

บทที่ 2

ความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการขยะ

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะ ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลละหาร จังหวัดนนทบุรี ในบทนี้จะทำการศึกษาถึงความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการขยะ แบ่งเป็นหัวข้อ ความหมายและประเภทของขยะ แนวคิดการลดขยะด้วยหลัก 3Rs และแนวคิดการจัดบริการสาธารณะ

2.1 ความหมายและประเภทของขยะ

2.1.1 ความหมายของขยะ

คำว่าขยะ มีการให้ความหมายและคำจำกัดความไว้ ดังนี้

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายคำว่า ขยะ หมายถึง หยากเยื่อหรือมูลฝอย และให้ความหมายคำว่า มูลฝอย หมายถึง เศษสิ่งของที่ทิ้งแล้ว หยากเยื่อ กุมฝอย หรือกุมฝอย

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 นิยามคำว่า “มูลฝอย” หมายถึง เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น¹

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นิยามคำว่า “มูลฝอย” หมายถึง เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ซากสัตว์หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน²

ดังนั้น ผู้เขียนจึงสรุปการให้ความหมายของคำว่าขยะไว้ว่า ขยะ หมายถึง มูลฝอยหรือเศษสิ่งของต่าง ๆ ที่ไม่ใช่แล้วหรือที่ถูกทิ้งแล้ว

¹ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560. มาตรา 4 วรรค 7.

² พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560. มาตรา 4 วรรค 2.

2.1.2 ประเภทของขยะ

การจัดแบ่งประเภทของขยะ สามารถจัดแบ่งได้ 4 ประเภท ดังนี้

1) ขยะทั่วไป (General Waste) ขยะทั่วไปเป็นขยะจากสำนักงาน การก่อสร้าง หรือการผลิต มีลักษณะย่อยสลายยากและไม่คุ้มค่าสำหรับการนำมาใช้ประโยชน์ใหม่ เช่น กระดาษ ห่ออาหาร กระเบื้อง เศษอิฐ เศษปูน หิน ทราช ฉุงพลาสติก ซองบะหมี่กึ่งสำเร็จรูป กล่องโฟม หลอดกาแฟ เป็นต้น

2) ขยะอินทรีย์ (Organic Waste) ขยะอินทรีย์เป็นขยะที่เน่าเปื่อยและย่อยสลายได้และสามารถนำมาทำปุ๋ยได้ ส่วนใหญ่เป็นขยะที่มาจากครัวเรือน ภัตตาคาร โรงอาหาร ตลาดสด และการเกษตรกรรมเช่นเศษผักเศษเนื้อเศษผลไม้เศษอาหาร มูลสัตว์ ซากสัตว์ ใบไม้ เป็นต้น

3) ขยะรีไซเคิล (Recyclable Waste) ขยะรีไซเคิลเป็นขยะที่สามารถนำไปแปรรูปเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ใหม่ได้ เช่น ขวดพลาสติก ขวดแก้ว แก้วพลาสติก กระจังเครื่องดีเซล อลูมิเนียม เป็นต้น

4) ขยะอันตราย (Hazardous Waste) ขยะอันตรายเป็นขยะที่มีความอันตรายหรือมีส่วนประกอบของสารที่มีอันตราย เช่น ตลับหมึก ถ่านไฟฉาย หลอดไฟ น้ำมันห้องน้ำ แบตเตอรี่ เป็นต้น โดยขยะประเภทนี้ต้องมีการแยกทิ้งจากขยะประเภทอื่น ๆ อย่างชัดเจน

การคัดแยกประเภทของขยะต่าง ๆ จะช่วยให้ง่ายต่อการนำกลับมาใช้ประโยชน์ และการนำขยะไปเข้าสู่กระบวนการกำจัดต่อไป โดยในกรณีของประเภทขยะทั่วไป หน่วยงานที่รับผิดชอบจะนำไปกำจัดผ่านกระบวนการต่าง ๆ เช่น การเผา การฝังกลบ เป็นต้น ประเภทขยะอินทรีย์สามารถรวบรวมและนำไปทำปุ๋ยหมักหรือปุ๋ยชีวภาพได้ ประเภทขยะรีไซเคิลจะง่ายต่อการนำไปรีไซเคิลเพื่อแปรรูปเป็นวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์สำหรับการนำกลับมาใช้ใหม่ และประเภทขยะอันตรายจะถูกเก็บและขนไปสู่กระบวนการกำจัดอย่างถูกวิธี³

2.2 แนวคิดการจัดการขยะด้วยหลัก 3Rs

การจัดการขยะด้วยการแยกประเภทขยะ เพื่อลดปริมาณและอัตราการเกิดขยะ สามารถทำได้ผ่านหลักการ 3Rs คือ การลดปริมาณ (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) และการนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) รายละเอียด ดังนี้

³ กรมควบคุมมลพิษ. (2561). *แนวปฏิบัติการลดและการคัดแยกขยะมูลฝอยในหน่วยงานภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: กองจัดการกากของเสียและอันตราย กรมควบคุมมลพิษ. หน้า 10-13.

2.2.1 การลดปริมาณ (Reduce) เป็นการลดปริมาณการใช้หรือลดปริมาณการผลิตใช้เท่าที่จำเป็นและหลีกเลี่ยงการใช้ฟุ่มเฟือยเพื่อให้เกิดการสูญเปล่าและเกิดปริมาณขยะน้อยที่สุด ยกตัวอย่าง

- 1) ใช้สินค้าชนิดเดิม เช่น ผงซักฟอก น้ำยาล้างจาน น้ำยาทำความสะอาด และถ่านไฟฉายชนิดชาร์จใหม่ได้
- 2) เลือกใช้สินค้าที่มีคุณภาพ มีหีบบรรจุภัณฑ์น้อย อายุการใช้งานยาวนานและตัวสินค้าไม่เป็นพิษ
- 3) การใช้ภาชนะแทนบรรจุภัณฑ์ เช่น ปิ่นโต จานและกล่องใส่อาหารแทนการใช้ถุงพลาสติก
- 4) ลดการใช้วัสดุย่อยสลายยาก เช่น โฟมบรรจุอาหาร และถุงพลาสติก
- 5) ลดการใช้สินค้าฟุ่มเฟือย เช่น การใช้ผ้าเช็ดหน้าแทนการใช้กระดาษทิชชู

2.2.2 การใช้ซ้ำ (Reuse) เป็นการนำของเสีย บรรจุภัณฑ์ หรือวัสดุเหลือใช้ กลับมาใช้ซ้ำอีกครั้งโดยที่ไม่ผ่านการแปรรูปหรือแปรสภาพ หรือการใช้สิ่งของหรือวัสดุต่าง ๆ ให้คุ้มค่าที่สุด ยกตัวอย่าง

- 1) การใช้กระดาษทั้ง 2 หน้า
- 2) การนำบรรจุภัณฑ์มาใช้ซ้ำ เช่น การนำกล่องหรือถุงมาใช้ซ้ำหลาย ๆ ครั้ง
- 3) การนำขวดน้ำดื่มที่น้ำหมดแล้วมาใช้ซ้ำ
- 4) การนำขวดแก้วมาทำเป็นแจกันดอกไม้

2.2.3 การนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) เป็นการนำวัสดุเดิมมาแปรรูปหรือนำกลับมาใช้ใหม่ ผ่านกรรมวิธีต่าง ๆ เช่น การคัดแยกขยะแต่ละประเภท ทั้งที่บ้าน โรงเรียน และสำนักงาน เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการนำกลับมาใช้ใหม่ ยกตัวอย่าง

- 1) กระจกป้อนน้ำอัดลม นำมาทำขาเทียม
- 2) ขวดน้ำดื่ม PET นำมาทำเสื้อใยสังเคราะห์
- 3) กระดาษหนังสือพิมพ์ นำมาทำกล่องกระดาษทิชชู
- 4) ขวดนม UHT นำมาทำเฟอร์นิเจอร์ เช่น เก้าอี้⁴

การนำแนวคิดการจัดการขยะด้วยหลัก 3Rs มาปรับใช้ในการจัดการขยะ คือ การคัดแยก และการจัดการขยะก่อนทิ้งด้วยหลักการ 3Rs หรือที่ย่อมาจาก การลดปริมาณ (Reduce) การใช้ซ้ำ

⁴ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (2566). *มาตรฐานการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.dla.go.th/work/e_book/eb1/9_6.pdf. [2566, 21 เมษายน]

(Reuse) และการนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) จะเป็นการแก้ปัญหาขยะล้นเมืองได้เป็นอย่างดี และจะช่วยแก้ไขปัญหามลพิษได้อย่างยั่งยืนมากที่สุด

2.3 แนวคิดการจัดบริการสาธารณะ

จากการให้ความหมายของคำว่าบริการสาธารณะผ่านการรวบรวมคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดตั้งแต่อดีตเรื่อยมาจนปัจจุบัน พบว่า การวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ โดยสามารถให้คำจำกัดความของบริการสาธารณะได้ว่าเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะหรือตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนรวม ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาการให้ความหมายของบริการสาธารณะภายในประเทศไทย สามารถสรุปได้ว่า บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของที่จัดทำขึ้นโดยฝ่ายปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยองค์ประกอบของบริการสาธารณะมี 2 ประการที่สำคัญ คือ บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในการควบคุมของฝ่ายปกครอง และบริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์⁵

ในการนี้ หลักเกณฑ์การจัดทำบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้น มีองค์ประกอบอยู่ด้วยกัน 3 ประการ คือ

1) บริการสาธารณะต้องดำเนินการไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เนื่องจากเป็นกิจการที่มีความจำเป็นต่อประชาชน ประชาชนมีความต้องการในกิจการสาธารณะอยู่ตลอดเวลา และฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้ดำเนินไปอย่างปกติ ต่อเนื่อง และสม่ำเสมอ

2) บริการสาธารณะต้องให้เอกชนมีสิทธิได้รับประโยชน์ต่าง ๆ โดยเท่าเทียมกัน ตามบทบัญญัติมาตรา 27 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ระบุว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” ด้วยบริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจทางกฎหมาย ดังนั้น ประชาชนจึงต้องมีสิทธิและโอกาสในการได้รับประโยชน์หรือเข้าใช้ประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน

3) การจัดทำบริการสาธารณะจะต้องปรับให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนตลอดเวลา เพื่อให้บริการสาธารณะเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม และวิวัฒนาการ

⁵ สุกานต์ แก้วภรา. (2563). *การอภิบาลกับเชิงการกำกับกฎเกณฑ์ กรณีศึกษาสถานรับเลี้ยงเด็กเอกชน*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 13-14.

ความต้องการของประชาชน อีกทั้งฝ่ายปกครองยังต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการรักษาประโยชน์ สาธารณะอยู่เสมอ ซึ่งในการแก้ไขปรับปรุงนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายหรือมีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ให้กระทำได้⁶

สรุปได้ว่า บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในการควบคุมของฝ่ายปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ มีหลักเกณฑ์ในการจัดทำขึ้น คือ มีการดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ ประชาชนได้รับประโยชน์หรือเข้าถึงอย่างเท่าเทียมกัน และต้องมีการปรับ ให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนอยู่ตลอดเวลา

ในการนี้ บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นหนึ่ง ในประเภทบริการสาธารณะที่จัดทำโดยฝ่ายปกครอง ซึ่งจะเป็นบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจ หน้าที่และมีความเกี่ยวข้องกับภารกิจที่จะดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึง สอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นไปเพื่อตอบสนอง ความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น การกำจัดขยะ การจัดการศึกษาขั้นต้น การจัดการน้ำเสีย ในชุมชน เป็นต้น และต้องเป็นกิจการสาธารณะที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่นหรือการให้บริการ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของคนในท้องถิ่น เช่น การจัดให้มีน้ำสะอาด การดูแลที่สาธารณะในเขตท้องถิ่น เป็นต้น⁷

ดังนั้น การจัดการขยะ จึงถือเป็นหนึ่งในบริการสาธารณะที่อยู่ในการดูแลหรือควบคุม ของฝ่ายปกครอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหนึ่งในหน่วยงานของฝ่ายปกครอง ที่จะต้อง มีการดำเนินงานด้านการบริการ สาธารณะอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ หรือ เข้าถึงบริการสาธารณะร่วมกันได้อย่างเท่าเทียม และต้องมีการปรับบริการสาธารณะให้เหมาะสม กับความต้องการของประชาชนอยู่ตลอดเวลา

⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 351-360.

⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 156-157.