

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย ของประเทศไทย และแนวทางการแก้ไข

การจัดการขยะมูลฝอยเป็นการจัดทำบริการสาธารณะประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้กับประชาชน โดยลักษณะที่สำคัญของบริการสาธารณะคือ รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน และต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน กล่าวคือ เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจของรัฐ แต่เนื่องจากปัจจุบันภารกิจของรัฐมีมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูง ใช้เงินลงทุนหรือบุคลากรจำนวนมาก ซึ่งหน่วยงานของรัฐบางแห่งยังไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการ อีกทั้งการจัดการขยะมูลฝอยเป็นเรื่องที่มีรายละเอียดและขั้นตอนการดำเนินการบางขั้นตอนจำเป็นต้องอาศัยวิชาการและเทคโนโลยีขั้นสูงในการจัดการเพื่อเป็นการรักษาภาวะแวดล้อมและสิ่งแวดล้อมไปด้วยในตัว ดังนั้น จึงเกิดการมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐให้บุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อรัฐมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้เอกชนทำแล้ว บทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดทำหรือผู้อำนวยการก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุม โดยรัฐจะเข้าไปควบคุมมาตรฐานของบริการสาธารณะ ควบคุมความปลอดภัย รวมทั้งควบคุมอัตราค่าบริการ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด

การจัดการขยะมูลฝอยนั้นก็มีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ เช่น พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้การจัดการขยะมูลฝอยเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ตั้งแต่ การเก็บรวบรวม การขนส่ง ไปจนถึงการกำจัด และกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทก็ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอยไว้โดยเฉพาะด้วย และเนื่องจากการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลประกอบด้วยขั้นตอนและรายละเอียดจำนวนมาก กฎหมายจึงมีการอนุญาตให้แต่ละท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดท้องถิ่นของตนเองเพื่อจัดการเรื่องดังกล่าวในรายละเอียดอีกด้วย นอกจากกฎหมายที่กล่าวมาแล้วยังมี

กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีก เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย รวมทั้งกฎหมายสำหรับการจัดการขยะอันตรายและขยะติดเชื้ออื่นอีกหลายฉบับ และหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายก็มีหลายหน่วยงานซึ่งก็มีได้อยู่ในสังกัดเดียวกัน ทำให้วิธีดำเนินงานหรือแนวทางปฏิบัติแตกต่างกัน เป็นผลให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมาย และแม้การจัดการขยะมูลฝอยในปัจจุบันจะได้นำหลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” มาปรับใช้บ้างแล้วก็ตาม แต่ก็พบว่า การดำเนินการยังมีข้อจำกัดอีกมาก เช่น ปัญหาจากความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น รวมถึงการกำจัดขยะมูลฝอยก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกำจัดมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความขัดแย้งในการสร้างสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย ซึ่งหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะละเลยถึงสิทธิของประชาชนทั้งสิทธิที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ ข้อมูล ข้อเท็จจริงอันอาจจะเป็นผลกระทบต่อตนเองและชุมชน สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในระดับการเสนอแนะหรือการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ และที่สำคัญคือสิทธิในระดับการมีส่วนร่วมในอำนาจตัดสินใจโครงการ ทำให้ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นข้อจำกัดในการจัดการขยะมูลฝอยให้ เป็นไปตามแผนการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ดังนั้น ในบทนี้จะได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยและแนวทางการแก้ไขปัญหานั้น

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายกลางในการจัดการขยะมูลฝอยและแนวทางการแก้ไข

4.1.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายกลางในการจัดการขยะมูลฝอย

กฎหมายถือเป็นเครื่องมือหลักในการจัดทำภารกิจของรัฐ เนื่องจากการจัดทำภารกิจของรัฐนั้น จะกระทำได้ดีต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ไว้ ไม่ว่าจะเป็นการบัญญัติกฎหมาย การกำหนดอำนาจหน้าที่ การบริหารจัดการ การแต่งตั้งคณะกรรมการ การจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนการยุบ เลิกหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ จะกระทำได้ดีต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ในการจัดทำและดำเนินการไว้ทั้งสิ้น การจัดการขยะมูลฝอยถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐอย่างหนึ่ง จึงต้องมีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานที่มีหน้าที่และกำหนดภารกิจไว้ เช่นเดียวกัน

การจัดการขยะมูลฝอยถือว่าเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องดำเนินการเพื่อดูแลสุขภาพความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และเพื่อให้ประชาชนได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยที่ดี การจัดการขยะมูลฝอยมีการดำเนินการหลายขั้นตอน ตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การจัดเก็บขยะ การคัดแยกขยะ การขนส่งขยะ การกำจัดขยะ และการติดตามตรวจสอบ ซึ่งมาตรการในการดำเนินการที่ต้นนั้นจะต้องมีการดำเนินการให้ครอบคลุมทุกขั้นตอน จากการศึกษา

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทยพบว่า ในเรื่องการจัดการมีกฎหมายที่แยกกันเป็น 2 ส่วน คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ และกฎหมายเกี่ยวกับการห้ามทิ้งขยะในที่สาธารณะสำหรับประชาชนทั่วไป โดยกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดการขยะมูลฝอยมีหลายฉบับ และกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้แตกต่างกัน อีกทั้ง หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายก็มิได้อยู่ในสังกัดเดียวกัน ทำให้วิธีดำเนินงานหรือแนวทางปฏิบัติแตกต่างกัน เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนด้านภารกิจเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่น และความไม่สอดคล้องกันของกฎหมายซึ่งให้อำนาจไว้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แล้ว ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมและจัดการขยะมูลฝอยทั้งระบบ และเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งสามารถออกข้อกำหนดในเรื่องระเบียบ กฎเกณฑ์ มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติได้ ก็ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน วิธีการทางเทคนิค รวมทั้งกลไกการตรวจสอบการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่นว่าควรจะต้องดำเนินการอย่างไร เป็นผลให้วิธีการจัดการขยะมูลฝอยในปัจจุบันยังไม่มีทิศทางและเป็นไปในลักษณะของแต่ละท้องถิ่นดำเนินการเพียงกำจัดขยะมูลฝอยในท้องถิ่นของตนเองหมดไป โดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้การจัดการขยะมูลฝอยเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากการอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองโดยกำหนดให้มีหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย¹²⁹ ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งรวมถึงหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม¹³⁰ และกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง¹³¹ ซึ่งหมายถึงหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย และสิ่งปฏิกูลรวมด้วย

¹²⁹ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

¹³⁰ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

¹³¹ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทก็ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอยไว้โดยเฉพาะ ได้แก่

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เดิมมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2489 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ตลอดจนการรักษาถนน ทางเดินและที่สาธารณะ แต่เมื่อกฎหมายนี้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งมีได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลไว้โดยตรง แต่มาตรา 45¹³² ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจเข้าไปจัดการขยะมูลฝอยก็ได้หากว่ามีกฎกระทรวงกำหนดไว้ แต่จะต้องเป็นเรื่องที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นควรจะต้องทำร่วมกันตามมาตรา 45 (8) เช่น การรักษาความสะอาด เป็นต้น

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจะจัดการขยะมูลฝอยในเขตของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นภายในจังหวัดตนเองหรือในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นก็ได้ หากว่า

¹³² มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

“องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไปนี้

- (1) ตราข้อบัญญัติ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบ

ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

- (3) สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะ

ภายในเขตสภาพตำบล

- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(9) จัดทำกิจกรรมอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้องนั้น ทั้งนี้ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง¹³³

เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตเทศบาล รวมทั้งจะต้องคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย ด้วย ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลนครก็มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล และอาจดำเนินการใด ๆ ในเขตของตนเพื่อปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่นได้อีกด้วย ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งจะต้องคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายด้วย ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

กรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยไว้โดยตรง แต่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้ ได้แก่ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ และการพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

เมืองพัทยา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดให้เมืองพัทยามีหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย

นอกจากกฎหมายที่ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอยแล้ว พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ ในการจัดการขยะมูลฝอยนั้นราชการส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการเองทั้งหมดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นการเก็บรวบรวม การขนส่ง หรือการกำจัดมูลฝอย ส่วนวิธีการเก็บรวบรวม การขนหรือการกำจัด ขึ้นอยู่กับราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ว่าจะเห็นสมควรดำเนินการอย่างไร หากราชการส่วนท้องถิ่นไม่ประสงค์

¹³³ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 46 “องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดใน กฎกระทรวง”

จะจัดการมูลฝอยด้วยตนเอง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการภายใต้ข้อตกลงร่วมกันก็ได้ แต่ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวม รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงโดยคำแนะนำของคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการร่วมกันได้ หรืออาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการแทนภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น หรืออาจอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยก็ได้¹³⁴

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลประกอบด้วยขั้นตอนและรายละเอียดจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย กฎหมายจึงอนุญาตให้แต่ละท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดท้องถิ่นของตนเอง ในเรื่องต่อไปนี้

1) กำหนดเขตห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยนอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้

2) กำหนดให้ประชาชนที่มีบ้านเรือนต้องมีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชน

3) กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น ๆ

4) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลอื่นที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้ดำเนินการแทน ในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ การจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

5) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาต ปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการขั้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตจะพึงเรียกเก็บได้

6) กำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ¹³⁵

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้จะเห็นได้ว่า ทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹³⁴ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

¹³⁵ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พ.ศ. 2542 และกฎหมายซึ่งให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยไว้เช่นเดียวกัน โดยกำหนดเพียงอำนาจหน้าที่อย่างกว้าง กล่าวโดยรวมคือ ให้อำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอย ส่วนพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นผู้ดำเนินการการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ภายในท้องถิ่นของตนเอง ส่วนวิธีการเก็บรวบรวม การขน หรือการกำจัด ขึ้นอยู่กับราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ว่าจะเห็นสมควรดำเนินการอย่างไร โดยให้แต่ละท้องถิ่นออกข้อกำหนดเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการเองตามสภาพและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการ โดยอยู่ในความควบคุมดูแลของตน เช่น เทศบาลอาจจ้างให้บริษัทเอกชนทำการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยจากบ้านเรือนต่าง ๆ แล้วขนส่งไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอยของเทศบาล เป็นต้น ซึ่งกรณีนี้เทศบาลต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยของบริษัทเอกชนนั้น และหากมีความเสียหายใด ๆ เกิดจากการเก็บขนขยะมูลฝอยนั้น เทศบาลต้องรับผิดชอบเหมือนเช่นเทศบาลดำเนินการเก็บรวบรวมและขนส่งขยะมูลฝอยเอง หรือราชการส่วนท้องถิ่นอาจอนุญาตให้บุคคลใดดำเนินการจัดการขยะมูลฝอย กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับการอนุญาตมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการเก็บรวบรวม ขนส่ง และกำจัดขยะมูลฝอย กรณีนี้คล้ายกับการให้สัมปทานแก่เอกชนในการทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ก็มิได้หมายความว่าเมื่อมีการอนุญาตให้เอกชนดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยแล้วจะเป็นการปลดเปลื้องหน้าที่ดังกล่าวของราชการส่วนท้องถิ่น เพราะพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18 กล่าวไว้โดยชัดเจนว่าราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ฉะนั้น เพียงแต่ความรับผิดชอบของราชการส่วนท้องถิ่นต่อความเสียหายอันเกิดแก่บุคคลที่สามจากการดำเนินงานในลักษณะการมอบหมายกับลักษณะการอนุญาตนั้นมีความแตกต่างกัน

ความซ้ำซ้อนอีกกรณีหนึ่งคือ การที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 บัญญัติบทนิยามคำว่า “มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ซากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาดที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน เนื่องจากคำนิยามเดิมไม่ครอบคลุมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน แต่บทนิยามนี้ก็ยังคงเว้นวัสดุที่ไม่ใช่แล้วที่เป็นพิษหรืออันตรายจากโรงงาน เพราะมีกฎหมายโรงงานควบคุมดูแลอยู่แล้ว ในประเด็นนี้จึงเป็นผลให้การกำหนดอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 18 วรรคท้าย กำหนดยกเว้นเกี่ยวกับการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยมิให้ใช้บังคับกับ

การจัดการของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน แต่ให้ผู้ดำเนินกิจการโรงงานที่มีของเสียอันตรายและผู้ดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขนหรือกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าวแจ้งการดำเนินกิจการเป็นหนังสือต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น มาตรการที่กำหนดเช่นนี้แม้จะมีเจตนารมณ์ที่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ แต่จากการที่ประเทศไทยยังไม่ได้เป็นการปกครองที่มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง อีกทั้งศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งยังไม่มีความพร้อมในด้านการจัดการขยะมูลฝอยอย่างครบวงจร ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่ากรณีดังกล่าวทำให้เกิดความไม่ชัดเจนและมีความซ้ำซ้อนกับหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลการประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และทำให้เกิดภาระกับผู้ประกอบการโรงงานที่เป็นผู้ก่อให้เกิดของเสีย เนื่องจากเดิมผู้ประกอบการจะสามารถยื่นขออนุญาตกับกรมโรงงานอุตสาหกรรมเพียงแห่งเดียว แต่กรณีนี้ต้องติดต่อกับราชการส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ อีกทั้งต้องเสียค่าธรรมเนียมในการเก็บขนให้กับท้องถิ่นเพิ่มขึ้นด้วย นอกจากนี้ยังเป็นช่องทางให้โรงงานผู้ก่อให้เกิดของเสียหลีกเลี่ยงภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการของเสียอย่างถูกต้อง โดยปล่อยให้ท้องถิ่นเข้ามาเก็บของเสียในโรงงานเพราะมีค่าใช้จ่ายที่ถูกกว่า และปัญหาที่สำคัญคือ หน่วยงานใดจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าของเสียอุตสาหกรรมใดเป็นของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

นอกจากนี้ ในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยยังมีกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ราชการส่วนกลางในการตรากฎกระทรวงซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยได้อีก เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำ และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล กฎกระทรวงนี้มีผลบังคับแก่ผู้ที่ทำการก่อสร้างตัดแปลงอาคารด้วย หรือพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานปฏิบัติตามเกี่ยวกับการปล่อยของเสียได้ ดังที่กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (2535) ข้อ 13 (1) กำหนดให้ผู้ประกอบการโรงงานต้องรักษาโรงงานให้สะอาดปราศจากขยะและสิ่งปฏิกูลอยู่เสมอ และจัดให้มีที่รองรับหรือที่กำจัดขยะและสิ่งปฏิกูลตามความจำเป็นและเหมาะสม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องสถานที่บำบัดหรือกำจัดขยะมูลฝอย จะต้องพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย ได้แก่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดการการใช้ที่ดินในเขตเมืองเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ถูกสุขลักษณะ มีความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพ

ของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่ และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศ ที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ ดังนั้น ในเรื่องการหาสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยยังมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เนื่องจากการพัฒนาที่ดินส่วนมากจะเป็นไปตามแนวทางที่นักพัฒนาที่ดินหรือโครงการต่าง ๆ ของรัฐชี้นำ จึงเห็นได้ว่าที่ดินส่วนใหญ่จะพัฒนาไปตามเส้นทางที่ถนนสายหลักตัดผ่านหรือในสถานที่ ซึ่งโครงการขนาดใหญ่ของรัฐดำเนินการซึ่งส่งผลให้การใช้ที่ดินมิได้เหมาะสมตามศักยภาพของ ที่ดินนั้นและการขยายตัวของพื้นที่เมืองมิได้เป็นไปอย่างมีระบบซึ่งส่งผลต่อปัญหาเกี่ยวกับการ ก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคอีกด้วย นอกจากนี้ ในขั้นตอนของการจัดทำผังเมืองรวมยังมี ข้อกำหนดใน มาตรา 27 ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดในผังเมืองรวม เว้นแต่ในบางกรณี ข้อจำกัดดังกล่าวส่งผลให้เกิดการจำกัดสิทธิในทางทรัพย์สินซึ่งเป็นสิทธิที่ รัฐธรรมนูญให้การรับรอง สำหรับการจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้นเนื่องจากกฎหมายระบุว่าให้ทำได้โดย การตราเป็นพระราชบัญญัติ ทำให้ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะทำได้ยาก ซึ่งส่งผลให้กฎหมายไม่อาจ บรรลุผลตามแนวทางที่ควรจะเป็นและยังทำให้เป็นข้อจำกัดในการวางผังเมืองเพื่อกำหนดให้มีพื้นที่ เพื่อใช้ในการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยหรือศูนย์กำจัดขยะแบบครบวงจร

ส่วนการจัดการขยะหรือของเสียอันตราย ของเสียที่มีองค์ประกอบของวัตถุอันตราย ได้แก่ วัตถุระเบิดได้ วัตถุไวไฟ วัตถุออกซิไดซ์ และวัตถุเปอร์ออกไซด์ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้เกิด โรค วัตถุกัมมันตรังสี วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม วัตถุกัดกร่อน วัตถุที่ ก่อให้เกิดการระคายเคือง วัตถุอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตราย แก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม เช่น ไฟแช็ก แก๊ส กระป๋องสเปรย์ ถ่านไฟฉาย แบตเตอรี่ หรืออาจเป็นพวกสำลีและผ้าพันแผลจากสถานพยาบาล เป็นต้น ซึ่งจำเป็นต้องใช้กรรมวิธี ในการทำลายเป็นพิเศษทำให้การจัดการขยะประเภทนี้ยังมีข้อจำกัดการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจาก กฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ได้กำหนดถึงวิธีการจัดการไว้อย่างครอบคลุม อีกทั้ง พระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ก็ไม่ได้บัญญัติให้รวมถึงด้วย โดยกำหนดเป็นข้อยกเว้นไม่ให้รวมถึงการ จัดการของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน แต่ให้ผู้ดำเนินกิจการโรงงานที่มีของเสีย อันตรายและผู้ดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขนหรือกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าวแจ้งการดำเนิน กิจการเป็นหนังสือต่อเจ้าพนักงาน

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า มีกฎหมายจำนวนหลายฉบับที่กำหนดให้ราชการส่วน ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอย นอกจากนี้ ยังมีกฎกระทรวงบางฉบับที่มีผลต่อการ จัดการขยะมูลฝอยดังที่กล่าวมาข้างต้น แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน วิธีการ

ทางเทคนิค รวมทั้งกลไกการตรวจสอบการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยของราชการ ส่วนท้องถิ่นควรจะต้องการอย่างไร เป็นผลให้วิธีการจัดการขยะมูลฝอยในปัจจุบันยังไม่มีทิศทาง และเป็นไปในลักษณะของแต่ละท้องถิ่นดำเนินการเพียงกำจัดขยะมูลฝอยในท้องถิ่นของตนเองหมดไป โดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นเรื่องแหล่งน้ำผิวดิน น้ำใต้ดิน อากาศ กลุ่มแมลง และสัตว์พาหะนำโรคแล้ว การกำจัดโดยใช้เตาเผาก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด แต่อาจจะต้องระวังการเกิดปัญหามลพิษทางอากาศเท่านั้นถ้าไม่มีมาตรการป้องกันที่ดี และวิธีการกำจัดที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยรองลงมาได้แก่ การหมักทำปุ๋ย การฝังกลบ ส่วนที่ก่อให้เกิดปัญหามากที่สุดได้แก่ การเทกองกลางแจ้ง แต่หากพิจารณาถึงการลงทุน การดำเนินการ การบำรุงรักษา และความรู้ของบุคลากรแล้ว ระบบเตาเผาจะใช้เงินทุนและความรู้ของบุคลากรมากที่สุด ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาความซ้ำซ้อนและไม่สอดคล้องกันของกฎหมายทำให้การจัดทำบริการสาธารณะประเภทหนึ่งอาจดำเนินการได้ โดยหลายองค์กรหรือหลายหน่วยงานที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะกรณีหน่วยงานราชการส่วนกลางมีภารกิจที่ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีภารกิจซ้ำซ้อนกันเอง ซึ่งกรณีต่าง ๆ เหล่านี้เกิดจากการที่กฎหมายและกฎของส่วนราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานระดับต่าง ๆ ไว้กว้างและคล้ายคลึงกัน ส่งผลต่อระบบและประสิทธิภาพในการจัดระบบบริการสาธารณะที่อาจจะไม่มีความสัมพันธ์สอดคล้องกันในระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทเดียวกันและทำให้มาตรฐานของการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรหนึ่งแตกต่างจากองค์กรอื่น

เมื่อพิจารณาการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทยกับทฤษฎีภารกิจหน้าที่ของรัฐ พบว่า ภารกิจหน้าที่ของรัฐได้มีการแบ่งแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ ภารกิจพื้นฐานของรัฐหรือภารกิจในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และภารกิจลำดับรองหรือภารกิจในด้านการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชน การจัดการขยะมูลฝอยถือเป็นภารกิจประเภทหนึ่งของรัฐในด้านการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนที่รัฐจะต้องจัดทำและดำเนินการให้กับประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน โดยจะต้องจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนมิใช่เพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะและต้องจัดทำด้วยความต่อเนื่อง ตรงตามความต้องการของประชาชน และสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอ ด้วยเหตุนี้ภารกิจหน้าที่ของภาครัฐในการจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องมีการแก้ไขปรับปรุงอยู่เสมอ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนรวมได้ทุกขณะ เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น จึงมีความจำเป็น

อย่างยิ่งที่ภาครัฐจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยตราขึ้นมาใหม่ เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงขั้นตอนการดำเนินการให้เกิดความคล่องตัว เหมาะสมและเป็นธรรมในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายในประเทศ อันจะถือได้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะ โดยรัฐเกิดประสิทธิภาพสูงสุดอย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงเปรียบเทียบกับข้อกำหนดและทฤษฎีภารกิจของรัฐแล้ว ทำให้เห็นว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยในปัจจุบันมีจำนวนมากและกระจายความรับผิดชอบให้กับหลายหน่วยงาน อีกทั้งไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน วิธีการทางเทคนิค รวมทั้งกลไกการตรวจสอบการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอย จึงทำให้การจัดการขยะมูลฝอยเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะกฎหมายที่ใช้บังคับมิได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์การปฏิบัติการกิจของรัฐในการที่จะพิทักษ์รักษาและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เพราะการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องพิจารณาสภาพปัญหาของขยะมูลฝอยตั้งแต่ประเภทและจำนวนของแหล่งกำเนิด ชนิด และปริมาณ แล้วจึงกำหนดวิธีการเก็บรวบรวม การขนย้าย และเทคโนโลยีในการกำจัดที่เหมาะสมกับชนิด ปริมาณของขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล รวมทั้งต้องสอดคล้องกับทรัพยากรและงบประมาณในการลงทุนด้วย ฉะนั้น เมื่อยังไม่มีมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยให้เหมาะสมจึงไม่สอดคล้องกับทฤษฎีภารกิจหน้าที่ของรัฐอย่างแท้จริง

ดังนั้น จากการศึกษาดังที่กล่าวมาข้างต้นเห็นว่า ประเทศไทยประสบกับปัญหาเรื่องการจัดการขยะมูลฝอย เนื่องจากไม่มีกฎหมายการจัดการขยะมูลฝอยซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยทั้งระบบ ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การดำเนินการและกลไกการตรวจสอบ จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพและขาดความเป็นเอกภาพในการสนับสนุนการจัดการขยะมูลฝอยในภาพรวม และการที่ประเทศไทยมิได้กระทำตามหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะที่จะต้องกระทำด้วยความเสมอภาค มีความต่อเนื่อง และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติเป็นอย่างมาก

4.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายกลางในการจัดการขยะมูลฝอย

จากปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยที่ไม่มีกฎหมายการจัดการขยะมูลฝอยเป็นกฎหมายหลักสำหรับการบริหารจัดการ ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การดำเนินการ และกลไกการตรวจสอบ จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมาย

ขาดประสิทธิภาพและขาดความเป็นเอกภาพในการสนับสนุนการจัดการขยะมูลฝอยในภาพรวม ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ประเทศไทยควรมีการบัญญัติกฎหมายกลางเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย ทุกประเภทให้เป็นระบบ กำหนดกฎเกณฑ์ วิธีการดำเนินการ โดยนำแนวคิดในการบริหารจัดการ สิ่งแวดล้อมมาปรับใช้ ได้แก่ หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดไว้ในปฏิญญาริโอว่า ด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการป้องกันล่วงหน้า หลักสิทธิ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งกลไกการ ตรวจสอบ ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนแม่บทการจัดการขยะ แห่งชาติ เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยเป็นการจัดการที่มีประสิทธิภาพ เป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งกำหนดหลักการ ค้ำครองสิทธิของประชาชนในทรัพยากรธรรมชาติไว้ โดยบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตาม แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แนวนโยบายหนึ่งที่สำคัญคือ การ ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุม และกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน โดย ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนว ทางการดำเนินงาน ซึ่งจากการศึกษาแนวคิด หลักการ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย ของต่างประเทศ พบว่า

(1) ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ประสบปัญหาขยะจากชุมชนและอุตสาหกรรมเป็น จำนวนมาก อันเนื่องมาจากการเจริญเติบโตทางสังคม เศรษฐกิจ และจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ทำให้ความต้องการบริโภคสินค้าเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดปัญหาขยะที่เพิ่มปริมาณขึ้นเรื่อย ๆ ทุกปี และผลของการที่ปริมาณขยะเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการ บริหารจัดการขยะฉบับแรก คือ Solid Waste Disposal Act of 1965 โดยกำหนดขึ้นเพื่อปรับปรุง การจัดการขยะให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ แต่ภายหลังได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลาย ครั้งจนได้มีการออกกฎหมายการบริหารจัดการขยะฉบับใหม่ขึ้น คือ The Resource Conservation and Recovery Act of 1976 (RCRA) โดยการจัดการขยะมูลฝอยตามกฎหมายอยู่ภายใต้การดูแลของ องค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency: U.S. EPA) ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการกำหนดนโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม

กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการขยะ หรือ The Resource Conservation and Recovery Act of 1976 (RCRA) มีเป้าหมาย คือ เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดการของเสียจะไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม มีการลดปริมาณของเสียที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะของเสีย

อันตราย และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติผ่านการแปรและเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) และการนำกลับมาใช้ใหม่(Reuse) การห้ามทิ้งในที่สาธารณะหรือที่ที่ไม่เหมาะสม การกำหนดมาตรฐานทางเทคนิค และมาตรฐานของสถานบำบัด เก็บรวบรวมและกำจัดของเสีย โดยได้กำหนดเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะแต่ละประเภทไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่

การบริหารจัดการขยะทั่วไป (Solid Waste) กำหนดเรื่องแผนการกำจัดขยะทั่วไป วางหลักเกณฑ์ขั้นต่ำในการเลือกใช้เทคโนโลยีการกำจัดขยะและแนวทางการบริหารจัดการขยะของมลรัฐต่าง ๆ เช่น กำหนดมาตรการเพื่อกำกับดูแลสถานที่ทิ้งขยะของชุมชน ในเรื่องสถานที่ตั้ง การดำเนินการ การออกแบบ การตรวจวัดคุณภาพน้ำใต้ดิน แผนการบำบัด การแก้ไขเยียวยาเมื่อมีอุบัติเหตุการรั่วไหล การเลิกหรือปิดสถานที่กำจัดขยะ และการดำเนินการหลังการเลิกหรือปิดสถานที่กำจัดขยะ เป็นต้น

การบริหารจัดการขยะอันตราย (Hazardous Waste) กำหนดเกี่ยวกับแผนการกำจัดขยะอันตราย เช่น หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำจัดขยะอันตรายตั้งแต่ขั้นตอนการผลิต การขนส่ง การทำลายขยะอันตราย กำหนดประเภทหรือชนิดขยะที่เป็น “ขยะอันตราย” และกำหนดหน้าที่ที่ผู้ครอบครองขยะอันตรายต้องดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับมลรัฐที่ต้องการกำกับดูแลขยะอันตรายเองหรือที่เรียกว่า “Authorized State” ต้องทำแผนเพื่อเสนอความเห็นชอบมายัง EPA เพื่อขอเป็นผู้กำกับออกใบอนุญาตในการบริหารจัดการขยะอันตราย โดยต้องยื่นเอกสารตามเงื่อนไขที่กำหนด กรณี EPA ตรวจสอบแล้วพบว่ามลรัฐดังกล่าวสามารถรับผิดชอบดำเนินการแทนสหรัฐ ได้ก็จะให้มลรัฐนั้นเป็นผู้กำกับดูแลเรื่องขยะอันตราย (Final Authorization) แต่หากมลรัฐใดยังไม่มีความพร้อม EPA อาจให้มลรัฐนั้นกำกับดูแลไปพลางก่อน (Interim Authorization) แต่มลรัฐมีหน้าที่ต้องปรับปรุงแก้ไขแผนการบริหารจัดการขยะอันตรายให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายระดับสหรัฐกำหนดต่อไป

การบริหารจัดการขยะเทคโนโลยีหรือขยะอันตรายที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่ ทำให้ติดไฟ ทำให้เกิดการกัดกร่อน ทำให้เกิดปฏิกิริยาเคมี หรือทำให้เกิดพิษ ซึ่งกรณีเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้านั้นมีอุปกรณ์บางอย่างได้ถูกจัดเป็นวัตถุอันตราย เช่น Cathode Ray Tube (CRT) ซึ่งเป็นอุปกรณ์ในส่วนของจอภาพในเครื่องคอมพิวเตอร์ และโทรทัศน์นั้นได้จัดเป็นขยะอันตราย โดยกำหนดมาตรการการกำกับดูแล เช่น ผู้ทิ้งขยะที่มี CRT ไปที่สถานที่หรือผู้รวบรวมขยะเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ หรือเพื่อกำจัดทำลายจะได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตาม RCRA ซึ่งรวมถึงผู้รวบรวมขยะ ผู้นำขยะเพื่อกลับมาผลิตใหม่ และผู้กำจัดทำลายขยะจากบ้านเรือนที่ไม่ต้องปฏิบัติตาม RCRA ด้วย เป็นต้น

นอกจากนี้ EPA ยังได้กำหนดเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะเทคโนโลยีของ RCRA กับมาตรการอื่น ๆ เช่น กำหนดแนวทางให้รัฐบาลสหรัฐซื้อวัสดุที่มีส่วนประกอบของวัสดุใช้แล้ว โดยหน่วยงานของรัฐ กำหนดแผนการลดขยะแห่งชาติ (Waste Minimization National Plan) ช่วยเหลือรัฐและราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาระบบการลดขยะและการนำวัสดุใช้แล้วกลับไปผลิตใหม่ เป็นต้น

(2) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

วิวัฒนาการการจัดการขยะมูลฝอยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1970 โดยเริ่มจากการไม่อนุญาตให้มีการนำเอาของเสียไปเททิ้ง (dump waste) และดำเนินไปพร้อมกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในการกำจัดของเสีย (Waste Disposal Infrastructure) หลังจากนั้น ได้มีการตรากฎหมายการจัดการของเสียเป็นฉบับแรกของยุโรป คือ The Safe Disposal of Waste Act (The Abfallbeseitigungsgesetz 1972, Dieckmann 1992.) อย่างไรก็ตาม แนวทางการปฏิบัติหรือการจัดการของเสียตามกฎหมาย The Safe Disposal of Waste Act, Dieckmann 1972. ได้เน้นไปในเรื่อง การจัดหาที่กำจัดของเสียที่มีความปลอดภัยเป็นหลัก จึงทำให้ ละเอียดประเด็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการในด้านของการป้องกันและการฟื้นฟูหรือการนำกลับมาใช้ใหม่

ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1986 จึงได้มีการออกกฎหมายการจัดการของเสียคือ The Waste Avoidance and Management Act. 1986 กฎหมายฉบับนี้ได้ขยายขอบเขตของการบริหารจัดการของเสียของเยอรมนีให้มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็มุ่งในด้านนโยบาย การหลีกเลี่ยงของเสีย และการฟื้นฟูหรือการนำกลับมาใช้ใหม่ ที่สำคัญคือ นำเอาหลักการ “The Hierachy of Avoidance Recycling Disposal” ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของนโยบายการบริหารจัดการของเสียมาใช้เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญซึ่งระบุว่า “รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการปกป้องพื้นฐานในการดำรงชีวิตตามธรรมชาติสำหรับคนรุ่นต่อไป ภายใต้กรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญในการออกกฎหมายและมาตรการตามกฎหมาย รวมถึงสิทธิตามอำนาจบริหารและนิติบัญญัติ” การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนับว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญอีกครั้งหนึ่งของเยอรมนี จากเดิมเพียงแค่จัดการขยะหรือของเสียในประเทศ พัฒนามาเป็นการหมุนเวียนที่ก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ

(3) ประเทศญี่ปุ่น

จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมของประเทศญี่ปุ่นที่ผ่านมาทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นสังคมที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจสูง จึงต้องมีการกำหนดนโยบาย กฎหมาย ตลอดจนกฎระเบียบต่าง ๆ ในการบริหารจัดการของเสียและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะ อย่างเป็นระบบและมีลักษณะที่เป็นการบูรณาการระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน

ซึ่งจะเห็นได้จากกฎหมายหลักเกี่ยวกับการบริหารจัดการของเสียและเทศบัญญัติของแต่ละเทศบาลที่ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการของเสียโดยแบ่งเป็นทั้งระดับรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบการ และประชาชน

รัฐบาลญี่ปุ่นตระหนักว่าการจัดการขยะมูลฝอยและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะนั้นเป็นปัญหาระดับชาติ ที่ประชาชนทั่วไป ผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือกันแก้ไข จึงทำให้เกิดแนวคิดในการตรากฎหมายจัดการของเสียและการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะขึ้น คือ Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย โดยในมาตรา 2 แห่ง Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) ได้จำแนกประเภทของเสียไว้อย่างชัดเจนว่า หมายถึง ขยะ ขยะขนาดใหญ่ ถ่าน โคลน สิ่งปฏิกูล ของเสียประเภทน้ำมัน ของเสียประเภทกรด ของเสียประเภทที่เป็นด่าง ซากสัตว์ที่เสียชีวิตแล้ว รวมถึงของสกปรกและของที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้วประเภทอื่น ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในสถานะที่เป็นของแข็งหรือของเหลว และได้แบ่งของเสียออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ ได้แก่ ของเสียทั่วไป (General waste) ของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ (Special control general waste) ของเสียจากอุตสาหกรรม (Industrial waste) และของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมพิเศษ (Special control industrial waste) ทั้งนี้ เนื่องจากของเสียแต่ละประเภทนั้นใช้วิธีการจัดการและกำจัดที่แตกต่างกัน เช่น ของเสียครัวเรือนทั่ว ๆ ไปสามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อได้หรือกำจัดโดยการฝังกลบได้ การขนส่งของเสียไปกำจัดก็ไม่ต้องใช้กรรมวิธีที่ยุ่งยากมากนัก แต่ถ้าเป็นขยะอุตสาหกรรมอาจต้องใช้กรรมวิธีพิเศษทั้งในขั้นตอนการขนส่งและการกำจัด เป็นต้น รวมทั้ง ได้กำหนดมาตรฐานการจัดการของเสีย อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการที่อนุญาตให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการของเสียด้วยนั้นยังจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรฐานในการจัดการขยะเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งกำหนดคบทลงโทษไว้ชัดเจน

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบประเทศไทยกับต่างประเทศในการแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยในปัจจุบันมีจำนวนมาก และกระจายความรับผิดชอบให้กับหลายหน่วยงาน อีกทั้งไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐาน วิธีการทางเทคนิค รวมทั้งกลไกการตรวจสอบการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอย จึงทำให้การจัดการขยะมูลฝอยเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ต่างจากกฎหมายการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งแม้จะมอบภารกิจในการจัดการขยะมูลฝอยให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ แต่ก็มีกฎหมายหลัก

เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยโดยกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน วิธีการทางเทคนิค รวมทั้งกลไก การตรวจสอบการดำเนินการของท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรนำแนวคิดการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้กับการบริหารจัดการขยะ มูลฝอยของประเทศไทย โดยให้มีกฎหมายการจัดการขยะมูลฝอยเพื่อเป็นกฎหมายหลักในการ บริหารจัดการขยะมูลฝอย และนำหลักการซึ่งทั้งสามประเทศใช้เป็นหลักในการอนุวัติกฎหมาย การจัดการของเสีย กล่าวคือ ขยะมูลฝอยหรือของเสียจะไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของ มนุษย์และสิ่งแวดล้อม ต้องมีการลดปริมาณของเสียที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะของเสียอันตราย มีการ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยการแปรเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) และการนำกลับมาใช้ใหม่ (Reuse) ตลอดจนการนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มาเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการการ ลงโทษ ทั้งนี้ กฎหมายการบริหารจัดการขยะมูลฝอยจะต้องประกอบด้วยหลักการขั้นต่ำ ดังนี้

1. กำหนดประเภทของขยะมูลฝอย และมาตรฐานทางเทคนิคเกี่ยวกับสถานบำบัด การ เก็บรวบรวม และการกำจัดขยะมูลฝอยหรือของเสียแต่ละประเภทตามหลักสุขภาพิบาล เนื่องจากขยะ มูลฝอยแต่ละประเภทมีวิธีการจัดการแตกต่างกัน

2. กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐบาล องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ผู้ประกอบภาคเอกชน และประชาชน ซึ่งต้องเป็นผู้รับผิดชอบตามกฎหมายให้ชัดเจน โดยเฉพาะการที่อนุญาตให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการของเสีย

3. กำหนดให้มีสำนักงานบริหารจัดการขยะ เป็นหน่วยงานกลางในการควบคุมและ กำกับดูแลการจัดการขยะทั่วประเทศ

4. กำหนดมาตรฐานในการจัดการขยะมูลฝอยเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ แต่ทั้งนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะออกข้อกำหนดในการจัดการขยะมูลฝอยให้สูงกว่าที่ กฎหมายกลางกำหนดก็ย่อมทำได้ ดังเช่นกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

5. กำหนดมาตรการ และบทลงโทษสำหรับผู้ที่ทำให้ผิดกฎหมายให้ชัดเจน

ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ต้องการคุ้มครองสิทธิของ บุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ตลอดจนคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องใน สิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน

4.2 ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางในการจัดการขยะมูลฝอยและแนวทางการแก้ไข

4.2.1 วิเคราะห์ปัญหาการขาดหน่วยงานกลางในการจัดการขยะมูลฝอย

ในปัจจุบันการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการจัดการเก็บ การขน และการกำจัด ทั้งนี้ แต่ละหน่วยงานสามารถออกข้อกำหนดของแต่ละท้องถิ่นเพื่อกำหนด วิธีการดำเนินการ โดยให้แต่ละท้องถิ่นพิจารณากำหนดวิธีการดำเนินการตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นเอง ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการ โดยอยู่ในความควบคุมดูแลของตน เช่น เทศบาลอาจจ้างให้บริษัทเอกชนทำการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยจาก บ้านเรือนต่าง ๆ แล้วขนส่งไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอยของเทศบาล เป็นต้น ซึ่งกรณีนี้เทศบาลต้อง รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยของบริษัทเอกชนนั้น และหากมีความเสียหายใด ๆ อันเกิดจาก การเก็บขนขยะมูลฝอย เทศบาลต้องรับผิดชอบเหมือนเช่นเทศบาลดำเนินการเก็บรวบรวมและ ขนส่งขยะมูลฝอยเอง หรือราชการส่วนท้องถิ่นอาจอนุญาตให้บุคคลใดดำเนินการจัดการขยะ มูลฝอย กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับการอนุญาตมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการเก็บรวบรวม ขนส่ง และ กำจัดขยะมูลฝอย กรณีนี้คล้ายกับการให้สัมปทานแก่เอกชนในการทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น สัมปทานป่าไม้ เป็นต้น แต่ก็มีได้หมายความว่าเมื่อมีการอนุญาตให้เอกชนดำเนินการจัดการขยะ มูลฝอยแล้วจะเป็นการปลดเปลื้องหน้าที่ดังกล่าวของราชการส่วนท้องถิ่น เพราะพระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18 วรรคแรก กล่าวไว้โดยชัดเจนว่าราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ฉะนั้น เพียงแต่ความรับผิดชอบของราชการส่วนท้องถิ่นต่อความ เสียหายอันเกิดแก่บุคคลที่สามจากการดำเนินงานในลักษณะการมอบหมายกับลักษณะการอนุญาต นั้นมีความแตกต่างกัน

จากการที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบบริหารราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2545 ทำให้ในปัจจุบันการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ขยะมูลฝอย ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและเกี่ยวข้องทางอ้อม และมีหลายหน่วยงานที่ใช้อำนาจใน กฎหมายฉบับเดียวกันหลายหน่วยงาน ดังนี้

1. กระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพอนามัย การ ป้องกัน การควบคุม และรักษาโรคภัย การฟื้นฟูสมรรถภาพของประชาชน โดยในเรื่องของการ กำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับอนามัยสิ่งแวดล้อมมีหน่วยงานในสังกัดคือ กรมอนามัย เป็น ผู้รับผิดชอบและใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในขณะที่ราชการส่วน

ท้องถิ่นที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายการสาธารณสุขในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่เกิดขึ้นในเขตของตนเช่นกัน

2. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กรมควบคุมมลพิษ มีบทบาทและภารกิจที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยและของเสีย โดยใช้อำนาจตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ก. บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้แก่ การประกาศพื้นที่เขตควบคุมมลพิษ การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด การกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องควบคุมการปล่อยอากาศเสียน้ำทิ้งหรือขยะมูลฝอย

ข. บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีอำนาจในการควบคุมผู้ประกอบการขนส่ง ผู้รับจ้างกำจัดขยะมูลฝอยและของเสีย และการกำหนดเกณฑ์ควบคุมเหตุเดือดร้อนรำคาญของส่วนรวมที่เกิดจากกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สารอันตราย ความสิ้นสะอาดอื่น ผุน ฝุ่น ใ้ดำพิช ที่มีผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม และควบคุมดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตลาด การเก็บรักษา การเก็บขนและสถานที่กำจัดมูลฝอย การปล่อยน้ำทิ้งและอากาศเสีย

ค. บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดเกณฑ์และมาตรฐานในการควบคุมการดำเนินกิจการของโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะมาตรฐานและวิธีการควบคุมการกำจัดของเสีย มลพิษ หรือสารปนเปื้อนซึ่งเกิดจากกิจการของโรงงานที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนการจัดการขยะมูลฝอย เช่น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

3. กระทรวงอุตสาหกรรม สามารถออกประกาศกฎกระทรวงเกี่ยวกับการกำจัดของเสีย สิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย ห้ามการปล่อยทิ้งน้ำเสียและอากาศเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม แนวทางการมีระบบบำบัดของเสีย ตลอดจนกำหนดระดับเสียงไม่ให้เกินมาตรฐาน

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ราชการส่วนกลางในการตรากฎกระทรวงซึ่งเกี่ยวข้องกับจัดการขยะมูลฝอย เช่น

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 8 (6) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวง

กำหนดระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำ และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล กฎกระทรวงนี้มีผลบังคับแก่ผู้ที่ทำการก่อสร้างดัดแปลงอาคารด้วย

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 8 (5) ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานปฏิบัติตามเกี่ยวกับการปล่อยของเสียได้ ดังที่กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (2535) ข้อ 13 (1) กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการ โรงงานต้องรักษาโรงงานให้สะอาดปราศจากขยะและสิ่งปฏิกูลอยู่เสมอ และจัดให้มีที่รองรับหรือที่กำจัดขยะและสิ่งปฏิกูลตามความจำเป็นและเหมาะสม เป็นต้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบภารกิจของแต่ละกระทรวง แต่ละกรมที่กฎหมายกำหนดมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยกับทฤษฎีภารกิจของรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่าการจัดทำภารกิจของรัฐหรือการจัดทำบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ หรือที่อยู่ในอำนาจของรัฐ จะต้องเป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ โดยพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ คือ เป็นภารกิจที่ประชาชนทั่วทั้งประเทศมีส่วนได้เสียเหมือน ๆ กัน จึงต้องมีหน่วยงานกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วทั้งประเทศเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ แต่จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายไทยให้กระทรวง ทบวง กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคลนี้ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวของระบบบริหารราชการแผ่นดิน เพราะความเป็นนิติบุคคลได้สร้างความซับซ้อนให้กับระบบราชการ และผลกระทบจากฐานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ได้ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญยิ่งต่อระบบบริหารงานภาครัฐ เพราะทำลายความเชื่อมโยงกับส่วนราชการอื่น ๆ และนอกจากนี้การบัญญัติให้ทั้งกระทรวง ทบวง และกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยต่างมีขอบอำนาจของกันและกันยังทำให้กรมมีอิสระในการบริหารราชการเทียบเท่ากับระดับกระทรวง และมีอำนาจหน้าที่ในทางบริหารที่จะดำเนินการได้เองหลายกรณี สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแต่ทำให้กรมมีอิสระในการบริหารงานแยกต่างหากจากกระทรวง

เมื่อพิจารณาประกอบแผนการจัดการจัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติ ซึ่งกล่าวถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภาพรวม ไม่ได้กำหนดรายละเอียดการปฏิบัติ จึงเข้าใจได้ว่าเมื่อได้รับความเห็นชอบให้ดำเนินการปฏิบัติตามแผนแล้ว การแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติทุกหน่วยงานจะรับไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนที่กำหนดไว้ แต่สิ่งที่จะเป็นปัญหาตามมา คือ การดำเนินการตามแผนจะไม่ประสานสอดคล้องกับแนวทางการดำเนินการ มาตรการ และระยะเวลา ซึ่งอาจจะทำให้แผนการจัดการจัดการขยะมูลฝอยไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้น สมควรจะต้องมีองค์กรประสานงานเพื่อรับแผนปฏิบัติการของแต่ละหน่วยงานมาปรับให้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดหน่วยงานกลางในการจัดการขยะมูลฝอย

ปัญหาเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอยและเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่หลักในการบริหารจัดการขยะหรือหน่วยงานสนับสนุนภารกิจดังกล่าว รวมไปถึงหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ในการจัดเก็บข้อมูล สถิติ เกี่ยวกับขยะตามที่กฎหมายกำหนด ปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการจัดการขยะมีหลายหน่วยงานทั้งที่มีภารกิจโดยตรงและโดยอ้อม รวมถึงภารกิจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนกันภายใต้พระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ส่งผลทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างเป็นระบบ เนื่องจากไม่มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบ ผู้เขียนเห็นว่า หากกำหนดให้มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยโดยเฉพาะ เพื่อวางนโยบายและแนวทางปฏิบัติให้ทุกหน่วยงานที่มีภาระหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต้องปฏิบัติตามเพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน และมีหน่วยงานกลางที่คอยทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานอย่างเป็นระบบ ก็จะทำให้การแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อให้การจัดการขยะมูลฝอยของประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ผู้เขียนได้ศึกษาจากหน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบจัดการขยะมูลฝอยของต่างประเทศและนำมาปรับใช้ และจากการศึกษาขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการขยะมูลฝอยของต่างประเทศ พบว่า

(1) ประเทศสหรัฐอเมริกา ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการขยะหรือ 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 การจัดการของเสียจะไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม มีการลดปริมาณของเสียที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะของเสียอันตราย และการอนุรักษ์พลังงานและทรัพยากรธรรมชาติผ่านการใช้รีไซเคิลและการนำกลับมาใช้ใหม่ มีการห้ามทิ้งในที่สาธารณะ มีการกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคและมาตรฐานของสถานประกอบการบำบัด เก็บรวบรวมและกำจัดของเสียอันตรายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับของเสียอันตราย นอกจากนี้ RCRA จะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับนิยามและคุณสมบัติของของเสียอันตราย การแปรเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่

(Recycle) และมาตรฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับของเสีย รวมไปถึงการเก็บรวบรวมและกำจัด ข้อยกเว้นในการกำจัดในดิน การเผาของเสียอันตราย การอนุญาตสถานประกอบการบำบัด เก็บรวบรวม และกำจัดของเสียอันตราย

EPA ของประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ออกกฎระเบียบต่าง ๆ บังคับใช้กับบุคคล สถานประกอบการ มลรัฐ ท้องถิ่น เมื่อสภาผ่านร่างกฎหมายที่จะบังคับใช้ในประเทศ สภาได้กำหนดให้ U.S. EPA และหน่วยงานกลางอื่น ๆ นำเอากฎหมายนี้ไปบังคับใช้ด้วยการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เมื่อมีการบังคับใช้กฎระเบียบ U.S. EPA จึงจะเป็นหน่วยงานที่ช่วยสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎระเบียบนั้น ๆ ในขณะที่เดียวกันก็จะเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้กฎระเบียบนั้นด้วย โดยการดำเนินงานของแต่ละมลรัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบกลาง (Federal Regulation) ที่ออกโดย U.S. EPA ซึ่งแต่ละมลรัฐจะนำไปออกเป็นกฎระเบียบของตัวเองให้เข้มงวดกว่ากฎระเบียบกลางก็สามารถทำได้ และสามารถปรับกฎระเบียบให้เข้ากับสภาพการณ์ของมลรัฐและลักษณะการบริหารจัดการได้ โดยไม่ขัดกับกฎระเบียบกลางเพื่อคุ้มครองประชาชนและสิ่งแวดล้อมของมลรัฐ

RCRA กำหนดให้ EPA จัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะเรียกว่า Office of Solid Waste ขึ้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ EPA โดยมีหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกว่า Assistant Administrator of the Environmental Protection Agency เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามที่กฎหมาย RCRA กำหนด ส่วน Administrator ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานมีหน้าที่ ดังนี้

1. จัดทำรายงานประจำปี (Annual Report) เพื่อรายงานผลการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดต่อรัฐสภา โดยในรายงานประจำปีให้ประกอบด้วย แผนการดำเนินการหรือวัตถุประสงค์โครงการ และผลสัมฤทธิ์ของแผนการดำเนินการหรือโครงการดังกล่าวในปีที่ผ่านมา ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการขยะ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการขยะ และโครงการหรือแผนการดำเนินงานในอนาคตซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะ

2. ออกกฎหมาย ระเบียบ เพื่อดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด อาทิ กำหนดประเภทขยะที่เป็นอันตราย หลักเกณฑ์การกำกับดูแลการผลิต การขนส่ง การทำลายขยะ และขยะอันตราย กำหนดเกณฑ์การกำกับดูแลสถานที่กำจัดขยะ เป็นต้น

3. ทำการศึกษาวิจัยโครงการเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ

4. ให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานของรัฐในการจัดทำแผนการบริหารจัดการขยะทั่วไป และขยะอันตราย

5. ประสานการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะกับหน่วยงานอื่นของรัฐเพื่อลดขั้นตอนการทำงานที่ซ้ำซ้อน

6. จัดทำแนวทางการบริหารจัดการขยะ (Guidelines for Solid Waste Management) ในระดับสหรัฐ มลรัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่น อาทิ มาตรฐานของสถานที่ทิ้งขยะแบบเปิดโล่ง Open dumping สำหรับขยะทั่วไปและขยะอันตราย แนวทางการบริหารจัดการขยะเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุณภาพน้ำใต้ดิน น้ำบนดิน อากาศ และทัศนียภาพของเมือง

นอกจากนี้ ยังมีองค์กรอื่นภายใต้ RCRA เพื่อดำเนินการดูแลเรื่องการจัดการขยะด้วย ได้แก่

1. Interagency Coordinating Committee เป็นคณะกรรมการเพื่อประสานการดำเนินงานเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อสงวนรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรในระดับสหรัฐ มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อสงวนรักษาและฟื้นฟูทรัพยากร วิจัยโครงการเพื่อการประหยัดพลังงาน และทรัพยากร การนำขยะเพื่อการนำกลับมาผลิตใหม่ การช่วยเหลือทางด้านเทคนิค และการเงินแก่ มลรัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

2. Resource Recovery and Conservation Panels ทำหน้าที่ช่วยเหลือแก่หน่วยงานของรัฐทั้งในระดับสหรัฐ มลรัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามที่ได้รับคำร้องขอในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะ การฟื้นฟูและสงวนรักษาทรัพยากร โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย

3. Office of Ombudsman มีหน้าที่รับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการภายใต้กฎหมายนี้ และมีหน้าที่ให้คำแนะนำการดำเนินการใดเกี่ยวกับการร้องเรียนดังกล่าว

ดังที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญเรื่องการจัดการขยะ มุ่งผลอยให้มีความเป็นเอกภาพ โดยจัดตั้งหน่วยงานภายใต้สังกัดหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรอิสระ เรียกว่า EPA (Environmental Protection Agency) ทำหน้าที่กำกับดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยมีสำนักงานบริหารจัดการขยะ (Solid Waste Office) เพื่อบริหารจัดการขยะทั่วประเทศ และออกมาตรการดูแล จัดการของเสียของประเทศโดยรวม เพื่อให้การจัดการสิ่งแวดล้อมและของเสียให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะทำให้เกิดเอกภาพในองค์กรและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหากพิจารณาในแง่ของการบริหารจัดการแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกาอาจไม่มีปัญหาเท่าใดนักเพราะอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่มลรัฐ ปัญหาการทับซ้อนของหน่วยงานที่กำกับดูแลจึงไม่ใช่อุปสรรคในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

(2) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประเทศที่มีการจัดการกับขยะและของเสียอย่างเป็นระบบโดยอาศัยความร่วมมือและความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ กลุ่มผู้ผลิตและจำหน่าย

สินค้า และประชาชนผู้บริโภค กล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐจะกำหนดกฎหมายและนโยบายในการปฏิบัติ รวมถึงควบคุมให้กฎหมายและนโยบายดำเนินอย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง โดยอาจจะมีทั้งกฎหมายระดับประเทศ กฎหมายของแต่ละรัฐที่มีรายละเอียดย่อยต่างกันตามเงื่อนไขพื้นที่ นอกจากนี้ ภาครัฐยังมีหน้าที่กำหนดกฎหมายสำหรับผู้ผลิตและจำหน่ายสินค้าว่าใช้มาตรการใดในการเลือกใช้วัสดุและกระบวนการผลิตที่เกิดขยะและมลพิษน้อยที่สุด และจำเป็นจะต้องแสดงความรับผิดชอบอย่างต่อเนื่อง สำหรับผู้ผลิตและจำหน่ายต้องให้ความร่วมมือกันในการกำหนดเกณฑ์เงื่อนไข และทิศทางการตลาด ส่วนภาคประชาชนหรือผู้บริโภคถือว่าเป็นอีกภาคส่วนที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการจัดการเรื่องขยะและของเสียโดยจะต้องให้ความร่วมมือกับภาครัฐในการลดการใช้ขยะและนำขยะไปแปรรูปเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้วางหลักกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะไว้โดยมอบหมายให้หน่วยงานภาครัฐเป็นองค์กรหลักในการควบคุม ดูแล และมีหน้าที่ส่งเสริมให้ภาคประชาชนปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ซึ่งภายใต้การควบคุม ดูแล ของหน่วยงานภาครัฐ ประชาชนหรือผู้ผลิตสามารถตั้งองค์กรร่วมเพื่อเข้ามาจัดการดูแลขยะตามความเหมาะสมของพื้นที่ได้

(3) ประเทศญี่ปุ่น

ภายใต้กฎหมาย Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) ถือว่าการบริหารจัดการของเสียเป็นหน้าที่ของประชาชน ผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาล โดยมีเป้าหมายร่วมกันคือ ลดการใช้ (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) และการแปรใช้ใหม่ (Recycle) เพื่อให้ญี่ปุ่นเป็นสังคมที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าที่สุด โดยกฎหมายได้กำหนดหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนไว้ 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 และได้ให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นสามารถออกกฎหมายหรือนโยบายเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูลของเสียวางแผนจัดการของเสียในภาพรวมมาปรับใช้กับท้องถิ่นตนเองได้ เช่น แผนส่งเสริมกิจกรรมในการลดการปล่อยของเสียทั่วไปของประชาชนในเขตพื้นที่ของตน กำหนดมาตรการที่จำเป็นสำหรับการจัดการของเสียทั่วไปอย่างเหมาะสม ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการจัดการของเสียทั่วไป ท้องถิ่นจะต้องวางแผนเพื่อพัฒนาคุณภาพของเจ้าหน้าที่ จัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการของเสียและ

ปรับปรุงวิธีการดำเนินการจัดการของเสีย และต้องพยายามบริหารจัดการของเสียให้สอดคล้องกับท้องถิ่นตน ซึ่งรัฐบาลกลางจะต้องปรับปรุงระบบการจัดการของเสียในภาพรวมของประเทศให้เหมาะสมอยู่เสมอ โดยที่ผู้ประกอบการและประชาชนจะต้องให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลดการปล่อยของเสียและการกำจัดขยะมูลฝอยอย่างเคร่งครัด

ดังที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศญี่ปุ่นมองการบริหารจัดการของเสียเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน ทั้งผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาล ต่างต้องมีเป้าหมายร่วมกันทำหน้าที่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมและของเสียด้วยกัน กระทรวงสิ่งแวดล้อมและกระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม เป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่จัดการ ดูแล และควบคุมบังคับใช้กฎหมายให้ประชาชนปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยควรนำแนวคิดในเรื่องการมีองค์กรกลางในการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยโดยเฉพาะหน่วยงานกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานดูแล รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยหรือของเสียภายในประเทศ มาปรับใช้ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย โดยให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางตามกฎหมายการจัดการขยะมูลฝอย ซึ่งมีคณะกรรมการกลางประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอแนะหน่วยงานต่าง ๆ อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับวิธีการในการจัดการขยะมูลฝอย รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานกลางดังกล่าวให้มีหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้

1. การจัดทำรายงานประจำปี เพื่อรายงานผลการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดแก่รัฐสภา โดยในรายงานประจำปีให้ประกอบด้วย แผนการดำเนินการหรือวัตถุประสงค์โครงการ และผลสัมฤทธิ์ของแผนการดำเนินการหรือโครงการดังกล่าวในปีที่ผ่านมา ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการขยะ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการขยะ และโครงการหรือแผนการดำเนินงานในอนาคตซึ่งเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอย

2. ออกกฎหมาย ระเบียบ เพื่อดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด อาทิ กำหนดประเภทขยะที่เป็นอันตราย หลักเกณฑ์การกำกับดูแลการผลิต การขนส่ง การทำลายขยะและขยะอันตราย กำหนดเกณฑ์การกำกับดูแลสถานที่กำจัดขยะ เป็นต้น

3. ทำการศึกษาวิจัยโครงการเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ

4. ให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานของรัฐในการจัดทำแผนการบริหารจัดการขยะทั่วไป และขยะอันตราย

5. ประสานการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะกับหน่วยงานอื่นของรัฐเพื่อลดขั้นตอนการทำงานที่ซ้ำซ้อน

6. จัดทำแนวทางการบริหารจัดการขยะ (Guidelines for Solid Waste Management)

ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการขยะมูลฝอยมีความเป็นระบบ เกิดความเป็นเอกภาพ สามารถแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการบริหารจัดการขยะมูลฝอย และมีกลไกกลไกการตรวจสอบการจัดการในระดับชาติ อันจะทำให้การจัดการขยะมูลฝอยเป็นไปตามแผนแม่บทการจัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติ

4.3 ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยและแนวทางการแก้ไข

4.3.1 วิเคราะห์ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักการสากลที่ทุกประเทศให้ความสำคัญ ดังที่กำหนดไว้ในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ซึ่งกล่าวถึง การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุดคือ การให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดมีส่วนร่วมในทุกระดับ โดยในระดับชาตินั้นประชาชนแต่ละคนจะต้องมีช่องทางที่เหมาะสมในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานรัฐ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวัตถุและกิจกรรมอันตรายในชุมชน และจะต้องมีโอกาสในการเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐจะต้องอำนวยความสะดวกและส่งเสริมการสร้างความตระหนักและการมีส่วนร่วมของสาธารณชนด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง และจะต้องจัดให้มีการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการปกครองที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายด้วย

การมีส่วนร่วมเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่ามีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาประเทศ กล่าวคือ การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการทางสังคมที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การวิเคราะห์ปัญหา การแสดงความคิดเห็น การดำเนินการ การประสานความร่วมมือ การติดตามตรวจสอบผลกระทบของการดำเนินการ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดอันเป็นการแก้ไขปัญหาของชุมชนหรือท้องถิ่นของตน เพื่อให้บรรลุตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและสอดคล้องกับนโยบายรัฐ เพื่อให้เกิดการป้องกัน แก้ไข และจัดการได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

อิทธิพลของแนวคิดการมีส่วนร่วมประกอบกับพัฒนาการทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในประเทศไทยทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวในสิทธิและเรียกร้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐมากขึ้น ทำให้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญมากขึ้นทั้งในแง่การเมืองและกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติหลายมาตราที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น สิทธิในการได้รับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่มีผลเกี่ยวกับตนหรือชุมชนในท้องถิ่น มาตรา 57 และได้กำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในทรัพยากรธรรมชาติ มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยให้บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ฟื้นฟู และมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน และในมาตรา 67 ได้บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม นอกจากนี้ การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การอิสระ ผู้แทนองค์การเอกชน ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว รวมทั้งกำหนดให้สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ประชาชนในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้ให้ความสำคัญโดยกำหนดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้หลายระดับและหลายรูปแบบ ซึ่งในระดับนโยบายประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นของประชาชนตามที่รัฐกำหนดได้มากขึ้นและที่สำคัญได้กำหนดถึงสิทธิของประชาชนที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งหมายถึง สิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาด ปราศจากมลพิษ และมี

ทรัพยากรธรรมชาติและมีความหลากหลายทางชีวภาพให้ได้ใช้ประโยชน์อย่างเพียงพอแก่ความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ทั้งนี้ กล่าวได้ว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่พึงได้รับการคุ้มครองจากรัฐ การเรียกร้องของประชาชนที่จะให้มีสิทธิในสิ่งแวดล้อมก็เพื่อที่จะไม่ให้รัฐได้ใช้อำนาจและหน้าที่อย่างไร้ขีดจำกัด จนเป็นเหตุให้เกิดการทำลายหรือสร้างความเสื่อมแก่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติขึ้นและส่งผลกระทบต่อประชาชน รัฐมีหน้าที่จะใช้อำนาจทางปกครองที่จะสร้างหลักประกันขั้นต่ำสุดที่จะคุ้มครองให้ประชาชนได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี

เมื่อก้าวถึงการจัดการขยะมูลฝอยนั้น มีกระบวนการดำเนินการหลายขั้นตอน ตั้งแต่การเก็บ การขนถ่าย ไปจนถึงการกำจัด ซึ่งขั้นตอนการกำจัดเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากการกำจัดขยะมูลฝอยไม่ว่าจะเป็นด้วยวิธีการเผาหรือการฝังกลบ ย่อมทำให้เกิดผลกระทบกับสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย และการดำรงชีวิตของประชาชนทั้งสิ้น จากการศึกษาพบว่า มีหลายพื้นที่เมื่อจะมีโครงการก่อสร้างบ่อฝังกลบขยะมูลฝอยหรือโรงเผาขยะขึ้น มักจะมีการคัดค้านหรือต่อต้านจากประชาชน ส่วนใหญ่เนื่องมาจากกระบวนการศึกษาและการคัดเลือกพื้นที่ที่ไม่มีความชัดเจนเพียงพอ อีกทั้งประชาชนซึ่งอยู่อาศัยบริเวณพื้นที่โครงการนั้นขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจคัดเลือกพื้นที่ เช่น หากจะมีการฝังกลบขยะประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกพื้นที่ก่อสร้างได้ตั้งแต่ขั้นตอนการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ ในขั้นตอนนี้ควรมีการพิจารณาคัดเลือกทางเลือกที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 2 พื้นที่ แล้วทำการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและผลกระทบทางสังคมในแต่ละพื้นที่ โดยจะเลือกเอาพื้นที่ที่มีผลกระทบน้อยที่สุดเป็นพื้นที่สำหรับการก่อสร้างโครงการ โดยประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการ คณะทำงาน หรือผู้ให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคัดเลือกพื้นที่ นอกจากนี้ หากมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearings) ประชาชนควรจะได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ความห่วงใยต่อผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนของตน เพื่อให้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป หรือหากต้องมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นสาธารณะต่อการคัดเลือกสถานที่ก่อสร้าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมและมีสิทธิในการที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอ เช่น การติดตามข่าวสารเกี่ยวกับการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นสาธารณะผ่านทางสื่อต่าง ๆ การแสดงความจำนงในการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชุมที่จะจัดให้มีขึ้น การเข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็นในประเด็นหารือ การทำความเข้าใจ ปรัชญาหรือข้อห่วงใยต่าง ๆ ของชุมชนที่มีต่อโครงการ และการเจรจาต่อรองในแนวทางการแก้ไขปัญหา ตลอดจนการติดตามผลการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นต้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดทำโครงการดำเนินไปด้วยความเห็นที่ตรงกันและลดความขัดแย้งของทุกฝ่าย

ปัจจุบันการดำเนินการเพื่อจัดหาสถานที่จำกัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่จะเกิดขึ้นมักประสบปัญหาการคัดค้านและต่อต้านจากประชาชนในชุมชน ทั้งนี้ เนื่องจากการไม่สามารถสื่อสารให้ทุกฝ่ายมีความเข้าใจกันเกี่ยวกับการวางแผนและตัดสินใจในโครงการ ทั้งโครงการที่ยังเป็นเพียงขั้นตอนการจัดหาสถานที่ หรือแม้กระทั่งโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการไปแล้ว และทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบจนกระทั่งต้องมีการรวมกลุ่มกันฟ้องต่อศาลปกครองให้ระงับการดำเนินการ ตัวอย่างเช่น คดีหมายเลขดำที่ 223/2543 คดีหมายเลขแดงที่ 199/2556 ระหว่างนายเสมียน จารุแพทย์ ที่ 1 และนางสุภลักษณ์ เชิดชู ที่ 2 ผู้ฟ้องคดี กับ เทศบาลตำบลขามใหญ่ ที่ 1 นายกเทศมนตรีตำบลขามใหญ่ ที่ 2 ปลัดเทศบาลตำบลขามใหญ่ ที่ 3 เทศบาลตำบลอุบล ที่ 4 นางสุดารัตน์ วามสิงห์ ที่ 5 ผู้ถูกฟ้องคดี คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรวมทั้งชาวบ้านหัวคำ หมู่ที่ 8 ตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี อ้างว่า เทศบาลตำบลขามใหญ่ นำขยะมาทิ้งในที่ดินของเอกชนในท้องที่ตำบลขามใหญ่ โดยไม่มีการแจ้งให้ผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณบ่อกำจัดขยะทราบ และไม่มีการทำประชาคมหมู่บ้าน เมื่อขยะมีปริมาณมากและกำจัดโดยไม่ถูกวิธี ทำให้ส่งกลิ่นเหม็นและเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของชาวบ้าน

คดีนี้ศาลปกครองนครราชสีมาพิเคราะห์แล้วเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 57 วรรคหนึ่ง มาตรา 58 และมาตรา 67 ได้บัญญัติถึงสิทธิของบุคคลและชุมชนที่จะได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากภาครัฐ เพื่อให้บุคคลหรือชุมชนสามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน เมื่อกิจการกำจัดขยะมูลฝอยไม่ว่าจะดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเองหรือดำเนินการโดยเอกชนซึ่งได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ เป็นกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและหรือชุมชน ทั้งยังอาจจะก่อให้เกิดปัญหาเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงจนทำให้ไม่สามารถดำรงชีพได้อย่างปกติสุข ดังนั้น ก่อนเริ่มดำเนินการ หน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่ต้องเผยแพร่ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการพิจารณาว่า สมควรดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยในพื้นที่นั้นหรือไม่ อย่างไร และต้องกำหนดแนวทางที่เหมาะสมและเพียงพอในการป้องกันหรือเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการพิจารณาตัดสินใจนั้น

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เทศบาลตำบลขามใหญ่) นำขยะมูลฝอยไปกำจัดในที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 (นางสุดารัตน์ วามสิงห์) ในท้องที่ตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัด

อุบลราชธานี โดยไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่คำนึงถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและชุมชน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ถือได้ว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กำจัดขยะมูลฝอยด้วยวิธีการฝังกลบ ไม่มีการปูผ้ายางหรือวัสดุกันซึมรองรับพื้นหลุมบ่อขยะเป็นกรรมวิธีที่ไม่เหมาะสมและไม่ได้มาตรฐานด้านการกำจัดมูลฝอย ทั้งยังไม่สามารถดำเนินการฝังกลบขยะได้ทั้งหมดเป็นเหตุให้มีขยะบางส่วนถูกทิ้งบริเวณรอบบ่อขยะ รวมถึงถนนทางเข้า แม้บางส่วนของขยะจะถูกฝังกลบปิดทับด้วยดินก็ตาม แต่ก็ยังมีขยะจำนวนมากที่กองอยู่และยังไม่ได้ถูกฝังกลบภายในเวลาอันสมควรทำให้เกิดกลิ่นเหม็น บ่อขยะมีน้ำขัง กรณีดังกล่าวย่อมทำให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคลผู้มีที่อยู่อาศัยในละแวกใกล้เคียง การกำจัดขยะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่ถูกหลักสุขาภิบาลและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญนั่นเอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 25 และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่จะระงับและแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็ไม่ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหา กลับปล่อยให้ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลให้ถูกสุขลักษณะ รวมทั้งไม่คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในเขตรับผิดชอบของตน ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 สามารถดำเนินการได้ และสามารถหาวิธีป้องกันการฟุ้งกระจายของขยะรวมทั้งวิธีที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการป้องกันน้ำจากบ่อขยะไหลเข้าสู่ที่ดินของประชาชนหรือแหล่งน้ำสาธารณะ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้ดำเนินการใด ๆ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามมาตรา 50 (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ประกอบมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และถือว่าการดำเนินกิจการกำจัดขยะมูลฝอยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในพื้นที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย และเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงโดยตรง ทำให้ไม่สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ประกอบกับได้รับความจากคำชี้แจงของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอุบลราชธานีและสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีได้มีส่วนได้เสียกับคู่กรณี ฟังเป็นยุติว่า สภาพบ่อขยะในพื้นที่พิพาทตั้งอยู่ติดกับแหล่งน้ำสาธารณะ น้ำบาดาลบริเวณใกล้เคียงมีกลิ่นเหม็นและมีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน น้ำผิวดินบริเวณข้างบ่อขยะเน่าเสีย การทิ้งขยะ

มูลฝอยไม่มีการฝังกลบเป็นชั้น ๆ ไม่มีการฉีดยากำจัดสัตว์และแมลงนำโรคอย่างต่อเนื่อง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่มีแผนงานหรือโครงการที่แสดงถึงการปรับปรุงพัฒนาบ่อกำจัดขยะมูลฝอย ประกอบกับพื้นที่ข้างเคียงมีการขุดดินเป็นบ่อขนาดใหญ่เพื่อเตรียมรองรับขยะมูลฝอย ซึ่งคาดว่าจะมีการทิ้งขยะมูลฝอยในรูปแบบเดิมอีก อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตั้งใจจะนำขยะมาทิ้งในพื้นที่พิพาทต่อไปเรื่อย ๆ โดยไม่มีมาตรการที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับคนในชุมชนและสภาพแวดล้อมอย่างจริงจัง ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมและเป็นการขจัดปัญหาความเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นและอาจจะเกิดขึ้นในอนาคตให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและประชาชนในพื้นที่รอบ ๆ บ่อขยะพิพาท และเพื่อมิให้บ่อขยะพิพาทเป็นแหล่งกำเนิดมลภาวะที่เป็นพิษต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งคุณภาพชีวิตของประชาชนในบริเวณดังกล่าวเพิ่มขึ้นจนมีสภาพเลวร้ายยากที่จะเยียวยาแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้หมดสิ้นไป

ศาลปกครองนครราชสีมาจึงมีคำพิพากษาดังนี้

1. ห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ 2 และที่ 5 เปิดพื้นที่ทิ้งขยะเพิ่มเติม และห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 นำขยะมูลฝอยมาทิ้งในที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 อีกต่อไป ทั้งนี้ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสามสิบวันนับแต่ศาลมีคำพิพากษา

2. ห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ 2 และที่ 5 อนุญาตหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 องค์กรบริหารส่วนตำบลแระมะแม องค์กรบริหารส่วนตำบลไร่น้อย องค์กรบริหารส่วนตำบลหัวเรือ เทศบาลตำบลพุม รวบรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น บุคคล องค์กร หรือหน่วยงานใด ๆ นำขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลมาทิ้งที่บ่อขยะพิพาท หากมีการกระทำฝ่าฝืน ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

3. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 เร่งกำจัดขยะมูลฝอยที่เหลือตกค้างทั้งในพื้นที่บ่อขยะและพื้นที่ข้างเคียงให้ถูกสุขลักษณะ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และให้ปรับปรุงสภาพแวดล้อม รวมทั้งตรวจสอบผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับน้ำใต้ดินและแหล่งน้ำผิวดินตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ตลอดจนดำเนินการอื่นตามอำนาจหน้าที่เพื่อมิให้ปัญหาเกี่ยวกับสถานที่ทิ้งขยะส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่ศาลมีคำพิพากษา

จากกรณีตัวอย่างดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า

1. กิจการกำจัดขยะมูลฝอยไม่ว่าจะดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเองหรือดำเนินการโดยเอกชนซึ่งได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ เป็นกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและหรือชุมชน ทั้งยังอาจก่อให้เกิดปัญหาเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง จนทำให้ไม่

สามารถดำรงชีพได้อย่างปกติสุข ดังนั้น ก่อนเริ่มดำเนินการหน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่ต้องเผยแพร่ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ก่อน ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่มีผลเกี่ยวกับตนหรือชุมชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมตลอดทั้งเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง โดยกำหนดว่าก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบและจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีก็ได้ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้น รวมตลอดทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปพร้อมกับการเผยแพร่ข้อมูลแก่ประชาชนก็ได้

2. แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือ การดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด อันเป็นการกระทบสิทธิของประชาชนในการที่จะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากพบว่าบ่อขยะพิพาทดังกล่าวตั้งอยู่ติดกับแหล่งน้ำสาธารณะ ทำให้น้ำบาดาลบริเวณใกล้เคียงมีกลิ่นเหม็นและมีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน น้ำผิวดินบริเวณข้างบ่อขยะเน่าเสีย ไม่มีการฝังกลบเป็นชั้น ๆ ไม่มีการนิดยากจัดสัตว์และแมลงนำโรคอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการกำจัดที่ไม่ถูกหลักสุขาภิบาล อันเป็นผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนในการที่จะมีชีวิตรอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษากรณีตัวอย่างดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า ในเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มีปัญหาในทางกฎหมาย ดังนี้

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 แบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีโครงการของรัฐทั่วไปและกรณีโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนรวม ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการจะต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการอย่างเพียงพอทั้งสองกรณี แต่ในกรณีโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนรวม รัฐจะต้องจัดให้มี

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการ¹³⁶ จะเห็นได้ว่า ระเบียบฉบับนี้บังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเฉพาะโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมเท่านั้น ซึ่งคำว่า “ผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม” เป็นคำที่กว้างและไม่มีคำนิยามที่กำหนดไว้เป็นแนวทางที่ชัดเจน ดังนั้น การแยกประเภทว่าเป็นโครงการของรัฐทั่วไปหรือโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงนั้น จึงเป็นดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐไม่เห็นว่า เป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมก็จะไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แม้ในความเป็นจริงจะมีผลกระทบอย่างรุนแรงก็ตาม ประชาชนก็จะถูกตัดโอกาสในการแสดงความคิดเห็นก่อนที่เริ่มดำเนินโครงการได้

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการให้ดุลพินิจกับเจ้าของโครงการในการเลือกรูปแบบและวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เนื่องจากตามข้อ 9 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ใน 2 กรณีหลัก กรณีแรกคือ การสำรวจความคิดเห็น ได้แก่ การสัมภาษณ์รายบุคคล การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางอื่น ๆ เช่น ไปรษณีย์ เป็นต้น กรณีที่สองคือ การประชุมปรึกษาหารือ ได้แก่ การประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ การประชุมเชิงปฏิบัติการ ส่วนอีกกรณีหนึ่งคือ ให้อำนาจสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่จะกำหนดวิธีการอื่น ๆ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อีกด้วย นอกจากนี้ ยังให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่จะกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยไม่ต้องทำตามวิธีที่กำหนดไว้ในระเบียบ หรือที่กำหนดโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีก็ได้¹³⁷ จะเห็นได้ว่า การกำหนดทางเลือกรูปแบบการดำเนินการที่หลากหลาย แต่ไม่ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐจะใช้เป็นแนวทางในการเลือกรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ จึงทำให้เกิดปัญหากรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้

¹³⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 5 ก่อนเริ่มดำเนินการ โครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบ โครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลตามข้อ 7 ให้ประชาชนทราบ และจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ 9 ด้วยก็ได้

หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบ โครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ 9 ก่อนเริ่มดำเนินการ

¹³⁷ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 10 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในข้อ 9 จะทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนบรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อ 8 หน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีนั้นก็ได้ แต่เมื่อดำเนินการแล้วให้แจ้งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทราบด้วย

รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่สะดวกสำหรับรัฐ แต่เป็นวิธีที่ประชาชนไม่เห็นด้วย อีกทั้งยังเปิดช่องให้รัฐกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในระเบียบก็ได้ ดังนั้น กรณีนี้จึงเป็นการให้อำนาจรัฐในการใช้ดุลพินิจอย่างเปิดกว้างจนเกินไป

จากการศึกษาหลักสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงหลักการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญ เช่น หลักสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะสิทธิการเข้าถึงข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม (Right to Access Environment Information) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยให้ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมของตนเองตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและหลักความร่วมมือระหว่างกันที่จะร่วมกันรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้กระบวนการรับฟัง การปรึกษาหารือ การควบคุมตรวจสอบ ซึ่งการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสิทธิในการฟ้องร้องให้ดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างถูกต้อง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ตลอดจนทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม พบว่า แม้จะได้มีการรับรองสิทธิของบุคคลดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่ในการจัดการด้านขยะมูลฝอยนั้น ถือว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งรัฐยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่าที่ควร โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมักจะมองข้ามและไม่ได้ตระหนักถึงคุณค่าของการมีส่วนร่วม จึงทำให้การจัดการขยะมูลฝอยในปัจจุบันยังคงเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชน และภาครัฐยังไม่สามารถบูรณาการร่วมกันได้

4.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย

จากปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทยที่กฎหมายมิได้มีการกำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยจึงขัดกับหลักการและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ต้องการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ โดยบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม แนวนโยบายหนึ่งที่สำคัญคือ การส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งมีหลักการสำคัญคือ หลักการมีส่วนร่วมของ

ประชาชน และหลักสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน จากการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยของต่างประเทศ พบว่า

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมในบริบทของประเทศสหรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยเฉพาะในกระบวนการพิจารณาโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน สามารถสรุปหลักการทางกฎหมายที่มีลักษณะร่วมกันได้ ดังนี้

1. หลักการที่ให้ความสำคัญกับโครงการที่มีความเสี่ยงสูง โดยเฉพาะ โครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

โครงการที่มีความเสี่ยงสูง โดยเฉพาะ โครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้มีการบัญญัติกฎหมายกำหนดกระบวนการพิจารณาเป็นพิเศษ กล่าวคือ การพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะมีกระบวนการพิจารณาที่เข้มงวดกว่าการอนุญาตให้ดำเนินโครงการในกรณีทั่วไป กระบวนการพิจารณาอนุญาตก็จะกำหนดโดยกฎหมายที่ออกโดยกระบวนการนิติบัญญัติ เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง และกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่าง ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ กฎหมายผังเมือง การกำจัดของเสียอันตราย เป็นต้น กระบวนการพิจารณาอนุญาตในลักษณะพิเศษนี้อาจกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายกลางในการกำหนดวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐที่ครอบคลุมทุกกรณีดังเช่นกรณีกระบวนการพิจารณาโครงการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของประเทศสหรัฐอเมริกา

2. หลักการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับโครงการที่มีความเสี่ยงสูงย่อมเป็นโครงการที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้น ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงปรากฏขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจและสร้างการยอมรับ โดยหลักการสำคัญคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการ โดยการที่รัฐกำหนดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อรับทราบความคิดเห็นของประชาชนสำหรับนำไปประกอบการพิจารณาตัดสินใจอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ดำเนินโครงการ แต่กฎหมายของแต่ละประเทศจะมีรูปแบบและรายละเอียดแตกต่างกันออกไป เช่น ในเรื่องระยะเวลา สถานที่ วิธีการรับฟัง เป็นต้น แต่โดยรวมแล้วขั้นตอนหลักในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้งสองประเทศมีกฎเกณฑ์ในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ

(1) การกำหนดให้แจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ ข้อมูลที่ใช้ต้องเป็นภาษาอย่างง่าย และต้องมีรายละเอียดที่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น ซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนี้รวมถึงรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย

(2) การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้เสีย และผู้ที่ได้รับผลกระทบ แสดงความคิดเห็นหรือคัดค้านตามวิธีการที่ได้กำหนด และการให้ผู้ประกอบการหรือเจ้าของโครงการ ได้ชี้แจงข้อความจริงเกี่ยวกับโครงการเพื่ออธิบายต่อปัญหาที่มีข้อโต้แย้ง

(3) การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับเอาข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่ได้จากการรับฟังนำไปประกอบการพิจารณาตัดสินใจ

3. การให้หลักประกันการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในกระบวนการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินโครงการนั้น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหรือดำเนินการ การไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดจะมีผลเป็นการดำเนินวิธีพิจารณาทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนการอนุญาตนั้นได้ ส่วนข้อคิดเห็นที่ได้จากการรับฟัง กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกามีข้อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องได้ตอบต่อข้อคิดเห็นในประเด็นสำคัญ และสรุปไว้ในสำนวนทางปกครองที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิรับรู้ตรวจสอบข้อมูลข่าวสารได้ภายใต้กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารและกฎหมายว่าด้วยข้อมูลส่วนบุคคล

การให้ความสำคัญกับโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งจะมีผลต่อประชาชน และการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินโครงการดังกล่าวที่ได้สะท้อนออกมาในรูปการกำหนดกระบวนการพิจารณาโครงการที่มีลักษณะพิเศษ ตลอดจนการให้หลักประกันแก่ประชาชนในการได้รับรู้และตรวจสอบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ การได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการและการได้รับคำตอบหรือคำอธิบายในปัญหาที่มีข้อโต้แย้งนั้น พิสูจน์ได้ว่ามีความสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ได้มีการแสดงเจตนารมณ์ตั้งแต่ครั้งการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) หรือ Earth Summit และที่ปรากฏในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision – Making and Access to Justice in Environmental Matters) สิทธิอันมีความสำคัญและจำเป็นในกระบวนการมีส่วนร่วมได้แทรกอยู่ในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินโครงการ

ส่วนเทศบัญญัติ ตามกฎหมายการบริหารจัดการขยะมูลฝอย หรือ Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) การบริหารจัดการของเสียเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน ผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาล โดยมีเป้าหมายร่วมกัน คือ ลดการใช้ (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) และการแปรเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) เพื่อให้ญี่ปุ่นเป็นสังคมที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าที่สุดที่สุด โดยในส่วนของขั้นตอนการจัดตั้งสถานที่จัดการของเสียได้มีการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้จัดตั้งสถานที่จัดการของเสียคือการกำหนดให้ต้องมีการพิจารณาความเหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ การสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นหน้าที่สำคัญที่ผู้จัดตั้งสถานที่จัดการของเสียประเภทที่ต้องได้รับใบอนุญาตจะต้องดำเนินการ โดยผู้จัดตั้งจะต้องสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในบริเวณใกล้เคียงสถานที่จัดการของเสียตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน โดยนำผลการสำรวจที่ได้มาเป็นพื้นฐานในการกำหนดแผนการจัดตั้งที่มีการวางนโยบายระดับย่อยเพื่อให้มีการคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นั้น ๆ กล่าวคือ ผู้จัดตั้งสถานที่จัดการของเสียจะต้องกำหนดแผนการจัดตั้งและแผนการดูแลบำรุงรักษาบนพื้นฐานของผลการสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และในขั้นตอนการยื่นเอกสารเพื่อขออนุญาตจะต้องกรอกรายละเอียดเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและแนบเอกสารการสำรวจผลกระทบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย สำหรับการจัดตั้งสถานที่เผาของเสียและสถานที่กำจัดของเสียขั้นสุดท้าย (การฝังกลบ) หลังจากยื่นเอกสารเพื่อขออนุญาตแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องตรวจสอบเอกสารยื่นสมัครและเอกสารผลการสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หลังจากนั้นจะเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่และนายกเทศมนตรี เงื่อนไขการได้รับใบอนุญาตจะใช้เงื่อนไขเดียวกันทั้งประเทศซึ่งเป็นมาตรฐานทางด้านเทคนิคที่ถูกกำหนดไว้ในกฎกระทรวงสิ่งแวดล้อม มาตรฐานดังกล่าวจะเป็นการกำหนดเกี่ยวกับการพิจารณาว่าแผนในการจัดตั้งและแผนในการบำรุงรักษาสถานที่จัดการของเสียที่มีการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อย่างรอบคอบและถูกต้องเหมาะสม โดยระบบการสำรวจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะคำนึงถึงผลกระทบด้านต่าง ๆ ได้แก่ ผลกระทบต่อชั้นบรรยากาศ เสียงดังรบกวนความสั่นสะเทือน กลิ่นเหม็นรบกวนคุณภาพน้ำและน้ำใต้ดิน นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดมาตรฐานในการจัดการ โดยแยกแต่ละขั้นตอนไว้ใน Enforcement Ordinance of Waste Management and Public Cleansing Act (Ordinance No. 300 of 1971) ซึ่งมาตรฐานที่กำหนดไว้โดยส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดเพื่อไม่ให้เกิดการขยะแต่ละขั้นตอนเกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในบริเวณที่มีการจัดการขยะขั้นตอนต่าง ๆ จึงเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดเงื่อนไขในการขออนุญาตจัดตั้งสถานที่กำจัดของเสียให้ต้องมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยควรนำแนวคิดของประเทศสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รวมทั้งประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้ในประเทศไทย โดยกำหนดสิทธิ หน้าที่ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยไว้ในกฎหมายการจัดการขยะมูลฝอย โดยเฉพาะในเรื่องการดำเนินโครงการของรัฐเกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอย การจัดหาสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย ซึ่งเป็นโครงการที่กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และสิ่งแวดล้อมในชุมชน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดให้ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจโดยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นซึ่งเป็นที่ยอมรับการให้สิทธิของประชาชนในการรับรู้ และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางด้านสิ่งแวดล้อม และโครงการต่าง ๆ ภายใต้แผนการจัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติ และกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยโดยตราไว้ในกฎหมายให้มีความชัดเจน เพราะกฎหมายถือเป็นมาตรการที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะช่วยบังคับหรือวางแนวทางการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ที่ได้รับรองหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมกำหนดแนวทางการดำเนินงาน รวมทั้งต้องมีมาตรการส่งเสริมให้ผู้ประกอบภาคเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยด้วยตนเอง เช่น กำหนดหน้าที่ในการคัดแยกขยะมูลฝอยจากบ้านเรือน การละเว้นจากการเพิ่มปริมาณขยะมูลฝอยจากบ้านเรือนเพื่อไม่ให้เป็นการระงับของภาครัฐ โดยใช้มาตรการลงโทษปรับ เพื่อเป็นการกระตุ้นจิตสำนึกของประชาชนให้มีความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งหากประเทศไทยได้กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในกฎหมาย ก็จะสามารแก้ไขปัญหาเรื่องการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยได้