

ปัญหาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อจัดการขยะมูลฝอยในท้องถิ่นกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำขาว¹

ยุคนธร รองแก้ว²

จากกรณีการศึกษาปัญหาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อจัดการขยะมูลฝอยในท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำขาว อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาที่ถึงความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยอ้างอิงจากความเป็นมาเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล หลักธรรมาภิบาล หลักพัฒนาท้องถิ่น หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงทฤษฎีภารกิจของรัฐหรือบริการสาธารณะ เป็นต้น

ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากตั้งแต่อดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบันจะเห็นได้ว่าปัญหาขยะมูลฝอยยังถือได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญสำหรับคนในชุมชนที่นับวันยิ่งจะมีแนวโน้มที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยสาเหตุของปัญหาขยะมูลฝอยในชุมชนนั้น เกิดมาจากหลายสาเหตุปัจจัยด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุที่มาจากพฤติกรรมของคนในชุมชนเองที่ทิ้งขยะไม่ลงถังขยะหรือการกำจัดขยะที่ไม่ถูกวิธีเนื่องด้วยขาดความตระหนักความรับผิดชอบหรือขาดความรู้ในการจัดการขยะมูลฝอยที่ถูกวิธี และก็ยังรวมไปถึงการที่ชุมชนไม่มีข้อตกลงหรือกติการ่วมกันในการจัดการขยะมูลฝอยที่เป็นกลไกสำคัญของการอยู่ร่วมกันของคนในชุมชนจึงทำให้เป็นสาเหตุที่สำคัญที่เกิดผลกระทบของปัญหาดังกล่าวตามมา ได้แก่ สิ่งแวดล้อมในชุมชนหรือทัศนียภาพไม่สวยงาม มีกลิ่นเหม็นหรือกลิ่นไม่พึงประสงค์รบกวนคนในชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงและก็ยังเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค ทั้งยังเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ที่เป็นพาหะนำโรคต่างๆ อีกด้วย

โดยผลกระทบดังกล่าวข้างต้นก็ไม่อาจจะปฏิเสธได้ว่าจะนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างคนในชุมชนด้วยกันเอง นั่นก็คือ การร้องเรียนปัญหาหาขยะมูลฝอย ฉะนั้น จึงทำให้องค์กรในชุมชนไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล สภาผู้นำชุมชนและคนในชุมชนก็ควรที่จะมีความตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาขยะมูลฝอยดังกล่าวที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยเริ่มต้นจากกระบวนการจัดทำแผนชุมชนที่ชุมชนจะต้องร่วมกันปรึกษาหารือกันภายในชุมชนเพื่อที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและได้นำไปสู่การดำเนินการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลในเวลาต่อมาเพราะการออกข้อบัญญัตินั้นจะเป็น

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อจัดการขยะมูลฝอยในท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำขาว โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ฐาตุร ศิริยุทธ์วัฒนา และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สลิล สิริพิฑูร และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานนท์

²นักศึกษานิเทศศาสตร์ สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสงขลา คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

แนวทางหรือเป็นกรอบที่เป็นกลไกที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนโดยคนในชุมชนเอง ซึ่งจะเกิดจากการที่คนในชุมชนจะได้มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตัวเองเพื่อที่จะทำให้ขยะในชุมชนลดลงและเป็นชุมชนที่น่าอยู่ต่อไปเพื่อที่จะนำไปวิเคราะห์ปัญหาขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายหลักในข้อบัญญัติท้องถิ่น ปัญหาเกี่ยวกับการตีความกฎหมายในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนชุมชนและปัญหาขอบเขตการตรากฎหมายหลักไม่ครอบคลุมแหล่ง กำเนิดของขยะมูลฝอย

จากการวิเคราะห์บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดการขยะมูลฝอยในท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำขาว อำเภอนะ จังหวัดสงขลา ที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น จึงทำให้สามารถที่จะสรุปตามประเด็นได้ ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง คือ ปัญหาขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายหลักในข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายหลักในที่นี้ คือ ตามมาตราตามมาตรา 7(4) ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาในเรื่องของวันใช้บังคับของข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวกับเรื่องของการจัดการขยะมูลฝอย กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติดังที่กล่าวในข้างต้นนั้นเป็นกรณีที่พิจารณาการตรากฎหมายจากผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อเอกชนหลัก โดยผลที่เกิดขึ้นนั้นจะมีทั้งผลที่เป็นคุณและผลที่ไม่เป็นคุณ แต่ตามพระราชบัญญัตินี้ได้มีให้นำผลที่ไม่เป็นคุณที่เกิดต่อเอกชนหรือผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นหรือที่อยู่ในตำบลนั้นๆ ที่จะได้มีการนำไปร่างลงในข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วจะต้องได้ลงในราชกิจจานุเบกษา ก่อนจึงจะสามารถที่จะนำข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลมาใช้บังคับได้ ซึ่งเมื่อเรื่องของการจัดการขยะมูลฝอยเป็นเรื่องที่ถือได้ว่ามีผลกระทบที่ไม่เป็นคุณต่อประชาชนที่อยู่ภายใต้การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ แล้วจึงทำการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องของการจัดการขยะมูลฝอยจะต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนจึงจะนำข้อบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับได้

ดังนั้น จากการศึกษาก็ทำให้เห็นได้ว่ามีช่วงระยะเวลาก่อนที่จะมีการบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องของการจัดการขยะมูลฝอยที่ยังคงมีปัญหายู่งเนื่องมาจากกฎหมายไม่ได้มีการกำหนดในเรื่องของระยะเวลาการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความแน่นอน อีกทั้งก็ยังไม่ได้มีการกำหนดแนวทางหรือมาตรการที่จะนำมาใช้บังคับแทนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนที่จะได้มีการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องดังกล่าวด้วย

ประเด็นปัญหาที่สอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับการตีความกฎหมายในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนชุมชน เมื่อกล่าวถึงการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนชุมชนนั้นจะมีขั้นตอนหรือกระบวนการที่ให้ประชาชนหรือคนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมผ่านการลงประชามติที่จะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือคนในชุมชนได้เข้ามาแสดงความคิดเห็นหรือความต้องการในเรื่องต่างๆ โดยกฎหมายที่เป็นปัญหาในเรื่องของการตีความในที่นี้ก็คือ ในส่วนของข้อที่ 6 (1) ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผน พัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. 2562 ซึ่งจากการศึกษาจึงทำให้เห็นได้ว่ามีประเด็นปัญหาในเรื่องของการจัดลำดับความสำคัญของเรื่องต่าง ๆ ที่ได้มีการนำเสนอในการจัดทำ

แผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนชุมชนที่ให้ประชาชนหรือคนในชุมชนแต่ละคนนำเสนอปัญหาที่เป็นความต้องการของตนเองในเรื่องต่าง ๆ ได้โดยไม่มีกรอบเงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดจึงทำให้มีการนำเสนอทั้งในเรื่องที่สำคัญและไม่สำคัญรวมเข้าด้วยกัน

ดังนั้น จึงทำให้เห็นได้ว่าเมื่อปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยเป็นเพียงปัญหาด้านหนึ่งที่อยู่ในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากทั้งหมด 5 ด้านของแผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนชุมชนและต่อมาเมื่อกฎหมายดังที่กล่าวในข้างต้นไม่ได้มีการจัดลำดับความสำคัญในเรื่องต่างๆ ที่ได้มีการนำเสนอจึงทำให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาถ้าหากปรากฏว่าปัญหาในเรื่องของการจัดการขยะมูลฝอยเป็นปัญหาที่คนในชุมชนมีความเห็นว่าเป็นปัญหาที่ไม่ได้เป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วนหรือควรที่จะได้รับการแก้ไขปัญหาหรือหาแนวทางร่วมกันในการแก้ไขปัญหโดยเร็วแล้วก็จะส่งผลทำให้ปัญหาในเรื่องของการจัดการขยะมูลฝอยตกไปโดยปริยายหรืออาจจะได้รับการแก้ไขในภายหลังรองจากเรื่องอื่นๆ จึงทำให้ยังคงเป็นปัญหาต่อไปในชุมชน

ประเด็นปัญหาที่สาม คือ ปัญหาขอบเขตการตรากฎหมายหลักไม่ครอบคลุมแหล่งกำเนิดของขยะมูลฝอย มีดังนี้ คือ ปัญหาตามมาตรา 34/3 (2) วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535และที่แก้ไขเพิ่มเติมและข้อที่ 5 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการจัดการมูลฝอยพ.ศ.2560 โดยจะแยกเป็นประเด็นดังนี้

ประการที่หนึ่งเป็นปัญหาตามมาตรา 34/3 (2) วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535และที่แก้ไขเพิ่มเติมจะอยู่ในรูปแบบการตรากฎหมายในเชิงบังคับที่ไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้ โดยประเด็นปัญหาในเรื่องของการกำหนดวิธีการในการคัดแยกเก็บ ขน และกำจัดขยะมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดที่จะต้องมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเท่านั้นจึงจะนำมาใช้บังคับได้

ดังนั้น ตามกรณีศึกษาจึงสามารถที่จะกล่าวได้เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้มีการออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ให้อำนาจไว้จึงทำให้มีผลตามในเรื่องของการการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดขยะมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดถูกต้องและเหมาะสม กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในเรื่องของการจัดการขยะมูลฝอยด้วยที่จะไม่สามารถนำมาใช้บังคับ

ประการที่สองเป็นปัญหาในข้อที่ 5 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจัดการมูลฝอย พ.ศ.2560 นั้นอยู่ในรูปแบบของการตรากฎหมายในเชิงการรณรงค์ที่จะมีกระบวนการหรือขั้นตอนที่ได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานจึงทำให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาในเรื่องของผลการดำเนินงานที่มีผลลัพธ์หรือประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพียงช่วงระยะสั้นหรือระยะเวลาของการรณรงค์เท่านั้นและก็ยังเป็นประเด็นปัญหาตามในเรื่องของการกำหนดตัวชี้วัดที่เป็นเครื่องมือประกอบในการประเมินผลของที่นำมาใช้บังคับในการรณรงค์ได้จึงทำให้การรณรงค์ขาดประสิทธิภาพและความต่อเนื่องในการติดตามและประเมินผลในระยะยาว

จากการศึกษาค้นคว้าบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดการขยะมูลฝอยในท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำขาว อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายหลักในข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่าควรที่จะมีการแก้ไขให้มีการกำหนดระยะเวลาที่มีความแน่นอนในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายเป็นเรื่องของการจัดการขยะมูลฝอยภายหลังจากการที่ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วและก็เพื่อให้สอดคล้องกับช่วงระยะเวลาก่อนที่จะได้มีการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องของการจัดการขยะมูลฝอยก็ควรที่จะมีการกำหนดแนวทางหรือมาตรการในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยที่จะนำมาใช้บังคับแทนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อที่จะทำให้การแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยมีประสิทธิภาพและความต่อเนื่องในการเข้ามาดำเนินงานจัดการกับปัญหาดังกล่าวในท้องถิ่นหรือในชุมชนนั้นๆ ภายใต้การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. ปัญหาเกี่ยวกับการตีความกฎหมายในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนชุมชน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. 2562 ข้อ 6 (1) ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่าควรที่จะแก้ไขให้มีการจัดลำดับความสำคัญของแผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนชุมชนที่มาจากการจัดทำเวทีประชาคมหมู่บ้าน

และชุมชนที่ได้มีการรวบรวมข้อมูลปัญหาที่เป็นความต้องการต่าง ๆ ของหมู่บ้านและชุมชน ตามกรณีศึกษาในเรื่องของการจัดการขยะมูลฝอยนั้นก็ควรที่จะมีการกำหนดให้เป็นเรื่องหลักที่เป็นพื้นฐานในเชิงบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ เพื่อที่จะเป็นการแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยของแต่ละพื้นที่ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยจะอิงตามปัญหาแบบเฉพาะเจาะจงในแต่ละพื้นที่หรือในตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ เพื่อที่จะเป็นการต่อยอดในการแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยได้ตรงตามความต้องการของแต่ละพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

3. ปัญหาขอบเขตการตรากฎหมายหลักไม่ครอบคลุมแหล่งกำเนิดของขยะมูลฝอยตามมาตรา 34/3 (2) วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535และที่แก้ไขเพิ่มเติมและข้อที่ 5 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการจัดการมูลฝอยพ.ศ.2560 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

3.1 ตามมาตรา 34/3 (2) วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535และที่แก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอแนะว่าควรที่จะมีการแก้ไขให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีการออกมาตรการเช่นเดียวกับในเรื่องของการกำหนดวิธีการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยเพื่อที่เป็นมาตรการนำร่องก่อนที่จะมีการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลในการเข้ามารองรับปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยพร้อมกับทั้งก็ควรที่จะนำเรื่องของค่าธรรมเนียมมาใช้บังคับโดยอนุโลมที่เป็นรูปแบบการตรากฎหมายในเชิงบังคับสำหรับบังคับใช้กับประชาชนในท้องถิ่นหรือในชุมชนนั้นๆ

3.2 ข้อที่ 5 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการจัดการมูลฝอย พ.ศ.2560 มีข้อเสนอแนะว่าควรที่จะให้องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดแผนมาตรการในการรณรงค์ในเรื่องของการจัดการขยะมูลฝอยที่เฉพาะเจาะจงโดยจะต้องอิงตามปัญหาของแต่ละพื้นที่ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะเป็นมาตรการเสริมในระยะที่เข้ามาช่วยองค์การบริหารส่วนตำบลอีกช่องทางหนึ่งที่และก็ควรที่จะมีการกำหนดตัวชี้วัดเป็นเครื่องมือประกอบในการประเมินผลการดำเนินงานที่ใช้สำหรับจะการรณรงค์โดยตรงที่จะตอบโจทย์ในทุกช่วงวัยเพื่อให้ผลการรณรงค์มีประสิทธิภาพ มีความแน่นอนและมีความต่อเนื่อง

เอกสารอ้างอิง

- กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น. คู่มือการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. สืบค้นเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2564, จาก www.dla.go.th
- สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัดและสำนักงานปลัด กระทรวงมหาดไทย. คู่มือการจัดทำและประสานแผนพัฒนาในระดับพื้นที่. กรุงเทพมหานคร: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2562.
- สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บริษัทสามเจริญพาณิชย์ (กรุงเทพ) จำกัด, 2549.