

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอย¹

อภิสร่า คำเหล็ก²

จากการศึกษาปัญหาการกำจัดขยะมูลฝอยในปัจจุบัน พบว่า ปัญหาที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ จึงก่อให้เกิดให้ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมาก เพราะเมื่อมีขยะมูลฝอยจำนวนมาก แต่ไม่สามารถเก็บขนและกำจัดขยะมูลฝอยได้ทั้งหมดหรือเพียงกำจัดได้บางส่วนแต่เป็นการกำจัดอย่างไม่ถูกสุขลักษณะ จึงทำให้เกิดมลพิษตามมา ได้แก่ ปัญหามลพิษทางน้ำ มลพิษทางดิน และมลพิษทางอากาศ ซึ่งการกำจัดขยะมูลฝอยเป็นปัญหาที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ให้ความสำคัญและต้องร่วมมือแก้ไข ไม่ว่าจะในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ตลอดจนพฤติกรรมกรอุปโภคบริโภค

โดยปริมาณการผลิตขยะที่เพิ่มขึ้น และมีแนวโน้มขยะเพิ่มปีละ 600,000 ตัน จากรายงานสถานการณ์มลพิษของกรมควบคุมมลพิษ ใน 2559 ที่ผ่านมามีมูลฝอยชุมชนเพิ่ม 1.9 แสนตัน 43% กำจัดไม่ถูกต้อง พบกากอุตสาหกรรมอันตรายกว่า 2.8 ล้านตัน 65% จัดการไม่ถูกต้อง สำหรับสถานการณ์การจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย ขยะมูลฝอยชุมชน เกิดขึ้นทั่วประเทศประมาณ 27.04 ล้านตัน (หรือประมาณ 74,073 ตันต่อวัน) ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2558 ประมาณ 190,000 ตัน คิดเป็นร้อยละ 0.7 โดยเป็นขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร 4.20 ล้านตัน และใน 76 จังหวัด 22.84 ล้านตัน หากเฉลี่ยแล้วคนไทย 1 คนสร้างขยะโดยเฉลี่ย 1.14 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน

ในการจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ 7,777 แห่ง มี 4,545 แห่ง ที่ให้บริการเก็บขนนำไปกำจัด เป็นจำนวน 13.6 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 50 ของ ขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น ซึ่งถูกกำจัดในสถานที่กำจัดอย่างถูกต้องจำนวน 9.59 ล้านตัน หรือ ร้อยละ 36 และถูกกำจัดที่สถานที่กำจัดไม่ถูกต้อง เป็นการเผากลางแจ้ง เทกองทิ้งบ่อดินเก่า/พื้นที่รกร้างจำนวน 11.69 ล้านตัน หรือร้อยละ 43 ส่วนการคัดแยกเพื่อนำไปใช้ประโยชน์มีเพียง 5.76 ล้านตัน หรือร้อยละ 21 สำหรับ ส่วนของเสียอันตรายที่เกิดขึ้น ทั่วประเทศ 3,512,069 ตัน โดยเป็นของเสียอันตรายจากชุมชนมีปริมาณ 606,319 ตัน ส่วนใหญ่เป็นซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ 393,070 ตัน เป็นร้อยละ 65 และที่เกิดขึ้นในครัวเรือน 213,249 ตัน เป็นร้อยละ 35 เช่น แบตเตอรี่ กระจกสเปร์ย์ ถ่านไฟฉาย และกากอุตสาหกรรมอันตรายมีปริมาณ 2,850,000

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. มลลิกา พินิจจันทร์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ภัทร ประเสริฐ และรองศาสตราจารย์นิมิตร ชินเครือ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติจังหวัดเชียงใหม่ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ตัน ซึ่ง 1,880,000 ตัน หรือร้อยละ 65 ได้รับการกำจัดอย่างไม่ถูกต้อง ขณะที่มูลฝอยติดเชื้อมีปริมาณ 55,750 ตัน ที่เกิดจากโรงพยาบาลของรัฐและเอกชน คลินิก สถานพยาบาล สถานพยาบาลสัตว์ ห้องปฏิบัติการเชื้อ อันตราย ซึ่งได้รับการกำจัดอย่างถูกต้องร้อยละ 75 โดยการเผาในเตาเผามูลฝอยติดเชื้อ จากรายงานจะเห็นได้ว่า ขยะมูลฝอยที่เพิ่มขึ้นเกิดจากสถานที่ที่นำมากำจัดขยะมูลฝอยไม่ถูกตามหลักวิชาการและสุขลักษณะ สาเหตุหนึ่งเกิดจากการขาดแคลนพื้นที่ในการสร้างสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยที่ถูกสุขลักษณะ บุคลากรไม่มีความรู้ความสามารถหรือไม่มีความรู้เฉพาะด้าน โดยตรง รวมถึงมีการคัดค้านจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียง หากจะมีการสร้างสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยนั้น และยังมีปัญหาในการกำจัดขยะมูลฝอยที่ไม่ถูกต้องไม่ถูกวิธีการที่ไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐานและสุขาภิบาล ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของประชาชน

การกำจัดขยะมูลฝอยมีกฎหมายกำหนดให้กระจายอำนาจการบริหารงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บริหารจัดการขยะมูลฝอยในขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบ จากการดำเนินพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายพื้นที่นั้นไม่สามารถจัดการปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีสาเหตุความไม่ชัดเจนในการกำจัดขยะมูลฝอยของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง แม้จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการกำจัดขยะมูลฝอย แต่มีหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โดยใช้อำนาจหน้าที่จากกฎหมายฉบับอื่น เช่น กรมควบคุมมลพิษใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอยที่เกิดจากโรงงาน จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ และกฎหมายที่เกี่ยวกับมูลฝอยในประเทศไทยมีหลายฉบับมีการบังคับใช้ที่แตกต่างกัน และยังมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ ขาดการควบคุมที่เป็นกลาง ทำให้การดูแลและติดตามผล

ทั้งนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนการกำจัดขยะมูลฝอยที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพประชาชน เช่น ขยะส่งกลิ่นเหม็นรบกวนประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณรอบ ทำให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเกิดเป็นเหตุรำคาญ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอยยังไม่มีประสิทธิภาพจากการศึกษาจะสามารถสรุปปัญหาได้ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำจัดขยะมูลฝอย การกำจัดขยะมูลฝอยกฎหมายได้กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18 กำหนดให้ การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีหน้าที่เก็บขน จัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอย แม้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น ยังมีหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดขยะมูลฝอยหลายหน่วยงาน เช่น จังหวัดมีหน้าที่ในจัดทำแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด ซึ่งต้องเสนอต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อบริหารการจัดการขยะมูลฝอย

ในพื้นที่ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น ทั้งยังมีกระทรวงสาธารณสุข กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรม ที่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการกำจัดขยะมูลฝอย จึงทำให้หน่วยที่รับผิดชอบการกำจัดขยะมูลฝอยไม่ได้มีเพียงราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น การดำเนินการจึงไม่มีความเป็นอิสระ ทั้งนี้การบังคับใช้กฎหมายแต่ละหน่วยงานมีกฎหมายหลายฉบับ และแต่ละฉบับมีการบังคับใช้ที่แตกต่างกัน โดยหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นไม่ได้สังกัดอยู่ที่เดียวกัน จึงทำให้วิธีการหรือแนวทางในการปฏิบัติแตกต่างกัน ทำให้ไม่เป็นอันเดียวกัน และไม่มีผู้รับผิดชอบโดยตรง

2. ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุม กำกับ ดูแลการกำจัดขยะมูลฝอย ที่ถูกนำไปกำจัดทิ้งอย่างไม่ถูกตามหลักวิชาการ ตั้งแต่การการคัดแยก จำแนกประเภทของขยะมูลฝอยที่ทิ้งโดยผู้ผลิตมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด การเก็บรวบรวมมูลฝอย การเก็บขน และขนส่งมูลฝอยไปยังสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย และขั้นตอนสุดท้ายการกำจัด หรือทำลาย ซึ่งมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย แต่ไม่ได้กำหนดถึงว่าต้องให้ประชาชนทุกครัวเรือน หรือผู้ประกอบการ หรือผู้ผลิตขยะมูลฝอยต้องคัดแยกก่อนทิ้ง จึงทำให้มีขยะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

3. ปัญหาเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากขยะมูลฝอยนั้น ขยะมูลฝอยนับเป็นปัญหาทางสิ่งแวดล้อม และเป็นปัญหาที่สร้างความเดือดร้อนและความเสียหายให้แก่ประชาชนอย่างมาก แต่การเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากขยะมูลฝอยนั้นไม่มีความชัดเจน เนื่องจากความเสียหายอันเกิดจากขยะมูลฝอยไม่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน แต่กฎหมายที่สามารถนำมาปรับใช้ได้ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 ซึ่งการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากขยะมูลฝอยนั้นยังไม่มีความชัดเจนและไม่เหมาะสม และก็เป็นไปอย่างล่าช้าไม่ทันการต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น เนื่องจากบทบัญญัตินี้เป็นการใช้สิทธิทางศาลเพื่อการเยียวยาที่เกิดจากมลพิษ ทำให้เกิดความล่าช้าและการปรับใช้บทบัญญัตินี้ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการกำจัดมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการปรับปรุง ดังนี้

1. การใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอย มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นั้น ยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากพบการใช้อำนาจของหน่วยงานเกิดความซ้ำซ้อน ขาดความเป็นอิสระ กล่าวคือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นกำจัดขยะมูลฝอยในเขตพื้นที่ของตนเอง แต่ไม่ได้รวมถึงการกำจัดขยะทั้งหมด เว้นขยะอันตรายจากโรงงานให้กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจในการกำจัดอันตราย รวมถึงกำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผนงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานที่ให้นโยบายและวางแผนในการกำจัดขยะมูล

ฝอย จึงทำให้ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากหน่วยงานแต่ละหน่วยงานสังกัดที่ต่างกัน การดำเนินการไม่ปฏิบัติ
ไปทางเดียวกัน

ผู้ศึกษามีความคิดเห็นว่า ควรมีการจัดตั้งกระทรวงว่าด้วยการบริหารจัดการขยะ ซึ่งทำหน้าที่
โดยเฉพาะ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการขยะทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นขยะมูลฝอยทั่วไป หรือขยะ
อันตราย เพื่อติดตามการบริหารจัดการขยะอย่างครบวงจร กำหนดมาตรฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ
ประเทศ กำหนดกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ เพื่อควบคุมหน่วยงานให้ปฏิบัติตามไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อ
เพิ่มประสิทธิภาพในการกำจัดขยะมูลฝอยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. การควบคุม กำกับ ดูแลและจัดการมูลฝอย โดยการออกข้อกำหนดท้องถิ่นให้กำหนดการควบคุม
กำกับ ดูแลและจัดการมูลฝอย แต่ยังไม่ได้กำหนดให้สามารถ ออกข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับการคัดแยกขยะ
ด้วย ซึ่งจะทำให้การลดขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดลดลง และเกิดความจิตสำนึกให้ประชาชนมีพฤติกรรม
คัดแยกขยะด้วย

ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 20 (5) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข
พ.ศ. 2535

จากเดิมมาตรา 20 “เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน
และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

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

ผู้ศึกษาเสนอแก้ไขเพิ่มเติมโดยให้เพิ่มข้อความในมาตรา 20 (5) ดังนี้

มาตรา 20 “เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัด
สิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(5) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย
เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 ปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการขั้นสูงตามลักษณะการ
ให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 จะพึงเรียกเก็บได้ รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข
ให้ประชาชนทุกครัวเรือนต้องมีการคัดแยกขยะก่อนทิ้ง และแต่ละประเภท”

3. การเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากขยะมูลฝอย ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและ
รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้เสียหายฟ้องเรียกค่าเสียหายหรือ
ค่าใช้จ่ายได้ แต่ไม่ได้กำหนดครอบคลุมถึงการแก้ไขฟื้นฟูความเสียหายถึงทรัพยากรหรือสิ่งแวดล้อมที่
เสียหายไปด้วย

ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 96 วรรคท้าย

เดิม มาตรา 96 วรรคท้าย “ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมด ที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย ”

ผู้ศึกษาเสนอแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 96 วรรคท้าย ดังนี้

มาตรา 96 วรรคท้าย “ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หรือค่าใช้จ่ายทั้งหมด ที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้น รวมทั้งกำหนดการแก้ไขฟื้นฟูความเสียหายทรัพยากรหรือสิ่งแวดล้อมเพื่อให้สู่สภาพเดิมมากที่สุด อาจอยู่ในรูปแบบของการปฏิบัติงานหรือจ่ายเป็นตัวแทนเงินแก่กองทุนที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมด้วย”

เอกสารอ้างอิง

วิชัย โสสุวรรณจินดา. “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย.” วารสารการ
จัดการสิ่งแวดล้อม 11, 2 (2558): 76 - 89.

ชารดา ประทีปสุขปรกรณ์. “ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่นการบังคับใช้
พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ด้านสุขภาวะอนามัยสิ่งแวดล้อม.” วิทยานิพนธ์นิติ
ศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2554.

มณิสรา เทพหัสดิน ณ อยุธยา. “การกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในคดีสิ่งแวดล้อม.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร
มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

ศุภกร ฮันตระกูล. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย.” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต,
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557.

สุรศักดิ์ บุญเรือง. “ปัญหาความรับผิดชอบเพื่อความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 97 พระราชบัญญัติ
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต,
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

กรมควบคุมมลพิษ [Online]. Available URL: <http://www.pcd.go.th>, 2560 (พฤษภาคม, 12).