบคุมมลภาวะ (Pollution Control Department) ข) กรมอนุรักษ์ทรัพยากร (Resource Conservation Department) และ ค) กรมจัดการขยะและสิ่งปฏิกูล (Waste Management Department)

(2) กองสาธารณสุขที่ควบคุมสิ่งแวดล้อม (Environmental Public Health Division) มีเป้าหมายในการส่งเสริมมาตรฐานสูงสุดของสิ่งแวดล้อม โดยดำเนินการตรวจตราและป้องกันภัย มุ่งงานด้านรักษาความสะอาดของบ้านเมืองและความถูกสุขลักษณะของอุตสาหกรรมผลิตอาหาร

(3) กองบริการด้านอุตุนิยมวิทยา (Meteorological Services Division) ทำหน้าที่ให้ข้อมูลด้านดินฟ้าอากาศเพื่อประโยชน์ด้านสาธารณสุขและงานอื่นๆ ทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนงานด้านการบินและการเดินทะเล นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่เตือนภัยล่วงหน้าเกี่ยวกับ หมอกควันที่มาจากประเทศอื่น

การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด ถือว่าเป็นมาตรการสำคัญ ที่นำมาซึ่งความสำเร็จในการรักษาสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ การบังคับใช้รัฐบัญญัติ ด้านสาธารณสุขที่ควบคุมสิ่งแวดล้อม (Environmental Public Health Act : EPHA ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530)) เช่น ในการรักษาความสะอาดของสถานที่สาธารณะนั้นมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ

ประการแรก ต้องหาเครื่องมือหรือวิธีการที่จะช่วยให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย ได้อย่างสะดวกไม่เดือดร้อน เช่น ตั้งถังขยะตามจุดต่างๆ ทั่วไป โดยมีการเก็บขยะและล้างถังขยะ บ่อยๆ เป็นประจำ

ประการที่สอง ต้องประกาศกฎหมายให้ทราบทั่วกัน โดยอธิบายเหตุผลประกอบ จนประชาชนเกิดจิตสำนึกที่ต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่ไม่รักษาความสะอาดเสียใหม่

ประการที่สาม การบังคับใช้กฎหมายต้องเสมอภาคกัน เจ้าหน้าที่เทศกิจต้องเคร่งครัด แต่มีความยุติธรรมควบคู่กันไป เช่น ผู้ใดทิ้งขยะเรี่ยราด โดยไม่ตั้งใจแล้วสำนึกผิดก็ให้โอกาสเขา เก็บขยะนั้นไปทิ้งในถังขยะ อย่างไรก็ดี ถ้าผู้ใดจงใจละเมิดกฎหมายก็จะถูกลงโทษโดยการถูกจับ หรือถูกปรับหนักเบาตามความผิด และท้ายที่สุดต้องดำเนินการกับผู้ซึ่งฝ่าฝืนกฎหมายโดยทันที อย่างรวดเร็ว โดยการลงบันทึกและรายงานด้านเอกสารให้น้อยที่สุด เช่น ผู้ซึ่งทิ้งขยะในที่สาธารณะ จะถูกใบสั่งให้ไปชำระค่าปรับที่ศาลตามกำหนดวันเวลา ซึ่งค่าปรับจะไม่เกิน 500 ดอลลาร์สิงคโปร์ (11,909 บาท) สำหรับการกระทำผิดครั้งแรก และไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (47,635 บาท) ในความผิดครั้งที่สองและครั้งต่อไป ถ้าผู้กระทำผิดจ่ายค่าปรับก็จะพ้นความผิดทันที แต่หากผู้กระทำผิดต้องการพิจารณาไต่สวนในชั้นศาลก็จะกำหนดวันเวลาสำหรับการพิจารณา ผู้ทำผิดคนใด ละเลยไม่ไปจ่ายค่าปรับหรือไปขึ้นศาลก็จะถูกจับกุม นอกจากนี้รัฐบาลสาธารณรัฐสิงคโปร์ยังใช้วิธีการลงโทษโดยให้ทำงานรับใช้สังคม สำหรับผู้ใหญ่ (ผู้ซึ่งอายุเกิน 16 ปี) ได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นประจำ หรือทำผิดกฎหมายอย่างร้ายแรง โดยถูกลงโทษให้ทำความสะอาดสถานที่สาธารณะ เช่น สวนสาธารณะ ชายหาด หรือหมู่บ้าน เป็นเวลา 3 ถึง 12 ชั่วโมง วิธีนี้อาจสร้างความอับอายให้กับ

ผู้ถูกกลโกง และเป็นวิธีการที่ประชาชนไม่พอใจ แต่ทำให้บรรลุเป้าหมายของการรักษาท้องถนน และสถานที่สาธารณะให้สะอาดได้

ค. การกำหนดนโยบาย บทบัญญัติ และกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ต้องทำตามหลัก เศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ ต้องคำนวณถึงความคุ้มค่าในระยะยาว เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียระหว่าง โครงการต่างๆ และเริ่มต้นโครงการในจังหวะเวลาที่เหมาะสม ในการกำหนดค่าบริการสาธารณะ นอกจากคำนวณเรื่องการเงินลงทุน ตลอดจนความจำเป็นและความขาดแคลนแล้ว ต้องมีความยืดหยุ่น ในการปรับเปลี่ยนราคาและค่าใช้จ่ายด้วย รัฐบาลสาธารณรัฐสิงคโปร์จะไม่ดำเนินการด้านสาธารณูปโภค ทุกๆ อย่างเอง แต่จะเปิดโอกาสให้มีการดำเนินงานโดยภาคเอกชนที่อาจทำได้อย่างประหยัด และมีประสิทธิภาพมากกว่า แม้ว่าจะเปิดเสรีด้านการแข่งขัน แต่เมื่อเกิดความล้มเหลวของกลไกตลาด รัฐบาลสาธารณรัฐสิงคโปร์ก็พร้อมที่จะเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ไขได้เสมอ

ง. การเตรียมรับมือกับปัญหาและปรากฏการณ์ใหม่ที่จะมีผลกระทบต่อสภาวะ สิ่งแวดล้อม เช่น การเติบโตทางเศรษฐกิจ การขยายตัวของประชากร การเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศ เป็นต้น

สำหรับการจัดการขยะของสาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร น้ำได้วางแผนจัดการขยะที่เกิดขึ้นให้มีความเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดโดยกำหนด 4 กลยุทธ์หลักในการดำเนินการ ดังนี้<sup>34</sup>

กลยุทธ์ที่ 1 : Waste Minimisation ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนใช้ทรัพยากรในกระบวนการ ผลิตอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ รวมถึงกระตุ้นให้ภาคประชาชนและภาคธุรกิจต่างๆ มีส่วนร่วม ลดปริมาณขยะและนำกลับมาใช้ใหม่ผ่านมาตรการ ดังนี้

- Singapore Packaging Agreement : SPA มีวัตถุประสงค์เพื่อลดการเกิดขยะจาก แหล่งกำเนิด โดยส่งเสริมให้มีการนำบรรจุภัณฑ์กลับมาใช้ใหม่ ผลการสำรวจพบว่า 1 ใน 3 ของ ปริมาณขยะที่ทิ้งจากบ้านเรือนเป็นขยะจากบรรจุภัณฑ์ต่างๆ ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และกลุ่ม NGO จึงได้ร่วมกันพัฒนาวิธีการลดปริมาณขยะและลงนามในบันทึกข้อตกลงที่เรียกว่า “Singapore Packaging Agreement : SPA” ซึ่งผู้ลงนามในข้อตกลงนี้จะเป็นไปด้วยความสมัครใจ และมีการกำหนดแผนปฏิบัติการที่จะลดและนำบรรจุภัณฑ์กลับมาใช้ใหม่ที่ชัดเจน เช่น บริษัท เนสท์เล่ (สิงคโปร์) จำกัด ได้ลดความหนาของกระป๋องบรรจุผลิตภัณฑ์นมโลจาก 0.25 มิลลิเมตร

<sup>34</sup> สักดิ์ชัย ทรัพย์ประเสริฐ, “การจัดการขยะของประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Solid Waste Management in Singapore),” รัชภัตต์งาน, ปีที่ 12, น. 24-27 (กุมภาพันธ์ 2558).

เป็น 0.22 มิลลิเมตร ผลจากการดำเนินการจะช่วยลดปริมาณโลหะที่ใช้ทำกระป๋อง 15 ตัน/ปี และลดปริมาณกระดาษกล่องบรรจุภัณฑ์ 20 ตัน/ปี เป็นต้น

- แคมเปญ Bring Your Bag Day เป้าหมายเพื่อลดปริมาณการเกิดขยะพลาสติก โดยณรงค์ให้ห้างสรรพสินค้าและร้านค้าปลีกต่างๆ รวมถึงผู้บริโภคจำกัดปริมาณการใช้ถุงพลาสติกเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

กลยุทธ์ที่ 2 : Recycling ส่งเสริมการนำวัสดุกลับมาใช้ใหม่ในชุมชน โรงเรียน โรงแรม ห้างสรรพสินค้าผ่านการดำเนินการต่างๆ เช่น การติดตั้งถังขยะรีไซเคิล 1 ถัง ต่อ 1 อาคารที่พักอาศัย การติดตั้งถังขยะรีไซเคิลในที่ชุมชนทั่วประเทศจำนวน 7,000 ถัง การแจกถุงเก็บรวบรวมมูลฝอยรีไซเคิลให้แก่ประชาชนและจัดเก็บทุก 2 สัปดาห์ จัดตั้งถังขยะรีไซเคิลในชุมชนเมืองทุกระยะ 150 เมตร การอบรมให้ความรู้เรื่องการรีไซเคิลในโรงเรียนทุกระดับชั้น เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการนำระบบรางจัดเก็บขยะมาใช้กับอพาร์ทเมนต์และอาคารที่พักอาศัย โดยจะมีช่องทิ้งขยะที่ติดอยู่กับผนังในแต่ละชั้นและแยกช่องรับขยะทั่วไปกับขยะรีไซเคิล ซึ่งขยะจะถูกส่งลงมาตามรางจนถึงด้านล่างซึ่งเป็นห้องกองเก็บขยะชั่วคราวก่อนจะมีรถมาขนถ่ายเพื่อนำไปจัดการต่อไป

กลยุทธ์ที่ 3 : Waste to Energy การกำจัดขยะและนำมาผลิตพลังงานในสาธารณรัฐสิงคโปร์ นั้น เลือกใช้เทคโนโลยีเตาเผาขยะเนื่องจากเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพสูงสามารถลดปริมาณของขยะได้ถึงร้อยละ 90 และที่สำคัญ คือ การนำพลังงานกลับมาใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้าได้ ปัจจุบันมีเตาเผาขยะที่ดำเนินการอยู่ 4 แห่ง ซึ่งสามารถกำจัดขยะได้สูงสุด 7,600 ตัน/วัน

กลยุทธ์ที่ 4 : Reduce Waste Sent to Landfill ถ้ำและกากที่เหลือจากการเผาไหม้ในเตาเผาขยะรวมถึงขยะอื่นๆ ซึ่งไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้จะถูกขนถ่ายไปฝังกลบยังสถานที่ฝังกลบนอกชายฝั่งที่เรียกว่า “Semakau Landfill” ซึ่งตั้งอยู่ทางตอนใต้ห่างจากเกาะสิงคโปร์ 8 กิโลเมตร สถานที่ฝังกลบนี้เกิดจากการถมขยะลงในทะเลเพื่อเชื่อมต่อเกาะ Pulau Semakau และเกาะ Pulau Sakeng เข้าด้วยกัน รองรับปริมาณขยะที่นำมาฝังกลบได้ 63 ล้านลูกบาศก์เมตร เริ่มต้นดำเนินการปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) ค่าลงทุนในการก่อสร้าง 610 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ ปริมาณถ้ำจากเตาเผาที่นำมาฝังกลบในแต่ละวันเท่ากับ 1,400 ตัน โครงการฝังกลบนี้จะสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 2040 (พ.ศ. 2583) คาดการณ์กันว่า เมื่อขยะและถ้ำที่นำมาฝังกลบจนเต็มพื้นที่แล้วจะเกิดเป็นเกาะแห่งใหม่ที่มีพื้นที่ประมาณ 3.5 ตารางกิโลเมตร พื้นที่บนเกาะ Semakau Landfill ส่วนหนึ่งจะมีการปลูกป่าชายเลนเพื่อป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งและทำเป็นแหล่งเรียนรู้แก่นักเรียนตลอดจนประชาชนทั่วไป เป็นสถานที่พักผ่อนและทำกิจกรรมต่างๆ เช่น กิจกรรมดูนก ดูดาวในยามค่ำคืน ศูนย์การเรียนรู้ระบบนิเวศน์ป่าชายเลน เป็นต้น

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์ แม้จะเป็นประเทศขนาดเล็กที่มีพื้นที่และทรัพยากรอยู่อย่างจำกัด แต่ก็มี การวางแผนบริหารจัดการด้านต่างๆ ให้เกิดประสิทธิภาพ



และความคุ้มค่ามาก ซึ่งการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพช่วยทำให้มั่นใจได้ว่าสาธารณรัฐสิงคโปร์จะมีสภาพแวดล้อมที่สะอาดและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยระบบรวบรวมขยะมูลฝอยของสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นระบบรวมทุกอย่างซึ่งมีการรวบรวมและกำจัดขยะมูลฝอยทุกวัน นอกจากนี้สาธารณรัฐสิงคโปร์ยังเป็นหนึ่งในประเทศที่ดำเนินการจัดการอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับการรีไซเคิลและการลดของเสีย โดยให้ความสำคัญกับหลายเรื่องรวมถึงกฎหมาย นโยบาย และแนวทางปฏิบัติ สำหรับวัตถุประสงค์ของการจัดการขยะมูลฝอยในสาธารณรัฐสิงคโปร์ คือ การพัฒนาสังคมรีไซเคิลวัสดุที่ดีผ่านการดำเนินการตามหลัก 3Rs ระบบการจัดการขยะมูลฝอยแบบบูรณาการในสาธารณรัฐสิงคโปร์สนับสนุนสองแรงผลักดันสำคัญ คือ การลดขยะมูลฝอยและการรีไซเคิล นอกจากนี้ยังมีกลยุทธ์บางประการในการจัดการขยะมูลฝอย คือ การส่งเสริมการบรรจุหีบห่อด้วยผลิตภัณฑ์รีไซเคิล และการสนับสนุนทางการเงินสำหรับการรีไซเคิล สำหรับวิธีการที่ต้องการนอกเหนือจากการลดขยะที่แหล่งกำเนิด คือ การเผาขยะมูลฝอย การฝังกลบจะเป็นทางเลือกสุดท้ายของวิธีการกำจัด เนื่องจากสาธารณรัฐสิงคโปร์มีข้อจำกัดในการฝังกลบมาก จึงให้ความสำคัญกับการลดขยะและการรีไซเคิลมากกว่าการฝังกลบ ดังนั้น การดำเนินนโยบายที่มีประสิทธิผลจะต้องมีกฎหมายที่เข้มงวดเกี่ยวกับโครงการรีไซเคิลพร้อมกับปัจจัยอื่นๆ ตามที่ปฏิบัติในหลายประเทศ เช่น สาธารณรัฐสิงคโปร์จึงประสบความสำเร็จในการเพิ่มพฤติกรรมกรรีไซเคิลในหมู่ประชาชน<sup>35</sup>

#### 3.2.4 มาเลเซีย (Malaysia)<sup>36</sup>

มาเลเซียประกอบด้วย 13 รัฐและดินแดนสหพันธ์ 3 ดินแดน แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ รัฐบาลกลาง รัฐบาลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางทำหน้าที่ในเรื่องสำคัญต่างๆ เช่น ความมั่นคงของประเทศ การต่างประเทศ การคลัง ตุลาการ และอื่นๆ ในขณะที่รัฐบาลรัฐมีหน้าที่ดูแลด้านศาสนา ประเพณี สังคม เกษตรกรรม การคมนาคมภายในรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่นทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ ได้แก่ โรงฆ่าสัตว์ ส้วมบาด การคมนาคมขนส่ง สุสาน และการฃาปนกิจ หน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมภายในเขตพื้นที่ของตน ได้แก่ การรักษาความสะอาด การรวบรวมและกำจัดมูลฝอย การกำจัดทางระบายน้ำ ระบบกำจัดสิ่งปฏิกูล และโครงการต่างๆ ที่ก่อให้เกิดความสวยงาม หน้าที่ด้านสุขอนามัยและการทำความสะอาด ได้แก่

<sup>35</sup> Wan Siti Adibah Wan Dahalan, Intan Nadia Ghulam Khan and Zulkifil Mohd Nopiah, "House Solid Waste Recycling: a Comparison Between Malaysia and Singapore from the Legal Perspective" *Medwell Journals*, 2016.

<sup>36</sup> พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, "การปกครองท้องถิ่นในประเทศมาเลเซีย," *วารสารหาดีใหญ่วิชาการ*, น. 283(กรกฎาคม- ธันวาคม 2562).

จัดให้มีสุขภาพดี และระบบการจัดการขยะ การทำความสะอาด ทางท่อระบายน้ำและถนนหนทางต่างๆ การอนุญาตหาบเร่ แผงลอย ร้านค้า และธุรกิจที่ก่อให้เกิดความรำคาญ หน้าที่ด้านสังคม เช่น ศูนย์เด็กเล็ก คลินิกการดูแลสุขภาพ รถพยาบาล รถบรรทุกศพ นอกจากนี้ ยังมีบริการที่ดื่มน้ำสาธารณะ การให้มีแสงสว่างตามท้องถนน และการบริการอื่นๆ และหน้าที่การพัฒนาซึ่งเกี่ยวข้องกับ การใช้ดุลพินิจตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมท้องถิ่นให้ทันสมัย

การจัดการของเสียในประเทศเป็นงานที่ท้าทาย โดยเฉพาะในประเทศอุตสาหกรรม เช่น มาเลเซียต้องการการเอาใจใส่อย่างใกล้ชิด ประเด็นหลักในการจัดการขยะมูลฝอยในประเทศกำลังพัฒนา ได้แก่ การขาดกฎหมาย นโยบายและยุทธศาสตร์ระยะยาว การจัดการขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพเป็นสิ่งสำคัญเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ มลพิษทางอากาศ ทางน้ำและทางบก ผลกระทบเหล่านี้ อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ดังนั้น จึงควรจัดการของเสียตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะขยะมูลฝอยในครัวเรือน อาจก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมเนื่องจากการผลิตขยะมูลฝอยในครัวเรือนของมาเลเซียเพิ่มขึ้น ดังนั้น จึงควรมีการจัดการขยะมูลฝอยอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งที่ผ่านมาพบว่าการสร้างขยะมูลฝอยเพิ่มขึ้นทุกปี โดยการเพิ่มขึ้นดังกล่าวเกิดจากปัจจัยหลายประการ เช่น กิจกรรมทางอุตสาหกรรมที่เพิ่มขึ้น การเติบโตของประชากรในเมือง และการเพิ่มขึ้นของรายได้ของประชากรในเมือง

มาเลเซียให้ความสำคัญกับการพัฒนาการจัดการขยะมูลฝอยในระดับประเทศนับตั้งแต่การลงนามในปฏิญญาริโอในปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) ซึ่งปฏิญญาริโอเป็นปฏิญญาว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอันเป็นส่วนหนึ่งของคำแถลงนโยบายและอุดมคติที่ระบุไว้ในวาระที่ 21 บทที่ 21 โดยมีชื่อว่า "การจัดการเสียง ขยะมูลฝอย และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งปฏิภูล" และเน้นที่การสนับสนุนและการประสานงานระหว่างประเทศและในระดับภูมิภาคในด้านการนำกลับมาใช้ใหม่และการรีไซเคิล ย่อหน้าที่ 21.4 ของบทที่ 21 ระบุวาระที่ 1 กำหนดว่า "การจัดการของเสียที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมต้องพยายามแก้ไขต้นตอของปัญหาโดยพยายามเปลี่ยนรูปแบบการผลิตและการบริโภคที่ไม่ยั่งยืน" พัฒนาการที่สำคัญประการหนึ่งของมาเลเซียเท่าที่เกี่ยวกับ การจัดการขยะมูลฝอย คือ การบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลกลาง โดยกฎหมายของรัฐบาลกลาง ซึ่งบังคับทั่วคาบสมุทรมมาเลเซียและเขตปุตراجายาและลาบวน คือ Solid Waste and Public Cleansing Management Act 2007 (พ.ศ. 2550) (Act 672) หรือพระราชบัญญัติการจัดการขยะมูลฝอยและการทำความสะอาดสาธารณะ ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) เพื่อควบคุมการบริหารจัดการขยะมูลฝอยควบคุม และการทำความสะอาดสาธารณะเพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาสุขอนามัยที่เหมาะสม โดยกฎหมาย

ฉบับนี้ได้กำหนดแนวทางสำคัญในการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ เช่น หมวด 5 ว่าด้วยการลดและการใช้ประโยชน์โดยกำหนดให้ (1) ผู้ทำให้เกิดหรือแหล่งกำเนิดขยะมูลฝอยดำเนินการลดการเกิดขยะมูลฝอยด้วยวิธีต่างๆ (2) กำหนดให้เลิกใช้วัสดุสำหรับการผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (3) กำหนดสัดส่วนการใช้วัสดุรีไซเคิลในการผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ต่างๆ (4) จำกัดการก่อให้เกิด การนำเข้า การใช้ การทิ้งและการกำจัดขยะมูลฝอยของผลิตภัณฑ์หรือวัสดุ (5) จัดให้มีรหัสหรือเครื่องหมายสำหรับสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ใช้วัสดุรีไซเคิลเพื่อส่งเสริมการนำกลับมาใช้ใหม่ (6) ใช้มาตรการต่างๆ เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากกระบวนการจัดการขยะมูลฝอย ตลอดจนสนับสนุนการนำหลักมัดจำ (Deposit and Refund) มาใช้ โดยกำหนดประเภทของบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เมื่อใช้แล้วต้องคืนกลับผู้ผลิต ผู้ประกอบการ ผู้นำเข้าหรือผู้จำหน่าย โดยบุคคลเหล่านี้จะต้องรับผิดชอบในการนำกลับมาใช้ใหม่หรือนำไปกำจัดด้วยวิธีการที่กำหนดไว้<sup>37</sup>

พระราชบัญญัติการจัดการขยะมูลฝอยและการทำความสะอาดสาธารณะ ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) (Solid Waste and Public Cleansing Management Act 2007 (พ.ศ. 2550) (Act 672) ได้จัดให้มีระบบการจัดการใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจัดการขยะมูลฝอยก่อนหน้านี้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพของงานเก็บขน การนำกลับมาใช้ใหม่และการกำจัดขยะมูลฝอยทั่วประเทศ โดยกฎหมายฉบับนี้เน้นการแก้ไขปัญหาของระบบที่ไม่ยั่งยืน ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากผู้รับเหมาช่วงและผู้รับเหมาที่ไม่เป็นมืออาชีพ และมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐบาลกลางในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและการทำความสะอาดสาธารณะในมาตรา 3 การแต่งตั้งผู้อำนวยการใหญ่ของฝ่ายจัดการขยะมูลฝอยและการทำความสะอาดสาธารณะในมาตรา 5 (1) และข้อกำหนดที่ต้องปฏิบัติตามที่จะสามารถสร้างหรือเปลี่ยนแปลงสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการขยะมูลฝอยได้ในมาตรา 8 (1) นอกจากนี้ มาตรา 103 ยังกำหนดให้จัดตั้งกองทุนเพื่อการจัดการขยะมูลฝอยและการรักษาความสะอาดกองทุนโดยกองทุนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนที่ดำเนินงานด้านการจัดการขยะมูลฝอย ในการใช้เป็นเครื่องมือทางการเงินให้องค์กรซึ่งจัดตั้งภายใต้พระราชบัญญัตินี้บริหารจัดการ ซึ่งเงินของกองทุนมาจาก (1) งบประมาณอุดหนุนจากรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ (2) ค่าธรรมเนียมหรือภาษีที่เรียกเก็บตามมาตรา 30 (3) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางสำหรับภารกิจการจัดการขยะมูลฝอยและการรักษาความสะอาด<sup>38</sup> อีกทั้ง มาตรา 108 ยังให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎข้อบังคับภายใต้พระราชบัญญัติ

<sup>37</sup> พิริยุตม์ วรณพฤกษ์, “การปรับปรุงนโยบายการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ ดุษฎีบัณฑิต สาขาการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2555).

<sup>38</sup> เพิ่งอ้าง.

ฉบับนี้ ด้วยเหตุนี้จึงมีการออกกฎข้อบังคับจำนวนหนึ่งเพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมขยะมูลฝอย และการทำความสะอาดสาธารณะในมาเลเซีย

สำหรับกระทรวงที่รับผิดชอบในการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาล คือ กระทรวง ความเป็นอยู่ที่ดีของเมือง ที่อยู่อาศัยและรัฐบาลท้องถิ่น หน้าที่ของกระทรวงความเป็นอยู่ที่ดีของเมือง ที่อยู่อาศัยและรัฐบาลท้องถิ่น คือ การจัดการขยะมูลฝอย รวมถึงการจัดทำนโยบายและระบบ การกำกับดูแลแบบบูรณาการที่มีประสิทธิภาพ เชื่อถือได้ และมีความคุ้มค่า โดยมีหน่วยงานเฉพาะ ได้แก่ กรมขยะมูลฝอยแห่งชาติมาเลเซียก่อตั้งขึ้นเพื่อบูรณาการระบบการจัดการขยะมูลฝอย ในระดับชาติ การใช้บังคับพระราชบัญญัติการจัดการขยะมูลฝอยและการทำความสะอาดสาธารณะ ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) คาดว่าจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในการจัดการขยะมูลฝอย ในสหพันธรัฐมาเลเซีย อีกบทบัญญัติหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยและการทำความสะอาด สาธารณะ คือ พระราชบัญญัติบรรษัทจัดการขยะมูลฝอยและการทำความสะอาดสาธารณะ ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) (Act 673) ซึ่งจัดตั้งบรรษัทจัดการขยะมูลฝอยและการทำความสะอาดสาธารณะ โดยบรรษัทจัดการขยะมูลฝอยและการทำความสะอาดสาธารณะมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการขยะมูลฝอย และการทำความสะอาดสาธารณะ ซึ่งก่อนหน้านี้อยู่ภายใต้หน่วยงานท้องถิ่นก่อนที่จะมีการจัดการ ขยะมูลฝอยของรัฐบาลกลาง หน่วยงานท้องถิ่นจะรับผิดชอบขยะมูลฝอยในรัฐของตน นอกจากนี้ กฎหมายหลายฉบับยังได้รับผลกระทบจากการมีผลบังคับใช้ของพระราชบัญญัติ การจัดการ ขยะมูลฝอยและการทำความสะอาดสาธารณะ ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) (Act 672) คือ พระราชบัญญัติ การผังเมือง ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) (Act 172) พระราชบัญญัติดินนการระบายน้ำและอาคาร ค.ศ. 1974 (พ.ศ. 2517) (Act 133) และพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) (Act 171)

สำหรับข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการรีไซเคิลขยะมูลฝอยในครัวเรือนของมาเลเซีย มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อมของมาเลเซีย ค.ศ. 1974 (พ.ศ. 2517) (Act 127) ระบุว่า “ของเสียรวมถึงสิ่งใดๆ ที่กำหนดให้เป็นของเสียตามกำหนดเวลาหรือสิ่งใดๆ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของแข็ง กึ่งของแข็งหรือของเหลว หรือในรูปของก๊าซ หรือไอที่ปล่อยทิ้งออกมา หรือสะสมในสิ่งแวดล้อม ในลักษณะที่ก่อให้เกิดมลพิษตามที่กำหนดไว้” จากคำจำกัดความข้างต้น ขยะมูลฝอย คือ ของเสีย ประเภทหนึ่งตามมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติการจัดการขยะมูลฝอยและการทำความสะอาด สาธารณะ ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) (Act 672) ระบุว่า ขยะมูลฝอย ได้แก่ เศษวัสดุหรือสารส่วนเกิน ที่ไม่ต้องการอื่นๆ หรือผลิตภัณฑ์ที่ถูกปฏิเสธจากการใช้ผลิตภัณฑ์ใดหรือจากกระบวนการ หรือสารใดๆ ที่จำเป็นต้องกำจัดเมื่อเสีย ชำรุดปนเปื้อนหรือเน่าเสีย หรือวัสดุอื่นใดตามพระราชบัญญัติการจัดการ ขยะมูลฝอยและการทำความสะอาดสาธารณะ ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) (Act 672) หรือตามที่กฎหมายอื่นใด กำหนดให้ต้องกำจัด โดยไม่รวมของเสียสามประเภท ได้แก่ ของเสียตามกำหนดเวลาตามที่กำหนดไว้

ในพระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2517) (Act 127) ตั้งปฏิญญาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมบริการน้ำ ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) (Act 655) และกากกัมมันตรังสีตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการอนุญาตให้ใช้พลังงานปรมาณู ค.ศ. 1974 (พ.ศ. 2527) (Act 304) นอกจากนี้ มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติการจัดการขยะมูลฝอยและการทำความสะอาดสาธารณสุข ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) (Act 672) ระบุว่า ขยะมูลฝอยในครัวเรือน หมายถึง "ขยะมูลฝอยใดๆ ที่เกิดจากครัวเรือน และขยะประเภทที่เกิดขึ้นตามปกติหรือผลิตโดยสถานที่อื่น แต่ถูกรวบรวมหรือเก็บไว้ในที่อยู่อาศัย และรวมถึงขยะในสวนด้วย การรีไซเคิล คือ การรวบรวมและแยกขยะมูลฝอยเพื่อผลิตผลิตภัณฑ์ใหม่ ขยะรีไซเคิล หมายถึง "ขยะมูลฝอยในครัวเรือนและขยะมูลฝอยที่คล้ายกับขยะมูลฝอยในครัวเรือน ซึ่งแยกออกเพื่อรีไซเคิล" (ระเบียบของการจัดการขยะมูลฝอยและการทำความสะอาดสาธารณสุข (โครงการสำหรับขยะมูลฝอยในครัวเรือนและขยะมูลฝอยที่คล้ายกับขยะมูลฝอยในครัวเรือน) ข้อบังคับ ค.ศ. 2011 (พ.ศ. 2554) นอกจากนี้ กฎระเบียบปี ค.ศ. 2011 (พ.ศ. 2554) กำหนดให้การรีไซเคิลอยู่ในอันดับที่สามของลำดับขั้นของเสีย และรัฐมนตรีอาจกำหนดให้บุคคลใดๆ ใช้วัสดุรีไซเคิลตามจำนวนที่ระบุสำหรับผลิตภัณฑ์ที่ระบุการใช้ระบบการเข้ารหัสและการติดฉลากสำหรับผลิตภัณฑ์หรือวัสดุใดๆ เพื่อส่งเสริมการรีไซเคิลและการใช้วิธีการหรือลักษณะใดๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการรีไซเคิลขยะมูลฝอยควบคุม การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งถือเป็นความผิดและถูกตัดสินลงโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นริงกิต (76,888 บาท) หรือจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 101 (2) แห่งพระราชบัญญัติการจัดการขยะมูลฝอยและการทำความสะอาดสาธารณสุข ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) (Act 672) และมาตรา 74 ของพระราชบัญญัติการจัดการขยะมูลฝอยและการทำความสะอาดสาธารณสุข ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) (Act 672) บัญญัติถึงอำนาจของอธิบดีฝ่ายจัดการขยะมูลฝอยและการทำความสะอาดสาธารณสุขในการออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการคัดแยก การจัดการและการจัดเก็บขยะมูลฝอยที่ควบคุมได้ การไม่ปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวถือเป็นความผิดและมีโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันริงกิต (7,688 บาท) การคัดแยกขยะมูลฝอยจากแหล่งที่มาหรือจากครัวเรือนเริ่มต้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) ในหลายรัฐของมาเลเซีย ได้แก่ เปอร์ลิส เคดาห์ ปาหัง เนเกรีเซม บิลัน มะละกาและยะโฮร์ และเขตกัวลาลัมเปอร์และปูลตาจายา วัตถุประสงค์ของการดำเนินการคัดแยกขยะมูลฝอยเพื่อลดการส่งขยะมูลฝอยไปยังหลุมฝังกลบ การนำกลับมาใช้ใหม่ และเพื่อลดต้นทุนในการจัดการขยะมูลฝอย สำหรับในช่วงแรกจะไม่มี การลงโทษปรับโทษใดๆ แต่จะมีการออกประกาศเตือนผู้ซึ่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งก่อนที่กฎหมายจะมีผล บังคับใช้ในวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) นอกจากนี้กฎระเบียบ 14 ของการจัดการขยะมูลฝอย และการทำความสะอาดสาธารณสุข (โครงการสำหรับขยะมูลฝอยในครัวเรือนและขยะมูลฝอยที่คล้ายกับขยะมูลฝอยในครัวเรือน) ข้อบังคับ ค.ศ. 2011 (พ.ศ. 2554) ข้อบังคับ 18 อนุญาตให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง



ที่คนสามารถร้องขอให้มีการรวบรวมของเสียอันตรายที่รวบรวมได้ ข้อบังคับ 21 ยังกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมส่วนกลางในการจัดหาจตุรรวบรวมอย่างน้อยหนึ่งจุด และข้อบังคับ 26 (2) เพิ่มเติมให้หน้าที่ของผู้รับอนุญาตในการให้บริการรวบรวมเพื่อส่งของเสียหลายประเภทรวมทั้งของเสียที่รีไซเคิลไปยังสถานที่จัดการขยะมูลฝอยที่กำหนด

ดังนั้น จากการศึกษาแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยของสาธารณรัฐสิงคโปร์กับมาเลเซียเมื่อเปรียบเทียบผ่านมุมมองทางกฎหมายสามารถนำไปสู่การค้นพบ ดังต่อไปนี้<sup>39</sup>

ประการแรก การฝังกลบเป็นวิธีการกำจัดขยะมูลฝอยที่ได้รับความนิยมในมาเลเซีย ในทางตรงกันข้ามการฝังกลบเป็นทางเลือกสุดท้ายของวิธีการกำจัดขยะมูลฝอยในสาธารณรัฐสิงคโปร์ เนื่องจากมีความสามารถในการฝังกลบที่จำกัด สิ่งที่สาธารณรัฐสิงคโปร์ให้ความสำคัญ คือ การลดขยะและการรีไซเคิล นอกจากนี้สาธารณรัฐสิงคโปร์ยังมีระบบการเก็บขยะมูลฝอยอย่างเป็นระบบและครอบคลุม

ประการที่สอง ทั้งสองประเทศได้ออกกฎหมายเพื่อการจัดการขยะมูลฝอยของรัฐบาล พัฒนาการที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยในมาเลเซีย คือ การตรากฎหมายพระราชบัญญัติการจัดการขยะมูลฝอยและการทำความสะอาดสาธารณะ ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) (Act 672) และพระราชบัญญัติอื่นๆ ตลอดจนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้พระราชบัญญัติการจัดการขยะมูลฝอยและการทำความสะอาดสาธารณะ ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) (Act 672) มีผลบังคับใช้เฉพาะในหลายรัฐในคาบสมุทรมลายูและเขตกัวลาลัมเปอร์และปุตราจายา ในขณะที่สาธารณรัฐสิงคโปร์กฎหมายหลักที่กำกับดูแลการจัดการขยะมูลฝอยสำหรับทั้งประเทศ คือ กฎหมาย Environmental Public Health Act : EPHA ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530)) และกฎหมายย่อย เช่น กฎอนามัยสิ่งแวดล้อม (การเก็บขยะทั่วไป)

ประการที่สาม มีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องในกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการรีไซเคิลในมาเลเซียและสาธารณรัฐสิงคโปร์ ในมาเลเซียมีการกำหนดข้อกำหนดเกี่ยวกับขยะและการรีไซเคิลไว้อย่างเพียงพอ กฎหมายที่เกี่ยวข้องยังมีบทบัญญัติหลายประการเกี่ยวกับการรีไซเคิล เช่น มาตรา 101 และมาตรา 74 ของพระราชบัญญัติการจัดการขยะมูลฝอยและการทำความสะอาดสาธารณะ ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) (Act 672) ยิ่งไปกว่านั้น ข้อบังคับ 14 ของการจัดการขยะมูลฝอยและการทำความสะอาดสาธารณะ (โครงการขยะมูลฝอยในครัวเรือนและขยะมูลฝอยที่คล้ายกับขยะมูลฝอยในครัวเรือน) ข้อบังคับ ค.ศ. 2011 (พ.ศ. 2554) เป็นข้อกำหนดสำหรับขยะรีไซเคิล นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการคัดแยกขยะที่บังคับใช้ในมาเลเซีย ในขณะที่เดียวกันในสาธารณรัฐสิงคโปร์ข้อกำหนด

<sup>39</sup> Wan Siti Adibah Wan Dahalan, Intan Nadia Ghulam Khan and Zulkifil Mohd Nopiah, *ข้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 35*.



ภายใต้กฎระเบียบของ Environmental Public Health Act : EPHA ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) และการสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม (การเก็บขยะทั่วไป) จะควบคุมการรวบรวมของเสียและการกำจัดของเสียเพื่อรีไซเคิล แม้ในสาธารณรัฐสิงคโปร์จะไม่มีกฎหมายบังคับในการรีไซเคิลและคัดแยกขยะก็ตาม ดังนั้น จึงควรให้ความสำคัญกับการลดปริมาณขยะและการรีไซเคิลเป็นอย่างมากในมาเลเซีย เพื่อลดการฝังกลบจากประสบการณ์ของสาธารณรัฐสิงคโปร์กลยุทธ์การรวบรวมและรีไซเคิลขยะอย่างเป็นทางการจะเป็นระบบ จะช่วยให้มาเลเซียปรับปรุงการรีไซเคิลขยะมูลฝอยในครัวเรือนได้เป็นอย่างดี

สำหรับการจัดการสิ่งปฏิกูลได้บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมบริการน้ำ ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) (Act 655) ซึ่งให้คำจำกัดความของคำว่า “สิ่งปฏิกูล” หมายความว่า ของเหลวใดๆ จากสิ่งขับถ่ายของมนุษย์ สัตว์หรือผัก ในการระงับหรือแก้ไขปัญหาคาที่ให้เกิดจากกิจกรรมในประเทศ และจากครัวเรือน การค้า สถานที่ของสถาบันและโรงงานอุตสาหกรรมรวมถึงการปล่อยของเหลวจากตู้ น้ำ อ่างน้ำ อ่างล้างมือห้องน้ำ และสุขภัณฑ์อื่นๆ เครื่องใช้ไฟฟ้า แต่ไม่รวมถึงน้ำฝนและน้ำทิ้งที่ต้องห้าม<sup>40</sup> ส่วนคำว่า “บริการบำบัดน้ำเสีย” หมายความว่า การเก็บรวบรวม การขนส่ง การบำบัดและการกำจัด สิ่งปฏิกูลหรือกากตะกอน สิ่งปฏิกูลและรวมถึงการดำเนินการและการบำรุงรักษาระบบท่อน้ำทิ้ง และการกำจัดตะกอน ถังบำบัดน้ำเสีย<sup>41</sup> และกำหนดให้รัฐบาลกลางมีอำนาจบริหารในทุกเรื่อง ที่เกี่ยวข้องกับระบบประปาและบริการน้ำประปาทั่วคาบสมุทรมมาเลเซียและดินแดนปุตราจายา และลาบวน ตลอดจนมีอำนาจที่เกี่ยวข้องกับทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบท่อน้ำทิ้งและบริการ ท่อน้ำทิ้งทั่วมาเลเซีย โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการจัดให้มีและควบคุม การให้บริการน้ำประปาและบริการท่อน้ำทิ้งทั่วคาบสมุทรมมาเลเซียและดินแดนปุตราจายาและลาบวน กำหนดข้อกำหนดและขั้นตอนในการขอใบอนุญาตรายบุคคล กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบ ของผู้รับใบอนุญาต ใบอนุญาตส่วนบุคคลจะออกให้กับเจ้าของระบบน้ำประปาและระบบระบายน้ำ สาธารณะหรือผู้ที่ให้บริการน้ำบำบัดหรือท่อน้ำทิ้งแก่สาธารณะ ในขณะที่ใบอนุญาตแบบคลาส

<sup>40</sup> Water Services Industry Act 2006. Article 2

In this Act, unless the context otherwise requires “sewage” means any liquid discharges containing human excreta, animal or vegetable matters in suspension or solution derived from domestic activities and being generated from household, commercial, institutional and industrial premises including liquid discharges from water closets, basins, sinks, bathrooms and other sanitary appliances but excluding rain water and prohibited effluent;

<sup>41</sup> Water Services Industry Act 2006. Article 2

In this Act, unless the context otherwise requires “sewerage services” means the collection, conveyance, treatment and disposal of sewage or sewage sludge, and includes the operation and maintenance of a sewerage system and the desludging of septic tanks;

จะออกให้กับเจ้าของระบบประปาและระบบบำบัดน้ำเสียส่วนตัวหรือผู้ที่ให้บริการน้ำที่ผ่านการบำบัดแล้วหรือท่อน้ำทิ้ง สำหรับการใช้งานส่วนตัวเท่านั้น พระราชบัญญัตินี้วางแนวทางในการควบคุมระบบน้ำประปาและระบบระบายน้ำทิ้งและบริการของมาเลเซียและให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริการน้ำแห่งมาเลเซียในการกำกับดูแลและควบคุมการให้บริการน้ำประปาและการระบายน้ำทิ้งในมาเลเซียเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค การระงับข้อพิพาท ข้อบังคับเกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียมและค่ามัดจำที่เกี่ยวข้องกับบริการน้ำประปาหรือบริการท่อน้ำทิ้ง การจัดตั้งศาลอุทธรณ์ การจัดตั้งกองทุนอุตสาหกรรมน้ำและกองทุนสมทบทุนท่อระบายน้ำ ความผิดและบทลงโทษ เป็นต้น

### 3.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของราชอาณาจักรไทย

3.3.1 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16 มกราคม 2560 โดยได้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นปัญหาสำคัญระดับประเทศ แต่การบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมีบทบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับและมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน ทำให้ขาดการบูรณาการร่วมกัน โดยเฉพาะการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยแต่ละประเภท อีกทั้งค่าธรรมเนียมในการให้บริการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดเก็บยังไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายจริง ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด จึงกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการที่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายจริง รวมทั้งกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่จัดเก็บได้ไปใช้ประโยชน์หรือหาประโยชน์ ซึ่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มีสาระสำคัญ ดังนี้

### 3.3.1.1 คำนิยามศัพท์

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ไม่มีบทแก้ไขเพิ่มเติมความหมายของคำว่า “สิ่งปฏิกูล” และ “มูลฝอย” ดังนั้น คำนิยามศัพท์ของคำว่า “สิ่งปฏิกูล” และ “มูลฝอย” จึงถือตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “สิ่งปฏิกูล” หมายถึง อุจจาระหรือปัสสาวะรวมตลอดถึงวัตถุอื่นใดซึ่งเป็นของโสโครกหรือมีกลิ่นเหม็น และ “มูลฝอย” หมายถึง เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถูพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ถ้ำ มูลสัตว์หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น<sup>42</sup> แต่ได้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” “พนักงานเจ้าหน้าที่” และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

- (1) นายกองจัดการบริหารส่วนจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- (3) นายกองจัดการบริหารส่วนตำบล สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) นายกเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น สำหรับในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า

(1) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2) ปลัดเทศบาลและรองปลัดเทศบาล สำหรับในเขตเทศบาล

(3) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

(4) ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขตและผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

(5) ปลัดเมืองพัทยาและรองปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 4.

(6) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นและรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น สำหรับในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

“ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น”

### 3.3.1.2 อัตราค่าธรรมเนียมการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง เว้นแต่การออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและยกเว้นค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย จะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้แตกต่างกันโดยคำนึงถึงปริมาณสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ระยะเวลาการจัดเก็บ ลักษณะการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย รวมทั้งต้นทุนและความคุ้มค่าในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยก็ได้<sup>43</sup> ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บ ขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยจากผู้ที่เกี่ยวข้องตามอัตราที่กำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>44</sup>

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 5.

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 34/1 วรรคห้า.

ตารางแสดงอัตราค่าธรรมเนียมสูงสุดในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยตามบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

ค่าธรรมเนียมการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย	อัตราค่าธรรมเนียม
<b>1. การเก็บและขนมูลฝอย</b>	
1.1 ปริมาณมูลฝอยไม่เกิน 120 กิโลกรัม หรือ 600 ลิตร หรือ 0.6 ลูกบาศก์เมตร	เดือนละ 150 บาท
1.2 ปริมาณมูลฝอยต่อเดือนเกิน 120 กิโลกรัม หรือ 600 ลิตร หรือ 0.6 ลูกบาศก์เมตร ให้คิดเป็นหน่วย หน่วยละ 120 กิโลกรัม หรือ 600 ลิตร หรือ 0.6 ลูกบาศก์เมตร	หน่วยละ 150 บาท
1.3 ปริมาณมูลฝอยต่อเดือนเกิน 3,600 กิโลกรัม หรือ 18,000 ลิตร หรือ 18 ลูกบาศก์เมตร ให้เก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มจาก 1.2 ได้ อ ก โดยคิดเป็นหน่วย หน่วยละ 120 กิโลกรัม หรือ 600 ลิตร หรือ 0.6 ลูกบาศก์เมตร	หน่วยละ 200 บาท
<b>2. การกำจัดมูลฝอย</b>	
2.1 ปริมาณมูลฝอยไม่เกิน 120 กิโลกรัม หรือ 600 ลิตร หรือ 0.6 ลูกบาศก์เมตร	เดือนละ 200 บาท
2.2 ปริมาณมูลฝอยต่อเดือนเกิน 120 กิโลกรัม หรือ 600 ลิตร หรือ 0.6 ลูกบาศก์เมตร ให้คิดเป็นหน่วย หน่วยละ 120 กิโลกรัม หรือ 600 ลิตร หรือ 0.6 ลูกบาศก์เมตร	หน่วยละ 200 บาท
2.3 ปริมาณมูลฝอยต่อเดือนเกิน 3,600 กิโลกรัม หรือ 18,000 ลิตร หรือ 18 ลูกบาศก์เมตร ให้เก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มจาก 2.2 ได้ อ ก โดยคิดเป็นหน่วย หน่วยละ 120 กิโลกรัม หรือ 600 ลิตร หรือ 0.6 ลูกบาศก์เมตร	หน่วยละ 200 บาท
<b>3. การเก็บและขนมูลฝอยหรือการกำจัดมูลฝอย ในลักษณะครั้งคราว</b>	หน่วยละ 120 บาท
3.1 การเก็บและขนมูลฝอยเป็นรายครั้งให้คิดเป็นหน่วย หน่วย	

ค่าธรรมเนียมการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย	อัตราค่าธรรมเนียม
ละ 120 กิโลกรัม หรือ 600 ลิตร หรือ 0.6 ลูกบาศก์เมตร	
3.2 ปริมาณมูลฝอยที่เก็บและขนเป็นรายครั้งเกิน 240 กิโลกรัม หรือ 1,200 ลิตร หรือ 1.2 ลูกบาศก์เมตร ให้เก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มจาก 3.1 ได้อีกโดยคิดเป็นหน่วย หน่วยละ 240 กิโลกรัมหรือ 1,200 ลิตร หรือ 1.2 ลูกบาศก์เมตร	หน่วยละ 200 บาท
3.3 การกำจัดมูลฝอยเป็นรายครั้งให้คิดเป็นหน่วย หน่วยละ 120 กิโลกรัม หรือ 600 ลิตร หรือ 0.6 ลูกบาศก์เมตร	หน่วยละ 200 บาท
3.4 ปริมาณมูลฝอยที่กำจัดเป็นรายครั้งเกิน 240 กิโลกรัม หรือ 1,200 ลิตร หรือ 1.2 ลูกบาศก์เมตร ให้เก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มจาก 3.3 ได้อีกโดยคิดเป็นหน่วย หน่วยละ 240 กิโลกรัม หรือ 1,200 ลิตร หรือ 1.2 ลูกบาศก์เมตร	หน่วยละ 200 บาท
<b>4. การเก็บและขนสิ่งปฏิกูลหรือการกำจัดสิ่งปฏิกูลในลักษณะครั้งคราว</b>	หน่วยละ 250 บาท
4.1 การเก็บและขนสิ่งปฏิกูลเป็นรายครั้งให้คิดเป็นหน่วย หน่วยละ 100 กิโลกรัมหรือ 500 ลิตร หรือ 0.5 ลูกบาศก์เมตร	
4.2 ปริมาณสิ่งปฏิกูลที่เก็บและขนเป็นรายครั้งเกิน 200 กิโลกรัม หรือ 1,000 ลิตร หรือ 1 ลูกบาศก์เมตร ให้เก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มจาก 4.1 ได้อีก โดยคิดเป็นหน่วย หน่วยละ 200 กิโลกรัม หรือ 1,000 ลิตร หรือ 1 ลูกบาศก์เมตร	หน่วยละ 250 บาท
4.3 การกำจัดสิ่งปฏิกูลเป็นรายครั้งให้คิดเป็นหน่วย หน่วยละ 100 กิโลกรัมหรือ 500 ลิตร หรือ 0.5 ลูกบาศก์เมตร	หน่วยละ 300 บาท
4.4 ปริมาณสิ่งปฏิกูลที่กำจัดเป็นรายครั้งเกิน 200 กิโลกรัม หรือ 1,000 ลิตร หรือ 1 ลูกบาศก์เมตร ให้เก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มจาก 4.3 ได้อีกโดยคิดเป็นหน่วย หน่วยละ 200 กิโลกรัม หรือ 1,000 ลิตรหรือ 1 ลูกบาศก์เมตร	หน่วยละ 300 บาท



### 3.3.1.3 หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตพื้นที่ของตน อย่างไรก็ตาม ราชการส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ หรือทำร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>45</sup> ดังนั้น การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ดังต่อไปนี้

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดำเนินการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตพื้นที่ของตนเอง

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดำเนินการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยไม่ถือว่าเป็นการทำกิจการนอกเขตตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>46</sup>

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยไม่ถือว่าเป็นการร่วมลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ แต่หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดดังกล่าว ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐประกอบด้วย<sup>47</sup>

สำหรับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจัดเก็บตาม (1) – (3) มีอำนาจนำไปดำเนินการ ใช้ หรือหาประโยชน์ได้ตามข้อตกลงที่ทำไว้ระหว่างกันและตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด<sup>48</sup>

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 34/1 วรรคหนึ่งและวรรคสอง.

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 34/1 วรรคสี่.

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 34/1 วรรคสอง.

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 34/1 วรรคสาม.

การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือมาตรฐานไว้เป็นการเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือมาตรฐานนั้นด้วย<sup>49</sup>

3.3.1.4 การดำเนินการเก็บ ขน กำจัด หรือหาประโยชน์จากการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้ซึ่งประสงค์จะดำเนินการเก็บ ขน กำจัด หรือหาประโยชน์จากการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ทั้งนี้ การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การขอรับใบแทนใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่น โดยใบอนุญาตที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกให้มีอายุดังต่อไปนี้

(1) ใบอนุญาตการรับทำการเก็บและขนสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้มีอายุหนึ่งปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต

(2) ใบอนุญาตการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต

(3) ใบอนุญาตการหาประโยชน์จากการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต

ทั้งนี้ ผู้ใดได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายนี้ ให้ถือว่าได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขแล้ว<sup>50</sup> หากผู้ใดดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยโดยมิได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>51</sup>

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 34/1 วรรคท้าย.

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 34/2.

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 58/1.

### 3.3.1.5 การออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย

พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการคัดแยกเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย ดังต่อไปนี้<sup>52</sup>

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยในสถานที่เอกชนที่เปิดให้ประชาชนเข้าไปได้

(2) กำหนดวิธีการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย

(3) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้ดำเนินการแทน ในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

(4) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

(5) กำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย เพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ

ทั้งนี้ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่นที่กำหนดหลักเกณฑ์การจัดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยในสถานที่เอกชนที่เปิดให้ประชาชนเข้าไปได้ และกำหนดการอื่นที่จำเป็นเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย เพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับผู้มีหน้าที่หรือได้รับมอบหมายให้เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย หรือผู้ได้รับใบอนุญาตจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่นที่กำหนดวิธีการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>53</sup>

### 3.3.1.6 ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

3.3.1.6.1 อำนาจให้คำแนะนำเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 34/3.

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 58/2.

สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจที่จะให้คำแนะนำผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่อพิจารณาแก้ไขข้อบกพร่องในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย สำหรับในเขตเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงมหาดไทย<sup>54</sup>

### 3.3.1.6.2 หน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติของพนักงานเจ้าหน้าที่

สำหรับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองการบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นต่างก็มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในการปกครองบังคับบัญชาของตน ในกรณีที่ได้มีการมอบหมายให้รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกเทศมนตรีหรือปลัดเทศบาล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือปลัดกรุงเทพมหานคร รองนายกเมืองพัทยาหรือปลัดเมืองพัทยา หรือรองผู้บริหารหรือปลัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นช่วยปฏิบัติหน้าที่ให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายมีหน้าที่รับผิดชอบเช่นเดียวกับผู้มอบหมาย<sup>55</sup>

### 3.3.1.7 หน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่จะเสนอแนะ แนะนำ และช่วยเหลือราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนงาน โครงการ ในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด และในกรณีที่มีความจำเป็นต้องได้รับการอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอความเห็นในการขอจัดตั้งงบประมาณเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี สำหรับในการจัดทำแผนงาน โครงการ ในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยต้องมีขั้นตอนและกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตั้งคณะกรรมการกลาง เพื่อให้คำแนะนำและกำกับการดำเนินการของราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินโครงการฯ โดยคณะกรรมการดังกล่าวต้องประกอบด้วยผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ ผู้แทนกรมโยธาธิการ

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 42.

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 43.

และผังเมือง ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้แทนกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และผู้แทนกรมอนามัย และจะแต่งตั้งผู้แทนจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้ สำหรับระดับจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการในระดับจังหวัด เพื่อให้คำแนะนำและกำกับการดำเนินการของราชการส่วนท้องถิ่น ในการดำเนิน โครงการฯ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย<sup>56</sup>

### 3.3.1.8 อำนาจของผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจในการออกกฎกระทรวงและประกาศกระทรวง ดังนี้

(1) ออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย<sup>57</sup>

(2) ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เกี่ยวกับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเอกชน เป็นผู้ดำเนินการหรือร่วมดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย<sup>58</sup> และในการนำสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยที่จัดเก็บได้ไปใช้หรือหาประโยชน์<sup>59</sup>

(3) ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเก็บ ขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย<sup>60</sup>

ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ ในการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560 โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยให้ดำเนินการตามความในหมวดนี้ และในกรณีที่มีกฎหมาย กฎ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือมาตรฐานไว้เป็นการเฉพาะ ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือมาตรฐานนั้น<sup>61</sup>

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 34/4.

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 5 วรรคหนึ่ง.

<sup>58</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 34/1 วรรคสอง.

<sup>59</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 34/1 วรรคสาม.

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 34/1 วรรคท้าย.

<sup>61</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560, ข้อ 6.

(2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้มีภาชนะรองรับมูลฝอยไว้ในที่สาธารณะและสถานสาธารณะให้เพียงพอและเหมาะสมกับประเภท ปริมาณมูลฝอย และกิจกรรมในสถานที่นั้น โดยอย่างน้อยต้องมีภาชนะรองรับมูลฝอยทั่วไปและมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน และต้องจัดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่เอกชนที่เปิดให้ประชาชนเข้าไปได้ จัดให้มีภาชนะรองรับมูลฝอยดังกล่าวข้างต้น<sup>62</sup>

(3) ภาชนะรองรับมูลฝอยต้องมีลักษณะที่เหมาะสมกับการใช้งาน โดยมีสีเฉพาะสำหรับรองรับมูลฝอยแต่ละประเภท หรืออาจกำหนดข้อความหรือสัญลักษณ์อื่นซึ่งแสดงถึงมูลฝอยประเภทนั้นไว้อย่างชัดเจนที่ภาชนะรองรับมูลฝอยแทนก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อความปลอดภัยอาจจัดภาชนะรองรับมูลฝอยให้มีลักษณะโปร่งใสก็ได้<sup>63</sup>

(3.1) สีน้ำเงิน สำหรับมูลฝอยทั่วไป

(3.2) สีเขียว สำหรับมูลฝอยอินทรีย์

(3.3) สีเหลือง สำหรับมูลฝอยนำกลับมาใช้ใหม่

(3.4) สีส้ม สำหรับมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน

(4) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นประกาศกำหนดวัน เวลา สถานที่ และเส้นทางเก็บและขนมูลฝอยให้ผู้ก่อให้เกิดมูลฝอยทราบล่วงหน้าเป็นเวลาพอสมควรในกรณีมีเหตุผลความจำเป็นทำให้ไม่สามารถเก็บและขนมูลฝอยตามที่ประกาศได้ ให้แจ้งผู้ก่อให้เกิดมูลฝอยทราบล่วงหน้าโดยวิธีหนึ่งวิธีใดภายในเวลาอันสมควร<sup>64</sup>

(5) การเก็บและขนมูลฝอยให้บรรจุไว้ในอุปกรณ์หรือยานพาหนะซึ่งกันน้ำและปิดอย่างมิดชิด รวมทั้งจัดการป้องกันไม่ให้มูลฝอย น้ำ หรือสิ่งอื่นอันเกิดจากมูลฝอยตกหล่นรั่วไหลออกจากอุปกรณ์หรือยานพาหนะนั้น และต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว โดยระมัดระวังไม่ให้เกิดผลกระทบต่อจราจร สุขภาพ อนามัย หรือคุณภาพชีวิตของประชาชน<sup>65</sup>

(6) เพื่อประโยชน์ในการกำจัดมูลฝอย ให้คัดแยกมูลฝอยที่จัดเก็บได้ออกเป็นมูลฝอยที่ย่อยสลายง่าย มูลฝอยที่ย่อยสลายยาก และมูลฝอยที่ไม่ย่อยสลาย ก่อนนำไปกำจัด ทั้งนี้ การกำจัดให้ทำตามความเหมาะสมกับลักษณะทางกายภาพและคุณสมบัติของมูลฝอยนั้น หรือสอดคล้องกับสภาพภูมิสังคม และระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน และสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

<sup>62</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560, ข้อ 7.

<sup>63</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560, ข้อ 8.

<sup>64</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560, ข้อ 9.

<sup>65</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560, ข้อ 10.



ในการดำเนินการดังกล่าวให้ราชการส่วนท้องถิ่นส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมและสามารถพึ่งพาตนเองในการกำจัดมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด<sup>66</sup>

(7) การกำจัดมูลฝอย ให้ดำเนินการตามวิธีการหนึ่งหรือหลายวิธีดังนี้<sup>67</sup>

(7.1) การฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล

(7.2) การหมักทำปุ๋ยหรือก๊าซชีวภาพ

(7.3) การกำจัดด้วยพลังงานความร้อน

(7.4) การแปรสภาพเป็นเชื้อเพลิงหรือพลังงาน

(7.5) วิธีอื่นตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด หรือคณะกรรมการจังหวัดให้คำแนะนำ

(8) ราชการส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการดำเนินการเก็บขน หรือกำจัดมูลฝอย โดยให้ปฏิบัติตามแนวทางในประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าด้วยการทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีราชการส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอย ให้ปฏิบัติตามแนวทางในประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าด้วยการทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอนุโลม<sup>68</sup>

(9) เพื่อให้มีระบบจัดการและกำจัดมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ด้านอื่น ๆ ได้ ในการดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยของราชการท้องถิ่น ให้คณะกรรมการจังหวัด หรือคณะกรรมการกลาง แล้วแต่กรณี มีหน้าที่แนะนำและกำกับราชการส่วนท้องถิ่นในการรวมกลุ่มของราชการส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด ทั้งนี้ ตามแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด กรณีไม่สามารถดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวได้ หรือกรณีมีการดำเนินการข้ามเขตจังหวัด ให้ราชการส่วนท้องถิ่นโดยคำแนะนำของคณะกรรมการจังหวัดหรือคณะกรรมการกลาง แล้วแต่กรณี ขอทำความตกลงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายก่อนดำเนินการ<sup>69</sup>

(10) ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายให้เอกชนดำเนินการหรือร่วมดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอย หากจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการดำเนินกิจการ

<sup>66</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560, ข้อ 11.

<sup>67</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560, ข้อ 12.

<sup>68</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560, ข้อ 13.

<sup>69</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560, ข้อ 14.

และการใช้ทรัพยากรของราชการส่วนท้องถิ่น การยึดถือวินัยการเงินการคลัง ประโยชน์ต่อสังคม และเศรษฐกิจจากการดำเนินการ ความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้อง การจัดสรร ความเสี่ยงที่เหมาะสมกับการดำเนินการระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับเอกชน สิทธิและประโยชน์ของผู้รับบริการและผู้ให้บริการ และการส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรมระหว่างเอกชนที่ประสงค์จะร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่น<sup>70</sup> ทั้งนี้ การมอบหมายให้เอกชนดำเนินการหรือร่วมดำเนินการเก็บหรือขนมูลฝอยให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ<sup>71</sup>

(11) กรณีราชการส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้เอกชนดำเนินการหรือร่วมดำเนินการกำจัดมูลฝอย ให้คณะกรรมการจังหวัด หรือคณะกรรมการกลาง แล้วแต่กรณี ให้คำแนะนำ ราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดทำข้อเสนอเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมายให้ความเห็นชอบ โดยอย่างน้อยต้องแสดงรายละเอียดหัวข้อการศึกษา และวิเคราะห์ข้อเสนอในเรื่องดังนี้

(11.1) เหตุผล ความจำเป็น และประโยชน์ของข้อเสนอ

(11.2) ต้นทุนการดำเนินการในภาพรวมและมูลค่าของการดำเนินการ รวมทั้งสัดส่วนการลงทุนของราชการส่วนท้องถิ่นและเอกชนต่อมูลค่าของการดำเนินการ

(11.3) รูปแบบและระยะเวลาการมอบหมายให้เอกชนดำเนินการหรือร่วมดำเนินการ

(11.4) ประเมินการผลตอบแทนในด้านต่าง ๆ ซึ่งอย่างน้อยต้องแสดงให้เห็นอัตราผลตอบแทนทางการเงินและทางเศรษฐศาสตร์ และลักษณะการจัดสรรผลประโยชน์ตอบแทนของการดำเนินการ

(11.5) ผลกระทบ ซึ่งครอบคลุมทั้งผลกระทบ โดยตรงและโดยอ้อมจากการดำเนินการ ตลอดจนวิธีการป้องกัน ลด หรือแก้ไขเยียวยาผลกระทบดังกล่าว

(11.6) ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องและแนวทางการบริหารความเสี่ยงของการดำเนินการ

(11.7) ความพร้อมของราชการส่วนท้องถิ่นผู้จัดทำข้อเสนอ ความสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด รวมถึงการศึกษาการดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของราชการส่วนท้องถิ่นผู้จัดทำข้อเสนอ

<sup>70</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560, ข้อ 15.

<sup>71</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560, ข้อ 16.

อย่างไรก็ตาม การจัดทำข้อเสนอดังกล่าวไม่ใช่บังคับกับการกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล<sup>72</sup>

(12) เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ความเห็นชอบข้อเสนอการมอบหมายให้เอกชนดำเนินการหรือร่วมดำเนินการกำจัดมูลฝอยแล้ว ให้ราชการส่วนท้องถิ่นผู้จัดทำข้อเสนอคัดเลือกเอกชนโดยนำหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ใช้วิธีการประมูลก่อน โดยพิจารณาจากผลประโยชน์ที่ราชการส่วนท้องถิ่นและประชาชนจะได้รับอย่างเป็นธรรม ในกรณีที่ไม้อาจดำเนินการด้วยวิธีการประมูลได้ ราชการส่วนท้องถิ่นผู้จัดทำข้อเสนอมอาจพิจารณาคัดเลือกเอกชนโดยไม่ใช้วิธีประมูลก็ได้ โดยให้ขอคำแนะนำจากคณะกรรมการจังหวัด หรือคณะกรรมการกลางแล้วแต่กรณี และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการ เฉพาะกรณี ดังต่อไปนี้<sup>73</sup>

(12.1) มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องมอบหมายให้เอกชนดำเนินการหรือร่วมดำเนินการอันเนื่องมาจากเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ ซึ่งหากใช้วิธีประมูลอาจก่อให้เกิดความล่าช้าและอาจทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

(12.2) เป็นข้อเสนอที่โดยลักษณะและขนาดของการดำเนินการแล้ว หากใช้วิธีการประมูลจะไม่คุ้มค่าสำหรับการดำเนินการ

(12.3) เป็นข้อเสนอที่ต้องให้เอกชนซึ่งมีคุณสมบัติทางเทคนิคเป็นการเฉพาะ และเอกชนลักษณะดังกล่าวนี้มีเพียงรายเดียว

เมื่อได้ผลการคัดเลือกเอกชนแล้ว ให้ราชการส่วนท้องถิ่นผู้จัดทำข้อเสนอ ลงนามในสัญญาที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด<sup>74</sup> หากในระหว่างดำเนินการ มีการแก้ไขสัญญาในส่วนที่มีสาระสำคัญ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาพิจารณาแล้ว ดำเนินการต่อไป<sup>75</sup> แต่หากเป็นกรณีที่มีการแก้ไขในสาระสำคัญ ซึ่งมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด<sup>76</sup> ได้แก่ (1) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงลักษณะของการดำเนินการ การเปลี่ยนแปลงขอบเขตของงาน การเปลี่ยนแปลงการให้บริการ หรือการเปลี่ยนแปลงการดำเนินการ โดยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่กำหนดไว้ในข้อนี้จะต้องทำให้ผลลัพธ์ในเชิงการให้บริการสาธารณะตามเป้าประสงค์

<sup>72</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560, ข้อ 17.

<sup>73</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560, ข้อ 18.

<sup>74</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560, ข้อ 19.

<sup>75</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560, ข้อ 20 วรรคหนึ่ง.

<sup>76</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560, ข้อ 21.

เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม หรือเป็นการเพิ่มผลประโยชน์ให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน (2) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับผลประโยชน์ของรัฐไม่ว่าในรูปแบบใด ๆ ซึ่งรวมถึงการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ตอบแทนในรูปตัวเงิน หรือส่วนแบ่งรายได้ การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของโครงการ และการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท (3) การเปลี่ยนตัวคู่สัญญา หรือการเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร อันมีผลทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ (4) การเปลี่ยนแปลงระยะเวลาของสัญญา (5) การเปลี่ยนแปลงหลักประกันสัญญา (6) การเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการ หรือการเปลี่ยนแปลงคุณภาพการให้บริการ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาเสนอประเด็นที่ขอแก้ไข ผลกระทบจากการแก้ไขสัญญา และรายละเอียดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งร่างสัญญาฉบับแก้ไขที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป<sup>77</sup>

(13) ให้คณะกรรมการจังหวัด หรือคณะกรรมการกลาง แล้วแต่กรณี ให้คำแนะนำแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ในการนำมูลฝอยที่จัดเก็บได้ไปดำเนินการ ใช้ หรือหาประโยชน์โดยวิธีการจำหน่าย จ่าย โอน ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงศักยภาพ ต้นทุน ความคุ้มค่า และประโยชน์ของทางราชการ เป็นสำคัญ<sup>78</sup> รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่นร่วมกับผู้ได้รับมอบหมายด้วย<sup>79</sup>

### 3.3.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่ครอบคลุมทั้งมูลฝอยทั่วไป มูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน และของเสียไม่อันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรม และได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยราชการส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเองหรือมอบหมายให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนก็ได้ และได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตพื้นที่ได้

<sup>77</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560, ข้อ 20 วรรคท้าย.

<sup>78</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560, ข้อ 22.

<sup>79</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560, ข้อ 23.

3.3.3 กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3.3.1 กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>80</sup>

2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 บัญญัติให้เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ตามลำดับมีหน้าที่ต้องรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล<sup>81</sup>

3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล<sup>82</sup>

4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง รวมถึงกิจการอื่นๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร<sup>83</sup>

5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 บัญญัติให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและการบำบัดน้ำเสีย รวมถึงดำเนินการอื่นๆ ในเขตเมืองพัทยา<sup>84</sup>

3.3.3.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 บัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทยา

<sup>80</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562, มาตรา 45 (7).

<sup>81</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562, มาตรา 50 (3), มาตรา 53 (1), มาตรา 56 (1).

<sup>82</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562, มาตรา 67 (2).

<sup>83</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562, มาตรา 89 (4).

<sup>84</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562, มาตรา 62 (7) และ (8).

และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในกิจการต่างๆ รวมถึงการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย<sup>85</sup> และบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในกิจการต่างๆ รวมถึงการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ<sup>86</sup>



---

<sup>85</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549, มาตรา 16 (17) และ (18).

<sup>86</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549, มาตรา 17 (11) และ (12).



## บทที่ 4

### ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมาย ว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง : ศึกษากรณีการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

จากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ฯ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เมื่อคราวเสด็จประพาสนครเขื่อนขันธ์ ปัจจุบันคือ อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ทรงทอดพระเนตรเห็นสภาพตลาดเมืองนครเขื่อนขันธ์โสโครกเหมือนกับตลาดท่าจีน (ตลาดท่าฉลอม) จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาจนก่อกำเนิดเป็นสุขาภิบาลแห่งแรกของราชอาณาจักรไทย และมีการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยรัฐได้กระจายอำนาจทางปกครองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะซึ่งเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น การสาธารณสุข โภค การศึกษา การศาสนา ศิลปวัฒนธรรม การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยเฉพาะการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย อันถือเป็นหัวใจสำคัญและเป็นปฐมบทในการบริหารงานของราชการส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

จากปฐมบทแห่งการก่อกำเนิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในราชอาณาจักรไทยดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ปัญหาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก ซึ่งในปัจจุบันราชอาณาจักรไทยได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยหลายฉบับ แต่มีจำนวน 2 ฉบับที่มีความสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 แต่จากผลการดำเนินการที่ผ่านมาพบว่า ยังมีช่องว่างหรือข้อบกพร่องในการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับ กล่าวคือกฎหมายทั้งสองฉบับเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการใช้บังคับที่ใกล้เคียงกัน คือ เป็นกฎหมายที่มี

ความมุ่งหมายในการจัดการกับสิ่งปฏิญูและมูลฝอยให้มีประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน และเป็นกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับในเวลาเดียวกัน ประกอบกับกฎหมายทั้งสองฉบับได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการสิ่งปฏิญูและมูลฝอยในเขตพื้นที่ของตนเอง ทั้งนี้กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาทั้งในส่วนที่เหมือนกันและแตกต่างกัน จนอาจทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีความซ้ำซ้อนกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มีบางส่วนที่ซ้ำซ้อนกัน เช่น การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจัดการสิ่งปฏิญูและมูลฝอย การออกใบอนุญาตเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิญูและมูลฝอย การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิญูและมูลฝอย เพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการออกข้อกำหนดท้องถิ่น แต่ในความซ้ำซ้อนกัน นั้น ก็มีความแตกต่างกันในเชิงอำนาจในทางปฏิบัติ กล่าวคือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิญูและมูลฝอย และกำหนดวิธีการคัดแยก เก็บขน และกำจัดสิ่งปฏิญูและมูลฝอย โดยไม่ปล่อยให้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของราชการส่วนท้องถิ่นว่าจะดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ เพราะกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการ ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้เป็นอำนาจดุลพินิจของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการหรือไม่ก็ได้ แล้วแต่ความเหมาะสมของราชการส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ สภาพบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้จึงมีความแตกต่างกัน

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มีเจตนารมณ์ในการจัดการความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสถานที่หรือทางสาธารณะ โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ข้อห้ามและข้อปฏิบัติในเรื่องต่างๆ ในการจัดการดูแลที่สาธารณะและสถานสาธารณะ มีนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับดังกล่าวเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีอำนาจในการควบคุมดูแลและสามารถบังคับตามคำสั่งทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับให้เอกชนผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองสำเร็จลุล่วงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่วางเอาไว้ และในการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองมีด้วยกัน 3 ประการ คือ การบังคับโดยวิธีการทางปกครอง การบังคับโดยวิธีการทางแพ่ง และการบังคับ

โดยวิธีการทางอาญา สำหรับงานในอำนาจหน้าที่ส่วนมากมักจะพบเห็นการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยต่างๆ ที่ตั้งอยู่บริเวณทางเท้าและดำเนินการจับกุมผู้ฝ่าฝืนขายสินค้าในบริเวณที่ห้ามขาย โดยจะทำการจับกุมและเปรียบเทียบปรับแก่ผู้ที่ตั้งสิ่งปลูกสร้างหรือมุดฝอยลงบนที่สาธารณะหรือในสถานสาธารณะ และในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่โดยวิธีการทางปกครองตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 นั้น มีลักษณะเป็นมาตรการแทรกแซงทางด้านมหาชนโดยการออกหนังสืออนุญาตต่างๆ เช่น การโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และยังกำหนดไว้ในมาตรา 14 วรรคสอง มาตรา 27 วรรคสอง และมาตรา 39 วรรคหนึ่ง เป็นต้น หรือการออกหนังสือเตือน เช่น ตามมาตรา 40 วรรคสอง ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้ติดตั้ง เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร เก็บหรือจัดทำสิ่งที่มีลักษณะสกปรกรุงรังหรือไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยที่อาคารและมีสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะให้เป็นที่เรียบร้อย รวมถึงการออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขหรือขจัดความสกปรกหรือความไม่เป็นระเบียบหรือความไม่เรียบร้อยให้หมดไป ไม่ว่าจะด้วยวาจาหรือหนังสือ เช่น สั่งให้ผู้ขับขี่ยานรถไปที่สถานีตำรวจ ที่ทำการขนส่งหรือสำนักงานของราชการส่วนท้องถิ่น และยึดรถไว้จนกว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองจะชำระค่าปรับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และมีมาตรา 23 วรรคสอง มาตรา 39 วรรคสอง ส่วนการออกคำสั่งเป็นหนังสือก็มีกำหนดไว้ในมาตรา 11 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้โฆษณาปลด รื้อ ถอน ขูด ลบหรือล้างข้อความหรือภาพนั้นภายในเวลาที่กำหนด เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นการออกหนังสืออนุญาต หนังสือเตือน หรือการออกคำสั่งเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองเนื่องจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวนหรือระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว สำหรับการบังคับให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยวิธีการทางอาญา เพื่อบังคับให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามนั้น ส่วนมากจะกำหนดไว้เฉพาะโทษจำคุก โทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งส่วนใหญ่จะลงโทษปรับเป็นส่วนมาก ทั้งนี้ เนื่องจากความผิดทางปกครองนั้น มักจะเกี่ยวกับกฎหมายเทคนิค ซึ่งตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)

พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นสำคัญ จึงเป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ บุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามไม่ถือว่าเป็นอาชญากรร้ายแรง จึงมักจะใช้โทษปรับทางปกครองเป็นการบังคับ ซึ่งโดยลักษณะของกฎหมายฉบับดังกล่าวจะเป็นความผิดเล็กน้อยและโดยเนื้อแท้แล้วเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อเป็นข้อห้ามในสังคม บทลงโทษส่วนมากจึงเป็นโทษปรับเสียเป็นส่วนใหญ่

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย หรือร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ก็มีเนื้อหาในทำนองเดียวกัน ดังนั้น กฎหมายทั้งสองฉบับจึงมีเนื้อหาในส่วนนี้เหมือนกัน ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นสามารถอาศัยอำนาจตามกฎหมายทั้งสองฉบับในการมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ หรือร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของภารกิจที่จะมอบหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้การบริการสาธารณะในด้านการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเกิดความสะดวก คล่องตัว และทั่วถึงแก่ประชาชนมากขึ้น

จากบริบทของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้น หากพิจารณาถึงประสิทธิภาพในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยแล้ว ควรที่จะได้มองข้ามเรื่องความซ้ำซ้อนของกฎหมายไปก่อน โดยทุกฝ่ายควรที่จะได้เห็นร่วมกันว่ากฎหมายทั้งสองฉบับมีส่วนเติมเต็มในทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 มีเนื้อหาครอบคลุมการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยทั่วไป มูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน<sup>1</sup> ส่วนพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มีเนื้อหาครอบคลุม

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560, มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“สิ่งปฏิกูล” หมายความว่า อุจจาระหรือปัสสาวะ และหมายความรวมถึงสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นสิ่งโสโครก หรือมีกลิ่นเหม็น

การจัดการสิ่งปฏิกูลและเฉพามูลฝอยทั่วไป<sup>2</sup> ฉะนั้น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยควรที่จะได้ถือปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับให้เหมาะสมกับภารกิจ กล่าวคือ หากเรื่องใดกฎหมายฉบับใดไม่ได้กำหนดเนื้อหาในเรื่องนั้นเอาไว้ หน่วยงานของรัฐก็ควรที่จะบังคับใช้กฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่ได้กำหนดเนื้อหาในเรื่องนั้นเอาไว้แล้ว และหากเรื่องใดกฎหมายทั้งสองฉบับได้กำหนดเนื้อหาเอาไว้แล้วเช่นเดียวกัน หน่วยงานของรัฐก็ควรที่จะบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เข้มข้นและเป็นประโยชน์ต่อการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมากที่สุด เพื่อให้การจัดการทำบริการสาธารณะในเรื่องนี้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษารายละเอียดของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ผู้เขียนได้พบปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ได้แก่ (1) ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” (2) ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไปใช้ประโยชน์หรือหาประโยชน์อย่างอื่น (3) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และ (4) ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการสิ่งปฏิกูล โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

##### 4.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่”

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หมายความว่า

---

“มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ซากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึง มูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

“สิ่งปฏิกูล” หมายความว่า อุจจาระหรือปัสสาวะ รวมตลอดถึงวัตถุอื่นใดซึ่งเป็นของโสโครก หรือมีกลิ่นเหม็น

“มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น

- (1) ปลัดเทศบาล และรองปลัดเทศบาล สำหรับในเขตเทศบาล
- (2) ปลัดสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล
- (3) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายอำเภอ สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขต และผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) รองปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายดังกล่าว คือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>3</sup>

จากการศึกษาพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 พบว่า ได้มีการแก้ไขคำนิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า

- (1) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) ปลัดเทศบาลและรองปลัดเทศบาล สำหรับในเขตเทศบาล
- (3) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขตและผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) ปลัดเมืองพัทยาและรองปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา

---

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

- (1) นายกองการบริหารส่วนจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- (3) นายกองการบริหารส่วนตำบล สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) นายกเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น สำหรับในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น



(6) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นและรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น สำหรับในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจตราและบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น หน้าที่และอำนาจในการโฆษณาให้ประชาชนได้ทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หน้าที่และอำนาจในการสอดส่องและกวดขันไม่ให้ผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เช่น การห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย หรือเทหรือกองกรวด หิน ดิน เลน ทราศ หรือสิ่งอื่นใดในบริเวณที่ได้ปลูกหญ้าหรือต้นไม้ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ การห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะ อำนาจหน้าที่ในการตักเตือนผู้กระทำความผิด หรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขหรือขจัดความสกปรกหรือความไม่เป็นระเบียบหรือความไม่เรียบร้อยให้หมดไป อำนาจหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งไม่เชื่อฟังคำตักเตือนและดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้ และเนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ มีหน้าที่และอำนาจ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของประชาชน กฎหมายจึงกำหนดให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในการปกครองบังคับบัญชาของตน และในกรณีที่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดช่วยปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายมีหน้าที่รับผิดชอบเช่นเดียวกับผู้มอบหมายด้วย<sup>4</sup>

ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจริงในปัจจุบันในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น นักจัดการงานเทศกิจ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น การที่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้แก้ไขคำนิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” โดยตัดคำว่า “ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ออกไป ทำให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่สามารถปฏิบัติภารกิจในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยอันเป็นภารกิจสำคัญ

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 43

ของราชการส่วนท้องถิ่นในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ได้อีกต่อไป อันส่งผลให้พื้นที่ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นเกิดความไม่สะอาด และไม่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยเท่าที่ควร เนื่องจากประชาชนเห็นว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการตามกฎหมายกับคนเหมือนดังเช่นที่ผ่านมาได้อีกต่อไป ตามหลักนิติรัฐที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 กำหนดให้เพียงปลัดหรือรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดูแลและรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามพระราชบัญญัตินี้ จึงไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จริงในปัจจุบัน อันส่งผลให้ภารกิจของราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขาดประสิทธิภาพและไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน อันได้แก่ หลักนิติรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติว่า การที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายขึ้นมาจะต้องคำนึงถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุด้วยว่ามาตรการหรือวิธีการที่รัฐจะนำมาใช้นั้นสามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้หรือไม่ รวมถึงหลักการกิจของรัฐ และหลักการกระจายอำนาจปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนอื่น คือ ราชการส่วนท้องถิ่น ไปดำเนินการปกครองพื้นที่ของตนเองในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยกำหนดให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายใต้การกำกับดูแลของรัฐแล้ว พบว่า การที่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้แก้ไขคำนิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” โดยตัดคำว่า “ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ออกไป และกำหนดให้ปลัดหรือรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในการควบคุมบังคับบัญชาการปฏิบัติงานของบุคลากรในสังกัด เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวแทน จึงไม่สอดคล้องกับตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจริง และทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจริง เช่น นักจัดการงานเทศกิจ ซึ่งเคยได้รับการแต่งตั้งจากนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติภารกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยอันเป็นภารกิจสำคัญของราชการส่วนท้องถิ่นในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ได้อีกต่อไป อันส่งผลให้พื้นที่ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นเกิดความไม่สะอาดและไม่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยเท่าที่ควร รวมทั้งส่งผลให้ภารกิจ

ของราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไม่มีประสิทธิภาพ จึงไม่สอดคล้องกับทฤษฎีหลักนิติรัฐ ภารกิจของรัฐ และการกระจายอำนาจปกครอง และไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

#### 4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับคำนิยามของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่”

จากปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ที่ได้แก้ไขคำนิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” โดยตัดคำว่า “ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ออกไป และกำหนดให้ปลัดหรือรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในการควบคุมบังคับบัญชาการปฏิบัติงานของบุคลากรในสังกัด เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวแทน และทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจริง เช่น นักจัดการงานเทศกิจ ซึ่งเคยได้รับการแต่งตั้งจากนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติภารกิจในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ได้อีกต่อไป อันส่งผลให้ภารกิจของราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่า จำเป็นที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ โดยการแก้ไขคำนิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 โดยให้หมายความรวมถึง “ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้” ด้วยเพื่อให้สอดคล้องกับตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจริง และเพื่อให้การดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

#### 4.2 ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไปใช้ประโยชน์หรือหาประโยชน์ อื่นๆ ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

##### 4.2.1 ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไปใช้ประโยชน์หรือ หาประโยชน์อื่น

สิ่งปฏิกูลตามความหมายของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ  
 เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หมายความว่า อุจจาระ หรือปัสสาวะ รวมตลอดถึงวัตถุอื่นใด  
 ซึ่งเป็นของโสโครก หรือมีกลิ่นเหม็น สำหรับการจัดการสิ่งปฏิกูลครอบคลุมกระบวนการตั้งแต่การเก็บ  
 การขนส่งและการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือการเปลี่ยนสภาพของของเสียในสิ่งปฏิกูลให้อยู่ในสภาพ  
 ที่ปลอดภัยจากการเกิดโรคไม่ก่อให้เกิดอันตรายแล้วจึงค่อยทำการกำจัดทิ้งไปหรือนำไปใช้ประโยชน์อื่น  
 เนื่องจากในสิ่งปฏิกูลมีองค์ประกอบส่วนใหญ่ คือ น้ำและสารอินทรีย์ โดยในอุจจาระมีสารอินทรีย์  
 อยู่ประมาณร้อยละ 20 และในปัสสาวะมีสารอินทรีย์อยู่ประมาณร้อยละ 2.5 นอกจากนี้  
 ยังมีองค์ประกอบของไนโตรเจน ฟอสฟอรัส โปแตสเซียม และสารอนินทรีย์อื่นๆ ปะปนอยู่  
 ซึ่งองค์ประกอบของสิ่งปฏิกูลเหล่านี้มีศักยภาพในการนำไปใช้ประโยชน์อื่น เช่น การทำปุ๋ยหมัก  
 และการผลิตก๊าซชีวภาพได้

มูลฝอยตามความหมายของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ  
 เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า  
 ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน  
 ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น สำหรับการจัดการมูลฝอยครอบคลุมกระบวนการตั้งแต่การคัดแยก  
 การเก็บรวบรวม การขนส่งและการกำจัดมูลฝอย ทั้งนี้ การจัดการมูลฝอยอย่างเป็นระบบและมี  
 ประสิทธิภาพต้องคำนึงถึงลักษณะและปริมาณของมูลฝอย ซึ่งอาจพิจารณาได้จากลักษณะ  
 ทางกายภาพ เช่น กระดาษ ไม้ โลหะ เป็นต้น ลักษณะทางเคมี เช่น ปริมาณความชื้น ปริมาณ  
 องค์ประกอบหลักของมูลฝอยและสารปนเปื้อนอื่น หรือลักษณะทางชีวภาพ เช่น ลักษณะของจุลินทรีย์  
 ในมูลฝอย เป็นต้น ซึ่งมูลฝอยสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ เช่น การนำไปทำปุ๋ยหมัก นำไปเป็น  
 อาหารสัตว์ หรือการผลิตพลังงานเชื้อเพลิง เป็นต้น

จากรายงานของกรมควบคุมมลพิษ พบว่า ปริมาณมูลฝอยมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นทุกปี  
 โดยในปี พ.ศ. 2561 มีปริมาณมูลฝอยทั่วประเทศเกิดขึ้น ประมาณ 27.8 ล้านตัน ในจำนวนนี้เป็นมูลฝอย  
 ที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครประมาณ 4.85 ล้านตัน และเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ของ  
 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นประมาณ 22.97 ล้านตัน โดยสามารถนำไปกำจัดอย่างถูกต้อง  
 ประมาณ 10.88 ล้านตัน ถูกนำกลับไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบของขยะรีไซเคิลและนำไปทำปุ๋ยอินทรีย์

อยู่ที่ประมาณ 9.58 ล้านตัน ส่วนที่เหลืออีกประมาณ 7.36 ล้านตัน ถูกนำไปกำจัดอย่างไม่ถูกต้อง ด้วยวิธีการเทกอง การเผากลางแจ้ง การเผาด้วยเตาเผาขนาดเล็กที่ไม่มีระบบบำบัดมลพิษทางอากาศ และการลักลอบทิ้งในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่ยังไม่ได้จัดให้มีบริการเก็บมูลฝอยไปกำจัด ประชาชนต้องดำเนินการกำจัดด้วยตนเอง<sup>5</sup> นอกจากนี้ จากรายงานผลการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ “ประเทศไทย ไร้ขยะ” ระยะ 1 ปี (พ.ศ. 2559-2560) ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการดำเนินการลดมูลฝอยที่ต้นทางเพื่อวางรากฐานในการจัดการมูลฝอยอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ พบว่า มีจำนวนหมู่บ้านที่เป็นต้นแบบของการคัดแยกมูลฝอยเพียงจำนวน 28,685 แห่งทั่วประเทศ หรือคิดเป็นร้อยละ 34 ของจำนวนชุมชนทั้งหมด จากสถานการณ์ปัญหาการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในปัจจุบันของไทยดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การคัดแยกสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดต้นทาง ถือเป็นกลไกสำคัญในการนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไปใช้ประโยชน์หรือหาประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งหากมีการส่งเสริมให้ประชาชนมีการคัดแยกของเสีย ณ แหล่งกำเนิดต้นทางแล้ว นอกจากจะทำให้ได้วัสดุหมุนเวียนนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ในระบบเศรษฐกิจแล้ว ยังเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่นอีกด้วย<sup>6</sup>

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และแนวทางการจัดการของเสียของต่างประเทศ พบว่า การที่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่มีสภาพบังคับให้ประชาชนคัดแยกสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดต้นทาง ซึ่งการคัดแยกจะทำให้การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นไปอย่างยั่งยืน สามารถนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไปใช้ประโยชน์หรือหาประโยชน์อย่างอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่นประเทศญี่ปุ่น ที่ได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียที่สำคัญ คือ Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970 (พ.ศ. 2513)) หรือกฎหมายจัดการของเสียและการรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง ที่ได้กำหนดให้การจัดการของเสียเป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วน ทั้งภาคประชาชน ผู้ประกอบการ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาล โดยกำหนดเป้าหมายร่วมกัน คือ ลดการใช้ (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) และการนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) ซึ่งทั้งภาคประชาชน

<sup>5</sup> กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทยปี 2561, กรมควบคุมมลพิษ, 2562.

<sup>6</sup> สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, แผนยุทธศาสตร์ว่าด้วยการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2561), น.7.



และผู้ประกอบการต่างมีหน้าที่ในการลดการปล่อยของเสีย นำของเสียกลับมาใช้ใหม่ คัดแยกประเภทของเสีย ตลอดจนการกำจัดของเสียที่ต้นก่อกำเนิดขึ้นเท่าที่จะสามารถทำได้ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการจัดการของเสียในท้องถิ่นของตนเอง นอกจากนี้ เครือรัฐออสเตรเลียได้มีนโยบายในการจัดการของเสียแห่งชาติ คือ National Waste Policy : Less Waste, More Resources 2018 (พ.ศ. 2561) ภายใต้แนวคิด “ของเสียน้อยลงมีทรัพยากรมากขึ้น” โดยมุ่งเน้นการนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์และผลิตเพื่อให้ได้ผลิตภัณฑ์ใหม่ขึ้นทดแทน การหลีกเลี่ยงขยะ การฟื้นฟูแหล่งทรัพยากร การเพิ่มการใช้วัตถุดิบที่ผ่านการนำกลับมาใช้ใหม่ และสร้างตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์ที่นำกลับมาใช้ใหม่ การรีไซเคิล ซึ่งเป็นวิธีการลดการพึ่งพาวัสดุบริสุทธิ์ และเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ ล้วนแต่เป็นแนวทางที่ช่วยส่งเสริมให้ประชาชนของเครือรัฐออสเตรเลียมีทัศนคติที่ดีเกี่ยวกับการจัดการของเสียในการเปลี่ยนคุณค่าของของเสียให้สามารถกลับมาใช้ประโยชน์ได้ใหม่ในระบบเศรษฐกิจ<sup>7</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่า การนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่หรือการผลิตผลิตภัณฑ์ใหม่ขึ้นทดแทน ก็จะต้องดำเนินการคัดแยกของเสีย ณ แหล่งกำเนิดต้นทางเสียก่อน แล้วจึงจะดำเนินการขนส่งเพื่อนำไปกำจัดในขั้นตอนต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้การนำของเสียกลับไปใช้ประโยชน์ใหม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแนวนโยบายดังกล่าว สำหรับสาธารณรัฐสิงคโปร์มีการจัดการของเสียอย่างเป็นระบบด้วยวิธีการรีไซเคิลและการลดของเสียผ่านการดำเนินการตามหลัก 3Rs (Reduce, Reuse, Recycle) นอกจากนี้ สาธารณรัฐสิงคโปร์ยังมีกลยุทธ์ในการจัดการของเสียอีกประการหนึ่ง ก็คือ การส่งเสริมการบรรจุหีบห่อด้วยผลิตภัณฑ์รีไซเคิล และสนับสนุนทางการเงินสำหรับการรีไซเคิล โดยวิธีการกำจัดของเสียด้วยการเผาขยะมูลฝอยและการฝังกลบเป็นวิธีการสุดท้ายของการกำจัด เนื่องจากสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศขนาดเล็กจึงมีข้อจำกัดในการฝังกลบมาก จึงให้ความสำคัญกับการลดของเสีย ณ แหล่งกำเนิด และการรีไซเคิลมากกว่าการฝังกลบ ส่วนสหพันธรัฐมาเลเซียได้มีพระราชบัญญัติการจัดการขยะมูลฝอยและการทำความสะอาดสาธารณะ พ.ศ. 2550 (Solid Waste and Public Cleansing Management Act ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) (Act 672) เพื่อควบคุมการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและการทำความสะอาดสาธารณะเพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาสุขอนามัยที่เหมาะสม โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดแนวทางสำคัญในการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศหลายประการ และแนวทางที่สำคัญประการหนึ่งได้แก่ การกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดขึ้นหรือแหล่งกำเนิดขยะมูลฝอยดำเนินการลดการเกิดขยะมูลฝอยด้วยวิธีการต่างๆ นอกจากนี้ มาเลเซียยังมีข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยและการทำความสะอาดสาธารณะ (โครงการขยะมูลฝอยในครัวเรือนและขยะมูลฝอยที่คล้ายกับขยะมูลฝอยในครัวเรือน ค.ศ. 2011 (พ.ศ. 2554) เป็นข้อกำหนดสำหรับขยะรีไซเคิล และการคัดแยกขยะที่บังคับใช้ในสหพันธรัฐมาเลเซียอีกด้วย ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ

<sup>7</sup> National Waste Policy “Less Waste, More Resources. 2018.



เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการที่มีสภาพบังคับให้ประชาชนคัดแยกสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดต้นทาง จึงเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนที่มุ่งเน้นการสร้างความสะดวกระหว่างสิ่งแวดล้อม และการพัฒนา แนวคิดลำดับชั้นการจัดการของเสีย (Waste management hierarchy) ที่มุ่งเน้นการจัดลำดับ ความสำคัญของการจัดการของเสียโดยป้องกันมิให้เกิดของเสียให้ได้มากที่สุดก่อน แล้วจึงจัดการ ของเสียโดยการใช้ซ้ำ การนำกลับมาใช้ใหม่ การทำปุ๋ย การเผาเป็นพลังงาน และใช้วิธีการกำจัดของเสีย เป็นขั้นตอนสุดท้าย และแนวคิดตามหลัก 3Rs ที่มุ่งเน้นหลักการจัดการของเสียเพื่อการใช้ทรัพยากร ที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า ด้วยการลดการใช้ (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) และการนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) แต่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 กลับไปมุ่งเน้นที่การเก็บ ขน และกำจัด ทั้งนี้ พบว่าการคัดแยกมูลฝอยได้ถูกกำหนด ไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560 ในส่วนของหมวดที่ 1 ซึ่งเป็นบททั่วไป กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นรณรงค์สร้างความรู้ ความเข้าใจและจิตสำนึกในการลดปริมาณ และคัดแยกมูลฝอยเพื่อนำกลับไปใช้ใหม่ มีความตระหนักรู้และรับผิดชอบในการจัดการมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดมูลฝอย ซึ่งประกาศฉบับดังกล่าวเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายปกครอง และไม่มีสภาพบังคับที่เข้มแข็ง ทำให้การคัดแยกสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดต้นทาง ไม่มีประสิทธิภาพ จึงส่งผลกระทบต่อ การนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไปใช้ประโยชน์หรือหาประโยชน์ ในด้านต่างๆ เช่น การนำไปเป็นอาหารสัตว์ การหมักทำปุ๋ย การผลิตเชื้อเพลิง เนื่องจากองค์ประกอบ มูลฝอยในประเทศไทยจากการสำรวจของกรมควบคุมมลพิษพบว่ามากกว่าครึ่งหนึ่งเป็นเศษอาหาร ถึงร้อยละ 63 ปะปนกับมูลฝอยทั่วไปไม่ว่าจะเป็น พลาสติก กระดาษ แก้ว และอื่นๆ ซึ่งหากไม่ดำเนินการ คัดแยก ณ แหล่งกำเนิดต้นทาง อาจทำให้เกิดการปนเปื้อนและเป็นการยากที่จะทำให้สัดส่วนการนำ สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไปใช้หรือหาประโยชน์เพิ่มขึ้นได้ จึงเห็นได้ว่า การคัดแยกของเสีย ณ แหล่งกำเนิดต้นทางถือเป็นกลไกสำคัญของการนำของเสียกลับมาใช้ใหม่หรือหาประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งนอกจากจะทำให้วัสดุถูกหมุนเวียนกลับมาใช้ประโยชน์ในระบบเศรษฐกิจแล้ว การคัดแยกของเสีย ณ แหล่งกำเนิดต้นทางยังจะเป็นการช่วยลดค่าใช้จ่ายในการเก็บ ขน และกำจัดของเสียที่เกิดขึ้นได้ดี และมีประสิทธิภาพอีกด้วย

4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาคารขาดประสิทธิภาพในการนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไปใช้ประโยชน์ หรือหาประโยชน์อย่างอื่น

กระทรวงมหาดไทยควรเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 โดยกำหนด ให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่มีสภาพบังคับให้ประชาชนต้องคัดแยกสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

ณ แห่งกำเนิดต้นทาง ซึ่งอาจมีการกำหนดมาตรการจูงใจเพื่อให้ประชาชนให้ความร่วมมือ และให้ความสำคัญในเรื่องนี้ และอาจมีบทกำหนดโทษหากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และวิธีการดังกล่าว รวมถึงต้องกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่และอำนาจในการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนสามารถดำเนินการคัดแยกสิ่งปฏิกูล และมูลฝอย ณ แห่งกำเนิดต้นทางได้อย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการอบรม ให้ความรู้แก่ประชาชน การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ในการคัดแยกสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และการใช้จ่าย งบประมาณเพื่อให้ภารกิจในเรื่องนี้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ดังเช่น ญี่ปุ่นที่ได้มีกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียที่สำคัญ คือ Waste Management and Public Cleansing Act (Act No.137 of 1970 (พ.ศ. 2513)) หรือกฎหมายจัดการของเสียและการรักษาความสะอาดเรียบร้อย ของบ้านเมือง ที่ได้กำหนดให้ประชาชนคัดแยกประเภทของเสีย ตลอดจนกำจัดของเสียที่ตนก่อให้เกิดขึ้น เท่าที่จะสามารถทำได้ เครือรัฐออสเตรเลียที่มีการมุ่งเน้นการนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ และผลิตผลิตภัณฑ์ใหม่ขึ้นทดแทน การหลีกเลี่ยงขยะ การฟื้นฟูแหล่งทรัพยากร การเพิ่มการใช้ วัสดุคืบที่ผ่านการนำกลับมาใช้ใหม่ และสร้างตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์ที่นำกลับมาใช้ใหม่ การรีไซเคิล เพื่อลดการพึ่งพาวัสดุบริสุทธิ์ และเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจแบบหมุนเวียน สาธารณรัฐ สิงคโปร์ที่ให้ความสำคัญกับการลดของเสีย ณ แห่งกำเนิด โดยการจัดการของเสียอย่างเป็นระบบ ด้วยวิธีการรีไซเคิลและการลดของเสียผ่านการดำเนินการตามหลัก 3Rs (Reduce, Reuse, Recycle) และสหพันธรัฐมาเลเซียที่กำหนดแนวทางสำคัญในการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ คือ การกำหนดให้ผู้ทำให้เกิดหรือแหล่งกำเนิดขยะมูลฝอยดำเนินการลดการเกิดขยะมูลฝอยด้วยวิธีต่างๆ และมีข้อบังคับเกี่ยวกับการคัดแยกขยะกำหนดไว้ในโครงการขยะมูลฝอยในครัวเรือนและขยะมูลฝอย ที่คล้ายกับขยะมูลฝอยในครัวเรือน พ.ศ. 2554 ซึ่งใช้บังคับในมาเลเซียด้วย

#### 4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยตามพระราชบัญญัติ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

4.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

จากการศึกษาพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 พบว่า ยังมีสภาพปัญหาเกี่ยวกับการ จัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ดังนี้

(1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย จากข้อเท็จจริงที่ผ่านมา พบว่า ราชการส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่ต่ำมาก และบางแห่งไม่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการให้บริการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เนื่องจากอาจมองว่า หากมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือเก็บตามสัดส่วนปริมาณสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่เกิดขึ้นจริง อาจทำให้กระทบฐานเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นและเกิดการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง บทบัญญัติดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับให้ราชการส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เพียงแต่ให้อยู่ในดุลพินิจของราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะเลือกจัดเก็บหรือไม่จัดเก็บ หรือจัดเก็บในอัตราขั้นต่ำเพียงใดก็ได้ ประกอบกับกฎกระทรวงสาธารณสุขที่กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. 2559 มิได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขั้นต่ำที่ราชการส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บจากประชาชนผู้ก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยแต่อย่างใด รวมถึงพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ไม่ได้กำหนดโทษที่มีสภาพบังคับให้ราชการส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยอย่างเคร่งครัด จึงส่งผลให้การจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการให้บริการดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ปัญหาสภาพบังคับของกฎหมายในเรื่องนี้ยังคงดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน แม้ต่อมาจะได้มีพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ซึ่งได้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขึ้นมา อันทำให้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกลายเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยอีกฉบับหนึ่งที่มีผลใช้บังคับเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 โดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่น และกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 แต่อย่างไรก็ดี กรณีนี้จึงยังเป็นช่องว่าง

ทางกฎหมายที่ราชการส่วนท้องถิ่นยังคงนำพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 และกฎกระทรวงสาธารณสุขกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. 2559 มาใช้บังคับกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ อยู่ต่อไป ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังคงจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่ต่ำมากหรือไม่จัดเก็บค่าธรรมเนียมเลย ซึ่งไม่สอดคล้องกับต้นทุนในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่แท้จริง

(2) ปัญหาเกี่ยวกับการไม่ได้กำหนดหน้าที่ของประชาชนตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มิได้กำหนดให้ประชาชนผู้ก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมีหน้าที่ในการชำระค่าธรรมเนียมให้กับราชการส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับที่กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ตามหลักผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) ด้วยเหตุดังกล่าวยังคงมีประชาชนผู้ก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไม่ชำระค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้กับราชการส่วนท้องถิ่นอยู่ เนื่องจากอาจมองว่า การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองอยู่แล้ว ดังนั้น การไม่ได้กำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ในการชำระค่าธรรมเนียมเช่นเดียวกับการชำระภาษีอากร จึงมีปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับและอุปสรรคทางกฎหมายในเรื่องนี้มากพอสมควร อันส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดรายได้เพื่อนำมาใช้บริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในพื้นที่

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน อันได้แก่ หลักนิติรัฐ ภารกิจของรัฐ การกระจายอำนาจปกครอง การกระจายอำนาจทางการคลัง และการกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น พบว่า

(1) การที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายขึ้นมาจะต้องคำนึงถึงหลักความเหมาะสมด้วยว่ามาตรการหรือวิธีการที่รัฐจะนำมาใช้นั้นสามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้หรือไม่ ดังเช่นการตราพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ที่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางเขตแดนในการจัดทำบริการสาธารณะไปกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการเก็บขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยบทบัญญัติดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับให้ราชการส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เพียงแต่ให้อยู่ในดุลพินิจของราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะเลือกจัดเก็บ

หรือไม่จัดเก็บ หรือจัดเก็บในอัตราขั้นต่ำเพียงใดก็ได้ ประกอบกับกฎกระทรวงสาธารณสุข ที่กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. 2559 ก็มีได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขั้นต่ำที่ราชการส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บจากประชาชนผู้ก่อให้เกิด สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยแต่อย่างใด รวมถึงพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ไม่ได้กำหนดโทษที่มีสภาพบังคับให้ราชการส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดเก็บ ค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยอย่างเคร่งครัด จึงส่งผลให้การจัดเก็บค่าธรรมเนียม ในการให้บริการดังกล่าวของราชการส่วนท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร การตราพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 จึงไม่สามารถ ทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้อย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ ราชการ ส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในอัตราที่ต่ำมาก และบางแห่งไม่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการให้บริการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย อันเป็นสาเหตุ สำคัญที่ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นไม่สามารถนำรายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการ สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไปใช้ในการลงทุนเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเป็นการ จัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ และแม้ต่อมาจะได้มีการตราพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 โดยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้มีการ กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูล และมูลฝอยเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ตาม แต่ปรากฏว่าจนถึงปัจจุบัน ยังไม่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแต่อย่างใด ด้วยเหตุเช่นนี้จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากไม่มี กฎกระทรวงที่จะอาศัยเป็นฐานอำนาจในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ซึ่งการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการออกข้อกำหนดท้องถิ่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงหลักการออกข้อกำหนดท้องถิ่นที่จะใช้บังคับในพื้นที่ ที่รับผิดชอบ โดยจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ เช่น เมื่อมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บ และกำหนดโทษปรับ สำหรับผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัตินั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดค่าธรรมเนียมหรือโทษปรับ เกินกว่าที่กฎหมายแม่บทหรือกฎกระทรวงกำหนดไว้ไม่ได้ ฉะนั้น การที่ยังไม่ได้มีการออกกฎกระทรวง

<sup>8</sup> สุธี อยู่สถาพร, “เทคนิคการขกร่างข้อกำหนดท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535,”



ในเรื่องดังกล่าวมาใช้บังคับ จึงเป็นไปตามหลักนิติรัฐที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” และถือว่า รัฐบาลเครื่องมือในการกำกับดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่นดังวลีตามหลักกฎหมายของการกำกับดูแลที่ว่า “ไม่มีการกำกับดูแลโดยปราศจากตัวบทกฎหมายและไม่มีการกำกับดูแลที่เกินเลยไปจากตัวบทกฎหมาย” ดังนั้น กรณีเช่นนี้จึงยังเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 และกฎกระทรวงสาธารณสุขกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. 2559 มาใช้บังคับกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่นอยู่ต่อไป จึงทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังคงจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่ต่ำมากหรือไม่จัดเก็บค่าธรรมเนียมเลย ซึ่งไม่สอดคล้องกับต้นทุนในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่แท้จริง ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นยังคงขาดรายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไปใช้ในการลงทุนเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ และทำให้การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไม่สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางเขตแดนมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ เพื่อให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชน แต่การจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างก็มีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณในการดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้งานที่ได้กระทำบรรลุผลสำเร็จตามกฎหมาย ดังเช่นการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการในเขตพื้นที่ของตนและมีความจำเป็นจะต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณในการดำเนินการในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ฉะนั้น รายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นจึงเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้ภารกิจในด้านนี้ประสบความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากราชการส่วนท้องถิ่นมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะในหลายด้าน ซึ่งอาจมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณในการดำเนินการเช่นเดียวกัน ซึ่งเงินงบประมาณของราชการส่วนท้องถิ่นมาจากหลายแหล่งด้วยกัน ได้แก่ (1) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง แบ่งได้เป็น 2 ประเภทย่อย คือ รายได้จากภาษีอากร เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร คือ รายได้ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดเก็บจากประชาชนที่ได้รับบริการหรือได้ประโยชน์จากราชการส่วนท้องถิ่นหรือผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะเป็นค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับ (2) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ คือ รายได้ที่มีกฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติกำหนดอัตราภาษีเพื่อเรียกเก็บภาษี



เพิ่มขึ้นเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกฎหมายกำหนดไว้ให้หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นตามอัตราที่กำหนดเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ คือ ภาษีที่รัฐต้องจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ซึ่งรวมกันไม่เกินร้อยละ 30 ของรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มที่เป็นรายได้ของรัฐ และ (4) เงินอุดหนุน สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทย่อย คือ เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จะเห็นได้ว่า รายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ซึ่งรายได้จากค่าธรรมเนียมเป็นรายได้ประเภทหนึ่งของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะต้องจัดเก็บเองตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ สำหรับค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยก็เป็นรายได้ประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดเก็บเอง โดยมีกฎหมายสองฉบับให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยจากประชาชน คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ (1) แต่กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวได้กำหนดเฉพาะให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยจากผู้ที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดในข้อกำหนดท้องถิ่นแต่เพียงเท่านั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดในลักษณะที่จะให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในการชำระค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยอย่างหนักแน่นเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับต่างได้กำหนดให้ปวงชนชาวไทยมีหน้าที่ในการชำระภาษีอากร เพื่อให้ประชาชนมีความสำนึกและมีความตระหนักถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในท้องถิ่นของตนเอง เนื่องจากภารกิจเรื่องนี้มีความสำคัญเป็นอย่างมาก ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า ประเด็นปัญหาเรื่องความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นปฐมบทของการเกิดราชการส่วนท้องถิ่นในราชอาณาจักรไทย ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งราชจักรีวงศ์ และแม้การกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ในการชำระค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยจะมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่การจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวก็เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของส่วนรวมยิ่งกว่าและอยู่เหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่ได้รับผลกระทบ เพื่อให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายในเรื่องการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ดังนั้น การกำหนดหน้าที่ของประชาชนในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นการสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายสำคัญของหลักนิติรัฐ อันเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนร่วมกัน

4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

(1) กระทรวงมหาดไทยควรออกกฎกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 โดยกำหนดเนื้อหาในกฎกระทรวงดังกล่าวให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เพื่อให้มีเครื่องมือในการกำกับดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และเพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีฐานอำนาจในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยจากประชาชน

(2) กระทรวงมหาดไทยควรเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้มีการปรับสำหรับผู้ที่ไม่ชำระค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ในการชำระค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยลักษณะเดียวกันกับที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับต่างได้กำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ในการชำระภาษีอากร ซึ่งจะทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเพื่อนำมาเป็นรายได้ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

#### 4.4 ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการสิ่งปฏิกูลตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

4.4.1 ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการสิ่งปฏิกูลตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

สิ่งปฏิกูลตามความหมายของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หมายความว่า อุจจาระหรือปัสสาวะ รวมตลอดถึงวัตถุอื่นใด ซึ่งเป็นของโสโครก หรือมีกลิ่นเหม็น สำหรับการจัดการสิ่งปฏิกูลครอบคลุมกระบวนการตั้งแต่การเก็บ การขนส่งและการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือการเปลี่ยนสภาพของของเสียในสิ่งปฏิกูลให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยจากการเกิดโรคไม่ก่อให้เกิดอันตรายแล้วจึงค่อยทำการกำจัดทิ้งไปหรือนำไปใช้ประโยชน์อื่น เนื่องจากในสิ่งปฏิกูลมีองค์ประกอบส่วนใหญ่ คือ น้ำและสารอินทรีย์ โดยในอุจจาระมีสารอินทรีย์อยู่ประมาณร้อยละ 20 และในปัสสาวะมีสารอินทรีย์อยู่ประมาณร้อยละ 2.5 นอกจากนี้ยังมีองค์ประกอบของไนโตรเจน ฟอสฟอรัส โปแตสเซียม และสารอนินทรีย์อื่นๆ ปะปนอยู่ การจัดการ

สิ่งปฏิภูลด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาลอาจทำให้เกิดโรคได้หลายชนิด เช่น โรคพยาธิปากขอ อหิวาตกโรค ท้องร่วง บิด นอกจากนี้ ยังส่งผลผลกระทบต่อมลพิษสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ดังนั้น การจัดการสิ่งปฏิภูลที่ดีจะต้องดำเนินการครบทุกขั้นตอนและจะต้องคำนึงถึงข้อกำหนดที่สำคัญ กล่าวคือ ต้องไม่ทำให้สิ่งปฏิภูลเกิดการปนเปื้อนสู่ผิวดิน น้ำผิวดิน น้ำใต้ดิน และไม่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ ต้องมีการป้องกันแมลงและสัตว์พาหะนำโรค ต้องมีการป้องกันกลิ่นและความน่ารังเกียจ และต้องไม่ใช่ประโยชน์จากสิ่งปฏิภูลที่ย่อยสลายไม่สมบูรณ์

การจัดการสิ่งปฏิภูลถือเป็นภารกิจของรัฐอย่างหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เพื่อให้ประชาชนดำรงชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพ ซึ่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิภูลในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นของตนเอง แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยราชการส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการหรือทำร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้ โดยกำหนดให้การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาและในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือมาตรฐานไว้เป็นการเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือมาตรฐานนั้นด้วย<sup>9</sup> และเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการคัดแยกเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ดังต่อไปนี้<sup>10</sup>

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยในสถานที่เอกชนที่เปิดให้ประชาชนเข้าไปได้

(2) กำหนดวิธีการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย

(3) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ราชการส่วน

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 34/1

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560, มาตรา 34/3

ท้องถิ่นมอบหมายให้ดำเนินการแทน ในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

(4) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามมาตรา 34/2 ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

(5) กำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ

การปฏิบัติหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นในการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ราชการส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งด้วย ทั้งนี้ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยตามที่สาธารณสุขและสถานสาธารณสุขให้เพียงพอและถูกสุขลักษณะ

จากการศึกษาข้อเท็จจริงในปัจจุบัน พบว่า มีการสำรวจข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1,956 แห่ง ในปี พ.ศ. 2557 ทั้งระดับเทศบาลและระดับองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า เทศบาล ร้อยละ 42.60 และองค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 57.56 ไม่มีการให้บริการสุขสิ่งปฏิกูล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ทั้งระดับเทศบาล ร้อยละ 63.21 และระดับองค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 73.08 ไม่มีการให้บริการบำบัดและกำจัดสิ่งปฏิกูล ในขณะที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลเพียงร้อยละ 0.64 และระดับองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงร้อยละ 0.83 มีการให้บริการบำบัดและกำจัดสิ่งปฏิกูล และต่อมาในปี พ.ศ. 2558 กรมอนามัยได้ดำเนินการสำรวจข้อมูลการบำบัดและกำจัดสิ่งปฏิกูล พบว่า มีการลักลอบทิ้งสิ่งปฏิกูลในหลายพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 18.71 มีการลักลอบทิ้งสิ่งปฏิกูลในที่สาธารณะหรือในพื้นที่การเกษตรหรือในแม่น้ำลำคลอง<sup>11</sup> ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดการสิ่งปฏิกูล เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามความในมาตรา 34/1 วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 อันแสดงให้เห็นว่าการจัดการสิ่งปฏิกูลในกระบวนการเก็บ ขน และนำไปกำจัด ยังไม่ได้รับการให้ความสำคัญเท่าที่ควร ส่งผลให้การจัดการสิ่งปฏิกูลของราชการส่วนท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพและถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล ทั้งนี้ พบว่า ปัจจุบันมีเพียงกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการสิ่งปฏิกูล พ.ศ. 2561 กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดการสิ่งปฏิกูล โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 6 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

<sup>11</sup> สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, แผนยุทธศาสตร์ว่าด้วยการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2561), น. 22 - 24.

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลที่มีอยู่ในราชอาณาจักรไทย แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการจัดการสิ่งปฏิกูลให้ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล โดยมุ่งหมายใช้บังคับกับการจัดการสิ่งปฏิกูลในอาคาร สถานที่ บ้านพักอาศัย แพร และยานพาหนะที่มีลักษณะเป็นสถานที่ส่วนบุคคล ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการสิ่งปฏิกูลเหล่านั้น โดยกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้แบ่งการจัดการสิ่งปฏิกูลออกเป็น 3 หมวด ได้แก่ หมวด 1 สุขลักษณะของส้วม หมวด 2 สุขลักษณะในการขนสิ่งปฏิกูล และหมวด 3 สุขลักษณะในการกำจัดสิ่งปฏิกูล

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน อันได้แก่ หลักนิติรัฐที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติว่า การที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายขึ้นมาจะต้องคำนึงถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุด้วยว่า มาตรการหรือวิธีการที่รัฐจะนำมาใช้นั้น สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้หรือไม่ หลักภารกิจของรัฐ หลักการกระจายอำนาจปกครอง และหลักการกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่บุคคลในกฎหมายมหาชนอื่น คือ ราชการส่วนท้องถิ่นไป ดำเนินการปกครองพื้นที่ของตนเองในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่โดยให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายใต้การกำกับดูแลของรัฐแล้ว พบว่าการที่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มาตรา 34/1 วรรคเจ็ด กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยไปออกหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบ ถือเป็นกรณีที่รัฐได้กำหนดให้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค มีเครื่องมือในการกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น อันเป็นการกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นไม่ให้ใช้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะเกินขอบเขตอันจะเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชนในสาระสำคัญ โดยเฉพาะการออกข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลในพื้นที่ของตนเอง ซึ่งแม้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มาตรา 34/3 จะกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลในพื้นที่ของตนเองได้ก็ตาม แต่ตราบไคที่กระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้ออกหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ตามความในมาตรา 34/1 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ราชการส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่สามารถออกข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลในพื้นที่ของตนเองได้ เนื่องจากไม่มีฐานอำนาจที่จะอาศัยอ้างอิงในการออกข้อกำหนดในทางขอบเขตเนื้อหา ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักนิติรัฐที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ซึ่งการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการออก



ข้อกำหนดท้องถิ่นนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงหลักการออกข้อกำหนดท้องถิ่นที่จะใช้บังคับในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ โดยจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ เช่น เมื่อมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นจัดเก็บค่าธรรมเนียม และกำหนดโทษปรับสำหรับผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัตินั้น ราชการส่วนท้องถิ่นจะกำหนดค่าธรรมเนียมหรือโทษปรับเกินกว่าที่กฎหมายแม่บทหรือกฎกระทรวงกำหนดไว้ไม่ได้<sup>12</sup> ดังนั้น เมื่อกระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่สามารถไปออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลของตนเองโดยพลการ โดยปราศจากหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดแต่อย่างใด อนึ่ง แม้ในระหว่างที่กระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการสิ่งปฏิกูล พบว่า ราชการส่วนท้องถิ่นจะสามารถออกข้อกำหนดท้องถิ่นในการจัดการสิ่งปฏิกูลโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 มาตรา 20 ประกอบมาตรา 18 ก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถครอบคลุมการจัดการสิ่งปฏิกูลในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะได้ ฉะนั้น การที่กระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลของราชการส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 บรรลุผลสำเร็จอย่างสมบูรณ์แบบได้

4.4.2 แนวทางแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการขาดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการสิ่งปฏิกูลตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

กระทรวงมหาดไทยควรที่จะออกหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดการสิ่งปฏิกูลตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มาตรา 34/1 วรรคเจ็ด เพื่อให้มีเครื่องมือในการกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น และเพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีฐานอำนาจในการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลของตนเองในทางเนื้อหา โดยหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการสิ่งปฏิกูลที่กระทรวงมหาดไทยจะออกมาใช้บังคับ นั้น ควรมีเนื้อหาที่มุ่งเน้นใช้บังคับกับการจัดการสิ่งปฏิกูลในสถานที่นอกเหนือจากที่กฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการสิ่งปฏิกูล พ.ศ. 2561 ออกตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 6 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 กล่าวคือ ควรใช้บังคับกับการจัดการสิ่งปฏิกูลในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะอันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ

<sup>12</sup> สุธี อยู่สุตาพร, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 8*, น.130.



ตามกฎหมายโดยตรง อีกทั้งจะทำให้การตรากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับ ไม่เกิดความซ้ำซ้อนกัน และเพื่อให้การจัดการสิ่งปฏิภูมเป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมาย ของกฎหมายทั้งสองฉบับอย่างสมบูรณ์แบบต่อไป



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เพื่อเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้กฎหมายฉบับดังกล่าวยังให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย รวมทั้งกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่จัดเก็บได้ไปใช้หรือหาประโยชน์ได้ แต่จากการศึกษา พบว่า ยังเกิดปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 4 ประเด็นปัญหา ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไปใช้หรือหาประโยชน์อย่างอื่น ปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และปัญหาการขาดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการสิ่งปฏิกูล ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดได้ ดังต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้แก้ไขคำนิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” โดยตัดคำว่า “ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

พ.ศ. 2535 ออกไป ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจริงในปัจจุบัน เช่น นักจัดการงานเทศกิจ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยอันเป็นภารกิจสำคัญของราชการส่วนท้องถิ่นในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ได้อีกต่อไป อันส่งผลให้พื้นที่ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นเกิดความไม่สะอาด และไม่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยเท่าที่ควร เนื่องจากประชาชนเห็นว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการตามกฎหมายกับตนเหมือนดังเช่นที่ผ่านมาได้อีกต่อไป ตามหลักนิติรัฐที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 กำหนดให้เพียงปลัดหรือรองปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามพระราชบัญญัตินี้ จึงไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จริงในปัจจุบัน อันส่งผลให้ภารกิจของราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขาดประสิทธิภาพและไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

5.1.2 ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไปใช้ประโยชน์หรือหาประโยชน์อย่างอื่นตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่จัดเก็บได้ไปใช้ประโยชน์หรือหาประโยชน์อย่างอื่น แต่กลับมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่มีสภาพบังคับให้ประชาชนคัดแยกสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดต้นทาง ซึ่งการคัดแยกจะทำให้การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นไปอย่างยั่งยืน สามารถนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไปใช้ประโยชน์หรือหาประโยชน์อย่างอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกลับมุ่งเน้นไปที่การเก็บ ขน และกำจัด ทั้งนี้ พบว่า การคัดแยกมูลฝอยได้ถูกกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560 ในส่วนของหมวดที่ 1 ซึ่งเป็นบททั่วไป กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นรณรงค์สร้างความรู้ ความเข้าใจและจิตสำนึกในการลดปริมาณและคัดแยกมูลฝอยเพื่อนำกลับไปใช้ใหม่ มีความตระหนักรู้และรับผิดชอบในการจัดการมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดมูลฝอย ซึ่งประกาศฉบับดังกล่าวเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายปกครอง และไม่มีสภาพบังคับที่เข้มข้น นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ออกข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับวิธีการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ซึ่งการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายปกครอง และมีสภาพ

บังคับในระดับท้องถิ่นของตนเองเท่านั้น ทำให้การคัดแยกสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดต้นทางไม่มีประสิทธิภาพ จึงส่งผลกระทบต่อ การนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไปใช้ประโยชน์หรือหาประโยชน์ในด้านต่างๆ

5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้นำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) มาใช้บังคับ โดยหลักดังกล่าวเป็นการนำเอาหลักทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมกับผู้ที่ก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่น อันจะทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณในการบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมากขึ้น แต่พบว่า ยังมีสภาพปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ดังนี้

(1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย กล่าวคือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่น และกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 แต่อย่างไรก็ดี กรณีนี้จึงยังเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่ราชการส่วนท้องถิ่นยังคงนำพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 และกฎกระทรวงสาธารณสุขกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. 2559 มาใช้บังคับกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ อยู่ต่อไป ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังคงจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่ต่ำมากหรือไม่จัดเก็บค่าธรรมเนียมเลย ซึ่งไม่สอดคล้องกับต้นทุนในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่แท้จริง

(2) ปัญหาเกี่ยวกับการไม่ได้กำหนดหน้าที่ของประชาชนตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย กล่าวคือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มิได้กำหนดให้ประชาชนผู้ก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย มีหน้าที่ในการชำระค่าธรรมเนียมให้กับราชการส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับที่กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ตามหลักผู้ก่อให้เกิดมลพิษ เป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) ด้วยเหตุดังกล่าวยังคงมีประชาชนผู้ก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูล และมูลฝอยไม่ชำระค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้กับราชการส่วนท้องถิ่นอยู่ เนื่องจากอาจมองว่า การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะต้อง จัดทำบริการสาธารณะในการดูแลสุขภาพความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง อยู่แล้ว ดังนั้น การไม่ได้กำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ในการชำระค่าธรรมเนียมเช่นเดียวกับ การชำระภาษีอากร จึงส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดรายได้เพื่อนำมาใช้บริหารจัดการ สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในพื้นที่

5.1.4 ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการสิ่งปฏิกูลตามพระราชบัญญัติ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นของตนเอง แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยราชการส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วน ท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการหรือทำร่วมกับราชการ ส่วนท้องถิ่นก็ได้ โดยกำหนดให้การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และกำหนดให้ ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ออกข้อกำหนดท้องถิ่นกำหนดวิธีการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่ง ปฏิกูล และกำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุลักษณะ แต่ปัจจุบัน พบว่า กระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดการ สิ่งปฏิกูล ซึ่งแม้กฎหมายฉบับดังกล่าว จะกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนด เกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลในพื้นที่ของตนเองได้ก็ตาม แต่ตราบใดที่กระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้ ออกหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล ราชการส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่ สามารถออกข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลในพื้นที่ของตนเองได้ เนื่องจากไม่มี ฐานอำนาจที่จะอาศัยอ้างอิงในการออกข้อกำหนดในทางขอบเขตเนื้อหา ทั้งนี้ เป็นไปตามหลัก นิติรัฐที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ผู้เขียนขอเสนอข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

### 5.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาคำนิยามของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่”

เห็นควรแก้ไขคำนิยามของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้หมายความรวมถึง “ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่” ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบทบาทภารกิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายนี้กำหนดไว้ มีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของประชาชนอย่างรุนแรง ดังนั้น จึงควรต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เอาไว้ให้ชัดเจนเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ผู้ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งในสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ 3 หรือระดับปฏิบัติการ และจะต้องเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่และอำนาจให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้ง เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อถือ ความศรัทธาและความไว้วางใจจากประชาชนในพื้นที่ต่อการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

5.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไปใช้หรือหาประโยชน์อย่างอื่น

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่มีสภาพบังคับให้ผู้ซึ่งก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยต้องคัดแยกสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดต้นทาง ตลอดจนกำจัดของเสียที่ตนก่อให้เกิดขึ้นเท่าที่จะสามารถทำได้ก่อนที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเก็บ ขน และนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไปกำจัดในขั้นตอนต่อไป รวมถึงกำหนดมาตรการจูงใจ เพื่อให้ผู้ซึ่งก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ให้ความร่วมมือและให้ความสำคัญในเรื่องนี้ รวมถึงมีบทกำหนดโทษหากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว



### 5.2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

กระทรวงมหาดไทยควรเร่งรัดในการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นใช้เป็นฐานอำนาจอ้างอิงในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ โดยควรต้องประสานการปฏิบัติร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข เพื่อให้การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ด้วย โดยเฉพาะการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขั้นต่ำที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องจัดเก็บจากผู้ก่อให้เกิสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และที่สำคัญควรต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ก่อให้เกิสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในการชำระค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไว้ให้ชัดเจน เฉกเช่นเดียวกันกับที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับต่างก็ได้กำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ในการเสียภาษีอากร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างจิตสำนึกและความรับผิดชอบร่วมกันของประชาชนในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และควรต้องกำหนดบทกำหนดโทษ สำหรับผู้ซึ่งไม่ชำระค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้เหมาะสมด้วย

### 5.2.4 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการขาดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการสิ่งปฏิกูล

กระทรวงมหาดไทยควรเร่งรัดในการออกประกาศกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการสิ่งปฏิกูลตามความในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีฐานอำนาจอ้างอิงในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นในการจัดการสิ่งปฏิกูลในเขตพื้นที่ โดยควรกำหนดให้มีเนื้อหาที่มุ่งเน้นในการใช้บังคับกับการจัดการสิ่งปฏิกูลในสถานที่อื่นนอกเหนือจากสถานที่ที่กฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการสิ่งปฏิกูล พ.ศ. 2561 ออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 กำหนดไว้ กล่าวคือ ควรกำหนดเนื้อหาให้มีสภาพใช้บังคับกับการจัดการสิ่งปฏิกูลในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะอันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะตามกฎหมายฉบับนี้โดยตรง ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดการซ้ำซ้อนในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว

บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. “Bioplastic ในสิงคโปร์.” <https://www.ditp.go.th>, 20 กันยายน 2563.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. “สรุปคำถาม – คำตอบเกี่ยวกับพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง.” <http://www.dla.go.th>, 1 ธันวาคม 2563.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. รายงานสรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2561. กรมควบคุมมลพิษ, 2562.
- การประชุมด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการมลพิษ การกำจัดขยะ และการจัดวางผังเมืองเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ระหว่างวันที่ 20 – 24 พฤษภาคม 2562 ณ เครือรัฐออสเตรเลีย. “โครงการประชุมด้านกฎหมายและการพัฒนา กฎหมาย เพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียนและแผนการปฏิรูปประเทศ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562.” <https://lawforasean.krisdika.go.th>, 1 พฤษภาคม 2563.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : ดวงกมล, 2522.
- โคริน เฟื่องเกษม. สิงคโปร์ ภายใต้อาณัติสามผู้นำ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2554.
- ศุภฤกษ์ สุวัฒน์วิทยากร. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2551.
- ตระกูล มีชัย. การปฏิรูปประเทศด้านการกระจายอำนาจ การจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2559.
- นัทมน คงเจริญ. “กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม.” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2561, <https://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1559374128.pdf>, 16 เมษายน 2563.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2552.
- บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำรา และเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.
- ปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์. “ข้อพิจารณาทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ.” จุลนิติ. น. 175-179(พฤษภาคม - มิถุนายน 2553).

- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. การปกครองท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2535.
- ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. “แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม.” วารสารวิชาการศาลปกครอง. ปีที่ 7. ฉบับที่ 2. (พฤษภาคม-สิงหาคม 2550).
- ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.
- ปรีชา สุวรรณทัต. วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2555.
- พรชัย คำนวิวัฒน์. กฎหมายการค้าและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550.
- พรชัย รัศมีแพทย์. หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : โครงการส่งเสริมการแต่งตำรา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2541.
- พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์. “การปกครองท้องถิ่นในประเทศมาเลเซีย.” วารสารหาใหญ่วิชาการ. (กรกฎาคม - ธันวาคม 2562).
- พริยุดม วรรณพฤกษ์. “การปรับปรุงนโยบายการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์ดุขฎิบัณฑิต สาขาการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2555.
- พัฒนา มุลพฤกษ์. อนามยสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : ซิกม่า ดีไซน์ กราฟฟิค, 2546.
- พัฒน์ สุจ้านงค์. การสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2527.
- ไพบุลย์ แจ่มพงษ์ และศิวพันธุ์ ชูอินทร์. การจัดการขยะมูลฝอย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.
- ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร 2552. รวบรวมและเรียบเรียงโดย กลุ่มนักวิชาการภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2552.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. เอกสารการสอนชุดวิชาอนามยสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532.
- มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย (Final Report). “โครงการติดตามประเมินผลการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11.” ภายใต้โครงการพัฒนาขีดความสามารถการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจของส่วนราชการและภาคประชาชน. ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.

รายงานฉบับสมบูรณ์ “การปรับปรุงวิธีการจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดให้เกิดความเป็นธรรม โดยการใช้ข้อมูลจัดทำรายงานภาษีซื้อและภาษีขายของภาษีมูลค่าเพิ่มด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดสรร.” กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง, ม.ป.ป.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. “ทฤษฎีการภาษีอากร.”

<http://www.rangsun.econ.tu.ac.th/data/02/02-08-ทฤษฎีการภาษีอากร.pdf>.

วรรณมัน บุญญาธิการ และปิยวรรณ ซอน. “การจัดการขยะของประเทศญี่ปุ่น.” กฤษฎีกาศาสตร์. ปีที่ 12. ฉบับที่ 4. น. 8-12 (เมษายน-พฤษภาคม 2560).

วรรณมัน สุกใส และปิยวรรณ ซอน. “การบริหารจัดการขยะและของเสียและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะของประเทศญี่ปุ่น.” <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1882>, 1 พฤษภาคม 2563.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

ศักดิ์ชัย ทวีทรัพย์ประเสริฐ. “การจัดการขยะของประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Solid Waste Management in Singapore).” วิจัยพลังงาน. ปีที่ 12. (กุมภาพันธ์ 2558).

ศุภนัฐ รัฐเมือง. สุนันทา เลาวณิชศิริ และกรรณิการ์ ชูเกียรติวัฒนา. “การผลิตก๊าซชีวภาพจากสิ่งปฏิกูล.” [http://journal.msu.ac.th/upload/journal\\_file/jfile\\_no43\\_88926.pdf](http://journal.msu.ac.th/upload/journal_file/jfile_no43_88926.pdf), 1 กุมภาพันธ์ 2563.

ศุภวิทย์ เปี่ยมพงษ์สานต์. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533.

สภนซ์ วัชรญาวัฒนา และคณะ. ในชุดหนังสือการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย “การปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น.” ของควมฉฉ เลาวกุล. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปฏิรูป (สปร.), 2555.

สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. แผนยุทธศาสตร์ว่าด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อม และมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2561.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. “รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยรูปแบบ และแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เสนอต่อ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.” สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2555. สาขาวิชากฎหมายภาษีอากร มหาวิทยาลัยรามคำแหง. “หลักความเป็นธรรม (Equity).”

เพจเฟซบุ๊กสาขาวิชากฎหมายภาษีอากร มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 1 กุมภาพันธ์ 2563.

สุธี อยู่สถาพร. “เทคนิคการร่างข้อกำหนดท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.” วารสารกฎหมายสุขภาพและสาธารณสุข. ปีที่ 1. ฉบับที่ 3. (กันยายน-ธันวาคม 2558).

สุธิดา ตูยเสถียร. โกศล วงศ์สวรรค์ และสถิต วงศ์สวรรค์. มลพิษสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : อมรการพิมพ์, 2544.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ นิติธรรม, 2552.

สุภาภรณ์ สิริโสภณา. การจัดการของเสียชุมชน. (ตำราสำหรับการเรียนรายวิชาการจัดการ ของเสียชุมชน สาขาวิชาวิทยาศาสตร์ทั่วไป หลักสูตรการศึกษาระดับบัณฑิต มหาวิทยาลัย ศรีนครินทรวิโรฒ, 2548.

สุรพล นิติไกรพจน์. ปาฐกถาพิเศษ “ภาพจริง-ภาพลวง : สังคมแห่งนิติรัฐ.” ในหนังสือนิติรัฐ นิติธรรม ของ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ). กรุงเทพมหานคร : โครงการตำรา และเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “เชื้อเพลิงขยะ : แนวทางแก้ปัญหาการจัดการ ขยะชุมชนในอนาคต.” [dhttps://library2.parliament.go.th/ejournal/content\\_af/2559/jul2559-2.pdf](https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/jul2559-2.pdf), 15 เมษายน 2563.

อรพิน ต๊ะปินตา. ในหนังสือของไพบูลย์ แจ่มพงษ์ และศิวพันธุ์ ชูอินทร์. การจัดการขยะมูลฝอย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2547.



เอกสารการสัมมนาวิชาการประจำปี 2547 “เรื่อง เหลียวหลังแลหน้า : ยี่สิบปีเศรษฐกิจสังคมไทย การจัดการสิ่งแวดล้อม.” เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ โดยฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ร่วมกับมูลนิธิชัยพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2547.

เอกสารประกอบการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น. “โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมาย ด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม.” ในการประชุมสัมมนา รับฟังความคิดเห็นครั้งที่ 2-6 สำหรับ 5 ภูมิภาค ทั่วประเทศ. จัดโดยกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับมูลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อม-ประเทศไทย, 2555.

เอ็มอัชมา (รัตนริมจง) วัฒนบูรานนท์. วิทยาศาสตร์สุขภาพสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, 2547.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550.

### ภาษาต่างประเทศ

National Waste Policy “Less Waste, More Resources.” 2018.

Wan Siti Adibah Wan Dahalan, Intan Nadia Ghulam Khan and Zulkifil Mohd Nopiah. “House Solid Waste Recycling: a Comparison Between Malaysia and Singapore from the Legal Perspective.” Medwell Journals, 2016.

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

Water Services Industry Act 2006.

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นางสาวดาริน รังสิวารักษ์

พ.ศ. 2553 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

พ.ศ. 2555 เนติบัณฑิตไทย

เนติบัณฑิตยสภา

นิติกรชำนาญการ

กลุ่มงานวินัย

กองการเจ้าหน้าที่

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทย

