

วิกฤตกฎหมายกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชน: ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย
ในระดับปฏิบัติการ¹

Legal Crisis and Municipal Waste Management: Law Enforcement Issues
at the Operational Level

ฤทธิภัฏ กัลยาณภัทรศิษฐ์

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ศูนย์วิจัยระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนเพื่อประเทศไทยปลอดขยะ (CEWT)
333 หมู่ 1 ต.ท่าสุต อ.เมืองเชียงราย จ.เชียงราย 57100

Ridthipat Kallayanapatharasit

School of Law, Mae Fah Luang University Circular Economy for Waste-free Thailand Research Center
333 Moo. 1 Tambon Thasud, Amphur Muang, Chiangrai Province, 57100

E-mail : ridthipat@mfu.ac.th

Received: February 28, 2021; Revised: April 9, 2021; Accepted: April 15, 2021

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้นำเสนอปัญหาการบังคับใช้กฎหมายบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชนในมุมมองของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการที่ทำให้กฎหมายไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาดังกล่าวประกอบไปด้วยปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชน ปัญหาความยุ่งยากในการกำหนดค่าธรรมเนียมจัดการขยะมูลฝอยชุมชน และปัญหาการกำหนดหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอยชุมชน โดยผู้เขียนเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา ได้แก่ ประการแรก ตรากฎหมายบริหารจัดการขยะขึ้นใหม่ให้เป็นฉบับเดียวกัน และยกเลิกบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดการขยะในกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกัน ประการที่สอง กำหนดให้มีองค์กรบริหาร

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของ “โครงการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะเพื่อปฏิรูประบบบริหารจัดการขยะและส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน” ที่ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

จัดการขยะระดับชาติทำหน้าที่กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ให้ความช่วยเหลือ คำแนะนำและกำกับดูแลการจัดการขยะชุมชนให้เป็นไปตามสุขลักษณะและมาตรฐานทางด้าน สิ่งแวดล้อม ประการที่สาม รัฐบาลควรให้ความช่วยเหลือหรือเงินงบประมาณอุดหนุนแก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ใช้ในการจัดการขยะเบื้องต้นได้ และประการสุดท้าย กำหนดให้ รัฐบาลต้องให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำจัดขยะโดยจัดสรร งบประมาณอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถก่อตั้งระบบการเก็บ ขน และกำจัดขยะมูลฝอยชุมชนได้ โดยเฉพาะในเรื่องการแก้ไขปัญหาสถานที่กำจัดขยะที่ไม่ถูกต้อง และก่อให้เกิดปัญหามลพิษโดยเร่งด่วน และกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่และมีความพร้อมทำหน้าที่รับกำจัดขยะมูลฝอยชุมชนในพื้นที่ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถกำจัดขยะได้เอง

คำสำคัญ: กฎหมายบริหารจัดการขยะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขยะมูลฝอยชุมชน

Abstract

This article presents the issue of community solid waste management law enforcement from the perspective of the operational staff that makes the law dysfunction. These problems include redundancies of municipal waste management laws, the difficulty of determining community solid waste management fees, and the problem of determining the duty of municipal solid waste disposal. The authors propose solutions to the problem, including: Firstly, enacting the unified form of waste management law and repealing duplicated provisions relating to waste management laws. Secondly, establishing the national waste management organization to create national policies, enact related regulations, help, advise and supervising of community waste management in accordance with hygiene and environmental standards. Thirdly, The government should provide assistance or subsidies budget to local administration organization for addressing the initial waste management. Finally, the government should help or provide a subsidy budget for the local administration organization in order to establish the collection, transfer,

transport and dispose. Moreover, the law should assign duty to the Provincial Administrative Organizations, a large and ready local government organization, to act as a municipal solid waste disposal agency in an area where the local administrative organization is unable to dispose of waste by itself.

Keywords: Waste Management Law, Local Administrative Organization, Municipal Solid Waste

1. ความนำ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นปัญหาใหญ่ที่สุดปัญหาหนึ่งในประเทศไทยคือปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน ใน พ.ศ. 2560 รัฐบาลในขณะนั้นได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้เร่งกำหนดนโยบายรวมไปถึงการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชนหลายฉบับ โดยกฎหมายแม่บทที่ใช้หลักมีด้วยกัน 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักที่เป็นรับผิดชอบบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชนตั้งแต่การเก็บ ขนและกำจัดขยะมูลฝอย โดยมีเป้าหมายเพื่อให้สังคมไทยเป็นสังคมปลอดขยะ (Zero Waste Society)

แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาข้อมูลที่น่าสนใจโดยกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในรายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2562 พบว่าในปี พ.ศ. 2562 ประเทศไทยมีขยะมูลฝอยประมาณ 28.7 ล้านตัน เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2560 ที่มีปริมาณขยะมูลฝอย 27.37 ล้านตันและปี พ.ศ. 2561 ที่มีปริมาณขยะมูลฝอย 27.93 ล้านตัน ในปริมาณขยะทั้งหมดนี้มีการคัดแยกขยะและนำกลับมาใช้ประโยชน์ในปี พ.ศ. 2562 จำนวน 12.52 ล้านตันซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2560 ที่มีปริมาณ 8.51 ล้านตัน และ ปริมาณ 9.76 ล้านตันในปี พ.ศ. 2561 แต่อย่างไรก็ดี ปริมาณขยะมูลฝอยชุมชนที่ได้รับการกำจัดอย่างถูกต้องนั้นมีปริมาณลดลงโดยปี พ.ศ. 2562 มีขยะมูลฝอยที่ถูกกำจัดอย่างถูกต้อง 9.81 ล้านตัน (คิดเป็นร้อยละ 60.44 ของปริมาณขยะที่เหลืออยู่หลังจากการคัดแยกและนำไปใช้ประโยชน์) ส่วนในปี พ.ศ. 2561 ปริมาณขยะมูลฝอยที่กำจัดถูกต้อง 10.85 ล้านตัน (คิดเป็นร้อยละ 59.71) และในปี พ.ศ. 2560 ที่มีปริมาณขยะมูลฝอยที่กำจัดถูกต้องจำนวน 11.69 ล้านตัน (คิดเป็นร้อยละ 62.45) ส่วนปริมาณขยะที่กำจัด

ไม่ถูกต้องในปี พ.ศ. 2562 ลดเหลือ 6.38 ล้านตันลดลงจากปี พ.ศ. 2561 ที่มีปริมาณ 7.32 ล้านตัน และปี พ.ศ. 2560 ที่มีปริมาณ 7.17 ล้านตัน²

ปริมาณขยะมูลฝอยชุมชน หน่วย: (ล้านตัน)	2560	2561	2562
ขยะมูลฝอยทั้งหมด	27.37	27.93	28.71
ขยะมูลฝอยที่มีการคัดแยกและนำกลับมาใช้ประโยชน์	8.51	9.76	12.52
ขยะมูลฝอยที่มีการกำจัดถูกต้อง	11.69	10.85	9.81
ขยะมูลฝอยที่มีการกำจัดไม่ถูกต้อง	7.17	7.32	6.38

ตาราง 1 แสดงข้อมูลปริมาณขยะมูลฝอยชุมชนตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2560 – 2562

ที่มา: ดัดแปลงข้อมูลจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2562, (กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ, 2563), 99-100.

จากสถิติดังกล่าวหากพิจารณาจากเป้าหมายตามแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ (พ.ศ. 2559 - 2564) ของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดให้ขยะมูลฝอยชุมชนจะต้องได้รับการจัดการอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการไม่น้อยกว่าร้อยละ 65 ในปี พ.ศ. 2562 และจะต้องจัดการอย่างถูกต้องร้อยละ 75 ภายในปี พ.ศ. 2564³ แต่จากสถิติปัจจุบัน ปีพ.ศ. 2562 ขยะมูลฝอยชุมชนที่มีการกำจัดถูกต้องยังมีปริมาณร้อยละ 60.44 ของปริมาณขยะมูลฝอยหลังจากการคัดแยกและนำกลับมาใช้ประโยชน์ ซึ่งแสดงว่าปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนยังคงมีความท้าทายที่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องปรับปรุงการดำเนินการต่อไป

² กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2562, (กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ, 2563), 99-100 ภายใต้ “สถานการณ์ขยะมูลฝอยชุมชน ของเสียอันตราย และสารอันตราย” สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2564, <https://www.pcd.go.th/publication/8013/>.

³ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรมควบคุมมลพิษ, แผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ (พ.ศ. 2559 – 2564), (กรุงเทพฯ: สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ, 2559), 21-22, สืบค้นวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2564, <https://www.pcd.go.th/publication/5061/>.

ผู้เขียนได้มีโอกาสทำงานวิจัย 2 ชิ้น ชิ้นแรกคือโครงการวิจัย “วิเคราะห์ประสิทธิผล เครื่องมือทางกฎหมายและเครื่องมือเชิงนโยบายในการคัดแยกขยะ...” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจาก มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงในปี พ.ศ. 2561 เพื่อทำการศึกษาเครื่องมือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้ในการส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทางก่อนส่งให้เจ้าหน้าที่นำไปกำจัด และจัดทำ ตัวแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการคัดแยกขยะมูลฝอยที่ต้นทาง และส่วนโครงการที่สอง คือ “โครงการศึกษาเพื่อจัดทำนโยบายสาธารณะปฏิรูประบบการจัดการขยะและส่งเสริมเศรษฐกิจ หมุนเวียน” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) ในปี พ.ศ. 2563 โดยผู้เขียนได้ร่วมเป็นหนึ่งในทีมงานวิจัยโดยรับผิดชอบในส่วนของการศึกษาการ จัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่งในจังหวัดเชียงรายและจังหวัดเชียงใหม่ โครงการวิจัยทั้งสองชิ้นทำให้ผู้เขียนได้มีโอกาสทบทวนวรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับการบริหาร จัดการขยะมูลฝอยชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้สัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ระดับปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายและจังหวัดเชียงใหม่ทั้งที่มี ขนาดเล็ก ขนาดกลางและขนาดใหญ่ รวมทั้งสิ้น 13 แห่ง รวมถึงสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิในด้านการ บริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชน

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลทบทวนวรรณกรรมเพื่อทำงานวิจัยดังกล่าวพบว่ามิจงานศึกษา เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก ซึ่งงานศึกษา เกือบทุกชิ้นจะชี้ให้เห็นปัญหาในการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากมายหลายประการ⁴ เช่น การขาดแคลนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การขาด แคลนบุคลากร การขาดองค์ความรู้ รวมไปถึงการขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน⁵ หรือการขาด ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เช่น การขาดการจัดทำแผนการจัดการขยะมูลฝอยทั้งในระยะ สั้นและระยะยาว ขาดการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการลดปริมาณขยะมูลฝอยที่ต้องเป็นภาระใน การกำจัด และขาดการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁶ นอกจากนี้

⁴ วิชัย โสสุวรรณจินดา, “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย,” *วารสารการจัดการ สิ่งแวดล้อม* 11, ฉ.2 (2558): 76-89.

⁵ ศุภกร ฮันตระกูล, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร การศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557), 143-151.

⁶ ภิศักดิ์ กัลยาณมิตร และวชิรวัชร งามละม่อน, “แนวทางการพัฒนาการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น,” *วารสารวิชาการแพรววาทสินธุ์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์* 5, ฉ.1 (2561): 172-193.

ยังมีปัญหาในเรื่องการขาดกฎหมายหรือกฎระเบียบที่สำคัญ เช่น กฎหมายว่าด้วยการเรียกคืนซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ขาดองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและจัดทำแผนปฏิบัติการจัดการขยะในภาพรวมระดับประเทศที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วม⁷

งานศึกษาส่วนใหญ่นี้จะศึกษาจากมุมมองของราชการส่วนกลาง กล่าวคือ ผู้ศึกษาจะใช้หลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ทางวิชาการหรือทางกฎหมายเป็นเกณฑ์ในการวัดการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทำได้ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็มักจะได้อธิบายในทำนองที่ว่าปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนนั้นเกิดจากความบกพร่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถบริหารจัดการขยะได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ดี จากการสัมภาษณ์กับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนพบว่าผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นนั้นมีมุมมองต่อปัญหาที่แตกต่างออกไปโดยมองว่าปัญหาการจัดการขยะนี้บางส่วนเกิดจากตัวบทกฎหมายเองอันส่งผลทำให้กฎหมายไม่สามารถถูกใช้เป็นเครื่องมือได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากพิจารณาปัญหาจากมุมมองดังกล่าวนี้อาจทำให้คำตอบของปัญหาเปลี่ยนแปลงไป

ในบทความชิ้นนี้จะได้นำเสนอปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในมุมมองของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวและข้อเสนอแนะบางประการที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายจะได้นำไปพิจารณาประกอบการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่อไป โดยในบทความชิ้นนี้จะกล่าวถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก ปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายบริหารจัดการขยะชุมชน ประการที่สอง ปัญหาความยุ่งยากในการกำหนดค่าธรรมเนียมการจัดการขยะมูลฝอย และ ประการที่สาม ปัญหาการกำหนดหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอย ส่วนในหัวข้อสุดท้าย ผู้เขียนจะได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่อไป

2. ปัญหาความซ้ำซ้อนกันของกฎหมายบริหารจัดการขยะชุมชน

กฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่และกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชนตั้งแต่การเก็บ ขนและกำจัดขยะมูลฝอยชุมชนปัจจุบันมี 2 ฉบับหลัก ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งทั้งสองฉบับมีเนื้อหา

⁷ ปิยชาติ ศิลปสุวรรณ, “ขยะมูลฝอยชุมชน ปัญหาใหญ่ที่ประเทศกำลังเผชิญ,” *จุลสาร 4*, ฉ.7 (2557): 1-21.

ในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยที่ซ้ำซ้อนกันเกือบทุกเรื่อง (ดูตาราง 2) เช่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการขยะชุมชน การมอบหมายให้หน่วยงานอื่นหรือเอกชนเข้าร่วมดำเนินการเก็บ ขนและกำจัดขยะมูลฝอย อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น กฎหมายสองฉบับนี้จะมีความแตกต่างในรายละเอียดบางเรื่องเท่านั้น เช่น ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยที่ไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้แก่ การมอบให้เอกชนดำเนินการหรือร่วมดำเนินการเก็บ ขนหรือกำจัดขยะมูลฝอย มิให้ถือว่าเป็นการร่วมทุนตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (มาตรา 34/1 วรรคสอง) หรือการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการเก็บ ขนหรือกำจัดขยะมูลฝอยในพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น มิให้ถือว่าเป็นการทำกิจการนอกเขตตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 34/1 วรรคสี่) เป็นต้น

ตาราง 2 – แสดงข้อมูลเนื้อหาที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

เนื้อหาของกฎหมาย	พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
กำหนดอำนาจหน้าที่ในการเก็บ ขนและกำจัดขยะมูลฝอยให้เป็นของราชการส่วนท้องถิ่น	มาตรา 34/1 วรรคหนึ่ง	มาตรา 18 วรรคหนึ่ง
ให้หน่วยงานอื่นหรือเอกชนเข้าร่วมดำเนินการเก็บ ขนหรือกำจัดขยะมูลฝอยกับราชการส่วนท้องถิ่นได้	มาตรา 34/1 วรรคสอง	มาตรา 18 วรรคสองและวรรคสาม
ห้ามบุคคลใดดำเนินธุรกิจรับเก็บ ขนหรือกำจัดมูลฝอยเว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น	มาตรา 34/2	มาตรา 19
ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น	มาตรา 34/3	มาตรา 20

ตาราง 2 – แสดงข้อมูลเนื้อหาที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

เนื้อหาของกฎหมาย	พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
ให้ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการเก็บ ขนหรือกำจัดมูลฝอยโดยออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น	มาตรา 34/1 วรรคห้า	มาตรา 20 (4)
ให้อำนาจของรัฐมนตรีที่รักษาการตามกฎหมายในการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขั้นสูงในการเก็บ ขนและกำจัดขยะมูลฝอย	มาตรา 34/1 วรรคห้า	มาตรา 20 (4)

ความซ้ำซ้อนกันของกฎหมายบริหารจัดการขยะนี้ยังพบความซ้ำซ้อนกันระหว่างกฎหมายแม่บทกับกฎหมายลูกบท เช่น เรื่องกรอบอัตราค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีกำหนดไว้ท้ายพระราชบัญญัติซึ่งกำหนดไว้อัตราหนึ่ง ส่วนพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ก็มีกำหนดอัตราดังกล่าวไว้ในกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต หนังสือรับรองการแจ้งและการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. 2559 ซึ่งอัตราค่าธรรมเนียมของกฎหมายทั้งสองฉบับมีความแตกต่างกันด้วย เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการรับทำการเก็บและขนสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ฉบับละ 10,000 บาท ส่วนในกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตฯ ของกระทรวงสาธารณสุข กำหนดไว้ฉบับละ 5,000 บาท เป็นต้น

ในส่วนกฎหมายลูกบทที่ออกตามความในกฎหมายแม่บททั้งสองฉบับก็มีเนื้อหาบางส่วนที่ซ้ำซ้อนกันในบางเรื่องเช่นกัน เช่น ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 34/1 วรรคสอง วรรคสามและวรรคเจ็ดแห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.

2535 ในข้อ 7 – 8 กำหนดให้ท้องถิ่นต้องจัดให้มีภาชนะรองรับมูลฝอยไว้ในที่สาธารณะและสถานสาธารณะให้เพียงพอและเหมาะสมกับประเภท ปริมาณและกิจกรรมในส่วนที่ตั้งกล่าว ส่วนข้อ 12 กำหนดวิธีการกำจัดมูลฝอยไว้ว่าให้ดำเนินการโดยการฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล การหมักทำปุ๋ยหรือก๊าซชีวภาพ การกำจัดด้วยพลังงานความร้อน การแปรสภาพเป็นเชื้อเพลิงหรือพลังงานหรือวิธีอื่นตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด หรือคณะกรรมการจังหวัดให้คำแนะนำ ส่วนกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่งและมาตรา 6 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ก็กำหนดเรื่องการจัดให้มีภาชนะรองรับมูลฝอยไว้ในที่สาธารณะเช่นเดียวกันในข้อ 12 ส่วนวิธีการกำจัดขยะมูลฝอยก็กำหนดไว้เช่นเดียวกันในข้อ 22 แต่อย่างไรก็ดี ในส่วนของกฎหมายลูกบทนี้จะมีเนื้อหาที่แตกต่างอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ ประกาศกระทรวงมหาดไทยจะเน้นไปที่การกำหนดหลักเกณฑ์การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐอื่น หรือเอกชนเข้าร่วมจัดการขยะมูลฝอยกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไปจะมีเนื้อหาหลักเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน

นอกจากนี้ ยังมีความซ้ำซ้อนในเรื่องความผิดทางอาญา เช่น การทิ้งขยะมูลฝอยในที่สาธารณะซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาทตามมาตรา 54 และในขณะเดียวกันก็เป็นความผิดตามข้อ 3 ของกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ซึ่งโทษของการฝ่าฝืนกฎกระทรวงดังกล่าว มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ว่าต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท และหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับมูลฝอยติดเชื้อหรือมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ความซ้ำซ้อนในเรื่องความผิดทางอาญายังมีปัญหาในเรื่องการบังคับตามกฎหมายกรณีมีผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมายด้วย เช่น กรณีการดำเนินการรับเก็บ ขนหรือกำจัดมูลฝอยโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด พ.ศ. 2535 เป็นความผิดตามมาตรา 58/1 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และในขณะเดียวกันก็เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 71 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แม้อัตราโทษจะเท่ากัน แต่กระบวนการขั้นตอนการปฏิบัติมีความแตกต่างกัน กรณีตามพระราชบัญญัติรักษาความ

สะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ในมาตรา 48 กำหนดให้ความผิดตามกฎหมายนี้สามารถเปรียบเทียบได้โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานสอบสวน แต่หากเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 85 กำหนดให้คณะกรรมการเปรียบเทียบที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเปรียบเทียบ

ยิ่งไปกว่านั้น นอกจากกฎหมายสองฉบับนี้แล้ว ยังมีกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยกรมควบคุมมลพิษ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติอีกด้วย ซึ่งบางฉบับมีเนื้อหาที่ซ้ำซ้อนกับกฎหมายลำดับรองที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เช่น ประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเหมาะสมของพื้นที่การออกแบบก่อสร้าง และการจัดการสถานที่ฝังกลบมูลฝอยอย่างถูกหลักสุขาภิบาล พ.ศ. 2560⁸ ซึ่งมีเนื้อหาเป็นเรื่องเดียวกับประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์การคัดเลือกสถานที่ตั้งสำหรับการฝังกลบมูลฝอยอย่างถูกหลักสุขาภิบาล พ.ศ. 2560 เป็นต้น

การซ้ำซ้อนกันของกฎหมายเช่นนี้แม้จะมีทางออกในทางทฤษฎีกฎหมาย เช่น กรณีกฎหมายสองฉบับมีเนื้อหาบัญญัติเรื่องเดียวกันหรือเหมือนกัน หากเป็นกฎหมายต่างลำดับศักดิ์กัน จะต้องใช้กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ที่เหนือกว่า เช่น หากพระราชบัญญัติขัดแย้งกับกฎกระทรวง จะต้องถือตามพระราชบัญญัติที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า แต่หากเป็นกฎหมายในลำดับเดียวกัน เช่น เป็นพระราชบัญญัติเหมือนกัน กรณีนี้จะต้องใช้หลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า หรือในกรณีที่เป็นความผิดกฎหมายอาญา การกระทำใดการกระทำหนึ่งเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 กำหนดให้ต้องใช้กฎหมายที่มีโทษหนักที่สุดลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด โดยหากเจ้าหน้าที่ดำเนินการลงโทษโดยใช้กฎหมายที่มีโทษเบากว่าจะถือว่าความผิดอาญานั้นยังไม่ระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁹

⁸ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ส่วนขยะมูลฝอยชุมชน กองจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ, *ประกาศกรมควบคุมมลพิษและประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอย*, (กรุงเทพฯ: ส่วนขยะมูลฝอยฯ, ม.ป.ป.), สืบค้นวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2564, http://www2.pcd.go.th/Info_serv/File/17-12-61-009.pdf.

⁹ ธานีศ เกตุพิทักษ์, *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1-2 (มาตรา 1-156) เล่ม 1*, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพฯ: พลสยามพรีนติ้ง, 2555), 591-592.

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการพบว่าปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายนี้สร้างความกังวลและไม่มั่นใจอย่างมากในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่แน่ใจว่าจะต้องใช้กฎหมายฉบับใดในการบังคับจึงจะถูกต้อง ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายในกรณีที่เหมือนกัน แต่ท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจใช้กฎหมายไม่เหมือนกันก็ได้ เจ้าหน้าที่บางแห่งเลือกใช้กระบวนการตามกฎหมายใดกฎหมายหนึ่ง แต่ในบางแห่งเจ้าหน้าที่เลือกใช้กฎหมายทั้งสองฉบับพร้อมกัน คือการอ้างกฎหมายทั้งสองฉบับ ส่วนบางแห่งเลือกที่จะไม่ใช้บังคับกฎหมายเลย แต่จะใช้วิธีการอื่น เช่น การตักเตือนผู้กระทำความผิดแทน เป็นต้น

และโดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ถูกควบคุมตรวจสอบทางกฎหมายอย่างเคร่งครัดเข้มงวดโดยองค์กรที่มีอำนาจกำกับดูแลหลากหลาย ตั้งแต่ กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือองค์กรอิสระ อันได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมไปถึงศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่จะเกิดความกังวลว่าหากบังคับใช้กฎหมายไม่ถูกฉบับไปแล้วอาจจะถูกฟ้องกลับโดยประชาชน หรืออาจจะต้องถูกสอบสวนหรือลงโทษอย่างใดอย่างหนึ่งแม้จะเป็นการกระทำโดยสุจริตก็ตาม

ปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายนี้ยังมีประเด็นปัญหาเกี่ยวเนื่องอีกประการหนึ่งนั่นคือ ปัญหาองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในระดับประเทศ การที่มีกฎหมายหลายฉบับย่อมทำให้มีองค์กรหลายองค์กรที่ทำหน้าที่รักษาการตามกฎหมาย ซึ่งแต่ละองค์กรก็จะมุ่งบริหารกฎหมายของตนเอง กรณีเช่นนี้จึงทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นเอกภาพในระบบการบริหารจัดการขยะของประเทศ การแก้ไขปัญหาของประเทศจึงขาดองค์กรที่ดูแลภาพรวมของประเทศ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจงที่จะเข้าไปให้คำแนะนำและช่วยเหลือต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการจัดการขยะโดยเฉพาะ

3. ปัญหาความยุ่งยากในการกำหนดค่าธรรมเนียมการจัดการขยะมูลฝอย

ปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยที่สำคัญประการหนึ่งที่จะปรากฏในงานศึกษาการบริหารจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแคลนงบประมาณหรือมีงบประมาณไม่เพียงพอที่จะใช้ในการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนอย่างมี

ประสิทธิภาพ ปัญหาประเด็นนี้ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเหตุผลเรื่องหนึ่งในการแก้ไขปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมขั้นสูงที่อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบุคคลอื่นที่ท้องถิ่นมอบหมายให้ดำเนินการจัดการขยะแทนจะเรียกเก็บจากประชาชน โดยกระทรวงสาธารณสุขได้ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการออกไปอนุญาต หนังสือรับรองการแจ้งและการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. 2559 โดยได้ระบุเหตุผลไว้ในหมายเหตุท้ายกฎกระทรวงว่า กฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมฉบับเก่าใช้มานานแล้ว และในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากจึงปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าว

เช่นเดียวกัน การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ในปี พ.ศ. 2560 ก็มีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขั้นสูงในการให้บริการเก็บ ขนหรือกำจัดขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น ซึ่งก็ได้รับข้อสังเกตจากหน่วยงานอื่นว่าอาจจะไม่สอดคล้องกับอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงของกระทรวงสาธารณสุข โดยกระทรวงมหาดไทยที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายได้ให้ความเห็นว่าค่าธรรมเนียมที่กำหนดโดยกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมของกระทรวงสาธารณสุขนั้นไม่สอดคล้องกับต้นทุนการจัดการมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทำให้แต่ละปีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับภาระค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ซึ่งจะส่งผลทำให้การแก้ปัญหาการจัดการมูลฝอยไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย จึงต้องกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใหม่ให้สอดคล้องกับต้นทุนการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่เกิดขึ้น¹⁰ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2560 จึงได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมแนบท้ายพระราชบัญญัติซึ่งเป็นอัตราที่มากกว่าที่กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด

นอกจากนี้ กฎหมายที่กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมจัดการขยะทั้งสองฉบับยังได้มีการแยกกันระหว่างค่าธรรมเนียมการเก็บและขนขยะมูลฝอย กับค่าธรรมเนียมในการกำจัดขยะมูลฝอยอีกด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นความคาดหวังของผู้ออกกฎหมายจากส่วนกลางที่ต้องการจะให้องค์กร

¹⁰ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0804.5/20214 ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่อง “ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่...) พ.ศ....” 27 พฤศจิกายน 2561, 3-4.

ปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บค่าธรรมเนียมทั้งการเก็บและขน และการกำจัดขยะมูลฝอยด้วยให้เพิ่มมากขึ้นเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอต่อการนำไปใช้บริหารจัดการขยะในพื้นที่ได้

แนวทางการเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอต่อการจัดการขยะมูลฝอยนี้สอดคล้องกับหลักการในทางวิชาการซึ่งก็คือ “หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle หรือ PPP)” ที่ผู้ก่อให้เกิดขยะมูลฝอยควรต้องรับผิดชอบจ่ายค่าบริการจัดการขยะมูลฝอยของตนเอง และสอดคล้องกับแนวทางการกำหนดค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะมูลฝอยที่มีหลักว่ายิ่งบุคคลก่อให้เกิดขยะมากเท่าใดก็ต้องจ่ายค่าบริการขยะมากเท่านั้นที่เรียกว่าหลัก PAYT; Pay-As-You-Throw¹¹

แต่อย่างไรก็ดี จากการเก็บข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าแทบจะไม่มีท้องถิ่นใดที่ปรับขึ้นค่าธรรมเนียมในการให้บริการเก็บ ขนหรือกำจัดขยะมูลฝอยเลย หรือเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการกำจัดขยะมูลฝอยแตกต่างหากจากค่าธรรมเนียมเก็บและขนขยะมูลฝอย ซึ่งปัญหานี้เป็นปัญหาที่พบได้ในหลายพื้นที่¹² การไม่ขึ้นค่าธรรมเนียมจัดการขยะมูลฝอยให้สอดคล้องกับต้นทุนการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกลงโดยทั่วไปว่าเป็นเหตุผลทางการเมืองที่นักการเมืองท้องถิ่นกลัวเสียคะแนนนิยมทางการเมืองจึงไม่ขึ้นค่าธรรมเนียมการจัดการขยะหรือกำหนดค่าธรรมเนียมในอัตราที่ต่ำเกินไป¹³ แต่จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นพบว่ายังมีเหตุผลประการอื่นอีกที่ทำให้ท้องถิ่นไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการขยะให้มากขึ้น ดังนี้

ประการแรก ในท้องถิ่นที่เป็นเขตเมืองที่มีปริมาณขยะมากจะมีต้นทุนในการเก็บ ขนและกำจัดขยะสูงมาก หากนำต้นทุนการจัดการขยะทั้งหมดตั้งแต่ค่าเก็บ ขนและค่ากำจัดขยะมูลฝอยมาเฉลี่ยเป็นค่าธรรมเนียมต่อคนเพื่อกำหนดค่าธรรมเนียมก็จะได้ค่าธรรมเนียมที่แพงมาก และเจ้าหน้าที่เห็นว่าประชาชนไม่น่าจะยินยอมจ่ายค่าธรรมเนียมที่สูงขนาดนั้น

ประการที่สอง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่สูงเกินไปจะเป็นการสร้าง ความขัดแย้งกับประชาชนโดยไม่จำเป็น ในท้องถิ่นบางแห่งเห็นว่า การแก้ไขปัญหาเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยนั้น

¹¹ ชมพร รักษาเกียรติศักดิ์, “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอย: ศึกษาเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐเกาหลี,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), 10-11.

¹² เดือนเด่น นาควิชัยราช, “การพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะมูลฝอยในชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลนาอ้อ จังหวัดเลย,” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* 47, ฉ.1 (2561): 149.

¹³ สุจิตรา วาสนาดำรงดี, “ความเข้าใจผิด “ค่ากำจัดขยะ” ถึงเวลาที่ประชาชนต้องจ่าย?”, MGRONLINE, 15 พฤษภาคม 2558, สืบค้นวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2564, <https://mgronline.com/greeninnovation/detail/9580000055311>.

จำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมืออย่างยิ่งจากประชาชน เช่น การรณรงค์การคัดแยกขยะมูลฝอย การทิ้งขยะมูลฝอยตามวัน เวลาและสถานที่ที่ท้องถิ่นกำหนด การขึ้นค่าธรรมเนียมขยะจะทำให้เกิดการโต้แย้งจากประชาชน และไม่ช่วยให้ประชาชนหันมาให้ความร่วมมือกับท้องถิ่นได้ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเลือกที่จะเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่ต่ำ หรือคงอัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าวไว้โดยไม่เปลี่ยนแปลง แม้ต้นทุนในการจัดการขยะมูลฝอยจะสูงขึ้นก็ตาม ในบางท้องถิ่นใช้วิธีการลดค่าธรรมเนียมการจัดการขยะที่เรียกเก็บจากประชาชนเพื่อแลกกับการกำหนดให้ประชาชนคัดแยกขยะก่อนส่งมอบให้ท้องถิ่นนำไปกำจัดซึ่งก็ได้ผลลัพธ์ที่น่าพอใจ

นอกจากนี้ ในทางกฎหมายยังมีปัญหาในเรื่องการบังคับตามกฎหมายกรณีที่ประชาชนไม่จ่ายค่าธรรมเนียมในการเก็บขยะซึ่งในกฎหมายแม่บททั้งสองฉบับก็ไม่ได้กำหนดมาตรการที่ชัดเจนที่ท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการกับประชาชนที่ไม่จ่ายค่าธรรมเนียมการจัดการขยะ เช่น การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการบังคับยึดทรัพย์เพื่อขายทอดตลาด หรือกำหนดค่าปรับทางปกครองจนกว่าประชาชนจะยินยอมชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าว เป็นต้น ดังนั้น หากท้องถิ่นต้องการจะบังคับเก็บเงินค่าธรรมเนียมขยะจริง ๆ ก็จะต้องใช้ช่องทางการฟ้องคดีแพ่งต่อผู้ไม่จ่ายค่าธรรมเนียมซึ่งยอมไม่คุ้มกับต้นทุนที่อาจจะต้องเสียไปเนื่องจากค่าธรรมเนียมขยะต่อคนนั้นมีมูลค่าไม่มากนัก แม้จะชนะคดีก็ไม่ได้ช่วยให้ท้องถิ่นได้รายได้ได้เพิ่มขึ้นมากแต่อย่างใด อีกทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงมีหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องเก็บขยะมูลฝอยนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ดำเนินการจัดเก็บขยะของประชาชนที่ไม่จ่ายค่าธรรมเนียมการจัดการขยะไม่ได้ โดยอาจเทียบเคียงกับกรณีตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ที่กำหนดว่าเมื่อมีการกระทำความผิดตามกฎหมายเกิดขึ้น หากพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจทราบตัวผู้กระทำความผิด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่นั้นทุกคนร่วมกันกำจัดหรือแก้ไขมิให้สิ่งที่ผิดกฎหมายปรากฏอยู่ในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะอีกต่อไป

ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการจัดการขยะที่สูงมาก อาจจะทำให้ประชาชนที่ไม่จ่ายค่าบริการมีจำนวนมากขึ้น และจะยิ่งส่งผลกระทบต่อรายได้จากค่าธรรมเนียมนี้ยิ่งขึ้นไปอีก และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงมีหน้าที่เก็บขยะมูลฝอยอยู่ดี อีกทั้งหากพิจารณาในกฎหมายก็ไม่ได้ระบุให้ชัดว่าบุคคลใดเป็นผู้มีหน้าที่จะต้องชำระค่าธรรมเนียม หรือการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนี้จะเรียกเก็บจากประชาชนรายบุคคล หรือเรียกเก็บ

จากบ้านหรือครัวเรือนหรือแหล่งกำเนิดขยะมูลฝอย ในประเด็นนี้เป็นปัญหาความไม่ชัดเจนในตัวบทกฎหมายอีกประการหนึ่ง

ในเรื่องการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนี้ เจ้าหน้าที่บางรายให้ข้อมูลว่าเคยถูกโต้แย้งจากประชาชนว่าในตัวบทกฎหมายไม่มีข้อความใดเลยที่กำหนดให้ประชาชนมีภาระหน้าที่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะมูลฝอย แต่ในกฎหมายมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องเก็บขยะมูลฝอยและนำไปกำจัด หรือโต้แย้งว่าประชาชนจ่ายค่าธรรมเนียมเป็นภาษีไปแล้ว ท้องถิ่นก็มีหน้าที่ต้องจัดเก็บขยะไปกำจัด จะมาเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มอีกไม่ได้ ซึ่งข้อโต้แย้งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมจัดการขยะนี้ยังต้องใช้เวลามากเพื่อให้ประชาชนเกิดความเข้าใจที่แท้จริงและให้ความร่วมมือกับท้องถิ่น

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ขึ้นค่าธรรมเนียมจัดการขยะให้มากขึ้นก็ทำให้ท้องถิ่นจึงไม่มีงบประมาณเพียงพอในการจัดการขยะอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณจึงเป็นเรื่องโดยทั่วไปมักจะถูกมองว่าเป็นความผิดของท้องถิ่นเองที่ไม่ยอมขึ้นค่าธรรมเนียม ทั้ง ๆ ที่จริงแล้วกฎหมายก็ให้อำนาจไว้แล้ว หนทางแก้ไขปัญหาก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไปทำความเข้าใจกับประชาชนและขึ้นค่าธรรมเนียมขยะให้ได้ แต่ในมุมมองของท้องถิ่นจะมองว่าเป็นเรื่องที่ทำไม่ได้ในความเป็นจริง

4. ปัญหาการกำหนดหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอย

ตามมาตรา 34/1 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่กำจัดขยะมูลฝอยในพื้นที่ของตนเอง และ มาตรา 18 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ก็กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอยในเขตพื้นที่ของตนเองเช่นกัน ซึ่งการกำจัดมูลฝอยดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามวิธีที่กฎหมายต่าง ๆ กำหนดไว้ด้วย เช่น ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560 กำหนดวิธีการกำจัดขยะมูลฝอยไว้ให้ได้ 5 วิธี ได้แก่ การฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล การหมักทำปุ๋ยหรือก๊าซชีวภาพ การกำจัดด้วยพลังงานความร้อน การแปรสภาพเป็นเชื้อเพลิงหรือพลังงาน หรือวิธีอื่นตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด หรือคณะกรรมการจังหวัดให้คำแนะนำ

ส่วนกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ข้อ 22 ได้กำหนดให้การกำจัดมูลฝอยทั่วไปจะต้องดำเนินการตามวิธีใดวิธีหนึ่ง อันได้แก่ การฝังกลบอย่างถูกสุขภิบาล การเผาในเตาเผา การหมักทำปุ๋ยและการหมักทำก๊าซชีวภาพ การกำจัดแบบผสมผสาน หรือวิธีอื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งการเลือกวิธีกำจัดวิธีใดตามข้อ 21 ของกฎกระทรวงฉบับนี้กำหนดว่าจะต้องดำเนินการศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ก่อนทำการก่อสร้างระบบกำจัดมูลฝอยทั่วไป

และในกฎกระทรวงฉบับนี้ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และสุขลักษณะสำหรับการกำจัดแต่ละวิธีไว้โดยเฉพาะ เช่น ในข้อ 23 กำหนดว่าการฝังกลบอย่างถูกสุขภิบาลจะต้องมีพื้นที่แนวกันชนโดยรอบภายในอาณาเขตของสถานที่ฝังกลบมูลฝอยทั่วไปเพื่อจัดเป็นพื้นที่สำหรับปลูกต้นไม้ ถนนและระบายน้ำใต้ดิน มีระบบป้องกันการปนเปื้อนของน้ำใต้ดินจากน้ำชะมูลฝอยโดยมีการบดอัดกันบ่อด้านล่างและด้านข้างให้แน่นและปูด้วยแผ่นวัสดุกันซึม มีระบบรวบรวมน้ำชะมูลฝอยจากกันบ่อเพื่อส่งไปยังระบบบำบัดน้ำเสียที่สามารถป้องกันการปนเปื้อนน้ำใต้ดิน และต้องมีระบบรวบรวมและระบายก๊าซออกจากหลุมฝังกลบ และมีระบบเผาทำลายก๊าซหรือมีระบบการนำก๊าซไปใช้ประโยชน์เป็นเชื้อเพลิงหรือใช้ประโยชน์อย่างอื่น

ส่วนการเผาในเตาเผาที่มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้เช่นกันในข้อ 24 จะต้องเผาที่อุณหภูมิไม่ต่ำกว่าแปดร้อยองศาเซลเซียส และมีระบบควบคุมคุณภาพอากาศที่ปล่อยออกจากปล่องเตาเผา มูลฝอยทั่วไปให้ได้มาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากเตาเผามูลฝอยตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการต้องมีพื้นที่สำหรับเก็บเถ้าหนักที่มีการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมีระบบการนำเถ้าหนักไปกำจัดเป็นประจำโดยใช้วิธีการฝังกลบอย่างถูกหลักสุขภิบาล (Sanitary Landfill) เป็นต้น

จากกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะใช้วิธีใดในการกำจัดขยะมูลฝอยก็จะมีต้นทุนในการกำจัดทั้งสิ้น การกำจัดโดยการฝังกลบอย่างถูกหลักสุขภิบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีที่ดินที่มีขนาดใหญ่พอสมควรสำหรับการฝังกลบ และสร้างระบบในการจัดการไม่ให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับการใช้เตาเผากำจัดขยะซึ่งมีต้นทุนเป็นค่าเตาเผาที่ตามกฎหมายแล้วจะต้องเป็นเตาเผาประเภทที่สามารถควบคุมการปล่อยควันพิษไม่ให้เกินกว่าเกณฑ์ที่ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศ

เสียจากเดาเดาผลลอยกำหนดด้วย นอกจากนี้ ยังมีต้นทุนค่าเชื้อเพลิงในการเผาและค่าใช้จ่ายในการกำจัดซีเมนต์ที่เกิดจากการเผาขยะอีกด้วย

การมีต้นทุนที่สูงและมีกรรมวิธีที่ซับซ้อน และต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคจึงทำให้เรื่องการจัดขยะมูลฝอยจึงเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดในเรื่องการบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยปัญหาสำคัญนอกจากปัญหาการขาดงบประมาณลงทุนสร้างระบบกำจัดขยะที่ถูกสุขลักษณะและได้มาตรฐานสิ่งแวดล้อมแล้วก็คือปัญหาการจัดหาพื้นที่ในการกำจัดขยะมูลฝอย¹⁴ ซึ่งท้องถิ่นต้องจัดหาที่ดินที่มีขนาดกว้างขวางเพียงพอที่จะสร้างระบบการกำจัดขยะที่ถูกต้องและต้องห่างไกลจากเขตชุมชนพอสมควรเพื่อไม่ให้เกิดการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่

จากการสัมภาษณ์เก็บข้อมูลพบว่าการกำจัดขยะเป็นเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหามากที่สุด โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ที่ขาดทั้งงบประมาณ บุคลากร และองค์ความรู้ ดังนั้น ในมุมมองของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการของท้องถิ่นขนาดเล็กจึงเห็นว่าการที่กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ทั้งในเรื่องการรับเก็บขยะมูลฝอยจากครัวเรือนและนำไปกำจัดนั้นจึงเป็นเรื่องที่เกินกำลังของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหลายแห่งจึงเลือกที่จะไม่เก็บขยะมูลฝอยจากครัวเรือนมากำจัด แต่จะใช้การณรงค์หรือแนะนำวิธีการกำจัดขยะที่ถูกต้องให้ครัวเรือนกำจัดเอง เช่น การคัดแยกขยะรีไซเคิลเพื่อนำไปขาย หรือการทำปุ๋ยหมักจากขยะอินทรีย์ เป็นต้น

ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พอจะมีงบประมาณ บางแห่งก็จะใช้วิธีการส่งไปกำจัดที่ศูนย์กำจัดขยะรวมซึ่งบางแห่งมีระยะทางค่อนข้างไกล ทำให้มีต้นทุนในการดำเนินการสูง¹⁵ ส่วนท้องถิ่นที่สามารถจัดหาสถานที่กำจัดขยะได้อยู่บ้าง เช่น ใช้พื้นที่ภายในสำนักงานตนเองเป็นสถานที่กำจัดขยะ หรือสามารถจัดหาพื้นที่อื่นได้ก็จะดำเนินการกำจัดขยะเองก็มักจะเลือกใช้วิธีที่ประหยัดที่สุดและสามารถกำจัดขยะได้รวดเร็วที่สุดเพื่อไม่ให้มีขยะตกค้าง เช่น การเทกอง การเผา หรือการฝังกลบ แต่วิธีดังกล่าวอาจจะไม่ใช่วิธีการที่ถูกต้องตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่มีข้อกำหนด

¹⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการ, *การจัดการขยะมูลฝอยในประเทศไทย*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562), 52.

¹⁵ ปนต มโนมัยวิบูลย์ และพรพรรณนิภา ดอกไม้งาม, *การทบทวนต้นทุนการจัดการขยะและการประเมินตลอดวัฏจักรชีวิตของระบบการจัดการขยะมูลฝอย: หลักการและการดัดแปลงมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย*, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ, 2561), 58-60.

ในการดำเนินการมากมาย ปัญหาการกำจัดขยะที่ไม่ถูกต้องเช่นนี้จึงเป็นปัญหาที่พบได้ในหลายพื้นที่เช่นเดียวกับปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ¹⁶

จากข้อมูลของกรมควบคุมมลพิษระบุว่าในปี พ.ศ. 2562 ประเทศไทยมีสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยชุมชนที่เปิดดำเนินการทั้งหมด 2,666 แห่ง แต่มีสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยชุมชนที่ดำเนินการถูกต้องเพียง 409 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 15.34 ของจำนวนสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยชุมชนทั้งหมด ส่วนที่ดำเนินการไม่ถูกต้องมีมากถึง 2,257 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 84.66 ของจำนวนสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยชุมชนทั้งหมด¹⁷

แม้ในกฎหมายจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมอบหมายให้หน่วยงานราชการอื่นดำเนินการแทนได้ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยก็มีนโยบายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมกลุ่มพื้นที่ในการจัดการมูลฝอย (Cluster) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เรียกว่า “นโยบายคลัสเตอร์” โดยเริ่มแรก กระทรวงมหาดไทยกำหนดกลุ่มไว้ตามบัญชีการรวมกลุ่มจำนวนทั้งหมด 324 กลุ่มทั่วประเทศ¹⁸ ในจังหวัดเชียงรายปัจจุบันมีการกำหนดคลัสเตอร์ไว้จำนวน 3 กลุ่ม ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทุกแห่งเห็นด้วยกับนโยบายนี้เนื่องจากจะช่วยลดปัญหาความยุ่งยากทั้งหลายทั้งปวงในการกำจัดขยะมูลฝอยไปได้ แต่อย่างไรก็ดี จนถึงปัจจุบัน ในจังหวัดเชียงรายยังไม่มีกลุ่มพื้นที่ใดที่สามารถจัดตั้งคลัสเตอร์กำจัดขยะได้เป็นผลสำเร็จ¹⁹ และในระดับประเทศส่วนใหญ่ก็จะล้มเหลวมากกว่าประสบความสำเร็จ

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นพบว่าปัญหาหลักก็คือปัญหาการจัดหาสถานที่กำจัดขยะและปัญหาการคัดค้านจากประชาชนในพื้นที่ จึงทำให้ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดรับเป็นพื้นที่ดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอย เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในบางพื้นที่เล่าว่าเพียงแค่มีรถขนขยะที่

¹⁶ เดือนเด่น นาควิไลราช, การพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะมูลฝอยในชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลนาอ้อ จังหวัดเลย, 149.

¹⁷ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2562, 101-102.

¹⁸ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0810.5/ว 0263 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด เรื่อง “แนวทางการรวมกลุ่มพื้นที่ในการจัดการมูลฝอย (Cluster) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” 16 มกราคม 2561.

¹⁹ แต่มีการรวมกลุ่มกำจัดขยะมูลฝอยชุมชนที่เป็นรูปแบบเดียวกัน แต่ไม่ใช่เป็นคลัสเตอร์ของกระทรวงมหาดไทย คือ ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยแบบครบวงจร เทศบาลตำบลแม่สาย อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ซึ่งรับผิดชอบโดยเทศบาลตำบลแม่สายโดยรับขยะมูลฝอยชุมชนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอแม่สายมากำจัดโดยวิธีการฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล โปรดดูรายละเอียด <http://waste.onep.go.th/projectdetail.php?id=319>

ติดป้ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแล่นเข้ามาในพื้นที่ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นก็จะได้รับโทรศัพท์ร้องเรียนจากประชาชนแล้ว ดังนั้น จึงเป็นเรื่องยากที่จะมีท้องถิ่นได้รับเป็นพื้นที่รับกำจัดขยะมูลฝอย ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะที่ประเทศไทยเท่านั้น ในยุโรปช่วงทศวรรษที่ 1980 ก็เคยเกิดขึ้นโดยเรียกว่าภาวะ NIMBY (Not In My Back Yard) ซึ่งหมายถึงการที่ประชาชนในพื้นที่คัดค้านการที่จะมีสถานที่กำจัดขยะมาตั้งในพื้นที่ของตนเอง²⁰ นอกจากนี้ ในเรื่องการกำจัดขยะมูลฝอยนี้ยังพบว่า มีขยะมูลฝอยชุมชนอีกหลายประเภทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังยอมรับว่ายังไม่สามารถกำจัดได้อย่างถูกต้อง เช่น ขยะอิเล็กทรอนิกส์ ขยะก่อสร้าง เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าขนาดเล็กหรือใหญ่มีหน้าที่กำจัดขยะมูลฝอยชุมชนเอง โดยที่รัฐบาลไม่ได้ให้ความช่วยเหลือใด ๆ จึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ดังนั้น รัฐบาลจึงควรจะต้องดำเนินการช่วยเหลือท้องถิ่นอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การจัดหาพื้นที่ที่ตั้งสถานีกำจัดขยะมูลฝอย หรือการสนับสนุนงบประมาณลงทุนในการสร้างสถานีกำจัดมูลฝอย เป็นต้น

5. ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหา

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ในทางปฏิบัตินี้ หลายเรื่องสามารถแก้ไขได้ โดยการปรับปรุงระบบบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นภายใต้การให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลในส่วนกลาง หรือนำเทคนิคทางกฎหมายอื่น ๆ มาใช้ร่วมด้วย เช่น การจัดตั้งสหการ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี หลายเรื่องจำเป็นจะต้องการแก้ไขเพิ่มเติมตัวบทกฎหมายทั้งในระดับกฎหมายแม่บทและกฎหมายลูกบทเพื่อให้การดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปได้อย่างราบรื่น โดยผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

ประการแรก การตรากฎหมายแม่บทว่าด้วยการบริหารจัดการขยะให้เป็นเอกภาพ รวมเป็นฉบับเดียวกัน ไม่กระจัดกระจายรวมถึงไม่ซ้ำซ้อนหรือทับซ้อนกับกฎหมายอื่น โดยจะต้องยกเลิกเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยในกฎหมายทั้งสองฉบับหรือกฎหมายอื่น ๆ ทั้งหมด

²⁰ OECD, *Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management*, (Paris: OECD Publishing, 2016), <https://doi.org/10.1787/9789264256385-en>, อ้างถึงใน สุจิตตรา วาสนาดำรงดี, “หลักการความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility)” เครื่องมือในการจัดการขยะและส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน,” *วารสารสิ่งแวดล้อม* 24, (ฉ. 2), 2563: 2-3.

แต่หากไม่สามารถทำได้ อย่างน้อยที่สุดควรให้กฎหมายทั้งสองฉบับมีเนื้อหาที่แตกต่าง กัน ไม่ทับซ้อนกัน โดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535 อาจจะทำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน การมอบหมายให้หน่วยงานอื่นหรือเอกชนดำเนินการ จัดการขยะแทน การมอบหมายให้เอกชนจัดการขยะมูลฝอยแทน การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่ จะเรียกเก็บจากประชาชน และการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ในส่วนของหลักเกณฑ์หรือวิธีการทาง เทคนิคในการเก็บ ขนหรือกำจัดขยะให้กำหนดไว้เพียงว่าให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยองค์ประกอบของกระทรวงมหาดไทยจะทำ หน้าที่ในการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานอื่นเท่านั้น

ส่วนพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ควรกำหนดเฉพาะหลักเกณฑ์ในทาง เทคนิคของการเก็บ ขนหรือกำจัดขยะ เช่น มาตรฐานภาชนะบรรจุขยะมูลฝอย มาตรฐานสถานที่ พักถ่ายขยะ หลักเกณฑ์วิธีการกำจัดขยะให้เป็นไปตามสุขลักษณะและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดเพียงว่าองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่หรือได้รับมอบหมายให้เก็บ ขนหรือกำจัดขยะชุมชน จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายฉบับนี้กำหนด โดยองค์ประกอบของกระทรวงสาธารณสุขให้ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานในการกำจัดขยะมูลฝอย

ประการที่สอง การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชนใหม่ โดยการจัดการ ขยะมูลฝอยชุมชนยังคงเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดิม เนื่องจากเป็นหน่วยงาน ที่ใกล้ชิดประชาชน ใกล้ชิดชุมชนที่สุดแล้ว แต่ในระดับประเทศจะต้องมีองค์กรระดับชาติที่ทำ หน้าที่บริหารการจัดการขยะให้เป็นเอกภาพทั่วประเทศ โดยองค์กรดังกล่าวควรจะอยู่ในสังกัดของ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะกำหนดให้กรมควบคุมมลพิษทำหน้าที่นี้ก็ได้ หรืออาจจะจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ก็ได้ โดยองค์กรบริหารจัดการขยะระดับชาติจะต้องทำหน้าที่ เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะทุกประเภทอย่างครบวงจร ตั้งแต่การวางแผน กำหนดนโยบายการ จัดการขยะ ออกกฎหมายมาตรฐานสิ่งแวดล้อมในการจัดการขยะ ให้คำแนะนำและช่วยเหลือ ทั้งในด้านองค์ความรู้ งบประมาณและทรัพยากรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะ รวมไปถึงการเข้าไปให้บริการจัดการขยะเองในบางพื้นที่ที่มีปัญหาในการจัดการขยะอย่างมาก

ประการที่สาม ในเรื่องงบประมาณการจัดการขยะมูลฝอยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมได้เพียงพอต่อการบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชนนั้น รัฐบาลควร

ให้ความช่วยเหลือหรือเงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถนำไปแก้ไข ปัญหาการจัดการขยะในเบื้องต้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการกำจัดขยะมูลฝอย

ในการสนับสนุนงบประมาณ รัฐบาลอาจจะคำนวณต้นทุนการจัดการขยะรวมเป็นรายหัว เพื่อกำหนดว่าท้องถิ่นใดจะต้องใช้งบประมาณเท่าใดในการจัดการขยะให้ถูกต้อง และให้ท้องถิ่น จัดการเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการขยะจากประชาชน ส่วนที่ยังไม่ครบจากจำนวนงบประมาณที่ รัฐบาลคำนวณไว้ ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเข้าไปเสริมจนครบจำนวน หรือรัฐบาลอาจจะเรียก เก็บค่าธรรมเนียมขยะแทนท้องถิ่นเพื่อตัดปัญหาการโต้แย้งของประชาชนก็ได้ โดยคิดรวมไปกับ ภาษีโรงเรือน และนำไปจัดสรรให้กับท้องถิ่นตามงบประมาณที่คำนวณไว้ โดยหากเก็บภาษีดังกล่าว ไม่ครบ ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเพิ่มให้ท้องถิ่นจนครบตามจำนวน

แต่อย่างไรก็ดี การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนนั้น ไม่ควร จะ กำหนดให้เป็นการอุดหนุนตลอดไป เนื่องจากเป็นการไม่ถูกหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และทำให้ไม่ เกิดการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการขยะที่มีความยั่งยืนและมีประสิทธิภาพที่แท้จริง ดังนั้น การ ให้งบประมาณอุดหนุนนี้ควรจะมีการจำกัดเวลา โดยให้มีจำนวนลดลงในทุก ๆ ช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีช่วงเวลาในการวางแผนในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ทำความ เข้าใจกับประชาชน หรือจัดหารายได้จากการจัดการขยะประการอื่นมาเพิ่มเพื่อให้มีงบประมาณ เพียงพอในการจัดการขยะด้วยตนเองอย่างยั่งยืน

ประการสุดท้าย การกำจัดขยะมูลฝอย กฎหมายจะต้องกำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่ให้ความ ช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การจัดหาที่ดินหรือสถานที่สำหรับ กำจัดขยะ หรือจัดงบประมาณช่วยเหลือเพื่อจัดตั้งสถานที่กำจัดขยะที่ถูกต้องให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณลงทุนให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่สามารถสร้างระบบการให้บริการเก็บ ขนหรือกำจัดขยะมูลฝอยให้แก่ ประชาชนในพื้นที่ของตนเองได้ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถริเริ่มการเก็บและขนขยะมูลฝอยชุมชนได้ อย่างถูกต้อง และควรจะมีการจัดสรรงบประมาณในการแก้ไขปัญหาสถานที่กำจัดขยะที่ไม่ถูกต้อง นั้นโดยเร่งด่วน

ในการนี้กฎหมายอาจจะกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่และมีความพร้อมมากกว่ามีหน้าที่เข้าไปดำเนินการ จัดการขยะมูลฝอยในเขตพื้นที่ที่ท้องถิ่นที่ยังไม่สามารถดำเนินการกำจัดขยะเองได้ โดยองค์การ

บริหารส่วนจังหวัดอาจก่อตั้งสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นส่งขยะมูลฝอยมากำจัดโดยเสียค่าบริการกำจัดขยะให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดก็ได้

6. บทสรุปและบทส่งท้าย

กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชนมีปัญหาที่สำคัญสามประการ ได้แก่ ปัญหาความซ้ำซ้อนกันของกฎหมายบริหารจัดการขยะชุมชน ปัญหาความยุ่งยากในการกำหนดค่าธรรมเนียมการจัดการขยะมูลฝอยและปัญหาการกำหนดหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอย ซึ่งได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาสี่แนวทาง ได้แก่ การตรากฎหมายแม่บทว่าด้วยการบริหารจัดการขยะให้เป็นเอกภาพและไม่ซ้ำซ้อนกัน การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชนใหม่ และการให้รัฐบาลให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดระบบการบริหารจัดการขยะให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อม

แต่อย่างไรก็ดี ปัญหาขยะมูลฝอยชุมชนเป็นวิกฤตใหญ่ของประเทศไทยโดยยังมีอีกหลายเรื่องที่เป็นบทความชิ้นนี้ยังไม่ได้กล่าวถึง เช่น ปัญหาการที่ประชาชนยังไม่มีวัฒนธรรมในเรื่องการคัดแยกขยะมูลฝอย ปัญหาขยะพลาสติก ปัญหาการกำจัดซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ไม่สามารถแก้ไขได้โดยเพียงแค่การแก้ไขกฎหมาย และไม่สามารถผลักภาระทั้งหมดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้โดยลำพัง รัฐบาลหรือราชการส่วนกลางจำเป็นต้องมีการดำเนินการมากขึ้นเพื่อให้ประเทศเป็นสังคมปลอดขยะ (Zero Waste Society) อย่างแท้จริง

References

- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรมควบคุมมลพิษ. รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2562. กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2563. 99-100. สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2564, <https://www.pcd.go.th/publication/8013/>.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรมควบคุมมลพิษ. แผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ (พ.ศ. 2559 – 2564). กรุงเทพฯ: สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ, 2559. 21-22. สืบค้นวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2564. <https://www.pcd.go.th/publication/5061/>.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ส่วนขยะมูลฝอยชุมชน กองจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ, ประกาศกรมควบคุมมลพิษและประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอย, (กรุงเทพฯ: ส่วนขยะมูลฝอยฯ, ม.ป.ป.), สืบค้นวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2564, http://www2.pcd.go.th/Info_serv/File/17-12-61-009.pdf.
- กระทรวงมหาดไทย. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0804.5/20214 ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่อง “ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่...) พ.ศ.....” 27 พฤศจิกายน 2561.
- กระทรวงมหาดไทย. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0810.5/ว 0263 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด เรื่อง “แนวทางการรวมกลุ่มพื้นที่ในการจัดการมูลฝอย (Cluster) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” 16 มกราคม 2561.
- ชมพร รักษาเกียรติศักดิ์. “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอย: ศึกษาเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐเกาหลี.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560, 10-11.
- เดือนเด่น นาคสีหราช. “การพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะมูลฝอยในชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลนาอ้อ จังหวัดเลย.” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* 47, ฉ.1 (2561): 149.

- ธานีศ เกศพิทักษ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1-2 (มาตรา 1-156) (เล่ม 1). พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: พลสยามพริ้นติ้ง, 2555. 591-592.
- ปเนต มโนมัยวิบูลย์ และพรรณนิภา ดอกไม้งาม. การทบทวนต้นทุนการจัดการขยะและการประเมินตลอดวัฏจักรชีวิตของระบบการจัดการขยะมูลฝอย: หลักการและการดัดแปลงมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ, 2561, 58-60.
- ปิยชาติ ศิลปสุวรรณ. “ขยะมูลฝอยชุมชน ปัญหาใหญ่ที่ประเทศกำลังเผชิญ,” *จุลสาร* 4. ฉ.7 (2557): 1-21.
- ภิกค์ศักดิ์ กัลยาณมิตร และวชิรวัชร งามละม่อน. “แนวทางการพัฒนาการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” *วารสารวิชาการแพรวกาฬสินธุ์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์* 5, ฉ.1 (2561): 172-193.
- วิชัย โสสุวรรณจินดา. “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย.” *วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม* 11, ฉ.2 (2558): 76-89.
- ศุภกร ฮันตระกูล. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์, มหาวิทยาลัยธุรกิจ บัณฑิตย์, 2557). 143-151.
- สุจิตรา วาสนาดำรงดี “ความเข้าใจผิด “ค่ากำจัดขยะ” ถึงเวลาที่ประชาชนต้องจ่าย?.” MGRONLINE, 15 พฤษภาคม 2558. สืบค้นวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2564, <https://mgronline.com/greeninnovation/detail/9580000055311>.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สำนักงานวิชาการ. *การจัดการขยะมูลฝอยในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562, 52.
- OECD. Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management. Paris: OECD Publishing, 2016. <https://doi.org/10.1787/9789264256385-en> อ้างถึงใน สุจิตรา วาสนาดำรงดี. “หลักการความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility)” เครื่องมือในการจัดการขยะและส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน.” *วารสารสิ่งแวดล้อม* 24. ฉ.2 (2563): 2-3.