

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹

พิมพ์ชนก เพื่อนบิดา²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี หลักเกณฑ์การบริหารจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ในปัจจุบันพบว่ามีความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีแผนแม่บท และยังไม่ให้ความสำคัญในการคัดแยกประเภทของขยะมูลฝอย และมีสาเหตุอีกหลายประการ เช่น ปัญหาการขาดแคลนที่ดินซึ่งเป็นข้อจำกัดในการก่อสร้างศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยที่ถูกสุขลักษณะ ปัญหาการต่อต้านของประชาชนในพื้นที่และบริเวณรอบพื้นที่ และปัจจุบันก็ยังพบว่ามีการต่อต้านจากประชาชนต่อการจัดการขยะมูลฝอยทุกรูปแบบ ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการกำจัดขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่ได้มาตรฐานและไม่เป็นไปตามหลักสุขาภิบาล และที่พบเห็นมากในปัจจุบันคือ การเก็บขนขยะมูลฝอยไปทิ้งกองไว้ในที่ดินรกร้างว่างเปล่าก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเหตุเดือดร้อนรำคาญต่อชุมชนที่อยู่รอบข้าง และในบางพื้นที่ยังมีการนำขยะมูลฝอยที่เก็บขนได้ในท้องถิ่นหนึ่งไปทิ้งไว้ในพื้นที่ของท้องถิ่นอื่น ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งของคนระหว่างชุมชน และระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันอีกด้วย รวมไปถึงปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือจะได้รับผลกระทบจากการจัดการขยะมูลฝอย ในชุมชน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การจัดการขยะมูลฝอยขาดประสิทธิภาพ

จากการศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายกลางในการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยประสบกับปัญหาเรื่องการจัดการขยะมูลฝอย เพราะไม่มีกฎหมายการบริหารจัดการขยะมูลฝอยซึ่งใช้เป็นหลักในการจัดการขยะมูลฝอยทั้งระบบ ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การดำเนินการและกลไกการตรวจสอบ จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพและขาดความเป็นเอกภาพ ในการสนับสนุนการจัดการขยะมูลฝอยในภาพรวม และการที่ประเทศไทยมิได้กระทำตามหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะที่จะต้องกระทำด้วยความเสมอภาค มีความต่อเนื่องและมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และรองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและเป็นผลต่อการพัฒนาประเทศ

จากการที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวเปรียบเทียบกับแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ เป็นประเทศที่ประสบปัญหาขยะจากชุมชนและอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก อันเนื่องมาจากการเจริญเติบโตทางสังคม เศรษฐกิจ และจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ทำให้ความต้องการบริโภคสินค้าเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดปัญหาขยะที่เพิ่มปริมาณขึ้นเรื่อย ๆ ทุกปี และผลของการที่ปริมาณขยะเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการขยะฉบับแรก คือ Solid Waste Disposal Act of 1965 โดยกำหนดขึ้นเพื่อปรับปรุงการจัดการขยะให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ แต่ภายหลังได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลายครั้งจนได้มีการออกกฎหมายการบริหารจัดการขยะฉบับใหม่ขึ้น คือ The Resource Conservation and Recovery Act of 1976 (RCRA) โดยการจัดการขยะมูลฝอยตามกฎหมายอยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency: U.S. EPA) ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการกำหนดนโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม

ส่วนประเทศญี่ปุ่น ได้ทำการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมของประเทศที่ผ่านมาทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นสังคมที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจสูง จึงต้องมีการกำหนดนโยบาย กฎหมาย ตลอดจนกฎระเบียบต่าง ๆ ในการบริหารจัดการของเสียและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะอย่างเป็นระบบและมีลักษณะที่เป็นการบูรณาการระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชนซึ่งจะเห็นได้จากกฎหมายหลักเกี่ยวกับการบริหารจัดการของเสียและเทศบัญญัติของแต่ละเทศบาลที่ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการของเสียโดยแบ่งเป็นทั้งระดับรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบการ และประชาชนรัฐบาลญี่ปุ่นตระหนักว่าการจัดการขยะมูลฝอยและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะนั้นเป็นปัญหาระดับชาติที่ประชาชนทั่วไป ผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือกันแก้ไข จึงทำให้เกิดแนวคิดในการตรากฎหมายจัดการของเสียและการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะขึ้น คือ Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย โดยแนวทางที่สำคัญคือการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือหลักในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการมีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลให้การดำเนินการเป็นไปตามนโยบายของรัฐและตามที่กฎหมายกำหนด โดยราชการส่วนกลางหรือรัฐบาลมีหน้าที่ต้องให้การสนับสนุนหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการตามนโยบายเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางในการควบคุม ดูแล และบริหารจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันนี้ในประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยมีหลายหน่วยงานทั้งที่มีภารกิจโดยตรงและโดยอ้อม รวมถึงภารกิจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนกันภายใต้

พระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ส่งผลทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างเป็นระบบ เนื่องจากไม่มีหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ รวมทั้งเป็นกลไกควบคุมตรวจสอบการจัดการขยะมูลฝอย

จากการศึกษาองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการขยะมูลฝอยของต่างประเทศ พบว่า

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการขยะหรือ The Resource Conservation and Recovery Act of 1976 (RCRA) ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานบริหารจัดการขยะ (Solid Waste Office) ขึ้นเพื่อบริหารจัดการปัญหาขยะทั่วประเทศ โดยเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรอิสระ เรียกว่า EPA (Environmental Protection Agency) มีหน้าที่กำกับดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยรวม และเป็นหน่วยงานกลางในการกำกับดูแลระบบการกำกับการขนส่ง (Manifest system) กำหนดมาตรฐานในการจัดการสำหรับผู้ก่อให้เกิดของเสีย (Waste generator) ผู้ประกอบการรีไซเคิลของเสีย (Waste recycler) ผู้ขนส่งของเสีย (Waste transporter) ผู้บำบัด เก็บรวบรวม หรือกำจัดของเสียอันตราย (Waste treatment, storage, and disposal facility) โดยมลรัฐทุกแห่งต้องนำหลักการตามกฎหมายนี้ไปบังคับใช้ เป้าหมายของกฎหมายฉบับนี้คือ การจัดการของเสียจะไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์ และสิ่งแวดล้อมมีการลดปริมาณของเสียที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะของเสียอันตราย และการอนุรักษ์พลังงานและทรัพยากรธรรมชาติผ่านการรีไซเคิล และการนำกลับมาใช้ใหม่ มีการห้ามทิ้งในที่สาธารณะมีการกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคและมาตรฐานของสถานประกอบการบำบัด เก็บรวบรวม และกำจัดของเสียอันตรายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับของเสียอันตราย นอกจากนี้ RCRA จะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับนิยามและคุณสมบัติของของเสียอันตราย การแปรเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) และมาตรฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับของเสีย รวมไปถึงการเก็บรวบรวม และกำจัดข้อจำกัดในการกำจัดในดิน การเผาของเสียอันตราย การอนุญาตสถานประกอบการบำบัด เก็บรวบรวม และกำจัดของเสียอันตราย

EPA ของประเทศสหรัฐอเมริกาดูว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ออกกฎระเบียบต่าง ๆ บังคับใช้กับบุคคล สถานประกอบการ มลรัฐท้องถิ่น เมื่อสภาผ่านร่างกฎหมายที่จะบังคับใช้ในประเทศ สภาได้กำหนดให้ U.S. EPA และหน่วยงานกลางอื่น ๆ นำเอากฎหมายนี้ไปบังคับใช้ด้วยการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เมื่อมีการบังคับใช้กฎระเบียบ U.S. EPA จึงจะเป็นหน่วยงานที่ช่วยสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎระเบียบนั้น ๆ ในขณะเดียวกัน ก็จะเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้กฎระเบียบนั้นด้วย โดยการดำเนินงานของแต่ละมลรัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบกลาง (Federal Regulation) ที่ออกโดย U.S. EPA ซึ่งแต่ละมลรัฐจะนำไปออกเป็น กฎระเบียบของตัวเองให้เข้มงวดกว่ากฎระเบียบกลางก็สามารถทำได้ และสามารถปรับกฎระเบียบให้เข้ากับสภาพการณ์ของมลรัฐและลักษณะการบริหารจัดการได้ โดยไม่ขัดกับกฎระเบียบกลาง เพื่อคุ้มครองประชาชนและสิ่งแวดล้อมของมลรัฐ

ประเทศญี่ปุ่น มีกฎหมาย Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) ที่ถือว่าการบริหารจัดการของเสียเป็นหน้าที่ของประชาชน ผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาล โดยมีเป้าหมายร่วมกันคือ ลดการใช้ (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) และการแปรใช้ใหม่ (Recycle) เพื่อให้ญี่ปุ่นเป็นสังคมที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าที่สุด โดยกฎหมายได้กำหนดหน้าที่ของแต่ละภาค

ส่วนไว้ โดยให้กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry of the Environment) มีหน้าที่รับผิดชอบด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศและกระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry) รับผิดชอบเรื่องนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ มีหน่วยงานย่อยคือ Industrial Science and Technology Policy and Environment Bureau ที่รับผิดชอบในประเด็นสิ่งแวดล้อมและนโยบายการแปรมาใช้ใหม่ (Recycle) ทั้งสองกระทรวงหลักจะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาคอุตสาหกรรมและการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยรวม รวมถึงการจัดการของเสียต่าง ๆ ด้วย และได้ให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นสามารถออกกฎหมายหรือนโยบายเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูลของเสีย วางแผนจัดการของเสียในภาพรวมมาปรับใช้กับท้องถิ่นตนเองได้

ประเทศญี่ปุ่นมองการบริหารจัดการของเสียเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน ทั้งผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาลต่างต้องมีเป้าหมายร่วมกันทำหน้าที่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมและของเสียด้วยกัน กระทรวงสิ่งแวดล้อมและกระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม เป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่จัดการ ดูแล และควบคุมบังคับใช้กฎหมายให้ประชาชนปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ประเด็นปัญหาที่สามปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคนเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยนั้น ส่วนใหญ่มักประสบปัญหาในเรื่องการคัดค้านและต่อต้านจากประชาชนในชุมชน เพราะการสร้างสถานที่กำจัดขยะในพื้นที่โดยรอบเป็นผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่นั้น รวมทั้งพื้นที่ใกล้เคียง ทั้งนี้ เนื่องจากการไม่สามารถสื่อสารให้ทุกฝ่ายมีความเข้าใจร่วมกันวางแผนและตัดสินใจโครงการ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากประชาชนขาดการรับรู้ข้อมูล ข้อเท็จจริงของโครงการข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการกำจัดขยะมูลฝอย รวมไปถึงข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบต่าง ๆ และไม่ได้มีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจ ซึ่งเป็นระดับที่มีความสำคัญที่สุดของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยของต่างประเทศพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมในบริบทของประเทศสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะในกระบวนการพิจารณาโครงการ หรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน สามารถสรุปหลักการทางกฎหมายที่มีลักษณะร่วมกันได้ ดังนี้ 1) หลักการที่ให้ความสำคัญกับโครงการที่มีความเสี่ยงสูง โดยเฉพาะโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม 2) หลักการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน 3) การให้หลักประกันการมีส่วนร่วมของประชาชน ในส่วนประเทศญี่ปุ่นพบว่า ตามกฎหมายการบริหารจัดการขยะมูลฝอย หรือ Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) การบริหารจัดการของเสียเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน ผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาลโดยมีเป้าหมายร่วมกัน คือ ลดการใช้ (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) และการแปรรูปเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดมาตรฐานในการจัดการโดยแยกแต่ละขั้นตอนไว้ใน Enforcement Ordinance of Waste Management and Public Cleansing Act (Ordinance No. 300 of 1971) ซึ่งมาตรฐานที่กำหนดไว้โดยส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการ

สภาพแวดล้อมในบริเวณที่มีการจัดการขยะขั้นตอนต่าง ๆ จึงเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่น ได้ให้ความสำคัญต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดเงื่อนไขในการขออนุญาตจัดตั้งสถานที่กำจัดของเสียให้ต้องมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาการไม่มีกฎหมายกลางในการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ควรปรับปรุงแก้ไขโดยตรากฎหมายขึ้นใหม่เป็น “พระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะมูลฝอยเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน”

จากเดิมประเทศไทยไม่มีกฎหมายการจัดการขยะมูลฝอย เป็นกฎหมายกลางที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นหลักสำหรับการบริหารจัดการขยะมูลฝอย แต่กลับบัญญัติไว้ในกฎหมายหลากหลายฉบับซึ่งมีความกระจัดกระจาย และมีความทับซ้อนกันในเรื่องของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความสับสนในอำนาจหน้าที่ของตนเองไม่มีความตระหนักรู้ว่าจะยึดกฎหมายฉบับใดเป็นหลักในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การดำเนินการบริหารจัดการขยะมูลฝอย และกลไกการตรวจสอบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพและขาดความเป็นเอกภาพในการสนับสนุนการจัดการขยะมูลฝอยในภาพรวม ดังนั้น จึงเห็นควรนำแนวคิดการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้กับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย โดยให้ประเทศไทยตรา “พระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะมูลฝอยเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน” เพื่อเป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ทั้งนี้ “พระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะมูลฝอยเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน” จะต้องประกอบด้วยหลักการขั้นต่ำ ดังนี้ 1) กำหนดประเภทของขยะมูลฝอย และมาตรฐานทางเทคนิคเกี่ยวกับสถานบำบัด การเก็บรวบรวม และการกำจัดขยะมูลฝอยหรือของเสียแต่ละประเภทตามหลักสุขาภิบาล เนื่องจากขยะมูลฝอยแต่ละประเภทมีวิธีการจัดการแตกต่างกัน 2) กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบภาคเอกชน และประชาชน ซึ่งต้องเป็นผู้รับผิดชอบตามกฎหมายให้ชัดเจน โดยเฉพาะการที่อนุญาตให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการของเสีย 3) กำหนดให้มีสำนักงานบริหารจัดการขยะเป็นหน่วยงานกลางในการควบคุมและกำกับดูแลการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ 4) กำหนดมาตรฐานในการจัดการขยะมูลฝอยเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ แต่ทั้งนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะออกข้อกำหนดในการจัดการขยะมูลฝอยให้สูงกว่าที่กฎหมายกลางกำหนดก็ย่อมทำได้ ดังเช่นกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา 5) กำหนดมาตรการ และบทลงโทษสำหรับผู้ที่ทำให้ผิดกฎหมายให้ชัดเจน

2. ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางในการควบคุม ดูแล และบริหารจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย เห็นควรให้ประเทศไทยนำแนวคิดในเรื่องการมีองค์กรกลางในการจัดการของเสีย

ของสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลเรื่องการจัดการขยะมูลฝอย โดยเฉพาะหน่วยงานกลางของสหรัฐอเมริกาทำหน้าที่เป็นหน่วยงานดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยหรือของเสียภายในประเทศมาปรับใช้ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย โดยให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางชื่อว่า “คณะกรรมการบริหารจัดการขยะมูลฝอยเพื่อรักษาสีสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน” โดยจัดตั้งขึ้นตาม “พระราชบัญญัติบริหารจัดการขยะมูลฝอยเพื่อรักษาสีสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน” ซึ่งมีคณะกรรมการกลางประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแล ให้คำปรึกษา และเสนอแนะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับวิธีการในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานกลางดังกล่าวให้มีหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้ 1) จัดทำรายงานประจำปี เพื่อรายงานผลการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดแก่รัฐสภา โดยในรายงานประจำปีให้ประกอบด้วย แผนการดำเนินการหรือวัตถุประสงค์โครงการ และผลสัมฤทธิ์ของแผนการดำเนินการหรือโครงการดังกล่าวในปีที่ผ่านมา ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการขยะ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการขยะ และ โครงการหรือแผนการดำเนินงานในอนาคตซึ่งเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอย 2) ออกกฎหมาย ระเบียบ เพื่อดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด อาทิ กำหนดประเภทขยะที่เป็นอันตราย หลักเกณฑ์การกำกับดูแลการผลิต การขนส่ง การทำลายขยะและขยะอันตราย กำหนดเกณฑ์การกำกับดูแลสถานที่กำจัดขยะ เป็นต้น 3) ทำการศึกษาวิจัย โครงการเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ 4) ให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานของรัฐในการจัดทำแผนการบริหารจัดการขยะทั่วไปและขยะอันตราย 5) ประสานการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะกับหน่วยงานอื่นของรัฐเพื่อลดขั้นตอนการทำงานที่ซ้ำซ้อน 6) จัดทำแนวทางการบริหารจัดการขยะ (Guidelines for Solid Waste Management) เพื่อให้การบริหารจัดการขยะมูลฝอยมีความเป็นระบบเกิดความเป็นเอกภาพ สามารถแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการบริหารจัดการขยะมูลฝอย และมีกลไกการตรวจสอบการจัดการที่เหมาะสม อันจะทำให้การจัดการขยะมูลฝอยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย ที่กฎหมายมิได้มีการกำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย ซึ่งขัดกับหลักการและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดิ้นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ต้องการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ ผู้เขียนจึงเห็นควรให้ประเทศไทยควรนำแนวคิดของสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น มาปรับใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย โดยกำหนดสิทธิ หน้าที่ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน เพื่อร่วมกันจัดการขยะมูลฝอยไว้ใน “พระราชบัญญัติบริหารจัดการขยะมูลฝอยเพื่อรักษาสีสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน” โดยเฉพาะในเรื่องการดำเนินโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอย การจัดหาสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งควรมีอย่างน้อยหนึ่งที่ต่อหนึ่งองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น แต่เนื่องจากเป็นโครงการที่กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และสิ่งแวดล้อมในชุมชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกที่จึงจำเป็นต้องจัดให้ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจโดยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นซึ่งเป็นที่ยอมรับการให้สิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางด้านสิ่งแวดล้อม และโครงการต่าง ๆ ภายใต้แผนการจัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติ และกำหนดให้ประชาชนในแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอย โดยตราไว้ในกฎหมายให้มีการกำหนดหน้าที่ของประชาชนในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนชัดเจน พร้อมกำหนดบทลงโทษไว้สำหรับประชาชนผู้ละเลยต่อหน้าที่ของตน เพราะกฎหมายถือเป็นมาตรการที่สำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะช่วยบังคับหรือวางแนวทางการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ที่ได้รับรองหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมกำหนดแนวทางการดำเนินงาน รวมทั้งต้องมีมาตรการส่งเสริมให้ผู้ประกอบภาคเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยด้วยตนเอง เช่น กำหนดหน้าที่ในการคัดแยกขยะมูลฝอยจากบ้านเรือน การละเว้นจากการเพิ่มปริมาณขยะมูลฝอยจากบ้านเรือนเพื่อไม่ให้เป็นการภาระของภาครัฐ โดยใช้มาตรการลงโทษปรับ เพื่อเป็นการกระตุ้นจิตสำนึกของประชาชนให้มีความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งหากประเทศไทยได้กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ใน “พระราชบัญญัติบริหารจัดการขยะมูลฝอยเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน” ก็จะสามารถแก้ไขปัญหาเรื่องการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยได้

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. **คู่มือกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับประชาชน เรื่อง มลพิษอื่นและของเสียอันตราย**. กรุงเทพมหานคร:มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2559.
- กิตติสิริ แก้วพิพัฒน์. **แนวคิดการจัดการของเสียอุตสาหกรรมในต่างประเทศกับทิศทางการพัฒนาการบริหารจัดการในประเทศไทย บทความนำเสนอในเวทีสาธารณะครั้งที่ 1 “เรียนรู้การจัดการของเสียในต่างประเทศเพื่อพัฒนาทิศทางการจัดการของไทย”**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2551.
- โกวิทย์ พวงงาม. **การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.
- ภาสินี ชูอรุณ. **“ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำสถานที่ฝังกลบขยะมูลฝอย.”** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- ยุทธศักดิ์ คือราม. **“การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม.”** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

วรรณัน สุกใส, การบริหารจัดการขยะและของเสียและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะของประเทศ

ญี่ปุ่น [Online], available URL: <https://pub-law.net>, 2565 (กรกฎาคม, 31)

ศิริพร เอี่ยมธงชัย, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearings) ตาม

กฎหมายของสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2559.

สำนักกําดักของเสียและอันตราย กรมควบคุมมลพิษ. การจัดการขยะอย่างครบวงจร คู่มือสำหรับ

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2562.

ศิริพร มณีพันธ์. “การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในเทศบาล

และกรุงเทพมหานคร.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.