

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ศึกษากรณีเทศบาล



นายวุฒิพงษ์ เอยฉิว

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2566

Legal Problems Concerning Waste Management of Local Administrative
Organizations : A Case Study of Municipalities



Mr. Wutipong Cheychew

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law Sukhothai Thammathirat Open University

2023

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณีเทศบาล
ชื่อและนามสกุล	นายวุฒิพงษ์ ฉายฉิว
แขนงวิชา / วิชาเอก	กฎหมายธุรกิจ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิงครัต ดลเจิม

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2566

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิงครัต ดลเจิม)

กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกวลิณ ต่อปัญญาชาญ)

(รองศาสตราจารย์ ดร.ธนศักดิ์ สายจำปา)

รักษาการแทนรองอธิการบดีฝ่ายยุทธศาสตร์ แผน เทคโนโลยี

ดิจิทัล และทรัพยากรบุคคล

รักษาการแทนประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ศึกษากรณีเทศบาล

ผู้ศึกษา นายวุฒิพงษ์ เฉยฉิว รหัสนักศึกษา 2584003699

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิงครัต ดลเจิม ปีการศึกษา 2566

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิด ที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการจัดการของเสียให้แก่เทศบาล (2) ศึกษา แนวคิด ที่เกี่ยวกับการจัดการของเสียของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (3) ศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์กฎหมายและมาตรการที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (4) เสนอแนะที่เหมาะสมในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของเทศบาล

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีวิจัยเอกสารจากตำรา หนังสือ และตัวบทกฎหมายของ ไทยและต่างประเทศ บทความ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ รายงานการวิจัย วารสารเอกสารต่าง ๆ ตลอดจนข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เพื่อนำมาวิเคราะห์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ผลการศึกษาพบว่า (1) ประเทศไทยได้ดำเนินการตามแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการกระจายอำนาจเป็นเป้าหมายหลัก เช่น การถ่ายโอนภารกิจ การกำหนดสัดส่วนเงินงบประมาณของเทศบาล การแก้ไขพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการของเสียของเทศบาล เพื่อให้อำนาจเทศบาลนำกฎหมายและระเบียบเหล่านั้นมาเป็นฐานในการออกเทศบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดการของเสียได้ (2) กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของญี่ปุ่นและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบด้วยกฎหมายเชิงนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อม และกฎหมายเชิงนโยบายเรื่องจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางอย่างครบวงจรมีการกำหนดนิยามของของเสียที่ชัดเจนและครอบคลุม เพื่อให้การจัดการของเสียอย่างเป็นไปอย่างสมบูรณ์ที่สุดส่งเสริมให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนและใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด อีกทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่ ในการจัดการของเสียแต่ละภาคส่วนในสังคมให้ช่วยกันดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองและจัดการของเสียอย่างเป็นระบบ (3) กฎหมายของไทยในเรื่องการจัดการของเสียของเทศบาลนั้น กำหนดเพียงให้เทศบาลมีหน้าที่เก็บ ขน และกำจัดของเสีย ซึ่งเป็นเรื่องขั้นตอนของการดำเนินงานของภาครัฐ ต่างจากกฎหมายหลักที่กำหนดในเรื่อง การจัดการของเสียของญี่ปุ่น และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ที่ได้มุ่งเน้นไปที่การลดปริมาณของเสียมากกว่าการจัดการของเสีย อีกทั้งประเทศไทยไม่ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของประชาชนในการจัดการของเสียไว้ในกฎหมายเหมือนประเทศญี่ปุ่น และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จึงควรกำหนดบทบาทหน้าที่ของประชาชนในการมีส่วนร่วมเพื่อเข้าร่วมกิจกรรมเกี่ยวกับการบริหารจัดการของเสียร่วมกับเทศบาล รวมทั้งมีหน้าที่ในการคัดแยกของเสียก่อนทิ้ง (4) ควรเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเทศบาลใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพียงฉบับเดียวเป็นฐาน ในการออกเทศบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดการของเสีย เหตุเพราะพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มุ่งหมายให้การจัดการของเสียของเทศบาลซึ่งเป็นปัญหาระดับประเทศ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด และเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. 2562 ให้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการของเสียของเทศบาลที่สมบูรณ์ในอนาคต ในลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายการจัดการของเสียของญี่ปุ่น อย่างพระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง

คำสำคัญ ของเสีย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาล

Independent Study title: “Legal Problems Concerning Waste Management of Local Administrative Organizations : A Case Study of Municipalities”

Author: “Mr. Wuttipong Cheychev”; ID: “2584003699”;

Degree: Master of Laws

Independent Study Advisor: Assoc. Prof. Dr.Inkarat Doljem; Academic year: 2023

Abstract

This independent research aimed to (1) study the concepts related to the decentralization of waste management to municipalities, (2) examine foreign waste management concepts from countries like Japan and the Federal Republic of Germany, (3) compare and analyze the significant laws and measures related to waste management in Thailand and abroad, specifically in Japan and the Federal Republic of Germany, and (4) develop appropriate recommendations for improving the laws related to municipal waste management.

This independent study was qualitative research, utilizing document analysis methods from textbooks, books, and both Thai and international legal texts, articles, dissertations, theses, research reports, journals, and various documents, including internet data, to conduct an analysis aimed at achieving the predefined objectives.

The study found that (1) Thailand has implemented the concept of decentralization to local governments to align with the main goal of the decentralization process, such as transferring responsibilities, defining the budget allocation for municipalities, amending acts and various laws that hinder municipal waste management. This is to empower municipalities to use these laws and regulations as a basis for enacting by-laws related to waste management. (2) The primary laws related to waste management in Japan and the Federal Republic of Germany consist of environmental policy laws and comprehensive waste management policy laws from the source. These laws clearly define waste to ensure the most efficient waste management possible, promote sustainable environmental management, and maximize resource utilization. Furthermore, they establish the roles and responsibilities of each sector in society to collaboratively maintain public order and systematically manage waste. (3) Thai law regarding municipal waste management only mandates that municipalities are responsible for the collection, transportation, and disposal of waste, focusing on the operational steps of the public sector. This differs from the primary laws in Japan and the Federal Republic of Germany, which emphasize waste reduction over disposal. Additionally, Thailand does not define the roles and responsibilities of citizens in waste management within its laws, unlike Japan and the Federal Republic of Germany. Therefore, it is advisable to define the roles and responsibilities of citizens in participating and engaging in waste management activities alongside municipalities, including the duty to separate waste before disposal. (4) It is recommended that local governments, such as municipalities, use the Public Health Act B.E. 2535 (1992) and its amendments as the sole foundation for enacting by-laws related to waste management. This act is aimed at ensuring that municipal waste management, a national-level issue, is conducted efficiently and with maximum benefit. It is also advisable to amend the Public Health Act to consider the Act on Drafting Laws and Assessing the Effectiveness of Laws B.E. 2562 (2019), making it the principal law for future comprehensive municipal waste management, similar to Japan's Waste Management and Public Cleansing Act.

Keywords : Waste, Local Government Organizations, Municipalities

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิงครัต ดลเจิม ที่ได้กรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ตลอดจนได้ให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็นต่าง ๆ และข้อมูลที่นำมาใช้ในการศึกษาวิจัย ทั้งยังได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งเพื่อช่วยตรวจแก้ไขข้อผิดพลาดให้แก่ผู้เขียนมาโดยตลอด จึงขอขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

ขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกวลิณ ต่อปัญญาชาญ ที่ได้สละเวลาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำข้อคิดเห็นในการแก้ไขวิทยานิพนธ์เป็นอย่างดี

ขอกราบขอบพระคุณ นายวีระพันธ์ เฉยฉิว และ นางวรารพร เฉยฉิว บิดาและมารดา ที่ให้ความรัก ความห่วงใย มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้ผู้เขียนประสบผลสำเร็จทางการศึกษาทุกระดับได้ในวันนี้

ขอขอบคุณ นางสาวสุธิมา เฉยฉิว ภรรยา ที่เป็นกำลังใจอันยิ่งใหญ่ และช่วยบริหารจัดการเรื่องครอบครัว ทำให้ผู้เขียนมีเวลาได้ศึกษาค้นคว้าหาข้อมูล อย่างเต็มที่

ขอขอบคุณ นายภูวตล คงแสง และเพื่อนนักศึกษา หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชากฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ ที่ให้คำปรึกษา แลกเปลี่ยนความเห็น ข้อเสนอแนะ ในการจัดทำสารนิพนธ์ฉบับนี้

หากสารนิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้ และหากมีความดีเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาแล้ว ขอมอบให้แก่ครอบครัวและมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

นายวุฒิพงษ์ เฉยฉิว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
3. สมมติฐานของการศึกษา.....	5
4. ขอบเขตของการศึกษา.....	5
5. วิธีการศึกษา.....	6
6. นิยามศัพท์เฉพาะ	6
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
บทที่ 2 แนวคิด เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการและ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย.....	7
1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	7
1.1. พัฒนาการของแนวคิดการกระจายอำนาจ.....	13
1.2. ความหมายของการกระจายอำนาจ	15
1.3. การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	18
1.4. รูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น.....	19
1.5. การจัดทำบริการสาธารณะ.....	22

1.5.1	การบริการสาธารณะ.....	23
1.5.2	หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ	24
1.5.3	ผู้จัดทำบริการสาธารณะ	Error! Bookmark not defined.
2.	แนวคิดการจัดการของเสีย	26
2.1	นิยามและการจำแนกประเภทของเสีย.....	26
2.1.1	การบริการสาธารณะ.....	26
2.1.2	หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ	29
2.2	หลักการจัดการของเสีย.....	30
2.2.1	แนวคิดพื้นฐานในการจัดการของเสีย	30
2.2.2	การจัดการของเสียต้นทาง.....	38
2.2.3	การจัดการของเสียปลายทาง	40
3.	หลักการทางกฎหมายมหาชนเพื่อบูรณาการการจัดการของเสีย Error! Bookmark not defined.	
3.1	หน้าที่ของรัฐในการจัดการของเสีย	43
3.1.1	วัตถุประสงค์ของรัฐ.....	45
3.1.2	ภารกิจของรัฐ.....	47
3.2	บริการสาธารณะเพื่อจัดการของเสีย	48
3.2.1	ความหมายของบริการสาธารณะ	48
3.2.2	หลักการพื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการจัดการของเสีย	52
3.2.3	การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อจัดการของเสีย ของฝ่ายปกครอง.....	52

บทที่ 3 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทยและ

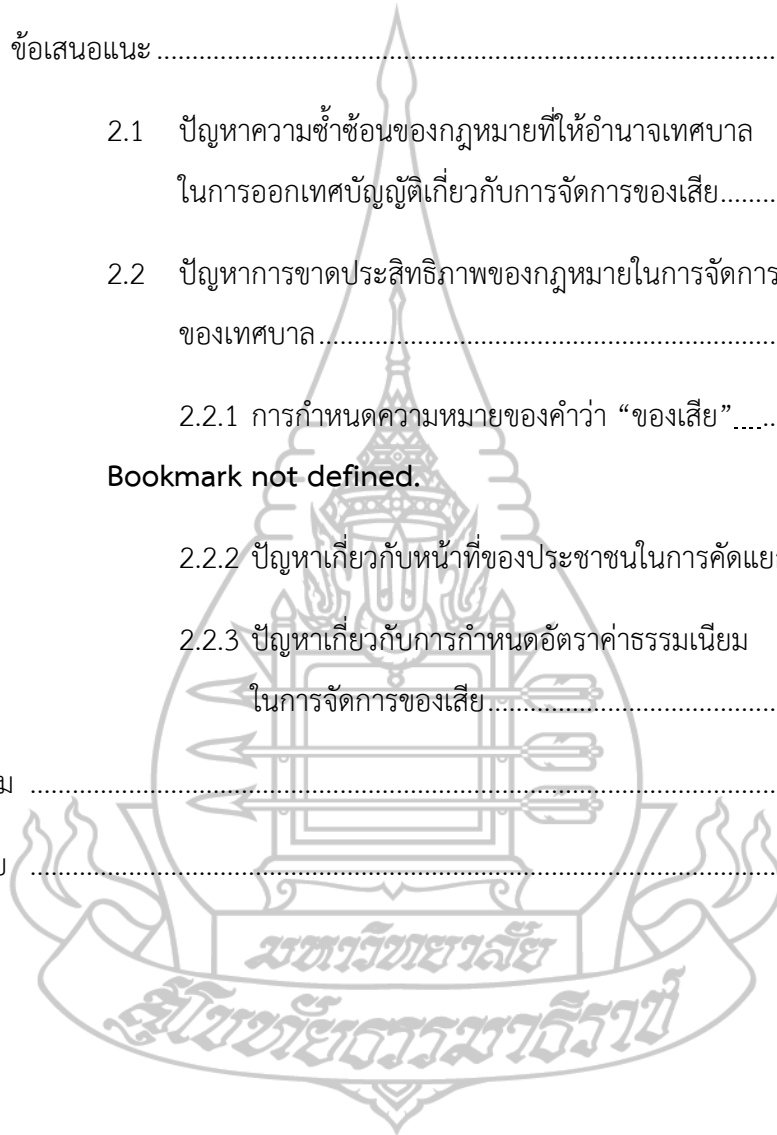
ต่างประเทศ.....	56
1. หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทย	56
1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	56
1.2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	56
1.3 พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	57
1.3.1 คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น.....	57
1.3.2 แผนการกระจายอำนาจของคณะกรรมการกระจายอำนาจ	58
1.3.3 อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริการสาธารณะ.....	59
1.4 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	60
1.5 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมืองพ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	64
1.5.1 การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูล และมูลฝอย.....	64
1.5.2 กระบวนการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย	65
1.5.3 การใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอย.....	67
1.5.4 การบังคับใช้กฎหมาย.....	69
1.6 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	74
1.7 พระราชบัญญัติรักษาคคลอง รัตนโกสินทรศก 11 (พ.ศ. 2445).....	76

1.8	พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485	76
1.9	พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2494	76
1.10	พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522	77
1.11	พระราชบัญญัติรักษาลองประปา พ.ศ. 2526.....	77
1.12	พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535.....	77
1.13	พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	77
1.14	พระราชบัญญัติวัดอุ้มอัญจราย พ.ศ. 2535.....	78
1.15	พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456	78
2.	หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น	78
2.1	นิยามของของเสียและการจำแนกประเภทของของเสีย	79
2.2	กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย	80
2.2.1	พระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม	80
2.2.2	พระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการ วัตถุอันตราย	82
2.2.3	พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาด เรียบร้อยของบ้านเมือง	84
2.2.4	พระราชบัญญัติที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ ในทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ	87
2.3	อำนาจในการบริหารจัดการขยะและของเสีย.....	88
2.3.1	ประชาชน	88
2.3.2	ผู้ประกอบการ.....	88
2.3.3	รัฐบาล	89

2.3.4	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	89
2.4	กระบวนการจัดการของเสีย	91
2.4.1	กระบวนการจัดการของเสียทั่วไป.....	91
2.4.2	กระบวนการจัดการของเสียจากอุตสาหกรรม.....	92
2.5	การรักษาความสะอาดที่สาธารณะ	94
2.5.1	เทศบัญญัติของ Nagasaki City เกี่ยวกับการป้องกัน การกระจายของของเสียและการควบคุมการสูบบุหรี่	94
2.5.2	เทศบัญญัติของ City of Sapporo เกี่ยวกับการควบคุม การกระจายของเถ้าบุหรี่ กระป๋องเปล่าและของเสียอื่น ๆ	95
2.6	ปัญหาการจัดการของเสีย ของประเทศญี่ปุ่น เปรียบเทียบกับ เทศบาลในประเทศไทย	97
3.	หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมัน	103
3.1	องค์กรที่ทำหน้าที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองดูแลด้านสิ่งแวดล้อม	105
3.1.1	หน่วยงานระดับรัฐบาลกลาง	105
3.1.2	หน่วยงานระดับมลรัฐ.....	106
3.1.3	หน่วยงานระดับท้องถิ่น	107
3.2	มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงาน	107
3.2.1	อำนาจในการกำกับดูแล.....	108
3.2.2	อำนาจในการออกคำสั่งเพิ่มเติม	108
3.2.3	อำนาจในการออกคำสั่งห้าม การปิด และการเคลื่อนย้าย	109
3.2.4	อำนาจในการเรียกคืนใบอนุญาตโรงงาน	109

3.2.5	อำนาจในการสั่งปรับ.....	110
3.2.6	อำนาจในการอนุญาต.....	110
3.2.7	อำนาจในการสั่งริบทรัพย์.....	112
3.3	องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ของเจ้าพนักงาน.....	112
บทที่ 4	วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสีย ของเทศบาล	116
1.	ปัญหาความซ้ำซ้อนกันของกฎหมายที่ให้อำนาจเทศบาลในการออกเทศบัญญัติ.....	117
1.1	การออกเทศบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการของเสียตามพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	11
1.2	การออกเทศบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการของเสียตามพระราชบัญญัติ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	119
2.	ปัญหาการขาดประสิทธิภาพของกฎหมายในการจัดการของเสีย ของเทศบาล.....	123
2.1	ปัญหาการกำหนดความหมายของคำว่า “ของเสีย”	123
2.2	ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ของประชาชนในการคัดแยกของเสีย	127
2.3	ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการของเสีย	128

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	130
1. บทสรุป	130
2. ข้อเสนอแนะ	132
2.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่ให้อำนาจเทศบาล ในการออกเทศบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการของเสีย.....	133
2.2 ปัญหาการขาดประสิทธิภาพของกฎหมายในการจัดการของเสีย ของเทศบาล.....	133
2.2.1 การกำหนดความหมายของคำว่า “ของเสีย”	1Error!
Bookmark not defined.	
2.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ของประชาชนในการคัดแยกของเสีย	134
2.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ในการจัดการของเสีย	135
บรรณานุกรม	137
ประวัติผู้วิจัย	140



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการกำหนดสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ในมาตรา 249 บัญญัติให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และในมาตรา 250 ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยพิจารณาจากงบประมาณ และศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะร่วมมือหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ดำเนินการได้ หากการร่วมมือหรือการมอบหมายนั้นจะทำให้ประชาชนได้ประโยชน์ยิ่งขึ้น ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ได้มีการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการระบบบริการสาธารณะการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย รวมไปถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่น โดยเทศบาลถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ที่ทำหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนในระดับท้องถิ่นและถือเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ดังนั้น เทศบาลจึงเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญในการบริหารจัดการของเสียต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นการบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม โดยมีความเสมอภาค ความต่อเนื่อง และความโปร่งใสในการให้บริการอันเกิดจากแนวคิดในการกระจายอำนาจ (decentralization) ซึ่งมีหลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นนอกจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความอิสระตามสมควรเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นโดยจะต้องดำเนินการจัดการของเสียภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 50 กำหนดให้เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครมีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะด้านของเสียในเขตเทศบาล คือ รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายจัดตั้งเทศบาลให้อำนาจเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับของเสียในส่วนปลายทางเท่านั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 34/1 และมาตรา 34/3 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการออกข้อกำหนดในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อกำหนดในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เทศบาลบางแห่ง จึงได้ประกาศใช้เทศบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการของเสียในท้องที่ของตนซึ่งมีสถานะทางกฎหมายปกครองเป็น “กฎ” ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสีย เช่น เทศบัญญัติเทศบาลนครรังสิต เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2556 เทศบัญญัติเทศบาลตำบลพลา เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2553 เทศบัญญัติเทศบาลตำบลปากแพรก เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2553 ซึ่งเทศบัญญัติดังกล่าวมานั้นมีสาระสำคัญ ในการกำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับการทิ้งมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลในที่สาธารณะ เช่น ห้ามถ่าย เท ทิ้งหรือทำให้มีขึ้นซึ่งของเสียในที่หรือทางสาธารณะ นอกจากในที่ที่ทางเทศบาลจัดไว้ให้ ห้ามกำจัดของเสียที่ทำให้เกิดมลภาวะที่เป็นพิษ นอกจากนั้นยังกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับค่าธรรมเนียม ในการเก็บ ขน ของเสียของเทศบาล หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขอและการออกใบอนุญาตดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดของเสีย และบทกำหนดโทษกรณีฝ่าฝืนเทศบัญญัติซึ่งจะเห็นได้ว่า เทศบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเนื้อหาในส่วนของวิธีการเก็บ ขน และกำจัดของเสีย อย่างครบวงจรและถูกหลักวิชาการ ซึ่งประเด็นนี้มีความสำคัญเนื่องจากกฎหมายหลักว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการเก็บ ขน และกำจัดของเสีย และกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในส่วนองวิธีการเก็บ ขน และกำจัดของเสีย หรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น ๆ ดังนั้น เมื่อราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถออกข้อกำหนดในส่วนหลักเกณฑ์มาตรฐาน วิธีการทางเทคนิค ในการดำเนินการจัดการของเสียดังกล่าว เป็นผลให้วิธีการจัดการของเสียในปัจจุบันยังไม่ครบวงจร ไม่ถูกวิธีและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการจัดการของเสีย เกิดเป็นของเสียตกค้างสร้างปัญหาระดับชาติอยู่ในปัจจุบัน และเป็นไปในลักษณะของแต่ละท้องถิ่นดำเนินการเพียงกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของตนเองให้หมดไป โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม เพราะกฎหมาย

ที่ใช้บังคับมิได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความเหมาะสมและทันกับสภาพการณ์การปฏิบัติภารกิจของรัฐในการที่จะพิทักษ์รักษาและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

เมื่อพิจารณากฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย จะพบว่า มีหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ควบคุมของเสียที่มาจากกระบวนการในทางอุตสาหกรรม และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ควบคุมของเสียที่มีพิษหรืออันตราย ซึ่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย นอกจากกฎหมายดังกล่าวแล้วยังมีกฎหมายที่จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะหนึ่ง คือ การจัดการของเสีย ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ผู้กำกับดูแลราชการ ส่วนท้องถิ่น โดยภาพรวมแล้วหากของเสียดังกล่าวไม่อาจกรณีใดก่อให้เกิดมลพิษหรือส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กรณีนั้นต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วย จากที่อธิบายมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ โดยกฎหมายเหล่านั้นกระจัดกระจายแยกส่วนกัน โดยไม่มีกฎหมายฉบับใดที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการของเสียโดยเฉพาะ รวมทั้งหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายมีหลายหน่วยงานซึ่งดำเนินการจัดการของเสียแยกส่วนกัน อันส่งผลให้การจัดการของเสียขาดการบูรณาการ หากนำของเสียมาทิ้งปะปนกัน ทั้งของเสียชุมชนและของเสียอุตสาหกรรมแล้วก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม เท่ากับว่า ราชการส่วนท้องถิ่นในกำกับ ดูแลของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต้องเข้ามา ร่วมกันจัดการของเสียดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น คือ ไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาเป็นเจ้าภาพในการแก้ไขปัญหา สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก ซึ่งปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความไม่ชัดเจนของนโยบายการจัดการของเสียจากรัฐบาลลงไปสู่หน่วยงานทางปกครองผู้ปฏิบัติ โดยเฉพาะราชการส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าปัญหาของเสียที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่มีวินัยของประชาชนในการทิ้งของเสียในที่ที่ควรทิ้งอย่างถูกวิธี และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากการให้ความสำคัญในการเข้าจัดการปัญหาของฝ่ายบริหารทั้งระดับนโยบายและหน่วยปฏิบัติไม่เพียงพอ หน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขาดการประสานงานในการดำเนินการเพื่อจัดการของเสียอย่างทันทั่วถึง ซึ่งเป็นผลพวงจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียมีมากมายหลายฉบับและกระจัดกระจาย องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นอย่างเทศบาลจึงไม่สามารถออกเทศบัญญัติที่สมบูรณ์เพื่อนำมาใช้บังคับในท้องถิ่นได้อย่างเป็นระบบ

จากความเป็นมาและสภาพปัญหาที่ได้กล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเทศบาล ต้องประสบกับปัญหาที่เกิดจากการจัดการของเสียมาโดยตลอด เหตุเพราะไม่สามารถออกเทศบัญญัติที่สมบูรณ์ที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานวิธีการ ทางเทคนิคและการจัดการของเสียอย่างครบวงจร รวมทั้งกลไกการตรวจสอบการดำเนินการว่าควรจะต้องดำเนินการอย่างไร ทั้งยังพบว่าการออกเทศบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการของเสีย ของเทศบาล ยังไม่สอดคล้องกับหลักการที่มุ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการของเสีย ส่งผลให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียอย่างแท้จริง ผู้ศึกษาจึงเห็นเป็นการสมควรที่จะทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกเทศบัญญัติการจัดการของเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีของเทศบาล โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียในต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้นำมาวิเคราะห์เพื่อให้ได้แนวทางมาปรับใช้กับประเทศไทย ให้มีกฎหมายที่กำหนดถึงวิธีการจัดการของเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีของเทศบาล ให้เป็นรูปธรรมอย่างครบวงจรและยั่งยืนต่อไปในอนาคต

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษา แนวคิด ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจในการจัดการของเสียให้แก่เทศบาล

2.2 เพื่อศึกษา แนวคิด ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

2.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์กฎหมายและมาตรการที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของเทศบาล

3. สมมติฐานของการศึกษา

ประสิทธิภาพของกฎหมายในการจัดการของเสียในประเทศไทยยังไม่มีนิยามคำว่า “ของเสีย” ที่ชัดเจน ไม่มีการแยกประเภทของเสียอย่างถูกต้อง และไม่มีมาตรการในการดำเนินงานให้ครอบคลุมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผนการจัดการปัญหา การจัดเก็บและคัดแยกของเสีย การขนส่ง การกำจัด และการติดตามตรวจสอบ จึงเป็นไปได้เลยที่เทศบาลจะออกเทศบัญญัติของตนเองให้มีมาตรการในการดำเนินงานให้ครอบคลุมในทุกขั้นตอน ส่งผลให้ภาครัฐ เอกชน และประชาชน ไม่ตระหนักถึงหน้าที่ในการจัดการของเสีย จึงควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เพื่อให้เป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการของเสียของเทศบาลที่สมบูรณ์ โดยการกำหนดบทบาทในการจัดการของเสียให้ชัดเจน ทั้งผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำหนดมาตรการจัดการ ผู้กำกับดูแลตามกฎหมายและหน่วยปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน

4. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีของเทศบาล กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย โดยศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย

5. วิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ด้วยวิธีวิจัยเอกสารจากตำรา หนังสือ และตัวบทกฎหมายของไทยและต่างประเทศ บทความ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ รายงานการวิจัย วารสารเอกสารต่าง ๆ ตลอดจนข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เพื่อนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

“ของเสีย” หมายถึง สิ่งที่ไม่ต้องการใช้แล้ว ซึ่งจำแนกตามประเภทของของเสีย จากแหล่งที่มาและความอันตรายประกอบกัน

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

“เทศบาล” หมายถึง เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ทราบ แนวคิด ที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการจัดการของเสียให้แก่เทศบาล

7.2 ทราบ แนวคิด ที่เกี่ยวกับการจัดการของเสียของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

7.3 ทราบถึงมาตรการการจัดการของเสียอย่างครบวงจร เพื่อนำไปใช้ประกอบเป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เพื่อจัดการของเสียอย่างบูรณาการของประเทศไทย

7.4 ได้ข้อเสนอแนะที่เหมาะสม ในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของเทศบาล

บทที่ 2

แนวคิด เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดการของเสีย

การศึกษาในบทนี้ จะกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะ การจัดการของเสีย รวมไปถึงหลักการทาง กฎหมายมหาชน เพื่อบูรณาการการจัดการของเสีย เพื่อใช้เป็นหลักในการวิเคราะห์นำไปสู่แนวทางที่มีความเหมาะสมในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล โดยในการศึกษานั้นมีรายละเอียดและสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Decentralization)

ปัจจุบันการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยแบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1) การบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการบริหารราชการ โดยใช้หลักการรวมอำนาจ (Centralization) การบริหารและการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง และทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การปกครองและการบริหารงานต่าง ๆ ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ 2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการบริหารราชการโดยใช้หลักการ แบ่งอำนาจ (Deconcentration) การบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการมาจากราชการส่วนกลางมอบหมายให้แก่ราชการส่วนภูมิกำนำไปปฏิบัติ เพื่อให้การปฏิบัติราชการและการแก้ไขปัญหา ในพื้นที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น และ 3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารราชการโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) จากระบบราชการส่วนกลางให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระ และสามารถตัดสินใจบริหารงาน และแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นแต่ละแห่งได้ตามขอบเขตของกฎหมาย¹ ดังนั้น การ

¹ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (2559). รายงานของสภาการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่อง การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรภาครัฐ การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น : การทบทวนการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาค.

กระจายอำนาจจึงหมายความว่า การคืนอำนาจและการจัดสรรทรัพยากรในการบริหารบางส่วนจากรัฐบาลให้องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลาง ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและปฏิบัติตามนโยบาย ไม่อยู่ในการบังคับบัญชา แต่อยู่ในกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง

หลักการกระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นเริ่มปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนนับแต่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจของตนเองโดยเฉพาะ รวมทั้งพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมทั้งกำหนดการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ รวมทั้งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงให้ความสำคัญกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่และอำนาจดูแล และจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย²

² พิชุวรร กิติคุณ. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น : การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 1 - 2.

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบ การบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญนั้น ส่งผลให้เกิดการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” ขึ้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการจัดทำ “แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้น ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้มีการดำเนินการ³ ดังนี้

- 1) ถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ ดังนี้ (1) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการค้าซื้อระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการ ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และ (3) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล
- 2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
- 3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ
- 4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท อย่างเหมาะสม โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

³ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 30.

5) จัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้น

นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มีการจัดทำ “แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ” ขึ้น โดยกำหนดให้แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ มีสาระสำคัญอย่างน้อย ดังนี้

1) รายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ กรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

2) หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอ แก่การดำเนินการ ตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

3) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ราชการส่วนท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

อนึ่ง แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจน

การมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ได้เริ่มเข้ามามีบทบาทเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นแทนหน่วยงานของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ภายใต้หลักคิดของการกระจายอำนาจ ที่เชื่อว่าคนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นย่อมรู้

และเข้าใจปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากกว่า คนที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากที่อื่น ซึ่งส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการจากหน่วยงานของรัฐที่ตรงกับความต้องการของตนเอง และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ประกอบกับการที่รัฐเริ่มดำเนินการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นตามลำดับ ส่งผลให้ขอบเขตของภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันมีความหลากหลายกว่าในอดีต⁴

แนวคิดการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น เป็นกระแสความคิดที่ได้รับความนิยมใจอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นแนวคิดที่กำหนดรูปแบบการปกครองที่ใช้แก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องของการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ที่ให้ความสำคัญกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในเชิงโครงสร้างและการตัดสินใจจากข้าราชการและผู้เชี่ยวชาญ (Technocrat) เป็นผู้กำหนดทิศทางนโยบายและแนวปฏิบัติการบริหารราชการแผ่นดินแบบของอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) แต่กลับไม่สามารถดูแลและตอบสนองความต้องการและข้อเรียกร้องของประชาชนได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ภายใต้การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจยังขาดความเป็นประชาธิปไตยที่กีดกันหรือเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมจากประชาชนในการแสดงความคิดเห็น เสนอแนะนโยบาย หรือร่วมบริหารปกครองตนเอง กับฝ่ายรัฐ อีกทั้งความอ่อนแอของหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีพัฒนาการที่ไม่ต่อเนื่องและขาดการสนับสนุนพัฒนาจากภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม ก็มีส่วนให้การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังขาดพลังกับความเป็นอิสระในการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและสร้างเสริมประชาธิปไตยภายในท้องถิ่นเอง ทำให้ปัจจุบันกระแสของการกระจายอำนาจจึงต้องการแก้ไขบรรเทาสภาพปัญหาดังที่กล่าวไว้ข้างต้น เพื่อลดสถานะการรวมศูนย์ของอำนาจ และกระจายการจัดบริการสาธารณะให้ทั่วถึงและครอบคลุม รวมถึงกระจายอำนาจการบริหารและตัดสินใจให้การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทหลักต่อการตัดสินใจในการปกครองตนเองเพื่อสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นขึ้นมา เพราะถือว่าการกระจายอำนาจเป็นมิติและรูปแบบของการบริหารและพัฒนาประเทศที่เปิดโอกาสให้องค์กรซึ่งเป็นกลไกที่เป็นทางการในการบริหารอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและที่ไม่เป็นทางการอย่างชุมชนหรือภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทนำเสนอแนะนโยบาย ตรวจสอบ และบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวไม่เป็นเพียงการเพิ่มอำนาจให้กับท้องถิ่นแต่มีผลต่อพัฒนาของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยด้วยเช่นกัน สำหรับประเทศไทยที่กระแสแนวคิดการกระจายอำนาจและ

⁴ พิฐูร ฤทธิคุณ. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น : การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 2 - 4.

การปกครองท้องถิ่นได้เริ่มมีพัฒนาการอย่างเห็นได้ชัด พร้อมกับกระแสความคิดการปฏิรูปการเมือง ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 และการเกิดขึ้นของขบวนการปฏิรูปการเมือง ที่มุ่งหมายให้สังคมไทยสามารถพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างเต็มรูปแบบและเนื้อหา จนเกิดการผลักดันและการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่ระบุให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา 78 ที่กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองโดยสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และหมวด 9 ที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 282-290 เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่น เช่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองมีอิสระในการกำหนดนโยบาย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีโครงสร้างการบริหารในรูปของสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ของประชาชน ให้ท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรม และคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นเอง เป็นต้น ทำให้รัฐธรรมนูญได้สร้างความชัดเจนต่อการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น ในเชิงกระบวนการทางกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ เช่น ให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจในเชิงกฎหมายและแนวทางปฏิบัติและจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่จัดทำแผน กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และเสนอแนะแนวทางในการกระจายอำนาจเช่น กำหนดอำนาจหน้าที่การ จัดบริการสาธารณะ การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ จนกล่าวได้ว่ามรดกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จัดเป็น “คลื่นลูกที่หนึ่ง” ของขบวนการการกระจายอำนาจที่สร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันทางการเมือง การบริหารของไทยอย่างมีนัยสำคัญ⁵

โดยเจตนารมณ์ แนวคิดและหลักปฏิบัติของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ยังคงสืบเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ที่มีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและสาระสำคัญในการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มากนัก โดยยังมีเป้าประสงค์ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชน ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ สร้างการมีส่วนร่วมตามหลักการประชาธิปไตยในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่และสร้างเสริมหลัก

⁵ วสันต์ เหลืองประภัสร์, (2554), บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจในประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 5.

ธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่นทำให้การกระจายอำนาจเป็นส่วนหนึ่งของแกนกลางการพัฒนาประชาธิปไตยไทยที่เน้นการสร้างประชาธิปไตยในระดับฐานรากหรือน้อยที่สุดก็ช่วยให้การกระจายอำนาจเกิดสาระในเชิงนโยบาย (policy content) ที่เป็นรูปธรรมมากกว่าเป็นเพียงปัจจัยเรียกร้องต้องการเพียงอย่างเดียว (demand-side factors)⁶ ทว่านับตั้งแต่ พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2566) ที่ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อกล่าวถึงความก้าวหน้าและพัฒนาการของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย มักให้ความสำคัญต่อการแก้ไขขั้นตอนและกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการกระจายอำนาจเป็นเป้าหมายหลัก เช่น การถ่ายโอนภารกิจ การกำหนดสัดส่วนเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแก้ไขพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องมาเรียนรู้ถึงแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Decentralization) ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1.1 พัฒนาการของแนวคิดการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองและการบริหารตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองและได้เกิดขึ้นในทั่วทุกภูมิภาคของโลก โดยเฉพาะในประเทศพัฒนาแล้ว (Developed Countries) ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1970-1980 ที่เริ่มมีการพูดถึงการแบ่งอำนาจตามสายการบังคับบัญชาในโครงสร้างของรัฐบาลและระบบการบริหารงานรัฐ จนมาถึงกลางทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา ก็ได้เริ่มขยายแนวความคิดของการกระจายอำนาจทั้งการแบ่งปันใช้ร่วมอำนาจทางการเมือง (political power sharing) การพัฒนาให้เป็นประชาธิปไตย (democratization) และการเปิดเสรีด้านการตลาด (market liberalization) เพื่อขยายขอบเขตการศึกษาให้ครอบคลุมถึงกระบวนการตัดสินใจของภาคเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานรัฐตามสายบังคับบัญชา (hierarchy) สร้างการแบ่งปันร่วมใช้ (sharing) อำนาจทางการเมืองพัฒนาประชาธิปไตย เน้นตลาดเสรี และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีอำนาจในการตัดสินใจ

ต่อมาช่วงระหว่างทศวรรษ 1990 ที่การกระจายอำนาจจึงมามุ่งเน้นการบริหารปกครองที่เปิดกว้างเพื่อขยายการมีส่วนร่วมสาธารณะผ่านภาคประชาสังคมมากขึ้น เพราะปัญหาของการบริหารงานภาครัฐของรัฐรวมศูนย์อำนาจแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและขัดกับมโนทัศน์/กระแสการพัฒนาประชาธิปไตย ในโลกตะวันตกจะนับตั้งแต่ทศวรรษที่

⁶ วสันต์ เหลืองประภัสร์, (2554), บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ ในประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 11.

1960 ที่เริ่มมีการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลและการบริหารงานรัฐที่มีแนวโน้มตั้งอำนาจมาสู่ส่วนกลางและได้แผ่ขยายอำนาจไปสู่ภาคประชาสังคมและชีวิตส่วนตัวด้วย ประกอบกับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักเศรษฐศาสตร์สายเสรีนิยมใหม่ (Neoliberal Economist) ถึงปัญหาการด้อยประสิทธิภาพต่อการตอบสนองของการกระทำของรัฐและระบบราชการแบบบังคับบัญชาเมื่อเทียบกับระบบตลาดรวมกับการสนับสนุนแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหารสู่หน่วยทางการเมืองที่เล็กกว่าหรือกลุ่มอาสาสมัครในภาคประชาสังคมควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจผ่านการทำให้เป็นไป ตามกลไกตลาด⁷

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลต่อกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในลาตินอเมริกาช่วงทศวรรษ 1980 ในยุโรปตะวันออกในทศวรรษ 1990 และกลุ่มประเทศแถบเอเชียตะวันออกที่มีแนวโน้มของการแพร่ขยายของเศรษฐกิจแบบระบบตลาดมากกว่าการแพร่ขยายของประชาธิปไตย จึงเริ่มมีแนวคิดการกระจายอำนาจเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งของภาคเอกชน การแปรรูปกิจการของรัฐ การลดขนาดของระบบราชการรวมศูนย์ขนาดใหญ่ และเสริมสร้างความเข้มแข็งของรัฐบาลท้องถิ่น การบริหารปกครองเพื่อพัฒนาคุณภาพการให้บริการสาธารณะและสนับสนุนส่งเสริมนโยบายช่วยเหลือคนยากไร้ (pro-poor policies) ควบคู่ไปกับการสิ้นสุดสงครามเย็นและการล่มสลายของระบอบเผด็จการในหลายประเทศซึ่งพยายามลดทอนอำนาจรวมศูนย์แบบเผด็จการของรัฐส่วนกลางตั้งแต่ทศวรรษ 1990

นอกจากนี้การแพร่ขยายของโลกาภิวัตน์ (Globalization) ได้ก่อให้เกิดระบบตลาดเสรีที่ตลาดของสินค้าและบริการขยายตัว มีการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารที่ช่วยในการยกระดับการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นและเปิดโอกาสการลงทุนสู่ท้องถิ่นมากขึ้น แม้แต่ประเทศที่มีระบอบการปกครองไม่เป็นประชาธิปไตย ก็มีกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางในระดับหนึ่งเพื่อสร้างความคล่อง เช่น ประเทศจีน ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยรวมศูนย์ (Democratic Centralism) โดยพรรคคอมมิวนิสต์จีนก็มีการกระจายอำนาจความรับผิดชอบไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นเนื่องจากเป็นประเทศขนาดใหญ่และมีพลเมืองเป็นจำนวนมาก ดังนั้นเพื่อให้การบริหารงานมีความคล่องตัวจึงต้องอาศัยการแบ่งอำนาจ (deconcentration) แต่ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มงวด ของรัฐบาลกลางและพรรคคอมมิวนิสต์เช่นเดิม

⁷ วุฒิสสาร ต้นไชย, (2557), การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 11 - 13.

1.2 ความหมายของการกระจายอำนาจ

แม้ว่าแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) จะเป็นที่แพร่หลายแต่เป็นแนวคิดที่มีพลวัตสูงทำให้แนวคิดมีสาระที่หลากหลายทั้งในระดับกรอบมโนทัศน์ (Concepts) คำจำกัดความ (definition) และจุดเน้น (Main point) เนื่องจากมาตรการการกระจายอำนาจจะสัมพันธ์กับเป้าหมายและประเด็นที่หลากหลายจนกล่าวได้ว่าการพยายามหาคำจำกัดความที่เชื่อมโยงกันกลายเป็นสิ่งที่ติดกับคำว่า “ฝันร้าย” แต่โดยหลักแล้วแนวคิดการกระจายอำนาจจะย้ถึงการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นที่มุ่งกระจายอำนาจลงไปสู่พื้นที่ในระดับย่อย (Subregion) และลดบทบาทการควบคุมสั่งการโดยตรงจากส่วนกลางในมิติต่าง ๆ หรือถ้าพิจารณาในทางบริหารจะเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ (authority) การดำเนินภารกิจของตัวแทน (agency) รัฐบาลกลางไปสู่ตัวแทนที่ “ใกล้ชิด” กับสาธารณะ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการกระจายอำนาจถูกนิยามในฐานะกระบวนการที่รัฐบาลกลาง (Central Government) ได้ถ่ายโอนอำนาจและกลไกในรูปแบบต่าง ๆ สู่อำนาจในระดับต่ำกว่าระดับชาติ (Subnational Government) เพื่อให้ทันกับการปรับตัวตามสภาพเงื่อนไขเฉพาะของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม คำนิยามของแต่ละฝ่ายก็ยังคงมีความแตกต่างในรายละเอียดอยู่ อาทิ ธเนศวร์ เจริญเมือง มองว่าการกระจายอำนาจเป็นคำที่มีความหมายเฉพาะและมีความหมายตรงกันข้ามกับการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ที่รัฐบาลกลางกุมอำนาจการตัดสินใจในการบริหารกิจการทั่วประเทศ แต่การกระจายอำนาจเป็นระบบการบริหารที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบางส่วนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตนเองโดยปราศจากการแทรกแซง ในรูปของการโอนอำนาจให้หรือยกอำนาจให้ (Devolution) แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบอย่างเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้ เพราะสัมพันธ์ภาพระหว่างส่วนกลางกับส่วนปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่น ไม่ใช่เป็นแบบสายการบังคับบัญชาเพราะมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่แยกออกจากส่วนกลาง ซึ่งแตกต่างจากการแบ่งงานออกไปให้หน่วยงานส่วนภูมิภาคตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Deconcentration)⁸

ปธาน สุวรรณมงคล (2554) อธิบายความหมายของการกระจายอำนาจว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบท โดยอาจมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นหรือรวมศูนย์อำนาจกลับสู่ศูนย์กลางได้ตามสถานการณ์หรือทิศทางของผู้มีอำนาจ ทำให้การกระจายอำนาจมีความเป็นพลวัตบริบททางสังคม ทำให้การกระจายอำนาจ คือ “การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐ กับภาค

⁸ วุฒิสาร ต้นไชย, (2557), การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 13 - 15.

ส่วนอื่นในสังคมในทิศทางที่รัฐให้ภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐและมีหน้าที่ให้บริการ สาธารณะหรือการดำเนินการในกิจการอื่นใดที่จำเป็นตามที่รัฐเห็นสมควร”⁹ อภิชาติ สถิตินิรามัย (2555) ได้อาศัยคำนิยามของ Dani Rodrik ในงานชื่อ “Institutions for High-Quality Growth” โดยมองว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและการกระจายอำนาจภายใต้ระบอบ ประชาธิปไตย เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิผลของการสร้างสถาบันอันเป็นกฎ-กติกาที่ดี กล่าวคือ การมี ส่วนร่วม การกระจายอำนาจ และประชาธิปไตย เป็นกรอบแม่บทของการสร้างกฎ ที่ดีเนื่องจากการ กระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นกลไกหลักของการรวบรวมความรู้ท้องถิ่น (Local Knowledge) ซึ่งสำคัญต่อการสร้างสถาบันทางสังคมหนึ่ง¹⁰

Anne Mette Kjaer (2004) เสนอว่าการกระจายอำนาจคือการที่รัฐบาลเริ่ม พิจารณากระจายอำนาจการจัดการจัดบริการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพแทนที่จะรวมศูนย์การจัดการบริการ สาธารณะเอาไว้ และเมื่อกลไกและอำนาจได้ถูกถ่ายโอนไปสู่ระดับท้องถิ่น การตัดสินใจต่าง ๆ จะ สามารถนำไปสู่การเพิ่มการตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางจะเป็นเพียงผู้ ประสานงานเพื่อทำหน้าที่จัดลำดับความสำคัญก่อนหลังในภาพรวม แต่อำนาจการจัดการจัดบริการ สาธารณะส่วนใหญ่ควรที่จะถูกกระจายไปสู่ระดับท้องถิ่นที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ อาทิเช่น การ จัดบริการดูแลเด็กหรือการศึกษาในระดับประถมศึกษาควรให้รัฐบาลระดับท้องถิ่นทำหน้าที่ดังกล่าว จึงเหมาะสมที่สุด ส่วน Mark Bervia (2009) เสนอว่าการกระจายอำนาจควรพิจารณาถึง กระบวนการกระจายทรัพยากร/อำนาจจากในระดับที่สูงหรือส่วนกลางมาสู่ส่วนล่างทั้งการ กระจายอำนาจในการบริหาร (Administrative decentralization) ที่มุ่งกระจายและจัดสรรภาระ งานและหน้าที่ในระบบราชการส่วนบนมาสู่ระดับล่างอย่างหน่วยการบริหารปกครองท้องถิ่น ตัวแทน พิเศษ หรือรัฐบาลท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political decentralization) เพื่อ มอบหมายอำนาจและการตอบสนองสู่ระดับที่ต่ำกว่าทั้งในรูปแบบของการโอนอำนาจ (devolution) หรือการทำให้เป็นภูมิภาค (regionalization) เพื่อนำอำนาจและสิทธิในการถือครองอำนาจมาสู่ พลเมืองแบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ (Economic decentralization) เพื่อกระจายการตอบสนองด้านเศรษฐกิจสู่ภูมิภาคหรือภาคเอกชน เช่น ให้รัฐบาล ท้องถิ่นทำหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจแทนรัฐบาลกลางในบางกิจกรรม การวางแผน และการออก

⁹ ปธาน สุวรรณมงคล, (2554), การกระจายอำนาจ : แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 6 - 8.

¹⁰ อภิชาติ สถิตินิรามัย. (2555). รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน, กรุงเทพมหานคร : แผนงานการเสริมสร้างนโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, หน้า 12.

กฎระเบียบข้อบังคับหรือการอาศัยกลไกการตลาดเข้ามาทำหน้าที่กำหนดทิศทางด้านเศรษฐกิจแทนรัฐบาลกลางก็ได้ องค์การพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (2000) เห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นกระบวนการของการถ่ายโอนอำนาจผ่านการเลือกตั้งในรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานของสถาบันที่มักจะเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ โดยการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับความคงเส้นคงวาในการเลือกตั้งรัฐบาลท้องถิ่นเพราะเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นไม่ได้มีอิสระในการทำอะไรรักได้นอกเสียจากพวกเขาจะตอบสนองต่อผู้ที่มาจากเลือกตั้ง แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นปฏิบัติงานตามความต้องการของส่วนกลางซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งและมอบหมายงานให้แก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในที่นี่ไม่ถือว่าระบบรัฐบาลกลางของท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจแต่เป็นระบบการรวมศูนย์อำนาจมากกว่า¹¹

Derick W. Brinkerhoff และ Omar Azfar (2006) มองว่าการกระจายอำนาจสัมพันธ์กับการแบ่งสรรอำนาจ เขตการปกครอง การตอบสนองทางการเมือง การคลัง และระบบการบริหารระหว่างส่วนกลาง (center) และส่วนรอบนอก (periphery) ซึ่งเมื่อพิจารณาจากในเชิงพื้นที่ (spatial) การกระจายอำนาจคือการถ่ายโอนเขตการปกครองและการตอบสนองขององค์การและเขตอำนาจในสถานที่ที่แตกต่างกันในเชิงกายภาพ หรือก็คือจากส่วนกลางไปสู่ระดับท้องถิ่น แต่ถ้าพิจารณาในเชิงสถาบันจะหมายถึงการถ่ายโอนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ และบทบาท จากตัวแทน ระดับของรัฐบาลส่วนกลางมาสู่ตัวแทนและเขตอำนาจ (jurisdiction) ที่หลากหลายหรือก็คือเปลี่ยนจากการผูกขาดบทบาทและหน้าที่ มาสู่ความเป็นพหุนิยม (Pluralism) และสหพันธรัฐ (Federalism) International IDEA (2001) มองว่าการกระจายอำนาจ (Decentralization) คือการอนุญาตให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น (local government Unit) มีอำนาจในการริเริ่ม (initiate) เงินทุน (fund) และการปฏิบัติโครงการ (implement programmes) ที่มีความหมายต่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจเกี่ยวพันกับความต้องการขยายการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล (intergovernmental relation) แต่มักถูกท้าทายโดยการยึดมั่นธรรมเนียมปฏิบัติ (entrenched practices) การได้เสียผลประโยชน์ (vested interest) ตัวแสดงที่มีอำนาจ (powerful actors) และความเฉื่อยของสถาบันที่ดำรงอยู่ (the inertia of existing institution)¹²

¹¹ วุฒิสสาร ตันไชย, (2557), การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 14 - 15.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

โดยสรุป การกระจายอำนาจมุ่งหวังต่อการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างศูนย์กลางและชายขอบหรือปรับทิศทางการบริหารระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นในทิศทางที่มุ่งการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง

1.3 การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบบประชาธิปไตย ซึ่งประเทศที่มีระบบการเมืองการปกครองตามแนวทางประชาธิปไตยจะให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพราะยิ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นเข้มแข็ง ก็ยิ่งจะเป็นฐานที่มั่นคงสำหรับการเมืองการปกครองในระดับประเทศ ทั้งนี้การกระจายอำนาจให้องค์กรท้องถิ่น เกิดจากความเชื่อที่ว่าคนในท้องถิ่นเข้าใจปัญหาของท้องถิ่นตนเองได้ดีกว่าคนนอกท้องถิ่นโดยการกระจายอำนาจมีวัตถุประสงค์ ที่สำคัญ คือ ให้อิสระและเสรีภาพแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การให้อิสระในการบริหารงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ด้วยการมอบสถานะทางกฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล¹³

สำหรับประเทศไทย การตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ต้องมีการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ให้กับท้องถิ่นไปดำเนินการนั้น กลับไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้การที่รัฐยังรวมศูนย์อำนาจไว้จนถึงปัจจุบันนี้ มีสาเหตุสำคัญมาจากการที่รัฐสามารถควบคุมอำนาจทางการเงิน การคลังไว้ที่ส่วนกลาง โดยเฉพาะอำนาจทางการเงินในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ ที่มีกรมเป็นหน่วยงานนิติบุคคล ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นหน่วยงานในการจัดตั้งค่าของงบประมาณ อำนาจการตัดสินใจเพื่อการใช้จ่ายงบประมาณ จึงมักเป็นความต้องการของผู้มีอำนาจมากกว่าความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้ชุมชน ท้องถิ่น ประชาสังคมและพลเมืองไร้พลังอำนาจ อ่อนกำลังลง และไม่สามารถจัดการปัญหาของตนเองได้ ทำให้เกิดปัญหาประชาชน ชุมชนท้องถิ่น ที่เคยรับผิดชอบต่อบ้านเมือง ได้กลายเป็นผู้คอยรับบริการจากรัฐแต่ฝ่ายเดียว ความรู้สึกเป็นเจ้าของบ้านเมืองได้ลดน้อยถอยลง เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความไม่สมดุลทางโครงสร้างอำนาจระหว่างรัฐส่วนกลางกับชุมชนท้องถิ่น

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักการต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนมาเป็นกรอบ ในการกำหนดนโยบาย โดยยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ

¹³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, (2544), การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, กรุงเทพฯ : บริษัท พี เพลส จำกัด.

1) ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยว มีเอกภาพของประเทศ มีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่น ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยรัฐต้องจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะโดยปรับลดบทบาทภารกิจและลดการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค และเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาค โดยพิจารณาในยุคศาสตร์เชิงรุกมากกว่าเชิงรับในระดับชาติได้มากขึ้นและภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้ และให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการ กำหนดมาตรฐาน และตรวจสอบติดตามประเมินผล

3) ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอิสระมากขึ้น ลดการกำกับดูแล การดำเนินการมีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ รวมทั้งร่วมตรวจสอบติดตามประเมินผล และสุดท้ายประชาชนต้องมีคุณภาพชีวิตที่ดีและทั่วถึงมากขึ้น

1.4 รูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมี หลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองของตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ไปตามขนาดของพื้นที่และประชากรของที่ต่าง ๆ โดยทั่วไปการจัดโครงสร้างรูปแบบการปกครองส่วน

ท้องถิ่น หมายถึง การออกแบบโครงสร้างรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีโครงสร้างรูปแบบอย่างไร ซึ่งจะมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ¹⁴ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับหลักการหลายประการ ดังต่อไปนี้

1.4.1 จัดโครงสร้างตามรูปแบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งโดยทั่วไปการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นหลัก ๆ จะคล้ายกับระบบรัฐสภา กล่าวคือ มีการแยกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายสภาท้องถิ่น และฝ่ายบริหาร

1.4.2 การจัดโครงสร้างรูปแบบตามสภาพพื้นที่และลักษณะชุมชน เป็นการจัดรูปแบบโดยคำนึงถึงสภาพของพื้นที่และลักษณะชุมชนประกอบกัน เช่น พื้นที่ชนบทและชุมชนเมือง

1.4.3 การจัดโครงสร้างรูปแบบตามนโยบายรัฐบาลในหลาย ๆ ประเทศถือว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนย่อยของรัฐ ดังนั้น จึงเป็นสิทธิของรัฐที่จะปรับเปลี่ยนได้ตามที่รัฐเห็นสมควร นอกจากนี้ยังมีการแบ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน มี 2 รูปแบบ คือ

1) รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป ได้แก่

1.1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น ผู้กำกับดูแล

1.2) เทศบาล มีโครงสร้างการบริหาร คือสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแล

1.3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล

2) รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีฐานะเป็นทบวงทางการเมือง และนิติบุคคลโดยในประเทศไทยมีอยู่ 2 แห่งคือ

2.1) กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต

2.2) เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยา

¹⁴ วุฒิสาร ตันไชย, (2543). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : คลังวิชา), หน้า 103.

จะเห็นได้ว่า การกำหนดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามการจัดโครงสร้างซึ่งมีตามรูปแบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีฝ่ายสภาท้องถิ่น และฝ่ายบริหาร ตามสภาพพื้นที่และลักษณะชุมชนเป็นการจัดรูปแบบโดยคำนึงถึงสภาพของพื้นที่ และตามนโยบายรัฐบาลในหลาย ๆ ประเทศถือว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนย่อยของรัฐ ในส่วนของประเทศไทยได้แบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั่วไป และรูปแบบการปกครองท้องถิ่นพิเศษ

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับภาพรวมของรูปแบบการปกครอง ท้องถิ่นไทย อันประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา โดยเทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีความเป็นชุมชนเมือง เทศบาลจึงมีลักษณะการทำงานใกล้ชิดกับประชาชนและมีประเด็นต่าง ๆ ไว้ 5 ประเด็น¹⁵ ดังต่อไปนี้

1) เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยองค์กรแรก มีประวัติความเป็นมาจากพระราชดำริของล้นเกล้าฯ รัชกาลที่ 5 ซึ่งทรงรับทราบจากพวกชาวต่างประเทศที่มักจะติเตียนว่าพระนครยังสกปรกและไม่มีถนนหนทาง จึงมีผู้กราบทูลให้จัด “มุขินิโปล” แต่ทรงโปรดให้เริ่มต้นที่ “สุขาภิบาล” ก่อน เพื่อให้ทั้งฝ่ายราชการและฝ่ายประชาชนค่อย ๆ เรียนรู้การปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นของใหม่ จากนั้นก็มีวิวัฒนาการเรื่อยมาผ่านรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 (ทรงทดลองระบบเทศบาลในเมืองจำลอง “ดุสิตธานี”) และรัชกาลที่ 7 (ทรงเตรียมร่างกฎหมายจัดตั้งเทศบาล) จนมาประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เมื่อหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง กฎหมายฉบับนี้ มีการปรับปรุงแก้ไขมาจนบัดนี้ถึงฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2552)

2) เทศบาลเป็นท้องถิ่นไทยรูปแบบเดียวที่แบ่งออกเป็น 3 ขนาด หรือ 3 ประเภท การจัดตั้งเทศบาล เป็นไปตามจำนวนและความหนาแน่นของประชากร เศรษฐกิจ และศักยภาพ ของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยมี 3 ประเภท (สามารถเปลี่ยนแปลง ยุบ ควบรวม หรือเลื่อนขึ้นลงได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด) ปัจจุบันมีเทศบาลตำบล 2,247 แห่ง เทศบาลเมือง 195 แห่ง และ เทศบาลนคร 30 แห่ง ภาพรวมการใช้จ่ายงบประมาณของเทศบาลทั่วประเทศในปัจจุบันน่าจะต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนหนึ่งหมื่นสองพันล้านบาท

3) เทศบาลเป็นที่มาของการให้ประชาชนเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรง เดิมการเลือกผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เป็นการเลือกตั้งทางอ้อม กล่าวคือ

¹⁵ พงศ์โพยม วาศภูติ ออนไลน์, (2564), เว็บไซต์วิจารณ์นโยบายสาธารณะ, แหล่งที่มา : <https://www.thaipost.net> สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2566.

หลังจากเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้ว สภาดังกล่าวต้องลงมติเลือกตัวนายกองค์รปกครองท้องถิ่น จากสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น เป็นการเลียนแบบระบบรัฐสภา (Parliamentary System) เช่นที่เป็นอยู่ในระดับชาติ แต่ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวของเทศบาล มักจะเกิดความวุ่นวายระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา เช่น การซื้อตัวให้ย้ายข้าง การตีรวนเมื่อข้อบัญญัติงบประมาณเข้าสภา ฯลฯ ทำให้รัฐบาลได้เสนอแก้ไขกฎหมายแยกการเลือกตั้งผู้บริหารกับสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้เป็นการเลือกตั้งโดยตรงทั้งคู่ พร้อมทั้งวางหลักป้องกันปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวไว้

4) ปัญหาขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาล ปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไทยมีสารพัดแต่กล่าวเฉพาะเรื่องใหญ่ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล คือ (1) การกระจายอำนาจ การถ่ายโอนภารกิจบทบาทหน้าที่ที่น้อยเกินไปและซ้ำซ้อนกับกระทรวง กรม จังหวัด และอำเภอ (2) ความซ้ำซ้อนของภารกิจและพื้นที่ที่บ่งค้การบริหารส่วนจังหวัด (3) รายได้ไม่เพียงพอต่อการบริหารการพัฒนาพื้นที่ และการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน เนื่องจากปัญหาการแบ่งรายได้ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น (4) การควบคุมกำกับดูแลจากส่วนกลางและภูมิภาค มีมากและไม่สู้จะมีมาตรฐาน ในขณะที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องนี้ก็ดูจะน้อยเกินไป

5) แนวโน้มในอนาคตที่ควรจะเป็น (1) ให้เทศบาล (Municipality) เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นหลัก โดยกำหนดภารกิจ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ให้หลากหลาย มีความยืดหยุ่น เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ (2) ปรับปรุงการเงินการคลังท้องถิ่น ให้เทศบาลมีรายได้เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่โดยการกำหนดประเภทภาษีท้องถิ่นเสียใหม่ การแบ่งรายได้จากภาษีของรัฐเพิ่มเติม การจัดสรรเงินระหว่างท้องถิ่น รูปแบบอื่นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งจัดเงินอุดหนุนประเภทให้คิดเองทำเองเป็นก้อน (Lump Sum) ให้มากกว่าเดิม (3) ส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวกันเป็นองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เพื่อการพัฒนาและให้บริการแก่ประชาชนได้ดียิ่งขึ้น เช่น การควมรวมระหว่างเทศบาลขนาดเล็กกับเทศบาลขนาดเล็ก หรือกับเทศบาล ขนาดใหญ่กว่า รวมทั้งการควมรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบล หรือการควมรวมระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยกันเพื่อยกฐานะเป็นเทศบาลระดับตำบลหรือเมือง (4) สร้างเวทีและเครื่องมือเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่สามารถควมคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของเทศบาลได้มากยิ่งขึ้น เช่น เวทีพลเมือง สภาประชาชน ฯลฯ ให้เกิดความรู้สึกว่าการปกครองท้องถิ่นเป็น “ของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” อย่างแท้จริง ตามปรัชญาของการปกครองตนเองอย่างี่ควรจะเป็น

1.5 การจัดทำบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะเป็นทฤษฎีพื้นฐานของกฎหมายปกครอง เพราะบริการสาธารณะที่รัฐจะต้องจัดให้ประชาชนเป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐในปัจจุบัน และเป็นเหตุผลของอำนาจรัฐ

ที่รัฐมีอยู่ด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ เกิดขึ้นก่อน และเป็นเหตุให้รัฐ องค์กรของรัฐ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิเศษหลายประการซึ่งปัจเจกชนไม่มีคำว่า “การบริการสาธารณะ” จึงมักจะถูกนำไปใช้อ้างอย่างกว้างขวางทั้งในต้วบทกฎหมาย เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนิติกรรมทางปกครอง สัญญาทางปกครอง ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การบริหารราชการสาธาณสมบัติของแผ่นดิน ฯลฯ หรือบางครั้งถูกนำไปใช้อ้างในสุนทรพจน์ทางการเมือง หรือตามหน้าหนังสือพิมพ์ เพื่อให้ต้วบทกฎหมายนั้น หรือคำกล่าวของผู้บริหารนั้น ๆ ดูมีน้ำหนัก มีเหตุผล น่าเชื่อถือ บางครั้งคำว่าบริการสาธารณะอาจจะใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันไป เช่น เพื่อประโยชน์ส่วนรวม การกระทำเพื่อสาธาณประโยชน์ หรือการกระทำเพื่อประชาชนโดยส่วนรวมก็ได้

ดังนั้น เมื่อรัฐได้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ทฤษฎีนี้จึงมีความสำคัญที่ท้องถิ่นต้องนำมาใช้และปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

1.5.1 การบริการสาธารณะ (Public Service)

การบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยมีหลักกฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นโดยศาลปกครองสำหรับคุ้มครองบริการสาธารณะ 3 ประการ ซึ่งเรียกว่า หลักกฎหมายพื้นฐานของบริการสาธารณะ คือ¹⁶

ประการที่ 1 หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ (Continuite de Service Public)

ประการที่ 2 หลักความเปลี่ยนแปลงของบริการสาธารณะให้ทันความต้องการ ของมหาชนอยู่เสมอ (Adaptation de Service Public)

ประการที่ 3 หลักความเสมอภาคที่ต่อกรบริการสาธารณะ

ดังนั้น บริการสาธารณะจึงต้องทำอย่างต่อเนื่องเปลี่ยนแปลงให้ทันต่อความต้องการของประชาชนตลอดเวลาและต้องเสมอภาค จากหลักดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้โดยเฉพาะ

¹⁶ ฎริชญา วัฒนรุ่ง, หลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 401 - 402.

1.5.2 หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ

หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมี 3 ประการ คือ

1) บริการสาธารณะต้องดำเนินการอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องหลักเกณฑ์นี้หมายความว่า รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา และหลักเกณฑ์นี้มีได้ใช้เฉพาะกับบริการสาธารณะรัฐที่จัดทำโดยรัฐเองเท่านั้น แต่ยังไม่รวมถึงการที่เอกชนผู้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้จัดทำบริการสาธารณะแทนไม่ว่าจะเป็น การมอบอำนาจโดยผลของกฎหมายหรือโดยสัญญาก็ตาม และหากเอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะดำเนินกิจการบริการสาธารณะไปอย่างไม่สม่ำเสมอหรือไม่ต่อเนื่องเอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นก็ต้องถูกลงโทษตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขของกฎหมายหรือสัญญาเช่นกัน ส่วนเอกชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐจัดการแก้ไขบริการสาธารณะที่ขัดข้องนั้น เพื่อให้ดำเนินไปตามปกติได้เพราะรัฐย่อมต้องรับผิดชอบในส่วนนี้¹⁷

2) บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นต้องให้เอกชนมีสิทธิได้รับประโยชน์โดยเท่าเทียมตามสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ ซึ่งบริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจทางกฎหมายประชาชนจึงต้องมีสิทธิและโอกาสได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะหรือเข้าสู่บริการสาธารณะหรือเข้าสู่บริการสาธารณะหรือเข้าสู่บริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกันและรัฐจะจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดโดยเฉพาะไม่ได้¹⁸

3) การจัดทำบริการสาธารณะจะต้องปรับให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนตลอดเวลา และฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขปรับปรุงบริการสาธารณะได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลใด เพราะรัฐมีอำนาจตามกฎหมายที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ฝ่ายเดียวเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนอยู่ตลอดเวลาโดยในการปรับปรุงบริการสาธารณะของรัฐนั้นจะต้องทำโดยคำนึงถึงความจำเป็นในการรักษาประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอ และจะต้องปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนโดยการแก้ไขปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวต้องทำโดยกฎหมายหรือมีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ และแม้ว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งก็ตาม บุคคลนั้นจะอ้างสิทธิประโยชน์ที่เคยได้รับจากบริการสาธารณะมาขัดขวางการเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะโดยกฎหมายไม่ได้

¹⁷ วันเพ็ญ ส่งเสริมทรัพย์, “การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 7 - 8.

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 30

1.5.3 ผู้จัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่รัฐหรือฝ่ายปกครองต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ และเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนตามหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ หลักความเปลี่ยนแปลงของบริการสาธารณะให้ทันความต้องการของมหาชนอยู่เสมอ และหลักความเสมอภาคที่มีต่อการบริการสาธารณะ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชน โดยภารกิจของรัฐที่เป็นบริการสาธารณะแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ ภารกิจพื้นฐานและภารกิจลำดับรอง¹⁹

ภารกิจพื้นฐาน (Primary Function) ได้แก่ การป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทและยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นและหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศนั้นเอง โดยความมั่นคงปลอดภัยนี้มีอยู่ด้วยกันสองลักษณะ คือ ความมั่นคงปลอดภัยในชุมชนและความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกชุมชน

ภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) ได้แก่ การส่งเสริมสวัสดิภาพตลอดจนการกระจายความมั่นคงของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม รัฐส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎร ทั้งในทางกายภาพและจิตใจ รัฐประกันเงื่อนไขแห่งการครองชีพขั้นต่ำของราษฎรทุกคน เช่น ให้บริการการศึกษา การรักษาพยาบาล การขนส่งคมนาคม การพักผ่อนหย่อนใจ ส่งเสริมการเล่นกีฬาเพื่อให้ราษฎรมีสุภาพแข็งแรง ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ประกันการว่างงาน คุ้มครองการบริโภคของราษฎร เป็นต้น

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่ บริการสาธารณะที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

1) เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นที่สามารถแยกออกหรือมีลักษณะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น เช่น การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดการศึกษาขั้นต้น การจัดทำน้ำเสียในชุมชน การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

¹⁹ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529) หน้า 5 - 6.

2) เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น อันได้แก่ การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของคนในท้องถิ่น เช่น การฃาปนกิจ การจัดให้มีน้ำสะอาด ไฟฟ้า การดูแลที่สาธารณะในเขตท้องถิ่น เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเทศบาล มีบทบาทจากการกระจายอำนาจลักษณะปกครองตนเองให้ควบคุมดูแลท้องถิ่นตนการจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นหน้าที่ของเทศบาลในการจัดการของเสียต่าง ๆ ให้เป็นระบบ

2. แนวคิดการจัดการของเสีย

ปัจจุบัน มีปริมาณของเสียสะสมตกค้างเป็นจำนวนมาก หากมีการจัดการของเสียอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น มีการนำของเสียกลับมาใช้เป็นประโยชน์หรือแปรรูปเป็นพลังงาน ย่อมเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่ม ลดปริมาณการเกิดของเสีย และส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ไม่มีการจัดการของเสียให้เหมาะสม ของเสียจะกลายเป็นมลพิษ ส่งผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก แนวคิดพื้นฐานและหลักการเกี่ยวกับการจัดการของเสียและการจัดการของเสียจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ โดยแนวคิดพื้นฐานและหลักการเกี่ยวกับของเสียและการจัดการของเสียประกอบด้วย 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่ง คือ นิยามและการจำแนกประเภทของเสีย ส่วนที่สอง คือ หลักการในการจัดการของเสีย

2.1 นิยามและการจำแนกประเภทของเสีย (Definition and Classification of Waste)

ปัจจุบัน มีคำที่สื่อความหมายถึงคำว่า “ของเสีย” มากมาย เช่น ของเสีย ขยะมูลฝอย มูลฝอย วัตถุอันตราย สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ใช้แล้ว มลพิษ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แต่ละคำมีความหมายใกล้เคียงกัน บางมีความหมายเหมือนกัน บางก็ต่างต่างกัน ในกรณีนี้ ต่อไปจะได้อธิบายถึงความหมายของของเสียในบริบทต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจยิ่งขึ้น²⁰ ดังนี้

2.1.1 ความหมายของของเสียในบริบทต่าง ๆ (Definition of Waste)

ก. “ของเสีย” ตามนิยามของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมายถึง ขยะ สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสารหรือวัตถุอันตรายอื่น

²⁰ ัญญา ตนายะพงศ์, กฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 8 - 12.

ใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกากตะกอนหรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้นที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ

ข. อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายและการกำจัดของเสียอันตรายข้ามแดน ได้กำหนดนิยามของของเสีย (Waste) ไว้ว่า ของเสีย คือ วัตถุซึ่งถูกทิ้งหรือมีเจตนาจะถูกทิ้งหรือต้องการจะทิ้ง ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ การกำหนดนิยามของของเสียดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าอนุสัญญานี้มุ่งควบคุมของเสียอันตรายโดยเฉพาะ ไม่ได้รวมถึงของเสียอื่น ๆ เช่น ของเสียทั่วไปจากชุมชน

ค. แผนกสถิติแห่งสหประชาชาติ ได้กำหนดนิยามของเสีย (Waste) ไว้ว่า ของเสีย คือ วัตถุที่ไม่ต้องการแล้ว กล่าวคือ ผู้ก่อกำเนิดผลิตภัณฑ์นั้นไม่ใช่ผลิตภัณฑ์ ไม่แปรรูป ตลอดจนไม่บริโภคผลิตภัณฑ์ดังกล่าวอีกต่อไป โดยผู้นั้นต้องการกำจัดเสียให้หมดสิ้นไป ทั้งนี้ วัตถุที่เป็นของเสียมิใช่วัตถุดิบขั้นต้น กระบวนการต่าง ๆ ระหว่างการผลิต การกำจัดของเสียขั้นกลางและขั้นสุดท้ายของวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ การบริโภคผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้าย หรือกิจกรรมอื่นของมนุษย์ โดยไม่รวมถึงการนำของเสียดังกล่าวนั้นกลับมาใช้ประโยชน์

ง. องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ได้กำหนดนิยามของของเสียตามหมวดหมู่ของของเสียที่พบบ่อย ๆ ดังนี้

1) ของเสียชุมชน (Municipal waste) คือ ของเสียที่ถูกเก็บและบำบัด ณ เทศบาลหรือชุมชนขนาดเล็ก ของเสียชุมชนในที่นี้ รวมทั้งของเสียจากครัวเรือน ไม่ว่าจะขนาดใด คล้ายคลึงกับของเสียจากการค้าและพาณิชย์ ของเสียจากอาคาร และธุรกิจขนาดเล็ก ของเสียจากสนามหญ้า ของเสียจากการกวาดถนน เศษวัสดุหรือบรรจุภัณฑ์ ทั้งนี้ ของเสียชุมชนไม่รวมถึงสิ่งปฏิกูล การบำบัด การรื้อถอนสิ่งก่อสร้างจากชุมชน

2) ของเสียอันตราย (Hazardous waste) คือ ของเสียซึ่งโดยหลักกำเนิดขึ้นจากกิจกรรมในกระบวนการอุตสาหกรรม โดยเฉพาะรูปแบบกระบวนการผลิต ของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมย่อมส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากไม่สามารถจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น ส่งผลเป็นลูกโซ่ไปถึงการปนเปื้อนสารพิษ ในดิน น้ำ และอากาศ อีกด้วย

3) ของเสียนิวเคลียร์ หรือของเสียจากกัมมันตภาพรังสี (Nuclear/radioactive waste) คือ ของเสียซึ่งถือกำเนิดขึ้นได้หลากหลายตามวงจรเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ เช่น จากโรงงานถลุงแร่ ยูเรเนียม จากกระบวนการเติมเชื้อเพลิง จากปฏิกิริยาตอบสนอง จากกระบวนการใช้เชื้อเพลิง อีกครั้งหนึ่ง

นอกจากนั้น ยังมีคำอื่น ๆ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับคำว่า “ของเสีย” ได้แก่คำว่า “ขยะ” และ “มูลฝอย” โดยคำว่า “ขยะ” เป็นคำสามัญ ปรากฏความหมายในพจนานุกรม ขณะที่ “มูลฝอย” เป็นคำสามัญตามพจนานุกรมและปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และกฎหมายว่าด้วยการรักษาความเป็นระเบียบ และความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

จ. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายไว้ว่า “ขยะ หมายถึง หยากเยื่อ, มูลฝอย”

ฉ. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายไว้ว่า “มูลฝอย หมายถึง เศษสิ่งของที่ทิ้งแล้ว, หยากเยื่อ”

ทั้งนี้ คำว่า “ขยะ” และ “มูลฝอย” จะเห็นได้ว่า มีความหมายใกล้เคียงกันมาก และบางครั้งประชาชนเรียกติดปากเป็น คำว่า “ขยะมูลฝอย” ในลักษณะคำสร้อยก็ปรากฏอยู่เช่นเดียวกัน

ช. “มูลฝอย” ตามคำนิยามของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ชากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงขยะมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน

ซ. “มูลฝอย” ตามคำนิยามของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ หรือชากสัตว์ รวมตลอดถึง สิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น

จะเห็นได้ว่า คำว่า “ขยะ” “มูลฝอย” “ขยะมูลฝอย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานและตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองของไทย ล้วนหมายความรวมถึงของเสียที่มีแหล่งที่มาจากรถเรือนหรือชุมชน ตรงกับคำภาษาอังกฤษ ที่ว่า “Municipal Waste” ตามที่องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) กำหนด นอกจากนี้ เมื่อพิจารณานิยามของคำว่า “ของเสีย” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะพบว่า มีความหมาย

ครอบคลุมถึงขยะ มูลฝอย ขยะมูลฝอย ไม่ว่าจะเป็นของเสียชุมชน ของเสียอันตราย ของเสียนิวเคลียร์ โดยของเสียที่ว่านั้มีสถานะเป็นของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซก็ได้ ของเสียตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงเป็นคำที่มีความหมายกว้างกว่าของเสียในบริบทอื่น ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น โดยสรุป เมื่อพิจารณานิยาม “ของเสีย” ที่กำหนดไว้ตามข้อ ก. ถึง ข. จะเห็นว่า ของเสียเป็นประเด็นที่ซับซ้อนและเป็นอวัธย แล้วแต่มุมมองของแต่ละบุคคล จึงมีวิธีการกำหนดประเภทของของเสียได้มากมาย เช่น การพิจารณาประเภทของเสียจากมุมมองของประชาชน นักวิชาการ นักธุรกิจ นักการเมือง หรือนักเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมย่อมแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการจัดการจัดประเภทของเสียนั่นเอง การกำหนดนิยามและการจัดการประเภทของของเสียจึงเป็นประเด็นที่ท้าทายและละเอียดอ่อนมาก

2.1.2 การจำแนกประเภทของเสีย (Classification of Waste)

การจำแนกประเภทของของเสียมีหลายรูปแบบ เช่น การจำแนกประเภทของเสียจากแหล่งที่มา จากส่วนประกอบของของเสีย จากความมีพิษ ตลอดจนจากการจัดการของเสีย ซึ่งอธิบายได้ดังต่อไปนี้

ก. การจำแนกประเภทของของเสียตามแหล่งที่มา (Origin perspective) หมายถึง การพิจารณาจากแหล่งที่มาของกิจกรรมที่ก่อให้เกิดของเสีย ของเสียเมื่อถูกสกัดออกมาจากกระบวนการในแหล่งที่มาใด ถือว่าเป็นของเสียในแหล่งที่มานั้น เช่น ขยะติดเชื้อจากโรงพยาบาล กากอุตสาหกรรมจากโรงงานอุตสาหกรรม กากตะกอนของเสียและยาฆ่าแมลงจากกิจกรรมทางการเกษตร เป็นต้น

ข. การจำแนกประเภทของของเสียตามส่วนประกอบ (Composition perspective) ในที่นี้หมายถึง การจำแนกประเภทของของเสียจากส่วนประกอบของเสีย นั้น เช่น หลอดไฟที่ไม่ใช้แล้ว ประกอบด้วย เศษแก้ว เศษโลหะ ตะกั่ว เป็นต้น

ค. การจำแนกประเภทของของเสียจากควมมีพิษหรือตามพิษที่ปนเปื้อนอันส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและมนุษย์ (Toxicity perspective) แบ่งประเภทของของเสียย่อยได้อีก 2 ประเภท คือ

(1) ของเสียอันตราย (Hazardous Waste) ซึ่งเป็นของเสียที่มีสารพิษ หรือเป็นของเสียที่ทำให้เกิดการติดเชื้อได้ เช่น ยาฆ่าแมลง กากกัมมันตภาพรังสี ของเสียติดเชื้อจากโรงพยาบาล เป็นต้น

(2) ของเสียไม่อันตราย (Non-Hazardous Waste) เช่น เศษกระดาษ เศษไม้ ซึ่งสามารถติดไฟได้ เป็นต้น

ง. การการจำแนกประเภทของของเสียตามกลไกการจัดการ (Waste Management Perspective) โดยเป็นการมองว่าของเสีย คือ สิ่งที่ไม่ต้องการแล้วตามวงจรหรือตามวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ เช่น ของเสียจากครัวเรือน เศษจากการเผาไหม้ในครัวเรือน เป็นต้น²¹

2.2 หลักการจัดการของเสีย

หลักการในการจัดการของเสียในหัวข้อนี้ จะอธิบายถึงการจัดการของเสียทั้งในมิติของสิ่งแวดล้อม และกฎหมายมหาชน ประกอบด้วย ส่วนที่หนึ่ง แนวคิดพื้นฐานในการจัดการของเสีย ส่วนที่สอง การจัดการของเสียต้นทาง ส่วนที่สาม การจัดการของเสียปลายทาง ส่วนที่สี่การจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะนำไปสู่แนวทางในการแก้ไขปัญหาการจัดการของเสียของประเทศไทยในปัจจุบัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.2.1 แนวคิดพื้นฐานในการจัดการของเสีย

ในหัวข้อนี้จะได้อธิบายถึงแนวคิดพื้นฐานที่จะนำไปสู่การจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน ประกอบด้วย หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน มีรายละเอียดดังนี้

1) การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

หลังจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมีการปฏิวัติอุตสาหกรรม เศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ เจริญรุ่งเรือง เทคโนโลยีและอุตสาหกรรมเติบโตรวดเร็ว การผลิตและการบริโภคเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทรัพยากรถูกนำมาใช้มากขึ้น เมื่อความต้องการพัฒนาทางเศรษฐกิจมีอยู่อย่างไม่จำกัด ขณะที่ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญตามมาสามประการ ประการแรก คือ ทรัพยากรลดน้อยลง ประการที่สอง การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร อันเป็นตัวเร่งปฏิกิริยาให้เกิดการใช้ทรัพยากรสูงขึ้น ไม่เพียงเท่านั้นความเจริญทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยียังส่งผลให้เกิดการผลิตและการบริโภคที่สูงขึ้น ประการสุดท้าย เกิดการปล่อยของเสียเพื่อสนองตอบการผลิตและการบริโภคที่เพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ระบบนิเวศเสียสมดุล เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติมีสมดุลของตัวเอง เมื่อมนุษย์นำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้มากจนเกินจุดที่ธรรมชาติจะสร้างสมดุลให้ตนเองได้เกิดวิกฤตการณ์มลพิษทางน้ำ อากาศ และส่งผลให้เกิดปริมาณของเสียเพิ่มมากขึ้น ปัจจัยทั้งสามประการที่กล่าวมารวมทั้งปัญหา

²¹ ญัตติฯ ตนายะพงศ์, กฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 12 - 16.

การขาดแคลนทรัพยากร ปัญหาการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ตลอดจนปัญหามลภาวะทางสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้เกิดการพัฒนาอย่างขาดสมดุล

คำว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) รายงานการศึกษาโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของโลก (World Commission on the Environment and Development) เรื่อง Our Common Future ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “การพัฒนาที่สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ในยุคปัจจุบัน โดยไม่ทำลายหรือขัดขวางความสามารถและสิทธิในการได้รับสิ่งที่ตอบสนองต่อความจำเป็นของมนุษย์ในรุ่นต่อ ๆ ไป” (The development that meets the needs of the present without compromising the ability of the future generations meet their own needs) อาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ โดยใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างชาญฉลาด มีการบำรุงรักษาและใช้ในอัตราที่จะก่อให้เกิดการทดแทนได้ทันอย่างต่อเนื่อง เพื่อจะได้มีใช้ต่อไปในอนาคตนั่นเอง²²

วัตถุประสงค์ของความยั่งยืนแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ คือ

- 1) ทางด้านเศรษฐกิจ ความยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชากรได้ ต้องสามารถจัดความยากจน ลดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม
- 2) ทางด้านสังคม ความยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางประชากรที่สอดคล้อง และสมดุลกับการเปลี่ยนแปลงของศักยภาพการผลิตทางระบบนิเวศ
- 3) ทางด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ต้องมีรูปแบบการใช้ทรัพยากรที่มีการบำรุงรักษาและมีอัตราการใช้ทรัพยากรที่อยู่ในขอบเขตการอำนวยให้ทรัพยากรที่ใช้นั้นกลับสู่สภาพปกติได้ การใช้ทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดสิ้นไป จะต้องมีการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ ชะลอการใช้ และพัฒนาเทคโนโลยีในการหาทรัพยากรอื่นมาใช้แทน

เพื่ออธิบายถึงความสำคัญของหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนที่มีต่อการจัดการของเสีย ต่อไปนี้จะกล่าวถึงประเด็นดังต่อไปนี้ ประการแรก การพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนกับปริมาณของเสียที่เพิ่มสูงขึ้น และประการที่สอง ความหมายของหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

²² ชัชพล ทรงสุนทรวงศ์, มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 117.

1) การพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนกับปริมาณของเสียที่เพิ่มสูงขึ้น

การพัฒนาทางเศรษฐกิจก่อให้เกิดผลดีในทางการค้า การลงทุน เศรษฐกิจ อุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อย่างไรก็ตาม การพัฒนาดังกล่าวก่อให้เกิดข้อจำกัด คือ ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมและปัญหามลภาวะในสิ่งแวดล้อมตามมา ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียวจึงไม่ก่อให้เกิดความยั่งยืน เนื่องจากปัญหาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมย่อมส่งผลให้การพัฒนาดังกล่าวถึงจุดวิกฤต อย่างไรก็ตาม การพัฒนาอย่างขาดสมดุลก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนทรัพยากร ปัญหาการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ตลอดจนปัญหามลภาวะทางสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ เกิดเกิดปัญหาของการผลาญทรัพยากรมาใช้ในการผลิต นอกจากนั้นยังปล่อยของเสียจากกระบวนการผลิต เกิดมลพิษทางน้ำ อากาศ เกิดเป็นของเสียที่ไม่มีใครต้องการ ซึ่งเป็นปัญหาล้างแ้วลอม ทั้งนี้ จำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นย่อมทำให้การระบายของเสียยิ่งเพิ่มสูงขึ้น จำนวนประชากรจึงเหมือนเป็นตัวเร่งปฏิกิริยาให้ปัญหาทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น²³

การพัฒนาที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ซึ่งส่งผลให้อุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีเจริญเติบโต อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ที่ทำให้เกิดการพัฒนาดังกล่าวทางเศรษฐกิจ คือ ทรัพยากรธรรมชาติ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวจำนวนมากเพื่อตอบสนองต่อการผลิต นอกจากเป็นการผลาญทรัพยากรแล้ว การผลิตและการบริโภคที่เพิ่มขึ้นนั้นยังปล่อยมลพิษออกมาในรูปแบบของเสียอีกด้วย ทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น คือ การพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน

2) ความหมายของหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

ในสถานการณ์ที่ทั่วโลกต่างตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มาจากการพัฒนาที่ขาดความสมดุลทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม จึงนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีผู้ที่ให้คำนิยามของคำว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ไว้พอสังเขปดังต่อไปนี้

Walter Corson ได้ให้ความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนและสังคมที่ยั่งยืน ปรากฏในหนังสือ Global Ecology Handbook การพัฒนาที่ยั่งยืน คือ นโยบายที่สนองความต้องการของประชาชนในปัจจุบัน โดยไม่ต้องทำลายทรัพยากรซึ่งจะเป็นที่ต้องการในอนาคต โดยในหนังสือดังกล่าวปรากฏคำว่า “สังคมที่ยั่งยืน” คือ สังคมที่ตอบสนองความต้องการของตัวเองได้ โดยไม่ทำให้สัตว์จำพวกอื่นและประชาชนรุ่นต่อ ๆ ไป ในอนาคตต้องประนีประนอมยอมลดความต้องการของเขา จึงกล่าว

²³ พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต), การพัฒนาที่ยั่งยืน, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโกลบอลคิมทง. 2556), หน้า 38.

ได้ว่า การพัฒนาแบบยั่งยืนเพื่อสร้างสังคมที่ยั่งยืน ดังนั้น สังคมจึงเป็นเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน²⁴

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน คือ การพัฒนาที่ให้ความเจริญทางเศรษฐกิจอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมหรือกล่าวอย่างง่ายคือ การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สิ่งแวดล้อมยอมรับไหว หรือการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ควบคู่ไปกับสิ่งแวดล้อม “การแต่งงานกันระหว่างเศรษฐกิจ (Economy) กับนิเวศวิทยา (Ecology)”²⁵

การพัฒนาที่ยั่งยืนมีผู้ให้นิยามไว้หลากหลาย สิ่งที่เป็นจุดร่วม คือ ความสมดุลระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและสังคมอีกนัยหนึ่ง การพัฒนาที่ยั่งยืน คือ การประสานให้ 3 องค์ประกอบ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ประสานเกื้อกูลกันและให้เกิดการบูรณาการแบบองค์รวม

2) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะได้วิเคราะห์ไว้ว่า ประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะผลักดันให้การปกครองคงความเป็นประชาธิปไตย ดังนั้นแนวคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเกิดขึ้นภายใต้หลักการที่ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนสมควรที่จะเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (Authentic Participation) ของประชาชนที่ถือว่าเป็นสิทธิโดยชอบธรรมที่ประชาชนพึงได้รับโดยมีหน่วยงาน ของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่จะต้องสร้างกลไกในการรองรับสิทธินี้ของประชาชน แนวความคิดนี้ในทางรัฐศาสตร์เริ่มมาจากการปกครองตนเอง (Self Government) เพื่อให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม²⁶

จากการวิจัยของ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะได้แสดงลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในอดีตเป็น 2 ระดับ คือ

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ เป็นทัศนคติที่มองมาจากเบื้องบนหรือมาจากรัฐบาล (Top – down Approach) กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกิจกรรมที่

²⁴ วณัฎฐา ตนายะพงศ์, กฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 19.

²⁵ พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต), การพัฒนาอย่างยั่งยืน, หน้า 62.

²⁶ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคนอื่น ๆ, รายงานผลงานวิจัย ตุลาการหมู่บ้าน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 53 – 55.

รัฐเป็นผู้นำ คือ เป็นผู้ชักชวน การสั่ง การขอความร่วมมือ ฯลฯ โดยรัฐบาลจะกำหนดนโยบาย กำหนด ยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีการจัดสรร ควบคุมการใช้ทรัพยากรและสิ่งต่าง ๆ

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกิดจากความต้องการของประชาชนเอง และประชาชนสมัครใจที่จะดำเนินกิจกรรมโดยมีรัฐคอยช่วยเหลือ (Bottom – up Approach)

แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน 2 ระดับข้างต้น มีลักษณะการนำไปใช้ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในการพัฒนาพื้นที่ชนบทยากจนบางโครงการ รัฐบาลจะเป็นผู้สนับสนุนโครงการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งโครงการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นนั้น จะมีประโยชน์มากที่สุดแก่ท้องถิ่นนั้น ๆ ก็ต่อเมื่อตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ดังเช่น ในการพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529) ก็ได้วางหลักการสำคัญไว้ประการหนึ่ง คือ โครงการนั้นต้องเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ โดยควรเริ่มตั้งแต่เป็นผู้วิเคราะห์ปัญหา และเลือกโครงการที่แก้ปัญหาในชุมชนของตนเองตลอดจนเข้าร่วมบริหารโครงการและดำเนินการต่อเนื่องได้หลังจากเจ้าหน้าที่ของรัฐถอนตัวออกไปแล้ว การมีส่วนร่วมแบบนี้เป็นการมีส่วนร่วมแบบหลัง คือ การมีส่วนร่วมในระดับสูง (Bottom – up Approach) ส่วนการมีส่วนร่วมในระดับแรก คือ การมีส่วนร่วมในระดับต่ำ (Top – down Approach) ซึ่งเริ่มจากเบื้องบนนั้นจะถูกนำมาใช้กับแผนงานหรือโครงการที่มาจากส่วนกลาง ซึ่งไม่อาจจะใช้แนวความคิดการมีส่วนร่วมระดับสูงมาใช้ได้ ตัวอย่างเช่น การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาซึ่งคิดริเริ่มมาจากรัฐบาล

ดังนั้น การที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการใด ๆ ได้นั้น รัฐบาลจะต้องมีการตัดสินใจที่ชัดเจนและกำหนดระดับการมีส่วนร่วมไว้ อย่างไรก็ตามการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องใดที่จะมีผลกระทบต่อตัวประชาชนเองนั้นย่อมทำให้ประชาชนอาจเกิดความหวาดกลัวต่อผลที่จะเกิดขึ้นก็ได้ ประกอบกับประชาชนอาจขาดความรู้ความเข้าใจอย่างถูกต้องแท้จริงเหล่านี้ อาจก่อให้เกิดการตัดสินใจของประชาชนเกิดความผิดพลาดและเกิดผลเสียได้ ดังนั้น เพื่อให้มีส่วนร่วมของประชาชนเกิดประโยชน์ จึงควรประกอบด้วยลักษณะต่าง ๆ 4 รูปแบบที่ซ้อนกัน ได้แก่ การตัดสินใจร่วมกัน (Shared Decision Making) การเจรจาต่อรอง (Negotiation) การปรึกษาหารือ (Consultation) และการให้ข่าวสารข้อมูล (Giving Information)

การให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการหรือโครงการใด บางครั้งมีความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายรองรับที่จะเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิใน

การเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับใดได้บ้างนั้น จากตำราของ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ ได้จำแนกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 6 ระดับ²⁷ คือ

1) ระดับที่ 1 ร่วมรับรู้ หมายถึง ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการใด ๆ ที่เป็นทั้งระดับความคิดริเริ่มนโยบาย และการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยอมเปิดเผยให้แก่ประชาชนได้รู้

2) ระดับที่ 2 ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น หมายถึง ความคิดริเริ่ม นโยบาย และการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมรับรู้ ตามระดับที่ 1 นั้น ประชาชนมีสิทธิเข้ามีส่วนร่วมคิดหรือร่วมแสดงความคิดเห็นต่อสิ่งเหล่านี้ ในฐานะที่เป็นประชาชนที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องและรับผลหากจะได้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตน และความคิดเห็นของประชาชนย่อมมีความสำคัญต่อการนำไปใช้ประกอบในการพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งการด้วย

3) ระดับที่ 3 ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ หมายถึง โครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่ จะเกิดขึ้นในท้องถิ่นที่อยู่ในช่วงเวลาของการตัดสินใจนั้น ผู้มีอำนาจตัดสินใจยินยอมที่จะให้ประชาชนร่วมพิจารณาและร่วมตัดสินใจด้วย ในฐานะที่เป็นประชาชนในท้องถิ่นซึ่งหากมีการผิดพลาดหรือถูกต้อง ประการใดจากการพิจารณาและตัดสินใจที่จะให้โครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ เกิดขึ้นในท้องถิ่นหรือไม่ ประชาชนในท้องถิ่นย่อมจะต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบและรับผลด้วย

4) ระดับที่ 4 ร่วมดำเนินการ หมายถึง การเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ตามศักยภาพ ความพร้อม และความเหมาะสมของประชาชนในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม เช่น ดำเนินการปลูกป่า ดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

5) ระดับที่ 5 ร่วมติดตามตรวจสอบ และประเมินผล หมายถึง ในระหว่างการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ อาจจะมีผลกระทบเกิดขึ้น ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จึงมีทั้งการติดตามตรวจสอบว่าการดำเนินการได้เป็นไปตามเป้าหมาย วัตถุประสงค์

6) ระดับที่ 6 ร่วมรับผล หมายถึง เมื่อโครงการหรือกิจกรรมที่เกิดขึ้นและดำเนินการไปแล้วนั้น เกิดผลกระทบทั้งทางด้านบวกและด้านลบอย่างไร ประชาชนย่อมจะต้องร่วมรับผลดังกล่าวนี้ด้วย

²⁷ จีรพงศ์ อุดนะ, ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัยในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการบ้านเอื้ออาทรเศรษฐกิจ 3, (ภาคนิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555), หน้า 9 - 11.

หากกฎหมายใดมีการบัญญัติรองรับกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้ง 6 ระดับ ย่อมหมายความว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นไปอย่างครบถ้วน และสมบูรณ์ที่สุด ซึ่งถือว่าเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับสูงสุด แต่ในสภาพความเป็นจริงการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับใดบ้างย่อมขึ้นอยู่กับประเภทของโครงการหรือกิจกรรมและขึ้นอยู่กับ ศักยภาพ ความสามารถ และความพร้อมของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับนั้น ๆ หรือไม่ด้วย

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด เป็นที่น่าสังเกตว่าในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มี กฎหมายระดับพระราชบัญญัติโดยเฉพาะที่จะรองรับสิทธิของประชาชนดังกล่าว แต่จากการพิจารณา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ผ่านมา คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และฉบับปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติไว้หลายมาตราที่มีเนื้อหาสาระคล้ายคลึงกันของ รัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับ ที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ดังที่ บัญญัติไว้ในมาตรา 43

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังมีบทบัญญัติ ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการในด้านต่าง ๆ และได้รับประโยชน์จาก การดำเนินการดังกล่าวด้วย ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 57 และมาตรา 58 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ดังต่อไปนี้

มาตรา 57 รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ฟื้นฟู ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นและ ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับ กิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์คุ้มครอง บำรุงรักษาฟื้นฟูบริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์ อย่าง สมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับ ประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 58 การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือ

ส่วนได้เสียส่วนตัวของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างสำคัญอื่นรัฐต้องเร่งดำเนินการ ให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและไม่ชักช้า

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็มีบทบัญญัติ มาตรา 250 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือ การมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้

จากแนวความคิดของรัฐและหลักการที่กล่าวมานี้มีความเกี่ยวข้องพันกับการจัดการของเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นบริการสาธารณะ ที่อาจมีผลกระทบต่อ

ทรัพยากรธรรมชาติคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต โดยประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมดำเนินการ เนื่องจากการจัดการของเสียเป็นประเด็นเชิงพื้นที่ ควรให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและประชาชนในพื้นที่ร่วมมือป้องกันการเกิดของเสียตั้งแต่ต้นทางและการจัดการของเสียที่กลางทางและปลายทางอย่างครบวงจร เพราะประชาชนในพื้นที่จะทราบถึงรายละเอียดของสภาวะแวดล้อมในพื้นที่ได้ดีกว่าหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการของเสียนั้นมีผลดีหลายประการ เช่น เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสาร มีความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการของเสียในพื้นที่ เกิดความรัก ห่วงแหนและเห็นคุณค่าในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตน เพื่อให้เกิดการร่วมมือตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาการจัดการของเสีย ซึ่งเป็นการส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยรากหญ้าอีกด้วย ดังนั้น ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก

2.2.2 การจัดการของเสียต้นทาง

ต่อไปจะกล่าวถึงหลักการสำคัญในการป้องกันความเสียหายจากการจัดการของเสีย ซึ่งถือได้ว่าเป็นการจัดการของเสียต้นทาง ประกอบด้วย หลักการกระทำเพื่อป้องกันล่วงหน้า และหลักการระมัดระวังไว้ก่อน²⁸ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) หลักการกระทำเพื่อป้องกันล่วงหน้า (Preventive Action Principle)

การกระทำเพื่อป้องกันล่วงหน้า (Preventive Action) ถือเป็นวิธีการเพื่อลดความเสี่ยงจากความเสียหายทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด โดยใช้องค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการกำหนดมาตรการป้องกันดังกล่าว เป็นมาตรการที่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า ว่าหากปล่อยไว้ จะเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

นอกจากนั้น ยังมีมาตรการป้องกันอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การกำหนดมาตรการเพื่อให้สภาพแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิมหรือเสียหายน้อยที่สุด จากการจำกัดหรือลดมลพิษที่อาจเกิดขึ้น เช่น กำหนดกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ใช้วัตถุดิบที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ใหม่ ฯลฯ หรือการป้องกันความเสียหายที่เกิดจากมลพิษจากของเสีย ทั้งของเสียจากชุมชนและของเสียจากอุตสาหกรรม โดยการกำหนดมาตรฐานการจัดการของเสียแต่ละประเภทอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ เช่น การฝังกลบ การหมักปุ๋ย การเผา เป็นต้น

²⁸ ญัตติฯ ตนายะพงศ์, กฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 32 – 35.

กล่าวได้ว่า หลักการกระทำเพื่อป้องกันล่วงหน้าเป็นการคาดการณ์เพื่อป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยใช้องค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นเครื่องนำทาง หลักการนี้จึงเป็นหลักการที่มีความสำคัญกับการจัดการของเสียในลักษณะของการป้องกันการเกิดความเสียหายตั้งแต่ต้นทาง

2) หลักการระมัดระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle)

หลักการระมัดระวังไว้ก่อนเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นโดยได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง มีรากฐานมาจากหลักการกระทำเพื่อป้องกันล่วงหน้า โดยหลักการระมัดระวังไว้ก่อนนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันกิจกรรมใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของมนุษย์ แม้ยังไม่มีข้อพิสูจน์หรือหลักฐานทางวิทยาศาสตร์อย่างชัดเจนว่า กิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดผลเสียก็ตาม จึงกล่าวได้ว่า หลักการระมัดระวังไว้ก่อนเป็นการป้องกันความเสียหายหรือผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม แม้ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า ซึ่งต่างกับหลักการกระทำเพื่อป้องกันล่วงหน้าที่สามารถคาดการณ์ความเสียหายหรือผลกระทบไว้ล่วงหน้า

หลักการระมัดระวังไว้ก่อนเป็นกรณีที่รัฐต้องนำมาตรการต่าง ๆ ที่มีอยู่มาใช้ในกิจการหรือโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อระมัดระวังและป้องกันมิให้เกิดความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด รวมถึงการระมัดระวังมิให้เกิดความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายขึ้นด้วย เนื่องจากการก่อสร้างโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ไม่อาจคาดการณ์หรือประเมินความเสียหายไว้ล่วงหน้าได้ การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันความเสียหายโดยใช้หลักการระมัดระวังไว้ก่อน นอกจากนั้น หลักการนี้ถูกนำมาใช้อย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภค

จึงกล่าวได้ว่า หลักการระมัดระวังไว้ก่อนเป็นหลักการที่หลีกเลี่ยงหรือลดความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยพิจารณาความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ประโยชน์จากกิจกรรม ความสนใจของสาธารณชน รวมทั้งการปกป้องสิทธิของปัจเจกชน เพื่อประเมินผลและตัดสินใจใช้มาตรการทางกฎหมายหรือนโยบายในการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดทำรายงานประเมินความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมก่อนเริ่มดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การจัดทำนโยบายและแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น

2.2.3 การจัดการของเสียปลายทาง

ในหัวข้อนี้ จะกล่าวถึงหลักการที่เกี่ยวกับการจัดการของเสียปลายทาง ประกอบด้วย หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และหลักความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นของผู้ผลิต ซึ่งเป็นหลักการที่เกิดขึ้นเพื่อให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายจากการจัดการของเสียไม่ถูกต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP)

ที่มาของหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้ เป็นผลสืบเนื่องจากการเกิดมลภาวะในประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกหลังจากที่ได้พัฒนาอุตสาหกรรมเป็นเวลานานร้อยปีแล้ว จนเกิดมลภาวะอย่างรุนแรงและกว้างขวางขึ้นด้วยเหตุนี้ในปี ค.ศ. 1972 องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ร่วมกับประชาชนคนยุโรป จึงได้คิดหลักการใหม่คือ หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) เพื่อให้ประเทศสมาชิกต่าง ๆ ได้นำเอาหลักการทางเศรษฐศาสตร์นี้ไปวางนโยบายสิ่งแวดล้อมต่อไป

แนวคิดพื้นฐานของหลักการนี้คือ ราคาของสินค้าและบริการควรสะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนการผลิตทั้งหมดอย่างเต็มที่ รวมทั้งต้นทุนของทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดที่ใช้ไปด้วย ดังนั้นต้องนำการใช้อากาศ น้ำ ที่ดิน เพื่อปล่อย หรือทิ้ง หรือเก็บกักมลพิษ มาคิดเป็นต้นทุนทั้งหมดด้วย เพราะหากใช้สิ่งแวดล้อมโดยมีราคาหรือคิดราคาเพียงบางส่วน จะส่งผลให้ระบบราคาและระบบตลาดล้มเหลว (Market Failure) หลักการนี้จึงผลักดันให้ผู้ก่อมลพิษ (ผู้ผลิตหรือผู้บริโภค) นำเอาต้นทุนการใช้อำนาจสิ่งแวดล้อมเข้ามาอยู่ในบัญชีต้นทุนของผู้ก่อมลภาวะ (ทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Internalization) แนวความคิดในเรื่องหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา มี 2 แนวทางด้วยกัน²⁹ ดังนี้

1) หลักการมาตรฐาน (Standard Interpretation of PPP)

ตามแนวทางนี้ ผู้ก่อมลพิษจะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายเพื่อควบคุมมลพิษให้ลดปริมาณลงอยู่ในระดับที่สังคมยอมรับได้ แต่หากผู้ก่อมลพิษต่ำกว่าระดับดังกล่าวซึ่งอาจมีความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอยู่บ้าง ผู้ก่อมลพิษก็ไม่ต้องจ่าย นั่นคือ อนุญาตให้ผู้ก่อมลพิษมีสิทธิปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมได้เรื่อย ๆ จนกว่าจะถึงระดับที่สังคมยอมรับได้โดยไม่ต้องชดเชยความเสียหาย แต่ถ้ามลพิษ

²⁹ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 118 - 119.

เกิดระดับที่สังคมยอมรับได้ เขาจะต้องจ่ายค่าชดเชยหรือมิฉะนั้นจะต้องลงทุนนำเทคโนโลยีที่ไม่ค่อยมีมลพิษมาใช้เพื่อป้องกันมลภาวะ

2) หลักการแบบขยายมาตรฐาน (Extended Interpretation of PPP)

ตามแนวทางนี้ ผู้ก่อมลพิษจะต้องจ่ายค่าเสียหายทั้งหมดประกอบด้วย ค่าเสียหายทางสังคมและค่าใช้จ่ายเพื่อควบคุมมลภาวะ นั่นคือ ผู้ก่อมลพิษต้องจ่ายภาษีสิ่งแวดล้อมตั้งแต่มเริ่มต้นของการก่อมลภาวะ แม้มลภาวะที่ก่อจะยังไม่มากจนถึงระดับที่สังคมยอมรับได้ก็ตามจากหลักการดังกล่าวจึงผลักดันให้ผู้ก่อมลพิษต้องแสวงหาการลงทุนเทคโนโลยีการผลิตที่ไร้มลพิษมาใช้

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายในระยะแรกมีการนำมาใช้กับกรณีของโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำจนก่อให้เกิดภาวะแหล่งน้ำเน่าเสีย ทำให้ผู้ที่ใช้น้ำจากแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สิน และรัฐต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนมากเพื่อฟื้นฟูแหล่งน้ำให้มีสภาพที่ดีขึ้น ในขณะที่โรงงานอุตสาหกรรม ปล่อยน้ำเสียมิได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบำบัดและกำจัดมลพิษดังกล่าว ทั้งยังได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการประกอบการอีกด้วย

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยนำต้นทุนภายนอกซึ่งหมายถึงต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมที่ให้ผู้ที่มีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการบำบัด และกำจัดมลพิษโดยใช้หลักว่า ผู้ใดก่อมลพิษมากเท่าใด ผู้นั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการบำบัดและกำจัดมลพิษมากขึ้นเท่านั้น เพื่อให้ผู้ก่อมลพิษมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบำบัด กำจัดมลพิษ และตระหนักถึงความจำเป็นในการลดมลพิษ คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม และคำนึงถึงสังคมมากขึ้นผู้ก่อมลพิษจึงควรมีส่วนร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมด้วย ทั้งนี้ผู้จ่ายควรเป็นผู้ก่อมลพิษที่แท้จริง

3) หลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility)

เนื่องจากของเสียที่เราพบได้ในปัจจุบันมีหลากหลายประเภท หากเป็นของเสียที่สามารถย่อยสลายได้ เช่น ของเสียอินทรีย์ ระบบธรรมชาติสามารถจัดการของเสียประเภทดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม หากเป็นของเสียที่ย่อยสลายได้ยากหรือไม่สามารถย่อยสลายได้ มนุษย์ต้องค้นหาแนวทางจัดการของเสียดังกล่าวให้รัดกุม เนื่องจากจำนวนประชากร รวมทั้งปริมาณของเสียเพิ่มสูงขึ้นขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลายลง ระบบธรรมชาติเริ่มขาดความสมดุล ดังนั้น

หลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต จึงถูกพัฒนาขึ้นต่อจากหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายหนึ่ง แนวคิดนี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อการจัดการของเสียที่มีลักษณะเป็นผลิตภัณฑ์

แนวคิดความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต คือ ความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ผลิตที่เพิ่มมากขึ้น หลักการนี้นำมาใช้เพื่อกำหนดความรับผิดชอบของผู้ผลิตให้ครอบคลุมตลอด วัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ ทั้งในลำดับที่เกี่ยวกับการผลิตและลำดับที่เกี่ยวกับการจัดการของเสีย เนื่องจากแต่เดิมความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ผลิตจะครอบคลุมเฉพาะลำดับที่เกี่ยวกับการผลิตเท่านั้นและความรับผิดชอบของผู้ผลิตต่อผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของผลิตภัณฑ์มักจะสิ้นสุดลงเมื่อผลผลิตถูกขาย หลักการเดิมนั้นทำให้ผู้ผลิตมักจะคำนึงถึงผลกำไรของตนมากกว่าการคำนึงถึงสังคมและสิ่งแวดล้อม เช่น เลือกลงทุนที่ต้นทุนต่ำ มีอายุการใช้งานน้อย ไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมซึ่งการกระทำดังกล่าวส่งผลให้ผลิตภัณฑ์เป็นอันตรายต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้แนวความคิด EPR จึงกำหนดให้ผู้ผลิตยังต้องมีภาระผูกพัน โดยต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมทั้งหลาย ซึ่งเกิดจากผลิตภัณฑ์ที่ตนผลิต ไม่ว่าผลิตภัณฑ์นั้นจะอยู่ในลำดับการบริโภคหรือกลายเป็นซากที่สิ้นอายุการใช้งานไปแล้วก็ตาม กล่าวอีกนัยหนึ่ง แนวความคิด EPR เป็นแนวคิดที่เสนอให้มองการจัดการของเสียที่เกิดขึ้นจากการบริโภค อย่างบูรณาการแทนการมองแบบแยกส่วนว่าซากผลิตภัณฑ์เป็นปัญหาของเสีย ในการนี้ หลักการนี้นำมาใช้อย่างแพร่หลายเพื่อกำหนดความรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้นของผู้ผลิตสินค้าและผลิตภัณฑ์ ซึ่งต่อมากลายเป็นของเสียที่กำจัดได้ยาก

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลของหลายประเทศจึงเห็นชอบที่จะนำเอาแนวความคิด EPR ไปใช้ในการกำหนดนโยบาย กฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อม³⁰ เพื่อกำกับให้ผู้ผลิตสินค้าหรือบริการต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมทั้งหลายที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ของตน เช่น ในประเทศสหภาพยุโรป ประเทศญี่ปุ่น ส่งเสริมให้ผู้ผลิตพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมยิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งเสริมให้มีการรวบรวมและนำทรัพยากรในซากผลิตภัณฑ์มาใช้ประโยชน์ใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการกำหนดวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมตามเป้าหมายของกฎระเบียบที่รัฐได้กำหนดไว้ด้วย ในต่างประเทศได้นำหลักการ EPR มาใช้ในการจัดการผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วหลายประการ เช่น บรรจุมัณฑ์ซากรถยนต์ ซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้า ยางรถยนต์ ซากแบตเตอรี่

³⁰ สุจิตรา วาสนาดำรงดี และ ปเนต มโนมัยวิบูลย์, “แนวคิดในการจัดทำร่างกฎหมายจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์” ในเอกสารประกอบการเสวนาวิชาการ เรื่อง ขยะอิเล็กทรอนิกส์ : จัดการอย่างไร ให้ปลอดภัย, หน้า 4 - 6.

3. หลักการทางกฎหมายมหาชนกับการจัดการของเสีย³¹

ในหัวข้อนี้ จะกล่าวถึงหลักการทางกฎหมายมหาชนกับการจัดการของเสีย ประกอบด้วยหน้าที่ของรัฐในการจัดการของเสีย และหลักบริการสาธารณะเพื่อการจัดการของเสีย และรูปแบบในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสีย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 หน้าที่ของรัฐในการจัดการของเสีย

มาตรา 1 แห่งอนุสัญญามอนเตวิเดโอว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ (The Montevideo Convention on the Rights and Duties of State) ค.ศ. 1933¹⁴⁶ มีสาระสำคัญว่ารัฐประกอบด้วย (1) ประชากรที่อยู่รวมกันอย่างถาวร (2) ดินแดนที่ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน (3) รัฐบาล และ (4) ความสามารถที่จะสถาปนาความสัมพันธ์กับต่างรัฐได้ ในการนี้ หากขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งดังกล่าวข้างต้นไปเสีย ย่อมไม่ถือว่าเป็นรัฐในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

นอกจากนั้น ในทางรัฐศาสตร์ รัฐ (State) เป็นคำที่ใช้สำหรับเรียกสถาบันการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ในการควบคุมสังคมและประชาชนผ่านการวางกฎระเบียบต่าง ๆ และจัดสรรทรัพยากรภายใต้พื้นที่จำกัด³² โดยรัฐจะมีหน้าที่หลักอยู่ 4 ประการ ดังนี้

- (1) หน้าที่ในการปกครองและควบคุมดูแลสังคม เพื่อความปลอดภัยของประชาชนในรัฐ
- (2) หน้าที่ในการเป็นหน่วยเดียวของสังคมที่สามารถใช้ความรุนแรงอย่างชอบธรรมเพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (3) หน้าที่ในการจัดการทรัพยากรภายในรัฐ ทั้งในด้านการเก็บภาษีและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อดำรงไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ
- (4) หน้าที่ในด้านของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การเสริมสร้างความสัมพันธ์ทางการทูตกับนานาประเทศ แลกเปลี่ยนความร่วมมือระหว่างกัน

³¹ ัญญา ตนายะพงศ์, กฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 70.

³² George Kurian, The Encyclopedin of Political Science (Washington D.C: CQ Press, 2011), pp. 1594 -1597.

รวมทั้งได้มีผู้จัดกลุ่มและบริบทของการใช้คำว่า “รัฐ” เป็น 4 แนวทาง³³

ทั้งนี้ รัฐจะมีความหมายอย่างไรและอยู่ในฐานะใด ขึ้นอยู่กับบริบทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) รัฐในฐานะที่เป็นรัฐบาล (The state as government) ซึ่งหมายถึงกลุ่มบุคคลที่ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจในสังคมการเมือง

(2) รัฐในฐานะที่เป็นระบบราชการ (The state as public bureaucracy) หรือเครื่องมือทางการบริหารที่เป็นปีกแผ่นและเป็นระเบียบทางกฎหมายที่มีความเป็นสถาบัน

(3) รัฐในฐานะที่เป็นชนชั้นปกครอง (The state as ruling class)

(4) รัฐในฐานะที่เป็นโครงสร้างทางอุดมการณ์ (The state as normative order)

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งในบริบททางระหว่างประเทศและภายในประเทศจะเห็นได้ว่า รัฐ ประกอบด้วย ประชาชน ดินแดน รัฐบาลและอำนาจอธิปไตย โดยรัฐมีหน้าที่ในการปกครองดูแล ควบคุมคนในรัฐ เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของรัฐ เพื่อดูแลประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ และเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศอื่น ๆ ในกรณีนี้ คำว่า “รัฐ” สามารถใช้ได้หลากหลายบริบท ไม่ว่าจะป็นรัฐในฐานะรัฐบาล รัฐในฐานะระบบราชการ รัฐในฐานะชนชั้นปกครอง และรัฐในฐานะโครงสร้างทางอุดมการณ์ กล่าวคือ ลักษณะของรัฐสมัยใหม่ต้องประกอบด้วยรัฐในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยและผู้คุ้มครองประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจเพื่อรักษาความสงบสุขของประชาชนในรัฐนั้นและรัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แนวคิดหรือทฤษฎีว่าด้วยรัฐเกิดจากการยอมรับอำนาจอธิปไตย ซึ่งสืบเนื่องมาจากอำนาจอธิปไตยในการปกครองรัฐ ที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) อำนาจอธิปไตยแสดงถึงการมีอำนาจของผู้ปกครองรัฐที่อยู่เหนือผู้ที่อยู่ใต้ปกครองหรือพลเมืองของรัฐอันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนที่อยู่บนพื้นฐานแห่งความไม่เท่าเทียมกัน แนวคิดดังกล่าวถือว่าเป็นปรัชญาหรือหัวใจของกฎหมายมหาชนที่กล่าวว่า “ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ไม่สามารถกระทำได้”³⁴

ในส่วนของการจัดการของเสีย กฎหมายให้อำนาจแก่รัฐเพื่อทำให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ปราบปรามในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งกฎหมายที่รับรองและคุ้มครองสิทธิ

³³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 37-39.

³⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556), หน้า 63.

ของประชาชนให้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี มีสุขภาพอนามัยที่ดี ปรากฏในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 และเมื่อพิจารณากฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการในการจัดการของเสียของประเทศไทยปรากฏในกฎหมายหลายฉบับ เช่น หน้าที่ในการจัดการมูลฝอยตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 ตลอดจนพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

รวมถึงหน้าที่ในการควบคุมการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วจากโรงงาน ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หน้าที่ในการควบคุมวัตถุอันตรายตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 หน้าที่ในการควบคุมมลพิษทางน้ำและอากาศจากของเสียที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกควบคุมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เมื่อรัฐเป็นสิ่งที่แสวงหาความมั่นคงและหลักประกันแก่ทุก ๆ คนที่อาศัยอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและปราศจากความขัดแย้งต่าง ๆ ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ในการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งรวมไปถึงการดูแลประชาชนในด้านการจัดการของเสีย ให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ ลดปริมาณของเสียสะสมตกค้าง โดยก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมน้อยที่สุด รวมทั้งรัฐจะต้องเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีมีสุขภาพอนามัยที่ดี ซึ่งทำให้รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้องสิทธิดังกล่าวอีกด้วย³⁵

ต่อไปจะกล่าวถึงวัตถุประสงค์ที่สำคัญของรัฐอันสอดคล้องกับการจัดการของเสีย ได้แก่ วัตถุประสงค์ในการสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยในรัฐ การส่งเสริมสวัสดิการสังคม การพัฒนาแห่งชาติในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1.1 วัตถุประสงค์ของรัฐ

จากที่กล่าวไปแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่ามนุษย์ต้องการความสุขและความมั่นคงในชีวิตจึงรวมกันจัดตั้งรัฐ รัฐจึงเป็นผู้ใช้อำนาจเพื่อรักษาความสงบสุขของประชาชนในรัฐนั้นและรัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น การดำรงอยู่ในรัฐอย่างมั่นคงและสงบสุขจึงต้องวางระเบียบแห่งรัฐ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่สำคัญดังต่อไปนี้³⁶

³⁵ ัญญา ตนายะพงศ์, กฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน, (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 72 – 73.

³⁶ คำรึท บุนณะนนท์, ความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์และกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2549), หน้า 62-66.

1) การสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยในรัฐ

การสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยในรัฐตั้งอยู่บนฐานแห่งความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เพื่อให้บุคคลมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค มิให้บุคคลหนึ่งแสวงหาประโยชน์ของตน โดยการเบียดเบียนสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น วัตถุประสงค์ของรัฐจึงต้องสร้างระเบียบเพื่อเป็นแนวทางให้ทุกคนปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน ซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยในรัฐ ในเรื่องของการจัดการของเสีย เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการดำเนินงานด้าน การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมาตรการทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียที่สำคัญในกฎหมายฉบับนี้ คือ บทบัญญัติในการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ และมีบทกำหนดโทษทางอาญาเมื่อฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

2) การส่งเสริมสวัสดิการสังคม

การส่งเสริมสวัสดิการสังคมเป็นวัตถุประสงค์ที่รัฐจะต้องกำหนดไว้เพื่อเป็นแนวทางในการให้บริการแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ รัฐจะต้องเป็นผู้ให้หลักประกันการจัดให้มีการฟื้นฟูบำรุงรักษากิจการที่ขาดเสียไม่ได้ เพราะถ้าขาดไปย่อมทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนโดยทั่วไป เช่น ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เก็บ ขน กิจจัดมูลฝอยตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางที่กำกับดูแลการจัดการของเสียประเภทมูลฝอยให้กับราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งหน้าที่ในการจัดเก็บ ขน กิจจัดมูลฝอยดังกล่าว ถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณสุขอย่างหนึ่งที่รัฐต้องจัดทำเพื่อส่งเสริมสวัสดิการสังคม

3) การพัฒนาแห่งชาติในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

รัฐมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อพัฒนาประเทศในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อนำมาซึ่งความกินดีอยู่ดีของประชาชนในรัฐ วัตถุประสงค์ในข้อนี้สอดคล้องกับหลักการทางสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ คือ หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวคือ ประเทศชาติจะสามารถพัฒนาได้อย่างยั่งยืนจะต้องมีการวางแผนและสร้างระบบการจัดการอย่างระมัดระวังและเป็นไปอย่างเหมาะสม ประกอบกันทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยเป็นการพัฒนาของคนในรุ่นปัจจุบัน แต่ไม่ลดทอนความต้องการของคนในรุ่นอนาคต เช่น คนในรุ่นปัจจุบันต้องไม่ทำลายทรัพยากรนั้น จนขาดแคลนทรัพยากรดังกล่าวในรุ่นลูกหลาน ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของหลักการดังกล่าว ในกรณีของการจัดการของเสีย รัฐและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภค รัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการการจัดการของเสียเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม การ

จัดการของเสียเป็นประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาของชาติในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เนื่องจากหากรัฐกำหนดนโยบายและมีวิธีการจัดการของเสียที่ดีประชาชนมีระเบียบวินัย ในการคัดแยกและทิ้งของเสียอย่างถูกต้อง ภาคเอกชนมีความรับผิดชอบต่อของเสียที่ตนผลิตขึ้นใน ทุกขั้นตอนตั้งแต่กระบวนการผลิตไปจนถึงการกำจัดขั้นสุดท้าย ประเทศจะมีการพัฒนาด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

3.1.2 ภารกิจของรัฐ (Function of State)

ภารกิจของรัฐ คือ กิจกรรมที่อยู่ในความอำนวยการของรัฐและถือเป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดหาเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม (Public Interest) โดยจัดระเบียบสังคม รักษาความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยให้ประชาชนและสังคม การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตเพื่อให้ประชาชนมีมาตรฐานคุณภาพชีวิตที่ดี จึงกล่าวได้ว่า ภารกิจของรัฐ คือ กิจกรรมของรัฐที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ภารกิจพื้นฐานของรัฐและภารกิจลำดับรองของรัฐ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Basic Function)

ภารกิจพื้นฐานของรัฐเป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องดำเนินการจัดทำเองโดยไม่สามารถมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนได้³⁷ กล่าวคือ ภารกิจพื้นฐานมีลักษณะที่เป็นการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ในลักษณะของ “ตำรวจทางปกครอง” (administrative police) คือ เป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดให้มีขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม การป้องกันดังกล่าวสามารถทำได้ในรูปแบบของการออกกฎหมายหรือคำสั่งมาใช้บังคับล่วงหน้า โดยผู้ใช้อำนาจตำรวจทางปกครองอาจไม่ใช่ตำรวจก็ได้ เช่น อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็น “ตำรวจทางปกครอง” เกี่ยวกับการประกอบกิจการที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมการออกกฎหมายหรือคำสั่งของตำรวจทางปกครองอาจมีผลเป็นการวางกฎระเบียบทั่วไปก็ได้ หรืออาจมีผลเป็นการสั่งเฉพาะราย เช่น การอนุมัติหรือการอนุญาตก็ได้ ทั้งนี้ ตำรวจทางปกครองมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการที่ต่างจาก “ตำรวจยุติธรรม” (judiciary police) โดยตำรวจทางปกครองมีหน้าที่ในการป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ขณะที่ตำรวจยุติธรรมมีหน้าที่ปราบปรามความผิดที่เกิดขึ้นตามกระบวนการยุติธรรม³⁸

³⁷ คำรึท์ บุรณะนนท์, ความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์และกฎหมายมหาชน, หน้า 68.

³⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2544), หน้า 27-29.

2) ภารกิจลำดับรองของรัฐ (Secondary Function)

ภารกิจลำดับรองของรัฐ ได้แก่ ภารกิจทางสังคมวัฒนธรรม ภารกิจทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีขึ้นเพื่อให้ประชาชนภายในประเทศมีสวัสดิภาพและมีความสะดวกสบายมากยิ่งขึ้น โดยการดำเนินการภารกิจลำดับรองนี้ รัฐไม่จำเป็นต้องเป็นผู้จัดทำเอง รัฐอาจมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทนได้ เช่น มอบให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยกิจการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือการควบคุมของรัฐ เมื่อพิจารณาแล้วภารกิจลำดับรองดังกล่าว ก็คือ “บริการสาธารณะ” (public service) ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดหาขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ทั้งนี้ บริการสาธารณะจะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากตำรวจทางปกครอง คือ ตำรวจทางปกครองเป็นกิจกรรมที่ตำรวจใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการควบคุมและรักษาความสงบเรียบร้อย ส่วนบริการสาธารณะเป็นการให้บริการแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอื่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ ในการดำเนินการกิจลำดับรอง รัฐจะดำเนินการโดยมิได้ใช้อำนาจบังคับ ซึ่งต่างจากภารกิจพื้นฐาน ซึ่งรัฐใช้อำนาจทางปกครองเข้าบังคับเพื่อให้เกิดความ เป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ

3.2 บริการสาธารณะ (Public Service) เพื่อจัดการของเสีย (Waste Management)

เนื่องจากการจัดการของเสียเป็นการจัดหาบริการสาธารณะรูปแบบหนึ่งและหน่วยงานของรัฐมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการจัดการของเสียให้บรรลุผล ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจใน 3 ประเด็น อันประกอบด้วย ประการแรก ความหมายของบริการสาธารณะและคำที่มีความหมายใกล้เคียงกัน ประการที่สอง หลักการพื้นฐานของการจัดหาบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสีย และประการที่สาม รูปแบบในการจัดหาบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสีย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.2.1 ความหมายของบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสีย³⁹

ความหมายของบริการสาธารณะ ตามรายงานวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครอง ผรุ้งเศสของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตามความต้องการและโดยการสนับสนุนของสำนักงานศาลปกครอง ได้ให้ความหมายไว้ว่า “บริการสาธารณะเป็นรูปแบบหนึ่งของการดำเนินการของฝ่ายปกครอง ซึ่งให้นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ดำเนินการหรือโดยไปมอบหมายให้ดำเนินการภายใต้ความรับผิดชอบของตนให้มีการตอบสนองความต้องการเพื่อประโยชน์สาธารณะ”

³⁹ ญัตติฯ ตนายะพงศ์, กฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 76 – 80.

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาคำที่สัมพันธ์กับคำว่า “บริการสาธารณะ” ปรากฏตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คือ คำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ซึ่งหมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวม จะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น ทำให้ได้ความหมายรวมกันว่าการดำเนินการจัดการของเสีย ถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง เนื่องจากเป็นจัดการสิ่งแวดล้อมในเชิงวิชาการเพื่อประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์แก่ส่วนรวม

3.2.2 หลักการพื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสีย

การที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการจัดการของเสีย นั้น ถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐได้ใช้อำนาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน ทั้งนี้ บริการสาธารณะมีความสัมพันธ์กับการตอบสนองความต้องการของประโยชน์สาธารณะ และอีกประการหนึ่งบริการสาธารณะสัมพันธ์กับองค์กรในภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือโดยอ้อม ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการดำเนินการของฝ่ายปกครอง คือ นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ดำเนินการหรือมอบหมายให้ผู้ใดดำเนินการภายใต้ความรับผิดชอบของตนให้มีการตอบสนองความต้องการเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยการจัดทำบริการสาธารณะนั้นตั้งอยู่บนหลักพื้นฐาน 3 ประการ คือ หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ หลักบริการสาธารณะต้องได้รับการปรับเปลี่ยนให้ทันสมัยอยู่เสมอ และหลักความเสมอภาค ซึ่งหลักประการสุดท้ายยังสามารถแบ่งย่อย ได้แก่ ความเสมอภาคของบุคคลในการได้รับบริการสาธารณะและความเสมอภาคของบุคคลต่อการแบกรับภาระของสาธารณะ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสีย

เนื่องจากบริการสาธารณะมีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประโยชน์มหาชน ด้วยเหตุนี้ การดำเนินบริการสาธารณะจึงไม่ควรหยุดชะงักลงหรือขาดความต่อเนื่อง โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของชุมชน เพราะการหยุดชะงักดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เช่น กรณีบทบัญญัติมาตรา 18 วรรคแรก พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า “การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น” หากราชการส่วนท้องถิ่น ก.ไม่ดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดไว้อย่างต่อเนื่อง ถือว่า

ราชการส่วนท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ กรณีเช่นนี้ถือว่าราชการส่วนท้องถิ่น ก. กระทำการโดยขัดต่อหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ด้วยเหตุนี้เพื่อให้การจัดการของเสียดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต้องดำรงไว้ซึ่งหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและเพื่อความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

2) หลักบริการสาธารณะต้องได้รับการปรับเปลี่ยนให้ทันสมัยอยู่เสมอ

หลักบริการสาธารณะต้องได้รับการปรับเปลี่ยนให้ทันสมัยอยู่เสมอ⁴⁰ มีที่มาจากแนวคิดที่ว่า บริการสาธารณะมีขึ้นเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวม และประโยชน์ส่วนรวมนั้นเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองสิ่งแวดล้อม ฉะนั้น บริการสาธารณะที่ดี ต้องปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ได้เสมอ เพื่อให้บริการสาธารณะสอดคล้องกับความต้องการของส่วนรวมมากที่สุด เช่น ในกรณีมาตรา 20 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้ (3) กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น ๆ” ซึ่งหากราชการส่วนท้องถิ่น ข. มิได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อกำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยให้ถูกสุขลักษณะให้ทันสมัยเป็นปัจจุบัน เช่นนี้เท่ากับว่าราชการส่วนท้องถิ่น ข. ละเลยต่อหลักบริการสาธารณะที่ต้อง

ได้รับการปรับเปลี่ยนให้ทันสมัยอยู่เสมอ เพราะราชการส่วนท้องถิ่น ข. มิได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการเก็บ ขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยให้ถูกสุขลักษณะและทันสมัยอยู่เสมอ นั่นเอง หรือกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นยังคงหาจัดสถานที่เพื่อเทกองทิ้งของเสียในที่โล่งแจ้ง ไม่มีการบำบัดอย่างถูกต้อง ไม่พัฒนาวิธีการจัดการของเสียให้ทันสมัย กล่าวคือ ขาดการจัดการของเสียแบบผสมผสาน การหมักปุ๋ย การฝังกลบ การเผาอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ เป็นต้น เช่นนี้ก็ถือว่าราชการส่วนท้องถิ่นยังขาดการปรับเปลี่ยนบริการสาธารณะให้ทันสมัยอยู่เสมอ

3) หลักความเสมอภาคในการจัดการของเสีย

หลักความเสมอภาคเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของนานาประเทศและได้รับการยอมรับว่ามีคุณค่าเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ โดยเป็นหลักประกันสิทธิของ

⁴⁰ บุปผา อัครพิมาน, "หลักกฎหมายทั่วไป," วารสารวิชาการศาลปกครอง 5, 1 (มกราคม - เมษายน 2548): 22-25.

ประชาชนว่าต้องได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ภายใต้หลักความเสมอภาคหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน และต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ ทุกคนต้องเคารพต่อหลักความเสมอภาค ไม่ว่าจะประชาชนทั่วไป หน่วยงานของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ รัฐบาล เนื่องจากการจัดการของเสียเป็นการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อจัดการของเสีย จึงต้องดำเนินการอยู่ภายใต้หลักความเสมอภาค ในการนี้ หลักความเสมอภาคที่เกี่ยวข้องกับ

การจัดทำบริการสาธารณะ แบ่งได้ออกเป็น 2 หลักย่อยดังนี้

1) ความเสมอภาคของบุคคลในการได้รับบริการสาธารณะ

ความเสมอภาคของบุคคลในการได้รับบริการสาธารณะ คือ หลักการที่หน่วยงานของรัฐฝ่ายปกครองต้องให้บริการต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน อย่างไรก็ตาม หากสาระสำคัญแตกต่างกันย่อมสามารถปฏิบัติแตกต่างกันได้ เช่น กรณีบทบัญญัติมาตรา 18 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า “การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น” กรณีเช่นนี้ราชการส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล ตลอดจนมูลฝอยแล้วแต่กรณีในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตน โดยต้องดำเนินการอย่างเสมอภาค มีรถเก็บรวบรวมของเสียจากบ้านเรือนไปกำจัดเพื่อบริการประชาชนในท้องถิ่นของตนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ใช่ให้บริการเฉพาะประชาชนในเขตพื้นที่ ซึ่งอยู่ใจกลางเมือง แต่ไม่บริการประชาชนในเขตพื้นที่ ซึ่งอยู่ห่างไกลออกไป การกระทำเช่นนี้เป็นการเลือกปฏิบัติ และขัดต่อหลักความเสมอภาคของบุคคลในการได้รับบริการสาธารณะ

2) ความเสมอภาคของบุคคลต่อการแบกรับภาระสาธารณะด้านการจัดการของเสีย

โดยปกติประชาชนจะต้องมีภาระหน้าที่ต่อสาธารณะเท่ากันเว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องแบกรับภาระมากกว่าคนอื่น เช่นนั้นรัฐสมควรที่จะเข้าไปเยียวยาผู้นั้น เช่น นาย ก. ถูกเวนคืนที่ดินเพื่อไปสร้างสถานที่กำจัดของเสียสาธารณะ เช่นนี้รัฐต้องชดเชยค่าทดแทนที่ดินให้แก่ นาย ก. ซึ่งได้รับผลกระทบดังกล่าว เพราะทำให้นาย ก. ต้องแบกรับภาระมากกว่าประชาชนทั่วไป หรือกรณีที่รัฐจะกำหนดพื้นที่ว่างพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นที่ทิ้งของเสีย ซึ่งทำให้ผู้ที่อยู่อาศัยติดกับที่ดินดังกล่าว ย่อมจะต้องแบกรับภาระสาธารณะนี้มากกว่าผู้อื่น เช่นนี้จึงเป็นกรณีที่รัฐต้องชดเชยเยียวยาให้แก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว เพราะทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบมากกว่าผู้อื่นจากการแบกรับภาระสาธารณะ

3.2.3 การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อจัดการของเสียของฝ่ายปกครอง

การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อดำเนินการจัดการของเสียโดยฝ่ายปกครอง⁴¹ ในที่นี้ คือ การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยสภาพของกิจกรรมเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ที่ต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในการจัดการของเสียโดยไม่มีค่าตอบแทน กล่าวคือ เป็นการให้บริการทั่วไปและไม่มุ่งกำไร ใช้งบประมาณแผ่นดิน ใช้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐเป็นหลักในการดำเนินกิจกรรม⁴² ซึ่งเป็นลักษณะของสายบังคับบัญชา และรัฐต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวในการกระทำของหน่วยงาน ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ส่วนราชการ เนื้อหาของบริการสาธารณะทางปกครองนี้จะป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครอง ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้งอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ดังรูปแบบของส่วนราชการ เพื่อกำหนดนโยบายในการจัดการของเสีย การกำหนดมาตรฐาน การจัดการของเสียกลางของประเทศ การติดตามตรวจสอบและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นภารกิจหลักที่ต้องอาศัยอำนาจทางปกครองในการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า การจัดการของเสียเป็นกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะรูปแบบหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ ส่วนราชการจึงเป็นรูปแบบองค์กรจัดทำบริการสาธารณะเพื่อดำเนินการจัดการของเสียในลักษณะทางปกครองที่สำคัญ เมื่อพิจารณาประกอบกับการแบ่งส่วนราชการในการปกครองของประเทศไทย ประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบส่วนราชการที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อจัดการ ของเสียในลักษณะทางปกครอง โดยมีรายละเอียดดังนี้

⁴¹ สัก กอแสงเรือง, คำบรรยาย กฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2517), หน้า 42.

⁴² นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : ศาลรัฐธรรมนูญ, 2555), หน้า 276-279.

1) ราชการส่วนกลาง

ราชการส่วนกลาง คือ ฝ่ายปกครองผู้จัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศไทย และมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในหน้าที่ของตนตลอดทั้งประเทศ

ในส่วนของการจัดการของเสียนั้น กฎหมายจะกำหนดให้ราชการส่วนกลางเป็นผู้กำหนดมาตรการกลางหรือนโยบายในการจัดการของเสียทั้งประเทศ ปรากฏในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ควบคุมของเสียที่มาจากกระบวนการในทางอุตสาหกรรม และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ควบคุมของเสียที่มีพิษหรืออันตราย ซึ่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการจัดการมูลฝอยซึ่งเป็นของเสียทั่วไปจากชุมชน ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข และเนื่องจากราชการส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานผู้จัดทำบริการสาธารณะหลักตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น จึงถือเป็นราชการส่วนกลางอีกหนึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย โดยภาพรวมหากของเสียดังกล่าวไม่ว่ากรณีใดก่อให้เกิดมลพิษและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กรณีนั้นต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2) ราชการส่วนภูมิภาค

ราชการส่วนภูมิภาค คือ ฝ่ายปกครองผู้จัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในเขตการปกครองที่กำหนด เช่น ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับตำบล ระดับหมู่บ้าน และมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในหน้าที่ของตนในเขตการปกครองที่กฎหมายกำหนด โดยมีเจ้าหน้าที่ออกไปประจำตามเขตการปกครอง เพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง

ตัวอย่างของบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคในการจัดการของเสีย สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีอำนาจหน้าที่ในเช่นเดียวกับราชการส่วนกลาง แต่เฉพาะในพื้นที่ความรับผิดชอบของตน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 รวมทั้งสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและอำเภอ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นอกจากนี้ยังมี

สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น

3) ราชการส่วนท้องถิ่น

ราชการส่วนท้องถิ่น คือ ฝ่ายปกครองผู้จัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นนั้นโดยเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในหน้าที่ของตนในพื้นที่ที่กฎหมายกำหนด โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นราษฎรในท้องถิ่นนั้น ซึ่งได้เลือกตั้งมาทั้งหมดหรือแต่บางส่วน เพื่อบริหารราชการในท้องถิ่นนั้นโดยตรง ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานฝ่ายปกครองที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสียในพื้นที่ของตน เช่น กรณีของประเทศไทยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ การเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยเป็นอำนาจและหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น และกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการกำจัดมูลฝอยเป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

ตัวอย่างของหน่วยงานของรัฐในการจัดการของเสียของประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงเหล่านี้ ทั้งส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการของเสียตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ส่วนราชการนั้น กล่าวคือ กระทรวงอุตสาหกรรมมีหน้าที่ในการควบคุมของเสียที่มาจากกระบวนการในทางอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และควบคุมของเสียที่มีพิษหรืออันตราย ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 นอกจากนี้กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการจัดการมูลฝอยตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นของเสียทั่วไปจากชุมชน โดยให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเก็บ ขนและกำจัดมูลฝอย นอกจากกฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังมีกฎหมายที่จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นได้ กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะหนึ่ง คือ การกำจัดมูลฝอย ทำให้การจัดการมูลฝอยอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ผู้กำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น โดยภาพรวม หากของเสียดังกล่าวไม่ว่ากรณีใดก่อให้เกิดมลพิษและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กรณีนั้นต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย

โดยสรุป บทที่ 2 ได้อธิบายถึงแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการของเสีย รวมไปถึงหลักการทางกฎหมายมหาชน เพื่อบูรณาการการจัดการของเสีย โดยแบ่งเป็นข้อมูลพื้นฐาน 3 ส่วน ส่วนที่หนึ่ง คือ พัฒนาการของแนวคิดการกระจายอำนาจ ความหมายของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดทำบริการสาธารณะ ส่วนที่สอง คือ นิยามและการจำแนกประเภทของเสีย และหลักการจัดการของเสีย ส่วนที่สาม คือ หน้าที่ของรัฐในการจัดการของเสียและบริการสาธารณะเพื่อการจัดการของเสีย ซึ่งแนวคิดและหลักการดังกล่าวจะนำไปสู่การวิเคราะห์จากข้อเท็จจริงเรื่องหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการของเสียในประเทศไทยและต่างประเทศในบทที่ 3 การวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสีย ของเทศบาล ในบทที่ 4 และนำไปสู่ข้อเสนอแนะทางกฎหมายในบทที่ 5 ต่อไป



บทที่ 3

หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย ของประเทศไทย และต่างประเทศ

1. หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทย

กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียนั้น พบว่าบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียกระจัดกระจายอยู่หลายฉบับ ทั้งด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการสาธารณสุข ด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการให้กับประชาชนในพื้นที่ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการกำหนดสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ในมาตรา 249 บัญญัติให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและในมาตรา 250 ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยพิจารณาจากงบประมาณและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ หรือกิจกรรมสาธารณะร่วมมือ หรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ดำเนินการได้ หากการร่วมมือหรือการมอบหมายนั้นจะทำให้ประชาชนได้ประโยชน์ยิ่งขึ้น

1.2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรการทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คือ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล คือ รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลจากมาตรการเกี่ยวกับการจัดการของเสียที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า กฎหมาย

ฉบับนี้ให้อำนาจเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียที่ปลายทาง คือ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเท่านั้น ซึ่งเป็นข้อสังเกตเดียวกันกับการจัดการของเสียที่ปรากฏในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงสรุปได้ว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีมาตรการทางกฎหมายในการจัดการของเสียในส่วนที่เป็นการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล อันสอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม มีความคล้อยกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขไม่ได้หมายความเฉพาะการกำจัดมูลฝอยเท่านั้น แต่ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตพื้นที่ที่ตนมีอำนาจ จากการวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียมีอยู่หลายฉบับ แสดงให้เห็นถึงการขาดการบูรณาการของกฎหมาย และการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการจัดการของเสียพอสมควร

1.3 พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นต้นมาก็ได้มีการผลักดันกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหลายฉบับ เพื่อรองรับในเรื่องการกระจายอำนาจ ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งที่กำหนดความสัมพันธ์ทั้งเรื่องอำนาจหน้าที่ รายได้ ตลอดจนภารกิจที่รัฐกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญดังนี้

1.3.1 คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการและมีหน่วยราชการที่เกี่ยวข้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิ มีหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการเป็นเลขานุการ โยคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่หลักคือ

- 1) จัดทำแผนกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ
- 2) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่ท้องถิ่น
- 3) กำหนดการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่นและระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง
- 4) เสนอแนะคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายกระจายอำนาจ และปรับปรุงสัดส่วนของภาษี และรายได้ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง
- 5) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่น
- 6) เร่งรัดการออกกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ

1.3.2 แผนการกระจายอำนาจของคณะกรรมการกระจายอำนาจ

แผนการกระจายอำนาจของคณะกรรมการกระจายอำนาจ เป็นแผนงานหรือกรอบการทำงานของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแผนงานมีขอบเขตที่ต้องดำเนินการอยู่ 5 ประการคือ

- 1) ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำอยู่ให้แก่ท้องถิ่นภายในระยะเวลา 4 ปี
- 2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง
- 3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ
- 4) กำหนดการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่ท้องถิ่น
- 5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนตามความจำเป็น และความต้องการของท้องถิ่น

1.3.3 อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการสาธารณะ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการสาธารณะ ดังนี้

- 1) มาตรา 16 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์กรบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องของการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย
- 2) มาตรา 17 ภายใต้มาตรา 16 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งรวมถึงหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- 3) มาตรา 18 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ภายใต้มาตรา 16 และมาตรา 17

1.3.4 แผนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือแผนการปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบัญญัติ ไว้ในมาตรา 30 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

- 1) ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นภายใน 4 ปี หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปีได้ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี
- 2) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยในปี 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาล และในปี 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล
- 3) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความต้องการและความจำเป็น
- 4) จัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ
- 5) ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่

จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่เป็นรากฐานที่สำคัญอย่างยิ่งในเรื่องหลักการกระจายอำนาจ เพราะส่งผลต่อการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ

1.4 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมดูแลกิจการเกี่ยวกับสาธารณสุขซึ่งเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของมนุษย์อย่างใกล้ชิด อีกทั้ง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อม และเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการใช้จุจากรเป็นปุ๋ยเสียใหม่และรวมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นฉบับเดียวกัน เนื่องจากพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติควบคุมการใช้จุจากรเป็นปุ๋ย พุทธศักราช 2480 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานควบคุมดูแลในด้านสาธารณสุขได้ใช้บังคับมานานแล้ว จากเจตนารมณ์ดังกล่าวซึ่งปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อดูแลความเป็นอยู่ของมนุษย์และเพิ่มประสิทธิภาพของอนามัยสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ การจัดการของเสียที่ดีย่อมเป็นส่วนหนึ่งเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพความเป็นอยู่และมีอนามัยสิ่งแวดล้อมที่ดีตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ถูกตราขึ้นเพื่อแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อกำหนดบทนิยามคำว่า "มูลฝอย" ให้ชัดเจน นอกจากนี้ เพื่อแก้ปัญหาค่าความซ้ำซ้อนของอำนาจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในอดีต และเพื่อทำให้เกิดความสอดคล้องของบทนิยามในเรื่อง "ราชการส่วนท้องถิ่น" และ "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" กับกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปจากการปฏิรูประบบราชการเมื่อ พ.ศ. 2545 อีกทั้งได้ปรับองค์ประกอบในคณะกรรมการสาธารณสุข นอกจากนี้ ได้ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและกำหนดวิธีการดำเนินงานเรื่องการจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ประกอบกับกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขออกประกาศเรื่องที่เป็นรายละเอียดทางเทคนิควิชาการหรือเรื่องที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามสภาพสังคม เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีบทกำหนดโทษในเรื่องการจัดการมูลฝอยติดเชื้อและมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน

จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 เป็นการแก้ไขเนื้อหาสาระในส่วนของการจัดการของเสีย ตั้งแต่

การปรับปรุงบทนิยาม ของคำว่า มูลฝอย (ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของของเสีย ตามนิยามในงานวิจัย ฉบับนี้) ให้รวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ และมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน บทนิยามของราชการส่วนท้องถิ่นและเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเก็บ ขน กำจัดของเสียมูลฝอย ตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดการของเสียให้มีประสิทธิภาพ โดยมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีดังต่อไปนี้

(1) ขอบเขตการจัดการของเสีย

"มูลฝอย" หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ชากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตราย จากชุมชน

จากบทนิยามของมูลฝอย เห็นได้ว่า มูลฝอยคือส่วนหนึ่งของนิยามคำว่าของเสียที่กำหนดไว้ในงานวิจัยฉบับนี้ ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข มีขอบเขตการจัดการมูลฝอยที่มาจากชุมชน ซึ่งรวมไปถึงมูลฝอยติดเชื้อและมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนอีกด้วย

(2) มาตรการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจในการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการภายใต้ข้อตกลงร่วมกันเพื่อการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยก็ได้ แต่ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจออกกฎกระทรวงโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการร่วมได้

สำหรับกรณีการเก็บ ขน หรือ กำจัดมูลฝอยโดยราชการส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเก็บ ขน กำจัดมูลฝอยแทนราชการส่วนท้องถิ่น หรือการดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการที่จะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วย การสาธารณสุขนั้น แสดงให้เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเปิดโอกาสให้เอกชนผู้มีศักยภาพเข้าดำเนินการในการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอย โดยวิธีการขออนุญาตได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอีกด้วย อย่างไรก็ตามในส่วนของการได้รับใบอนุญาตดังกล่าว ไม่ใช่

บังคับกับการจัดการของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กล่าวคือ การจัดการของเสียอันตรายให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น โดยกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดให้ผู้ดำเนินการกิจการโรงงานที่มีของเสียอันตราย และผู้ดำเนินการรับเก็บ ขน หรือกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าวต้องแจ้งการดำเนินการเป็นหนังสือต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้รับทราบ

นอกจากนั้นกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขยังปรากฏมาตรการในการจัดการของเสีย คือ กำหนดให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย ดังต่อไปนี้

(ก) ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง มูลฝอย หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ นอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้

(ข) กำหนดให้มีที่รับรองมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชน

(ค) กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น ๆ

(ง) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลอื่นที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้ดำเนินการแทน ในการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอย ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ การจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการกำจัดมูลฝอย ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องกับสุขลักษณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(จ) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาต ปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการชั้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตจะพึงเรียกเก็บได้

(ฉ) กำหนดการอื่นใดที่จะเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ

จะเห็นได้ว่า บทนิยามของราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงเป็นผู้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการเก็บ ขนหรือกำจัดมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นที่ตนมีอำนาจ ทั้งนี้ การเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยเป็นการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบหนึ่ง เมื่อกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ ราชการส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำ

บริการสาธารณะให้ดีขึ้นและต่อเนื่อง ปรับปรุงการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยให้ทันสมัยอยู่เสมอเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยต่อประชาชนในพื้นที่อย่างเท่าเทียมกันตามหลักการพื้นฐานเรื่องการจัดทำบริการ สาธารณะ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข มี อำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนี้

(ก) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลสำหรับ กิจการหรือการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้

(ข) กำหนดมาตรฐานสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน และวิธีดำเนินการเพื่อตรวจสอบควบคุมหรือกำกับดูแลหรือแก้ไขสิ่งที่จะมีผลกระทบต่อสภาวะความ เป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน

นอกจากนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ สาธารณสุข อีกทั้งมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมและ กำหนดกิจการอื่นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะกำหนดให้ใช้บังคับเป็นการ ทั่วไปทุกท้องถิ่นหรือให้ใช้บังคับเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง ก็ได้ และในกรณีที่กฎกระทรวงดังกล่าว จะสมควรกำหนดให้เรื่องที่เป็นรายละเอียดทางด้านเทคนิควิชาการหรือเป็นเรื่องที่ต้องมีการ เปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามสภาพสังคมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดย คำแนะนำของคณะกรรมการและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ อำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา นี้ รวมถึงอำนาจในการออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย

ในการนี้ กฎกระทรวงจะกำหนดให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปทุกท้องถิ่น หรือให้บังคับ เฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งก็ได้และกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขได้ให้อำนาจรัฐมนตรี โดย คำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขสามารถออกประกาศเรื่องที่เป็นรายละเอียดทางเทคนิค วิชาการหรือเรื่องที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามสภาพสังคม เพื่อปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัตินี้ได้อีกด้วย เนื่องจากการออกเป็นกฎกระทรวง ส่วนราชการมีธรรมเนียมปฏิบัติที่ จะต้องนำร่างกฎกระทรวงเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเสียก่อน กล่าวได้ว่า ในเรื่องที่เป็น รายละเอียดทางเทคนิควิชาการหรือเรื่องที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามสภาพสังคม ไม่จำเป็นต้องผ่านคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ซึ่งในส่วนการออกประกาศเรื่อง ที่เป็นรายละเอียดทางเทคนิควิชาการหรือเรื่องที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามสภาพสังคมที่ เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย นั้น ปัจจุบันยังไม่มีประกาศกระทรวงดังกล่าว

1.5 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มีเหตุผลในการประกาศใช้คือโดยที่การจัดการ สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นปัญหาสำคัญระดับประเทศ แต่ปัจจุบันการบริหารจัดการ สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมีบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ และมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน ทำให้ขาดการบูรณาการร่วมกัน โดยเฉพาะการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย แต่ละประเภท อีกทั้งอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการจัดการ สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดเก็บยังไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายจริง ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดสมควรกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม การให้บริการ รวมทั้ง กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจนำ สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่จัดเก็บได้ไปใช้ประโยชน์หรือหาประโยชน์ได้ และกฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญในเรื่องการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1.5.1 การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่น เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวงเว้นแต่การออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและยกเว้นค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดการ สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยการออกกฎกระทรวง กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูล และมูลฝอยจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้แตกต่างกันโดยคำนึงถึงปริมาณสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ระยะเวลาการจัดเก็บลักษณะการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย รวมทั้งต้นทุนและความคุ้มค่าในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ก็ได้

1.5.2 กระบวนการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติเรื่องการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวิธีการบริหารจัดการในการเก็บ ขน ขยะและกำจัดสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย ไว้ดังนี้

มาตรา 34/1 การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย ในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการหรือทำร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ การมอบให้เอกชนดำเนินการหรือร่วมดำเนินการดังกล่าว มิให้ถือว่าเป็นการร่วมลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ แต่หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดดังกล่าว ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ประกอบด้วย

สิ่งปฏิภูลและมูลฝอยที่จัดเก็บได้ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ได้มอบหมายตามวรรคสอง ซึ่งดำเนินการจัดเก็บย่อมมีอำนาจนำไปดำเนินการ ใช้ หรือหาประโยชน์ได้ตามข้อตกลงที่ทำไว้ระหว่างกันและตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดตามวรรคสอง ในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับมอบหมายจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นให้เป็นผู้ดำเนินการตามวรรคสอง มิให้ถือว่าเป็นกิจการนอกเขตตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บขนและกำจัดสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยจากผู้ที่เกี่ยวข้องตามอัตราที่กำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

การจัดการของเสียอันตรายและของเสียไม่อันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่ในกรณีที่มีของเสียอันตรายหรือของเสียไม่อันตรายปนอยู่กับสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ ให้ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดเก็บ แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานมาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานต่อไป ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องเริ่มดำเนินการภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับ

แจ้ง เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวหากพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นยังมิได้ดำเนินการ ให้ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ได้รับ มอบหมายให้จัดเก็บ ดำเนินการกับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยนั้นตามที่เห็นสมควร และให้สันนิษฐานว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานที่ได้รับแจ้ง จงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด

การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และในกรณีที่มีกฎหมายกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือมาตรฐานไว้เป็นการเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะต้อง ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีหรือมาตรฐานนั้นด้วย

มาตรา 34/3 เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบใน การคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ออกข้อกำหนด ของท้องถิ่น

การเก็บและขนมูลฝอยตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง การจัดการมูล ฝอย พ.ศ. 2560 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนพิเศษ 267ง, 2560) ตามข้อ 7 ของประกาศ กระทรวงให้ราชการส่วนท้องถิ่น จัดให้มีภาชนะรองรับมูลฝอยไว้ในที่สาธารณะและสถานสาธารณะให้ เพียงพอและเหมาะสมกับประเภท ปริมาณมูลฝอย และกิจกรรมในสถานที่นั้นโดยอย่างน้อยต้องมี ภาชนะรองรับมูลฝอยทั่วไปและมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน และราชการส่วนท้องถิ่นต้อง จัดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่เอกชนที่เปิดให้ประชาชนเข้าไปได้ จัดให้มีภาชนะรองรับมูล ฝอยในลักษณะดังกล่าวด้วยข้อ 8 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560 กำหนดว่าภาชนะรองรับ มูลฝอยเช่นว่านั้น ต้องมีลักษณะที่เหมาะสมกับการใช้งาน โดยมีสั เฉพาะสำหรับรองรับมูลฝอยแต่ละประเภท หรืออาจกำหนดข้อความหรือสัญลักษณ์อื่นซึ่งแสดงถึงมูล ฝอยประเภทนั้นไว้อย่างชัดเจนที่ภาชนะรองรับมูลฝอยแทนก็ได้ กล่าวคือสีน้ำเงินสำหรับมูลฝอยทั่วไป สีเขียวสำหรับมูลฝอยอินทรีย์ สีเหลืองสำหรับมูลฝอยนำกลับมาใช้ใหม่ สีส้มสำหรับมูลฝอยที่เป็นพิษ หรืออันตรายจากชุมชน เพื่อความปลอดภัยอาจจะภาชนะรองรับมูลฝอยข้างต้นให้มีลักษณะโปร่งใสก็ ได้

การเก็บและขนมูลฝอยตามประกาศกระทรวง มหาดไทยเรื่อง การจัดการ มูลฝอย พ.ศ. 2560 ตามข้อ 9 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นประกาศกำหนดวัน เวลา สถานที่ และเส้นทาง การเก็บและขนมูลฝอยให้ผู้ก่อให้เกิดมูลฝอยทราบล่วงหน้าเป็นเวลาพอสมควร และหากมีเหตุผล

ความจำเป็นทำให้ไม่สามารถเก็บและขนมูลฝอยตามที่ประกาศไว้ ให้แจ้งผู้ก่อให้เกิดมูลฝอยทราบล่วงหน้า โดยวิธีหนึ่งวิธีใดภายในเวลาอันสมควร

ในการเก็บและขนมูลฝอยตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560 นั้น ตามข้อ 10 ให้บรรจุมูลฝอยไว้ในอุปกรณ์หรือยานพาหนะซึ่งกันน้ำและปิดอย่างมิดชิด รวมทั้งจัดการป้องกันไม่ให้มูลฝอย น้ำ หรือสิ่งอื่นอันเกิดจากมูลฝอยตกหล่นรั่วไหลออกจากอุปกรณ์หรือยานพาหนะนั้น และต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว โดยระมัดระวังไม่ให้เกิด ผลกระทบต่อการจราจร สุขภาพ อนามัย หรือคุณภาพชีวิตของประชาชน

การกำจัดขยะมูลฝอยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2560 ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการกำจัด มูลฝอยตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560 ตามข้อ 11 ของประกาศกระทรวง ให้คัดแยกมูลฝอยที่จัดเก็บได้ออกเป็นมูลฝอยที่ย่อยสลายง่าย มูลฝอยที่ย่อยสลายยาก และมูลฝอยที่ไม่ย่อยสลาย ก่อนนำไปกำจัด ทั้งนี้ การกำจัด ให้ทำตามความเหมาะสมกับลักษณะทางกายภาพ และคุณสมบัติของ มูลฝอยนั้น หรือสอดคล้องกับสภาพภูมิศาสตร์สังคม และระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน และสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ทั้งนี้ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมและสามารถพึ่งพาตนเองในการกำจัดมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด

การกำจัดมูลฝอยนั้นตามประกาศกระทรวง มหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560 ตามข้อ 12 ให้ดำเนินการตามวิธีการหนึ่งหรือหลายวิธี ดังนี้ การฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล การหมักทำปุ๋ยหรือก๊าซชีวภาพ การกำจัดด้วยพลังงานความร้อน การแปรสภาพเป็นเชื้อเพลิงหรือพลังงาน วิธีอื่นตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดหรือคณะกรรมการจังหวัดให้คำแนะนำ ทั้งนี้ ในการดำเนินการกำจัดมูลฝอยข้างต้น คณะกรรมการจังหวัดอาจให้คำแนะนำราชการส่วนท้องถิ่น ตามที่เห็นสมควร

1.5.3 การใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2560

ในอดีตกฎหมายไม่ได้มีการกล่าวอย่างชัดเจนว่าผู้ที่เก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย จะสามารถนำมูลฝอย ไปหาประโยชน์หรือดำเนินการใดได้หรือไม่ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560 ข้อ 22 ของประกาศกระทรวงจึงกำหนดว่า ให้คณะกรรมการจังหวัด หรือคณะกรรมการกลาง แล้วแต่กรณี ให้คำแนะนำแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการนำมูลฝอยที่จัดเก็บได้ไปดำเนินการ ใช้ หรือหาประโยชน์ โดยวิธีการจำหน่าย จ่ายโอน ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงศักยภาพ

ต้นทุน ความคุ้มค่า และประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ นอกจากนี้ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560 ข้อ 23 กำหนดว่า ราชการส่วนท้องถิ่นร่วมกับผู้ได้รับมอบหมายอาจนามูลฝอยที่จัดเก็บได้ไปดำเนินการ ใช้หรือหาประโยชน์โดยวิธีการจำหน่าย จ่ายโอน ตามตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560 ข้อ 22 และข้อตกลงในหมวด 3 ได้ ในการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้น นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้หรือจะร่วมกับหน่วยงานอื่นเอกชนดำเนินการตามมาตรา 34/1 แล้ว บุคคลอื่นก็อาจขอรับใบอนุญาตดำเนินการเองได้ตามมาตรา 34/2

บทบัญญัติข้างต้นนี้มีสาระสำคัญคล้ายกับมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2560 ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เพียงแต่มาตรา 34/2 ได้บรรจุรายละเอียดเพิ่มมากขึ้นเกี่ยวกับการจำแนกประเภทใบอนุญาต และอายุของใบอนุญาตแต่ละประเภทในการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล นอกจากนี้ ยังกล่าวด้วยว่า หากได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 34/2 แล้วถือว่าได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขด้วย ถือว่าเป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อลดการขอใบอนุญาตซ้ำซ้อนซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้ขอรับใบอนุญาต ทั้งนี้ ชื่อนำพิจารณาว่าหากได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แล้ว จะถือว่าได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 34/2 แล้วด้วยหรือไม่ ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต เห็นว่าเมื่อกฎหมายไม่ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ไว้ชัดเจนเหมือนมาตรา 34/2 จึงต้องตีความว่าผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขแล้วก็ยังคงต้องขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 34/2 อีก⁴³

ปัญหาขยะมูลฝอยในประเทศไทยนั้นเป็นปัญหาที่มีแนวโน้มความรุนแรงเพิ่มขึ้น เนื่องจากขยะบางส่วนจัดเก็บแบบไม่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล เช่น การทิ้งตามถนน การกองมูลฝอยริมทาง การนำบรรจุภัณฑ์ทางเคมีมากองทิ้ง ไม่ได้มีการคัดแยกขยะอย่างถูกต้อง ซึ่งหากจัดการมูลฝอยที่เกิดขึ้นไม่ดีเพียงพอแล้วย่อมก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่อสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ซึ่งไม่เพียงแต่มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม สุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของแหล่งท่องเที่ยวโดยตรง ดังนั้น ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ การจัดการมูลฝอยอย่างมีประสิทธิภาพควรตระหนักถึงสาเหตุของปัญหาที่เป็นแหล่งกำเนิดมูลฝอย โดยที่มีรูปแบบขั้นตอนตั้งแต่การควบคุมปริมาณมูลฝอยไปจนถึงการจัดการ มูลฝอยอย่างยั่งยืน จากการวิจัยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น

⁴³ เดือนเด่น นาคสีหราช คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม บทความวิจัย เรื่อง “การจัดการขยะอย่างยั่งยืนตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2560” พ.ศ. 2562 หน้า 18 - 19.

ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2560 พบว่าได้มีการกำหนดรายละเอียดถึงการเก็บ การขน และการใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอย แต่ยังคงมีความขัดแย้งในรายละเอียดกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เช่น ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ได้กำหนดรายละเอียดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560 ข้อ 8 เกี่ยวกับสีของภาชนะรองรับมูลฝอย ซึ่งกำหนดรายละเอียดชัดเจนสำหรับประเภทและสีที่รองรับมูลฝอย ซึ่งแตกต่างกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดรายละเอียดตามกฎหมายกระทรวงสุขภาพลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ข้อที่ 6 เป็นต้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนกับประชาชนและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการขยะ ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการตั้งแต่การรวบรวมขนถ่าย มูลฝอย การคัดแยก การนำคุณค่าของมูลฝอยไปใช้ประโยชน์มากที่สุดเพื่อลดขั้นตอนการกำจัดมูลฝอย ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ควรบัญญัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันเพื่อให้การรักษาความสะอาดของบ้านเมืองและการจัดการมูลฝอยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

1.5.4 การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติเกี่ยวกับบทกำหนดโทษสำหรับ ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ไว้ด้วย โดยโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนจะมีเฉพาะโทษปรับ ซึ่งค่าปรับ จะแตกต่างตามที่กฎหมายบัญญัติ⁴⁴ ดังนี้

1) กรณีระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท ตามความพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 52 ซึ่งเป็นกรณีบุคคลซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังต่อไปนี้

(1) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 9 ได้แก่ อาบน้ำหรือชกล้างสิ่งใด ๆ บนถนนหรือในสถานสาธารณะซึ่งมิได้จัดไว้เพื่อการนั้น

(2) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 14 ได้แก่ ปล่อยให้สัตว์ถ่ายมูลบนถนนและมิได้จัดมูลดังกล่าวให้หมดไป

⁴⁴ เดือนเด่น นาคสีหราช คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม บทความวิจัย เรื่อง “การจัดการขยะอย่างยั่งยืนตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2560” พ.ศ. 2562 หน้า 14 - 17

(3) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 36 ได้แก่ ปีนป่าย นั่ง หรือขึ้นไปบนรั้ว กำแพง ต้นไม้หรือสิ่งค้ำยันต้นไม้ในที่สาธารณะ

(4) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 37 ได้แก่ ยืน นั่ง หรือนอนบนราวสะพาน สาธารณะหรือนอนในที่สาธารณะ

5) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 38 ได้แก่ เล่นว้าว ฟุตบอล ตะกร้อ หรือกีฬาใด ๆ บนถนน หรือในสถานสาธารณะหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสถานสาธารณะที่มีประกาศของเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นห้ามไว้

6) กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ได้ประกาศ ตามมาตรา 47

2) *กรณีระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท* ตามความพระราชบัญญัติรักษา ความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 53 ซึ่งเป็นกรณีบุคคล ซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังต่อไปนี้

1) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 6 ได้แก่ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร หรือ บริเวณของอาคารที่อยู่ติดกับทางเท้า ไม่ดูแลรักษาความสะอาดทางเท้าที่อยู่ติดกับอาคารหรือบริเวณ ของอาคาร และกรณีที่เป็นตลาดไม่ว่าจะเป็นตลาดที่ขายอาหารหรือสินค้าประจำวันหรือเฉพาะ คราว ซึ่งเจ้าของตลาดมีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดทางเท้าที่อยู่ติดกับตลาดและให้ผู้ ครอบครอง ส่วนหนึ่งส่วนใดของตลาดมีหน้าที่รักษาความสะอาดบริเวณตลาดที่ตนครอบครอง แต่ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว

2) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 21 ได้แก่ ผู้อยู่ในรถยนต์หรือผู้ขับขี่หรือผู้นั่งซ้อนท้ายรถจักรยานยนต์ ซื้อสินค้าที่ขายหรือจำหน่ายในสถานสาธารณะหรือ บนถนนยกเว้นถนน ส่วนบุคคล

3) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 28 ได้แก่ ปล่อยหรือจูงสัตว์เข้าไปในบริเวณที่ ราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่น หรือรัฐวิสาหกิจได้ปลูกหรืออนุญาตให้ผู้อื่น ปลูกหญ้าหรือต้นไม้ไว้ และได้ปิดประกาศหรือปักป้ายห้ามไว้

3) *กรณีระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท* ตามความพระราชบัญญัติรักษา ความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 54 ซึ่งเป็นกรณีบุคคล ซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังต่อไปนี้

- 1) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 8 วรรค 1 ได้แก่ กรณี เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ดินวางกระถางต้นไม้ บนทางเท้าหรือปลูกต้นไม้ที่บริเวณภายนอกอาคารที่ดินเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองและปล่อยปละละเลยให้ต้นไม้เหี่ยวแห้งหรือมีสภาพกรุงรัง หรือปล่อยปละละเลยให้มีสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในกระถางต้นไม้หรือที่บริเวณภายนอกของอาคาร
- 2) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 15 ได้แก่ ล้างรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน บนถนน หรือสถานสาธารณะและทำให้ถนนหรือสถานสาธารณะสกปรกเลอะเทอะ
- 3) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 20 ได้แก่ ปรงอาหาร ขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนน หรือในสถานสาธารณะ
- 4) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 22 ได้แก่ จูง ไล่ หรือต้อนสัตว์ลงไปบนทางน้ำซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปิดประกาศห้ามไว้ ณ บริเวณดังกล่าว
- 5) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 26 ได้แก่ ทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย หรือเท หรือกองกรวด หิน ดิน เลน ททราย หรือ สิ่งอื่นใดในบริเวณที่ได้ปลูกหญ้าหรือต้นไม้ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ
- 6) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 27 ได้แก่ โคนต้นไม้ ตัด เต็ด หรือกระทำด้วยประการ ใด ๆ ให้เกิดความเสียหายหรือน่าจะเป็นอันตรายแก่ต้นไม้ หรือใบ ดอก ผลหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของต้นไม้ที่ปลูกไว้หรือขึ้นเองตามธรรมชาติในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะ
- 7) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 29 ได้แก่ ถ่ายอุจจาระหรือปัสสาวะลงในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะซึ่งมิใช่สถานที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้เพื่อการนั้น
- 8) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 31 ได้แก่ บ้วนหรือถ่มน้ำลาย เสมหะ บ้วนน้ำหมาก สั่งน้ำมูก เทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ ลงบนถนนหรือบนพื้นรถหรือพื้นเรือโดยสาร
- 9) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 32 ได้แก่ ทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยลงบนที่สาธารณะ
- 10) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 35 ได้แก่ ให้โคมไฟ ป้าย ศาลาที่พัก ม้านั่ง ส้วม หรือสิ่งอื่นใดที่ราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจได้จัดทำไว้เพื่อสาธารณชนเกิดความเสียหายหรือใช้ประโยชน์ไม่ได้
- 11) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 39 ได้แก่ ติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ในที่สาธารณะ เว้นแต่ได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นการ

กระทำของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำ
ได้ หรือเป็นการวางไว้เพียงชั่วคราว

12) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 40 ได้แก่ ติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ที่
อาคารในลักษณะที่สกปรก รกรุงรัง หรือไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยและมีสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้
จากที่สาธารณะ

13) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 41 ได้แก่ เจ้าของอาคาร ซึ่งตั้งอยู่ในระยะไม่เกิน
สี่สิบเมตรจากขอบทางเดินรถที่มีผิวจราจรกว้างไม่ต่ำกว่าแปดเมตร และที่ผู้สัญจรไปมาอาจเห็นอาคาร
หรือบริเวณของอาคารได้จากถนนนั้น ต้องดูแลรักษาอาคารนั้นมีให้สกปรกรกรุงรัง

4) กรณีระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท ตามความพระราชบัญญัติรักษา
ความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 55 ซึ่งเป็นกรณีบุคคล
ขับขี่รถซึ่งบรรทุกมูลสัตว์ กรวด หิน ดิน เลน ทราบ มูลฝอย หรือมีน้ำมัน และวัตถุดังกล่าวได้ตกลง
ปลิว ฟุ้งกระจาย หรือรั่วไหลลงบนถนน

5) กรณีระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท ตามความพระราชบัญญัติรักษา
ความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 56 ซึ่งเป็นกรณีบุคคล
ซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังต่อไปนี้

1) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 10 วรรค 1 ได้แก่ การโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือ
โปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ จะกระทำต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้า
พนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่
กำหนดในหนังสืออนุญาตด้วย

2) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 12 ได้แก่ ขูด กะเทาะ ขีด เขียน พ่นสี หรือทำให้
ปรากฏด้วยประการใด ๆ ซึ่งข้อความ ภาพ หรือรูปรอยใด ๆ ที่กำแพงที่ติดกับถนน บนถนนที่ต้นไม้
หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารที่อยู่ติดกับถนนหรืออยู่ในที่สาธารณะ เว้นแต่เป็นการกระทำของ
ราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำได้

3) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 16 วรรค 1 ได้แก่ ใช้ส่วนหนึ่งส่วนใดของถนนเป็น
สถานที่ซ่อมเปลี่ยนแปลง ต่อเติม หรือติดตั้งอุปกรณ์รถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน

4) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 17 ได้แก่ กระทำด้วยประการใด ๆ ให้ทางเท้า
ชำรุดเสียหาย

5) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 18 ได้แก่ ทิ้ง วาง หรือ กองซากยานยนต์บนถนน หรือสถานสาธารณะ

6) กรณีระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท ตามความพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 57 ซึ่งเป็นกรณีบุคคลซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังต่อไปนี้

1) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 13 วรรค 1 ได้แก่ เจ้าของรถซึ่งใช้บรรทุกสัตว์กรวด หิน ดิน เลน ทราายสิ่งปฏิกูล มูลฝอยหรือสิ่งอื่นใด ต้องจัดให้รถนั้นอยู่ในสภาพที่ป้องกันมิให้มูลสัตว์หรือสิ่งดังกล่าวตกลง รั่วไหล ปลิว ฟุ้ง กระจายลงบนถนนในระหว่างที่ใช้นั้น รวมทั้งต้องป้องกันมิให้น้ำมันจากรถรั่วไหลลงบนถนน

2) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 19 ได้แก่ ผู้ใดตั้ง วาง หรือกองวัตถุใด ๆ บนถนน เว้นแต่เป็นการกระทำในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนดด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร

3) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 23 ได้แก่ เทหรือทิ้งกรวด หิน ดิน เลน ทราาย หรือเศษวัตถุก่อสร้างลงในทางน้ำ หรือกองไว้ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้วัตถุดังกล่าวไหลหรือตกลงในทางน้ำ

4) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 30 ได้แก่ เท ปล่อยหรือระบายอุจจาระหรือปัสสาวะจากอาคารหรือยานพาหนะลงในทางน้ำ

5) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 33 วรรคหนึ่ง ได้แก่ ทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในสถานสาธารณะนอกภาชนะหรือที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้

6) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 34 ได้แก่ เท หรือระบายอุจจาระ หรือปัสสาวะจากอาคารหรือยานพาหนะลงในที่สาธารณะหรือในสถานสาธารณะ

7) กรณีระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท และต้องระวางโทษปรับอีกวันละหนึ่งร้อยบาทเรียงรายวัน จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายกระทรวงตามความพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 58 ซึ่งเป็นกรณีบุคคลซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังต่อไปนี้

1) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 24 ได้แก่ เจ้าของร้านจำหน่ายอาหารและหรือเครื่องดื่ม ซึ่งจัดสถานที่ไว้สำหรับบริการลูกค้าได้ในขณะเดียวกันไม่ต่ำกว่ายี่สิบคน ไม่จัดให้มีส้วมที่ต้องด้วยสุขลักษณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เพื่อให้ลูกค้าใช้ในระหว่างเปิดทำการค้า

2) กรณีฝ่าฝืน มาตรา 25 ได้แก่ เจ้าของสถานบริการการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงหรือก๊าซสำหรับยานพาหนะ ต้องจัดให้มีส้วมที่ต้องด้วยสุขลักษณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

1.6 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้คำนิยามคำว่า “ของเสีย” ไว้ในมาตรา 4 ว่า หมายถึง “มูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสารหรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้นที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ” พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและจัดการปัญหามูลฝอยและสิ่งปฏิกูล โดยได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 4 ส่วนที่ 6 ว่าด้วยมลพิษอื่นและของเสียอันตรายในมาตรา 78 ดังนี้

“มาตรา 78 การเก็บ การขนส่ง และการจัดการด้วยประการใด ๆ เพื่อบำบัดและขจัดมูลฝอยและของเสียอื่นที่อยู่ในสภาพเป็นของแข็ง การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือที่มาจากการทำเหมืองแร่ทั้งบนบกและในทะเล การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจาก หรือที่มาจากการทำเหมืองแร่ทั้งบนบกและในทะเล การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากเรือหรือที่มาจากการสำรวจ และขุดเจาะน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติและสารไฮโดรคาร์บอนทุกชนิดทั้งบนบกและในทะเล หรือการป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจากการปล่อยทิ้งน้ำมันและกากของเสียและวัตถุอื่น ๆ จากเรือเดินทะเล เรือบรรทุกน้ำมัน และเรือประเภทอื่น ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่มีเจตนารมณ์ที่จะเข้าไปก้าวก่ายการดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ โดยกำหนดให้อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการอื่นที่กำกับดูแลอยู่ก่อนที่จะประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้แก่

1) การเก็บรวบรวม การขนส่ง และการจัดการด้วยประการใด ๆ เพื่อบำบัดและขจัดมูลฝอยและของเสียอื่นที่อยู่ในสภาพของแข็ง

2) การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือที่มาจากการทำเหมืองแร่ทั้งบนบกและในทะเล

3) การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากเรือหรือที่มาจากการสำรวจและขุดเจาะน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และสารไฮโดรคาร์บอนทุกชนิดทั้งบนบกและในทะเล

4) การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือที่มาจากการปล่อยทิ้งน้ำมันและการเททิ้งของเสียและวัตถุอื่น ๆ จากเรือเดินทะเล เรือบรรทุกน้ำมัน และเรือประเภทอื่น

ดังนั้น ในการควบคุมและจัดการปัญหาผลพวงและสิ่งปฏิกูลอื่น ๆ นอกจากที่ระบุไว้ในมาตรา 78 จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขและวิธีการในเรื่องดังกล่าวต่อไป

อนึ่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กล่าวถึงมาตรการในการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ซึ่งเป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดให้จังหวัดที่อยู่ในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59 ต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด โดยได้บัญญัติถึงการจัดทำแผนดังกล่าวไว้ในมาตรา 38 ซึ่งบัญญัติว่า

“แผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดที่เสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จะต้องเป็นแผนปฏิบัติการที่เสนอระบบการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงสภาพความรุนแรงของปัญหาและเงื่อนไขต่าง ๆ ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของจังหวัดนั้น และควรจะต้องมีสาระสำคัญในเรื่องดังต่อไปนี้

(2) แผนการจัดหาและให้ได้มาซึ่งที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้จำเป็นสำหรับการก่อสร้าง ติดตั้ง ปรับปรุง ดัดแปลง ซ่อมแซม บำรุงรักษาและดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของจังหวัดหรือราชการส่วนท้องถิ่นที่จะต้องจัดให้มีระบบกำจัดของเสียรวมของส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น เพื่อใช้ในการกำจัดของเสียในท้องถิ่นนั้น หรืออีกนัยหนึ่งคือระบบกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในกรณีนี้นั่นเอง

ในการควบคุมและจัดการของเสียนั้น เจตนาารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ต้องการที่จะเข้าไปดำเนินการในเรื่องดังกล่าวในส่วนที่มีหน่วยราชการอื่นดูแลรับผิดชอบอยู่แล้วโดยเฉพาะ ดังจะเห็นได้จากมาตรา 78 ที่ระบุให้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวต่อไปนี้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ การรวบรวม การขนส่ง การกำจัดมูลฝอยที่อยู่ในสภาพของแข็ง การป้องกันและควบคุมมลพิษจากการทำเหมืองแร่ การสำรวจและขุดเจาะน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ รวมทั้งการปล่อยทิ้งน้ำมันและของเสียหรือวัตถุอื่นใดจากเรือเดินทะเล เป็นต้น ดังนั้น ในการควบคุมและจัดการปัญหามูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในมาตรา 78 จึงอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ในการดำเนินการกระทรวงได้กระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บและกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในท้องที่ตามกฎหมายราชการส่วนท้องถิ่น และโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหลักอีก 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

1.7 พระราชบัญญัติรักษาคลอง รัตนโกสินทรศก 11 (พ.ศ. 2445)

มาตรา 6 ห้ามมิให้ผู้ใดเอา หยาก เยื่อ ฝุ่น ฝอย หรือสิ่งโสโครกเททิ้งในคลอง และห้ามมิให้เทสิ่งของดังกล่าวลงในทางน้ำ ลำคู ซึ่งเลื่อนไหลมาลงคลองได้ โดยผู้ใดกระทำผิดต่อ มาตรานี้ได้ กำหนดบทลงโทษให้ปรับไม่เกิน 20 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

1.8 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องคือมาตรา 28 กำหนดให้ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งมูลฝอยซากสัตว์ซากพืชเถาเถียนหรือสิ่งปฏิกูลลงในทางชลประทานหรือทำให้น้ำเป็นอันตราย แก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค ห้ามปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติ หรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทาน จนอาจทำให้น้ำในทางชลประทานเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภคอุปโภค หรือสุขภาพอนามัย

1.9 พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2494

พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2494 กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องคือ มาตรา 82 ซึ่งสรุปได้ว่า ผู้ใดปล่อยขยะมูลฝอย ซึ่งอาจเป็นเหตุ เกิดความเสียหายแก่รถไฟ มีความผิดโทษ ต้องระวางโทษจำคุก 3

1.10 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร ออกกฎกระทรวง เรื่อง การ เกี่ยวกับการ กําจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลได้ มาตรา 8 (6) กําหนดให้ อาคารสูงหรืออาคาร ขนาดใหญ่พิเศษต้อง มีการจัดเก็บขยะมูลฝอย โดยวิธีขนลําเลียงหรือทิ้งลงปล่องทิ้งขยะมูลฝอยและต้องจัดให้มีที่พักขยะมูล ฝอยรวม

1.11 พระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526

พระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องคือมาตรา 15 ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งซากสัตว์ ซากพืช เถ้าถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลลงในเขตคลองประปาคลองรับน้ำ หรือ คลองขังน้ำ

1.12 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้ที่เกี่ยวข้องคือ มาตรา 45 กําหนดให้มิให้ผู้ใดทิ้งขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย น้ำโสโครก เศษ หิน ดินทราย ตกหล่น บนทาง จราจรหรือไหล่ทาง

1.13 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งตามบทเฉพาะกาลของกฎหมายดังกล่าว ได้นำประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 25 พ.ศ. 2531 และประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2531 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 มาใช้บังคับ โดยภายใต้กฎหมายดังกล่าว ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ ให้ผู้รับใบอนุญาต ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม โดยทำการเก็บรวบรวมและกําจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุไม่ใช้แล้ว ซึ่ง มีคุณสมบัติเป็นสารไวไฟ สารกัดกร่อน สารเกิดปฏิกิริยาได้ง่าย และสารมีพิษ เช่น สารหนู แคดเมียม โครเมียม ตะกั่ว และปรอท นอกจากนี้ยังระบุชื่อ ของสารตัวทำลาย และประเภทของวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ที่จะต้องมีการเก็บ ทำลาย ฤทธิ์ กําจัด ฝัง ทิ้ง เคลื่อนย้ายตามวิธีที่กําหนดไว้

1.14 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อควบคุม การนำเข้า ส่งออก การผลิต การจำหน่าย การครอบครอง การขนส่ง และการใช้สารอันตราย ซึ่งได้มีการแบ่งออกเป็น 4 ชนิด ตามความจำเป็นแก่การควบคุม และให้มีการตั้งศูนย์ข้อมูลวัตถุอันตรายขึ้น ในกระทรวงอุตสาหกรรม

1.15 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

กฎหมายฉบับนี้ที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา 119 ห้ามเท ทิ้ง หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งปฏิกูล ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ หรือทะเลน่านน้ำไทย อันจะทำให้ตื้นเขิน ตกตะกอน หรือสกปรก เว้นแต่ได้รับอนุญาต หากฝ่าฝืน จำคุกและปรับพร้อมทั้งชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้น

สรุปการดำเนินการจัดการของเสียที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยกฎหมายที่ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพในการควบคุมการจัดการในภาคส่วนต่าง ๆ เช่น การควบคุม การทิ้งขยะอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรมไม่ให้ปนเปื้อนไปกับขยะทั่วไป หรือกฎหมาย ควบคุมการจัดการขยะติดเชื้อจากสถานพยาบาล กฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการจัดการของเสียในท้องถิ่น ดังนั้น ผู้ที่มีหน้าที่จัดการของเสียจะต้องทำความเข้าใจ และปฏิบัติตามกฎหมายนั้นอย่างเคร่งครัด จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการของเสียได้

2. หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีระบบการจัดการของเสียได้ดีที่สุดประเทศหนึ่งในโลก ซึ่งอาจจะเป็นเพราะในอดีตประเทศญี่ปุ่นเคยประสบปัญหาวิกฤตการณ์ทางมลพิษอย่างรุนแรงมาก่อน เช่น ผลกระทบที่เกิดจากสงครามโลก หรือกรณีสารเคมีรั่วไหลในอ่าวนิมานาดะ จึงกล่าวได้ว่าวิกฤตการณ์เหล่านั้นทำให้ประเทศญี่ปุ่นต้องสร้างมาตรการให้ทันต่อการลักลอบทิ้งของเสียที่พัฒนาไปอย่างไม่หยุดยั้ง เพื่อจัดการของเสียอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ประเทศญี่ปุ่นมีระบบกฎหมายในการจัดการของเสียและมีมาตรการอื่น ๆ และมีระบบการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ที่สนับสนุนให้การจัดการของเสียในประเทศญี่ปุ่นเกิดผล มีกฎหมายหลักเกี่ยวกับการจัดการของเสียโดยเฉพาะอย่างเป็นระบบ โดยมีกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) เจิงนโยบายทางสิ่งแวดล้อมและด้านการจัดการของเสียได้แก่ พระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม (The Environmental Basic Act) พระราชบัญญัติ

พื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัสดุอย่างครบวงจร (The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society) พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง (Waste Management and Public Cleansing Act) และพระราชบัญญัติที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Act on the Promotion of Effective Utilization of Resources)⁴⁵ ดังนี้

2.1 นิยามของของเสียและการจำแนกประเภทของของเสีย

พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง ได้กำหนดนิยามของคำว่า "ของเสีย" ว่า หมายถึง ขยะ กองขยะ ขี้เถ้า สิ่งปฏิกูล คราบน้ำมัน ของเสียที่มีสภาพเป็นกรดและด่าง ซากสิ่งมีชีวิต หรือสิ่งที่ไม่ต้องการแล้ว ไม่ว่าจะอยู่ในสถานะของแข็ง หรือของเหลว แต่ไม่รวมถึงของเสียที่เป็นกัมมันภาพรังสี⁴⁶ และมีการจำแนกประเภทของของเสียเป็น 4 ประเภท ดังนี้

(1) ของเสียทั่วไป (municipal solid waste) ซึ่งหมายถึง ของเสียที่นอกเหนือจากของเสียจากอุตสาหกรรม⁴⁷

(2) ของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ (specially controlled municipal solid waste) ซึ่งหมายถึง ของเสียทั่วไปที่มีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดการระเบิด มีพิษ แพร่เชื้อ หรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของคนหรือสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งของคณะรัฐมนตรี (Cabinet Order)⁴⁸

(3) ของเสียจากอุตสาหกรรม (industrial waste) ซึ่งหมายถึง ของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งของคณะรัฐมนตรี เช่น ถ่าน โคลน ของเสียประเภทน้ำมันของ

⁴⁵ วนัฐธำ ตนายะพงศ์, “กฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 209.

⁴⁶ Waste Management and Public Cleansing Act Article 2 paragraph 1; in this Law, “waste” refers to refuse, bulky refuse, ashes, 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)

⁴⁷ Waste Management and Public Cleansing Act Article 2 paragraph 2; in this Law, “municipal solid waste”.

⁴⁸ Waste Management and Public Cleansing Act Article 2 paragraph 3; in this Law, “specially controlled municipal solid waste”.

เสียประเภทกรด ของเสียประเภทที่เป็นต่าง ของเสียประเภทพลาสติก เป็นต้น รวมทั้งของเสียที่มีการนำเข้ามา (Import) หรือของเสียที่ผู้ที่เข้าประเทศญี่ปุ่นนำติดตัวเข้ามา⁴⁹

(4) ของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมพิเศษ (specially controlled industrial waste) ซึ่งหมายถึง ของเสียจากอุตสาหกรรมที่มีลักษณะอาจก่อให้เกิดระเบิด มีพิษ แพร่เชื้อ หรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของคนหรือสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งของคณะรัฐมนตรี⁵⁰

จะเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับแหล่งที่มาและความมีพิษ หรืออันตรายของของเสีย เพื่อจำแนกประเภทของเสีย โดยแหล่งที่มา ทำให้แบ่งของเสียออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ ของเสียจากอุตสาหกรรม และของเสียอื่นที่ไม่ได้มาจากอุตสาหกรรมซึ่งกฎหมายฉบับนี้ เรียกว่า ของเสียทั่วไป นอกจากนี้หลักในเรื่องความอันตราย ทำให้สามารถจำแนกประเภทของเสียจาก 2 ประเภทดังกล่าว ออกเป็นอีก 2 ประเภทย่อย คือ ของเสียที่เป็นอันตราย ซึ่งต้องถูกควบคุมเป็นพิเศษ และของเสียที่ไม่เป็นอันตราย ดังนั้น จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว จึงแบ่งประเภทของของเสียได้ถึง 4 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง ของเสียทั่วไป ประเภทที่สองของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ ซึ่งจะเป็นของเสียที่มีความอันตรายในตัวเองหรือหากปนเปื้อนอาจเกิดอันตรายได้ ประเภทที่สาม ของเสียจากอุตสาหกรรม และประเภทที่สี่ คือ ของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมเป็นพิเศษ

2.2 กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย

กฎหมายหลักเกี่ยวกับการจัดการของเสียที่สำคัญมีอยู่ 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการ วัตถุประสงค์อย่างครบวงจร พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง และพระราชบัญญัติที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.2.1 พระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม (The Environmental Basic Act)

พระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายในลำดับที่ 91 ของปี ค.ศ. 1993 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1993 ทั้งนี้ ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม ในปี ค.ศ. 1993 ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดนโยบายในการ

⁴⁹ Waste Management and Public Cleansing Act Article 2 paragraph 4; in this Law, “industrial waste”.

⁵⁰ Waste Management and Public Cleansing Act Article 2 paragraph 5; in this Law, “specially controlled industrial waste”.

จัดการสิ่งแวดล้อมผ่านทางกฎหมายพื้นฐาน 2 ฉบับ ฉบับแรก คือ กฎหมายพื้นฐานในการควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อม (the Basic Law for Environmental Pollution Control) ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1967 เพื่อต่อสู้กับปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมที่รุนแรง อันเป็นผลมาจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงปี ค.ศ. 1950 - 1960 และกฎหมายฉบับที่สอง คือ กฎหมายเพื่อการสงวนไว้ซึ่งธรรมชาติ (the Nature Conservation Law) ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1972 เพื่อหยุดการทำลายสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากธรรมชาติ แม้ว่ากฎหมายพื้นฐานเชิงนโยบายทางสิ่งแวดล้อมทั้งสองฉบับจะประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม และการทำลายธรรมชาติในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม มลพิษทางสิ่งแวดล้อมเกิดการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบใหม่ ๆ ทำให้กฎหมายที่มีอยู่ในขณะนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในช่วงเวลาต่อ ๆ มาได้อย่างเพียงพอ ด้วยเหตุนี้ ประเทศญี่ปุ่นจึงได้ประกาศใช้กฎหมายพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม ในปี ค.ศ. 1993 เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางสิ่งแวดล้อม ที่เปลี่ยนแปลงไป⁵¹

หลักการพื้นฐานสำคัญที่ปรากฏในพระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อมประการแรก คือ นโยบายทางสิ่งแวดล้อมจะต้องส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมให้คนรุ่นปัจจุบันและคนในรุ่นอนาคตได้ชื่นชม ซึ่งเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้ ยังมีนโยบายสำคัญเพื่อให้เกิดสังคมที่ยั่งยืน คือ ทำให้สิ่งแวดล้อมได้รับความเสียหายจากกิจกรรมของมนุษย์น้อยที่สุด ลดการปล่อยของเสียที่ทำลายสิ่งแวดล้อมให้มากที่สุด และชาวญี่ปุ่นจะต้องสงวนและรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและต้องให้ความร่วมมือในทางระหว่างประเทศอีกด้วย ประการที่สอง คือ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนในสังคม เช่น รัฐบาล ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบการและประชาชน เพื่อประสานความร่วมมือในการปกป้องสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมขึ้นในระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นเพื่อประสานความร่วมมือและติดตามตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติงานทางสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกำหนดมาตรการเชิงนโยบายทางสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งกำหนดมาตรการจัดการเพื่อควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดและมลพิษประเภทต่าง ๆ นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีแผนในการกำหนดทิศทางการสิ่งแวดล้อมเชิงนโยบายระดับประเทศในระยะยาวอีกด้วย⁵² จึงกล่าวได้ว่า กฎหมายพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อมฉบับนี้ เป็นกฎหมายเชิงนโยบายและแผนการบริหารจัดการทางสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยมีเป้าหมายระยะยาว

⁵¹ วลัยรัฐา ตนายะพงศ์, “กฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 215 - 216.

⁵² ชาวุทธิย ชัยกันย์, “การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น,”วารสารวิชาการศาลปกครอง: 134 - 136.

เพื่อสร้างสังคมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ประสานความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม และส่งเสริมการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับสากล โดยมุ่งเน้นที่การลดปริมาณการปล่อยของเสีย ออกสู่สิ่งแวดล้อมเป็นเป้าหมายสำคัญของการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาพรวม

โครงสร้างของพระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม (The Environmental Basic Act) ประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งหมด 46 มาตรา โดยหมวดที่หนึ่ง บททั่วไป (General Provisions) จะกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ บทนิยาม บทบาทหน้าที่ของรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน บทบาทหน้าที่ของพลเมือง รายงานประจำปี หมวดที่สอง นโยบายพื้นฐานสำหรับการรักษาสิ่งแวดล้อม (Basic Policies for Environmental Conservation) ประกอบด้วย คู่มือในการกำหนดนโยบาย (Guidelines for Policy Formulation) แผนพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อม (Basic Environment Plan) มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Quality Standards) เขตควบคุมมลพิษ (Environmental Pollution Control in Specific Areas) การปฏิบัติตามนโยบายในการรักษาสิ่งแวดล้อม ระดับชาติ (Implementation of Policies for Environmental Conservation by the State) ความร่วมมือระหว่างประเทศในการรักษาสิ่งแวดล้อม (International Cooperation for Global Environmental Conservation) การปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานระดับท้องถิ่น (Implementation of Policies by Local Governments) การกำหนดค่าใช้จ่ายและมาตรการทางการเงิน (Bearing of Costs and Financial Measures) หมวดที่สาม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม (Environment Council) และคณะกรรมการควบคุมมลพิษ (Conference on Environmental Pollution Control)

2.2.2 พระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัสดุอย่างครบวงจร (The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society) ประกาศใช้เมื่อ ปี ค.ศ. 2000

มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนนโยบายการสร้างสังคมจัดการวัสดุ เพื่อจัดการวัสดุตั้งแต่ต้นทางก่อนที่จะทิ้งเป็นของเสียอย่างเป็นระบบ รัดกุม และครบวงจร การจัดการอันจะช่วยให้มนุษย์และสิ่งแวดล้อมได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุดในรุ่นปัจจุบันและอนาคต ซึ่งสอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ในการนี้ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ ทั้งส่วนกลาง จังหวัด และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนภาคเอกชน และประชาชน เพื่อเชื่อมโยงให้สอดคล้องกับการกำหนดนโยบายและการกำหนดแผนในระยะยาวของการทำให้เกิดสังคมดังกล่าว

เป้าหมายของพระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัสดุอย่างครบวงจร คือ การสร้างสังคมที่มีการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติน้อยที่สุด สิ่งแวดล้อมได้รับการลดน้อยลง และส่งเสริมมาตรการ 3Rs คือ การลดการใช้ทรัพยากร (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) การนำทรัพยากรกลับมาแปรรูปเพื่อใช้ประโยชน์อีกครั้ง (Recycle) โดยมีมาตรการในการกำจัดของเสียขั้นสุดท้ายอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดนิยาม คำว่า "สังคมการจัดการวัฏจักรของวัสดุ" หมายถึง สังคมซึ่งสงวนการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติและลดภาระแก่สิ่งแวดล้อมเท่าที่สามารถทำได้ โดยการป้องกัน หรือการลดการปล่อยของเสียโดยการใช้ผลิตภัณฑ์อย่างเหมาะสมตามวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์นั้น และการกำจัดของเสียหรือผลิตภัณฑ์นั้นอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ยังได้กำหนดแนวความคิดพื้นฐานสำคัญที่เกี่ยวกับการนำทรัพยากรกลับมาใช้ประโยชน์อีกครั้ง (cyclical use) ประการแรก คือ การใช้ซ้ำ (reuse) ประการที่สอง หากวัสดุบดดังกล่าวไม่สามารถใช้ซ้ำได้ ให้ดำเนินการสกัดแยกวัสดุกลับมาใช้ได้ ให้ใช้ความร้อนเพื่อเรียกคืนซาก (Thermal recovery) และประการสุดท้าย หากไม่สามารถดำเนินการทั้งสามวิธีการดังกล่าวข้างต้น จึงจะสามารถทิ้งวัสดุบดดังกล่าวไปเสีย

บทบัญญัติในพระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัสดุอย่างครบวงจรมีทั้งหมด 32 มาตรา ประกอบด้วย หมวดที่หนึ่ง บททั่วไป (General Provisions) ได้แก่ วัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัติ บทนิยาม การจัดตั้งสังคมการจัดการวัสดุอย่างครบวงจร การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ เอกชนและประชาชน การป้องกันหรือการลดการใช้ทรัพยากรก่อนที่จะเกิดเป็นของเสีย การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและการกำจัดของเสียความเชื่อมโยงของนโยบายและมาตรการเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัสดุอย่างครบวงจร บทบาทของรัฐบาล หน่วยงานระดับท้องถิ่น ภาคเอกชน ประชาชน การจัดทำรายงานประจำปี หมวดที่สอง แผนพื้นฐานสำหรับจัดตั้งสังคมการจัดการวัสดุอย่างครบวงจร ได้แก่ รายละเอียดของแผนความสัมพันธ์ระหว่างแผนพื้นฐานสำหรับจัดตั้งสังคมการจัดการวัสดุอย่างครบวงจรกับแผนระดับชาติอื่น เช่น แผนตามพระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม หมวดที่สาม นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐสำหรับจัดตั้งสังคมการจัดการวัสดุอย่างครบวงจร ได้แก่ มาตรการป้องกันหรือลดการเกิดของเสีย การสนับสนุนการนำวัสดุกลับมาแปรรูปใช้ประโยชน์อีกครั้ง การส่งเสริมการประเมินและการจัดการวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ การป้องกันปัญหาทางสิ่งแวดล้อม มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อป้องกันและลดวัสดุบดก่อนเกิดเป็นของเสีย การก่อสร้างระบบบำบัดหรือกำจัดของเสีย มาตรการทางการเงินสำหรับ

หน่วยงานระดับท้องถิ่น การส่งเสริมการวิจัยและการเรียนรู้ทางวิชาการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การประสานความร่วมมือระหว่างประเทศและการกำหนดนโยบายสำหรับหน่วยงานระดับท้องถิ่น⁵³

2.2.3 พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง (Waste Management and Public Cleansing Act)

พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง ได้ประกาศใช้ครั้งแรกเมื่อ ปี ค.ศ. 1970 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งจนถึงปัจจุบัน (ปี ค.ศ. 2022) วัตถุประสงค์สำคัญของพระราชบัญญัตินี้เพื่อกำหนดระบบการจัดการของเสีย ตามประเภทของเสียที่กำหนดไว้ นอกจากนั้น ยังกำหนดมาตรฐานการจัดการของเสีย อย่างครบวงจรและรัดกุมให้สอดคล้องกับประเภทของของเสีย และกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีบทลงโทษไว้ชัดเจน

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ประชาชนทุกคน ผู้ประกอบการภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาลต้องร่วมกันจัดการของเสีย โดยมีเป้าหมายร่วมกัน คือ ลดการใช้ทรัพยากร การใช้ซ้ำ และการนำของเสียกลับมาแปรรูปเพื่อใช้ประโยชน์อีกครั้ง เพื่อให้ประเทศญี่ปุ่น เป็นสังคมที่มีการใช้ ทรัพยากรอย่างคุ้มค่ามากที่สุดและกฎหมายกำหนดหน้าที่ของแต่ละภาคส่วน⁵⁴ ดังนี้

- 1) ประชาชน มีหน้าที่ลดการปล่อยของเสีย นำของเสียกลับมาแปรรูปเพื่อใช้ประโยชน์อีกครั้ง แยกประเภทของเสีย กำจัดของเสียที่ต้นก่อกำเนิดที่ที่จะสามารถกระทำได้
- 2) ผู้ประกอบการ ต้องทิ้งหรือปล่อยของเสียน้อยที่สุด นำของเสียกลับมาใช้ซ้ำและใช้ใหม่เท่าที่จะกระทำได้ รวมทั้งต้องรับผิดชอบในการจัดการของเสียที่เกิดจากการประกอบธุรกิจของตนอย่างเหมาะสม รวมถึงต้องพัฒนาบรรจุภัณฑ์ให้ง่ายต่อการจัดการและกำจัด และต้องจัดให้มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นของเสียหรือของใช้แล้วให้อยู่ในสภาพที่สามารถจัดการได้ง่าย และต้องให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลดการปล่อยของเสียและการกำจัดขยะอย่างเหมาะสม เช่น การวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่สามารถใช้งานได้นาน ลดการปล่อยของเสียในสถานประกอบการ ลดการใช้บรรจุภัณฑ์ที่

⁵³ วณัฐธรา ตนายะพงศ์, “กฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 217 - 219.

⁵⁴ วณัฐธรา ตนายะพงศ์, “กฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 220 - 223.

มากเกินไปจนจำเป็น ลดการปล่อยของเสียประเภทบรรจุภัณฑ์สำหรับจำหน่ายสินค้า จัดเก็บคืนและใช้ผลิตภัณฑ์ที่แปรรูปเพื่อนำมาใช้ใหม่ การวางแผนลดการปล่อย ของเสีย เป็นต้น

3) รัฐบาล มีหน้าที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับของเสีย การวางแผน การจัดการของเสียในภาพรวม พัฒนาเทคนิคการจัดการของเสีย กำหนดมาตรการเพื่อให้มีการจัดการของเสียอย่างเหมาะสม และสนับสนุนทางเทคนิคและการเงินในการจัดการของเสียแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถบริหารจัดการของเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ รัฐบาลกลางจะต้องปรับปรุงระบบการจัดการของเสียในภาพรวมของประเทศให้เหมาะสมอยู่เสมอ กล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า รัฐบาลมีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสีย โดยเป็นผู้กำหนดนโยบายและทิศทางในการจัดการของเสียในภาพรวมของประเทศญี่ปุ่น

4) จังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ซึ่งรวมหลาย ๆ ท้องถิ่นไว้ด้วยกัน กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้จังหวัดมีหน้าที่ในการกำหนดแผนการจัดการของเสียในพื้นที่ของจังหวัด ให้ความเชื่อมั่นในการจัดการของเสียอุตสาหกรรมอย่างเหมาะสม ให้คำแนะนำทางเทคนิควิชาการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีอำนาจในการออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการ ที่มีศักยภาพ ดำเนินการบำบัดของเสียอุตสาหกรรม และอำนาจในการออกใบอนุญาต กรณีจัดตั้งสถานที่บำบัดของเสียทั่วไปและสถานที่ฝังกลบและติดตามตรวจสอบการดำเนินการตามใบอนุญาตดังกล่าว

5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานการปกครองขั้นต้นมีบทบาทสำคัญ เป็นอย่างมากในการจัดการของเสียทั่วไป มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ ประการแรกเป็นผู้กำหนดแผนการจัดการของเสียทั่วไปในพื้นที่ ประการที่สอง มีอำนาจอนุญาตให้ผู้ประกอบการที่มีศักยภาพเข้ามา ดำเนินการบำบัดของเสียทั่วไป ประการที่สาม มีอำนาจในการบำบัดของเสียทั่วไปในพื้นที่ของตน และ ประการสุดท้าย คือ มีอำนาจในการเก็บรวบรวม ขนส่ง เคลื่อนย้ายและกำจัดของเสียในพื้นที่ของตน ให้เป็นไปตามแผนการจัดการของเสียที่ได้จัดทำไว้ เพื่อสงวนและรักษาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ อนึ่ง แม้กฎหมายจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดการของเสียก็ตาม แต่ก็เปิดช่องให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้ามาเป็นผู้จัดการของเสียได้ อีกทั้งกฎหมายฉบับ นี้ได้กำหนดให้มี "ศูนย์จัดการของเสีย" Waste Management Center) ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ มีการจัดการของเสียอย่างเหมาะสมและสามารถจัดการของเสียร่วมกันของหลายเขตพื้นที่ กำหนดให้ รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ลงทุนหรือบริจาคเงินเพื่อจัดตั้งศูนย์จัดการของเสีย โดยจะ จัดตั้งเป็นนิติบุคคลที่เป็นมูลนิธิหรือบริษัทจำกัดก็ได้ ทั้งนี้รัฐมนตรีนับว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ ให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ แก่ศูนย์จัดการของเสีย

ในการนี้ กฎหมายได้กำหนดให้ศูนย์จัดการของเสียมีหน้าที่ในการจัดการของเสียประเภทต่าง ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน ดังต่อไปนี้ ประการที่หนึ่ง จัดการของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ และจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่น ๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับจัดการของเสียดังกล่าวตามที่เทศบาลมอบหมาย ประการที่สอง จัดการของเสียทั่วไปที่ไม่สามารถจัดการอย่างเหมาะสมได้โดยง่าย และจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่น ๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าว ตามที่เทศบาลมอบหมาย ประการที่สาม จัดการของเสียทั่วไป และจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่น ๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าว ตามที่เทศบาลมอบหมาย ประการที่สี่ จัดการของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมเป็นพิเศษ และจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่น ๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าว และประการที่ห้า จัดการของเสียจากอุตสาหกรรม และจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่น ๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าว

จากการพิจารณาบทบาทของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่า รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและทิศทางการบริหารจัดการของเสียในภาพรวมของประเทศ ซึ่งต้องสอดคล้องกับกฎหมายพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัตถุบ่ออย่างครบวงจรที่ได้กำหนดแผนการจัดการของเสียในระยะยาวไว้ โดยมีหน่วยงานระดับจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติ กล่าวคือ จังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการของเสียอุตสาหกรรม โดยกำหนดแผนการจัดการและติดตามการจัดการของเสียอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐบาลกำหนดไว้ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการจัดการของเสียทั่วไปในพื้นที่ของตน โดยกำหนดแผนการจัดการและติดตามการจัดการของเสียทั่วไปให้เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐบาลกำหนดไว้ ทั้งนี้ ผู้ประกอบการจากภาคเอกชน สามารถเข้ามาดำเนินการจัดการของเสียทั้งของเสียอุตสาหกรรมและของเสียทั่วไปได้ โดยต้องได้รับอนุญาตเสียก่อน หากเป็นการจัดการของเสียอุตสาหกรรม ต้องได้รับอนุญาตจากจังหวัด หากเป็นการจัดการของเสียทั่วไป ต้องได้รับอนุญาตจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนี้ กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีศักยภาพสามารถขอรับใบอนุญาตเพื่อจัดตั้งศูนย์จัดการของเสียเพื่อร่วมกันจัดการของเสียที่ครอบคลุมหลายพื้นที่การปกครองได้ รวมทั้งประชาชนทุกคนมีหน้าที่ลดการปล่อยของเสีย นำของเสียกลับมาใช้ใหม่ แยกประเภทของเสียและกำจัดของเสียที่ต้นก่อกำเนิดให้เกิดขึ้นเท่าที่จะสามารถกระทำได้ โดยต้องเป็นไปตามมาตรฐานการจัดการที่หน่วยงานของ รัฐบาลกำหนดไว้ ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมายนี้ โดยเฉพาะการไม่ดำเนินการตามมาตรฐานการจัดการของเสียที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมต้องถูกลงโทษ

2.2.4 พระราชบัญญัติที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Act on the Promotion of Effective Utilization of Resources)

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายในลำดับที่ 48 ตราขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1991 และได้แก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2002 เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นนำเข้าทรัพยากรจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากและด้วยความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรเป็นจำนวนมากเกิดเป็นสินค้าที่ใช้แล้ว ผลพลอยได้จากกระบวนการผลิต (By-products นำไปสู่ปัญหาในการกำจัดขั้นสุดท้าย ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วของเสียที่ถูกทิ้งบางส่วนสามารถใช้ซ้ำได้ สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ และเราสามารถลดการใช้สินค้า คือ บริโภคสินค้าเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อสงวนและรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ให้รุ่นต่อ ๆ ไปได้ชื่นชม อันสอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้น จึงได้ตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้น

โครงสร้างของกฎหมายฉบับนี้แบ่งเป็น 11 หมวด มีบททั่วไปกล่าวถึงหลักการพื้นฐานในการลดการใช้ทรัพยากร ซึ่งเป็นการป้องกันการเกิดของเสียตั้งแต่ต้นทาง การใช้ซ้ำ และการนำของเสียที่ทิ้งแล้วกลับมาใช้ประโยชน์อีกครั้ง เพื่อลดการเกิดของเสียให้ได้มากที่สุดใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าที่สุด ให้เกิดการพัฒนาทางสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนต่อไป นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังมีสาระสำคัญการกำหนดนโยบายพื้นฐาน กำหนดมาตรการเพื่อลดการใช้ทรัพยากรในอุตสาหกรรม เพื่อนำทรัพยากรในอุตสาหกรรมกลับมาใช้ประโยชน์อีกครั้ง กำหนดชนิดผลิตภัณฑ์ที่ต้องลดการใช้ทรัพยากร กำหนดชนิดผลิตภัณฑ์ที่ต้องสนับสนุนการใช้ซ้ำ กำหนดชนิดผลิตภัณฑ์ที่ต้องมีฉลากเพื่อให้เกิดการซื้ออย่างคุ้มค่าและถูกวิธี กำหนดชนิดผลิตภัณฑ์ที่ต้องรีไซเคิล กำหนดชนิดของผลพลอยได้นอกจากนั้น ยังกำหนดบทลงโทษทางอาญา หากฝ่าฝืนมาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้อีกด้วย

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมและสถานประกอบการต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม กำหนด ได้แก่ มาตรฐานเพื่อลดผลพลอยได้จากกระบวนการผลิต เพื่อนำทรัพยากรกลับมาใช้ประโยชน์หรือรีไซเคิลอีกครั้ง เพื่อลดของเสียจากผลิตภัณฑ์ที่ใกล้จะหมดอายุการใช้งาน เช่น การผลิตสินค้าที่ประหยัดทรัพยากร ทนทานและซ่อมแซมได้ง่าย เพื่อลดปริมาณซากผลิตภัณฑ์ โดยเฉพาะจากสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อสนับสนุนการรีไซเคิล โดยการติดฉลากบนสินค้าและจากกฎหมายฉบับนี้ ในเวลาต่อมา ประเทศญี่ปุ่นได้ตรากฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับการจัดการสินค้า และผลิตภัณฑ์หลายฉบับโดยเฉพาะ เช่น กฎหมายเพื่อรีไซเคิลภาชนะและบรรจุภัณฑ์ กฎหมาย เพื่อรีไซเคิลเครื่องใช้ในบ้าน กฎหมายเพื่อรีไซเคิลเศษวัสดุก่อสร้าง กฎหมายเพื่อรีไซเคิลเศษอาหาร กฎหมายเพื่อรีไซเคิลยานพาหนะที่ใกล้ที่หมดอายุการใช้งาน ซึ่งกฎหมายฉบับนี้สอดคล้องกับ

หลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต เพื่อกำกับให้ผู้ผลิตสินค้าหรือบริการต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งหลายที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ของตน⁵⁵

2.3 อำนาจในการบริหารจัดการขยะและของเสีย (Waste Management)

ตาม Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) การบริหารจัดการของเสียเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน ผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาล โดยมีเป้าหมายร่วมกัน คือ ลดการใช้ (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) และการแปรใช้ใหม่ (Recycle) เพื่อให้ญี่ปุ่นเป็นสังคมที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่ามากที่สุด และกฎหมายกำหนดหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนไว้⁵⁶ ดังนี้

2.3.1 ประชาชน

ประชาชนมีหน้าที่ลดการปล่อยของเสีย นำของเสียกลับมาใช้ใหม่ (recycle) แยกประเภทของเสีย กำจัดของเสียที่ตนก่อให้เกิดขึ้นเท่าที่จะสามารถกระทำได้

2.3.2 ผู้ประกอบการ

ผู้ประกอบการต้องทิ้งหรือปล่อยของเสียให้น้อยที่สุด นำของเสียกลับมาใช้ซ้ำ และแปรใช้ใหม่เท่าที่จะกระทำได้ ต้องรับผิดชอบในการจัดการของเสียที่เกิดจากการประกอบธุรกิจของตนอย่างเหมาะสม ต้องพัฒนาบรรจุภัณฑ์ให้ง่ายต่อการจัดการและกำจัด และต้องจัดให้มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นของเสียหรือของใช้แล้วให้อยู่ในสภาพที่สามารถจัดการได้ง่าย และต้องให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลดการปล่อยของเสียและการกำจัดขยะอย่างเหมาะสม เช่น การวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่สามารถใช้งานได้นาน ๆ ลดการปล่อยของเสียในสถานประกอบการ ลดการใช้บรรจุภัณฑ์ที่มากเกินไปจนจำเป็น ลดการปล่อยของเสียประเภทบรรจุภัณฑ์สำหรับจำหน่ายสินค้า จัดเก็บคืนและแปรใช้ใหม่เองซึ่งของเสียจากผลิตภัณฑ์ของตน การใช้ผลิตภัณฑ์ที่แปรใช้ใหม่ การวางแผนลดการปล่อยของเสีย เป็นต้น

⁵⁵ วณัฐธรา ตนายะพงศ์, “กฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 224 - 225.

⁵⁶ วรธรรณมน สุกใส และปิยวรรณ ซอน, บทความวิชาการ : การบริหารจัดการขยะและของเสียและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะของประเทศญี่ปุ่น, 2556.

2.3.3 รัฐบาล

รัฐบาลมีหน้าที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับของเสีย การวางแผนการจัดการของเสียในภาพรวม พัฒนาเทคนิคการจัดการของเสีย กำหนดมาตรการเพื่อให้มีการจัดการของเสียอย่างเหมาะสม และสนับสนุนทางเทคนิคและการเงินในการจัดการของเสียแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถบริหารจัดการของเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ รัฐบาลกลางจะต้องปรับปรุงระบบการจัดการของเสียในภาพรวมของประเทศให้เหมาะสมอยู่เสมอ

2.3.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในการบริหารจัดการของเสีย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นนั้น แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับ “โทโดฟูเคน” ซึ่งเทียบเคียงได้กับจังหวัดของไทย กับระดับ “ชิโจซง” ซึ่งเทียบเคียงได้กับเทศบาลของไทยทั้งนี้ แต่ละจังหวัดจะครอบคลุมพื้นที่เทศบาลหลายแห่ง ซึ่งคำว่าจังหวัดหรือ “โทโดฟูเคน” นั้นประกอบด้วยตัวอักษรคันจิ 4 ตัวที่ต่างก็แปลว่าจังหวัดทั้งสิ้น แต่การใช้คำโท โด ฟู หรือเคนประกอบชื่อเฉพาะของจังหวัดนั้นเป็นไปตามขนาดพื้นที่และจำนวนประชากร โดยคำว่า “โท” ใช้กับจังหวัดที่เป็นนครหลวงจำนวน 1 แห่ง ได้แก่ “โตเกียวโท” คำว่า “โด” ใช้กับจังหวัดขนาดใหญ่แต่มีประชากรน้อย จำนวน 1 แห่ง ได้แก่ “ฮอกไกโด” คำว่า “ฟู” ใช้กับจังหวัดที่มีประชากรหนาแน่นมาก จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ “เกียวโตฟู” และ “โอซากะฟู” ส่วนคำว่า “เคน” ใช้กับจังหวัดที่มีประชากรไม่หนาแน่น จำนวน 47 แห่ง เช่น “จิเบเคน” “อิบะระกิเคน” “ฟูกูโอกะเคน” เป็นต้นส่วนคำว่าเทศบาลหรือ “ชิโจซง” นั้นประกอบด้วยตัวอักษรคันจิ 3 ตัวที่ต่างก็แปลว่าเทศบาลทั้งสิ้น แต่การใช้คำชิ โจ หรือซงประกอบชื่อเฉพาะของเทศบาลนั้นเป็นไปตามขนาดพื้นที่และจำนวนประชากร โดยคำว่า “ชิ” จะหมายถึงเทศบาลขนาดใหญ่และมีประชากรหนาแน่นมากทำนองเทศบาลนครของไทย คำว่า “โจ” จะมีลักษณะทำนองเดียวกับเทศบาลเมืองของไทย ส่วน “ซง” จะมีลักษณะทำนองเดียวกับเทศบาลตำบลของไทย และการเรียกชื่อเทศบาลอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้หากปัจจัยที่เกี่ยวข้องคือขนาดพื้นที่และความหนาแน่นของประชากรเปลี่ยนแปลงไป เช่น “ซง” อาจเปลี่ยนเป็น “โจ” ได้เมื่อความหนาแน่นของประชากรสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการแปลคำว่า “ชิ-โจ-ซง” เป็นภาษาอังกฤษ ผู้แปลจะใช้คำภาษาอังกฤษที่แตกต่างกันคือ City-Town-Village ตามลำดับ ซึ่งอาจทำให้เกิดความเข้าใจที่สับสนได้ว่า “ชิ-โจ-ซง” มีสถานะทางกฎหมายแตกต่างกัน นอกจากนี้ ในจังหวัดโตเกียว (โตเกียวโท) ยังมีเขตปกครองพิเศษที่เรียกว่า “คุ” ด้วย โดย “คุ” มีสถานะเทียบเท่า “ชิ” หรือเทศบาลนครของไทย แต่มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองมากกว่าและมีการเลือกตั้งผู้ว่าการเขตโดยตรง ทั้งนี้ “คุ” ที่เป็นที่รู้จักทั่วไป ได้แก่ ชิโยตะคุ ชินจุกุชิบุยะคุ โดยปัจจุบันญี่ปุ่นมีเทศบาลทุกระดับรวม 1,719 เทศบาล

แบ่งเป็น 789 ชี 746 โจ 184 ชงกับอีก 23 कु ทั้งนี้ เขตปกครองพิเศษทั้ง 23 คุนั้นอยู่ในโตเกียวทั้งหมด

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าความสัมพันธ์ระหว่าง “โทโดฟูเคน” กับ “ชิโจชง” นั้นมิได้เป็นความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ กล่าวคือ “โทโดฟูเคน” มิได้มีอำนาจเหนือ “ชิโจชง” แต่เป็นความสัมพันธ์ในเชิงการบริหารจัดการพื้นที่ที่ต้องร่วมมือกัน ซึ่งแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับความสัมพันธ์ระหว่าง “จังหวัด” และ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ของไทย ในการบริหารจัดการของเสีย โทโดฟูเคน (จังหวัด) มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคที่จำเป็นแก่ชิโจชง (เทศบาล) เพื่อให้เทศบาลสามารถดำเนินการตามหน้าที่ของตนได้ผลเพียงพอ ในขณะเดียวกันก็ควบคุมสภาพการจัดการของเสียจากอุตสาหกรรมของพื้นที่ในเขตจังหวัด รวมทั้งการกำหนดมาตรการที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการจัดการของเสียจากอุตสาหกรรมอย่างเหมาะสม ส่วนเทศบาลแต่ละแห่งมีหน้าที่กำหนดแผนในการส่งเสริมกิจกรรมในการลดการปล่อยของเสียทั่วไป (reduce) ของประชาชนในเขตพื้นที่ของตน กำหนดมาตรการที่จำเป็นสำหรับการจัดการของเสียทั่วไปอย่างเหมาะสม ในขณะเดียวกันสำหรับการดำเนินการกิจการเกี่ยวกับการจัดการของเสียทั่วไป เทศบาลจะต้องวางแผนเพื่อพัฒนาคุณภาพของเจ้าหน้าที่ จัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการของเสียและปรับปรุงวิธีการดำเนินการจัดการของเสีย นอกจากนี้ เทศบาลจะต้องพยายามบริหารกิจการจัดการของเสียให้ประสบผลสำเร็จด้วย นอกจากนี้ Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) ยังได้บัญญัติให้รัฐบาลกลาง จังหวัดและเทศบาลมีหน้าที่ร่วมกันในการป้องกันการปล่อยของเสีย ดูแลเพื่อให้มีการจัดการของเสียที่เหมาะสม และกำหนดแผนในการสร้างองค์ความรู้แก่ประชาชนและผู้ประกอบการต่าง ๆ ในการจัดการของเสียด้วย

การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีหน้าที่ในการบริหารจัดการของที่เกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่ของตน หรือ Principal of disposal refuse within the boundaries of each ward นี้เกิดขึ้นภายหลัง “สงครามขยะ” ในกรุงโตเกียวในช่วงปี 1964-1975 ดังกล่าวข้างต้น โดยเริ่มแรกเขตปกครองพิเศษทั้ง 23 คุนั้นต้องรับผิดชอบจัดการกำจัดขยะที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ของตนเอง แต่ละเขตจึงต้องจัดให้มีสถานที่เผาขยะของตนเอง ซึ่งทำให้สามารถแก้ปัญหา “สงครามขยะ” ได้ และได้มีการใช้หลักการนี้กับเทศบาลและจังหวัดด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการบริโภคมากขึ้นปริมาณของเสียจึงเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจึงต้องทุ่มเทงบประมาณจำนวนมากในการจัดการของเสีย จึงเกิดแนวคิดในการจ้างเอกชนที่ประกอบธุรกิจกำจัดขยะที่มีสถานประกอบการตั้งอยู่ในท้องถิ่นให้เป็นผู้จัดการของเสียแทนในลักษณะ Outsourcing จากสถิติในปี 1994 ปรากฏว่ามีขยะจำนวน 350,000 ตัน ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจ้างให้เอกชนเป็นผู้จัดการแทน โดยในจำนวนนี้เป็นขยะจากเทศบาลในเขตเมืองใหญ่ ได้แก่

จังหวัดอิบารากิ จังหวัดโทชิกิ จังหวัดกุมมะ จังหวัดไซตามะ จังหวัดจิบะ กรุงโตเกียว และจังหวัดคานากาวา มากถึง 290,000 ตัน และได้มีการคาดการณ์ว่าปริมาณของเสียที่จะถูกนำออกมากำจัดขั้นสุดท้ายนอกเขตพื้นที่การปกครองของเทศบาลจะมีจำนวนมากขึ้น

2.4 กระบวนการจัดการของเสีย

กระบวนการจัดการของเสียในประเทศญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน คือการเก็บของเสีย (Collection) การขนส่งของเสียไปยังสถานที่จัดการของเสีย (Transportation) การคัดแยกและย่อยสลาย (Intermediate treatment) และการกำจัดของเสีย (Disposal) ทั้งนี้ ของเสียแต่ละประเภทจะมีวิธีการจัดการและผู้รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนที่แตกต่างกัน⁵⁷ ดังต่อไปนี้

2.4.1 กระบวนการจัดการของเสียทั่วไป (General waste)

ตาม Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) นั้น ถ้าเป็นของเสียทั่วไปจากครัวเรือน เทศบาลมีหน้าที่จัดเก็บมาดำเนินการ แต่หากเป็นของเสียทั่วไปที่เกิดจากสถานประกอบการ มาตรา 3 กำหนดให้สถานประกอบการจัดการของเสียชั้นกลาง โดยการเผา การสลายด้วยความร้อน และการนำกลับมาใช้ใหม่อันเป็น “การดูแลชั้นกลาง” (Intermediate treatment) แต่การจัดการกำจัดของเสียขั้นสุดท้ายจะต้องส่งไปที่สถานที่กำจัดของเสียที่ทางเทศบาลได้จัดไว้ ทั้งนี้ เทศบาลแต่ละแห่งสามารถใช้วิธีการจัดการของเสียได้เอง ส่วนขั้นตอนในการจัดการของเสียของเทศบาลนั้นแบ่งออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) การจัดทำแผนการจัดการของเสียทั่วไป เทศบาลมีหน้าที่ต้องกำหนดแผนในการจัดการของเสียทั่วไปในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน ซึ่งแผนดังกล่าวจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการประเมินปริมาณของเสียที่จะเกิดขึ้นและปริมาณที่จะกำจัด กำหนดนโยบายในการป้องกันการปล่อยของเสีย แบ่งประเภทการจัดเก็บของเสียโดยแบ่งตามประเภทของเสีย กำหนดมาตรฐานสำหรับการจัดการของเสียอย่างเหมาะสมและวิธีการสำหรับผู้ปฏิบัติ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการสถานที่จัดการของเสียทั่วไป

2) การเก็บของเสีย เป็นหน้าที่ของเทศบาลในการจัดเก็บของเสียจากครัวเรือนที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตน ซึ่งเป็นของเสียที่มีการแยกประเภทโดยครัวเรือนในขั้นต้นมาแล้ว

⁵⁷ วรณมณ สุภไส และปิยวรรณ ขอน, บทความวิชาการ : การบริหารจัดการขยะและของเสียและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะของประเทศญี่ปุ่น, 2556.

ทั้งนี้ คริวเรือนต้องแยกของเสียตามประเภทที่เทศบาลกำหนด ซึ่งเทศบาลแต่ละแห่งอาจกำหนดแตกต่างกันได้

3) การขนส่งของเสีย การขนส่งของเสียที่จัดเก็บจากคริวเรือนเพื่อนำไปกำจัด ต้องดำเนินการตามวิธีที่กำหนด

4) การกำจัดของเสีย มิได้กำหนดอย่างชัดเจนว่าเทศบาลจะต้องดำเนินการกำจัดของเสียด้วยวิธีการใด แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับ Enforcement Ordinance of Waste Management and Public Cleansing Act (Ordinance No. 300 of 1971) บทที่ 2 (ขยะทั่วไป) แล้วพบว่ามีการกำหนดมาตรฐานการกำจัดของเสียในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ การเผา (Incineration) การสลายด้วยความร้อน (Pyrolysis) การนำกลับมาใช้ใหม่ (Reuse) และการฝังกลบ (Landfill) เป็นต้น โดยการเผา การสลายด้วยความร้อน และการนำกลับมาใช้ใหม่นั้นเป็นการดูแลขั้นกลาง (Intermediate treatment) ส่วนการฝังกลบถือเป็น “การกำจัดของเสียขั้นสุดท้าย” (Final Disposal)

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะกำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดการของเสีย แต่หากเทศบาลไม่สามารถดำเนินการจัดการของเสียได้หรือดำเนินการได้ลำบาก เช่น การจัดการของเสียทั่วไปจากโรงงานหรือสถานประกอบการที่มีปริมาณมาก ๆ หรือการจัดเก็บของเสียที่หากดำเนินการในเวลากลางวันอาจก่อให้เกิดปัญหาการจราจร หรือมีความจำเป็นประการอื่นอันทำให้ต้องดำเนินการจัดเก็บในช่วงเวลากลางคืน หรือการจัดเก็บของเสียประเภทถังกระโถที่ตามปกติจะต้องทำความสะอาดตัวถังด้วย เป็นต้น ในกรณีดังกล่าว เทศบาลสามารถอนุญาตให้บุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ดำเนินการแทนได้ และการจัดให้มีสถานที่จัดการของเสียทั่วไปนั้น ตามปกติแล้วเป็นหน้าที่ของเทศบาลในการลงทุน แต่ในกรณีที่เทศบาลไม่สามารถจัดการได้ก็สามารถที่จะอนุญาตให้บุคคลอื่นมาดำเนินการได้ โดยใช้ระบบการอนุญาตทางปกครอง ดังนั้น ในกรณีที่ภาคเอกชนที่ประสงค์จะจัดตั้งโรงจัดการของเสียจะต้องยื่นขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดของพื้นที่นั้น

2.4.2 กระบวนการจัดการของเสียจากอุตสาหกรรม (Industrial waste)

Waste Management and Public Cleansing Act กำหนดให้ผู้ซึ่งก่อให้เกิดของเสียหรือผู้ประกอบการที่ก่อให้เกิดของเสียมีหน้าที่จัดการของเสียที่ตนก่อให้เกิดขึ้น แต่ผู้ซึ่งก่อให้เกิดของเสียอาจจ้างผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการกำจัดของเสียจากจังหวัดต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการได้ แต่กรณีที่จำเป็นหรือกรณีที่ต้องการให้มีการกำจัดของเสียอุตสาหกรรมอย่างถูกต้องและเหมาะสม เทศบาลหรือจังหวัดสามารถดำเนินการกำจัดของเสียจากอุตสาหกรรมได้ในกรณีที่ผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการขนส่งและกำจัดของเสียด้วยตนเอง ผู้ประกอบการจะต้อง

ดำเนินการตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ใน Cabinet Order นอกจากนี้ ในขั้นตอนการจัดการของเสีย ตั้งแต่ขั้นตอนแรกจนถึงขั้นตอนการขนส่งของเสียไปกำจัด ผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการตาม มาตรฐานด้านเทคนิคตามที่กฎกระทรวงสิ่งแวดล้อมกำหนด โดยการจัดการของเสีย นั้น จะต้องไม่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ กฎหมาย Waste Management and Public Cleansing Act ก็ได้ กำหนดมาตรการในการตรวจสอบและกำหนดบทลงโทษในกรณีที่ไม่ได้มีการดำเนินการตามมาตรฐาน ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ ในกรณีที่มีการทิ้งของเสียหรือการจัดการของเสียที่ผิดกฎหมายและเป็นการ ทำลายสิ่งแวดล้อมหรืออาจจะก่อให้เกิดการทำลายสิ่งแวดล้อม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะกำหนด ระยะเวลาให้มีการกำหนดมาตรการในการกำจัดสิ่งที่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมนั้นต่อ ผู้ที่ทำหน้าที่ กำจัดของเสีย นอกจากนี้ ในกฎหมายฉบับนี้ยังมีการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ดำเนินการจัดการ ของเสียอย่างผิดกฎหมายด้วย ส่วนการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (จังหวัดและเทศบาล) จะดำเนินการจัดการของเสียจากอุตสาหกรรมเองการจัดเก็บ การขนส่ง การดูแล ชั้นกลาง และการ กำจัดของเสียขั้นสุดท้าย ต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด สำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้ เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติของจังหวัดหรือข้อบัญญัติของเทศบาล

อนึ่ง แม้อกฎหมายจะกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการ จัดการของเสียก็ตาม แต่ก็เปิดช่องให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้ามาเป็น ผู้จัดการของเสียได้ และใน Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) ได้กำหนดให้มี “ศูนย์จัดการของเสีย” (Waste Management Center) โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้มีการจัดการของเสียอย่างเหมาะสมและสามารถจัดการของเสียร่วมกันของหลายเขตพื้นที่ โดย รัฐหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ลงทุนหรือบริจาคเงินเพื่อจัดตั้งศูนย์จัดการของเสีย โดยจะ จัดตั้งเป็นนิติบุคคลที่เป็นมูลนิธิหรือบริษัทจำกัดก็ได้ ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ ให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ แก่ศูนย์จัดการของเสีย

ศูนย์จัดการของเสียมีหน้าที่ในการจัดการของเสียประเภทต่าง ๆ ทั้งหมดหรือ บางส่วน ดังต่อไปนี้

- 1) จัดการของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษและจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่น ๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งแวดล้อมสำหรับจัดการของเสียดังกล่าวตามที่ เทศบาลมอบหมาย
- 2) จัดการของเสียทั่วไปที่ไม่สามารถจัดการอย่างเหมาะสมได้โดยง่ายและ จัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่น ๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งแวดล้อมสำหรับการ จัดการของเสียดังกล่าวตามที่เทศบาลมอบหมาย

3) จัดการของเสียทั่วไปและจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่น ๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าวตามที่เทศบาลมอบหมาย

4) จัดการของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องดูแลเป็นพิเศษและและจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่น ๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าว

5) จัดการของเสียจากอุตสาหกรรมและจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่น ๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าว

2.5 การรักษาความสะอาดที่สาธารณะ (Public Cleansing)

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกเทศบัญญัติเพื่อกำหนดบทบาทของหน่วยงานและประชาชนในการรักษาความสะอาดที่สาธารณะ โดยมาตรา 94 ของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นได้ให้อำนาจองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกเทศบัญญัติไว้ อย่างไรก็ตาม อำนาจในการออกบทกำหนดโทษในเทศบัญญัติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกจำกัดไว้โดย Local Autonomy Law โดยโทษจำคุก กักขัง ต้องไม่เกิน 2 ปี ปรับต้องไม่เกิน 1 ล้านเยน โทษยึดหน่วยทรัพย์สิน (detention) ทรัพย์สิน (confiscation) และปรับแบบ minor fine หรือ administrative fine ต้องไม่เกิน 50,000 เยน โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทุกจังหวัดของประเทศญี่ปุ่นได้ออกเทศบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาดที่สาธารณะไว้ โดยมีตัวอย่างการออกเทศบัญญัติ⁵⁸ ดังนี้

2.5.1 เทศบัญญัติของ Nagasaki City เกี่ยวกับการป้องกันการกระจัดกระจายของของเสียและการควบคุมการสูบบุหรี่

เทศบัญญัตินี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชน ผู้ประกอบการ ผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่ และ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในร่วมมือเพื่อควบคุมปัญหาการทิ้งของเสีย สร้างสภาพแวดล้อมที่เป็นระเบียบเรียบร้อย และเพื่อควบคุมการสูบบุหรี่ในที่สาธารณะ โดย Nagasaki City มีหน้าที่บรรลุเป้าหมายโดยการสร้างองค์ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน การกำหนดนโยบายการรักษาความสะอาด และการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อนำนโยบายมาดำเนินการจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนประชาชนในพื้นที่มีหน้าที่ในการร่วมควบคุมการทิ้งของเสีย และให้ความร่วมมือกับเทศบาล โดยประชาชนต้องพยายามเก็บของเสียของตนกลับออกจากสถานที่ที่ทิ้งเที่ยว สวนสาธารณะ แหล่งพักผ่อนหย่อนใจ หรือสถานที่อื่นๆ สำหรับผู้ประกอบการนั้น

⁵⁸ วรธนัน สุกใส และปิยวรรณ ชอน, บทความวิชาการ : การบริหารจัดการขยะและของเสียและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะของประเทศญี่ปุ่น, 2556.

ต้องดำเนินการมาตรการเพื่อควบคุมการกระจายของของเสีย และต้องให้ความร่วมมือกับเทศบาล ในการดำเนินการตามนโยบาย โดยผู้ประกอบการที่ผลิตหรือขายเครื่องดื่มที่บรรจุในบรรจุภัณฑ์ บุหรี่ หมากฝรั่ง หรือสินค้าอื่น ๆ ที่มีสามารถกระจาย และต้องให้ความรู้แก่ผู้บริโภคในการป้องกันการ กระจายของของเสีย ผู้จำหน่ายสินค้าที่บรรจุในบรรจุภัณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ ต้องจัดทำที่ทิ้งเพื่อ คินบรรจุภัณฑ์ในสถานที่จำหน่ายสินค้า และต้องดำเนินการให้การเก็บบรรจุภัณฑ์คินเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ และผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่และผู้บริหารจัดการที่ดินหรืออาคาร ต้องให้ความรู้แก่ผู้ ที่ใช้ประโยชน์จากที่ดินหรืออาคารเกี่ยวกับการควบคุมการกระจายของของเสีย และให้ความ ร่วมมือกับเทศบาลในการดำเนินการตามนโยบาย

สำหรับการห้ามทิ้งของเสียนั้น เทศบัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดทิ้งของเสียลงในที่ สาธารณะ สำหรับพื้นที่ห้ามทิ้งของเสียและห้ามสูบบุหรี่ กำหนดให้หัวหน้าส่วนบริหารเทศบาล สามารถกำหนดพื้นที่ห้ามทิ้งของเสียและห้ามสูบบุหรี่หากเห็นว่ามี ความจำเป็น ทั้งนี้ ก่อนกำหนดพื้นที่ ดังกล่าวต้องรับฟังความเห็นของประชาชน และหารือกับหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้อง และ หลังจากกำหนดพื้นที่ต้องมีการประกาศให้ประชาชนได้รับทราบด้วย ในการนี้ Nagasaki City ได้ กำหนดพื้นที่ห้ามทิ้งของเสียไว้หลายพื้นที่ด้วยกัน โดยส่วนใหญ่เป็นเขตพื้นที่ที่มีร้านค้าและร้านอาหาร พื้นที่บริเวณวัดวาอาราม โบสถ์ หรือสถานที่ประกอบพิธีกรรมทางศาสนาอื่น ๆ และสวนสาธารณะ เป็นต้น ผู้ใดทิ้งของเสียในพื้นที่ที่ห้ามไว้ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 20,000 เยน

2.5.2 เทศบัญญัติของ City of Sapporo เกี่ยวกับการควบคุมการกระจายของ ใ้บบุหรี่ ครอบเปล้าและของเสียอื่น ๆ

เทศบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการกระจายของใ้บบุหรี่ ครอบเปล้า แล้ว ของเสียอื่น ๆ รวมถึงมูลสัตว์เลี้ยง และการควบคุมการสูบบุหรี่ในที่สาธารณะ เพื่อรักษา สภาพแวดล้อมในพื้นที่ให้มีระเบียบเรียบร้อย ปลอดภัย และน่าอยู่อาศัย และได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ ของ City of Sapporo ในการกำหนดนโยบายและดำเนินการมาตรการเพื่อควบคุมใ้บบุหรี่ ครอบเปล้า แล้ว ของเสียอื่น ๆ รวมถึงมูลสัตว์เลี้ยง และการควบคุมการสูบบุหรี่ในที่สาธารณะ ต้องให้ความรู้แก่ ผู้ประกอบการ ประชาชนและผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่ และต้องให้การสนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อ รักษาความสะอาดและสภาพแวดล้อมของบุคคลดังกล่าวด้วย ส่วนผู้ประกอบการมีหน้าที่ให้ความรู้แก่ ประชาชนในท้องที่และการดำเนินการต่าง ๆ เช่น การทำกิจกรรมทำความสะอาด เพื่อ ควบคุมใ้บบุหรี่ ครอบเปล้าแล้ว ของเสียอื่น ๆ รวมถึงมูลสัตว์เลี้ยง และการควบคุมการสูบบุหรี่ในที่ สาธารณะ โดยผู้ประกอบการที่จำหน่ายบุหรี่ เครื่องดื่มบรรจุในบรรจุภัณฑ์ หมากฝรั่ง และอื่น ๆ ต้อง จัดให้มีที่เชี่ยบบุหรี่ ที่ทิ้งกันบุหรี่ และที่ทิ้งครอบเปล้า และดำเนินการเพื่อให้การเก็บขยะเหล่านี้

เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับประชาชนในพื้นที่ที่มีหน้าที่เก็บ Gebühren ครอบงำเปล่า หรือขยะอื่น ๆ ของตนกลับ หรือทิ้งในที่ที่กำหนดไว้เท่านั้น และต้องเข้าร่วมกิจกรรมการรักษาความสะอาด และต้องให้ความร่วมมือกับเทศบาลในการส่งเสริมการสร้างเมืองให้น่าอยู่อาศัย ส่วนเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้มีอำนาจบริหารจัดการที่ดินหรืออาคารต่าง ๆ ต้องควบคุมการกระจายของ Gebühren ครอบงำเปล่า แล้ว ของเสียอื่น รวมถึงมูลสัตว์เลี้ยง และการควบคุมการสูบบุหรี่ในที่สาธารณะ โดยการให้ความรู้แก่ ผู้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์จากอาคารเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด และต้องดำเนินการต่าง ๆ เช่น การทำความสะอาด ทั้งนี้ City of Sapporo ห้ามมิให้บุคคลใดทิ้ง Gebühren ครอบงำเปล่า แล้ว ของเสียอื่น ๆ กำหนดเกี่ยวกับการเก็บมูลสุนัขในที่สาธารณะเป็นการเฉพาะ โดยให้ผู้เลี้ยงสุนัขต้องเก็บ มูลสุนัขกลับให้เรียบร้อยเมื่อสุนัขถ่ายในที่สาธารณะ ส่วนการกำหนดพื้นที่หลักในการรักษาความ สะอาด เทศบัญญัติ กำหนดว่า ในกรณีที่มีความจำเป็น หัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ กำหนดพื้นที่หลัก สำหรับการรักษาความสะอาด ทั้งนี้ ก่อนกำหนดต้องรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชน และบุคคลที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ในพื้นที่ และต้องประกาศการกำหนดพื้นที่ให้ประชาชนได้รับ ทราบโดยถ้วนกัน ผู้ใดฝ่าฝืนทิ้งของเสียในที่สาธารณะ หรือไม่เก็บมูลสุนัขในพื้นที่หลักสำหรับการ รักษาความสะอาด ต้องระวางโทษปรับทางปกครอง (Administrative fine) ไม่เกิน 30,000 เยน หาก เป็นการกระทำในพื้นที่อื่น ๆ นอกเหนือจากพื้นที่หลักในการรักษาความสะอาด ต้องระวางโทษปรับ ทางปกครอง ไม่เกิน 20,000 เยน

สรุปจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมของประเทศญี่ปุ่นที่ผ่านมาที่ทำให้ ประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นสังคมที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจสูง ทำให้ประเทศญี่ปุ่นต้องมีการกำหนด นโยบาย กฎหมาย ตลอดจนกฎระเบียบต่าง ๆ ในการบริหารจัดการของเสียและการรักษาความ สะอาดที่สาธารณะอย่างเป็นระบบ และมีลักษณะที่เป็นการบูรณาการระหว่างภาครัฐ ภาค ธุรกิจ และภาคประชาชน ซึ่งจะเห็นได้จากกฎหมายหลักเกี่ยวกับการบริหารจัดการของเสีย และ เทศบัญญัติของแต่ละเทศบาลที่ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการของเสีย โดย แบ่งเป็นทั้งระดับรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบการ และประชาชน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีการตรากฎหมายหรือกฎระเบียบที่มีความเข้มงวดมากเพียงใด แต่หากประชาชนใน ประเทศไม่มีจิตสำนึกในการรักษาความสะอาดและการจัดการของเสียอย่างถูกวิธีแล้ว ก็คงไม่สามารถ ทำให้นโยบายของรัฐบาลบรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ ดังนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้มีการจัดทำโครงการ ต่าง ๆ เพื่อเป็นการกระตุ้นจิตสำนึกของประชาชนในประเทศในการรักษาความสะอาดและการจัดการ ของเสียอย่างถูกวิธี รวมทั้งกำหนดให้ประชาชนและผู้ประกอบการมีหน้าที่ในการบริหารจัดการของ เสียที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน และรักษาความสะอาดในที่สาธารณะไปพร้อมกันด้วย ซึ่งจะเห็น ได้ว่าเป็นการกระตุ้นจิตสำนึกของประชาชนในลักษณะที่ทำให้ประชาชนเริ่มต้นจากการรักษาความ

สะอาดในพื้นที่ส่วนตัวของตนเองและรับผิดชอบในการจัดการของเสียที่ตนเองก่อให้เกิดขึ้นก่อน แล้วจึงขยายขอบเขตความรับผิดชอบไปสู่ที่สาธารณะที่ตนได้ใช้ประโยชน์ เมื่อประชาชนทุกคนมีจิตสำนึกในการรักษาความสะอาดและมีความรับผิดชอบในส่วนตัวแล้ว ก็จะส่งผลต่อการบริหารจัดการโดยรวมของประเทศให้ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการประยุกต์ใช้หลักคิดเช่นนี้ไว้ในร่างกฎหมายเป็นสิ่งที่น่าสนใจ เพราะเป็นการปลูกจิตสำนึกสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างเป็นระบบกฎหมายจึงมิใช่การบังคับให้ทำหรือห้ามมิให้กระทำการใดแต่เพียงอย่างเดียว และนอกจากการกระตุ้นจิตสำนึกของประชาชนแล้ว การให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดการของเสียอย่างถูกต้องและการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐอย่างชัดเจนก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะสร้างความร่วมมืออย่างใกล้ชิดและเข้มแข็งระหว่างภาครัฐกับเอกชนด้วย

2.6 ปัญหาการจัดการของเสีย ของประเทศญี่ปุ่น เปรียบเทียบกับเทศบาลในประเทศไทย

ประเทศญี่ปุ่นมีระบบกฎหมายในการจัดการของเสียและมีมาตรการอื่น ๆ และมีระบบการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ที่สนับสนุนให้การจัดการของเสียในประเทศญี่ปุ่นเกิดผล มีกฎหมายหลักเกี่ยวกับการจัดการของเสียโดยเฉพาะอย่างเป็นระบบ โดยมีกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) เชนนโยบายทางสิ่งแวดล้อมและด้านการจัดการของเสีย ได้แก่ พระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม (The Environmental Basic Act) พระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัสดุอย่างครบวงจร (The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society) พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง (Waste Management and Public Cleansing Act) และพระราชบัญญัติที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Act on the Promotion of Effective Utilization of Resources)

พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง (Waste Management and Public Cleansing Act) ได้กำหนดนิยามของคำว่า "ของเสีย" ว่าหมายถึง ขยะ กองขยะ ขี้เถ้า สิ่งปฏิกูล คราบน้ำมัน ของเสียที่มีสภาพเป็นกรดและด่าง ซากสิ่งมีชีวิตหรือสิ่งที่ไม่ต้องการแล้ว ไม่ว่าจะอยู่ในสถานะของแข็ง หรือของเหลว แต่ไม่รวมถึงของเสียที่เป็นกัมมันภาพรังสี และมีการจำแนกประเภทของของเสียเป็น 4 ประเภท ดังนี้

(1) ของเสียทั่วไป (municipal solid waste) ซึ่งหมายถึง ของเสียที่นอกเหนือจากของเสียจากอุตสาหกรรม

(2) ของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ (specially controlled municipal solid waste) ซึ่งหมายถึง ของเสียทั่วไปที่มีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดการระเบิด มีพิษ แพร่เชื้อหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของคนหรือสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งของคณะรัฐมนตรี (Cabinet Order)

(3) ของเสียจากอุตสาหกรรม (industrial waste) ซึ่งหมายถึง ของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งของคณะรัฐมนตรี เช่น ถ่าน โคลน ของเสียประเภทน้ำมัน ของเสียประเภทกรด ของเสียประเภทที่เป็นด่าง ของเสียประเภทพลาสติก เป็นต้น รวมทั้งของเสียที่มีการนำเข้ามา (Import) หรือของเสียที่ผู้ที่เข้าประเทศญี่ปุ่นนำติดตัวเข้ามา

(4) ของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมพิเศษ (specially controlled industrial waste) ซึ่งหมายถึง ของเสียจากอุตสาหกรรมที่มีลักษณะอาจก่อให้เกิดระเบิด มีพิษ แพร่เชื้อ หรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของคนหรือสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งของคณะรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม (The Environmental Basic Act) มีหลักการพื้นฐานสำคัญประการแรก คือ นโยบายทางสิ่งแวดล้อมจะต้องส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมให้คนรุ่นปัจจุบันและคนในรุ่นอนาคตได้ชื่นชม ซึ่งเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนั้น ยังมีนโยบายสำคัญเพื่อให้เกิดสังคมที่ยั่งยืน คือ ทำให้สิ่งแวดล้อมได้รับความเสียหายจากกิจกรรมของมนุษย์น้อยที่สุด ลดการปล่อยของเสียที่ทำลายสิ่งแวดล้อมให้มากที่สุด และชาวญี่ปุ่นจะต้องสงวนและรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและต้องให้ความร่วมมือในทางระหว่างประเทศอีกด้วย ประการที่สอง คือ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนในสังคม เช่น รัฐบาล ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบการและประชาชน เพื่อประสานความร่วมมือในการปกป้องสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้น ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมขึ้นในระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นเพื่อประสานความร่วมมือและติดตามตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติงานทางสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกำหนดมาตรการเชิงนโยบายทางสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งกำหนดมาตรการจัดการเพื่อควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดและมลพิษประเภทต่าง ๆ นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีแผนในการกำหนดทิศทางสิ่งแวดล้อมเชิงนโยบายระดับประเทศ ในระยะยาวอีกด้วย จึงกล่าวได้ว่า กฎหมายพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อมฉบับนี้เป็นกฎหมายเชิงนโยบายและแผนการบริหารจัดการทางสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนโดยมีเป้าหมายระยะยาวเพื่อสร้างสังคมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ประสานความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

ในสังคมและส่งเสริมการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับสากล โดยมุ่งเน้นที่การลดปริมาณการปล่อยของเสีย ออกสู่สิ่งแวดล้อมเป็นเป้าหมายสำคัญของการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาพรวม

พระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัสดุอย่างครบวงจร (The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society) เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนนโยบายการสร้างสังคมจัดการวัสดุ เพื่อจัดการวัสดุตั้งแต่ต้นทางก่อนที่จะทิ้งเป็นของเสียอย่างเป็นระบบ รัศุม และครบวงจรการจัดการ อันจะช่วยให้มนุษย์และสิ่งแวดล้อมได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีทั้งในรุ่นปัจจุบันและอนาคต ซึ่งสอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ในการนี้ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ ทั้งส่วนกลาง จังหวัด และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนภาคเอกชนและประชาชน เพื่อเชื่อมโยงให้สอดคล้องกับการกำหนดนโยบายและการกำหนดแผนในระยะยาวของการทำให้เกิดสังคม ดังกล่าว โดยเป้าหมายของพระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัสดุอย่างครบวงจร คือ การสร้างสังคมที่มีการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติน้อยที่สุด สิ่งแวดล้อมได้รับการลดน้อยลง และส่งเสริมมาตรการ 3Rs คือ การลดการใช้ทรัพยากร (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) การนำทรัพยากรกลับมาแปรรูปเพื่อใช้ประโยชน์อีกครั้ง (Recycle) โดยมีมาตรการในการกำจัดของเสียขั้นสุดท้ายอย่างเหมาะสม ทั้งนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดนิยาม คำว่า "สังคมการจัดการวัฏจักรของวัสดุ" หมายถึง สังคมซึ่งสงวนการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติและลดภาระแก่สิ่งแวดล้อมเท่าที่สามารถทำได้ โดยการป้องกันหรือการลดการปล่อยของเสียโดยการใช้ผลิตภัณฑ์อย่างเหมาะสมตามวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์นั้น และการกำจัดของเสียหรือผลิตภัณฑ์นั้น อย่างเหมาะสม นอกจากนั้นยังได้กำหนดแนวความคิดพื้นฐานสำคัญที่เกี่ยวกับการนำทรัพยากรกลับมาใช้ประโยชน์อีกครั้ง (cyclical use) ประการแรก คือ การใช้ซ้ำ (reuse) ประการที่สอง หากวัสดุใดดังกล่าวไม่สามารถใช้ซ้ำได้ ให้ดำเนินการสกัดแยกวัสดุที่นำมาใช้เท่าที่สามารถทำได้ (reclamation) ประการที่สาม หากไม่สามารถใช้ซ้ำหรือสกัดแยกวัสดุกลับมาใช้ได้ ให้ใช้ความร้อนเพื่อเรียกคืนซาก (Thermal recovery) และประการสุดท้าย หากไม่สามารถดำเนินการทั้งสามวิธีการดังกล่าวข้างต้น จึงจะสามารถทิ้งวัสดุดังกล่าวไปเสีย

พระราชบัญญัติที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Act on the Promotion of Effective Utilization of Resources) เป็นกฎหมายในลำดับที่ 48 ตราขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1991 และได้แก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2002 เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นนำเข้าทรัพยากรจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากและด้วยความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้ เกิดการใช้ทรัพยากรเป็นจำนวนมากเกิดเป็นสินค้าที่ใช้แล้ว ผลพลอยได้จากกระบวนการผลิต (By-products) นำไปสู่ปัญหาในการกำจัดขั้นสุดท้าย ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วของเสียที่ถูกทิ้งบางส่วนสามารถใช้ซ้ำได้สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ และเราสามารถลดการใช้สินค้า คือ บริโภคสินค้าเท่าที่จำเป็น

เท่านั้น เพื่อสงวนและรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ให้รุ่นต่อ ๆ ไป ได้ชื่นชม อันสอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้น จึงได้ตรากฎหมาย ฉบับนี้ขึ้น โดยแบ่งโครงสร้างของกฎหมายออกเป็น 11 หมวด มีบททั่วไปกล่าวถึงหลักการพื้นฐานในการลดการใช้ทรัพยากร ซึ่งเป็นการป้องกันการเกิดของเสียตั้งแต่ต้นทาง การใช้ซ้ำและการนำของเสียที่ทิ้งแล้วกลับมาใช้ประโยชน์อีกครั้ง เพื่อลดการเกิดของเสียให้ได้มากที่สุด ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าที่สุด ให้เกิดการพัฒนาทางสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนต่อไป นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังมีสาระสำคัญการกำหนดนโยบายพื้นฐาน กำหนดมาตรการเพื่อลดการใช้ทรัพยากรในอุตสาหกรรม เพื่อนำทรัพยากรในอุตสาหกรรมกลับมาใช้ประโยชน์อีกครั้ง กำหนดชนิดผลิตภัณฑ์ที่ต้องลดการใช้ทรัพยากร กำหนดชนิดผลิตภัณฑ์ที่ต้องสนับสนุนการใช้ซ้ำ กำหนดชนิดผลิตภัณฑ์ที่ต้องมีฉลากเพื่อให้เกิดการใช้อย่างคุ้มค่าและถูกวิธี กำหนดชนิดผลิตภัณฑ์ที่ต้อง รีไซเคิล กำหนดชนิดของ ผลพลอยได้ นอกจากนี้ ยังกำหนดบทลงโทษทางอาญาหากฝ่าฝืนมาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้อีกด้วย

โดยสรุป กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น ประกอบด้วย กฎหมายเชิงนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมและกฎหมายเชิงนโยบายเรื่องการสร้างสังคม การจัดการวัตถุอันตรายอย่างครบวงจร ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติพื้นฐานสำคัญที่กำหนดโครงสร้างของกฎหมายทางสิ่งแวดล้อมและการจัดการของเสียที่ปรากฏในกฎหมายอื่น ๆ อย่างเป็นระบบมีหลักการสำคัญเพื่อส่งเสริมให้ประเทศญี่ปุ่นเกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนทั้งภายในประเทศและสร้างความร่วมมือกับระดับสากล และใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยเป็นกฎหมายที่เป็นหลักในการกำหนดทิศทางการขับเคลื่อนการจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางอย่างบูรณาการครบวงจรและยั่งยืน นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง สาระสำคัญ คือ กำหนดมาตรการจัดการของเสียแต่ละประเภทอย่างรัดกุมตามประเภทของของเสีย แยกเป็นของเสียทั่วไป ของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษของเสียจากอุตสาหกรรม และของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมพิเศษ อีกทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่และระบบการจัดการของเสียแต่ละภาคส่วนในสังคมให้ช่วยกันดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองและจัดการของเสียอย่างเป็นระบบ และพระราชบัญญัติที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมให้ประชาชนในสังคมลดการใช้ทรัพยากรที่ไม่จำเป็น การนำทรัพยากรกลับมาใช้ซ้ำ และนำกลับมาแปรรูปเพื่อใช้ประโยชน์ใหม่หรือรีไซเคิล โดยกำหนดวิธีการจัดการกับของเสียแต่ละประเภทอย่างชัดเจน เช่น การรีไซเคิลภาชนะและบรรจุภัณฑ์ การรีไซเคิลเศษอาหาร เศษวัสดุก่อสร้าง ยานพาหนะที่ใกล้จะหมดอายุการใช้งาน เครื่องใช้ในบ้าน เป็นต้น

การบริหารจัดการขยะในประเทศญี่ปุ่นนั้นบทบาทสำคัญคือรัฐส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นนั้นมี 2 ระดับคือระดับโทโดฟูเคน

เทียบเคียงกับประเทศไทยคือจังหวัด และอีกระดับคือซีโจงง เทียบเคียงกับประเทศไทยคือเทศบาล ซึ่งทั้งสองระดับนี้คือขนาดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและขนาดใหญ่ การศึกษาเปรียบเทียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นในเรื่องการบริหารจัดการของเสียสรุปได้ว่า⁵⁹

1) กฎหมายกลางที่ให้อำนาจเกี่ยวกับการจัดการของเสียของเทศบาลในประเทศไทย นั้น มีกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นปัญหาให้กับเทศบาลในการเลือกใช้ฐานอำนาจตามกฎหมายใดในการออกเทศบัญญัติ ซึ่งเป็นการซ้ำซ้อนกันในการอาศัยอำนาจแล้ว นอกจากนี้ประเทศไทยยังที่ปัญหา ในการจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะหรือสถานที่กำจัดขยะ โดยเฉพาะการสรรหาพื้นที่ในการจัดทำสถานที่ฝังกลบขยะให้ถูกต้องตามระบบด้วย เนื่องจากกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีความซ้ำซ้อนกันและขาดการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงาน กฎหมายหลายฉบับที่ไม่มีความเชื่อมโยงกัน หรือสัมพันธ์กัน หรือเกิดการขัดกันของกฎหมาย ซึ่งเป็นกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องนั้นมีผลทำให้ในทางปฏิบัติเทศบาลไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาของเสียได้ ผู้ศึกษามีความเห็นว่าควรให้มีการรวบรวมกฎหมายของหน่วยงานให้เป็นกฎหมายฉบับเดียวเพื่อความเป็นเอกภาพ โดยบัญญัติเรื่องการบริหารจัดการขยะเริ่มตั้งแต่การคัดแยกขยะไปจนถึงการจัดตั้งสถานที่กำจัดขยะและการบังคับใช้กฎหมาย ในเรื่องการบริหารจัดการขยะไว้เป็นการเฉพาะเหมือนกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นที่มีกฎหมายหลัก คือ Waste Management and public cleansing law ซึ่งเป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะทั้งหมด

2) พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง (Waste Management and Public Cleansing Act) ซึ่งเป็นกฎหมายกลางของประเทศญี่ปุ่น ได้บัญญัติในเรื่องของความรับผิดชอบของรัฐส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า รัฐบาลส่วนกลางจะต้องให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคและการให้เงินสนับสนุนแก่เทศบาลในการบริหารจัดการของเสีย ทั้งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นเป็นเทศบาลขนาดกลางและขนาดใหญ่ ซึ่งมีศักยภาพในการบริหารจัดการของเสียที่ดีในระดับหนึ่งแล้ว แต่รัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นยังให้การสนับสนุน ในขณะที่กฎหมายกลางของประเทศไทยทั้งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

⁵⁹ อชิตา อินตุน, “การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง”, (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2561), หน้า 83 - 85.

และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้มีบทบัญญัติสนับสนุนเงินงบประมาณในการบริหารจัดการของเสียให้กับเทศบาล เพราะเทศบาลในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นเทศบาลขนาดเล็กหรือที่เรียกว่าเทศบาลตำบล ในขณะที่รัฐออกกฎหมายให้เทศบาลมีอำนาจในการออกเทศบัญญัติเพื่อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บของเสียที่สูงขึ้น มุ่งหมายเพื่อให้เทศบาลมีรายได้จากการบริการสาธารณะ แต่สร้างผลกระทบให้กับประชาชน

3) พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง (Waste Management and Public Cleansing Act) ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของเสีย และบทบัญญัติของมาตรา 4 กำหนดให้เทศบาลดำเนินการส่งเสริมหรือจัดกิจกรรมเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของเสียของชุมชน เช่น การกำหนดวันให้ประชาชนออกมาทำความสะอาดร่วมกันกับเทศบาล หรือการแจกคู่มือขยะให้กับประชาชนเพื่อปฏิบัติตัวร่วมกันในชุมชน ประชาสัมพันธ์ให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนช่วยกันลดของเสียในครัวเรือนซึ่งเป็นต้นทางของปัญหา แต่ประเทศไทยกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ทั้งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้บัญญัติให้ประชาชนต้องมีหน้าที่หรือมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของเสีย ผู้ศึกษามีความเห็นว่ากฎหมายของไทยในเรื่องการจัดการของเสียของเทศบาลนั้น กำหนดเพียงให้เทศบาลมีหน้าที่เก็บ ขน กำจัดของเสีย ซึ่งเป็นเรื่องขั้นตอนของการดำเนินงานของภาครัฐ ไม่ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของประชาชนไว้ในกฎหมายเหมือนประเทศญี่ปุ่น เทศบาลจึงไม่มีการขับเคลื่อนดำเนินการจัดกิจกรรมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม เพราะหลักการมีส่วนร่วมนั้นคือกิจกรรมที่ประชาชนร่วมกันแสดงออกถึงความเป็นเจ้าของท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมยังหมายความรวมถึงการแสดงความคิดเห็นและการวางแผนร่วมกันกับเทศบาลด้วย ดังนั้น กฎหมายไทยควรกำหนดบทบาทหน้าที่ของประชาชนในการมีส่วนร่วม เพื่อเข้าร่วมกิจกรรมเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะร่วมกับเทศบาล

3. หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย

ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ประเทศเยอรมันถือได้ว่าเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่ประสบความสำเร็จในการจัดการของเสียอีกประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะการลดการเกิดเป็นของเสียและการคัดแยกของเสียซึ่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมของเยอรมันนั้นในช่วงแรกของศตวรรษที่ 70 มีลักษณะแยกเป็นส่วน ๆ อย่างเด็ดขาด ประกอบด้วยกลุ่มของบทบัญญัติที่มีลักษณะค่อนข้างจะเป็นเอกเทศหลาย ๆ กลุ่มแต่ละกลุ่มจะวางหลักเกณฑ์สำหรับสิ่งแวดล้อมแต่ละสาขาต่อมาในช่วงปลาย ทศวรรษที่ 80 ได้มีการพัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะแตกต่างออกไปจากของเดิมอย่างสิ้นเชิง ในปัจจุบันกฎหมายสิ่งแวดล้อมในเยอรมันได้บัญญัติออกมาในลักษณะเฉพาะเรื่องมากขึ้น เช่น กฎหมายว่าด้วยการปล่อยของเสีย กฎหมายขยะหรือกฎหมายว่าด้วยการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ในกฎหมายอื่น ๆ เช่นกฎหมายเกษตร กฎหมายก่อสร้าง เป็นต้น และได้ถูกพัฒนาขึ้นเป็นโครงการจัดทำเป็นประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั้งหมดให้มีความสมบูรณ์

สำหรับโครงสร้างของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันนั้นนอกจากจะมีกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะที่กำหนดสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบเป็นการเฉพาะแล้วเช่น Federal immission control act หรือ Federal water resources act หรือ Closed substance cycle waste management act บทบัญญัติในเรื่องสิ่งแวดล้อมยังปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งซึ่งกำหนด เรื่องค่าเสียหายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการทั่วไป ยิ่งไปกว่านั้นความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมยังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาอีกด้วย

ทั้งนี้ เราอาจแบ่งประเภทของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันตาม โครงสร้างได้ดังนี้

1) กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายแพ่ง (Umweltprivatrecht) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในเรื่องค่าเสียหายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะ (Umwelthaftungsgesetz: UHG) อันเป็นผลให้ภาระพิสูจน์ในศาลของผู้เสียหายลดน้อยลง ยิ่งไปกว่านั้นในกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ ก็มีการกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งโดยเฉพาะ เช่น กฎหมายน้ำ (WHG) และกฎหมายว่าด้วยการปล่อยของเสีย (Blmschg) เป็นต้น กฎหมายแพ่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อมยังรวมถึงกฎหมายว่าด้วย การบังคับให้มีการประกันภัยเพื่อสิ่งแวดล้อมด้วย

2) กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายอาญา (Umweltstrafrecht) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในเรื่องของมาตรการลงโทษทางอาญา หากมีการกระทำความผิดและก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

3) กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายปกครอง (Umweltverwaltungsrecht) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสียหรือจะได้รับผลกระทบจากการจัดทำโครงการของรัฐ เช่น โครงสร้างทางรถไฟท่าอากาศยาน เป็นต้น ได้มีส่วนเข้าร่วมตรวจสอบยื่นคัดค้านและมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นซึ่งจะมีขอบเขตความคุ้มครองกว้างมากโดยไม่จำกัดเฉพาะที่จะคุ้มครองปัจเจกชนเท่านั้น กฎหมายเยอรมันจะให้ความสำคัญกับสิทธิประชาชนเป็นอย่างมาก

โดยหลักพื้นฐานสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันนั้น แยกพิจารณาได้ ดังนี้

1) หลักป้องกันก่อนเกิดเหตุ (Vorsorgeprinzip) เป็นกฎหมายที่วางหลักการป้องกันหลีกเลี่ยงก่อนภัยจะเกิดขึ้น เช่น กฎหมายวัตถุเคมี กฎหมายว่าด้วยการปล่อยของเสีย เป็นต้น

2) หลักผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ (Verursacherprinzip) หลักนี้เป็นหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งความหมายของหลักนี้มีใช้เป็นเพียงการจ่ายค่าเสียหายเท่านั้น หากแต่รวมถึงหน้าที่ที่ต้องกำจัดของเสียด้วย

3) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Kooperzitionsprinzip) หลักนี้เป็นหลักการกระจายหน้าที่ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม และกระจายอำนาจควบคุมเกี่ยวกับการขออนุญาตโครงการหรือกิจการต่าง ๆ ที่จะส่งผลต่อสิ่งแวดล้อม

การแบ่งประเภทของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันตามลักษณะของกฎหมายออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ในส่วนเนื้อหาและในส่วนวิธีการ โดยที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนเนื้อหาเป็นเรื่องกฎเกณฑ์ว่าด้วยการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีทั้งหลักที่เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั่วไป เช่น ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะ เช่น กฎหมายคุ้มครองทรัพยากรทางน้ำ กฎหมายผังเมือง หรือกฎหมายเคมีและวัตถุอันตราย เป็นต้น สำหรับกฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนวิธีการจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการวางมาตรการต่าง ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีการอนุญาตในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือกฎหมายว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาล เป็นต้น

3.1 องค์กรที่ทำหน้าที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

การจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศเยอรมัน ไม่ได้จัดการโดยหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังมีหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานด้านเกษตรกรรม หน่วยงานด้านการขนส่ง และหน่วยงานด้านเหมืองแร่ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่จัดการด้านสิ่งแวดล้อม คือ หน่วยงานของมลรัฐ (Lander) และหน่วยงานของท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานของรัฐบาลกลางมีเครื่องมือในการจัดการอย่างจำกัด

3.1.1 หน่วยงานระดับรัฐบาลกลาง

ในการจัดการ รัฐบาลกลางจะมีหน้าที่ในการให้อำนาจและออกกฎหมายในบางกรณีโดยจะประสานงานกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ เช่น ใน Federal commission ทั้งสองหน่วยงานจะร่วมกันดำเนินการตามที่กฎหมาย Atomic energy act และ Precautionary radiation protection act กำหนดไว้โดยกระทรวงต่าง ๆ จะเป็นหน่วยงานสูงสุดที่มีอำนาจจัดการสิ่งแวดล้อม ในระดับของรัฐบาลกลาง โดยจะทำหน้าที่ในการพัฒนานโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและบัญญัติกฎหมายรวมทั้งให้เงินทุนในการปกป้องสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ให้คำแนะนำในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมด้วย ตัวอย่างกระทรวง ต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น Federal Ministry of Finance รับผิดชอบเกี่ยวกับค่าเสียหายจากพื้นที่ปนเปื้อนและภาษีสิ่งแวดล้อม Federal ministry for transport, building, and housing รับผิดชอบเกี่ยวกับการปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเลและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง Federal ministry for education and research รับผิดชอบให้การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม และค้นคว้าและพัฒนากการ ปกป้องสิ่งแวดล้อมในการบริหารจัดการ สิ่งแวดล้อมระดับรัฐบาลกลาง กระทรวงที่เกี่ยวข้องจะจัดตั้งหน่วยงานพิเศษที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะใน 2 ลักษณะ คือ หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค โดยการตรวจสอบและประเมินสถานการณ์และการปรับปรุงสิ่งแวดล้อม การพิจารณาสาเหตุของมลพิษ การเตรียมข้อมูลในการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้รวมทั้งการเฝ้าระวังปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น Federal environmental agency, Federal agency for nature protection, federal office for radiation protection และหน่วยงานที่พิจารณาออกกฎหมายสิ่งแวดล้อมในบางหน่วยงานอาจทำหน้าที่ทั้งสองลักษณะ ไปพร้อมกัน เช่น Federal environmental agency

ในส่วนขององค์การสิ่งแวดล้อมกลางถูกก่อตั้งขึ้นเมื่อ 22 กรกฎาคม ค.ศ.1974 โดย German bundestag เป็นหน่วยงานหนึ่งใน Federal environmental ministry ทำหน้าที่ให้ข้อมูลวิทยาศาสตร์ด้านการควบคุมมลพิษทางอากาศ การลดเสียง การปกป้องผิวดิน

การจัดการของเสีย การจัดการน้ำ และการปกป้องสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับเรื่องสุขภาพ โดยเฉพาะการเตรียมข้อมูลเพื่อการกำหนดกฎระเบียบให้แก่ Federal environmental ministry นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการศึกษาและพัฒนามาตรการที่เหมาะสมเกี่ยวกับแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม มาตรการเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศ ให้ข้อมูลสิ่งแวดล้อมแก่สาธารณะ และให้ความช่วยเหลือรัฐบาลกลางในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental impact assessment: EIA)

3.1.2 หน่วยงานระดับมลรัฐ

Lander เป็นองค์กรหลักในการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญของเยอรมันกำหนดให้สิทธิ Lander ในการออกกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้หากรัฐธรรมนูญไม่กำหนดให้สิทธินั้นเป็นการเฉพาะแก่รัฐบาลกลาง และกำหนดให้กฎหมายของรัฐบาลกลางอยู่เหนือกฎหมายของ Lander รูปแบบของหน่วยงานที่มีอำนาจจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละมลรัฐ มลรัฐใหญ่ ๆ จะมีอำนาจอยู่ 3 ระดับ คือ หน่วยงานระดับสูง หน่วยงานระดับกลาง และหน่วยงานระดับล่าง แต่ในมลรัฐขนาดเล็กอาจไม่มีอำนาจในบางระดับ หน่วยงานระดับสูงถือเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจสูงสุด มีหน้าที่ดูแลการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมและให้งบประมาณ ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการให้คำแนะนำต่อการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบและวางแผนด้านสิ่งแวดล้อมในระดับของตน สำหรับหน่วยงานระดับกลางสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนคือ ส่วนบริหารจัดการทั่วไปจะทำหน้าที่ตามคำสั่งของหน่วยงานระดับสูงและให้คำแนะนำปรึกษาแก่หน่วยงานระดับล่าง ในกรณีดำเนินการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ส่วนบริหารจัดการทั่วไปจะรับผิดชอบในการอุทธรณ์ต่อคำตัดสินของหน่วยงาน ระดับล่าง อีกส่วนหนึ่งคือ ส่วนบริหารจัดการพิเศษทำหน้าที่หลัก 2 ประการคือ ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคโดยการตรวจสอบและประเมินสถานการณ์สิ่งแวดล้อมตรวจสอบสาเหตุของปัญหามลพิษเตรียมข้อมูลเพื่อจัดทำกฎระเบียบ และปรับปรุงการเฝ้าระวังสิ่งแวดล้อม และการใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

เนื่องด้วย Lander จะมีบทบาทสำคัญในการปกป้องสิ่งแวดล้อมเพราะมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย เมื่อการบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นผลหรือมีปัญหา Lander จะแจ้งให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางทราบเพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป ตามกฎหมาย Joint rules of procedure of the federal government กำหนดให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางต้องร่วมมือกับ Lander และก่อนที่จะออกกฎหมายใดที่จะกระทบต่อ Lander จะต้องรับฟังความคิดเห็นของ Lander ก่อน

3.1.3 หน่วยงานระดับท้องถิ่น (Municipalities)

รัฐธรรมนูญกำหนดให้การบริหารจัดการของหน่วยงานระดับท้องถิ่นอยู่บนพื้นฐานของการบริหารจัดการด้วยตนเอง (Self-Government) ไม่ว่าจะเป็นการคัดเลือกบุคลากร การจัดองค์กร การวางแผน การออกกฎระเบียบ และการจัดการด้านการเงินและภาษี ในด้านสิ่งแวดล้อม มีสำนักงานต่าง ๆ ในหน่วยงานระดับท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อม เช่น Town planning office ดูแลเรื่องการวางแผนการใช้ที่ดินการใช้อาคารและการปรับปรุงเมือง Regulatory office ทำหน้าที่ตรวจจับและตรวจสอบเกี่ยวกับการปกป้องสิ่งแวดล้อมและทำการสอบสวนกรณี ฝ่าฝืนกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อม หรือ Public health office ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายโดยเฉพาะ ในเรื่องการจัดหาน้ำดื่มและความคุ้มครองอันตราย

ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานระดับรัฐบาลกลางและหน่วยงานระดับท้องถิ่นนั้นบังคับตาม Joint rules of procedure of the federal government ที่กำหนดให้ต้องรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานระดับท้องถิ่นก่อนกำหนดกฎหมายใด ๆ ที่กระทบต่อท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้ ความร่วมมือระหว่างสองหน่วยงานนี้ยังอยู่ในรูปการปรึกษาหารือ การทำงานร่วมกัน หรือการให้เงินทุนสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยและพัฒนาโครงการต่าง ๆ

3.2 มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงาน

การจัดการสิ่งแวดล้อมของเยอรมันขึ้นอยู่กับการใช้กฎหมายเป็นส่วนใหญ่โดยหลักแล้วกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันจะอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ ประกาศ กฎ และระเบียบ ในปัจจุบันนี้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันมีอยู่จำนวนมาก เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการและการดูแลรักษาน้ำจะประกอบด้วยกฎหมายหลัก ๆ คือ Federal water resources act, act on the environmental compatibility of washing and cleaning agents, federal immission control act กฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศและปกป้องสภาพภูมิอากาศและการลดเสียงหรือ Chemicals act กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันจากวัตถุอันตราย และมีมาตรการบังคับทั้งทางแพ่ง อาญา และปกครอง ทั้งรัฐบาลกลาง และ Lander สามารถออกกฎหมายได้แต่กฎหมายสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลางจะมุ่งที่การจัดการอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษและเป็นอันตรายรวมทั้งการจัดการมลพิษทางอากาศและ ผิวดิน และการบำบัดของเสีย ในขณะที่รายละเอียดของกฎหมายในการดูแลรักษาและธรรมชาติจะเป็นหน้าที่ของ Lander มาตรการบังคับทางการปกครองที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม ดังนี้

3.2.1 อำนาจในการกำกับดูแล (Supervision)

กิจกรรมหรือการดำเนินการของโรงงานใดที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม อำนาจในการดูแลประกอบด้วยการให้เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษตรวจสอบด้วยตนเอง (Self-Monitoring) และการให้หน่วยงานที่มีอำนาจตรวจสอบผู้ก่อมลพิษโดยครอบคลุมทุกรูปแบบปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหามลพิษทางอากาศ การลดเสียง การสิ้นสະเทือน ความปลอดภัยในโรงงาน วัตถุอันตราย ความร้อน น้ำเสีย และขยะของเสีย Lander จะทำหน้าที่ตรวจสอบสิ่งแวดล้อมประเภทต่าง ๆ รวมทั้งเก็บตัวอย่างมลพิษเพื่อตรวจสอบและวิเคราะห์ ตัวอย่างเช่น การปล่อยอากาศเสียและน้ำเสียจะอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบด้วยตนเองของเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยการรายงานการปล่อยทิ้งอากาศเสียและน้ำเสียแก่เจ้าพนักงานของรัฐ หรือ กรณีของสิ่งที่ของเสีย จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลด้วยวิธีการขออนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจก่อนที่จะทิ้งของเสียรวมทั้งต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ภายหลังจากการทิ้งของเสียด้วย หรือกรณีการก่อสร้างอาคารใหม่หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคาร เจ้าพนักงานของรัฐจะทำการตรวจสอบว่าการดำเนินการดังกล่าวถูกต้องและเป็นไปตามใบอนุญาต ตามกฎหมายหรือไม่ การเข้าไปตรวจสอบนี้ไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า อีกทั้งกฎหมายยังให้สิทธิแก่เจ้าพนักงานของรัฐในการเข้าไปในสถานที่ของผู้ก่อมลพิษได้

เพื่อเก็บตัวอย่างน้ำเสีย และของเสียไปวิเคราะห์ และกำหนดหน้าที่แก่เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องให้ความร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบดังกล่าว เช่น Federal water act มาตรา 40 (3) กำหนดให้เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ ในบางมลรัฐเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบหากพบว่ามี การฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานของรัฐ

3.2.2 อำนาจในการออกคำสั่งเพิ่มเติม (Additional order)

ในกรณีที่เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งของเจ้าพนักงาน เจ้าพนักงานของรัฐอาจมีคำสั่งเพิ่มเติมแก่เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นได้ ไม่ว่าจะเป็นการให้ชดใช้ค่าเสียหาย การให้ปิดโรงงานหรือสถานประกอบกิจการ อย่างไรก็ตามก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เจ้าพนักงานของรัฐอาจทำหนังสือเตือนส่งให้แก่ผู้กระทำผิดกฎหมายก่อนได้ หรือในกรณีที่ผู้กระทำผิดกฎหมายเสนอแผนการปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองอาจพิจารณาไม่ออกคำสั่งทางปกครองเพิ่มเติมก็ได้แต่วิธีนี้ไม่เป็นที่นิยมในทางปฏิบัติ ลักษณะการออกคำสั่งทางปกครองมีลักษณะหลากหลาย เช่น ให้โรงงานแก้ไขเปลี่ยนแปลงปรับปรุงกระบวนการผลิต หรือให้เปลี่ยนเครื่องมืออุปกรณ์ การออกคำสั่งทางปกครองนี้เหตุและผล

อาจไม่เป็นสัดส่วนกัน กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามคำสั่งอาจไม่เป็นสัดส่วนกับ วัตถุประสงค์ในการออกคำสั่งทางปกครอง แต่การออกคำสั่งทางปกครองโดยให้เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับภาระที่หนักขึ้นเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนถือได้ว่าเหตุและผลเป็น สัดส่วนกัน ในการพิจารณาออกคำสั่งจะต้องคำนึงถึงลักษณะความผิดปริมาณความผิดและอันตรายที่ เกิดขึ้นรวมทั้งระยะเวลาในการแก้ไขและเทคโนโลยีที่มี โดยปกติแล้วในกรณีที่มีความผิดนั้นไม่ส่งผล กระทบรุนแรงมากนัก คำสั่งทางปกครองของพนักงานเจ้าหน้าที่จะเริ่มมีผลบังคับใช้ 1 เดือน นับแต่ วันที่ส่งคำสั่ง แต่ในกรณีเร่งด่วนเจ้าพนักงานปกครองอาจสั่งให้คำสั่งทางปกครองนั้นมีผลบังคับใช้ทันที ก็ได้

3.2.3 อำนาจในการออกคำสั่งห้าม การปิด และการเคลื่อนย้าย (Interdiction, Shut-down, Removal of plants)

ในกรณีที่ยังคงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานของรัฐหรือ กรณีที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย Federal immission control Act มาตรา 20 (1) ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่จะพิจารณาสั่งห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการผลิตต่อไป แม้อำนาจตามมาตรา ดังกล่าวเป็นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐพิจารณาออกคำสั่งได้ แต่ต้องคำนึงถึงหลักความพอเหมาะ พอควรด้วย คำสั่งห้ามดำเนินกระบวนการผลิตจะยังคงมีผลสืบไปจนกว่าผู้กระทำผิดจะปฏิบัติตาม ข้อกำหนดของกฎหมายและคำสั่งของเจ้าพนักงาน หากการสั่งห้ามดำเนินการผลิตยืดเยื้อเกินกว่า 3 ปี การอนุญาตให้ดำเนินกิจการถือว่าสิ้นไป (Federal immission control Act ในมาตรา 18 (1) ในกรณีการปิดและการเคลื่อนย้าย สามารถสั่งได้ตาม Federal immission control Act มาตรา 20 (2) หากพบว่าโรงงานนั้นก่อสร้าง ดำเนินการ หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยไม่ขออนุญาต ในกรณียกเว้น อาจอนุญาตให้ดำเนินกิจการต่อไปจนกว่าจะครบกำหนดระยะเวลาตามใบอนุญาต

3.2.4 อำนาจในการเรียกคืนใบอนุญาตโรงงาน (Revocation of plant approval)

Federal immission control Act มาตรา 21(1) กำหนดให้มีการเรียกคืน ใบอนุญาตได้ เมื่อพบสาเหตุตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ค้นพบข้อมูลใหม่ที่ทำให้ไม่สมควรได้รับ ใบอนุญาตหรือมีการฝ่าฝืนเงื่อนไขเฉพาะที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตเมื่อเรียกคืนใบอนุญาตแล้วจะส่งผล ให้ใบอนุญาตนั้นไม่มีผลทางกฎหมายไปพร้อมกัน เว้นแต่เจ้าพนักงานที่มีอำนาจจะกำหนดให้วันที่ ใบอนุญาตที่เรียกคืนนั้นไม่มีผลใช้บังคับเป็นอย่างอื่น อย่างไรก็ตามในบางกรณี เช่น การเรียก ใบอนุญาตคืนเนื่องด้วยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของกฎหมายมาตราดังกล่าว ก็กำหนดให้ เจ้าพนักงานของรัฐจะต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ประกอบการที่ถูกเวนคืนใบอนุญาตนั้น ในอัตรา

เท่ากับมูลค่าของผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการรายนั้นจะได้รับเมื่อใบอนุญาตที่เรียกคิ่้นนั้นยังคงไม่มีผลใช้บังคับเป็นอย่างอื่น อย่างไรก็ตามในบางกรณี เช่น การเรียกใบอนุญาตคิ่้นเนื่องด้วยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของกฎหมายมาตราดังกล่าวก็กำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐจะต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ประกอบการรายนั้นจะได้รับเมื่อใบอนุญาตที่เรียกคิ่้นนั้นยังมีผลใช้ต่อไป ทั้งนี้ ผู้ประกอบการต้องร้องขอให้ชดใช้ภายในระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันที่เจ้าพนักงานได้ส่งหนังสือขอเวนคืนใบอนุญาตนอกจากนี้ใน Closed substance cycle waste management Act มาตรา 33 (1) ยังกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการอนุมัติแผนหรือออกใบอนุญาตในการก่อสร้างสถานที่ทิ้งของเสียมีสิทธิที่จะเรียกคิ่้น ใบอนุญาตดังกล่าวจากผู้ประกอบการได้

3.2.5 อำนาจในการสั่งปรับ (Administrative fines)

ค่าปรับทางปกครองตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของเยอรมัน สำหรับบุคคลธรรมดาสามารถปรับได้ถึง 100,000 DM (51,129.20 ยูโร) และสำหรับความผิดของนิติบุคคลสามารถปรับได้ถึง 1,000,000 DM (511,292 ยูโร) ซึ่งกำหนดไว้เพื่อให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ที่กฎหมายกำหนดไว้แต่ในทางปฏิบัติ เจ้าพนักงานรัฐจะกำหนดค่าปรับน้อยกว่าอัตราดังกล่าวผู้ได้รับคำสั่งปรับอาจอุทธรณ์คำสั่งปรับของเจ้าพนักงานต่อศาลได้ และหากการสั่งปรับไม่เป็นผล เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองสามารถส่งคดีให้อัยการดำเนินการทางอาญาต่อไปได้ตัวอย่างบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจการสั่งปรับของพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น Federal immission control Act มาตรา 62 (3) กำหนดกรณีการกระทำความผิดทางปกครองไว้ 2 ประเภท คือ ความผิดที่มีลักษณะรุนแรง เช่น กรณีไม่ขอใบอนุญาตในการก่อสร้างหรือการดำเนินการกระบวนการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดความรำคาญต่อสาธารณะหรือต่อผู้ที่อยู่ใกล้เคียงถือเป็นความผิดที่อาจถูกได้สูงสุด 50,000 ยูโร และกรณีความผิดเล็กน้อย เช่น ไม่แจ้งผลการตรวจวัดให้เจ้าพนักงานที่มีอำนาจทราบหรือไม่เก็บรักษาข้อมูลการตรวจวัดถือเป็นความผิดที่มีโทษปรับสูงสุด 10,000 ยูโร

3.2.6 อำนาจในการอนุญาต

กฎหมายเยอรมันกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตไว้ค่อนข้างมากโดยเฉพาะการกำหนดเงื่อนไขต่อการกระทำต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมการอนุญาตสามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ การขอใบอนุญาตเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Environmental permit) และ ใบอนุญาตเรื่องน้ำ (Water permit) กับการขออนุมัติแผน (Plan approval) ตัวอย่างการขอใบอนุญาตเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น การขอใบอนุญาตตาม Federal immission control act กำหนดให้การก่อสร้างและการติดตั้งที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลเสียหรือก่อให้เกิดความรำคาญต่อสาธารณะหรือผู้อยู่ใกล้เคียง รวมทั้งการก่อสร้างที่ทิ้งของเสียและระบบบำบัดของเสียและ

การปล่อยมลพิษจะต้องได้รับใบอนุญาต โดยวิธีการ ในการขออนุญาตจะประกอบไปด้วยวิธีการหลัก ๆ คือ การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ ยกเว้นข้อมูลอันเป็นความลับทางการค้าหรือข้อมูลลับอื่น การรับฟังความคิดเห็นต่อโครงการที่ขอรับอนุญาต การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการเผยแพร่การให้ใบอนุญาตให้สาธารณะรับทราบ ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวข้างต้นอยู่ภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด 7 เดือน ซึ่งสามารถขยายระยะเวลาการดำเนินการออกไปได้หากไม่สามารถพิจารณาคำขอภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว อาจเนื่องด้วยเอกสาร ไม่เพียงพอ นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดระยะเวลาที่ประชาชน ไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียกับโครงการหรือไม่สามารถคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่ขอใบอนุญาตได้เป็นเวลาประมาณ 2 สัปดาห์ คำตัดสินที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาต จะต้องพิจารณาจากคำขอและเอกสารที่เกี่ยวข้องของผู้ยื่นคำร้องขอใบอนุญาต คำแนะนำของที่ปรึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่กฎหมายกำหนดให้สามารถขอรับคำแนะนำได้และความคิดเห็น และข้อคัดค้านของประชาชน หากผู้ยื่น คำร้องได้แสดงให้เห็นว่าสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ได้ทั้งหมด กฎหมายกำหนดให้ต้องออกใบอนุญาตให้ผู้ยื่นคำร้อง ใบอนุญาตจะไม่มีกำหนดระยะเวลา แต่มีเงื่อนไขต่าง ๆ ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามในระหว่างการก่อสร้างและการดำเนินการ สำหรับการขอใบอนุญาตเรื่องน้ำนั้นจะแยกต่างหากจากการขออนุญาตเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้น้ำที่สำคัญ เช่น การปล่อยทิ้งน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ (Federal water Act มาตรา 6 a และ 7 a (1) กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการขออนุญาต ดังนั้น หากต้องการก่อสร้างโรงงานที่ต้องปล่อยทิ้งน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะแล้ว จะต้องดำเนินการขออนุญาตทั้งใบอนุญาตเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและใบอนุญาตในเรื่องน้ำ การขออนุมัติแผนมักจะต้องทำในกรณี ที่เกี่ยวกับการ ใช้พื้นที่และการใช้พื้นที่นั้นส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของพื้นที่นั้น เช่น การก่อสร้างและประกอบกิจการพื้นที่ทิ้งของเสีย (Closed substance cycle waste management Act มาตรา 31 (2) การทำถนนระยะยาว (Highways act มาตรา 17) การก่อสร้างทางรถไฟและสนามบิน (Federal railways Act มาตรา 36 และ Air traffic Act มาตรา 8) โดยวิธีการ ในการขออนุมัติจะคล้ายกับวิธีการในการขออนุญาต กล่าวคือ หลัก ๆ จะประกอบด้วย การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะยกเว้นข้อมูลอันเป็นความลับทางการค้าหรือข้อมูลลับอื่น การรับฟังความคิดเห็นต่อโครงการที่ขออนุมัติ การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการเผยแพร่ผลการพิจารณา

3.2.7 อำนาจในการสั่งริบทรัพย์ (Confiscation)

Regulatory offenses Act มาตรา 22 กำหนดในการริบทรัพย์ในกรณีข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมว่าสามารถกระทำได้แต่ต้องมีบทกฎหมายกำหนดอำนาจให้กระทำได้ชัดเจน ดังเช่น Closed substance cycle waste management Act ในมาตรา 62 กำหนดให้สามารถสั่งริบทรัพย์หากเกิดการกระทำความผิดบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 61 (1) ข้อ 2 a ก่อสร้างหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ทิ้งของเสียโดยไม่รับอนุมัติแผนการจัดการหรือไม่ได้รับใบอนุญาต ข้อ 3 รวบรวมหรือขนส่งของเสียโดยไม่ได้รับใบอนุญาต ข้อ 4 การขนส่งของเสีย ในลักษณะตัวแทน โดยไม่ได้รับใบอนุญาต หรือข้อ 5 ฝ่าฝืนมาตราต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ เช่น มาตรา 6 (1) หรือมาตรา 27 (3) ทั้งนี้ สิ่งของที่สามารถริบได้นั้นต้องเป็นสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับการ ฝ่าฝืนกฎระเบียบหรือเป็นสิ่งของที่ถูกใช้หรือประสงค์ที่จะใช้ หรือเพื่อเตรียมการที่จะกระทำความผิด ยิ่งไปกว่านั้น Criminal code มาตรา 175 และ Regulatory offenses Act มาตรา 129 ยังกำหนดให้สามารถริบทรัพย์ของบุคคลตามกฎหมายหรือของหุ้นส่วนทางธุรกิจได้หากตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลดังกล่าวได้กระทำความผิดบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งกำหนดให้สิทธิ ในการริบทรัพย์ของบุคคลดังกล่าวได้

3.3 องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของ เจ้าพนักงาน

ผู้ใดที่ได้รับผลจากคำสั่งของเจ้าพนักงานรัฐมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งนั้นได้ ภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ หน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คือหน่วยงานที่อยู่

ระดับสูงกว่า อาทิเช่น หน่วยงานระดับกลาง (Intermediate level) จะพิจารณาอุทธรณ์ของหน่วยงานระดับล่าง (Lower level) นอกจากนี้ ยังสามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลได้ด้วย โดยศาลอาจสั่งให้ยกเลิกคำสั่งของเจ้าพนักงานรัฐ หรือในกรณีที่คำสั่งของเจ้าพนักงานรัฐเกิดขึ้นและมีผลบังคับไปแล้วศาลจะสั่งให้ชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ร้องผู้ที่ไม่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งของเจ้าพนักงาน โดยตรง เช่น เอ็น จี โอ ไม่สามารถยื่นคำฟ้องคัดค้านการกระทำของเจ้าพนักงานรัฐได้ ในกรณีฟ้องร้องต่อศาลประเทศเยอรมันไม่มีบทบัญญัติในเรื่องกระบวนการพิจารณาในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ ถึงแม้จะมีศาลปกครอง แต่ศาลที่มีอำนาจรับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม ก็แยกตามลักษณะคำฟ้องและประเภทคดี กล่าวคือหากเป็นคดีฟ้องร้องหรือคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองก็ต้องฟ้องร้องต่อศาลปกครองเหมือนดังเช่นกระบวนการพิจารณาทางศาลของไทย ตัวอย่างเช่น Federal immission control Act มาตรา 14 a กำหนดให้ผู้ยื่นคำร้องขอใบอนุญาตสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ หากคำคัดค้านของตนไม่ได้รับการพิจารณาจากพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดระยะเวลา 3 เดือนนับแต่วันยื่นคำคัดค้าน

ในส่วนของการกำหนดหน้าที่ในการจัดการของเสีย กฎหมาย Closed Substance Cycle Waste Management Act ได้กำหนดหลักการพื้นฐานในเรื่องของเสีย โดยมุ่งเน้น ที่การลดจำนวนและความเป็นพิษ อันเป็นการพยายามหลีกเลี่ยงการเกิดของเสีย หากหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก็ควรให้ความสำคัญกับการนำมารีไซเคิล หรือนำไปใช้เป็นพลังงาน โดยมีรัฐบาลเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายเพื่อให้การดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ในส่วนของหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการนั้น จะต้องมีกฎหมายสหพันธ์หรือกฎหมายมลรัฐกำหนดให้ต้องกระทำ เช่น ต้องจัดหาน้ำและพลังงานให้ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการอย่างไร นั้นเป็นเรื่องของตน ไม่ว่าจะจัดหาเองหรือจ้างเหมาดำเนินการแต่ต้องทำให้แน่ใจว่าประชาชนมีน้ำและพลังงาน เช่นเดียวกับหน้าที่ในการจัดให้มีบริการกำจัดของเสีย ซึ่งการดำเนินการจะเป็นไปตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด เมื่อรัฐบาลได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการของเสียแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานหลัก ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการของเสียก็จะ เป็นหน่วยงานที่นำนโยบายที่รัฐบาลกำหนดไปดำเนินการปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่า ในกรณีของประเทศเยอรมันนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เกี่ยวกับทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับชุมชนท้องถิ่น และพลเมืองแต่ละคนในเขตพื้นที่ของตน หากแต่เป็นภารกิจที่ไม่ต้องใช้งบประมาณมากนัก และเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยลำพัง ในขณะที่มลรัฐรับผิดชอบในด้านการบริการสาธารณะที่มีขนาดใหญ่กว่าและต้องใช้งบประมาณและบุคลากรมากกว่าและในส่วนของรัฐบาลสหพันธ์รัฐนั้นก็รับผิดชอบในภารกิจที่เป็นภารกิจ โดยรวมของประเทศ

บทบัญญัติกฎหมาย Closed Substance Cycle Waste Management Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการจัดการของเสียที่มต่อการใช้วัฏจักร เพื่อเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้แน่ใจว่าเป็นการกำจัดของเสียที่เข้ากันได้กับสิ่งแวดล้อมกล่าวคือ ในการจัดการของเสียต้องคำนึงถึงสิ่งที่แพร่กระจายออกมา เป้าหมายของการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ พลังงานที่ต้องใช้และเกิดขึ้น และของเสียที่เพิ่มขึ้นจากผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้ การจัดการของเสียต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) ด้วย เช่น ของเสียจะต้องถูกจัดการโดยวิธีที่ผลประโยชน์มหาชนไม่เสียหาย ต้องคำนึงถึงความเสียหายโดยเฉพาะด้านสุขภาพของคนสัตว์และพืชเป็นอันตราย น้ำและดินได้รับผลกระทบ สิ่งแวดล้อมทางอากาศและเสียง เป็นต้น โดยมีสาระสำคัญ⁶⁰ ดังนี้

⁶⁰ วราภรณ์ ขวัญเรือน, ปัญหาทางกฎหมายกับการจัดการขยะมูลฝอยโดยองค์การบริหารส่วนตำบล, (วารสารรามคำแหงฉบับนิติศาสตร์ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง), หน้า 61 - 62.

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

2) การกำหนดหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอย กฎหมาย Closed Substance Cycle Waste Management Act ได้กำหนดหลักการพื้นฐานในเรื่องขยะมูลฝอยโดยมุ่งเน้นที่การลดจำนวนและความเป็นพิษของขยะมูลฝอย อันเป็นการพยายามหลีกเลี่ยงการเกิดขยะมูลฝอย หากหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก็ควรให้ความสำคัญกับการนำมารีไซเคิล หรือนำไปใช้เป็นพลังงาน โดยมีรัฐบาลเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายเพื่อให้การดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ในส่วนของหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการนั้น จะต้องมิกฎหมายสหพันธ์หรือกฎหมายมลรัฐกำหนดให้ต้องกระทำ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอยก็จะเป็นหน่วยงานที่นำนโยบายที่รัฐบาลกำหนดไปดำเนินการปฏิบัติ

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

จะเห็นได้ว่า กฎหมายหลักที่กำหนดในเรื่องการจัดการของเสียของประเทศเยอรมัน ได้มุ่งเน้นไปที่การลดปริมาณของเสียมากกว่าการกำจัดของเสีย เช่นเดียวกับกับกรณีของประเทศญี่ปุ่น

โดยสรุป ในบทที่ 3 นี้ แสดงให้เห็นถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทย และต่างประเทศ โดยได้เห็นว่ากฎหมายและหน่วยงานหลักของประเทศญี่ปุ่น และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นบ่อเกิดสำคัญของการบูรณาการจัดการของเสียอย่างครบวงจร กล่าวคือ มีกฎหมายในการจัดการของเสียโดยเฉพาะ กำหนดขอบเขตของการจัดการของเสียและมาตรการในการจัดการของเสียอย่างชัดเจน นอกจากนี้ กฎหมายหลักในการจัดการของเสียของทั้งสองประเทศได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ตามของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการมีส่วนร่วมของประชาชน



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสีย ของเทศบาล

เทศบาลถือเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารจัดการของเสีย โดยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16, 17 และ 18 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ตามพระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คือ กำหนดให้ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีหน้าที่รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตเทศบาล ประกอบกับอำนาจตามพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวต่างได้ให้อำนาจเทศบาลในการออกเทศบัญญัติในเรื่องการจัดการของเสีย จึงมีปัญหาในเรื่องการเลือกใช้กฎหมาย อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียในปัจจุบันยังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะนำมาแก้ไขปัญหามารจัดการของเสีย ตั้งแต่การป้องกันการปนเปื้อนของเสีย การห้ามทิ้งของเสีย การเก็บ ขนและกำจัดของเสีย การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการของเสีย และการระงับเหตุรำคาญจากของเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ และถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล ซึ่งปัญหาการจัดการของเสียที่ไม่ถูกวิธีย่อมก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาพแวดล้อม สุขภาพของผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับของเสีย และสุขภาพของประชาชนได้ ทั้งนี้ วิธีการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียของเทศบาลนั้น จะต้องมีการกำหนดนิยามของเสียให้มีความชัดเจน และนำแนวความคิดในการจัดการของเสียที่มีคุณภาพมากำหนดในนโยบายรวมทั้งนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อใช้เป็นหลักในการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบและมีผลบังคับเป็นกติกาสังคม เพื่อให้เทศบาลนำกระบวนการจัดการของเสียที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหลักไปออกเป็น เทศบัญญัติในการจัดการให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะและเป็นไปตามมาตรฐานวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ จึงต้องมาวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียของเทศบาลที่เกิดขึ้นดังต่อไปนี้

1. ปัญหาความซ้ำซ้อนกันของกฎหมายที่ให้อำนาจเทศบาลในการออกเทศบัญญัติ

การออกเทศบัญญัติของเทศบาลนั้น ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาล ประกอบกับกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจเทศบาลในการออกเทศบัญญัติในเรื่องนั้น ๆ ได้ ในส่วนของการออกเทศบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการของเสีย ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีข้อแตกต่างกันดังนี้

1.1 การออกเทศบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการของเสียตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชกฤษฎีกาการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการของเสีย โดยได้บัญญัติไว้ในหมวด 3 ดังนี้

มาตรา 18 การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการตามวรรคหนึ่งแทนภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่นหรืออาจอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามมาตรา 19 ก็ได้

มาตรา 19 ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

มาตรา 20 เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(1) ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยนอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้

(2) กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชน

(3) กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น ๆ

(4) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บและขนสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยไม่เกินอัตราตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(5) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 ปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการชั้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 จะพึงเรียกเก็บได้

(6) กำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ

จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ตั้งแต่มาตรา 18-20 ได้บัญญัติให้การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งขั้นตอนในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 ได้กำหนดให้มี 4 ขั้นตอน คือ

(1) ขั้นตอนการเสนอร่าง คือให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอร่างข้อกำหนดท้องถิ่นให้กับสมาชิกสภาท้องถิ่น

(2) ขั้นตอนการพิจารณา คือการพิจารณาร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นให้เป็นอำนาจของฝ่ายสภาท้องถิ่น

(3) ขั้นตอนการลงนามตราข้อกำหนดของท้องถิ่น ได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ตรา และให้ผู้ที่มิอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบข้อกำหนดท้องถิ่น

(4) ขั้นตอนการประกาศใช้ จะแตกต่างกันตามลักษณะของประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะมีวิธีการประกาศใช้แตกต่างกัน เช่นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครตามกฎหมายจัดตั้งกำหนดให้มีการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายจัดตั้งไม่ได้กำหนดวิธีการประกาศใช้ไว้โดยเฉพาะ ดังนั้นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พุทธศักราช 2540 โดยต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา วิธีการประกาศใช้แตกต่างกันตามกฎหมายจัดตั้ง ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งที่กำหนดเป็นการเฉพาะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทเท่านั้นที่ประกาศใช้ข้อกำหนดของท้องถิ่นในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อประกาศใช้ข้อกำหนดของท้องถิ่นแล้วก็จะมีผลบังคับต่อประชาชนในเขต

ท้องถิ่นที่ออกข้อกำหนดนั้น และประชาชนในท้องถิ่นเขตนั้นต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตาม มีความผิดและอาจได้รับโทษได้

1.2 การออกเทศบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการของเสียตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีผลบังคับใช้และให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการขยะ ดังนี้

มาตรา 34/1 การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ในเขตพื้นที่ของราชการ ส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการหรือทำร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ทั้งนี้ การมอบให้เอกชนดำเนินการหรือร่วมดำเนินการดังกล่าว มิให้ถือว่าเป็นการร่วมลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ แต่หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดดังกล่าว ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐประกอบด้วย

สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่จัดเก็บได้ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายตามวรรคสอง ซึ่งดำเนินการจัดเก็บย่อมมีอำนาจนำไปดำเนินการ ใช้ หรือหาประโยชน์ได้ตามข้อตกลงที่ทำไว้ระหว่างกันและตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดตามวรรคสอง

ในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับมอบหมายจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นให้เป็นผู้ดำเนินการตามวรรคสอง มิให้ถือว่าเป็นการทำกิจการนอกเขตตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัด สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยจากผู้ที่เกี่ยวข้องตามอัตราที่กำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เป็นหมวดที่เพิ่มเติมในเรื่องของการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ซึ่งเป็นเรื่องของวิธีการหรือกระบวนการของการจัดการสิ่งปฏิกูล และมูลฝอย เหตุเพราะการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นปัญหาสำคัญระดับประเทศ แต่ปัจจุบัน การบริหารจัดการ สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับและมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน ทำให้ขาดการบูรณาการร่วมกันโดยเฉพาะการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการเก็บ การขน และการกำจัด สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยแต่ละประเภท อีกทั้งอัตราค่าธรรมเนียมในการ ให้บริการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดเก็บยังไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายจริง โดยในหมวด 3/1 การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย มาตรา 34/3 เพื่อประโยชน์ในการรักษาความ สะอาดและการจัดระเบียบในการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้ราชการ ส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องออก ข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อบังคับใช้ในพื้นที่ของตนได้ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งขั้นตอนของการออก ข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นเหมือนกันกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ทุกประการที่มี ขั้นตอนตั้งแต่การเสนอร่างจนถึงขั้นตอนการประกาศใช้

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่ แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต่างเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเทศบาลในการบริหารจัดการของเสีย และให้อำนาจในการออกเทศบัญญัติไว้ทั้ง 2 ฉบับ จึงเกิดปัญหาสำหรับเทศบาลในการเลือกใช้ กฎหมายใดกฎหมายหนึ่ง ในการออกเทศบัญญัติได้ และทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะเมื่อมีการเลือกใช้กฎหมายใดกฎหมายหนึ่งให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม การ เทศบัญญัติที่จะบังคับใช้นั้นก็ไม่เป็นไปตามกฎหมายที่มีลักษณะเดียวกัน เพราะเทศบาลอาจจะออก เทศบัญญัติโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ใน ขณะเดียวกันอีกเทศบาลหนึ่งอาจจะออกเทศบัญญัติ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความ สะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้เหมือนกัน

ยกตัวอย่างกรณี เทศบาลเมืองบางบัวทอง ได้ทำหนังสือหารือเกี่ยวกับการออก ข้อกำหนดท้องถิ่นต่อกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องหารือคือเทศบาลเมืองบางบัวทองได้ ดำเนินการ ยกร่างเทศบัญญัติเทศบาลเมืองบางบัวทอง เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ... โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แต่เนื่องจากในระหว่างการพิจารณา ร่างเทศบัญญัติเทศบาลเมืองบางบัวทองในเรื่องดังกล่าวได้มีพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 16 มกราคม

พ.ศ. 2560 โดยกำหนดเนื้อหาและอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นให้ต้องดำเนินการเฉพาะในเรื่องการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการ จึงขอหารือใน 2 ประเด็น คือ เทศบาลเมืองบางบัวทอง จะต้องออกเทศบัญญัติ เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ.โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติใดและเทศบาลเมืองบางบัวทองจะดำเนินการร่างเทศบัญญัติเทศบาลเมืองบางบัวทอง เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ต่อไปได้หรือไม่ หรือต้องรอกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ก่อน ซึ่งจังหวัดนนทบุรีพิจารณาแล้วมีความเห็นในประเด็นแรกว่าหากเทศบาลเมืองบางบัวทอง มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องตราเทศบัญญัติในเรื่องดังกล่าวมาใช้บังคับเทศบาลเมืองบางบัวทองจะต้องอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมไปพลางก่อน และเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวและมีผลบังคับใช้เมื่อใดแล้ว เทศบาลเมืองบางบัวทอง จึงต้องแก้ไขให้เป็นไปตามกฎกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวต่อไป และในประเด็นที่ 2 เทศบาลเมืองบางบัวทองควรต้องพิจารณาว่า ปัจจุบันประชาชนในพื้นที่เทศบาลเมืองบางบัวทองประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับสิ่งปฏิกูลมูลฝอยมากน้อยเพียงใด หรือมีความจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่ อย่างไร และหากยังไม่ตราเทศบัญญัติในเรื่องดังกล่าวตามหาหรือมาบังคับใช้ จะส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชนในพื้นที่มากน้อย หรือไม่ ซึ่งหากเทศบาลเมืองบางบัวทองพิจารณาแล้วเห็นว่า เทศบาลเมืองบางบัวทอง มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องตราเทศบัญญัติมาใช้บังคับเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าว เทศบาลเมืองบางบัวทองจะสามารถดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไปพลางก่อนได้หรือไม่ อย่างไร

แนวคำวินิจฉัย พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มุ่งหมายให้การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยซึ่งเป็นปัญหาระดับประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด แต่เนื่องจากในปัจจุบัน การบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมีบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับและมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน ทำให้ขาดการบูรณาการร่วมกัน โดยเฉพาะการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยแต่ละประเภท อีกทั้งอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดเก็บยังไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายจริง ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด สมควรกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ราชการส่วนท้องถิ่นเก็บ ขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และกำหนด

หลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการ รวมทั้งกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่จัดเก็บได้ไปใช้ประโยชน์หรือหาประโยชน์ได้ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น ดังนั้น เทศบาลเมืองบางบัวทองควรร่างเทศบัญญัติ เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองพ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ทั้งนี้ ตามแนวทางที่ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560 ประกาศกำหนดไว้ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศและงานทั่วไป เล่ม 134 ตอนพิเศษ 267 ง วันที่ 1 พฤศจิกายน 2560) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและยกเว้นค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ซึ่งออกตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการ สร้างความรับรู้ให้กับประชาชน ยังไม่มีผลใช้บังคับ ดังนั้น กรณีอัตราค่าธรรมเนียมและยกเว้นค่าธรรมเนียม เกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เทศบาลเมืองบางบัวทอง จำเป็นต้องยกร่างเทศบัญญัติเทศบาลเมืองบางบัวทองในส่วนนี้โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ไปพลางก่อนตามหลักการใช้กฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งและเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวและมีผลใช้บังคับเมื่อใดแล้ว เทศบาลเมือง บางบัวทองจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนั้นต่อไป

ดังที่กล่าวมาในความเห็นของผู้ศึกษาเห็นว่า พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับและมุ่งหมายให้การจัดการของเสียซึ่งเป็นปัญหาระดับประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด แต่เนื่องจากในปัจจุบันการบริหารจัดการของเสียได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับและมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน ทำให้ขาดการบูรณาการร่วมกันโดยเฉพาะการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการเก็บ ขน และกำจัดของเสียแต่ละประเภท อีกทั้งอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการจัดการของเสียที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดเก็บยังไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายจริง และการที่มีกฎหมายหลายฉบับ ให้อำนาจซ้ำซ้อนกันโดยไม่ยึดโยงกับการกำกับดูแล เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานที่กว้างขวางเกินไปจนอาจเกิดผลเสียต่อประโยชน์สาธารณะ แปลความก็คือกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจมากเกินไปจนเป็นปัญหาการบังคับใช้ ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการของเสียเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด สมควรเพิ่มข้อความในบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ

บ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการจัดการของเสีย กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดของเสีย และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการ รวมทั้งกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจนำของเสียที่จัดเก็บได้ไปใช้ประโยชน์หรือหาประโยชน์ได้ โดยให้เทศบาลดำเนินการยกเว้นเทศบัญญัติ เรื่อง การจัดการของเสีย พ.ศ. ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ในฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจะเป็นฉบับที่ 3 พ.ศ. โดยการแก้ไขให้พิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. 2562 ตามข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับนิยามของคำว่า “ของเสีย” “หน้าที่ของประชาชนในการจัดการของเสีย” และอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการของเสีย และการที่ได้ออกเทศบัญญัติ เรื่อง การจัดการของเสีย พ.ศ. นั้น จะมีผลเป็นการยกเลิกเทศบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับของเสียที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมไปในตัว

2. ปัญหาการขาดประสิทธิภาพของกฎหมายในการจัดการของเสีย ของเทศบาล

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียที่ตีนั้นควรมีนิยามคำว่า “ของเสีย” ที่ชัดเจน มีการแยกประเภทของเสียอย่างถูกต้อง เพื่อให้ง่ายต่อการบริหารจัดการ และควรมีมาตรการในการดำเนินงาน ให้ครอบคลุมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผนการจัดการปัญหา การจัดเก็บและคัดแยกของเสีย การขนส่ง การกำจัด และการติดตามตรวจสอบ ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่มีบทบัญญัติครอบคลุมในเรื่องดังกล่าวได้ทั้งหมด จึงเป็นไปได้เลยที่เทศบาลจะออกเทศบัญญัติของตนเองให้มีมาตรการในการดำเนินงานให้ครอบคลุมในทุกขั้นตอน และมีการจัดการที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในการจัดการของเสียนั้นจะมีลักษณะเป็นการกำหนดหน้าที่ให้กับรัฐ และราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวแต่เพียงลำพังตั้งแต่การจัดเก็บ โดยกำหนดให้มีการจัดการรองรับไว้ตามสถานที่สาธารณะทั่วไป การขนส่ง การกำจัด และการรักษาความสะอาดของสถานที่สาธารณะต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลในการรักษาความสะอาดของถนน ทางเดินและที่สาธารณะ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 50 (3) มาตรา 53 (1) และมาตรา 56 (1) แต่ไม่มีกฎหมายใดที่บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการของเสียดังกล่าวแต่อย่างใด ยกเว้นในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ติดอยู่กับทางเท้า มีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดทางเท้า

ที่ติดอยู่กับอาคารนั้น ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของทางเท้าเฉพาะที่ติดกับอาคารเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมทางเท้าทั้งหมดหรือที่สาธารณะอื่น ๆ และในทางปฏิบัติยังไม่มีกฎหมายหรือประกาศใด ๆ ที่เป็นแนวทางในเรื่องของวิธีการจัดเก็บและการกำจัดของเสียที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเทศบาลจึงมักจะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวในลักษณะที่แตกต่างกันตามเงื่อนไขและองค์ประกอบอื่น ๆ ของท้องถิ่นซึ่งเป็นปัญหาระหว่างรัฐและผู้อยู่อาศัยในพื้นที่มาโดยตลอด ทั้งที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและการจัดการปัญหาของเสียมีอยู่มากมายหลายฉบับและมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้ เนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้บทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับมีความล่าสมัย ขาดความชัดเจน กฎหมายบางฉบับได้จัดทำในยุคที่วิทยาการยังไม่เจริญก้าวหน้า ปัญหาที่เกิดขึ้นในยุคนั้นยังไม่มี ความซับซ้อนดังเช่นในปัจจุบัน

จากที่กล่าวมาแล้วในข้อ 1.2 แสดงให้เห็นว่าเทศบาลควรร่างเทศบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดของเสีย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เหตุเพราะมาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัตินี้เป็นมาตรการที่ควบคุมป้องกันเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นสำคัญ โดยได้เพิ่มช่องทางการนำทรัพยากรที่ใช้แล้วกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ซึ่งเป็นกระบวนการจัดการของเสียของประเทศไทยจากเดิมที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการของเสียที่ปลายทางเท่านั้น นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดความชัดเจนในกรณีที่มีการทิ้งของเสียปะปนกันระหว่างสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยกับของเสียตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการตามกฎหมายฉบับนี้ยังไม่อาจแก้ปัญหา ในกรณีปัญหาของเสียสะสมตกค้างเป็นจำนวนมากที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน โดยเฉพาะการลักลอบทิ้งของเสียที่เป็นพิษและอันตราย เช่น หากทิ้งมูลฝอยลงบนที่สาธารณะ มีบทกำหนดโทษ คือปรับไม่เกินสองพันบาท ไม่มีบทบัญญัติในกรณีของการลักลอบทิ้งของเสียที่เป็นอันตรายลงบนพื้นที่สาธารณะ จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นสำคัญแต่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในแง่ของการกำหนด มาตรการจัดการของเสียตามวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการจัดการของเสีย ตั้งแต่การนำเข้าเป็นวัตถุดิบ กระบวนการผลิต จำหน่าย บริโภค ทิ้งเป็นของเสีย การคัดแยก การเก็บขนของเสีย กำจัด บำบัดหรือนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป

การจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ปัญหาจะมาจากการบริหารหน่วยงานปกครองท้องถิ่น เนื่องจากหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น เช่น เทศบาล ได้มีการออกเทศบัญญัติมาบังคับใช้ในท้องถิ่นของตนเองได้ แต่ต้องคำนึงถึงกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกเทศบัญญัติเป็นหลัก รวมถึงนโยบายหลักจากกระทรวงมหาดไทยด้วยว่านโยบายในแต่ละปีได้สอดคล้องกับองค์กรส่วนท้องถิ่นหรือไม่ เพราะในแต่ละปีนโยบายที่ทางกระทรวงมหาดไทยออกมาให้กับเทศบาลได้ปฏิบัติบางพื้นที่ไม่สามารถที่จะกำจัดของเสียกันได้หมดและยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดที่มุ่งให้ประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วมในภาครัฐในการจัดการของเสีย ทั้งนี้ ปัญหาการจัดการของเสียเป็นปัญหาที่มีความสำคัญ เนื่องจากส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม อันสืบเนื่องมาจากปริมาณของขยะมูลฝอยที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับประชาชนยังขาดความสนใจในการร่วมมือแก้ไขปัญหามลพิษหรือของเสีย ซึ่งจากการศึกษาพบว่ากฎหมายที่กำหนดในเรื่องการจัดการของเสียโดยเทศบาลที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้มุ่งเน้นที่การกำจัดของเสียและการขอความร่วมมือจากประชาชน โดยไม่มีการกำหนดแนวทางในการป้องกันการเกิดเป็นของเสีย ปัญหาดังกล่าวจึงลุกลามขยายปัญหาออกไปเรื่อย ๆ ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นว่าการที่จะแก้ไขปัญหาการจัดการของเสียโดยเทศบาลให้ได้ผลดี และมีประสิทธิภาพ ควรมีมาตรการทางกฎหมายมารองรับ โดยทบทวนกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันว่ามีความเหมาะสมเพียงใด หรือจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงใหม่ ดังนี้

2.1 ปัญหาการกำหนดความหมายของคำว่า “ของเสีย”

ในการจัดการของเสียของเทศบาลมีบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในกรณีนี้หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย ตามพระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้เทศบาล มีหน้าที่รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิภูล ในเขตเทศบาล และอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต่างได้ให้อำนาจเทศบาลในการออกเทศบัญญัติในเรื่องการจัดการของเสีย โดยกฎหมายแต่ละฉบับมีการใช้คำและกำหนดความหมายของของเสียในลักษณะที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าสิ่งใดเป็นหรือไม่เป็นของเสีย ประกอบกับการกำหนดความหมายของของเสียโดยกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎหมายและบัญญัติไว้ในกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติ ทำให้การแก้ไขปรับปรุงคำนิยามของของเสียทำได้ยาก และใช้เวลานาน จึงเกิดปัญหาว่าคำนิยามของคำว่าของเสียที่ใช้บังคับไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ซึ่งการกำหนดความหมาย

ของของเสียในกรณีของประเทศไทยจะมีความแตกต่างจากกรณีของต่างประเทศ เช่น พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง (Waste Management and Public Cleansing Law) ได้กำหนดนิยามของคำว่า "ของเสีย" ว่า หมายถึง ขยะ กองขยะ ขี้เถ้า สิ่งปฏิกูล คราบน้ำมัน ของเสียที่มีสภาพเป็นกรดและด่าง ซากสิ่งมีชีวิต หรือสิ่งที่ไม่ต้องการแล้ว ไม่ว่าจะอยู่ในสถานะของแข็ง หรือของเหลว แต่ไม่รวมถึงของเสีย ที่เป็นกัมมันภาพรังสี และมีการจำแนกประเภทของของเสียเป็น 4 ประเภท ได้แก่ 1) ของเสียทั่วไป (municipal solid waste) ซึ่งหมายถึงของเสียที่นอกเหนือจากของเสียจากอุตสาหกรรม 2) ของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ (specially controlled municipal solid waste) ซึ่งหมายถึง ของเสียทั่วไปที่มีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดการระเบิด มีพิษ แพร่เชื้อ หรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของคนหรือสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งของคณะรัฐมนตรี (Cabinet Order) 3) ของเสียจากอุตสาหกรรม (industrial waste) ซึ่งหมายถึง ของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งของคณะรัฐมนตรี เช่น ถ่าน โคลน ของเสียประเภทน้ำมันของเสียประเภทกรด ของเสียประเภทที่เป็นต่างของเสียประเภทพลาสติก เป็นต้น รวมทั้งของเสียที่มีการนำเข้ามา (Import) หรือของเสียที่ผู้ที่เข้าประเทศญี่ปุ่นนำติดตัวเข้ามา และ 4) ของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมพิเศษ (specially controlled industrial waste) ซึ่งหมายถึง ของเสียจากอุตสาหกรรมที่มีลักษณะอาจก่อให้เกิดการระเบิด มีพิษ แพร่เชื้อ หรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของคนหรือสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งของคณะรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง (Waste Management and Public Cleansing Law) ได้แบ่งประเภทของเสียตามแหล่งที่มาออกเป็น 2 ประเภท คือ ของเสียอุตสาหกรรมและของเสียชุมชน ซึ่งนิยามของของเสียชุมชนก็จะมี ความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับนิยามของของเสียอุตสาหกรรม กล่าวคือ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าเป็นของเสียอุตสาหกรรมก็ถือว่าเป็นของเสียชุมชนทั้งสิ้น ในส่วนของประเทศเยอรมัน ตามกฎหมาย Closed Substance Cycle Waste Management Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการจัดการของเสียของประเทศเยอรมัน สิ่งที่จะเป็นของเสียตามกฎหมายนี้ จะต้องเข้าลักษณะตามที่ได้กำหนดไว้ในภาคผนวกของกฎหมายและต้องเป็นสิ่งที่เจ้าของทิ้งหรือต้องการจะทิ้งหรือจำเป็นต้องทิ้ง ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นว่าการกำหนดความหมายของของเสียในลักษณะเดียวกันกับประเทศญี่ปุ่น จะมีความเหมาะสมมากกว่าการกำหนดดังเช่น ที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายของประเทศไทย

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ของประชาชนในการคัดแยกของเสีย

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่กำหนดในเรื่องการจัดการของเสียโดยเทศบาลในปัจจุบันมุ่งเน้นไปที่การกำจัดของเสียมากกว่าการป้องกันการเกิดเป็นของเสีย จึงทำให้เกิดปัญหาในการจัดการของเสียในพื้นที่ เนื่องจากปริมาณของเสียที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามความเจริญเติบโตของสังคม และเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดของเสียที่มาจากภาคครัวเรือนเป็นหลัก ประชาชนซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดของเสียและเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบ จึงควรต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการของเสียด้วย ประกอบกับ การจัดการของเสียให้ได้ผลดี ต้องเริ่มที่การลดปริมาณของของเสีย โดยการคัดแยกของเสีย ณ แหล่งกำเนิดก่อนทิ้ง เพื่อมิให้เกิดการปนเปื้อน สามารถนำวัสดุเหลือใช้กลับไปใช้ซ้ำหรือแปลงใช้ใหม่ได้ง่าย และปริมาณของเสียที่จะต้องนำไปกำจัดมีปริมาณน้อยลงด้วย แต่จากการศึกษาไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติกฎหมาย ที่กำหนดหน้าที่ของประชาชนในกรณีนี้ ดังนั้น การคัดแยกของเสียของเทศบาลในปัจจุบันจึงเป็นเพียง การขอความร่วมมือจากประชาชน โดยไม่มีบทบัญญัติกฎหมายมาบังคับให้ประชาชนต้องคัดแยก ของเสียก่อนทิ้งแต่อย่างใด และการที่ไม่มีมาตรการทางกฎหมายมาบังคับทำให้การดำเนินการคัดแยก ของเสียไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะประชาชนจะให้ความสนใจและให้ความร่วมมือในช่วงแรก ๆ เท่านั้น การลดปริมาณของเสียเพื่อแก้ไข ปัญหาในการจัดการของเสียของเทศบาลจึงไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งในกรณีของต่างประเทศได้มีการ กำหนดให้ใช้มาตรการทางกฎหมายในการคัดแยกของเสีย โดยเฉพาะ ในประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีกฎหมาย เพื่อการแยกประเภทของเสียและนำกลับมาใช้ใหม่ที่เน้นการดำเนินการที่ขั้นตอนของปัญหาของเสีย ซึ่งแนวทางการคัดแยกของเสียของประเทศญี่ปุ่นนั้นจะแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ที่ดำเนินการคัดแยกของเสียเช่นกันอย่างเยอรมัน โดยมีลักษณะเฉพาะท้องถิ่น เนื่องจากรูปแบบและวิธีการจัดการ ขยะอย่างเช่น ประเภทของของเสียที่แยกย่อย ความถี่ในการจัดเก็บ และวิธีการกำจัดของเสีย นั้น ในแต่ละท้องถิ่นจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับระบบการจัดเก็บ ระบบการขนส่ง ระบบการกำจัด และระดับความร่วมมือของผู้อาศัยในชุมชนนั้น ๆ ส่วนประเทศเยอรมันซึ่งถือได้ว่า เป็นผู้ดำเนินการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการบังคับใช้กฎหมายเข้มงวดมากในเรื่องของเสีย ประเทศ เยอรมันมุ่งเน้นในประเด็นการลดปริมาณของเสียมากกว่าการกำจัดของเสีย โดยกำหนดแยกประเภท ของเสียเพื่อความสะดวกต่อการนำไปหมุนเวียน กลับมาใช้ซ้ำ และกำจัด เช่น วัสดุที่ใช้ในการหีบห่อ วัสดุฟอยพิเศษ เช่น เศษอิฐ ปูน เศษไม้ เฟอร์นิเจอร์ เครื่องใช้ไฟฟ้า และมูลฝอยอื่น ๆ เช่น ถ่านไฟฉาย เสื้อผ้า เป็นต้น

ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรกำหนดหน้าที่ของประชาชนไว้ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ในฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจะเป็นฉบับที่ 3 พ.ศ. ให้ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการของเสีย และมีหน้าที่ในการลดปริมาณ และคัดแยกของเสีย เพื่อนำกลับมาใช้ใหม่

2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการของเสีย

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการของเสียของเทศบาลในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ พ.ศ. 2559 เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งในการจัดเก็บเทศบาลจะต้องออกเป็นเทศบัญญัติ และค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้จะต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้ถือเป็นรายได้ของเทศบาล จากการศึกษาพบว่า รายได้ที่ได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการจัดการของเสีย และเทศบาลไม่สามารถ เพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมได้เนื่องจากต้องเป็นไปตามเทศบัญญัติ และต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ พ.ศ. 2559 ค่าธรรมเนียมที่เทศบาลเรียกเก็บในปัจจุบันจึงไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง และไม่เป็นตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ทำให้เกิดปัญหาในการจัดการของเสียของเทศบาล ซึ่งการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะมูลฝอยควรที่จะต้องกำหนดตามสภาพปัญหา สภาพความเจริญของเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งย่อมมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ต้องสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงและเป็นไปตามแนวคิดผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เช่น การคิดค่าธรรมเนียมการเก็บ การขนและการกำจัด โดยคำนวณจากปริมาณของเสียและกำหนดให้คิดค่าธรรมเนียมสูงขึ้นอีก หากของเสียที่ทิ้งเป็นของเสียที่ไม่ผ่านการคัดแยกย่อยสลายได้ยากหรือไม่อาจย่อยสลายได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ก่อให้เกิดของเสียตระหนักถึงหน้าที่ของตนที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย และคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และเลือกใช้สินค้าที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษ สมควรจะต้องปรับปรุงกฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการจัดการของเสียและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ พ.ศ. ... ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

โดยสรุป ในบทที่ 4 นี้ แสดงให้เห็นถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของเทศบาลในประเทศไทย โดยได้เห็นถึงปัญหาของกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียในประเทศไทย ดังนี้ ประการแรก ปัญหาความซ้ำซ้อนกันของกฎหมายที่ให้อำนาจเทศบาล ในการออกเทศบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการของเสีย ประการที่สอง ปัญหาการขาดประสิทธิภาพของกฎหมายในการจัดการของเสีย ได้แก่ ปัญหาการกำหนดความหมายของคำว่า “ของเสีย” ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ของประชาชนในการคัดแยกของเสีย และปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการของเสีย



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ได้มีการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการระบบบริการสาธารณะ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย รวมไปถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่น โดยเทศบาลถือเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จึงเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญในการบริหารจัดการของเสียต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นการบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์สาธารณะ และเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม อันเกิดจากแนวคิด ในการกระจายอำนาจ (decentralization) ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 50 กำหนดให้เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะด้านของเสียในเขตเทศบาล คือ รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล จึงกล่าวได้เพียงว่ากฎหมายจัดตั้งเทศบาลให้อำนาจเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับของเสียในส่วนปลายทางเท่านั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 34/1 และ มาตรา 34/3 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการออกข้อกำหนดในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อกำหนดในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ต่างก็ให้อำนาจเทศบาล ในการออกเทศบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการของเสียได้เช่นเดียวกัน อันเป็นปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ทำให้การออกเทศบัญญัติไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เป็นการบังคับใช้กฎหมายกับประชาชนในฐานะอำนาจ ของกฎหมายที่ไม่เหมือนกัน

ในเรื่องประสิทธิภาพของกฎหมายในการจัดการของเสียที่ให้อำนาจเทศบาล ยังไม่มีนิยามคำว่า “ของเสีย” ที่ชัดเจน ไม่มีการแยกประเภทของเสียอย่างถูกต้อง เพื่อให้ง่ายต่อการบริหารจัดการ และไม่มีมาตรการในการดำเนินงานให้ครอบคลุมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผนการจัดการปัญหา การจัดเก็บและคัดแยกของเสีย การขนส่ง การกำจัด และการติดตามตรวจสอบ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่มีบทบัญญัติครอบคลุมในเรื่องดังกล่าวได้ จึงเป็นไปได้เลยที่เทศบาลจะออกเทศบัญญัติของตนเองให้มีมาตรการในการดำเนินงานให้ครอบคลุมในทุกขั้นตอน และมีการจัดการที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งในการจัดการของเสียที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องจะมีลักษณะเป็นการกำหนดหน้าที่ให้กับรัฐและราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว แต่เพียงลำพัง โดยกำหนดให้มีการจัดการรองรับไว้ตามสถานที่สาธารณะทั่วไป การขนส่ง การกำจัด และการรักษาความสะอาดของสถานที่สาธารณะต่าง ๆ แต่ไม่มีกฎหมายใดที่บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการของเสียดังกล่าว และในทางปฏิบัติยังไม่มีกฎหมายหรือประกาศใด ๆ ที่เป็นแนวทางในเรื่องของวิธีการจัดเก็บและการกำจัดของเสียที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นอย่างเทศบาล จึงมักจะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวในลักษณะที่แตกต่างกันตามเงื่อนไขและองค์ประกอบอื่น ๆ ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาระหว่างรัฐและผู้อยู่อาศัยในพื้นที่มาโดยตลอด อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและการจัดการปัญหาของเสียมีอยู่มากมายหลายฉบับ และมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้ เนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้บทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับมีความล่าสมัยขาดความชัดเจน กฎหมายบางฉบับได้จัดทำในยุคที่วิทยาการยังไม่เจริญก้าวหน้า ปัญหาที่เกิดขึ้นในยุคนั้นยังไม่มี ความซับซ้อนดังเช่นในปัจจุบัน ซึ่งในปัจจุบันการจัดการของเสียโดยเทศบาลมุ่งเน้นไปที่การกำจัดของเสียมากกว่าการป้องกันการเกิดเป็นของเสีย จึงทำให้เกิดปัญหาในการจัดการของเสียในพื้นที่เนื่องจากปริมาณของเสียที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามความเจริญเติบโตของสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดของเสียที่มาจากภาคครัวเรือน เป็นหลัก ประชาชนซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดของเสียและเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาของเสีย จึงควรต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการของเสีย ด้วยการประกอบการจัดการของเสียให้ได้ผลดี ต้องเริ่มที่การลดปริมาณของของเสีย โดยการคัดแยกของเสีย ณ แหล่งกำเนิดก่อนทิ้ง เพื่อมิให้ เกิดการปนเปื้อน สามารถนำวัสดุเหลือใช้กลับไปใช้ซ้ำหรือแปลงใช้ใหม่ได้ง่าย และปริมาณของเสียที่จะต้องนำไปกำจัดมีปริมาณน้อยลงด้วย แต่จากการศึกษาไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติกฎหมาย ที่กำหนดหน้าที่ของประชาชนในกรณีนี้ การคัดแยกของเสียของเทศบาลในปัจจุบันจึงเป็นการ ขอความร่วมมือจากประชาชน โดยไม่มีบทบัญญัติกฎหมายมาบังคับให้ประชาชนต้องคัดแยกของเสียก่อนทิ้งแต่อย่างใด และการที่ไม่มีมาตรการทางกฎหมายมาบังคับทำให้การดำเนินการคัดแยกของเสียไม่ได้ผลเท่าที่ควร การลดปริมาณของเสียเพื่อแก้ไขปัญหาในการจัดการของเสียของเทศบาลจึงไม่บรรลุวัตถุประสงค์

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการของเสียของเทศบาลในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ พ.ศ. 2545 ซึ่งในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเทศบาลจะต้องออกเป็นเทศบัญญัติ และค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้จะต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้ถือเป็นรายได้ของเทศบาล จากการศึกษาพบว่า รายได้ที่ได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมนี้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการจัดการของเสีย และเทศบาลไม่สามารถเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมได้ เนื่องจากต้องเป็นไปตามเทศบัญญัติ และต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ พ.ศ. 2545 ค่าธรรมเนียมที่เทศบาลเรียกเก็บในปัจจุบันจึงไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง และไม่เป็นตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการของเสียควรที่จะต้องกำหนดตามสภาพปัญหาสภาพความเจริญของเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งย่อมมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ต้องสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง เช่น การคิดค่าธรรมเนียม การเก็บ การขนและการกำจัด โดยคำนวณจากปริมาณของเสียและกำหนดให้คิดค่าธรรมเนียมสูงขึ้นอีกหากของเสียที่ทิ้งเป็นของเสียที่ย่อยสลายได้ยากหรือไม่อาจย่อยสลายได้

2. ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาที่ได้กล่าวมาแสดงให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเทศบาลนั้น ต้องประสบกับปัญหาที่เกิดจากการจัดการของเสียมาโดยตลอด ทั้งยังพบว่า การกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการของเสียของเทศบาล ยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดที่มุ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในภาครัฐ รวมไปถึงหลักผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบด้วย ส่งผลให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมายเกี่ยวกับการกำจัดของเสียอย่างแท้จริง ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเทศบาล แล้วนำมาสังเคราะห์จนได้แนวทางมาปรับใช้กับการจัดการของเสียของเทศบาล ให้สามารถออกเทศบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการของเสียที่มีวิธีการจัดการของเสียที่เป็นรูปธรรมอย่างครบวงจรและยั่งยืน ดังนี้

2.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่ให้อำนาจเทศบาลในการออกเทศบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการของเสีย

ผู้ศึกษามีความเห็นเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลควรใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพียงฉบับเดียวในการออกเทศบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย เหตุเพราะมาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัตินี้เป็นมาตรการที่ควบคุมป้องกันเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นสำคัญ นอกจากนี้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังเป็นกฎหมายที่มุ่งหมายให้ การจัดการของเสียซึ่งเป็นปัญหาระดับประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งการบริหารจัดการของเสียมีบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับและมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ หลายหน่วยงาน ทำให้ขาดการบูรณาการร่วมกัน โดยเฉพาะการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการเก็บ ขน และกำจัดของเสียแต่ละประเภท ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยการแก้ไขให้พิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยแก้ไขว่า “หมวด 3/1 การจัดการของเสีย มาตรา 34/5 ถ้ากฎหมายใดกำหนดมาตรการจัดการของเสียไว้โดยเฉพาะแล้ว หากราชการส่วนท้องถิ่นเห็นว่าการใช้มาตรการจัดการของเสียนั้นจะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการจัดการของเสียตามหมวดนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นจะใช้มาตรการตามหมวดนี้แทนก็ได้” ซึ่งจะทำให้การออกเทศบัญญัติ เรื่องการจัดการของเสีย พ.ศ. ... นั้น จะมีผลเป็นการยกเลิก เทศบัญญัติอันเกี่ยวเนื่องกับมาตรการจัดการของเสียที่ออกตามกฎหมายอื่นด้วย เพื่อให้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการของเสียของเทศบาลที่สมบูรณ์ในอนาคต ในลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่นอย่างพระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง (Waste Management and Public Cleansing Act)

2.2 ปัญหาการขาดประสิทธิภาพของกฎหมายในการจัดการของเสีย ของเทศบาล

2.2.1 การกำหนดความหมายของคำว่า “ของเสีย”

ในการจัดการของเสียโดยเทศบาลมีบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในกรณีนี้หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎหมาย แต่ละฉบับมีการใช้คำและกำหนดความหมายของของเสียในลักษณะที่แตกต่างกัน ทำให้เกิด ปัญหาในทางปฏิบัติว่าสิ่งใดเป็นหรือไม่เป็นของเสีย ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า ควรมีการกำหนดนิยามคำว่า ของเสียและการจำแนกของเสียไว้ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

ของเสีย หมายถึง สิ่งที่ไม่ต้องการใช้แล้ว ซึ่งจำแนกตามประเภทของของเสียจากแหล่งที่มาและความอันตรายของของเสียประกอบกัน ดังนี้

(1) ของเสียจากอุตสาหกรรม คือ ของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการจากโรงงาน อุตสาหกรรม

(2) ของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องถูกควบคุม คือ ของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและระบบนิเวศ ทั้งนี้ ให้กำหนดลักษณะของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องถูกควบคุม ต่อไป เช่น ของเสียที่ปนเปื้อนสารอันตราย มีความเป็นกรด-ด่างสูงมาก เป็นต้น ไว้ในภาคผนวกของกฎหมาย

(3) ของเสียจากชุมชน คือ ของเสียที่ไม่ได้มาจากการประกอบกิจการโรงงาน ทั้งนี้ โดยหลักให้หมายถึง ของเสียที่เกิดจากกิจกรรมประจำวันทั่วไป เช่น เศษอาหาร แก้ว พลาสติก กระดาษ เป็นต้น

(4) ของเสียจากชุมชนที่ต้องควบคุม คือ ของเสียที่ไม่ได้มาจากการประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งเป็นลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและระบบนิเวศ ทั้งนี้ ให้กำหนดลักษณะของของเสียจากชุมชนที่ต้องถูกควบคุมต่อไป เช่น ของเสียติดเชื้อในการดำเนินการทางการแพทย์ เศษซากแบตเตอรี่ ถ่านไฟฉาย ซากอุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ เศษจากวัสดุก่อสร้าง เป็นต้น ไว้ในภาคผนวกของกฎหมาย

2.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ของประชาชนในการคัดแยกของเสีย

ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยการแก้ไขให้พิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยแก้ไขว่า “หมวด 3/1 การจัดการของเสีย มาตรา 34/6 ประชาชนในท้องถิ่นมี ต้องมีส่วนร่วมในการจัดการของเสีย และมี

หน้าที่ในการลดปริมาณ และคัดแยกของเสีย เพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ ตามข้อกำหนด ของท้องถิ่น” โดย การให้อำนาจเทศบาลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออก เทศบัญญัติ กำหนดให้ประชาชนใน พื้นที่มีหน้าที่ในการเก็บ การคัดแยก หรือการจัดการอย่างใด ๆ เพื่อให้ของเสียลดลง ทั้งนี้ เพื่อให้การ ลดปริมาณของเสีย ณ แหล่งกำเนิดเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับกฎหมายจัดตั้ง เทศบาลที่กำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการกำจัดของเสียในพื้นที่ของตนเอง และสอดคล้องกับหลักการ มีส่วนร่วมของประชาชน

2.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการของเสีย

ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยการแก้ไขให้พิจารณาตามพระราชบัญญัติ จัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยแก้ไขว่า “หมวด 3/1 การจัดการของเสีย มาตรา 34/7 เพื่อประโยชน์ในการจัดการของเสียราชการส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริม และสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมและสามารถพึ่งตนเองในการจัดการของเสีย ณ แหล่งกำเนิด การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการ ให้บริการเก็บ ขน และกำจัดของเสีย กับครัวเรือนที่มีส่วนร่วมในการลดปริมาณ และคัดแยกของเสีย เพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ ในอัตราน้อยกว่าที่กำหนดตามข้อกำหนดของท้องถิ่นได้” เพื่อให้เทศบาลในฐานะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุดมีอำนาจในการเก็บค่าธรรมเนียมในการเก็บ การขน การขนส่งในพื้นที่ที่มีการขนส่งของเสียเพื่อไปกำจัด และกำหนดค่ากำจัดของเสียโดยกำหนด แยกเป็นรายการ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสำรวจค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงในการ ดำเนินการแต่ละขั้นตอน กำหนดอัตราการเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราก้าวหน้า คือ ผู้ใดทิ้งของเสียมาก ต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก และกำหนดค่าธรรมเนียมการกำจัดของเสียในอัตราอย่างต่ำและอัตราอย่างสูง โดยคำนึงถึงความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับภาระกำจัดของเสียที่เป็นบริการ สาธารณะ มิให้เก็บค่าธรรมเนียมสูงหรือต่ำเกินควรอันก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน และ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการคัดแยกของเสียเพื่อจูงใจให้ประชาชนมีการคัดแยกของเสียก่อนทิ้ง โดยของเสียจากครัวเรือนที่ไม่มีการคัดแยกจะเก็บในอัตราที่สูง ของเสียที่มีการคัดแยกจะเก็บ ค่าธรรมเนียมในอัตราที่ต่ำ เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมด อีกส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพใน ภาพรวมคือ ต้องอาศัยหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น เข้ามาร่วมมือสนับสนุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นสนับสนุน งบประมาณต่าง ๆ ถ่ายทอดองค์ความรู้ให้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความรู้

ความเข้าใจในการจัดการของเสียแต่ละประเภทจากชุมชนอย่างถูกต้อง และต่อเนื่อง ตลอดจนสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและศักยภาพ ในการดำเนินการจัดการของเสียแบบครบวงจร นอกจากนี้ภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีบทบาทในการกำหนดระเบียบข้อบังคับที่ชัดเจน การควบคุม ติดตามการประเมินผลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกด้วย



บรรณานุกรม

- สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (2559). รายงานของสภาการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่อง การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรภาครัฐ การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น : การทบทวนการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาค.
- พิรุณวรรณ กิติคุณ. (2563). การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น : การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2554). บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจในประเทศไทย กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสสาร ตันไชย. (2557). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ : บริษัท พี เพลส จำกัด.
- พงศ์โพยม วาศภูติ ออนไลน์. (2564). เวทีพิจารณานโยบายสาธารณะ , แหล่งที่มา : <https://www.thaipost.net> สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2566.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2542). หลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วันเพ็ญ ส่งเสริมทรัพย์. การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2529). วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- จิรพงศ์ อุตนะ. (2555). ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัยในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการบ้านเอื้ออาทรเศรษฐกิจ (ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- วณัฏฐา ตนายะพงศ์. (2558). กฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัชพล ทรงสุนทรวงศ์. (2546). มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต). (2565). การพัฒนาที่ยั่งยืน. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโกมลคีมทอง.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคนอื่น ๆ. (2528). รายงานผลงานวิจัย ตุลาการหมู่บ้าน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. (2542). เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). การกระจายอำนาจ : แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุจิตรา วาสนาดำรงดี และ ปเนต มโนมัยวิบูลย์. (2558). แนวคิดในการจัดทำร่างกฎหมายจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์. ในเอกสารประกอบการเสวนาวิชาการเรื่อง ขยะอิเล็กทรอนิกส์ : จัดการอย่างไรให้ปลอดภัย.
- เดือนเด่น นาคสีหราช. (2562). การจัดการขยะอย่างยั่งยืนตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2560. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).
- ชาญวิทย์ ชัยกันย์. (2552). การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย. วารสารวิชาการศาลปกครอง.
- วรรณมัน สุกใส และปิยวรรณ ซอน. (2556). บทความวิชาการ : การบริหารจัดการขยะและของเสียและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะของประเทศไทย.

- อชิตา อินต๊ะ. (2561). การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2555). รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพมหานคร : แผนงานการเสริมสร้างนโยบายสาธารณะที่ดี. สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วราภรณ์ ขวัญเรือน. (2557). ปัญหาทางกฎหมายกับการจัดการขยะมูลฝอยโดยองค์การบริหารส่วนตำบล. วารสารรามคำแหงฉบับนิติศาสตร์ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขฉบับเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2535). รัฐ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- คำรวิทย์ บุรณชนะ. (2549). ความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์และกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- บุปผา อัครพิมาน. (2548). หลักกฎหมายทั่วไป. วารสารวิชาการศาลปกครอง.
- สีก กอแสงเรือง. (2517). คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ.
- George Kurian, The Encyclopedin of Political Science (Washington D.C: CQ Press, 2011), pp. 1594 -1597.
- Waste Management and Public Cleansing Act. (1970).

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นายวุฒิพงษ์ เฉยฉิว
วัน เดือน ปี เกิด	2 ตุลาคม 2525
สถานที่เกิด	อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร
ที่อยู่ปัจจุบัน	อำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี
ประวัติการศึกษา	สาขารณสุขศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2549 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2555
ประวัติการทำงาน	สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 6 (จังหวัดอุดรธานี) เลขที่ 9 ถนนประชาอุทิศ ตำบลหมากแข้ง อำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี 41000 นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดินชำนาญการ

