

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการขยะกับชุมชนถือเป็นประเด็นปัญหาหนึ่งที่อยู่คู่กับสังคมมาเป็นระยะเวลานาน ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน หากขยะไม่ได้รับการจัดการที่ถูกต้อง อาจก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม เหตุเค็ดรื้อนราคาญต่าง ๆ รวมไปถึงการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิในชั้นบรรยากาศของโลก ปัจจุบันพบว่าปัญหาขยะในประเทศไทยนับวันยิ่งทวีความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะปัญหาขยะตกค้างในสิ่งแวดล้อม จากรายงานของกรมควบคุมมลพิษเกี่ยวกับขยะที่ถูกกำจัดอย่างไม่ถูกต้อง พบว่าในปี พ.ศ. 2562 มีขยะที่ไม่ได้รับการกำจัดอย่างถูกต้องอยู่ในปริมาณ 6.84 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 23 จากปริมาณที่เกิดขึ้นทั้งหมดในปีนั้น ปี พ.ศ. 2563 มีขยะที่ไม่ได้รับการกำจัดอย่างถูกต้องอยู่ในปริมาณ 8.42 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 33 จากปริมาณที่เกิดขึ้นทั้งหมดในปีนั้น ปี พ.ศ. 2564 มีขยะที่ไม่ได้รับการกำจัดอย่างถูกต้องอยู่ในปริมาณ 7.81 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 31 จากปริมาณที่เกิดขึ้นทั้งหมดในปีนั้น และปี พ.ศ. 2565 ขยะที่ไม่ได้รับการกำจัดอย่างถูกต้องอยู่ในปริมาณ 7.10 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 27.6 จากปริมาณที่เกิดขึ้นทั้งหมดในปีนั้น จากที่กล่าวไปแล้วในข้างต้น เห็นได้ว่าในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา มีปริมาณขยะที่ถูกกำจัดอย่างไม่ถูกต้องอยู่มากพอสมควร โดยการจัดการขยะที่ไม่ถูกต้องเช่นนี้ ก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาเป็นอย่างมาก ทั้งในเรื่องของการก่อให้เกิดแหล่งเชื้อโรคระสม การรั่วไหลของขยะสู่แม่น้ำลำคลอง หรือการที่ขยะส่งกลิ่นรบกวนต่อประชาชนภายในพื้นที่¹

ทั้งนี้ การจัดการขยะควรเป็นหน้าที่ของทุกคน และจะต้องร่วมมือกันเพื่อให้ปัญหาถูกจัดการได้ง่ายขึ้น โดยความหมายของขยะหรือมูลฝอย (Solid Waste) หมายถึง เศษกระดาษ เศษผ้าเศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร แ้ว มูลสัตว์ ซากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษ หรืออันตรายจากชุมชนหรือคร้วเรือน ยกเว้นวัสดุที่ไม่ใช้แล้วของโรงงาน ซึ่งมีลักษณะและคุณสมบัติที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วย โรงงาน หากแบ่งประเภทตามลักษณะทางกายภาพ

¹ กรมควบคุมมลพิษ. (2566). *ระบบสารสนเทศด้านการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://thaimsw.pcd.go.th/report_country.php. [2566, 1 เมษายน]

ของขยะ สามารถแบ่งได้ 4 ประเภท ได้แก่ ขยะย่อยสลาย ขยะรีไซเคิล ขยะอันตราย และขยะทั่วไป² ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนเห็นพ้องให้ใช้นิยามศัพท์ของคำว่าขยะเช่นเดียวกันนี้ในงานเขียนนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 14 มาตรา 250 วรรคหนึ่ง ได้ระบุอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจหน้าที่ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะ ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ให้อำนาจการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 34/1 วรรคหนึ่ง ได้ระบุว่า การเก็บขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด อีกทั้งในมาตรา 34/3 วรรคหนึ่ง ยังได้ระบุให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการคัดแยก เก็บขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง ได้ระบุว่า การเก็บขน หรือการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

รวมถึงกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการออกไปอนุญาต หนังสือรับรองการแจ้ง และการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. 2559 กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดการขยะ และกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ข้อ 3 วรรค 2 ที่ระบุให้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้มีสถานที่ ถ้าย เท หรือทิ้งมูลฝอยทั่วไปในที่หรือทางสาธารณะ หรือกำหนดให้มีวิธีจัดการมูลฝอยทั่วไปตามกฎกระทรวงนี้หรือตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนด และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560 ในหมวดที่ 1 ข้อ 4 ระบุให้การจัดการมูลฝอยตามประกาศนี้ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยจัดให้มีระบบจัดการและกำจัดมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม สามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ด้านอื่น ๆ ได้ และข้อ 5 ราชการส่วนท้องถิ่นต้องรณรงค์สร้างความรับรู้ความเข้าใจ และจิตสำนึก ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการลดปริมาณและคัดแยกมูลฝอย

² กรมควบคุมมลพิษ. (2558). *คู่มือการดำเนินงานลด คัดแยกขยะมูลฝอยภายในอาคารสำนักงาน* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 2-6.

เพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ มีความตระหนักรู้ และรับผิดชอบในการจัดการมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิดมูลฝอย

ในการนี้ จะเห็นได้ว่าการจัดการขยะได้มีกฎหมายกำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดการขยะภายในขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลละหารจังหวัดนนทบุรี จึงถือเป็นหนึ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของภาครัฐที่มีหน้าที่จัดการขยะในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลละหาร จังหวัดนนทบุรี ได้จัดทำข้อบังคับตำบล เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2540 ขององค์การบริหารส่วนตำบลละหารขึ้น เพื่อควบคุมและกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลละหาร ออกตามความในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งถือเป็นข้อบังคับตำบลที่ได้ทำการประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2540 และตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ยังไม่เคยมีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน

ด้วยเหตุนี้ การที่ข้อบังคับตำบล เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2540 ขององค์การบริหารส่วนตำบลละหาร ไม่ได้มีการทบทวนหรือปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ถึงแม้จะมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 รวมถึงพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต หนังสือรับรองการแจ้ง และการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. 2559 กฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560 ที่ให้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้มีสถานที่ถ่าย เท หรือทิ้งมูลฝอย รวมถึงระบบจัดการและกำจัดมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ การรณรงค์สร้างความรับรู้ ความเข้าใจ และจิตสำนึก ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการลดปริมาณและคัดแยกขยะ ในการนี้ จึงส่งผลต่อข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการขยะในพื้นที่ที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ดังนั้น จึงเป็นที่มาในการศึกษาถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะศึกษากรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลละหาร จังหวัดนนทบุรี เพื่อศึกษาถึงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะของต่างประเทศและประเทศไทย ทั้งในภาพรวมและในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการวิเคราะห์ถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะของประเทศไทย เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้านกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะ ที่สะท้อนให้เห็นได้จากตัวบทข้อกฎหมายต่าง ๆ และนำไปสู่การพัฒนา ปรับปรุง และแก้ไขข้อบังคับด้านกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะ เพื่อให้เกิดการจัดการขยะที่เหมาะสม มีคุณภาพ และได้มาตรฐานต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการขยะ
2. เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะของต่างประเทศและประเทศไทย ในภาพรวมและในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะของประเทศไทย ในภาพรวมและในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะของประเทศไทย และในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ถึงแม้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ตลอดจนพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 รวมถึงกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต หนังสือรับรองการแจ้ง และการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. 2559 กฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560 กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีระบบการจัดการและกำจัดมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ สร้างความรับรู้ ความเข้าใจ และจิตสำนึก ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการลดปริมาณและคัดแยกขยะ แต่ข้อบัญญัติท้องถิ่น เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2540 ขององค์การบริหารส่วนตำบลละหาร ซึ่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 และใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน ยังมีความล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับกฎหมาย กฎกระทรวงและประกาศดังกล่าวข้างต้น อีกทั้งไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันและส่งผลกระทบต่อแนวทางในการจัดการขยะของพื้นที่ จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนา ปรับปรุง และแก้ไขข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการขยะ เพื่อให้เกิดการจัดการขยะที่เหมาะสม มีคุณภาพ และได้มาตรฐานต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะ ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลละหาร จังหวัดนนทบุรี มุ่งเน้นที่จะศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะในประเทศไทย

ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต หนังสือรับรอง การแจ้ง และการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. 2559 กฎกระทรวงสุขลักษณะ การจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560 ตลอดจนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลละหาร เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและ มูลฝอย พ.ศ. 2540 รวมถึงการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะในต่างประเทศ แบ่งเป็น กลุ่มประเทศกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนี และกลุ่มประเทศกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ได้แก่ สาธารณรัฐ สิงคโปร์ และเครือรัฐออสเตรเลีย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะ ศึกษากรณีองค์การบริหาร ส่วนตำบลละหาร จังหวัดนนทบุรี จะใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยทำ การเก็บข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) คือ การศึกษาและรวบรวมองค์ความรู้ ที่จำเป็นต่อวิเคราะห์ข้อมูล ทั้งจากเอกสาร หนังสือ ตำรา บทความทางวิชาการ สิ่งพิมพ์ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งข้อมูลเอกสารในรูปแบบต่างๆ เช่น สิ่งพิมพ์หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษาในครั้งนี้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการขยะ
2. เพื่อทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะของต่างประเทศและประเทศไทย ในภาพรวมและในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อทราบถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะของประเทศไทยในภาพรวมและ ในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. เพื่อทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาด้านกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะของประเทศ ไทยและในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น