

กฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน



นางสาวณัฐภา ตนายะพงศ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)

are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

LAW FOR INTEGRATED, FULLY CYCLED AND SUSTAINABLE WASTE MANAGEMENT

Miss Nattha Tanayapong



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2015

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

กฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจร
และยั่งยืน

โดย

นางสาวณัฐรา ตนายะพงศ์

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. ทศพร ศรีสัมพันธ์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(อาจารย์ ดร. สุนทรียา เหมือนพะวงศ์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(อาจารย์ ดร. กรรณิกา สิริพิงษ์)

ณัฐฐา ตนายะพงศ์ : กฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน (LAW FOR INTEGRATED, FULLY CYCLED AND SUSTAINABLE WASTE MANAGEMENT) อ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ. ดร. คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 381 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์การบูรณาการของกฎหมาย มาตรการทางกฎหมายที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย รวมทั้งหน่วยงานที่มีอำนาจในการจัดการของเสียทั้งเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศบางประเทศ เพื่อเสนอแนะกฎหมายที่บูรณาการการจัดการของเสียที่เหมาะสมกับประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยประสบปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการของเสีย ประการแรก คือ การไม่มีกฎหมายเรื่องการจัดการของเสียโดยเฉพาะ ประการที่สอง คือ ความกระจัดกระจายของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการของเสียโดยอ้อม เช่น พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฯลฯ ประการที่สาม คือ ปัญหาการกำหนดประเภทของเสีย ประการที่สี่ คือ การขาดการประสานงานของหน่วยงานผู้มีความอำนาจตามกฎหมายฉบับต่างๆ ในการจัดการของเสียประเภทต่างๆ โดย 4 กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงมหาดไทย ประการที่ห้า คือ การขาดการมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอของภาคประชาชนและเอกชน ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสียของรัฐ ประการที่หก คือ การขาดมาตรการจัดการของเสียที่เป็นระบบ ปัญหาทั้งหมดเรื่องดังกล่าวนำมาสู่การจัดการของเสียในภาพรวมที่ไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

เมื่อพิจารณาตัวอย่างจากประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย จะเห็นได้ว่าประเทศเหล่านี้ต่างก็มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียโดยเฉพาะ โดยกฎหมายดังกล่าวของประเทศเหล่านี้ได้กำหนดประเด็นที่สำคัญต่างๆ ไว้อย่างชัดเจนในตัวกฎหมายดังกล่าว ซึ่งรวมถึงประเด็นต่างๆ ได้แก่ เจตนารมณ์ หลักการพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อมและการจัดการของเสีย ขอบเขตและประเภทของของเสีย มาตรการการจัดการของเสีย กระบวนการบูรณาการของเสีย และแผนจัดการของเสีย นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสิทธิหน้าที่และการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นต่างๆ

ข้อเสนอแนะของการศึกษานี้ คือ ให้ปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียของประเทศไทย โดยการออกกฎหมายเพื่อจัดการของเสียขึ้นโดยเฉพาะ ซึ่งอาจใช้ชื่อว่า “กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน” ในฐานะที่เป็นกฎหมายเชิงนโยบายซึ่งสามารถนำไปสู่การปฏิบัติ กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อส่งเสริมและปกป้องสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) (2) เสนอกระบวนการทัศนใหม่ในการจัดการของเสีย โดยกำหนดมาตรการจัดการของเสียอย่างครบวงจร (Life Cycle Management) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการผลิตและบริโภคอย่างยั่งยืน (Sustainable Production and Consumption) มาตรการป้องกันล่วงหน้า (Preventive measures) หลักการระมัดระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) และหลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility) และ (3) สร้างระบบบูรณาการกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย ตามหลักการบูรณาการการจัดการ (Integrated Management)

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5685971334 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: INTEGRATED SOLID WASTE MANAGEMENT / ENVIRONMENTAL LAW / PUBLIC LAW / FULLY CYCLED AND SUSTAINABLE

NATTHA TANAYAPONG: LAW FOR INTEGRATED, FULLY CYCLED AND SUSTAINABLE WASTE MANAGEMENT. ADVISOR: ASST. PROF. DR. KANONGNIJ SRIBUAIAM, 381 pp.

This thesis has its objectives in comparative study and analytical study of the integration of laws, significant legal measures relating to waste management, including organizations having authorities in waste management on policies and implementation, both of Thailand and some foreign countries, in order to propose law for integrating waste management suitable for Thailand.

The study's finding indicated that Thailand is confronting with several problems on waste management. The first is the lack of specific law on waste management. The second is scattering of several laws indirectly relating to waste management such as the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act B.E. 2535, the Factory Act B.E. 2535, the Hazardous Substance Act B.E. 2535, and the Public Health Act B.E. 2535. The third is problem in categorizing types of waste. The fourth is problem on the lack of coordination among four main organizations having power under different laws concerning management of different types of wastes namely Ministry of Natural Resources and Environment, Ministry of Public Health, Ministry of Industry and Ministry of the Interior. The fifth is the lack of adequate participation of people and private in providing public service by the State on waste management. The sixth is the lack of measures in managing waste in a systematic way. The six problems lead to the non-environmentally friendly waste management in overall picture.

Considering examples from the United States of America, Japan and the Republic of Indonesia, it can be seen that these countries usually have specific laws on waste management in particular. The waste management laws of these countries explicitly stipulate substantial issues in the laws including spirit of laws, fundamental principles on environment and waste management, scope and classification of waste, waste management measures, integrated waste processing, and waste management plan. The Laws also specified power and duties of relevant organizations including rights and duties as well as public participation.

Recommendation of this study is to reform the law on waste management of the country by enacting the specific law on waste management called "Basic Law on Integration of Waste Management with Full Cycle and Sustainability" as law on policy which can lead to implementation. The purpose of this law is (1) to enhance and protect environment through sustainable development principle, (2) to propose the new paradigm of waste management through life cycle management in accordance with Sustainable Production and Consumption, Preventive measures, Precautionary principle, Polluter Pays Principle and Extended Producer Responsibility, and (3) to establish the integration of laws and organizations relating to waste management according to integrated management principle.

Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2015

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงด้วยดีเพราะความอนุเคราะห์อย่างสูงจากอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่านรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ท่านได้ให้คำแนะนำและถ่ายทอดเทคนิคการเขียนวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียนอย่างละเอียด นอกจากนั้นอาจารย์ได้อบรมสั่งสอนผู้เขียนในการครองตน ครองคน ครองงานและการดำเนินชีวิตในด้านอื่น ๆ ด้วย

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์พิเศษ ดร. ทศพร ศิริสัมพันธ์ ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยท่านได้ให้คำแนะนำและเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตลอดมา รวมถึงท่านอาจารย์ ดร. สุนทรียา เหมือนพะวงศ์ และอาจารย์ ดร. กรรณิกา สนิธิพงษ์ ที่กรุณารับเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งท่านชี้แนะแนวทางการกำหนดขอบเขตเนื้อหาการศึกษาให้มีความชัดเจน ตรวจสอบความถูกต้องเนื้อหาของวิทยานิพนธ์โดยละเอียด จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เกิดความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

นอกจากนั้น ยังมีผู้ที่มีส่วนสำคัญในชีวิตของผู้เขียน คือ บิดา มารดา พี่ชาย และพี่สาว ที่ส่งเสริมสนับสนุนในด้านการศึกษเล่าเรียน เป็นกำลังใจและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนในทุกด้านเป็นอย่างดีตลอดมา อีกทั้ง ผู้เขียนขอขอบคุณนายเปาวิรุจ รัตนเหลี่ยม ที่คอยเป็นกำลังใจ เอาใจใส่ ช่วยเหลือ ให้คำแนะนำแก่ผู้เขียนในทุก ๆ เรื่อง

ตลอดจน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณผู้บริหารของกรมควบคุมมลพิษทุกท่าน รวมทั้ง ดร. ทิพย์ธีรา รัมมณีย์ ผู้อำนวยการส่วนพัฒนากฎหมาย ผู้บังคับบัญชาของผู้เขียน และขอขอบคุณ พี่ๆ น้อง ๆ ในส่วนพัฒนากฎหมาย กองนิติการ กรมควบคุมมลพิษ ซึ่งให้กำลังใจ ให้คำชี้แนะแนวทางในการพัฒนาวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น หากผู้เขียนไม่ได้รับความเมตตาจากท่านทั้งหลายการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงยากลำบากขึ้นอย่างมาก นอกจากนั้น ขอขอบคุณพี่ ๆ นักวิชาการสิ่งแวดล้อมของกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งให้ความรู้ คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการดำเนินการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อีกทั้ง ขอขอบพระคุณเพื่อน ๆ ทุกท่าน ที่คอยให้กำลังใจและให้ความเอาใจใส่ สอบถามความคืบหน้าของงานตลอดเวลาที่ทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมถึงคณาจารย์ เจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต เจ้าหน้าที่ประจำห้องระบบสืบค้นข้อมูลเพชรรัตน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และบุคคลอีกหลายท่านที่ไม่อาจกล่าวนามได้ทั้งหมดในที่นี้ สำหรับคำแนะนำที่มีให้เสมอมา

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้พอจะมีประโยชน์และคุณค่าทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอมอบให้เป็นกตเวทิตาแด่ครูอาจารย์ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้และอบรมสั่งสอนแก่ผู้เขียนตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รวมทั้ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถานศึกษาที่ให้โอกาสในการศึกษาแก่ผู้เขียน ส่วนข้อบกพร่องต่าง ๆ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ณ
สารบัญแผนภาพ.....	ด
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 นิยามศัพท์เฉพาะในการศึกษา.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
บทที่ 2 แนวคิดพื้นฐานและหลักการเกี่ยวกับของเสียและการจัดการของเสีย.....	8
2.1 นิยามและการจำแนกประเภทของของเสีย (Definition and Classification of Waste).....	8
2.1.1 ความหมายของของเสียในบริบทต่างๆ (Definition of Waste).....	9
2.1.2 การจำแนกประเภทของเสีย (Classification of Waste).....	12
2.2 หลักการในการจัดการของเสีย.....	16
2.2.1 แนวคิดพื้นฐานในการจัดการของเสีย.....	16
2.2.1.1 การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development).....	17
2.2.1.2 การผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน (Sustainable Production and Consumption).....	22
2.2.1.3 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation).....	27

2.2.1.3.1 หลักการข้อที่ 10 ของปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development)	27
2.2.1.3.2 ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน	28
2.2.2 การจัดการของเสียต้นทาง	32
2.2.2.1 หลักการกระทำเพื่อป้องกันล่วงหน้า (Preventive Action Principle) .	33
2.2.2.2 หลักการระมัดระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle).....	34
2.2.3 การจัดการของเสียปลายทาง	36
2.2.3.1 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle).....	36
2.2.3.2 หลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility).....	38
2.2.4 การจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง	41
2.2.4.1 การจัดการวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ (Life Cycle Management - LCM) และการประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ (Life Cycle Assessment - LCA).....	42
2.2.4.1.1 พัฒนาการของการจัดการวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์และการประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์	42
2.2.4.1.2 นิยามของการจัดการวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์และการประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์.....	46
2.2.4.1.3 หลักการจัดการของเสียอย่างบูรณาการ (Integrated Solid Waste Management)	49
2.2.4.1.4 วัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์กับการพัฒนาที่ยั่งยืน	51
2.2.4.2 การบริหารงานภาครัฐเพื่อบูรณาการการจัดการของเสีย.....	56
2.2.4.2.1 หลักการบริหาร (Administration) และการจัดการ (Management).....	56

2.2.4.2.2	หลักการจัดการอย่างเป็นบูรณาการ (Integrated Management).....	66
2.2.4.3	หลักการทางกฎหมายมหาชนเพื่อบูรณาการการจัดการของเสีย	70
2.2.4.3.1	หน้าที่ของรัฐในการจัดการของเสีย.....	71
2.2.4.3.2	บริการสาธารณะ (Public Service) เพื่อจัดการของเสีย (Waste Management)	76
บทที่ 3	กฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศไทย	89
3.1	กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย.....	89
3.1.1	กฎหมายด้านการสาธารณสุข และการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง.....	90
3.1.1.1	พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.....	90
3.1.1.2	พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550	90
3.1.1.3	พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535.....	97
3.1.2	กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น.....	99
3.1.2.1	พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	99
3.1.2.2	พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.....	101
3.1.2.3	พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540	101
3.1.2.4	พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. 102	
3.1.2.5	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ..	103
3.1.2.6	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542	104
3.1.3	กฎหมายด้านอุตสาหกรรม.....	105
3.1.3.1	พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	105

3.1.3.2 พระราชบัญญัติวิัตถุอันตราย พ.ศ. 2535.....	111
3.1.3.3 พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511.....	113
3.1.4 กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม	115
3.1.4.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	115
3.1.5 กฎหมายด้านอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย.....	117
3.1.5.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534	117
3.1.5.2 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมาย เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550	120
3.1.5.3 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบการบริหารจัดการขยะมูล ฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557	122
3.2 หน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย	124
3.2.1 หน่วยงานในสังกัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับบทบาทใน การจัดการของเสีย	125
3.2.1.1 กรมควบคุมมลพิษ.....	125
3.2.1.2 กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม	129
3.2.1.3 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	130
3.2.1.4 สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคและสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมจังหวัด	131
3.2.1.5 องค์การจัดการน้ำเสีย.....	135
3.2.2 หน่วยงานในสังกัดของกระทรวงสาธารณสุขกับบทบาทในการจัดการของเสีย... ..	138
3.2.2.1 กรมอนามัย	138
3.2.2.2 สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ.....	139
3.2.3 หน่วยงานในสังกัดของกระทรวงมหาดไทยกับบทบาทในการจัดการของเสีย	140

3.2.3.1	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.....	141
3.2.3.2	บทบาทของราชการส่วนท้องถิ่นกับการให้บริการสาธารณะด้านการจัดการของเสีย	142
3.2.4	หน่วยงานในสังกัดของกระทรวงอุตสาหกรรมกับบทบาทในการจัดการของเสีย	145
3.2.4.1	กรมโรงงานอุตสาหกรรม	145
3.2.4.2	สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม	148
3.2.4.3	สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด	148
3.2.4.4	สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย.....	149
3.2.5	คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย	152
3.2.5.1	คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ.....	152
3.2.5.2	คณะกรรมการควบคุมมลพิษ.....	155
3.2.5.3	คณะกรรมการสาธารณสุข.....	159
3.2.6	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กับบทบาทในการจัดการของเสีย.....	162
3.2.7	บทบาทของภาคประชาชนและภาคเอกชนในการจัดการของเสีย	165
3.2.7.1	บทบาทของประชาชนในการจัดการของเสีย (กรณีทั่วไป)	165
3.2.7.2	กรณีได้รับมอบหมายหรืออนุญาตให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในการจัดการของเสีย.....	167
3.3	ปัญหาด้านกฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศไทย.....	171
3.3.1	ปัญหาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย.....	172
3.3.1.1	มีกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียหลายฉบับ แต่กฎหมายเหล่านั้นไม่มีเจตนารมณ์หลักในการจัดการของเสีย	172
3.3.1.2	การเรียกชื่อหรือนิยามของเสียและการจัดประเภทของเสียไม่เป็นระบบ.....	172

3.3.1.3 ปัญหาการจัดการของเสียปรากฏในกฎหมายหลายฉบับและไม่ครบ วงจร.....	175
3.3.2 ปัญหาด้านหน่วยงานในการร่วมกันจัดการของเสีย	180
3.3.2.1 ขาดหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักในการจัดการของเสีย.....	180
3.3.2.2 มาตรการทางกฎหมายไม่ส่งเสริมให้เอกชนเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการจัดการของเสียกับหน่วยงานภาครัฐเท่าที่ควร.....	181
3.3.2.3 ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการของเสียเท่าที่ควร	181
บทที่ 4 กฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของต่างประเทศ	183
4.1 กฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	184
4.1.1 พัฒนาการและแนวคิดพื้นฐานในการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา	184
4.1.2 กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	189
4.1.2.1 การกำหนดนิยามของเสียและการจำแนกประเภทของของเสีย	189
4.1.2.2 รัฐบัญญัติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ ปี ค.ศ. 1976 (Resource Conservation and Recovery Act of 1976– RCRA)	191
4.1.2.3 รัฐบัญญัติการกำจัดของเสีย ปี ค.ศ. 2002 (Solid Waste Disposal Act of 2002)	193
4.1.2.3 รัฐบัญญัติว่าด้วยการปรับปรุงสมรรถนะและผลสัมฤทธิ์ของรัฐบาล ให้ ทันสมัย ปี ค.ศ. 2010 (The Government Performance and Results Modernization Act of 2010).....	196
4.1.3 หน่วยงานหลักในการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา	198
4.1.3.1 สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency).....	199
4.1.4 การบูรณาการกฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศ สหรัฐอเมริกา	206

4.1.4.1 การบูรณาการกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย.....	206
4.1.4.2 การบูรณาการหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย	208
4.2 กฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น.....	209
4.2.1 พัฒนาการและแนวคิดพื้นฐานในการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น	209
4.2.2 กฎหมายในการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น.....	213
4.2.2.1 นิยามของของเสียและการจำแนกประเภทของของเสีย.....	213
4.2.2.2 กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย	215
4.2.2.2.1 พระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม (The Environmental Basic Act)	215
4.2.2.2.2 พระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัสดุอย่างครบวงจร (The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society).....	217
4.2.2.2.3 พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง (Waste Management and Public Cleansing Act).....	219
4.2.2.2.4 พระราชบัญญัติที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Act on the Promotion of Effective Utilization of Resources).....	224
4.2.3 หน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น	226
4.2.3.1 กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry of the Environment)	227
4.2.3.2 กระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม (Ministry of Economy Trade and Industry)	229
4.2.3.3 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม (Environmental Council).....	231
4.2.3.4 คณะกรรมการโครงสร้างอุตสาหกรรม (Industrial Structure Council).....	233

4.2.4 การบูรณาการกฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น .	235
4.2.4.1 การบูรณาการกฎหมายในการจัดการของเสีย	235
4.2.4.2 การบูรณาการหน่วยงานในการจัดการของเสีย	239
4.3 กฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย.....	239
4.3.1 พัฒนาการและแนวคิดพื้นฐานในการจัดการของเสียของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย	240
4.3.2 กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย	241
4.3.2.1 นิยามของเสียและการจำแนกประเภทของของเสีย	242
4.3.2.2 รัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 (Environmental Protection and Management Act No. 32/2009).....	244
4.3.2.3 รัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 (Solid Waste Management Act No. 18/2008).....	247
4.3.3 หน่วยงานหลักในการจัดการของเสียของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย.....	250
4.3.3.1 หน่วยงานส่วนกลางกับภารกิจการบริหารจัดการของเสีย	250
4.3.3.2 หน่วยงานส่วนภูมิภาคกับภารกิจจัดการของเสีย.....	252
4.3.3.3 หน่วยงานส่วนท้องถิ่นกับภารกิจจัดการของเสีย.....	253
4.3.3.4 ประชาชนกับบทบาทในการจัดการของเสีย.....	254
4.3.3.5 ภาคเอกชนกับบทบาทในการจัดการของเสีย	256
4.3.3.6 บทบาทของชุมชนในการจัดการของเสีย.....	257
4.3.4 การบูรณาการกฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย	258
4.3.4.1 การบูรณาการกฎหมายในการจัดการของเสีย.....	258

4.3.4.2 การบูรณาการหน่วยงานในการจัดการของเสีย	259
บทที่ 5 บทวิเคราะห์	261
5.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายหลักเกี่ยวกับการจัดการของเสีย	262
5.1.1 กฎหมายเฉพาะในการจัดการของเสีย	263
5.1.2 การกำหนดประเภทของเสีย	268
5.1.3 มาตรการในการจัดการของเสีย.....	277
5.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบหน่วยงานหลักในการจัดการของเสีย	280
5.2.1 หน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก ทั้งระดับนโยบาย กำหนดมาตรฐาน ติดตามตรวจสอบ และผู้ปฏิบัติ	281
5.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของภาคประชาชนและภาคเอกชนในการจัดการของ เสีย.....	288
5.3.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการของเสีย	288
5.3.2 การส่งเสริมให้ภาคเอกชนร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับรัฐ.....	291
5.4 ความพยายามของประเทศไทยในการตรากฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสีย .	294
5.4.1 ร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	295
5.4.2 ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ พ.ศ.	298
บทที่ 6 สรุปและข้อเสนอแนะ	305
6.1 บทสรุป	305
6.2 ข้อเสนอแนะ	311
6.2.1 ข้อเสนอให้มีการตรากฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและ ยั่งยืนโดยเฉพาะ	311
6.2.2 การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ.....	317
รายการอ้างอิง	319

ณ

หน้า

ภาคผนวก ก	331
ภาคผนวก ข	352
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	381



สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 ตารางแสดงความสัมพันธ์ของชื่อกฎหมาย ขอบเขตของของเสีย และเจตนารมณ์ของกฎหมาย	173
ตารางที่ 2 ตารางประกอบการวิเคราะห์กฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมาย	264
ตารางที่ 3 ตารางเปรียบเทียบกฎหมาย นิยามของเสียที่ปรากฏในกฎหมายและมาตรการในการจัดการของเสียตามกฎหมาย.....	269



สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 1 แผนภาพประกอบการอธิบายความหมายของของเสีย ตาม UNSD	10
แผนภาพที่ 2 แผนภาพประกอบการอธิบายการจำแนกประเภทของของเสีย	13
แผนภาพที่ 3 แผนภาพแสดงความซับซ้อนของการจำแนกประเภทของของเสียจากมุมมองต่าง ๆ	15
แผนภาพที่ 4 แผนภาพประกอบการอธิบายเพื่อประเมินตลอดวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์	49
แผนภาพที่ 5 แผนภาพประกอบการแสดงวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์.....	52
แผนภาพที่ 6 แผนภาพประกอบการอธิบายกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย ของประเทศญี่ปุ่น.....	226
แผนภาพที่ 7 แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชนในการ จัดการของเสียของประเทศไทยในปัจจุบัน	281
แผนภาพที่ 8 แผนภาพแสดงการบูรณาการหน่วยต่าง ๆ ในการจัดการของเสียของประเทศ ไทย	294

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบัน ประเทศไทยประสบปัญหาของเสียสะสมตกค้างเป็นจำนวนมาก มีการลักลอบทิ้ง และเทกองทิ้งของเสียอย่างไม่ถูกสุขลักษณะ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า คนในสังคมขาดความตระหนักถึงการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน (Sustainable Production and Consumption) กล่าวคือ ผู้ผลิตไม่ได้ตระหนักถึงการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมหรือการผลิตแบบครบวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ (Environmentally sound method and technique) ในขณะที่ผู้บริโภคไม่มีจิตสำนึกของการบริโภคอย่างประหยัด มีนิสัยการบริโภคนิยมและไม่ตระหนักถึงการคัดแยกของเสีย หน่วยงานของรัฐจัดการของเสียไม่ดำเนินการอย่างถูกวิธี และการบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่อสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์เป็นอันมาก

เหตุการณ์ลักลอบทิ้งกากของเสียเกิดขึ้นมากมาย สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น เมื่อ พ.ศ. 2541 มีการลักลอบทิ้งของเสียอุตสาหกรรมกว่า 100 ตัน ณ หมู่บ้านพลูตาหลวง อำเภอสตึก จังหวัดชลบุรี เช่น ผงสารสีขาวและถังบรรจุเคมีภัณฑ์ และพบของเสียที่บริเวณแหล่งกำจัดขยะของเทศบาลสตึกซึ่งมีใยหิน (rockwool) แท่งซิลิกาสีดำ (silica blocks) ตะกอนจากโรงบำบัดน้ำเสีย และผงปนเปื้อนฟอร์มัลดีไฮด์ (formaldehyde) และเมทานอล (methanol) นอกจากกรณีของหมู่บ้านพลูตาหลวงแล้ว ยังมีพื้นที่อีกหลายตำบลและหลายอำเภอในจังหวัดชลบุรี ระยอง และจังหวัดใกล้เคียงอื่นๆ ที่กลายเป็นแหล่งลักลอบทิ้งของเสียอันตราย¹

นอกจากนี้ เมื่อ พ.ศ. 2553 ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากโรงงานซึ่งจดทะเบียนเพื่อประกอบกิจการซ่อมและล้างถังบรรจุเคมีภัณฑ์ที่ผ่านการใช้งานแล้วด้วยตัวทำละลายน้ำมันหล่อลื่นที่ใช้แล้วมาผ่านกรรมวิธีทางอุตสาหกรรม เพื่อผลิตน้ำมันหยอดทิ้งและเชื้อเพลิงทดแทน และคัดแยกวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่ไม่เป็นอันตราย ณ ตำบลราชาเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ปรากฏว่าการประกอบกิจการดังกล่าวเป็นอันตราย สร้างความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงาน หรืออยู่บริเวณใกล้เคียงกับโรงงาน เนื่องจากการปนสีถึงเหล็ก ไม่เดินระบบ

¹ มูลนิธิบูรณะนิเวศ, "พลูตาหลวง แหล่งลักลอบทิ้งขยะ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 13 มีนาคม 2558. แหล่งที่มา: <http://thaicoalert.org/th/pollution/32>

ขจัดมลพิษอากาศ เกิดกลิ่นเหม็นที่รุนแรง แม้สำนักบริหารจัดการกากอุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม จะมีคำสั่งตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้โรงงานดังกล่าวเดินระบบขจัดมลพิษอากาศตลอดเวลาในการทำงานก็ตาม เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดกลิ่นเหม็นก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ โดยให้ดำเนินการนับตั้งแต่ได้รับทราบคำสั่ง อย่างไรก็ตาม มลพิษทางอากาศและกลิ่นยังคงมีอยู่เรื่อยมา²

นอกจากนั้นยังมีเหตุการณ์การลักลอบทิ้งกากของเสียอุตสาหกรรม ในพื้นที่ตำบลหนองแห่น อำเภอนมสามัคคี จังหวัดฉะเชิงเทรา ตั้งแต่ พ.ศ. 2553 เป็นต้นมา³ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็นจากน้ำเสียและกากสารเคมี จากการตรวจสอบพบว่ามีกากของเสียอุตสาหกรรมมาทิ้งในบ่อดินเก่า ขนาดพื้นที่ประมาณ 10 ไร่ คิดเป็นปริมาตรน้ำเสียไม่น้อยกว่า 50,000 ลูกบาศก์เมตร ซึ่งจากการตรวจสอบน้ำเสียและกากของเสียที่ถูกนำมาทิ้งในบ่อดังกล่าวพบว่า มีการปนเปื้อนสารพิษอินทรีย์และค่า BOD และค่า COD สูงเกินมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งโรงงาน

กรณีไฟไหม้บ่อขยะแพรกษา จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อวันที่ 16-22 มีนาคม 2557 เป็นเหตุเพลิงไหม้บ่อขยะที่รุนแรงที่สุดครั้งหนึ่งของประเทศไทย คิวพิษได้ปกคลุมพื้นที่โดยรอบซึ่งเป็นเขตชุมชน หมู่บ้านจัดสรร และแพร่กระจายออกไปยังพื้นที่อื่นๆ จนต้องอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ และประกาศเป็นพื้นที่ภัยพิบัติฉุกเฉิน โดยเจ้าหน้าที่ต้องใช้เวลากว่า 1 สัปดาห์ จึงทำให้ไฟมอดดับลง ทั้งนี้ ผู้เขียนได้มีโอกาสลงพื้นที่และสอบถามเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแพรกษา และองค์การบริหารส่วนตำบลแพรกษาใหม่ จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2557 ได้ความว่า เหตุที่ไม่สามารถนำของเสียบนพื้นที่กว่า 100 ไร่ไปกำจัดได้ทั้งหมด เนื่องจากไม่มีโรงกำจัดของเสียเพียงพอกับปริมาณของเสียที่เพิ่มปริมาณขึ้นทุกวัน นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายว่าด้วยสภาพแวดล้อมและองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการของเสีย ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการจัดการของเสียอย่างถูกหลักวิชาการ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องขอความช่วยเหลือจากราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย ซึ่งมีอยู่มากมายหลายหน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้การแก้ปัญหาดังกล่าวเกิดความล่าช้า จึงเห็นได้ว่า การจัดการของเสียนั้นมีความเกี่ยวข้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานมากกว่า 1 กระทรวง และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องมากมายหลายฉบับ

² บรรยง อินทนา, "ร้องเรียนกับลุงแจ่ม : สั่งให้แก้ไข" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 13 มีนาคม 2558. แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net>

³ เขมวไล อธิสุวรรณจักร, หนองแห่น บทเรียนและอนาคตที่ต้องไปต่อ (กรุงเทพฯ: แพลน ปรี้นดิง, 2557), หน้า 6-11.

เมื่อพิจารณากฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทย พบว่ามีหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ควบคุมของเสียที่มาจากกระบวนการในทางอุตสาหกรรม และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ควบคุมของเสียที่มีพิษหรืออันตราย ซึ่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการจัดการมูลฝอย⁴ ซึ่งเป็นของเสียทั่วไปจากชุมชน โดยให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเก็บขนและกำจัดมูลฝอย นอกจากกฎหมายดังกล่าวแล้วยังมีกฎหมายที่จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะหนึ่ง คือ การกำจัดมูลฝอย ทำให้การจัดการมูลฝอยอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ผู้กำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นและกระทรวงสาธารณสุข โดยภาพรวม หากของเสียดังกล่าวไม่ว่ากรณีใดก่อให้เกิดมลพิษและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กรณีนั้นต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย นอกจากนี้ ยังพบว่า การเรียกชื่อของเสียแต่ละฉบับมีความกระจัดกระจาย เช่น ของเสีย ขยะมูลฝอย มูลฝอย วัตถุอันตราย สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว มลพิษ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แต่ละคำมีความหมายใกล้เคียงกัน โดยที่ผู้เขียนมีข้อสังเกต เช่น คำว่า ของเสีย และ มลพิษ มีความหมายเหมือนกันหรือต่างกันอย่างไร หากมีความหมายต่างกัน ทั้งสองคำจะมีความเชื่อมโยงกันหรือไม่ อย่างไร

จากที่อธิบายไปข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ โดยกฎหมายเหล่านั้นกระจัดกระจายและแยกส่วนกัน โดยไม่มีกฎหมายฉบับใดที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการของเสียโดยเฉพาะ นอกจากนี้ยังมีการเรียกชื่อของเสียที่ปรากฏตามกฎหมายแต่ละฉบับอย่างกระจัดกระจาย รวมทั้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมีหลายหน่วยงานซึ่งดำเนินการจัดการของเสียแยกส่วนกัน อันส่งผลให้การจัดการของเสียขาดการบูรณาการหากนำของเสียมาทิ้งปะปนกัน ทั้งของเสียชุมชนและของเสียอุตสาหกรรมแล้วก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม เท่ากับว่า ราชการส่วนท้องถิ่นในกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องเข้ามาช่วยกันจัดการของเสียดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น คือ ไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาเป็นเจ้าภาพในการแก้ปัญหาสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก ซึ่งปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความไม่

⁴ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มาตรา 4 “มูลฝอย หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ชากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน”

ชัดเจนของนโยบายการจัดการของเสียจากรัฐบาลลงไปสู่หน่วยงานทางปกครองผู้ปฏิบัติ กล่าวคือ ขาดความชัดเจนในบทบาทของผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำหนดมาตรการการจัดการของเสีย ผู้ปฏิบัติให้ได้ ตามนโยบายและมาตรการการจัดการ ผู้บังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า ปัญหาของเสียที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่มีวินัยของประชาชนในการทิ้ง ของเสียในที่ที่ควรทิ้งอย่างถูกวิธี และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากการให้ความสำคัญในการเข้าจัดการปัญหา ของฝ่ายบริหารทั้งระดับนโยบายและหน่วยปฏิบัติไม่เพียงพอ หน่วยงานของรัฐผู้ทำหน้าที่จัดทำบริการ สาธารณะขาดการประสานงานในดำเนินการเพื่อจัดการของเสียอย่างทันทั่วถึง ซึ่งเป็นผลพวงมาจาก กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียมีมากมายหลายฉบับและกระจัดกระจาย

จากเหตุการณ์การลักลอบทิ้งของเสียและไฟไหม้บ่อยๆที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ทำให้สังคม เกิดความตื่นตัวกับปัญหาของเสียมากขึ้น คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งเป็นรัฐธำธิปัตย์ ในขณะนั้น ได้กำหนดให้การแก้ไขปัญหายยะและน้ำเสียเป็นวาระแห่งชาติ และเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เห็นชอบแผนแม่บท (Roadmap) การจัดการขยะมูลฝอยและ ของเสียอันตราย ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁵ เพื่อกำหนดมาตรการและ แนวทางต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหายยะมูลฝอยและของเสียอันตราย ซึ่งมาตรการหนึ่ง คือ การวาง ระเบียบมาตรการการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย ต่อมาเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2557 ได้มีประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 189 ง เรื่อง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557 โดยกลไกของระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีดังกล่าว ได้กำหนดระเบียบการปฏิบัติราชการ เพื่อกำหนดขั้นตอนการดำเนินการแก้ไข ปัญหาการบริหารจัดการขยะมูลฝอยให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพด้วยการบูรณาการแผนและ แนวทางในการดำเนินงานของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นศูนย์กลางในการกำหนดแนวทางการทำงาน การสั่งการ การแก้ไขปัญหให้เป็นไปอย่างเป็นระบบ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นเพียงระเบียบของทางราชการ เพื่อ ประสานการแก้ไขปัญหายยะของเสียของทางราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดการบูรณาการ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับของเสียดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับ

⁵ สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, "Roadmap การจัดการของเสียมูลฝอยและของเสียอันตราย" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 30 ธันวาคม 2557. แหล่งที่มา: www.pcd.go.th "Roadmap การจัดการของเสียมูลฝอยและของเสียอันตราย ได้รับความเห็นชอบจากคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2557"

ของเสียอยู่หลายฉบับ ซึ่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเหล่านั้นมีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้เมื่อพิจารณาขอบเขตของเสียตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวจะปรากฏคำว่า “ขยะมูลฝอย” หมายถึง มูลฝอยตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ซึ่งเป็นของเสียชุมชน มิได้หมายรวมถึงของเสียอุตสาหกรรม จึงอาจกล่าวได้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีข้างต้น อาจไม่ใช่กลไกในการบูรณาการการจัดการของเสียอย่างยั่งยืน เพราะขอบเขตไม่ครอบคลุมของเสียทุกประเภทและไม่สามารถแก้ปัญหาการขาดการประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้

ดังนั้น เพื่อให้เกิดการบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน ผู้เขียนจึงได้จัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขึ้น เพื่อศึกษาวิเคราะห์กฎหมายในการจัดการของเสียของประเทศไทย ซึ่งกระจายและปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับอย่างขาดการบูรณาการ ในขอบเขตของเสียชุมชนทั่วไป ของเสียอันตรายชุมชน ของเสียอุตสาหกรรมที่ไม่อันตราย และกากอุตสาหกรรม โดยใช้ชื่อหัวข้อของวิทยานิพนธ์ที่ว่า “กฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน” หมายถึง การทำให้เกิดการประสานกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียแบบองค์รวม อันศึกษาถึงปัญหาในมิติของกฎหมายและหน่วยงานที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและผลกระทบของปัญหาดังกล่าว ตลอดจนแนวทางที่ปรากฏในต่างประเทศบางประเทศเพื่อนำมาวิเคราะห์และหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยในการแก้ปัญหาดังกล่าว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีกลไกในการบูรณาการการจัดการที่สำคัญ คือ รัฐบัญญัติว่าด้วยการปรับปรุงสมรรถนะและผลสัมฤทธิ์ของรัฐบาลให้ทันสมัย ปี ค.ศ. 2010 (The Government Performance and Results Modernization Act of 2010) รวมทั้งมาตรการในการจัดการของเสียตั้งแต่การลด การคัดแยก การกำจัดของเสียอย่างครบวงจร และมีหน่วยงานในการกำหนดนโยบาย มาตรฐานการจัดการของเสียอย่างชัดเจน ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีกฎหมายเชิงนโยบาย กำหนดมาตรการการจัดการของเสียอย่างเป็นระบบ ตลอดจนกำหนดบทบาทหน้าที่ของภาคส่วนต่างๆ ทั้ง ภาครัฐ เอกชนและประชาชนในการจัดการของเสียอย่างบูรณาการ และประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียน คือ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ซึ่งมีกฎหมายจัดการของเสียโดยเฉพาะและมีการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งรัฐบาลส่วนกลาง จังหวัดและท้องถิ่น ตลอดจนเอกชน ประชาชนในกฎหมายฉบับดังกล่าวอย่างชัดเจน การศึกษากฎหมายของต่างประเทศดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อนำมาวิเคราะห์และนำเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการบูรณาการกฎหมายจัดการของเสียของประเทศไทยให้เป็นรูปธรรมอย่างครบวงจรและยั่งยืนต่อไปในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

(1) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์กฎหมายและมาตรการที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทยและต่างประเทศ (ประเทศสหรัฐอเมริกา, ประเทศญี่ปุ่น, ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย)

(2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์หน่วยงานที่มีอำนาจในการจัดการของเสียทั้งเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการ ตลอดจนบทบาทของประชาชนและภาคเอกชน ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ (ประเทศสหรัฐอเมริกา, ประเทศญี่ปุ่น, ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย)

(3) เพื่อเสนอแนะกฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียที่เหมาะสมกับประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียกระจายอยู่หลายฉบับ แต่กฎหมายเหล่านั้นแยกส่วนกันและไม่มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดการของเสีย ขาดมาตรการการจัดการของเสียที่เป็นระบบ ส่งผลให้ภาครัฐ เอกชน และประชาชน ไม่ตระหนักถึงหน้าที่ในการจัดการของเสีย จึงควรตรากฎหมายเพื่อบูรณาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายนั้นให้เป็นระบบ กำหนดบทบาทในการจัดการของเสียให้ชัดเจน ทั้งผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำหนดมาตรการจัดการ ผู้กำกับดูแลตามกฎหมายและหน่วยปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาในขอบเขตของของเสียชุมชนทั่วไป ของเสียอันตรายชุมชน ของเสียอุตสาหกรรมที่ไม่อันตรายและกากอุตสาหกรรมที่มีสถานะเป็นของแข็ง โดยไม่รวมถึงของเสียที่เป็นกัมมันตภาพรังสี สารปรมาณู น้ำเสีย และอากาศเสีย

วิธีการศึกษา คือ ศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทางการจัดการของเสีย⁶ โดยขอบเขตของการศึกษา ได้แก่

(1) ศึกษาการบูรณาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย ทั้งในบริบทของประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

⁶ ผู้เขียนได้สัมภาษณ์นักวิชาการสิ่งแวดล้อมของกรมควบคุมมลพิษ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแพรงษาใหม่ ตำบลแพรงษาใหม่ อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อเดือนกรกฎาคม 2557 เพื่อสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ใหม่บ่อขยะแพรงษาและการแก้ไขปัญหาการจัดการของเสียในพื้นที่

(2) ศึกษาการบูรณาการของหน่วยงาน ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน (ถ้ามี) ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการของเสียของประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

(3) ศึกษาเปรียบเทียบการบูรณาการของกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

(4) วิเคราะห์ผลการเปรียบเทียบการบูรณาการของกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะในการศึกษา

ของเสีย หมายถึง ของเสียที่มีสถานะเป็นของแข็ง ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มูลฝอยตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข วัตถุอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วและของเสียอันตรายในส่วนที่มีสถานะเป็นของแข็ง ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

การบูรณาการการจัดการ หมายถึง การบูรณาการกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย เพื่อกำหนดวิธีการจัดการของเสียให้บรรลุวัตถุประสงค์และให้ได้รับความพึงพอใจจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียมกัน โดยประสานการดำเนินการของหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ให้ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันอย่างยั่งยืน

การบูรณาการการจัดการของเสีย หมายถึง การควบคุม กำกับดูแลของเสียอย่างครบวงจร เป็นระบบและบูรณาการ ตามวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ตั้งแต่กระบวนการจัดการของเสียตั้งแต่การนำเข้าเป็นวัตถุดิบ กระบวนการผลิต จำหน่าย บริโภค ทิ้งเป็นของเสีย การคัดแยก การเก็บขนของเสีย กำจัด บำบัดหรือนำไปใช้ประโยชน์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) เพื่อให้ทราบถึงมาตรการการจัดการของเสียอย่างครบวงจร เพื่อนำไปใช้ประกอบเป็นแนวทางในการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการจัดการของเสียอย่างบูรณาการของประเทศไทย

(2) เพื่อให้ทราบถึงการบูรณาการเพื่อจัดการของเสียอย่างยั่งยืน โดยกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชนและภาคเอกชนมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน

(3) เพื่อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปกฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียที่เหมาะสมกับประเทศไทย

บทที่ 2

แนวคิดพื้นฐานและหลักการเกี่ยวกับของเสียและการจัดการของเสีย

ปัจจุบัน มีปริมาณของเสียสะสมตกค้างเป็นจำนวนมาก หากมีการจัดการของเสียอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น มีการนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์หรือแปรรูปเป็นพลังงาน ย่อมเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่ม ลดปริมาณการเกิดของเสีย และส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอีกด้วย อย่างไรก็ตาม หากไม่มีการจัดการของเสียให้เหมาะสม ของเสียจะกลายเป็นมลพิษ ส่งผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก อนึ่ง เพื่อให้เกิดการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน จึงแนวคิดพื้นฐานและหลักการเกี่ยวกับของเสียและการจัดการของเสียจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ

ในบทนี้ จะอธิบายถึงแนวคิดพื้นฐานและหลักการเกี่ยวกับของเสียและการจัดการของเสีย ประกอบด้วย 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่ง คือ นิยามและการจำแนกประเภทของเสีย ส่วนที่สอง คือ หลักการในการจัดการของเสีย ทั้งในมิติของสิ่งแวดล้อม รัฐประศาสนศาสตร์ และกฎหมายมหาชน โดยแบ่งออกเป็น 4 ส่วนย่อย ได้แก่ ส่วนย่อยที่หนึ่ง แนวคิดพื้นฐานในการจัดการของเสีย ประกอบด้วย หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนย่อยที่สอง การจัดการของเสียต้นทาง ประกอบด้วย หลักการกระทำเพื่อป้องกันล่วงหน้าและหลักการระมัดระวังไว้ก่อน ส่วนย่อยที่สาม การจัดการของเสียปลายทาง ประกอบด้วย หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายและหลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต ส่วนย่อยที่สี่ การจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง ประกอบด้วย ประการแรก หลักการประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์และการจัดการวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ หลักการจัดการของเสียอย่างบูรณาการ และวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์กับการพัฒนาที่ยั่งยืนในการจัดการของเสีย ประการที่สอง การบริหารงานภาครัฐเพื่อบูรณาการการจัดการของเสีย ประกอบด้วย หลักการบริหารและการจัดการ รวมทั้งการจัดการอย่างเป็นบูรณาการ ประการที่สาม หลักการทางกฎหมายมหาชนเพื่อบูรณาการการจัดการของเสีย ได้แก่ หน้าที่ของรัฐ และหลักบริการสาธารณะในการจัดการของเสีย

2.1 นิยามและการจำแนกประเภทของของเสีย (Definition and Classification of Waste)

ปัจจุบัน มีคำที่สื่อความหมายถึงคำว่า “ของเสีย” มากมาย เช่น ของเสีย ขยะมูลฝอย มูลฝอย วัตถุอันตราย สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว มลพิษ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แต่ละคำมีความหมายใกล้เคียงกัน บ้างมีความหมายเหมือนกัน บ้างก็แตกต่างกัน ในการนี้ ต่อไปจะได้อธิบายถึงความหมายของของเสียในบริบทต่างๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจยิ่งขึ้น ดังนี้

2.1.1 ความหมายของของเสียในบริบทต่างๆ (Definition of Waste)

ก. “ของเสีย” ตามนิยามของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมายถึง ขยะ สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสารหรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกากตะกอนหรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้นที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ⁷

ข. อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายและการกำจัดของเสียอันตรายข้ามแดน (The Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal) ได้กำหนดนิยามของของเสีย (Waste) ไว้ว่า ของเสีย คือ วัตถุซึ่งถูกทิ้งหรือมีเจตนาจะถูกทิ้งหรือต้องการที่จะทิ้ง ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ⁸ การกำหนดนิยามของของเสียดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าอนุสัญญาระดับนี้มุ่งควบคุมของเสียอันตรายโดยเฉพาะ ไม่ได้รวมถึงของเสียอื่น ๆ เช่น ของเสียทั่วไปจากชุมชน

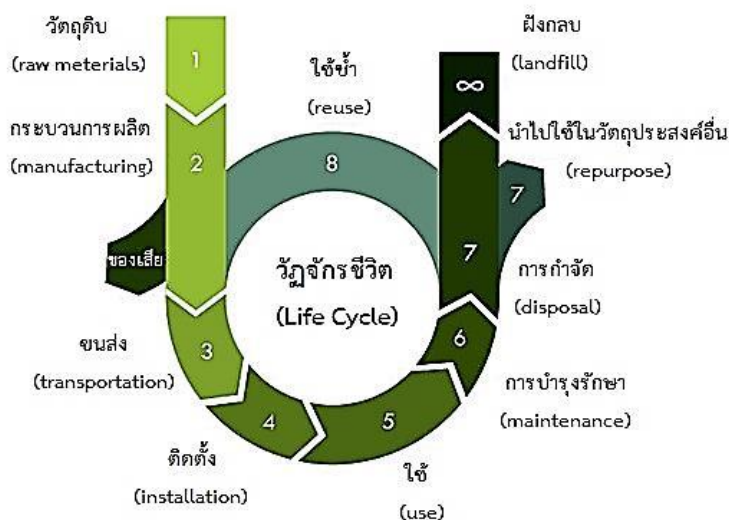
ค. แผนกสถิติแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Statistics Division - UNSD)⁹ ได้กำหนดนิยามของของเสีย (Waste)¹⁰ ไว้ว่า ของเสีย คือ วัตถุที่ไม่ต้องการแล้ว กล่าวคือ ผู้ก่อกำเนิดผลิตภัณฑ์นั้นไม่ใช่ผลิตภัณฑ์ ไม่แปรรูป ตลอดจนไม่บริโภคผลิตภัณฑ์ดังกล่าวอีกต่อไป โดยผู้นั้นต้องการกำจัดของเสียให้หมดสิ้นไป ทั้งนี้ วัตถุที่เป็นของเสียมิใช่วัตถุดิบขั้นต้น แต่คือสิ่งที่ต่อมากลายเป็นผลิตภัณฑ์สุดท้าย ในกรณีนี้ ของเสียอาจจะถือกำเนิดขึ้นระหว่างการสกัดจากวัตถุดิบขั้นต้น กระบวนการต่างๆ ระหว่างการผลิต การกำจัดของเสียขั้นกลางและขั้นสุดท้ายของวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ การบริโภคผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้าย หรือกิจกรรมอื่นของมนุษย์ โดยไม่รวมถึงการนำของเสียดังกล่าวนี้กลับมาใช้ประโยชน์

⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4

⁸ The Basel convention, 2004 “Wastes are substances or objects which are disposed or are intended to be disposed or are required to be disposed of by the provisions of national laws.”

⁹ The United Nations Environment Programme (UNEP), "What Is Waste " [Online] Accessed: 27 December 2014. Available from: <http://www.grid.unep.ch/waste/download.html>

¹⁰ The United Nations Statistics Division (UNSD), 2004 “Wastes are materials that are not prime products (that is products produced for the market) for which the generator has no further use in terms of his/her own purposes of production, transformation or consumption, and of which he/she wants to dispose. Wastes may be generated during the extraction of raw materials, the processing of raw materials into intermediate and final products, the consumption of final products, and other human activities. Residuals recycled or reused at the place of generation are excluded.”



แผนภาพที่ 1 แผนภาพประกอบการอธิบายความหมายของของเสีย ตาม UNSD¹¹

เมื่อพิจารณาจากแผนภาพข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า นิยามของของเสีย โดยแผนกสถิติ แห่งสหประชาชาตินั้น หมายถึง สิ่งที่สกัดออกมาจากวงจรหรือวัฏจักรของผลิตภัณฑ์แล้วและไม่ใช้ วัตถุดิบขั้นต้นอีกด้วย

ง. องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD)¹² ได้กำหนดนิยามของของเสียตาม หมวดหมู่ของของเสียที่พบบ่อยๆ ดังนี้

1) ของเสียชุมชน (Municipal waste) คือ ของเสียที่ถูกเก็บและบำบัด ณ เทศบาล หรือชุมชนขนาดเล็ก ของเสียชุมชนในที่นี้ รวมทั้งของเสียจากครัวเรือน ไม่ว่าจะขนาดใด คล้ายคลึงกับ ของเสียจากการค้าและพาณิชย์ ของเสียจากอาคาร และธุรกิจขนาดเล็ก ของเสียจากสนามหญ้า ของเสียจากการกวาดถนน เศษวัสดุหรือบรรจุภัณฑ์ ทั้งนี้ ของเสียชุมชนไม่รวมถึงสิ่งปฏิกูล การบำบัด การรื้อถอนสิ่งก่อสร้างจากชุมชนนั้น¹³

¹¹ Southwest Environmental Limited, "Life Cycle Assessment " [Online] Accessed: 27 December 2014. Available from: www.southwest-environmental.co.uk/further%20info/life_cycle_assessment/life_cycle_assessment_consultants.html

¹² The United Nation of Environmental Programme (UNEP), "What Is Waste "

¹³ Phillippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, 2 ed. (The United Kingdom: Cambridge University Press, 2007). pp 678-681

2) ของเสียอันตราย (Hazardous waste) คือ ของเสียซึ่งโดยหลักกำเนิดขึ้นจากกิจกรรมในกระบวนการอุตสาหกรรม โดยเฉพาะรูปแบบกระบวนการผลิต ของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากไม่สามารถจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น ส่งผลเป็นลูกโซ่ไปถึงการปนเปื้อนสารพิษในดิน น้ำ และอากาศอีกด้วย¹⁴

3) ของเสียนิวเคลียร์ หรือของเสียจากกัมมันตภาพรังสี (Nuclear/radioactive waste) คือ ของเสียซึ่งถือกำเนิดขึ้นได้หลากหลายตามวงจรเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ เช่น จากโรงงานถลุงแร่ยูเรเนียม จากกระบวนการเติมเชื้อเพลิง จากปฏิกิริยาตอบสนอง จากกระบวนการใช้เชื้อเพลิงอีกครั้งหนึ่ง ของเสียดังกล่าวเกิดขึ้นจากการปนเปื้อนหรือการทดสอบการใช้งานของเครื่องมือนิวเคลียร์ และจากกิจกรรมอื่นเนื่องจากการใช้ไอโซโทป เช่น การทดลองทางวิทยาศาสตร์ กิจกรรมทางการแพทย์ เป็นต้น จะเห็นได้ว่า ของเสียนิวเคลียร์หรือของเสียจากกัมมันตภาพรังสีนั้นมีวัตถุประสงค์ขั้นต้น คือ แร่ธาตุ เช่น ยูเรเนียม ถือกำเนิดขึ้นได้หลากหลายตามวงจรเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ซึ่งมีกระบวนการเกิด การใช้ประโยชน์และการกำจัดซากโดยเฉพาะ ไม่อยู่ในวงจรผลิตภัณฑ์¹⁵

นอกจากนั้น ยังมีคำอื่น ๆ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับคำว่า “ของเสีย” ได้แก่ คำว่า “ขยะ” และ “มูลฝอย” โดยคำว่า “ขยะ” เป็นคำสามัญ ปรากฏความหมายในพจนานุกรม ขณะที่คำว่า “มูลฝอย” เป็นทั้งคำสามัญตามพจนานุกรมและปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ดังรายละเอียดต่อไปนี้

จ. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554¹⁶ ให้ความหมายไว้ว่า “ขยะ หมายถึง หยากเยื่อ, มูลฝอย”

ฉ. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554¹⁷ ให้ความหมายไว้ว่า “มูลฝอย หมายถึง เศษสิ่งของที่ทิ้งแล้ว, หยากเยื่อ”

ทั้งนี้ คำว่า “ขยะ” และ “มูลฝอย” จะเห็นได้ว่า มีความหมายใกล้เคียงกันมากและบางครั้งประชาชนเรียกติดปากเป็น คำว่า “ขยะมูลฝอย” ในลักษณะคำสร้อยก็ปรากฏอยู่เช่นเดียวกัน

ข. “มูลฝอย” ตามนิยามของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 679-681

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 681

¹⁶ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554 (กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน, 2556). หน้า 171.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 917

ใส่อาหาร ถ้ำ มูลสัตว์ ชากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และ
 หมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน¹⁸

จะเห็นได้ว่า คำว่า “ขยะ” “มูลฝอย” “ขยะมูลฝอย” ตามพจนานุกรมฉบับ
 ราชบัณฑิตยสถานและตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขของไทยล้วนหมายความรวมถึงของเสียที่มี
 แหล่งที่มาจากรถเรื่อหรือชุมชน ตรงกับคำภาษาอังกฤษ ที่ว่า “Municipal Waste” ตามที่องค์การ
 เพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) กำหนด นอกจากนั้น เมื่อพิจารณานิยามของ
 คำว่า “ของเสีย” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
 จะพบว่า มีความหมายครอบคลุมถึงขยะ มูลฝอย ขยะมูลฝอย ไม่ว่าจะเป็ของเสียชุมชน ของเสีย
 อันตราย ของเสียนิวเคลียร์ โดยของเสียที่ว่านั้นมีสถานะเป็นของแข็ง ของเหลว หรือแก๊สก็ได้ ของเสีย
 ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงเป็นคำที่มี
 ความหมายกว้างกว่าของเสียในบริบทอื่น ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น โดยสรุป เมื่อพิจารณานิยาม “ของเสีย”
 ที่กำหนดไว้ ตามข้อ ก. ถึง ข. จะเห็นว่า ของเสียเป็นประเด็นที่ซับซ้อนและเป็นอัศจรรย์ แล้วแต่มุมมอง
 ของแต่ละบุคคล จึงมีวิธีการกำหนดประเภทของของเสียได้มากมาย เช่น การพิจารณาประเภทของ
 ของเสียจากมุมมองของประชาชน นักวิชาการ นักธุรกิจ นักการเมือง หรือนักเคลื่อนไหวทาง
 สิ่งแวดล้อม ย่อมแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการจัดประเภทของของเสียนั่นเอง การ
 กำหนดนิยามและการจัดประเภทของของเสียจึงเป็นประเด็นที่ท้าทายและละเอียดอ่อนมาก¹⁹

2.1.2 การจำแนกประเภทของเสีย (Classification of Waste)

การจำแนกประเภทของของเสียมีหลากหลายรูปแบบ เช่น การจำแนกประเภท
 ของเสียจากแหล่งที่มา จากส่วนประกอบของของเสีย จากความมีพิษ ตลอดจนจากการจัดการ
 ของเสีย เป็นต้น ในส่วนต่อไป จะขอแสดงแผนภาพประกอบการอธิบายการจำแนกประเภท
 ของเสียพร้อมตัวอย่างประกอบดังต่อไปนี้

¹⁸ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มาตรา 4

¹⁹ ผู้เขียนมีข้อสังเกตต่อนิยามประการหนึ่ง คือ คำว่า “ของเสีย” และ “มลพิษ” มีความหมายเหมือนกันหรือต่างกัน
 อย่างไร หากมีความหมายต่างกัน ทั้งสองคำจะมีความเชื่อมโยงกันหรือไม่ อย่างไร เนื่องจากเมื่อพิจารณาแล้ว จะพบว่า คำว่า
 “ของเสีย” และคำว่า “มลพิษ” มีความใกล้ชิดกัน เช่น ของเสียบางชนิดก่อให้เกิดมลพิษ เช่น กองขยะ ส่วนบางกรณีของเสียที่เป็น
 มลพิษด้วย เช่น ชากกระป๋องยาฆ่าแมลง

<p>ก. การจำแนกประเภทของเสียตามแหล่งที่มา (ของเสียที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์)</p> <p>ของเสียที่ถูกสกัดทางเคมี (extraction waste) ทางแร่ (tailings)</p> <p>ของเสียรีไซเคิล (recycling waste) ของเสียจากกระบวนการผลิต (manufacturing waste)</p> <p>ขยะ (garbage) ของเสียจากกองทัพ (military waste)</p> <p>ของเสียติดเชื้อทางการแพทย์ (medical waste) ของเสียอุตสาหกรรม (industrial waste)</p> <p>ของเสียนิวเคลียร์ (nuclear waste) เศษหญ้า (yard trimmings)</p> <p>กากตะกอนของเสีย (sewage sludge) ยาฆ่าแมลง (pesticides)</p> <p>ของเสียทางการเกษตร (agricultural waste)</p>	
<p>ข. การจำแนกประเภทของเสียตามส่วนประกอบ</p> <p>ปรอท (mercury) กองขยะ (bulky waste)</p> <p>ยางรถยนต์ (tyres) เศษผ้า (textile)</p> <p>ขี้เถ้า (ashes) ของเสีย (solid waste)</p> <p>ตะกั่ว (lead) บรรจุภัณฑ์ (packaging)</p> <p>โคลน (dirt) ของเสียอินทรีย์ (organic waste)</p> <p>โลหะหนัก (metal) กระดาษ (paper)</p> <p>ไซยาไนด์ (cyanides) เศษอาหาร (food waste)</p> <p>เศษไม้ (wood) พลาสติก (plastic)</p>	
<p>ค. การจำแนกประเภทของเสียจากความมีพิษ (ของเสียที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์และระบบนิเวศ) ซึ่งมีทั้งของเสียอันตราย กับ ของเสียไม่อันตราย</p> <p>ของเสียพิเศษ (special waste) แบ่งเป็นสารพิษ (toxic) และของเสียติดเชื้อ (infectious)</p> <p>ของเสียที่ไม่เคลื่อนที่ (stabilized waste)</p> <p>มีพิษ (poisonous) ระเบิดได้ (explosive)</p> <p>ถูกกัดกร่อนได้ง่าย (corrosive) ติดไฟได้ (flammable)</p> <p>มีการปนเปื้อนของพิษส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ (ecotoxic)</p> <p>ของเสียอันตราย (dangerous waste)</p> <p>สารมลพิษที่ตกค้างยาวนาน (Persistent Organic Pollutants;POPs) กัมมันตภาพรังสี (radioactive)</p>	
<p>ง. การจำแนกประเภทของเสียจากการจัดการ โดยพิจารณาประกอบด้วยวัฏจักรชีวิต เช่น จะจัดการอย่างไร ใครเป็นผู้ดำเนินการ เป็นต้น</p> <p>ของเสียที่ถูกสะสมรวบรวมไว้ (waste collected)</p> <p>ของเสียชุมชน (municipal waste) ของเสียในเมือง (urban waste)</p> <p>การจัดการของเสีย (waste management)</p> <p>คัดแยกเบื้องต้น (sorted) ขนส่ง (transported)</p> <p>รีไซเคิล (recycled) รั้งถอน (dismantled)</p> <p>หมักปุ๋ย (composted) ขาย (sold)</p> <p>เผา (incinerated) ของเสียที่มีการเก็บรวบรวมไว้ (waste stored)</p> <p>ฝังกลบ (landfilled) ลดการเกิดของเสีย (waste reduced)</p> <p>น้ำเสีย (waste water)</p> <p>มีการกำจัดที่ถูกวิธี (waste disposed of) ฝังกลบลึกเพียงพอ, กลบหน้าดิน ฯลฯ (deep-well, surface disposals ..)</p>	

แผนภาพที่ 2 แผนภาพประกอบการอธิบายการจำแนกประเภทของของเสีย²⁰

จากแผนภาพที่ 2 ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การจำแนกประเภทของของเสียแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ การจำแนกประเภทของเสียจากแหล่งที่มา ส่วนประกอบ ความมีพิษ และการจัดการของเสีย ซึ่งอธิบายได้ดังต่อไปนี้

ก. การจำแนกประเภทของของเสียตามแหล่งที่มา (Origin perspective) หมายถึง การพิจารณาจากแหล่งที่มาของกิจกรรมที่ก่อให้เกิดของเสีย ของเสียเมื่อถูกสกัดออกมาจากกระบวนการในแหล่งที่มาใด ถือว่าเป็นของเสียจากแหล่งที่มานั้น เช่น ขยะติดเชื้อจากโรงพยาบาล กากอุตสาหกรรมจากโรงงานอุตสาหกรรม กากตะกอนของเสียและยาฆ่าแมลงจากกิจกรรมทางการเกษตร เป็นต้น

ข. การจำแนกประเภทของของเสียตามส่วนประกอบ (Composition perspective) ในที่นี้หมายถึง การจำแนกประเภทของของเสียจากส่วนประกอบของเสีย นั้น เช่น หลอดไฟที่ไม่ใช้แล้ว ประกอบด้วย เศษแก้ว เศษโลหะ ตะกั่ว เป็นต้น

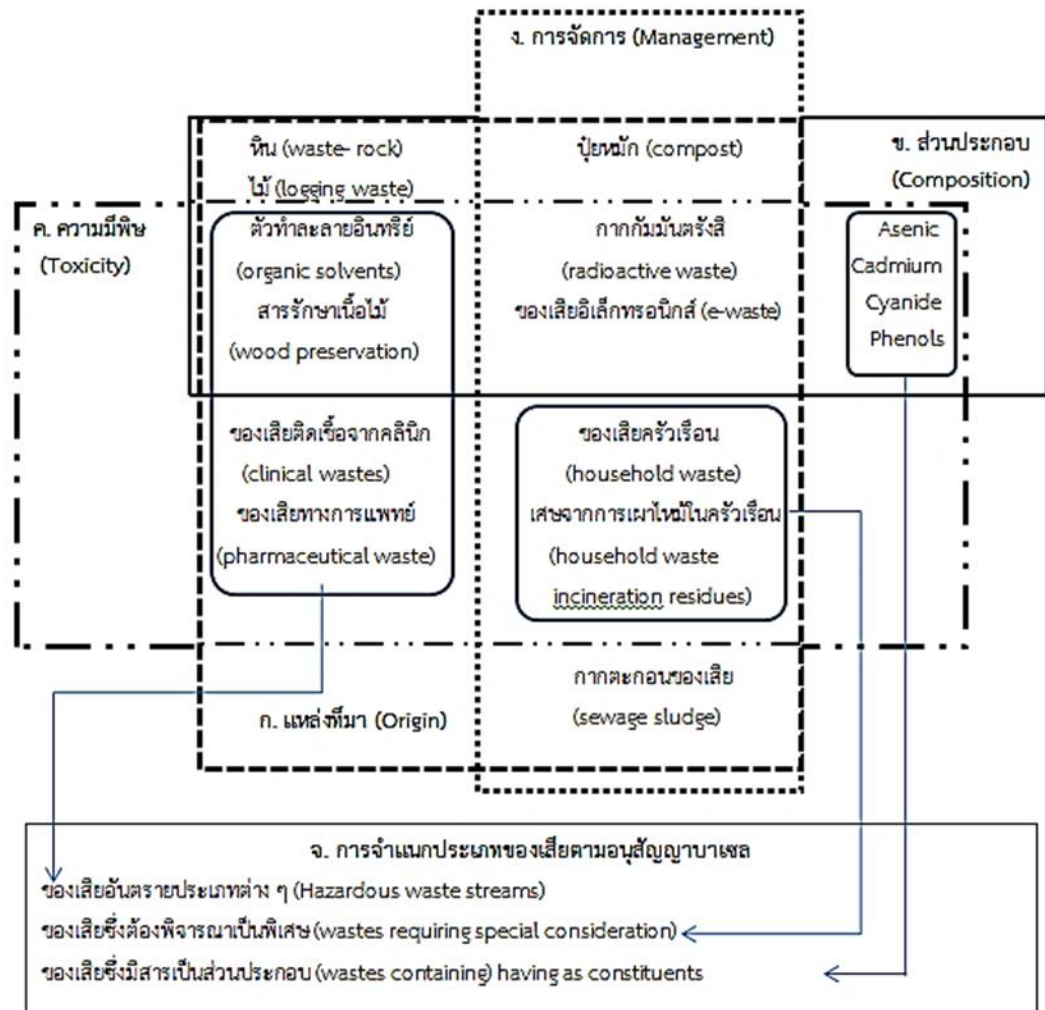
ค. การจำแนกประเภทของของเสียจากความมีพิษหรือตามพิษที่ปนเปื้อนอันส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและมนุษย์ (Toxicity Perspective) แบ่งประเภทของของเสียย่อยได้อีก 2 ประเภท คือ

(1) ของเสียอันตราย (Hazardous Waste) ซึ่งเป็นของเสียที่มีสารพิษ หรือเป็นของเสียที่ทำให้เกิดการติดเชื้อได้ เช่น ยาฆ่าแมลง กากกัมมันตภาพรังสี ของเสียติดเชื้อจากโรงพยาบาล เป็นต้น

(2) ของเสียไม่อันตราย (Non-Hazardous Waste) เช่น เศษกระดาษ เศษไม้ ซึ่งสามารถติดไฟได้ เป็นต้น

ง. การจำแนกประเภทของของเสียตามกลไกการจัดการ (Waste Management Perspective) โดยเป็นการมองว่าของเสีย คือ สิ่งที่ไม่ต้องการแล้วตามวงจรหรือวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ เช่น ของเสียจากครัวเรือน เศษจากการเผาไหม้ในครัวเรือน เป็นต้น

²⁰ The United Nation of Environmental Programme (UNEP), "What Is Waste "



แผนภาพที่ 3 แผนภาพแสดงความทับซ้อนของการจำแนกประเภทของของเสียจากมุมมองต่าง ๆ ²¹

หากพิจารณาการจำแนกประเภทของของเสียจากแผนภาพที่ 3 จะเห็นได้ว่าไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งจำแนกประเภทของของเสียได้อย่างชัดเจน เนื่องจากแต่ละเกณฑ์มีจุดทับซ้อนกัน ซึ่งนอกจากจะพิจารณาจากมุมมองของแหล่งที่มา ส่วนประกอบของของเสีย ความมีพิษ และการจัดการของเสียแล้ว แผนภาพที่ 3 ได้แสดงถึงความเชื่อมโยงของการจำแนกประเภทของของเสียออกเป็น 4 ประเภทตั้งแต่ ก. - ง. กับอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายและการกำจัดของเสียอันตรายข้ามแดนอีกด้วย ใน จ. กล่าวคือ การจำแนกประเภทของของเสียตามอนุสัญญาบาเซลฯ (Basel Convention Waste Classification) สามารถพิจารณาจากของเสียอันตรายประเภทต่าง ๆ (Hazardous waste streams) เช่น ของเสียทางการแพทย์

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7

ของเสียที่มีส่วนประกอบของตัวทำละลายอินทรีย์ ของเสียติดเชื้อจากคลินิก เป็นต้น ของเสียซึ่งต้องพิจารณาเป็นพิเศษ (wastes requiring special consideration) เช่น ของเสียจากคร้วเรือน เศษจากการเผาไหม้จากคร้วเรือน เป็นต้น และของเสียซึ่งมีสารต่างๆ เป็นส่วนประกอบ (wastes containing) having as constituents เช่น ของเสียที่มีการปนเปื้อนของแคดเมียม อาร์เซนิก ไซยาไนต์ ฟีนอล เป็นต้น

โดยสรุป จากแผนภาพที่ 2 และ 3 แสดงให้เห็นว่า การจำแนกประเภทของของเสีย ไม่ว่าจะเป็นจากแหล่งที่มา ส่วนประกอบของของเสีย ความมีพิษ การจัดการ และตามอนุสัญญาบาเซลฯ มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน จึงเห็นได้ว่า การกำหนดประเภทของของเสีย เพื่อนำไปสู่การจัดการของเสียเหล่านั้นขึ้นอยู่กับความต้องการจำแนกประเภทของเสียเพื่อวัตถุประสงค์ใดและบริบทของสังคมนั้นเป็นอย่างไร ทั้งนี้ ในบทต่อ ๆ ไป จะได้แสดงให้เห็นถึงการกำหนดขอบเขตของการจำแนกประเภทของเสียของประเทศไทยที่ปรากฏในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียฉบับต่าง ๆ รวมทั้งจะพิจารณาประกอบกับการจำแนกประเภทของของเสียที่ปรากฏในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ซึ่งแต่ละประเทศมีมุมมองในการกำหนดนิยามและประเภทของเสียที่แตกต่างกัน โดยนิยามและประเภทของของเสีย นั้น จะนำไปสู่มาตรการจัดการของเสียตามขอบเขตที่กำหนดไว้

2.2 หลักการในการจัดการของเสีย

หลักการในการจัดการของเสียในหัวข้อนี้ จะอธิบายถึงการจัดการของเสียทั้งในมิติของสิ่งแวดล้อม รัฐประศาสนศาสตร์ และกฎหมายมหาชน ประกอบด้วย ส่วนที่หนึ่ง แนวคิดพื้นฐานในการจัดการของเสีย ส่วนที่สอง การจัดการของเสียต้นทาง ส่วนที่สาม การจัดการของเสียปลายทาง ส่วนที่สี่ การจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะนำไปสู่แนวทางในการแก้ไขปัญหาการจัดการของเสียของประเทศไทยในปัจจุบัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.2.1 แนวคิดพื้นฐานในการจัดการของเสีย

ในหัวข้อนี้จะอธิบายถึงแนวคิดพื้นฐานที่จะนำไปสู่การจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน ประกอบด้วย หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน มีรายละเอียดดังนี้

2.2.1.1 การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

หลังจากประเทศต่างๆ ทั่วโลกมีการปฏิวัติอุตสาหกรรม เศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ เจริญรุ่งเรือง เทคโนโลยีและอุตสาหกรรมเติบโตรุดหน้า การผลิตและการบริโภคเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทรัพยากรถูกนำมาใช้มากขึ้น เมื่อความต้องการพัฒนาทางเศรษฐกิจมีอยู่อย่างไม่จำกัด ขณะที่ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด ก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญตามมาสามประการ ประการแรก คือ ทรัพยากรลดน้อยลง ประการที่สอง การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชาชน อันเป็นตัวเร่งปฏิกิริยาให้เกิดการใช้ทรัพยากรสูงขึ้น ไม่เพียงเท่านั้นความเจริญทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยียังส่งผลให้เกิดการผลิตและการบริโภคเพิ่มสูงขึ้น ประการสุดท้าย เกิดการปล่อยของเสียเพื่อสนองตอบการผลิตและการบริโภคที่เพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ระบบนิเวศเสียสมดุล เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติมีสมดุลของตัวเอง เมื่อมนุษย์นำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้มากเกินไปจนเกินจุดที่ธรรมชาติจะสร้างสมดุลให้ตนเองได้ เกิดวิกฤตการณ์มลพิษทางน้ำ อากาศ และส่งผลให้เกิดปริมาณของเสียเพิ่มมากขึ้น ปัจจัยทั้งสามประการที่กล่าวมารวมทั้งปัญหาขาดแคลนทรัพยากร ปัญหาการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ตลอดจนปัญหามลภาวะทางสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้เกิดการพัฒนาอย่างขาดสมดุล

เพื่ออธิบายถึงความสำคัญของหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนที่มีต่อการจัดการของเสีย ต่อไปนี้จะกล่าวถึงประเด็นดังต่อไปนี้ ประการแรก การพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนกับปริมาณของเสียที่เพิ่มสูงขึ้น ประการที่สอง ความหมายของหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน และประการที่สาม พัฒนาการของหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนจะนำมาใช้ในการวิเคราะห์สำหรับการจัดการของเสียอย่างยั่งยืนต่อไป

(1) การพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนกับปริมาณของเสียที่เพิ่มสูงขึ้น

ณ ปัจจุบัน ดัชนีการวัดการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ วัดด้วยมาตรฐานทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก เช่น ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product - GDP)²² ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross National Product - GNP)²³ การพัฒนาตามดัชนีที่กล่าวมาข้างต้นจึงเป็นการสะท้อนความเจริญทางเทคโนโลยี อุตสาหกรรม การผลิต การบริโภค การกระจาย

²² ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product - GDP) คือ มูลค่าของสินค้าและบริการขั้นสุดท้ายที่ผลิตขึ้นภายในประเทศในระยะเวลาหนึ่ง เช่น ภายใน 1 ไตรมาส หรือ 1 ปี เป็นต้น โดยไม่แยกว่าจะทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการจะเป็นทรัพยากรของคนในประเทศหรือเป็นของชาวต่างชาติ หากเกิดขึ้นภายในประเทศ ก็จะนับเป็นผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

²³ ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross National Product - GNP) คล้ายกับ GDP แต่จะต่างกันตรงที่นับมูลค่าของสินค้าและบริการขั้นสุดท้ายเฉพาะที่ใช้ทรัพยากรของคนในประเทศนั้น ๆ ในการผลิต โดยไม่สนใจว่าคนของประเทศนั้น ๆ จะอยู่ที่ใดในโลก เช่น คนไทยไปลงทุนผลิตสินค้าในต่างแดน แล้วสร้างรายได้ให้กับประเทศไทย ก็จะไม่อยู่ใน GNP แต่จะไม่อยู่ใน GDP ส่วนชาวต่างชาติที่มาผลิตสินค้าหรือบริการในไทย เมื่อมีรายได้ ก็จะไม่อยู่ใน GNP แต่จะอยู่ใน GDP เป็นต้น

รายได้ซึ่งเป็นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ ในการนี้ ปัจจัยที่ทำให้เศรษฐกิจเจริญเติบโต คือ อุตสาหกรรม โดยมีวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมอีกชั้นหนึ่ง การพัฒนาอุตสาหกรรม กับการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจึงมีความเกี่ยวข้องกัน

การพัฒนาทางเศรษฐกิจก่อให้เกิดผลดีในทางการค้า การลงทุน เศรษฐกิจ อุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อย่างไรก็ตาม การพัฒนาดังกล่าวก่อให้เกิดข้อจำกัด คือ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมและปัญหามลภาวะทางสิ่งแวดล้อมตามมา ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียวจึงไม่ก่อให้เกิดความยั่งยืน เนื่องจากปัญหาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่งผลให้การพัฒนาดังกล่าวถึงจุดวิกฤต อย่างไรก็ตาม การพัฒนาอย่างขาดสมดุลก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนทรัพยากร ปัญหาการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ตลอดจนปัญหามลภาวะทางสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ เกิดปัญหาของการผลาญทรัพยากรมาใช้ในการผลิต นอกจากนี้ยังปล่อยของเสียจากกระบวนการผลิต เกิดมลพิษทางน้ำ อากาศ เกิดเป็นของเสียที่ไม่มีใครต้องการ ซึ่งเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ จำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นย่อมทำให้การระบายของเสียยิ่งเพิ่มสูงขึ้น จำนวนประชากรจึงเหมือนเป็นตัวเร่งปฏิกิริยาให้ปัญหาทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น²⁴

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของปัญหาของเสีย ณ ปัจจุบัน คือ ปริมาณของเสียเพิ่มมากขึ้น ขณะที่พื้นที่ในการกำจัดของเสียด้วยการฝังกลบหรือการเผาอย่างถูกหลักวิชาการ ซึ่งเป็นการจัดการของเสียแบบดั้งเดิมนั้นไม่เพียงพอ บางประเทศลดขั้นตอนการจัดการของเสียด้วยการนำเรือขนของเสียเพื่อลักลอบหาที่ทิ้งในประเทศต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศด้อยพัฒนา นอกจากการลักลอบขนของเสียไปทิ้งอย่างผิดกฎหมายแล้ว ยังมีการพัฒนาเป็นรูปแบบของการนำขีตกลองที่จะนำของเสียไปทิ้งเป็นสิ่งตอบแทนแลกเปลี่ยนประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

โดยสรุป คือ การพัฒนาที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งส่งผลให้อุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีเจริญเติบโต อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ที่ทำให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ คือ ทรัพยากรธรรมชาติ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวจำนวนมากเพื่อตอบสนองต่อการผลิต นอกจากเป็นการผลาญทรัพยากรแล้ว การผลิตและการบริโภคที่เพิ่มขึ้นนั้น ยังปล่อยมลพิษออกมาในรูปของของเสียอีกด้วย ทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น คือ การพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน

(2) ความหมายของหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

ในสถานการณ์ที่ทั่วโลกต่างตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มาจากการพัฒนาที่ขาดความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม จึงนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีผู้ที่ให้นิยามของคำว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ไว้พอสังเขปดังต่อไปนี้

²⁴ พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต), การพัฒนาที่ยั่งยืน (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกลบอลคิมทอง, 2556), หน้า 38-53.

คณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development- WCED)²⁵ ได้ให้คำอธิบายคำว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืน” คือ การพัฒนาที่สนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นอนาคตต้องยอมลดความสามารถของพวกเขาในการที่จะสนองความต้องการของพวกเขาเอง²⁶ ในการประชุมว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development- UNCED) ณ กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล พ.ศ. 2535 ประเทศไทยและประเทศสมาชิกสหประชาชาติ รวม 178ประเทศ ได้ร่วมลงนามรับรองปฏิญญา ริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) และแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งเป็นแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของโลก โดยครอบคลุมการพัฒนาที่สมดุลทั้ง 3 ด้าน ประกอบด้วยด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านสิ่งแวดล้อม

Walter Corson ได้ให้ความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนและสังคมที่ยั่งยืน ปรากฏในหนังสือ Global Ecology Handbook การพัฒนาที่ยั่งยืน คือ นโยบายที่สนองความต้องการของประชาชนในปัจจุบัน โดยไม่ต้องทำลายทรัพยากรซึ่งจะเป็นที่ต้องการในอนาคต²⁷ โดยในหนังสือดังกล่าวปรากฏคำว่า “สังคมที่ยั่งยืน” คือ สังคมที่สนองตอบความต้องการของตนได้ โดยไม่ทำให้สัตว์จำพวกอื่นและประชาชนรุ่นต่อไป ในอนาคตต้องประนีประนอมยอมลดความต้องการของเขา จึงกล่าวได้ว่า การพัฒนาแบบยั่งยืนเพื่อสร้างสังคมที่ยั่งยืน ดังนั้น สังคมจึงเป็นเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน คือ การพัฒนาที่ให้ความเจริญทางเศรษฐกิจอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมหรือกล่าวอย่างง่าย คือ การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สิ่งแวดล้อมรองรับไหว หรือการพัฒนาเศรษฐกิจที่ควบคู่ไปกับสิ่งแวดล้อม “การแต่งงานกันระหว่างเศรษฐกิจ (Economy) กับนิเวศวิทยา (Ecology)”²⁸

การพัฒนาที่ยั่งยืนมีผู้ให้นิยามไว้หลากหลาย สิ่งที่เป็นจุดร่วม คือ ความสมดุลระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและสังคมอีกนัยหนึ่ง การพัฒนาที่ยั่งยืน คือ การประสานให้ 3

²⁵ คินีจ ตรีบัวเอียม, กระบวนการยุติธรรมสิ่งแวดล้อมและสุขภาพบทเรียนจากคดีมาตาพุด. (กรุงเทพฯ: ที คิว พี 2552), หน้า 244-246.

²⁶ Sustainable Development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generation to meet their own needs. (คินีจ ตรีบัวเอียม. เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาการหมายถึงสิ่งแวดล้อม ชั้นปีที่ 3.หลักสูตรนิเทศศาสตรบัณฑิต ภาคปลายปีการศึกษา 2554 คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 2-3.)

²⁷ Corson Walter H, The Global Ecology Handbook (Boston: Beacon Press, 1990), p. 54.

²⁸ พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต), การพัฒนาที่ยั่งยืน หน้า 62.

องค์ประกอบ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมประสานเกื้อกูลกันและให้เกิดการบูรณาการแบบองค์รวม

(3) พัฒนาการของหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

เนื่องจากทั่วโลกต่างก็มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจจนเกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหาของเสียสะสมตกค้าง การเทกองทิ้งของเสียอย่างไม่ถูกหลักวิชาการ การลักลอบนำของเสียไปทิ้งนอกอาณาจักรของตน ทั้งนี้ ผลผลิตสำคัญของความร่วมมือระหว่างประเทศ คือ การผลักดันหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ในช่วงระยะเวลา 40 ปีที่ผ่านมา ประเทศต่างๆ ได้ตระหนักถึงความสำคัญและมีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างมาก ได้เกิดการประชุมเพื่อร่วมกันหาทางแก้ไขปัญหาสีสิ่งแวดล้อมและกำหนดข้อตกลงร่วมกัน โดยการจัดประชุมครั้งแรกเกิดขึ้น ใน พ.ศ. 2515 คือ การประชุมสหประชาชาติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์ม (Stockholm Declaration on Human Environment) ผลลัพธ์จากการประชุม คือ แผนปฏิบัติการสต็อกโฮล์ม (Stockholm Action Programme) การประชุมนี้ทำให้ประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนาร่วมกันตระหนักถึงและให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีและสภาพแวดล้อมที่มีประสิทธิผลต่อมวลมนุษยชาติ คณะกรรมาธิการโลกว่าด้วยสภาพแวดล้อมและการพัฒนามีหนังสือรายงานชื่อว่า “Our Common Future” ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมเป็นตัวเด่นที่สุดเนื่องจากปัญหาที่ผ่านมาเกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ จนทำให้เกิดผลร้ายต่อธรรมชาติแวดล้อม ซึ่งเป็นการพัฒนาอย่างขาดสมดุล เพราะฉะนั้นจะต้องพัฒนาอย่างสมดุลและมีผลยั่งยืน นี่จึงเป็นที่มาของคำว่า “ยั่งยืน” (sustainable) อีก 20 ปีต่อมา ใน พ.ศ. 2535 มีการประชุมเพื่อติดตามผลของปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มอีกครั้ง ผลลัพธ์ คือปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) และแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งเกิดหลักการสำคัญ ได้แก่ การพัฒนาที่ยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม (Sustainable Development) อันนำมาซึ่งการพัฒนาที่สนองความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบันแต่ไม่บั่นทอนความต้องการของคนในรุ่นอนาคต ตามมาด้วยการประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (Johannesburg Summit/Rio+10) ณ นครโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ ใน พ.ศ. 2545 ที่มีชื่อย่อว่า Earth Summit ผลลัพธ์ คือ แผนการดำเนินงานโจฮันเนสเบิร์ก (Johannesburg Plan of Implementation) เพื่อติดตามผลการดำเนินงานของการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปและการประชุมครั้งล่าสุด พ.ศ. 2555 การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (Rio+20) วันที่ 20-22 มิถุนายน 2555 ณ นครริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล เป็นการประชุมเพื่อติดตามทบทวนการพัฒนาประเทศและ

การดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม²⁹ นอกจากนี้ องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ UNESCO ได้ให้ความสำคัญกับวัฒนธรรม เนื่องจากที่ผ่านมามีความผิดพลาด คือ มุ่งไปที่ความเจริญทางวัตถุ เพื่อให้เกิดความเจริญทางเศรษฐกิจที่ใช้ตัวเลขเป็นดัชนีชี้วัดมีเทคโนโลยี และวิทยาศาสตร์เป็นเครื่องมือสำคัญ ซึ่งขาดองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนา คือ วัฒนธรรม ดังนั้น จึงควรนำวัฒนธรรมเป็นแกนกลางในการพัฒนาและการกำหนดวิธีดำเนินการพัฒนาที่จะต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านมนุษย์ ให้คุณค่าทางวัฒนธรรมรวมอยู่ในกิจการทางเศรษฐกิจและสังคม อันรวมไปถึงการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วย

ความผิดพลาดจากอดีต ได้แก่ ความผิดพลาดในการพัฒนา (Failure of Development) ซึ่งมุ่งเน้นเฉพาะการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างขาดสมดุล และความผิดพลาดในการจัดการสิ่งแวดล้อม (Failure in the management of our Environment) เมื่อพิจารณาความผิดพลาดจากอดีตพร้อมกับปัญหา 3 ปัญหาที่เชื่อมโยงกัน คือ ปัญหาการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร (over-population) ทรัพยากรลดจำนวนลง (depletion) และการก่อกมลภาวะ (pollution) พบว่า แกนกลางของการพัฒนาแบบเดิม คือ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต) ได้ให้ความเห็นว่า “ให้ค้นหาเหตุปัจจัยแล้วจัดการที่นั่น” หรือเรียกว่า การแก้ไขปัญหาแบบย้อนกลับ โดยใช้หลักธรรมทางพระพุทธศาสนา คือ หลักอริยสัจ 4 เพื่อค้นหาเหตุและปัจจัย³⁰ ดังเช่น ใช้เทคโนโลยีแก้เทคโนโลยี ตัวอย่างการแก้ไขปัญหาการผลิตซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คือ การผลิตเทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาการจัดการของเสียในขณะนี้ ต้องค้นหาปัญหาของของเสียทั้งหมดแบบองค์รวมและบูรณาการ เพื่อหาวิธีการจัดการของเสียที่เป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนการพัฒนามนุษย์ เปลี่ยนพฤติกรรมการผลิตและการบริโภคนิยม การพัฒนาตัวละครสำคัญที่มีบทบาทในการจัดการของเสีย ซึ่งก็คือ หน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ให้มีการจัดการของเสียอย่างครบวงจร โดยใช้เทคโนโลยีและความรู้ทางวิทยาศาสตร์เพื่อการพัฒนากระบวนการจัดการ มีเป้าหมายสำคัญ เพื่อให้เกิดการจัดการของเสียอย่างบูรณาการและยั่งยืน เช่น กรณีปัญหาประเทศไทยยังขาดมาตรการกลางในการจัดการของเสียที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ เพื่อให้ผู้ปฏิบัตินำไปใช้ ไม่ว่าจะราชการ ส่วนท้องถิ่นนำไปใช้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ของตนหรือประชาชนทั่วไปสามารถนำไปใช้ในครัวเรือนหรือกิจการของตน กรณีเช่นนี้ราชการส่วนกลางที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญต้องเข้ามาช่วยเหลืออย่างเป็นรูปธรรมและสนับสนุนองค์ความรู้ เทคโนโลยีการจัดการของเสียที่หลากหลายและ

²⁹The United Nations, "Report of the United Nations Conference on Sustainable Development," [Online] Accessed: 12 april 2014. Available from: <http://www.uncsd2012.org/>

³⁰พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต), การพัฒนาที่ยั่งยืน หน้า 68-71.

เป็นประโยชน์ต่อทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล เช่น พัฒนาการหมักปุ๋ยสำหรับของเสียอินทรีย์ พัฒนาเทคโนโลยีการกำจัดของเสียด้วยการเผาอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ เป็นต้น

หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนสนับสนุนให้การจัดการของเสียในแต่ละขั้นตอนเกิดความคุ้มค่าและรักษาความสมดุลไว้ซึ่งเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่า หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นแนวคิดพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน

2.2.1.2 การผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน (Sustainable Production and Consumption)

การพัฒนาประเทศที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจจะมีสัดส่วนของการผลิตและการบริโภคสูง ซึ่งการผลิตและการบริโภคดีังกล่าว ส่งผลให้เกิดของเสียเพิ่มขึ้นตามไปด้วย โดยเป็นที่ทราบกันดีแล้วว่ารูปแบบการผลิตและการบริโภคที่ไม่คำนึงถึงความยั่งยืนเป็นเหตุแห่งความเสื่อมโทรมและความไม่สมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น หลักการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืนจึงเกิดขึ้น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) สาระสำคัญของหลักการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน

เมื่อ พ.ศ. 2526 องค์การสหประชาชาติได้จัดตั้งสมัชชาโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development - WCED หรือเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า Brundtland Commission) ขึ้น เพื่อทำการศึกษาในเรื่องการสร้างสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา และเมื่อ พ.ศ. 2530 ได้มีการเผยแพร่เอกสารชื่อ Our Common Future³¹ เรียกร้องให้ประชาชนทั่วโลกเปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิตที่ฟุ่มเฟือยและเปลี่ยนวิถีทางในการพัฒนาใหม่ ในลักษณะที่ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับข้อจำกัดของธรรมชาติมากยิ่งขึ้น รวมทั้งได้เสนอว่ามนุษยชาติสามารถที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนขึ้นมาได้

ต่อมาเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2535 องค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development - UNCED) หรือ การประชุม Earth Summit ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล โดยมีจุดมุ่งหมายของการประชุมเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในทุกสาขา เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับอนาคตต่อไป การประชุมดังกล่าวมีผู้นำระดับโลกเข้าร่วมประชุม จาก 179 ประเทศ รวมถึงประเทศไทยด้วย โดยมีองค์การภาครัฐ องค์การระหว่างประเทศ

³¹The United Nations, "Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future," [Online] Accessed: 1 April 2015 Available from: www.un-documents.net/our-common-future.pdf

องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) นักวิชาการจากหลายสาขาวิชา ตลอดจนนักธุรกิจเข้าร่วมประชุมเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดกระแสการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างกว้างขวาง³²

ผลจากการประชุม Earth Summit ได้มีการร่วมลงนามรับรองแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21)³³ ซึ่งถือเป็นแผนแม่บทของโลกที่ประเทศสมาชิกต้องตระหนักถึงปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และเห็นความสำคัญที่จะต้องร่วมกันพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยกำหนดกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล พร้อมทั้งกระตุ้นให้รัฐบาลประเทศต่างๆ สร้างกลยุทธ์การพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจที่รับผิดชอบต่อสังคม ในขณะที่เดียวกันก็คุ้มครองฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพื่อผลประโยชน์ของคนในรุ่นต่อไป ทั้งนี้ ควรเปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนร่วมกันต่อไปได้ ซึ่งที่ประชุมเห็นร่วมกันดังนี้

1) ประชากรส่วนใหญ่บริโภคทุนทางสังคมและทุนทางทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยจนเกินจำเป็น เนื่องจากเป็นทุนที่มีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ จึงส่งผลให้ประชากรบริโภคทุนอย่างประมาทและไม่มีการเฝ้าระวังให้เกิดความร่วมมือระหว่างปัจเจกชน ชุมชน หรือระหว่างประเทศ รวมทั้งกลุ่มผู้มีอิทธิพลที่ได้ประโยชน์จากการบริโภคมักต่อต้านการดำเนินการใดๆ ที่ขัดกับผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งสาระสำคัญในส่วนนี้เอง สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป³⁴

2) การพัฒนาในลักษณะดังกล่าว ก่อให้เกิดผลทางลบต่อสังคมและเศรษฐกิจเฉพาะพื้นที่และสิ่งแวดล้อม จนกลายเป็นต้นเหตุของปัญหาสังคมอื่นๆ ที่ยังคงแก้ไขไม่สำเร็จ เช่น ช่องว่างระหว่างผู้มีฐานะและผู้ยากจน กล่าวคือ เกิดความไม่เท่าเทียมกันของคนในสังคม และความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประเทศต่างๆ เป็นต้น ซึ่งการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่จะนำไปสู่การใช้ทุนทั้ง 3 ด้านได้อย่างสมดุลนั้น จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสามารถแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่ทำลายของประเทศต่างๆ ทั่วโลกในขณะนี้ คือ การแก้ไขปัญหาการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรยากจนให้ได้³⁵

³² คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม ชั้นปีที่ 3. หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต ภาควิชาการศึกษาศึกษา 2554. (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 4.

³³ The United Nations, "United Nations Conference on Environment & Development Rio De Janerio, Brazil, 3 to 14 June 1992 Agenda 21," [Online] Accessed: 13 April 2015. Available from: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

³⁴ เรื่องเดียวกัน

³⁵ Nations, T. U., "United Nations Conference on Environment & Development Rio De Janerio, Brazil, 3 to 14 June 1992 Agenda 21."

3) การจัดการกับปัญหาต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะต้องมีการกระตุ้นให้ประชากรทั่วโลกตระหนักถึงความสำคัญของความร่วมมือกันของฝ่ายต่างๆ ทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับโลก เนื่องจากบางปัญหาที่เกิดขึ้น แม้จะเป็นปัญหาในระดับโลก แต่อาจต้องอาศัยวิธีการแก้ปัญหาในระดับท้องถิ่น หรืออาศัยสถาบันระดับต่างๆ เช่น องค์การการค้าโลก เป็นกลไกสำคัญมาเชื่อมโยงองค์ความรู้ในระดับท้องถิ่นให้เข้ากับองค์ความรู้ในระดับโลก หรือเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่น และสร้างเครือข่ายแห่งความร่วมมือ เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ รวมทั้งเชื่อมโยงผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่นและผลประโยชน์ในระดับประเทศเข้าด้วยกัน ก็จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนร่วมกันต่อไปได้³⁶

ตามที่แผนปฏิบัติการ 21 กล่าวถึงสาเหตุสำคัญที่ทำให้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของโลกเสื่อมโทรมเกิดจากรูปแบบการบริโภคและการผลิตที่ไม่ยั่งยืน ความต้องการที่มากเกินไป และการดำเนินชีวิตที่ฟุ่มเฟือย การดำเนินเพื่อบรรลุเป้าหมายของแผนปฏิบัติการ 21 จึงจำเป็นต้องอาศัยประสิทธิภาพในการผลิตและการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริโภค ภาครัฐต้องส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิตและลดการบริโภคลง ดำเนินนโยบายที่ส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน โดยรัฐบาลและภาคอุตสาหกรรมจำเป็นต้องร่วมมือกันในการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตที่ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งนอกจากจะช่วยลดการใช้ทรัพยากรและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังช่วยเพิ่มความสามารถในการผลิตและการแข่งขันทางเศรษฐกิจอีกด้วย โดยประเด็นสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกับการผลิตและการบริโภคอย่างยั่งยืน มีรายละเอียดดังนี้

ในแผนปฏิบัติการ 21 เสนอให้ประเทศต่าง ๆ จะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตและการบริโภคที่ไม่ยั่งยืน โดยประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นผู้นำ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) ส่งเสริมการจัดทำแผนงาน 10 ปี เพื่อให้การสนับสนุนการดำเนินงานในระดับประเทศและภูมิภาคในการเร่งรัดและเปลี่ยนแปลงไปสู่การผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยพิจารณาจากศักยภาพในการรองรับ (carrying capacity) ของระบบนิเวศ และการป้องกันมิให้การพัฒนาเศรษฐกิจเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ โดยให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาทางด้านการเงิน วิชาการ และการเสริมสร้างสมรรถนะ³⁷

³⁶ เรื่องเดียวกัน

³⁷ โครงการจัดการยุทธศาสตร์การบริโภคที่ยั่งยืน, "การบริโภคที่ยั่งยืนในบริบทสากล." [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 14 มกราคม 2558. แหล่งที่มา: www.tei.or.th/scs/pdf/scs_sustainable_consumption_WW.pdf

2) เพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต (eco-efficiency) โดยส่งเสริมให้มีแผนงานในการส่งเสริมการผลิตที่สะอาด การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จ และจัดการฝึกอบรมให้ SMEs ในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการติดต่อสื่อสารเพิ่มมากขึ้น³⁸

3) เพิ่มบทบาทให้บริษัทผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบต่อสังคม (accountability) และมีความน่าเชื่อถือทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยดำเนินงานในด้านต่างๆ คำนึงถึงความสมัครใจ การหารือระหว่างผู้ประกอบการกับชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ (stakeholders)³⁹

ผลจากการประกาศแผนปฏิบัติการ 21 เมื่อ พ.ศ. 2535 ก่อให้เกิดกระแสขับเคลื่อนการผลิตและการบริโภคอย่างยั่งยืน จากทฤษฎีที่มีการศึกษาวิจัยผ่านเวทีสัมมนาและระดมความคิดเริ่มเป็นที่รู้จัก มีการปรับปรุงกรอบแนวคิดและขยายผลไปสู่การกำหนดนโยบายและความร่วมมือในระดับสากลเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ โดย Brundtland Commission แห่งองค์การสหประชาชาติได้ให้ความหมายของการผลิตและการบริโภคอย่างยั่งยืน ว่าหมายถึง *การใช้ การบริการ รวมถึงผลิตภัณฑ์ที่ตอบสนองความจำเป็นของคนรุ่นปัจจุบันได้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่สร้างข้อจำกัดต่อความจำเป็นของคนรุ่นถัดไป ภายใต้สภาวะที่มีอยู่อย่างจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องสงวนรักษาไว้ใช้ประโยชน์และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นน้อยที่สุด*⁴⁰

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืนกับการจัดการของเสีย

เนื่องจากปริมาณของเสียสะสมตกค้างที่เกิดขึ้นมากมาในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเกิดจากพฤติกรรมกรรมการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยและการผลิตที่ไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ⁴¹ ดังนั้น หลักการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน จึงเป็นหลักการสำคัญที่จะช่วยบรรเทาปัญหาของเสียสะสมตกค้างตั้งแต่ต้นทาง นอกจากนั้น การใช้เทคโนโลยีที่สะอาดในกระบวนการผลิตยังช่วยลดต้นทุนของผู้ผลิตในการผลิตสินค้าและบริการอีกด้วย

การกำหนดกรอบดำเนินการ 10 ปีมีการกำหนดแผนเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามปฏิบัติการ 21 ในการเร่งรัดให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตและการบริโภคไปสู่ความยั่งยืนผ่านโครงการสนับสนุนต่างๆ ให้เกิดกลไกดำเนินการทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภายในประเทศ เพื่อกำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตและการบริโภค ทั้งนี้ องค์การดำเนินการเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระดับสากล ได้แก่ โครงการสิ่งแวดล้อมแห่ง

³⁸ เรื่องเดียวกัน

³⁹ เรื่องเดียวกัน

⁴⁰The United Nations, "The Sustainable Consumption and Production " [Online] Accessed: 14 April 2014. Available from: <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sustainableconsumptionandproduction>

⁴¹ สถาบันพระปกเกล้า, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 10 ประจำปี 2551 (กรุงเทพฯ: ส. เจริญ การพิมพ์, 2551), หน้า 92-93.

สหประชาชาติ (United Nation Environmental Program - UNEP) และแผนการพัฒนาที่ยั่งยืน (Division for Sustainable Development) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของแผนงานสังคมและเศรษฐกิจ (Department of Economic and Social Affairs) แห่งสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญกับการจัดการของเสีย กล่าวคือ การปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพของการใช้ทรัพยากร กระบวนการผลิต การลดผลกระทบจากทรัพยากรที่หมดเปลืองไป มลภาวะ และกากของเสีย โดยสามารถบ่งชี้มาตรการที่เหมาะสมโดยแยกพิจารณาการเติบโตทางเศรษฐกิจกับความทรุดโทรมของสถานะแวดล้อมออกจากกัน⁴²

เนื่องจากบริบทของการผลิตและบริโภคอย่างยั่งยืน มีขอบเขตครอบคลุมประเด็นสำคัญหลายประเด็น เช่น ความพอเพียง การมีคุณภาพชีวิตที่ดี การปรับปรุงการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การเพิ่มสัดส่วนการใช้แหล่งพลังงานหมุนเวียน การลดของเสีย การพิจารณาวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ การคำนึงถึงคุณภาพของมิติที่เกี่ยวข้อง โดยบูรณาการประเด็นสำคัญเหล่านี้เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบแบบแผน เพื่อให้เกิดรูปแบบการตอบสนองความต้องการในชีวิตที่เท่าเทียมหรือดีขึ้น และสร้างแรงขับเคลื่อนการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องเพื่อวิถีชีวิตในปัจจุบันและอนาคตของคนรุ่นถัดไป ร่วมกับการลดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม และความเสียด้านสุขภาพของมนุษย์ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อชี้ให้เห็นความจำเป็นในการปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้บรรลุผลด้วยการปรับปรุงสินค้าและบริการ โดยใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และลดมลพิษที่เกิดขึ้นให้น้อยลง (รูปแบบการบริโภค) และการลดปริมาณการบริโภคสินค้าและบริการ (ระดับการบริโภค) โดยที่การผลิตและบริโภคอย่างยั่งยืนในปัจจุบัน มีการบูรณาการร่วมกับหลักการพิจารณาตลอดทั้งวัฏจักรชีวิตของสินค้าและบริการ ที่มุ่งเน้นการปรับปรุงคุณภาพทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น โดยเป็นเป้าหมายที่สามารถวัดผลได้ในยุทธศาสตร์ที่ถูกกำหนดขึ้นทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับสากล อย่างไรก็ตาม อุปสรรคสำคัญในการขยายผลการผลิตและบริโภคอย่างยั่งยืน ได้แก่ ภาวะความยากจนและการขาดการเข้าถึงทรัพยากรเพื่อตอบสนองความจำเป็นพื้นฐาน ซึ่งภาครัฐกิจและภาครัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการให้การสนับสนุนในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริโภคที่เหมาะสม ภายใต้คุณภาพระหว่างความต้องการเพื่อตอบสนองการบริโภคและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการตอบสนองความต้องการนั้น ภาครัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนกลไกการกระจายและสร้างการเข้าถึงทรัพยากรที่เป็นธรรม ซึ่งมีความเป็นไปได้หากมีการกำหนดเป้าหมายในเชิงนิเวศเศรษฐกิจในการผลิตและการบริโภคที่ชัดเจน ด้วยเหตุนี้ การผลิตและการบริโภคอย่างยั่งยืนจึงเป็นแนวคิดพื้นฐานต่อการจัดการของเสียอย่างมีประสิทธิภาพ

⁴²กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, "แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 14 เมษายน 2558. แหล่งที่มา: http://scpdatacenter.deqp.go.th/produ.aspx?ID=24&group_id=187

2.2.1.3 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

ปัญหาของเสียเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ซึ่งปัจจุบันกลายเป็นวาระแห่งชาติที่จำเป็นต้องเร่งแก้ไข ปัจจัยสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ การพัฒนาคนและสังคมที่ใกล้ชิด เป็นสำคัญ ได้แก่ ตัวบุคคล ครอบครัว ชุมชน ท้องถิ่น ตามลำดับ ด้วยการสร้างวินัย ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการผลิตและการบริโภค เพื่อทวนกระแสอุตสาหกรรมนิยม ทุนิยมและบริโภคนิยม นอกจากนี้ ต้องส่งเสริมบทบาทของประชาชนและท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมต่อการจัดการของเสีย เนื่องจากทุกคนเป็นส่วนสำคัญในการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมที่ดี ดังนั้น ในหัวข้อนี้จึงอธิบายถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณาแก้ไขปัญหามลพิษและการจัดการของเสียในบทต่อๆ ไป โดยจะกล่าวถึงพัฒนาการของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งปรากฏครั้งแรกในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) ข้อที่ 10 ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และกล่าวถึงระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน มีรายละเอียดดังนี้

2.2.1.3.1 หลักการข้อที่ 10 ของปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development)

เมื่อ พ.ศ. 2535 ได้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development - UNCED) หรือ การประชุม Earth Summit ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ซึ่งเป็นการประชุมที่มีผู้นำระดับโลกจาก 179 ประเทศ รวมถึงประเทศไทยด้วย ทั้งนี้ ประเทศไทยได้เข้าร่วมประชุมและลงนามใน “ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา” ด้วย หลักการข้อที่ 10 ของปฏิญญาริโอว่ากล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเรื่องสิ่งแวดล้อมและมลพิษ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจระดับต่างๆ และได้รับความยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม⁴³ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

“การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะทำได้ที่ดีที่สุดเมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในทุกๆระดับและรัฐจะต้องส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและเข้าถึงกระบวนการทางปกครองและกฎหมาย รวมทั้งการเยียวยาความเสียหาย”⁴⁴ จากหลักการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ในการจัดการของเสียซึ่งเป็นการ

⁴³ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม ชั้นปีที่ 3.หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต ภาคปลายปีการศึกษา 2554., หน้า.7

⁴⁴ กรรณิกา สนิธิพงษ์, "เจตนาธรรมและขอบเขตของกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 17 มกราคม 2557. แหล่งที่มา: www.admincourt.go.th/00_web/environment/images/.../basic170656.pdf

จัดการสิ่งแวดล้อมแขนงหนึ่งนั้น จะดำเนินการได้ผลดีต่อก็คือเมื่อประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการของเสีย เพราะเมื่อเกิดปัญหาของเสีย ประชาชนจะช่วยกันดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมให้กลับสู่สภาวะธรรมชาติได้ดีที่สุด เช่น กรณีไฟไหม้บ่อของเสีย การรั่วไหลสารเคมีจากกากอุตสาหกรรมที่ทิ้งไว้ไม่ถูกสุขลักษณะ กรณีการเทกองทิ้งของเสียชุมชนแบบโล่งแจ้ง (open-dump) โดยไม่กำจัดให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ เกิดมลพิษทางกลิ่น อากาศ และสารพิษปะปนไปกับแหล่งน้ำ ส่งผลให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมและกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน หากให้มีความรู้การจัดการของเสียที่ถูกต้อง ประชาชนจะเป็นภาคส่วนสำคัญที่ทำให้การจัดการของเสียสำเร็จลุล่วงด้วยดี

การมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดประโยชน์มากมาย ประการแรก ช่วยเพิ่มคุณภาพในการตัดสินใจ เมื่อประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เช่น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการคัดเลือกพื้นที่สำหรับเผาของเสียอันตรายจากชุมชน จะช่วยให้ชุมชนได้รับข้อมูลรอบด้านและรอบคอบ และมีทางเลือกใหม่ ๆ อย่างสร้างสรรค์ ประการที่สอง คือ ช่วยลดแรงต้านในการปฏิบัติ โดยเฉพาะเรื่องที่กระทบกับประชาชนโดยตรง การให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการและการตัดสินใจตั้งแต่ต้น ย่อมทำให้การดำเนินการโครงการต่าง ๆ ผ่านพ้นปัญหาอุปสรรคไปด้วยดี ประการที่สาม การให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกผูกพันหวงแหนและมีความเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นให้ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติ จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีประโยชน์มากมาย หากรัฐหรือฝ่ายปกครองกำหนดกติกาให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการของเสีย จะช่วยให้กระบวนการต่าง ๆ ในการจัดการของเสียเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.2.1.3.2 ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับ ตั้งแต่การแจ้งให้ประชาชนรับทราบการดำเนินโครงการหลังจากรัฐตัดสินใจแล้ว การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การกำหนดกติกาโดยที่ให้ประชาชนเป็นผู้ปฏิบัติ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นต้น ต่อไปจะอธิบายถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อนำมาปรับใช้กับการจัดการของเสียอย่างเหมาะสม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน แบบ Arnstein⁴⁵ (Ladder of Citizen Participation) ถูกพัฒนาขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 1969 ซึ่งเป็นตัวแบบการมีส่วนร่วมที่ได้รับความนิยมอย่างต่อเนื่อง แบ่งออกเป็น 8 ขั้น ได้แก่ ขั้นที่ 1 การควบคุม (Manipulation) ขั้นที่ 2 การรักษา

⁴⁵ อรทัย ก๊กผล, คู่มือ คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับนักบริหารท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: จรัญสนิทวงศ์การพิมพ์, 2552), หน้า 21-22.

(Therapy) ขั้นที่ 3 การให้ข้อมูล (Informing) ขั้นที่ 4 การรับฟังความคิดเห็น (Consultation) ขั้นที่ 5 การปรึกษาหารือ (Placation) ขั้นที่ 6 การเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ขั้นที่ 7 มอบหมายอำนาจ (Delegated Power) ขั้นที่ 8 อำนาจประชาชน (Citizen Power) หลักการของตัวแบบ Arnstein คือระดับขั้นบันไดที่สูงขึ้น จะให้อำนาจประชาชนมากขึ้น โดยบันไดขั้นที่ 1 และ 2 ถือว่ายังไม่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเลย (Non participation) ส่วนขั้นที่ 3 ถึงขั้นที่ 5 ถือว่าประชาชนมีโอกาสในการให้ข้อมูลความคิดเห็นแต่ยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ส่วนขั้นที่ 6 ถึงขั้นที่ 8 จึงจะถือว่าประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจ และจากตัวแบบในขั้นนี้แสดงให้เห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมในระดับที่เป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership)

ปัจจุบัน การจัดการของเสียของประเทศไทยเป็นไปในลักษณะที่รัฐเป็นผู้ควบคุมและดูแลประชาชน ในขั้นที่ 1 และ 2 แบบ Arnstein โดยมองว่าการจัดการของเสียเป็นภารกิจของรัฐลำดับรอง เช่น กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้ควบคุมดูแลของเสียที่เป็นมูลฝอยตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข โดยมีราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะในการเก็บ ขน กู้จัดมูลฝอยตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้ควบคุมดูแลการประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งรวมไปถึงการควบคุมดูแลสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วและของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและควบคุมดูแลวัตถุอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ควบคุมดูแล ส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม รวมถึงควบคุมมลพิษ แม้การจัดการของเสีย จะปรากฏอยู่ในขั้นที่ 3 การให้ข้อมูลแก่ประชาชนให้ทราบถึงการจัดการของเสียที่ถูกต้อง เช่น ประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง หลักเกณฑ์ทางวิชาการเกี่ยวกับคุณลักษณะของถุงพลาสติกใส่มูลฝอยและที่รองรับมูลฝอยแบบพลาสติกที่ใช้ในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2547 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ทางวิชาการเกี่ยวกับคุณลักษณะของถุงพลาสติกใส่มูลฝอยและที่รองรับมูลฝอยแบบพลาสติกที่ใช้ในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ สำหรับให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการคัดแยก เก็บขน รวบรวมหรือกำจัดมูลฝอยนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดการมูลฝอยจากชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามหลักเกณฑ์ทางวิชาการ แต่ยังคงถือว่าการมีส่วนร่วมในการจัดการของเสียของประชาชนอยู่ในระดับต่ำเมื่อพิจารณาระดับการมีส่วนร่วมแบบ Arnstein ทุกขั้น

(2) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน แบบ International Association Public Participation - IAP2⁴⁶ แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสาร (To inform) เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนและเสริมสร้างความเข้าใจของประเด็นปัญหา ทางเลือก และแนวทางแก้ไขปัญหา เช่น การประชาสัมพันธ์ข้อมูล การจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษหรือ

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22 Ibid., 22.

รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมประจำปี ชั้นที่ 2 การรับฟังความคิดเห็น (To consult) เพื่อได้รับข้อมูลและความคิดเห็นจากประชาชนเกี่ยวกับสภาพปัญหา ทางเลือกและแนวทางแก้ไขปัญหา เช่น การลงพื้นที่ชุมชน การประเมินผลการดำเนินงาน ชั้นที่ 3 การเข้าไปมีบทบาท (To involve) เพื่อร่วมทำงานกับประชาชนเพื่อสร้างความมั่นใจกับประชาชนว่าความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะได้รับการพิจารณา เช่น การตั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในชุมชน ชั้นที่ 4 การสร้างความร่วมมือ (To collaborate) เพื่อเป็นหุ้นส่วนกับประชาชนในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ ตั้งแต่การระบุปัญหา พัฒนาทางเลือกและแนวทางแก้ไข เช่น การตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน ชั้นที่ 5 การเสริมอำนาจ (To empower) เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การแก้ไขความขัดแย้งโดยประชาคม ซึ่งเป็นประชาชนในชุมชน หรือการให้ประชาชนในพื้นที่ลงประชามติ เป็นต้น จะเห็นได้ว่า ระดับการมีส่วนร่วมชั้นที่ 1 ถึง 5 แสดงว่า ยิ่งตัวเลขสูง ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจะสูงขึ้นตามไปด้วย หากนำข้อเท็จจริง เช่นเดียวกับกรณีจัดระดับตามแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน Arnstein จะเห็นได้ว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการของเสียแบบ International Association Public Participation - IAP2 จะอยู่ในชั้นที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสารเท่านั้นเอง ดังนั้น ระดับการมีส่วนร่วมทั้งสองแบบที่ได้นำเสนอดังกล่าวข้างต้น ทำให้เราเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการของเสียส่วนใหญ่ยังอยู่ในระดับที่ต่ำ หากสามารถกำหนดนโยบายหรือมาตรการอื่นๆ ให้ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนสูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ปริมาณของเสียสะสมตกค้าง ตลอดจนการลักลอบทิ้งของเสียที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่บ่อยครั้งอาจลดลงได้บ้าง เนื่องจากการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการของเสียแต่ละขั้นตอนอย่างเหมาะสม เช่น การจัดตั้งธนาคารขยะในชุมชน ส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักคัดแยกของเสีย การกำหนดให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการเสนอแนะวิธีการจัดการของเสียในชุมชน เช่น การฝังกลบ การหมักปุ๋ย การทำน้ำหมักจุลินทรีย์ เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกผูกพัน ห่วงแหนสิ่งแวดล้อมในชุมชนและมีจิตสำนึกในการจัดการของเสียมากยิ่งขึ้น

จากการพิจารณาถึงพัฒนาการของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนในสังคมร่วมกันจัดการของเสียอย่างบูรณาการและยั่งยืน ในส่วนนี้ จะได้พิจารณาถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย ดังนี้

ภายหลังจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนานานาชาติกว่า 170 ประเทศได้ร่วมกันลงนามในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเมื่อ พ.ศ. 2535 ต่อมาองค์การภาคประชาสังคมกลุ่มหนึ่งได้ริเริ่มจัดทำเอกสารที่เรียกว่า The Access

Initiative⁴⁷ เพื่อติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานของหลักการข้อหนึ่งของปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา และแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ว่า วิธีที่จะรักษาสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุด ได้แก่ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเรื่องสิ่งแวดล้อมและมลพิษ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับต่างๆ และสามารถเรียกร้องทางกฎหมายให้ได้รับความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้ องค์กรดังกล่าวจึงได้พัฒนาตัวชี้วัดขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อวัดผลการดำเนินงานในระดับประเทศใน 3 เรื่อง⁴⁸ ที่เป็นหัวใจของหลักการข้อที่ 10 ของปฏิญญาริโอ ได้แก่

- (1) การรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม
- (2) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ระดับนโยบาย แผน โครงการ รวมไปถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการเลือกที่ตั้งโครงการ
- (3) การมีกฎหมายรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมและกฎหมายเยียวยาความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้โดยพิจารณาทั้งกฎหมาย การปฏิบัติจริงและความพยายามในการเสริมสร้างศักยภาพของเจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนให้สามารถมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ ได้จริง

ตัวชี้วัดชุดนี้ทดลองใช้ในประเทศต่างๆ 9 ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย อังการี อินโดนีเซีย อินเดีย เม็กซิโก ซิลี ยูกันดา อัฟริกาใต้ และสหรัฐอเมริกา ผลจากการศึกษาและทดสอบตัวชี้วัดในประเทศทั้ง 9 ประเทศได้พบสิ่งที่น่าสนใจว่ามีบางอย่างที่พบเหมือนกัน คือ ประเทศส่วนใหญ่มีความก้าวหน้าในด้านต่างๆ 3 ด้านนี้ไม่เท่ากัน โดยปรากฏว่ามีความก้าวหน้าในเรื่องการให้ข้อมูลข่าวสารสูงที่สุดในบรรดาทั้งสามเรื่อง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเป็นอันดับที่สอง และตามมาด้วยการได้รับความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังพบว่ายังมีช่องว่างอยู่มากระหว่างสิ่งที่ตราไว้เป็นกฎหมายและการปฏิบัติจริง⁴⁹ จากผลการศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า สังคมโลกเกิดการตื่นตัวต่อประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนทางสิ่งแวดล้อมมากขึ้น การให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ดำเนินการได้ก้าวหน้าที่สุด เพราะเป็นเพียงการสื่อสารทางเดียว หากเรื่องของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นที่ต้องใช้ดุลยพินิจ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และแต่ละประเด็นมีปัจจัยที่แตกต่างกัน ในการนี้ เมื่อนำหลักการ

⁴⁷ Elena Petkova, *Closing the Gap : Information,Partipation,and Justice in Decision-Making for the Environment* (the United States of America: World Resources Institute, 2003), pp. 1-2.

⁴⁸ สมฤดี นิโครวัฒน์ยิ่งยง, "โจอันเนสเบิร์กซัมมิทการประชุมโลกเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนเราได้อะไร" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 17 มกราคม 2557. แหล่งที่มา: <http://www.tei.or.th/news/article/viewpoint15.htm>

⁴⁹ สถาบันพระปกเกล้า, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 10 ประจำปี 2551, หน้า 155-156.

ข้อที่ 10 ของปฏิญญาโรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาว่าด้วยเรื่องความร่วมมือของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาผนวกกับการจัดการของเสีย ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านจัดการของเสียอย่างถูกต้องตลอดจนหลักเกณฑ์การควบคุมผลิตภัณฑ์ตั้งแต่กระบวนการผลิต การจำหน่าย การใช้ การบริโภค การทิ้งเป็นของเสีย การคัดแยก การเก็บ ขน และการกำจัดและการนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการอย่างบูรณาการ

ประการที่สอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจในเรื่องของเสียตั้งแต่ในระดับนโยบาย แผน โครงการ รวมไปถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการเลือกที่ตั้งโครงการซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย เช่น การเลือกสถานที่หมักปุ๋ยมูลฝอย การเลือกสถานที่เผาของเสียอันตรายจากชุมชน เป็นต้น

เนื่องจากการจัดการของเสียเป็นประเด็นเชิงพื้นที่ ควรให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและประชาชนในพื้นที่ร่วมมือป้องกันการเกิดของเสียตั้งแต่ต้นทางและการจัดการของเสียที่กลางทางและปลายทางอย่างครบวงจร เพราะประชาชนในพื้นที่จะทราบถึงรายละเอียดของสภาวะแวดล้อมในพื้นที่ได้ดีกว่าหน่วยงานของรัฐ⁵⁰ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการของเสีย นั้นมีผลดีหลายประการ เช่น เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสาร มีความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการของเสียในพื้นที่ เกิดความรัก ห่วงแค้นและเห็นคุณค่าในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตน เพื่อให้เกิดการร่วมมือตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาการจัดการของเสีย ซึ่งเป็นการส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยรากหญ้าอีกด้วย และพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน ดังนั้น ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ในการนี้ มาตรการทางกฎหมายจะสามารถกำหนดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในส่วนของการจัดการของเสียได้มากน้อยเพียงใด จะได้วิเคราะห์โดยละเอียดในบทที่ 5

2.2.2 การจัดการของเสียต้นทาง

ต่อไปจะได้กล่าวถึงหลักการสำคัญในการป้องกันความเสียหายจากการจัดการของเสีย ซึ่งถือได้ว่าเป็นการจัดการของเสียต้นทาง ประกอบด้วย หลักการกระทำเพื่อป้องกันล่วงหน้า และหลักการระมัดระวังไว้ก่อน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

⁵⁰ อุดม ศุภกิจ, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม 2542), หน้า

2.2.2.1. หลักการกระทำเพื่อป้องกันล่วงหน้า (Preventive Action Principle)

การกระทำเพื่อป้องกันล่วงหน้า (Preventive Actions) ถือเป็นวิธีการเพื่อลดความเสี่ยงจากความเสียหายทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด (minimise environmental damage) โดยใช้องค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการกำหนดมาตรการป้องกันดังกล่าวเป็นมาตรการที่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า⁵¹ ว่า หากปล่อยไว้ จะเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ดังตัวอย่างต่อไปนี้

การขออนุญาตประกอบกิจการโรงงาน⁵² เป็นมาตรการป้องกันรูปแบบหนึ่ง เพราะการประกอบกิจการโรงงานย่อมมีการปล่อยของเสียอย่างแน่นอน กรณีดังกล่าวสามารถคาดการณ์ได้ว่าจะ อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยโรงงานจึงกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวเป็นผู้อนุญาตการประกอบกิจการดังกล่าว โดยกำหนดให้ผู้ที่ขออนุญาตต้องเสนอมาตรการในการบำบัดป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า มาตรการดังกล่าวถือได้ว่าเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐที่นำมาตราการป้องกันล่วงหน้ามาใช้เป็นเงื่อนไขในการอนุญาต หากผู้รับอนุญาตฝ่าฝืนอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้

นอกจากนั้น ยังมีมาตรการป้องกันอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การกำหนดมาตรการเพื่อให้สภาพแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิมหรือเสียหายน้อยที่สุด⁵³ จากการจำกัดหรือลดมลพิษที่อาจเกิดขึ้น เช่น กำหนดกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ใช้วัตถุดิบที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ใหม่ ฯลฯ หรือการป้องกันความเสียหายที่เกิดจากมลพิษจากของเสีย ทั้งของเสียจากชุมชนและของเสียจากอุตสาหกรรม โดยการกำหนดมาตรฐานการจัดการของเสียแต่ละประเภทอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ เช่น การฝังกลบ การหมักปุ๋ย การเผา เป็นต้น

กล่าวได้ว่า หลักการกระทำเพื่อป้องกันล่วงหน้าเป็นการคาดการณ์เพื่อป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยใช้องค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นเครื่องนำทาง

⁵¹ Nicolas de Sadeleer, "The Principles of Prevention and Precaution in International Law: Two Heads of the Same Coin?," in *Research Handbook on International Environmental Law*, ed. David M. Ong Malgosia Fitzmaurice, Panos Merkouris, (United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited, 2010), pp. 182-183.

⁵² เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม จัดทำโดยกรมควบคุมมลพิษ ร่วมกับ มูลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อม - ประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2555 หน้า 9-11

⁵³ วรรณภา ตีระสังขะ, "กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส : หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อม (La charte de l'environnement)" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 5 กรกฎาคม 2559. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=707>

หลักการนี้จึงเป็นหลักการที่มีความสำคัญกับการจัดการของเสียในลักษณะของการป้องกันการเกิด ความเสียหายตั้งแต่ต้นทาง

2.2.2.2 หลักการระมัดระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle)

หลักการระมัดระวังไว้ก่อนเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น โดยได้รับการ พัฒนาอย่างต่อเนื่อง มีรากฐานมาจากหลักการกระทำเพื่อป้องกันล่วงหน้า โดยหลักการระมัดระวังไว้ก่อนนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันกิจกรรมใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมหรือ สุขภาพของมนุษย์ แม้ยังไม่มีข้อพิสูจน์หรือหลักฐานทางวิทยาศาสตร์อย่างชัดเจนว่า กิจกรรม หนึ่งอย่างใดเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดผลเสียหายนีก็ตาม จึงกล่าวได้ว่า หลักการระมัดระวังไว้ก่อน เป็นการป้องกันความเสียหายหรือผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม แม้ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า ซึ่งต่างกับหลักการกระทำเพื่อป้องกันล่วงหน้าที่สามารถคาดการณ์ความเสียหายหรือผลกระทบไว้ ล่วงหน้า⁵⁴

หลักการระมัดระวังไว้ก่อนเป็นกรณีที่รัฐนำมาตรการต่างๆ ที่มีอยู่มาใช้ในกิจการ หรือโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม เช่น รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment - EIA)⁵⁵ เพื่อระมัดระวังและป้องกันมิให้เกิด ความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมขึ้น หรือให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด รวมถึงการระมัดระวังมิให้เกิด ความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายขึ้นด้วย เนื่องจากการก่อสร้างโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิด ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ไม่อาจคาดการณ์หรือประเมินความเสียหายไว้ล่วงหน้าได้ การ จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันความเสียหายโดยใช้ หลักการระมัดระวังไว้ก่อน นอกจากนี้ หลักการนี้ถูกนำมาใช้อย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องคุ้มครอง ความปลอดภัยของผู้บริโภค

หลักการระมัดระวังไว้ก่อนได้รับการยอมรับในส่วนของกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งความร่วมมือระหว่างประเทศเช่นกัน ดังที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) รวมถึง

⁵⁴ Nicolas de Sadeleer, "The Principles of Prevention and Precaution in International Law: Two Heads of the Same Coin?," in *Research Handbook on International Environmental Law*, pp. 182-197. pp.182-197

⁵⁵ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556), หน้า 32-33.

ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ปี ค.ศ. 1992 หลักการที่ 15 มีสาระสำคัญว่า รัฐพึงกำหนดมาตรการในการป้องกันปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ⁵⁶

กรณีที่รัฐจะกระทำการใดๆ ที่อาจมีความเสี่ยงและส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม รัฐควรดำเนินการเพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าประชาชนของตนจะได้รับความปลอดภัยหรือได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์อันเกิดจากความเสียดังกล่าววน้อยที่สุด โดยอาศัยวิธีการระมัดระวังล่วงหน้า (Precautionary approach) เพื่อเสริมสร้างความมั่นใจว่า ประชาชนจะไม่ประสบอันตรายหรือได้รับอันตรายน้อยที่สุดจากการบริหารงานของรัฐ ทั้งนี้ ภาครัฐอาจแสวงหาแนวทางในการคาดการณ์อันตรายก่อนที่จะเกิดขึ้นและศึกษาระดับของอันตรายและระดับความไม่แน่นอนของเหตุการณ์ต่างๆ (Possible harm) ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต โดยวิธีการระมัดระวังล่วงหน้า ที่ระบุถึงเงื่อนไขของภัยที่จะเกิดขึ้น องค์ความรู้ในการจัดการกับภัยและการเยียวยาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยวิธีการป้องกันภัยล่วงหน้าจากการบริหารความเสี่ยงในความไม่แน่นอนของสถานการณ์ต่างๆ และความไม่แน่นอนของการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อม เพื่อเสริมสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่า จะไม่ประสบอันตรายหรือได้รับอันตรายน้อยที่สุด จากความไม่แน่นอนของการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติ หรือการปล่อยมลพิษใดๆ ออกสู่สิ่งแวดล้อม⁵⁷

จึงกล่าวได้ว่า หลักการระมัดระวังไว้ก่อนเป็นหลักการที่หลีกเลี่ยงหรือลดความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยพิจารณาจากความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ประโยชน์จากกิจกรรม ความสนใจของสาธารณชน รวมทั้งการปกป้องสิทธิของปัจเจกชน เพื่อประเมินผลและตัดสินใจใช้มาตรการทางกฎหมายหรือนโยบายในการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดทำรายงานประเมินความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมก่อนเริ่มดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การจัดทำนโยบายและแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น

⁵⁶ Rio Declaration on Environment and Development 1992, Principle 15

“In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.”

⁵⁷ Stuart Bell and Donald McGillivray, Phillippe Sands, *Principles of International Environmental Law*. pp. 47-48

2.2.3 การจัดการของเสียปลายทาง

ในหัวข้อนี้ จะกล่าวถึงหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียปลายทาง ประกอบด้วย หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และหลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต ซึ่งเป็นหลักการที่เกิดขึ้น เพื่อให้ผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายจากการจัดการของเสียไม่ถูกต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.2.3.1 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)

แนวคิดผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)⁵⁸ มีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษมีหน้าที่แบกรับภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมด (Internalization of environmental costs) ที่จำเป็นเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นจากการประกอบการ หรือดำเนินกิจกรรมของผู้นั้น ในหัวข้อนี้ จะกล่าวถึงความสำคัญของหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย องค์ประกอบและการนำหลักการดังกล่าวไปใช้ในการจัดการของเสีย ดังต่อไปนี้

(1) ความสำคัญของหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

เนื่องด้วยของเสียและมลพิษมีความใกล้ชิดกัน ผู้ก่อให้เกิดของเสียต้องรับผิดชอบ หากเกิดปัญหาของเสีย เพื่อเยียวยาความเสียหาย กรณีเกิดความเสียหายต่อชีวิต สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินของผู้ใด โดยต้องฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้กลับคืนสู่สภาพเดิมหรือใกล้เคียงกับสภาพเดิม อย่งไรก็ดี การฟื้นฟูหรือเยียวยาในภายหลังเกิดความเสียหายดังกล่าวต้องใช้เงินมหาศาล ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการเพื่อเยียวยาความเสียหาย คือ ให้ผู้ผลิตสินค้าหรือบริการที่ปล่อยหรือระบายของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อบำบัดของเสียที่เกิดจากการผลิตสินค้า หรือบริการของตนเองก่อนปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม เช่น การกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดของเสียประเภท ต่างๆ ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการจัดการของเสียก่อนปล่อยของเสียดังกล่าวออกสู่สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเป็นที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย เมื่อองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development - OECD)⁵⁹ เสนอให้หลักการนี้เป็นหลักการพื้นฐานเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษ อนึ่ง หลักการนี้ปรากฏอยู่ในปฏิญญาริโอว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) โดยระบุไว้ในหลักการที่ 16⁶⁰ “หลักการผลักดันทุนทาง

⁵⁸ สถาบันพระปกเกล้า, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 10 ประจำปี 2551, หน้า 107.

⁵⁹ Phillippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, pp. 282-283.

⁶⁰ คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม ชั้นปีที่ 3. หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต ภาคปลายปีการศึกษา 2554, หน้า 2-3.

สิ่งแวดล้อมกลับเข้าสู่ผู้ก่อมลพิษ (Internalization of Environmental Costs)” อย่างไรก็ตาม หลักการนี้เป็นที่รู้จักในชื่อ “The Polluter Pays Principle” เสียมากกว่า

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายไปใช้ในการจัดการของเสีย

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมีบทบาทสำคัญกับการกำหนดนโยบายและกฎหมายของประเทศต่าง ๆ เป็นอย่างมาก ในการนี้ ผู้เขียนจึงขออธิบายองค์ประกอบที่สำคัญของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ประกอบด้วย ผู้ก่อมลพิษ และ ค่าเสียหายที่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษนั้นต้องรับผิดชอบ

ประการแรก ผู้ก่อมลพิษ หมายถึง บุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การปล่อยอากาศเสียออกจากโรงงานอุตสาหกรรม การปล่อยของเสียออกสู่ที่สาธารณะ เป็นต้น การกำหนดว่าผู้ใดเป็นผู้ก่อมลพิษหรือไม่ พิจารณาได้ลักษณะของบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคล รวมทั้งบุคคลดังกล่าวต้องกระทำกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันทำให้บุคคลหรือนิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบต่อมลพิษที่เกิดขึ้น⁶¹

ประการที่สอง ค่าเสียหายที่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษนั้นต้องรับผิดชอบ ในเบื้องต้น OECD กำหนดให้ค่าเสียหายที่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษนั้นต้องรับผิดชอบ พิจารณาจากมาตรการในการป้องกันควบคุม ลดและขจัดมลพิษ หรือค่าเสียหายที่หน่วยงานของรัฐต้องใช้ในการดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าใช้จ่ายในการประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค่าใช้จ่ายในการป้องกันความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ค่าใช้จ่ายในการป้องกันอุบัติเหตุจากการแพร่กระจายของมลพิษ ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมภายหลังเกิดอุบัติเหตุจากการแพร่กระจายของมลพิษ ค่าใช้จ่ายเพื่อกำหนดมาตรการปกป้อง คุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม รวมไปถึง ค่าใช้จ่ายทางสังคมอื่น ๆ อีกด้วย⁶²

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายปรากฏอยู่ในมาตรา 96⁶³ หมวดความรับผิดทางแพ่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้ผู้ที่เป็ต้นเหตุแห่งความเสียหายที่ก่อให้เกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อมและหรือทรัพยากรธรรมชาติเป็นผู้รับผิดชอบค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นไปตามหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” ดังนี้

⁶¹ Priscilla Schwartz, "The Polluter-Pays Principle," in *Research Handbooks on International Environmental Law*, ed. David M. Ong Malgosia Fitzmaurice, Panos Merkouris (The United Kingdom: Edward Elgar publishing Limited, 2010). pp 243-257

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 248-249

⁶³ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, ฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 51-54.

มาตรา 96 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนหรือค่าเสียหาย กรณีที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษ อันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ ไม่ว่าจะการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น จะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม

กล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมีความสำคัญในการเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

ประเทศต่าง ๆ ได้นำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายไปใช้ประกอบกับเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษต้องลดและขจัดมลพิษ ในรูปแบบของภาษีสิ่งแวดล้อม ระบบการอนุญาตปล่อยหรือระบายมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องเสียค่าธรรมเนียมในการปล่อยหรือระบายมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม นอกจากนั้น หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการของเสีย เช่น สหภาพยุโรปนำแนวคิดเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายไปใช้ในการลดการปล่อยของเสียและจัดการบรรจุภัณฑ์⁶⁴

จะเห็นได้ว่า หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเป็นหลักการที่มีข้อดีหลายประการ ได้แก่ ก่อให้เกิดความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคม นอกจากนั้นยังเป็นหลักการที่ลดการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นหลักการเยียวยาสิ่งแวดล้อมที่ปลายทาง กล่าวคือ ภาครัฐสามารถนำเงินจากผู้ก่อให้เกิดมลพิษไปฟื้นฟูและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวมีข้อจำกัดบางประการ เช่น เป็นหลักการที่มีความยืดหยุ่นเกินไปกับกรณีเกิดปัญหามลพิษอย่างร้ายแรง รวมทั้งหลักการดังกล่าว ยังมีช่องว่างในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกำหนดค่าเสียหาย เนื่องจากมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมาก

2.2.3.2 หลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility)

เนื่องจากของเสียที่เราพบได้ในปัจจุบันมีหลากหลายประเภท หากเป็นของเสียที่สามารถย่อยสลายได้ เช่น ของเสียอินทรีย์ ระบบธรรมชาติสามารถจัดการของเสียประเภทดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม หากเป็นของเสียที่ย่อยสลายได้ยากหรือไม่สามารถย่อยสลายได้ มนุษย์ต้องค้นหาแนวทาง

⁶⁴ Priscilla Schwartz, "The Polluter-Pays Principle," in *Research Handbooks on International Environmental Law*, p. 248.

จัดการของเสียดังกล่าวให้รัดกุม เนื่องจากจำนวนประชากร รวมทั้งปริมาณของเสียเพิ่มสูงขึ้น ขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลายลง ระบบธรรมชาติเริ่มขาดความสมดุล ดังนั้นหลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility - EPR) จึงถูกพัฒนาขึ้นต่อจากหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย⁶⁵ อนึ่ง แนวคิดนี้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ต่อการจัดการของเสียที่มีลักษณะเป็นผลิตภัณฑ์ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

ในปัจจุบัน การผลิตสินค้าพัฒนาพร้อมกับเทคโนโลยีและคุณสมบัติใหม่ ๆ แต่ก่อให้เกิดความซับซ้อนยุ่งยากในการจัดการภายหลังการเลิกใช้ โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ถูกออกแบบมาอย่างไม่รอบคอบ ส่งผลให้กลายเป็นของเสียที่มีอันตรายภายหลังจากหมดอายุการใช้งาน เป็นเหตุให้ชุมชนต้องรับภาระหนักในการจัดการซากผลิตภัณฑ์ที่เป็นของเสีย ฉะนั้น ผู้ผลิต (Producer) ในฐานะที่เป็นผู้สร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์นั้นจึงควรจะเป็นผู้รับผิดชอบในการเก็บคืนและจัดการกับผลิตภัณฑ์เหล่านั้นแทนที่จะปล่อยให้ภาระของผู้บริโภคหรือของชุมชน ตามแนวคิดที่ว่า ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)⁶⁶

แนวคิดความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต หรือ EPR⁶⁷ คือ ความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ผลิตที่เพิ่มมากขึ้น หลักการนี้นำมาใช้เพื่อกำหนดความรับผิดชอบของผู้ผลิตให้ครอบคลุมตลอดวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ ทั้งในลำดับที่เกี่ยวกับการผลิตและลำดับที่เกี่ยวกับการจัดการของเสีย เนื่องจากแต่เดิมความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ผลิตมักจะครอบคลุมเฉพาะลำดับที่เกี่ยวกับการผลิตเท่านั้นและความรับผิดชอบของผู้ผลิตต่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของผลิตภัณฑ์มักจะสิ้นสุดลงเมื่อผลิตภัณฑ์ถูกขายหลักการเดิมนั้นทำให้ผู้ผลิตมักจะคำนึงผลกำไรของตนมากกว่าการคำนึงถึงสังคมและสิ่งแวดล้อม เช่น เลือกลงทุนที่ต้นทุนต่ำ มีอายุการใช้งานน้อย ไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งการกระทำดังกล่าวส่งผลให้ผลิตภัณฑ์เป็นอันตรายต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมด้วยเหตุนี้ แนวความคิด EPR กำหนดให้ผู้ผลิตยังต้องมีภาระผูกพัน โดยต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งหลาย ซึ่งเกิดจากผลิตภัณฑ์ที่ตนผลิต ไม่ว่าจะผลิตภัณฑ์นั้นจะอยู่ในลำดับการบริโภค หรือกลายเป็นซากที่สิ้นอายุการใช้งานไปแล้วก็ตาม⁶⁸ กล่าวอีกนัยหนึ่ง แนวความคิด EPR

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน

⁶⁶ สุจิตรา วาสนาดำรงดี และ ปเนต มโนมัยวิบูลย์, "แนวคิดในการจัดทำร่างกฎหมายจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์," ใน เอกสารประกอบการเสวนาวิชาการ เรื่อง ขยะอิเล็กทรอนิกส์: จัดการอย่างไรให้ปลอดภัย?, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 4.

⁶⁷ Stephen Smith, *Analytical Framework for Evaluating the Costs and Benefits of Extended Producer Responsibility Programmes* (France: Publication service, OECD, 2005), pp. 7-11.

⁶⁸ ศิริรัตน์ ศิริพรวิศาล, "รู้จักกับหลักการ Extended Producer Responsibility (EPR)" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 30 ธันวาคม 2557. แหล่งที่มา: <http://www.thailandindustry.com>

เป็นแนวคิดที่เสนอให้มองการจัดการของเสียที่เกิดขึ้นหลังจากการบริโภค (Post-consumer waste) อย่างบูรณาการแทนการมองแบบแยกส่วนว่าซากผลิตภัณฑ์เป็นปัญหาของเสีย ในกรณีนี้ หลักการนี้ นำมาใช้อย่างแพร่หลายเพื่อกำหนดความรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้นของผู้ผลิตสินค้าและผลิตภัณฑ์ ซึ่ง ต่อมากลายเป็นของเสียที่กำจัดได้ยาก

Dr.Thomas Lindquist แห่ง Lund University ประเทศสวีเดนเป็นผู้ใช้คำว่า "Extended Producer Responsibility"⁶⁹ เป็นคนแรก โดยได้ให้คำจำกัดความว่า Extended Producer Responsibility ⁷⁰ คือ ยุทธศาสตร์ปกป้องสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดผลกระทบจากผลิตภัณฑ์ต่อสิ่งแวดล้อมโดยกำหนดให้ผู้ผลิตต้องมีความรับผิดชอบต่อครอบคลุมตลอดทั้งวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ โดยเฉพาะการเรียกคืนซาก การรีไซเคิล และการกำจัดครั้งสุดท้ายของผลิตภัณฑ์ กลไกทางด้านการจัดการ เศรษฐศาสตร์และการให้ความรู้ เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยเติมเต็มแนวความคิดนี้

จากนิยามและสาระสำคัญที่กล่าวมาข้างต้น หลักการ EPR มีลักษณะเด่นหลายประการ ได้แก่ ประการแรก ความเป็นแนวคิดที่มุ่งไปที่ตัวผลิตภัณฑ์ (Product Oriented) ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดด้านการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เช่น การผลิตที่สะอาดกว่า (Cleaner Production) หรือการป้องกันมลภาวะ (Pollution Prevention) ซึ่งเป็นหลักการที่มุ่งไปที่กระบวนการเป็นสำคัญ ฉะนั้น นโยบายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกิดจากการประยุกต์หลักการ EPR จึงมีความเป็นนโยบายเชิงผลิตภัณฑ์ (Product Related Policy) มากกว่าจะเป็นนโยบายเชิงกระบวนการการจัดการของเสีย (Waste Management Policy)

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า แนวความคิด EPR จะก่อให้เกิดผลดี โดยเป็นการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ผลิตทั้งหลายต่อผลิตภัณฑ์ที่ตนผลิตขึ้นตลอดอายุการใช้งานของผลิตภัณฑ์นั้น ๆ โดยเฉพาะการรับภาระในการจัดการซากผลิตภัณฑ์ที่สิ้นอายุการใช้งานแล้ว

⁶⁹ "Extended Producer Responsibility is an environmental protection strategy to reach an environmental objective of a decreased total environmental impact from a product, by making the manufacturer of the product responsible for the entire life-cycle of the product and especially for the take-back, recycling and final disposal of the product. The Extended Producer Responsibility is implemented through administrative, economic and informative instruments. The composition of these instruments determines the precise form of the Extended Producer Responsibility." (formally introduced in Sweden by Thomas Lindqvist in a 1990 report to the Swedish Ministry of the Environment)

⁷⁰Mushtaq Ahemd MEMON, "Integrated Solid Waste Management " [Online] Accessed: 25 April 2014. Available from: http://www.unep.org/urban_environment/events/iswm2.asp

แนวความคิด EPR จะช่วยแก้ปัญหาการสะสมของซากผลิตภัณฑ์ที่กลายเป็นของเสียอย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลของหลายประเทศจึงเห็นชอบที่จะนำเอาแนวความคิด EPR ไปใช้ในการกำหนดนโยบาย กฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อม⁷¹ เพื่อกำกับให้ผู้ผลิตสินค้าหรือบริการต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผลกระทบต่อผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมทั้งหลายที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ของตน เช่น ประเทศในสหภาพยุโรป ประเทศญี่ปุ่นส่งเสริมให้ผู้ผลิตพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมยิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งเสริมให้มีการรวบรวมและนำทรัพยากรในซากผลิตภัณฑ์มาใช้ประโยชน์ใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการกำหนดวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมตามเป้าหมายของกฎระเบียบที่รัฐได้กำหนดไว้ด้วย ในต่างประเทศได้นำหลักการ EPR มาใช้ในการจัดการผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วหลายประเภท เช่น บรรจุกัมมันตภาพรังสี ซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้า ยางรถยนต์ ซากแบตเตอรี่

2.2.4 การจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง

ในหัวข้อนี้ จะได้อธิบายถึงหลักการจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง ซึ่งเป็นหัวข้อสำคัญที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางในการบูรณาการการจัดการของเสียในบทต่อ ๆ ไป

หัวข้อ 2.2.4 นี้ ประกอบด้วย ประการแรก หลักการทางสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง ได้แก่ หลักการประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์และการจัดการวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ หลักการจัดการของเสียอย่างบูรณาการ และวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์กับการพัฒนาที่ยั่งยืนในการจัดการของเสีย ประการที่สอง หลักการทางรัฐประศาสนศาสตร์ คือ การบริหารงานภาครัฐเพื่อบูรณาการการจัดการของเสีย ประกอบด้วย หลักการบริหารและการจัดการ รวมทั้งการจัดการอย่างเป็นบูรณาการ และประการสุดท้าย หลักการทางกฎหมายมหาชนเพื่อบูรณาการการจัดการของเสีย ประกอบด้วย เรื่องหน้าที่ของรัฐ และหลักบริการสาธารณะในการจัดการของเสีย โดยมีรายละเอียดดังนี้

⁷¹ สุจิตรา วาสนาดำรงดี และ ปณต มโนมัยวิบูลย์, "แนวคิดในการจัดทำร่างกฎหมายจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์," ใน เอกสารประกอบการเสวนาวิชาการ เรื่อง ขยะอิเล็กทรอนิกส์: จัดการอย่างไรให้ปลอดภัย?, หน้า 4-6.

2.2.4.1 การจัดการวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ (Life Cycle Management - LCM) และการประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ (Life Cycle Assessment - LCA)

จากที่ได้อธิบายมาแล้วใน ข้อ 2.1 ถึงการให้ความหมายของของเสียและการจำแนกประเภทของของเสีย จะเห็นได้ว่า ของเสียในที่นี้ หมายถึง สิ่งที่ไม่ต้องการใช้แล้ว ทั้งมีพิษและไม่มีพิษ โดยเน้นที่มาจากชุมชนและอุตสาหกรรมเป็นหลัก หากเป็นของเสียที่สามารถย่อยสลายเองได้ กระบวนการทางธรรมชาติจะสามารถฟอกตัวเองให้กลับสู่สภาวะสมดุลได้ อย่างไรก็ตาม หากของเสียเหล่านั้นไม่สามารถย่อยสลายได้หรือย่อยสลายได้ยาก ย่อมเกิดเป็นของเสียสะสมตกค้าง และของเสียที่เป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน คือ ของเสียที่ไม่สามารถย่อยสลายได้หรือย่อยสลายได้ยาก โดยของเสียเหล่านั้นมีปริมาณมากและมาจากชุมชนและอุตสาหกรรมเป็นหลักและมีวัตถุประสงค์กำเนิด คือ ผลิตภัณฑ์ ดังนั้น เพื่อให้เกิดการจัดการของเสียอย่างยั่งยืน กล่าวคือ สามารถจัดการของเสียที่เป็นปัญหาให้ลดน้อยลง เพื่ออนาคตชนรุ่นต่อ ๆ ไป ในส่วนนี้ จึงจะกล่าวถึงหลักการประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ และการจัดการวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ หลักการจัดการของเสียอย่างบูรณาการ และวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์กับการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อนำมาใช้ในการสร้างมาตรการจัดการของเสียอย่างยั่งยืนและครบวงจร ดังนี้

2.2.4.1.1 พัฒนาการของการจัดการวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์และการประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์

แนวความคิดของการจัดการวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์และการประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นจากภาคธุรกิจของเอกชน ซึ่งคิดค้นเครื่องมือเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลจากผลิตภัณฑ์ของตน ต่อมาแนวคิดนี้ได้รับการพัฒนาขึ้นและแพร่หลายไปยังหน่วยงานของรัฐ ประชาชน นักวิชาการต่างๆ ที่สนใจ ซึ่งในช่วงแรกแนวคิดดังกล่าวได้รับการพัฒนาขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาและทวีปยุโรป ดังรายละเอียดต่อไปนี้

แนวความคิดของการจัดการวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์และการประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์เกิดขึ้นในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 1960 และต้นคริสต์ศตวรรษที่ 1970 โดยบริษัทผลิตเครื่องตีไม้โคคาโคลาของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเปรียบเทียบการใช้ทรัพยากรและการปล่อยของเสียต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งมุ่งเน้นที่ประเด็นประสิทธิภาพของพลังงาน การบริโภควัตถุดิบ การกำจัดของเสีย เพื่อวิเคราะห์องค์รวมของผลิตภัณฑ์ โดยได้พิจารณาประกอบกับวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ ทั้งนี้ ในการศึกษาได้เปรียบเทียบบรรจุภัณฑ์หลากหลายแบบ เพื่อวิเคราะห์ว่าบรรจุภัณฑ์แบบใดปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด การศึกษานี้แสดงปริมาณการใช้วัตถุดิบและพลังงานเชื้อเพลิง และความสามารถในการรองรับ (carrying capacity) ของสิ่งแวดล้อมโดยรอบ

จากบรรจุกฎหมายต่างๆ ที่นำมาวิเคราะห์⁷² ซึ่งบริษัทต่างๆ ทั้งในสหรัฐอเมริกาและยุโรปได้นำแนวคิดการวิเคราะห์องค์รวมของผลิตภัณฑ์ไปใช้ ต่อมาในปี ค.ศ. 1972 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตีพิมพ์หนังสือ “การเจริญเติบโตอย่างจำกัด” (The Limits to Growth) (Meadows et al 1972) และ “พิมพ์เขียวสำหรับความอยู่รอด” (A Blueprint for Survival) (Goldsmith et al 1972) ซึ่งเป็นการทำนายผลกระทบจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร อันส่งผลต่อความต้องการวัตถุดิบและทรัพยากรพลังงานที่เพิ่มมากขึ้น การทำนายดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า พลังงานเชื้อเพลิงจะลดลงอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อสภาพภูมิอากาศ ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภาคอุตสาหกรรมและพลังงานต้องศึกษาและพัฒนาแหล่งทรัพยากรทางเลือก เพื่อฟื้นฟูความสมดุลของทรัพยากรให้กลับคืนมา และรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาได้ผลักดันให้เกิดกระบวนการกำหนดจำนวนแหล่งของการใช้ผลิตภัณฑ์ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งรู้จักกันในนาม “การวิเคราะห์ภูมิหลังทางสิ่งแวดล้อมของแหล่งผลิตภัณฑ์” (a Resource and Environmental Profile Analysis - REPA)⁷³ เพื่อนำมาช่วยวิเคราะห์การใช้วัตถุดิบ พลังงาน และการปล่อยของเสียจากผลิตภัณฑ์ออกสู่สิ่งแวดล้อม ในการนี้ สหรัฐอเมริกาได้ผลักดันให้ภาคอุตสาหกรรมทำการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวสู่สาธารณะ ต่อมา เกิดสถานการณ์ขาดแคลนน้ำมันในช่วง ปี ค.ศ. 1970 -1975 ส่งผลให้สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาและผู้แทนจากภาคอุตสาหกรรมได้ร่วมกันสร้างกรอบแนวคิดข้อตกลงหรือมาตรฐานเพื่อไปสู่เป้าหมายการลดปริมาณการใช้ทรัพยากรและสร้างสมดุลให้กับระบบนิเวศ ต่อมา ในช่วง ปี ค.ศ. 1975 ถึงก่อน ปี ค.ศ. 1985 การศึกษาวิเคราะห์วัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันและมีประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมในส่วนของเสียที่เป็นอันตรายและของเสียจากภาคครัวเรือน

ต่อมาใน ปี ค.ศ. 1988 เกิดวิกฤตการณ์ปัญหาของเสียในประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ต้องคิดค้นกลไกในการวิเคราะห์ปัญหาสิ่งแวดล้อม ขณะที่ ปี ค.ศ. 1991 เกิดปัญหาการประเมินวัฏจักรผลิตภัณฑ์ที่ไม่เหมาะสม อัยการประจำมลรัฐ 11 มลรัฐในสหรัฐอเมริกาได้ฟ้องร้องบริษัทผู้ผลิตหลายกรณี ตลอดจนเกิดแรงผลักดันจากภาคประชาชน โดยองค์กรสิ่งแวดล้อมวิจารณ์ว่า การประเมินวัฏจักรผลิตภัณฑ์จะก่อให้เกิดผลดีก็ต่อเมื่อเกิดแนวทางปฏิบัติสำหรับกระบวนการต่างๆ วัฏจักรผลิตภัณฑ์ที่เป็นรูปธรรมและเป็นกลาง ต่อมาจึงเกิดแนวคิดการกำหนดมาตรฐานในวัฏจักรผลิตภัณฑ์ขึ้น ได้แก่ การพัฒนา

⁷²Mary Ann Curran, "Life Cycle Assessment:Principles and Practice " [Online] Accessed: 27 December 2014. Available from: <http://www.epa.gov/nrmrl/std/lca/lca.html>

⁷³ Jere D. Sellers Robert G. Hunt, and William E. Franklin, *Resource and Environmental Profile Analysis: A Life Cycle Environmental Assessment for Products and Procedures* (New York, USA: Elsevier Science Publishing Co.,Inc., 1992), pp. 246-247.

มาตรฐานการประเมินวัฏจักรของผลิตภัณฑ์ขององค์การมาตรฐานสากล (ISO) 14000 series ระหว่างปี ค.ศ. 1997 ถึง 2002⁷⁴

ในปี ค.ศ. 2002 โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Environment Programme - UNEP) ได้เข้ามาร่วมกับสมาคมเกี่ยวกับเคมีและพิษทางสิ่งแวดล้อม (The Society of Environmental Toxicology and Chemistry - SETAC)⁷⁵ ริเริ่มการดำเนินการในรูปแบบหุ้นส่วนระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายให้เกิดการคิด วิเคราะห์ สนับสนุนข้อมูลเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริงในเรื่องของการจัดการและการประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ เช่น โครงการจัดการวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ (The Life Cycle Management Program- LCM) เพื่อสร้างความตระหนักและเพิ่มพูนทักษะผู้มีอำนาจตัดสินใจ โดยการจัดทำข้อมูล จัดประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best Practices) และการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติทั่วโลก นอกจากนี้ ยังมีโครงการวัฏจักรชีวิตของสินค้า (The Life Cycle Inventory Program- LCI) ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญระบบข้อมูลข่าวสารทางสื่อออนไลน์เป็นผู้จัดการข้อมูล เพื่อเพิ่มความโปร่งใส และทำให้ข้อมูลของวัฏจักรชีวิตของสินค้านั้นมีคุณภาพสูง และโครงการประเมินผลกระทบของวัฏจักรชีวิต (The Life Cycle Impact Assessment Program- LCIA) เพื่อแลกเปลี่ยนมุมมองของผู้เชี่ยวชาญในการเพิ่มคุณภาพและตัวชี้วัดของวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์อีกด้วย

เมื่อพิจารณาการพัฒนางานองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวความคิดของการจัดการวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์และการประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ในทวีปยุโรป พบว่าแนวความคิดดังกล่าวได้รับการพัฒนาในช่วงปี ค.ศ. 1972 โดยเกิดแนวคิดความสมดุลทางนิเวศ (Ecobalance) ซึ่งเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับงานวิจัยของบริษัทผลิตเครื่องดื่มโคคาโคลาของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือความสมดุลทางนิเวศนั้น พิจารณาเปรียบเทียบการใช้ทรัพยากรและการปล่อยของเสียของผลิตภัณฑ์หนึ่งต่อสิ่งแวดล้อม อีกทั้ง ในสหราชอาณาจักร ผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ ชื่อ Ian Boustead⁷⁶ ได้คิดค้นการใช้พลังงานจากการผลิตบรรจุภัณฑ์หลากหลายประเภท และพัฒนางานองค์ความรู้เกี่ยวกับการประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์อย่างเป็นรูปธรรมในปี ค.ศ. 1979 โดยปรากฏผลงาน คือ หนังสือ

⁷⁴ Mary Ann Curran, "Life Cycle Assessment: Principles and Practice "

⁷⁵ สมาคมเกี่ยวกับเคมีและพิษทางสิ่งแวดล้อม (The Society of Environmental Toxicology and Chemistry - SETAC) ก่อตั้งขึ้นในทวีปอเมริกาเหนือเมื่อปี ค.ศ. 1979 เพื่อเป็นช่องทางแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างนักวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม นักชีววิทยา นักเคมี นักพิษวิทยา รวมไปถึงผู้ที่สนใจในประเด็นทางสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ มีสำนักงาน 2 แห่ง คือ ณ มลรัฐฟลอริดา สหรัฐอเมริกา ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อ ปี ค.ศ. 1990 และ ณ กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียมซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อ ปี ค.ศ. 2003 (Society of Environmental Toxicology and Chemistry, "History of Setac," [Online] Accessed: 28 June 2015. Available from: <http://www.setac.org/?page=History>)

⁷⁶ Frank Consoli James Fava, "Dr. Ian Boustead," *The International Journal of Life Cycle Assessment*, 18, 7 (August 2013): 1412.

คู่มือการวิเคราะห์พลังงานจากอุตสาหกรรม (Handbook of Industrial Energy Analysis)⁷⁷ จึงเห็นได้ว่า ทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศในทวีปยุโรปมีจุดเริ่มต้นขององค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการและการประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์จากผลิตภัณฑ์ที่เป็นประเภทบรรจุภัณฑ์เกี่ยวกับเครื่องดื่มเช่นเดียวกัน

ในเวลาต่อมา คณะกรรมาธิการยุโรป (The European Commission) ได้จัดตั้งสำนักอำนวยการสิ่งแวดล้อม (an Environment Directorate - DG X1) เพื่อดำเนินการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษเป็นกฎระเบียบบังคับใช้ในยุโรป เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับภาชนะบรรจุอาหารเหลว (the Liquid Food Container Directive in 1985) ซึ่งเป็นการกำหนดภาระหน้าที่ให้สมาชิกต้องตรวจตราการบริโภควัตถุดิบและพลังงาน ตลอดจนการจัดการของเสียที่มาจากบรรจุภัณฑ์อาหารเหลว จึงเห็นได้ว่า ในช่วงเวลานี้ ผู้ปฏิบัติการประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ของยุโรปได้พัฒนาวิชาการคู่ขนานไปกับประเทศสหรัฐอเมริกา ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 1980-1990 องค์ความรู้เกี่ยวกับการประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ตั้งแต่การผลิตไปจนถึงการกำจัดขั้นสุดท้ายขององค์กรต่าง ๆ ในทวีปยุโรปได้ถูกพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว⁷⁸

ในปี ค.ศ. 1992 องค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development : UNCED) หรือการประชุม Earth Summit ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล มีข้อสังเกตว่าการประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์เป็นเครื่องมือการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีขอบเขตกว้าง ยังคงต้องพัฒนาเพื่อนำไปสู่ทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และต่อมา ในปี ค.ศ. 1993 ได้มีการผนวกองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการและการประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ โดยมีการรวบรวมและเผยแพร่งานวิจัยต้นแบบ เรื่อง คำแนะนำของสหภาพยุโรปในการประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ความยั่งยืน กลุ่มของการพัฒนาการประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์และธุรกิจในทางสิ่งแวดล้อม (A European Guide to Life Cycle Assessment, Sustainability, Society for Promotion of Life Cycle Assessment Development, and Business in the Environment) อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าว มีผู้ให้ความสนใจต่อแนวคิดการประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ค่อนข้างจำกัด กล่าวคือ การจัดการและประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ได้รับความสนใจเฉพาะกลุ่มนักวิทยาศาสตร์ และผู้ที่สนใจส่วนใหญ่จะอยู่ในทวีปยุโรปและอเมริกาเหนือเท่านั้น เนื่องจากกระบวนการและวิธีการประเมิน มีค่าใช้จ่ายสูงและมีความซับซ้อน ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ

⁷⁷European Environment Agency, *Life Cycle Assessment (Lca) a Guide to Approaches, Experiences and Information Sources* (Denmark: folkmam design& promotion, 1997), p. 79.

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-14

ยาวนาน ต้องมีการตัดสินใจตลอดเวลา กล่าวคือ ไม่สามารถตัดสินใจจากผลลัพธ์ของรายงานสุดท้ายฉบับเดียว ทั้งนี้ ปัญหาหลัก คือ ขาดมาตรฐานสากล ซึ่งเป็นมาตรการกลางในการประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ จากปัจจัยที่กล่าวมาทั้งหมดทำให้แนวคิดการประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ในช่วงต้นของ ปี ค.ศ. 1990 ยังคงต้องพัฒนาต่อไป ภาคธุรกิจยังไม่มั่นใจที่จะนำแนวคิดดังกล่าวไปใช้ในการประเมินผลิตภัณฑ์ของตน⁷⁹

ต่อมา ในช่วงปี ค.ศ. 1995 เป็นต้นไป เป็นช่วงวิกฤตทางสิ่งแวดล้อม ทำให้มีผู้ให้ความสนใจแนวคิดการประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์มากขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรม โดยแนวคิดนี้มีบทบาทสำคัญเพื่อช่วยในการตัดสินใจกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์ และต่อมาในช่วง ปี ค.ศ. 1995-1996 เกิดการพัฒนาการประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ ประยุกต์ใช้กับการจัดตั้งและกำหนดโครงสร้างอุปกรณ์ รวมไปถึงทางเลือกของการกำจัดผลิตภัณฑ์นั้นด้วย ซึ่งใช้กับผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าชิ้นใหญ่ เช่น เครื่องซักผ้า ซึ่งจากเดิมนำแนวคิดนี้มาใช้ในการจัดการบรรจุภัณฑ์เท่านั้น และในปัจจุบันแนวคิดการประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในภาคธุรกิจ เช่น โนเกีย 3M ยูนิลีเวอร์ เป็นต้น⁸⁰

จากพัฒนาการของแนวความคิดการจัดการและการประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ จะเห็นได้ว่าแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นมีพัฒนาการมาจากภาคธุรกิจ เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรและการปล่อยของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม อันเป็นการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน แม้แนวความคิดนี้จะได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลและสร้างประโยชน์แก่ภาคธุรกิจให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า อย่างไรก็ตาม หากนำแนวคิดการจัดการวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์และการประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์มาประยุกต์ใช้กับทั้งภาคเอกชนและภาครัฐอย่างเหมาะสม ย่อมเป็นประโยชน์ต่อแนวทางการจัดการของเสียของประเทศอย่างครบวงจรและยั่งยืนเช่นกัน เนื่องจากแนวคิดนี้ทำให้หน่วยงานของรัฐ ประชาชน และเอกชนต้องคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรและการปล่อยของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมในแต่ละขั้นตอนที่เหมาะสมต่อประเทศ

2.2.4.1.2 นิยามของการจัดการวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์และการประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์

(1) การจัดการวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ (Life Cycle Management - LCM)

⁷⁹ Mary Ann Curran, "Life Cycle Assessment: Principles and Practice "

⁸⁰ Five Winds International, "Life Cycle Management," [Online] Accessed: 28 June 2015. Available from: www.fivewinds.com/.../LifeCycleManagement040127.pdf

จากการประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องการจัดการวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ ภายใต้ความร่วมมือของ UNEP และ SETAC ณ กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม ปี ค.ศ. 2001⁸¹ ได้มีการกำหนดความหมาย “การจัดการวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์” ไว้ว่าการจัดการวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ คือ กรอบแนวความคิดที่บูรณาการแนวความคิด เทคนิคและกระบวนการของผลิตภัณฑ์และองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์นั้น ในมิติการจัดการสิ่งแวดล้อม เศรษฐศาสตร์ ข้อมูลเชิงวิชาการและสังคม เพื่อปรับปรุงสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยใช้วัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์นั้นเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

Jensen and Remmen 2004 ได้ให้ความหมายไว้ว่า การจัดการวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ คือ ความสัมพันธ์ของแนวคิดวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์เพื่อการปฏิบัติของภาคธุรกิจสมัยใหม่ โดยมีเป้าหมายเพื่อการจัดการตลอดวัฏจักรของสินค้าและบริการ⁸² อันสอดคล้องกับหลักการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน ทั้งนี้ เป็นการบูรณาการกรอบแนวความคิดและเทคนิคทางสิ่งแวดล้อม เศรษฐศาสตร์ และสังคม ของสินค้า บริการและตัวองค์กรนั้น ในการนี้ การจัดการวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ สามารถนำไปใช้กับพื้นฐานของความสนใจที่พัฒนามาเป็นความต้องการ โดยเฉพาะ ซึ่งเปลี่ยนมาเป็นมาตรการบังคับก็ได้⁸³

การให้ความหมายของการจัดการวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ แสดงให้เห็นว่าแนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นเพื่อสนองตอบความต้องการของภาคธุรกิจ แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่าแนวความคิดนี้ไม่ใช่เฉพาะภาคธุรกิจเท่านั้น การศึกษาแนวคิดการจัดการวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ก่อให้เกิดผลดีต่อหลายภาคส่วน ได้แก่ ผู้ผลิต ผู้บริโภค หน่วยงานภาครัฐ และเอกชน กล่าวคือแนวความคิดนี้ส่งเสริมให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ผู้บริโภคแต่ละครัวเรือนเลือกบริโภคผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม หน่วยงานรัฐผู้มีหน้าที่เก็บ ขนและกำจัดของเสียเข้าใจถึงแนวคิดการจัดการวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์อย่างครบวงจร เพื่อจะได้ปฏิบัติได้ถูกต้อง เหมาะสม และสามารถพัฒนาและผนวกแนวคิดให้การเก็บรวบรวม ขนส่งและกำจัดของเสียอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังเป็นการสนับสนุนให้ภาครัฐกำหนดมาตรการส่งเสริมหรือจูงใจให้เกิดการนำผลิตภัณฑ์หรือของเสียที่ยังสามารถใช้ได้กลับมาใช้ประโยชน์อีกครั้ง

⁸¹ Anne Solgaard and Guido W. Sonnemann "Life Cycle Management: Unep- Workshop," *International Journal Life Cycle Assessment* 6, 6 (2001): 325-333.

⁸² Allan Astrup Jensen and Arne Remmen, *Background Report for a Unep Guide to Life Cycle Management- a Bridge to Sustainable Products* (Paris,France: United Nations Environment Programme, 2006), pp. 10-11.

⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10

(2) การประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ (Life Cycle Assessment - LCA)

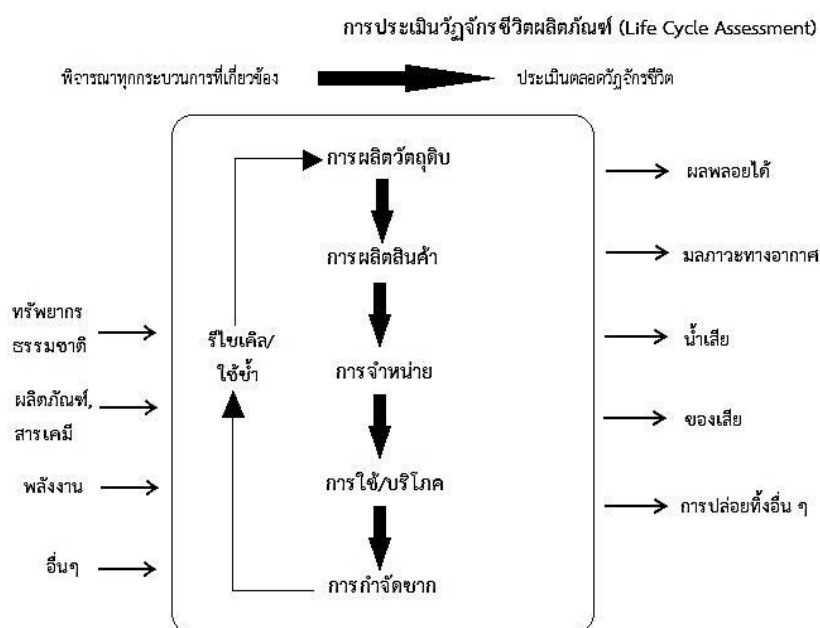
การประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์⁸⁴ คือ แนวคิดหรือเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินการใช้ทรัพยากร การใช้พลังงาน และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ บริการ กระบวนการ ตลอดทั้งวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์/บริการ/กระบวนการนั้น ๆ⁸⁵ โดยกำหนดนิยามและขอบเขตของเป้าหมาย (Goal and Scope Definition) การวิเคราะห์บัญชีข้อมูล (Inventory Analysis) การประเมินผลกระทบ (Impact Assessment) ในกรณีนี้ ทั้งสามขั้นตอนต้องมีกระบวนการในการแปลความหมายของผลลัพธ์ (Interpretation) แทรกอยู่ตลอดเวลา การประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์นั้นไม่ใช่การเน้นเฉพาะช่วงใดช่วงหนึ่งของวัฏจักร แต่เป็นลักษณะของการพิจารณาองค์รวม เช่น การเปรียบเทียบทางเลือกของผลิตภัณฑ์ 2 ทางเลือกทางเลือกแรก ลักษณะภายนอกบ่งชี้ว่าเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากกว่าทางเลือกที่สอง เนื่องจากท้ายที่สุดผลิตภัณฑ์นี้กลายเป็นของเสียน้อยกว่าทางเลือกที่สอง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์แล้วพบว่าทางเลือกที่หนึ่ง ผลิตภัณฑ์ปล่อยของเสียและก่อให้เกิดมลพิษ ทั้งทางดิน น้ำ และอากาศ ตั้งแต่กระบวนการนำเข้าไปเป็นวัตถุดิบจนถึงการกำจัดมากกว่าทางเลือกที่สอง หากพิจารณาเฉพาะจุดสุดท้าย อาจตอบว่าทางเลือกที่หนึ่งเกิดมลพิษน้อยกว่าทางเลือกที่สอง แต่ถ้าเรามองทั้งระบบ ทางเลือกที่สองย่อมเป็นทางเลือกที่เกิดมลพิษน้อยกว่าทางเลือกที่หนึ่ง ด้วยเหตุนี้ การประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญช่วยในการวางแผนการผลิต ตลอดไปจนถึงกระบวนการกำจัดผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

การประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ ผู้ประเมินต้องพิจารณาทุกกระบวนการที่เกี่ยวข้องตลอดวัฏจักรชีวิต เมื่อผู้ประเมินได้นำทรัพยากรธรรมชาติ ผลิตภัณฑ์หรือสารเคมี พลังงาน หรือวัตถุดิบอื่นๆ เข้าสู่กระบวนการประเมินแล้ว เนื่องจากแต่ละขั้นตอนของวัฏจักรชีวิตดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในรูปแบบต่างๆ เช่น ผลพลอยได้ มลภาวะทางอากาศ น้ำเสีย ของเสีย การปล่อยทิ้งมลสารในรูปแบบอื่น โดยการประเมินดังกล่าวเกิดขึ้นตั้งแต่การผลิตวัตถุดิบ การผลิตสินค้า การจำหน่าย การใช้หรือบริโภค การกำจัดซาก รวมทั้ง การรีไซเคิลหรือนำของเสียกลับมาใช้ซ้ำ ดังภาพต่อไปนี้

⁸⁴ Southwest Environmental Limited, "Life Cycle Assessment "

⁸⁵ European Environment Agency, Life Cycle Assessment (Lca) a Guide to Approaches, Experiences and Information Sources, pp. 29-31.

แผนภาพที่ 4 แผนภาพประกอบการอธิบายเพื่อประเมินตลอดวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์⁸⁶



โดยสรุป การประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์เป็นเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญของการจัดการวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์เพื่อปรับปรุงสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ถูกคิดค้นขึ้นมาก่อน ต่อมามีการพัฒนาองค์ความรู้ไปสู่การจัดการวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์อย่างบูรณาการ โดยพิจารณาในมิติการจัดการสิ่งแวดล้อม เศรษฐศาสตร์ ข้อมูลเชิงวิชาการและสังคม ด้วยเหตุนี้ จึงถือได้ว่าหลักการจัดการวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์และการประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และสิ่งสำคัญ คือ ทั้งสองหลักการได้นำวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ ซึ่งพิจารณาตั้งแต่จุดกำเนิดจนถึงจุดสิ้นสุดของผลิตภัณฑ์เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาการประเมินและการจัดการวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์

2.2.4.1.3 หลักการจัดการของเสียอย่างบูรณาการ (Integrated Solid Waste Management)

เมื่อทราบถึงหลักการการจัดการวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์และการประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์แล้ว ต่อไปจะได้อธิบายถึง หลักการจัดการของเสียอย่างบูรณาการ เพื่อให้เกิดกระบวนการทัศน์การจัดการของเสียอย่างเป็นระบบและถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล และเพื่อบรรเทาปัญหาของเสียสะสมตกค้างที่ประสบอยู่ในปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

⁸⁶ NataneeVorayos, "Life Cycle Assessment," [Online] Accessed: 29 December 2014. Available from: www.ecoshop.in.th/common/wp-content/uploads/.../LCA-Framework.pdf

สาระสำคัญของหลักการจัดการของเสียอย่างบูรณาการ⁸⁷ ได้แก่ การกำหนดมาตรการป้องกันการเกิดของเสียตั้งแต่ต้นทาง (waste prevention) การนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ (recycling and composting) และการกำหนดแผนการกำจัดของเสีย (disposal plan) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดมาตรการป้องกันการเกิดของเสียตั้งแต่ต้นทาง โดยให้ความสำคัญกับการวางแผนการจัดการของเสียอย่างครบวงจรหรือตลอดทั้งวัฏจักรของผลิตภัณฑ์ โดยใช้มาตรการป้องกันการเกิดของเสีย⁸⁸ ลดการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย และหากต้องใช้ทรัพยากรจะต้องเลือกใช้ทรัพยากรที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและมีกระบวนการจัดการที่สะอาด ซึ่งแผนการป้องกันของเสียตั้งแต่ต้นทางนี้ รวมถึงการลดการใช้หีบห่อ การออกแบบผลิตภัณฑ์ให้สามารถใช้งานได้นาน และการนำผลิตภัณฑ์และวัสดุนั้นกลับมาใช้ใหม่ การจัดการตามแผนดังกล่าวจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการดูแล การบำบัด การกำจัดของเสีย และลดการปล่อยก๊าซมีเทนได้อีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า การป้องกันของเสียตั้งแต่ต้นทาง คือ การวางแผนการจัดการตั้งแต่ก่อนกระบวนการที่เกิดขึ้นของเสีย⁸⁹

(2) การนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ได้แก่ การรีไซเคิลและการย่อยสลาย ทั้งนี้ การรีไซเคิล คือ กระบวนการที่รวมถึงการเก็บรวบรวม การดำเนินการใหม่ และการเรียกคืนซากใหม่ (ใช้กับพวกแก้ว โลหะ พลาสติก กระดาษ) เพื่อสร้างสิ่งของหรือผลิตภัณฑ์ใหม่จากวัสดุที่ไม่ใช่แล้ว ส่วนการย่อยสลาย (Composting) คือ การนำวัสดุธรรมชาติต่างชนิดมาทำให้เกิดประโยชน์ เช่น การนำของเสียอินทรีย์มาหมักเป็นปุ๋ยอันอุดมไปด้วยแร่ธาตุ วิธีการนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ เป็นผลดีกับสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก เช่น สามารถสร้างงานและรายได้ จัดหาวัตถุดิบที่มีคุณค่าแก่โรงงานอุตสาหกรรม เพิ่มธาตุอาหารแก่ดิน และลดการปล่อยปริมาณก๊าซเรือนกระจก ตลอดจนลดพื้นที่ฝังกลบและกระบวนการเผาไหม้อีกด้วย⁹⁰

(3) การกำหนดแผนการกำจัดของเสีย วิธีการกำจัดของเสียที่เหมาะสม คือ การออกแบบ ก่อสร้างและจัดการสถานที่กำจัดให้มีความเหมาะสมและปลอดภัย ดังเช่นกรณี การกำจัดโดยฝังกลบ (landfills) และการกำจัดโดยการเผา (Incineration) ในส่วนของการกำจัดโดยฝังกลบนั้น ต้องใช้เทคโนโลยีสูง มีกระบวนการบ่มของเสียให้เป็นก๊าซมีเทน และนำมาใช้เป็นพลังงานได้ การกำจัดของเสียอีกประเภทหนึ่ง คือ การเผา ซึ่งในที่นี้ ไม่ใช่การเผาตามพื้นที่โล่งแจ้งซึ่งก่อให้เกิด

⁸⁷ Solid Waste and Emergency Response, "What Is Integrated Solid Waste Management?," [Online] Accessed: 7 November 2015. Available from: www.epa.gov/climatechange/wycd/waste/.../overview.pdf

⁸⁸ Phillippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, pp. 681-682.

⁸⁹ Solid Waste and Emergency Response, S. W. a. E., "What Is Integrated Solid Waste Management?"

⁹⁰ เรื่องเดียวกัน

มลพิษทางอากาศ หมอก คว้น แต่กรณีนี้หมายถึง การกำจัดของเสียโดยการเผาที่ถูกต้องตาม กระบวนการทางวิชาการ⁹¹ สามารถนำไปใช้เป็นพลังงานต่อไปได้เช่นเดียวกัน เช่น พลังงานไอน้ำหรือน้ำ อันเป็นพลังงานในลักษณะของผลพลอยได้ อีกทั้ง ยังลดปริมาณของเสียและลดการส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนอีกด้วย

จะเห็นได้ว่า หลักการจัดการของเสียอย่างบูรณาการมีความสอดคล้องกับการจัดการวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ (Life Cycle Management - LCM) และการประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ (Life Cycle Assessment - LCA) เนื่องจากการจัดการของเสียอย่างบูรณาการนั้น เป็นการควบคุม กำกับดูแลของเสียตามวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ตั้งแต่กระบวนการจัดการของเสียตั้งแต่การนำเข้าเป็นวัตถุดิบ กระบวนการผลิต จำหน่าย บริโภค ทั้งเป็นของเสีย การคัดแยก การเก็บขนของเสีย กำจัด บำบัดหรือนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป สาธารณสุขของหลักการจัดการของเสียอย่างบูรณาการ ประกอบด้วย มาตรการป้องกันการเกิดของเสียตั้งแต่ต้นทาง เพื่อลดปริมาณของเสียที่สะสมตกค้างอยู่ในปัจจุบัน ส่งเสริมให้ประชาชนเกิดการคัดแยกของเสียและนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ หากไม่สามารถจัดการของเสียใดได้แล้ว จึงนำไปกำจัดตามวิธีการที่เหมาะสมต่อไป เช่น การเผา การฝังกลบ เป็นต้น

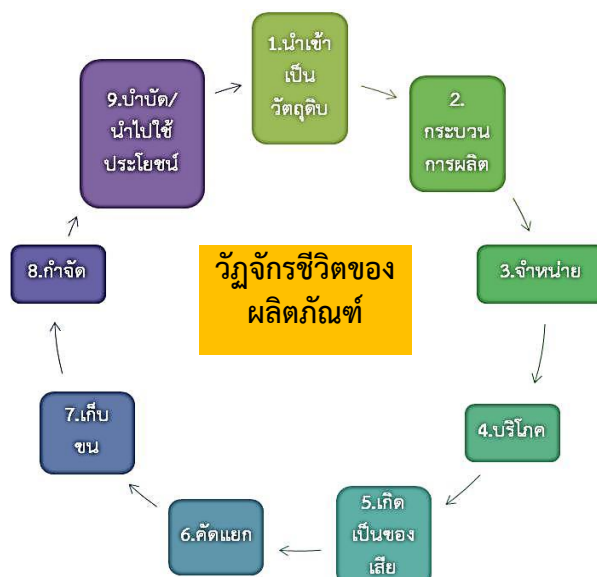
2.2.4.1.4 วัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์กับการพัฒนาที่ยั่งยืน

ในหัวข้อนี้ จะอธิบายถึงการนำหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนมาปรับใช้กับการจัดการของเสียที่ไม่สามารถย่อยสลายได้หรือย่อยสลายได้ยาก โดยพิจารณาประกอบกับวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ มีรายละเอียดพอสังเขปดังนี้

ผลิตภัณฑ์หนึ่งๆ ก่อนที่จะถูกทิ้งเป็นของเสียนั้น มีจุดเริ่มต้นของวัฏจักร ตั้งแต่การนำเข้าเป็นวัตถุดิบ แล้วตามมาด้วย ขั้นตอนที่สอง คือ กระบวนการผลิต ขั้นตอนที่สาม คือ การจำหน่าย ขั้นตอนที่สี่ คือ การบริโภค ขั้นตอนห้า หลังจากบริโภคแล้วทิ้งเป็นของเสีย ขั้นตอนหก คือ การคัดแยกของเสีย ขั้นตอนเจ็ด คือ การเก็บขนของเสียที่คัดแยกไว้ ขั้นตอนที่แปด คือ การกำจัดของเสีย ขั้นตอนที่เก้า คือ บำบัด หรือ นำไปใช้ประโยชน์ต่อไป ก่อนที่จะกลับมาเป็นวัตถุดิบอีกครั้งดังปรากฏตามภาพประกอบ

⁹¹ Phillippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, p. 686.

แผนภาพที่ 5 แผนภาพประกอบการแสดงวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์



วัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ทำให้เราทราบถึงที่มาของผลิตภัณฑ์ก่อนจะถูกทิ้งเป็นของเสีย ตั้งแต่การนำเข้าเป็นวัตถุดิบ การผลิตเป็นสินค้า การจำหน่าย การบริโภค หลังจากบริโภคแล้วทิ้งเป็นของเสีย การคัดแยกของเสีย การเก็บรวบรวมของเสียที่คัดแยกไว้ การขนส่งของเสียกำจัด นำไปใช้ประโยชน์ต่อไป ก่อนที่กลับมาเป็นวัตถุดิบอีกครั้ง ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่าวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์เป็นแนวคิดที่ทำให้เราเห็นภาพตั้งแต่จุดกำเนิดจนถึงจุดสุดท้าย (Cradle to Grave) ซึ่งจะนำไปสู่การจัดการของเสียอย่างครบวงจร

การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นหลักการที่แสดงถึงการพัฒนาอย่างกว้างบนพื้นฐานที่ว่าความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันต้องไม่ลดทอนความต้องการของคนในรุ่นอนาคต ดังนั้น หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนนี้จึงเป็นหลักการที่ปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น⁹² ปรากฏจากการทำลายทรัพยากรจนเกินความสามารถในการรองรับผลพิษของแหล่งทรัพยากรนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของหลักการดังกล่าว ปัจเจกชนและภาคธุรกิจต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการผลิตและการบริโภค กำหนดนโยบายเพื่อสอดคล้องกับหลักการดังกล่าวและนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยคิดค้นวิธีการทันสมัยอย่างต่อเนื่อง

⁹² Allan Astrup Jensen and Arne Remmen, Background Report for a Unep Guide to Life Cycle Management- a Bridge to Sustainable Products, pp. 8-9.

ลักษณะสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืนจำแนกออกเป็น 3 มิติ ได้แก่ มิติทางสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ ซึ่งในภาคธุรกิจเรียกว่า ความสนใจพื้นฐานสามประการ (the triple bottom line)⁹³ หากนำมิติต่างๆ ของการพัฒนาที่ยั่งยืนมาประยุกต์กับการจัดการของเสีย ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา สามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก การพัฒนาที่ยั่งยืนในมิติทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมกับการจัดการของเสีย จะเห็นได้ว่า ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนต้องรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น ปรับปรุงสิ่งแวดล้อมให้ดียิ่งขึ้น โดยจะช่วยเหลือเสริมสร้างประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เช่น ในช่วงทศวรรษที่ 1980 มีการพัฒนาแนวคิด คือ มาตรการเชิงป้องกัน (Preventive Measures) มลพิษ เพื่อให้เกิดกระบวนการการผลิตที่สะอาด การใช้เทคโนโลยีที่สูงขึ้น ลดการใช้ทรัพยากร ลดการปล่อยของเสียและมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมภายนอก ซึ่งมาตรการเชิงป้องกัน มลพิษดังกล่าว ช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายให้แก่องค์กรเป็นอย่างมาก ทำให้ในเวลาต่อมาได้เกิดการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อสร้างระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดียิ่งขึ้น เช่น ISO 14001 เพื่อปรับปรุงสมรรถนะของอุปกรณ์ เครื่องมือต่างๆ ทางสิ่งแวดล้อมให้ดียิ่งขึ้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1990 สภาผู้ประกอบการธุรกิจเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Business Council for Sustainable Development - BCSD)⁹⁴ ได้ถือกำเนิดขึ้น นำโดยนาย Stephan Schmidheiny ร่วมกับผู้ประกอบการกว่า 48 ชนิด ได้แสดงออกทางความคิดในฐานะผู้ประกอบการบนเวทีการประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development - UNCED) หรือการประชุม Earth Summit ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ซึ่งเกิดขึ้นตามมาในปี ค.ศ. 1992 โดยหลักการสำคัญที่สภาดังกล่าวข้างต้นนำเสนอ คือ ประสิทธิภาพเชิงนิเวศ (eco-efficiency) ซึ่งเป็นการประสานแนวคิดในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและประโยชน์ทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ เป็นการเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจแต่ลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เช่น พัฒนาให้กระบวนการผลิตที่สะอาด อันเป็นการลดการใช้ทรัพยากร การจัดการสิ่งแวดล้อมให้ดียิ่งขึ้น เพื่อพัฒนาภาพลักษณ์องค์กร มีผลิตภัณฑ์ที่สะอาด ซึ่งทำให้เป็นต่อคู่แข่งในทางธุรกิจ ทั้งนี้ ในปัจจุบัน ภาคธุรกิจได้ยอมรับแนวความคิดการจัดการผลิตภัณฑ์ โดยพิจารณาจากวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์เป็นเกณฑ์ รวมทั้งเข้าใจว่าผลิตภัณฑ์ ไม่ได้หมายความว่าถึงกระบวนการผลิตเท่านั้น กล่าวคือ มีผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมรวมอยู่ในกระบวนการดังกล่าวด้วย เช่น ในขั้นตอนของการใช้ การจัดจำหน่าย การกำจัดของเสีย

⁹³ European Environment Agency, *Life Cycle Assessment (Lca) a Guide to Approaches, Experiences and Information Sources*, p. 28.

⁹⁴ Business Council for Sustainable Development, "Milestones of Wbcsd," [Online] Accessed: 26 June 2015. Available from: <http://www.wbcsd.org/about/history.aspx>

จะเห็นได้ว่า ภาคธุรกิจยอมรับแนวความคิดประสิทธิภาพเชิงนิเวศดังกล่าว เพราะแนวคิดนี้ช่วยให้เกิดผลดีต่อตัวผลิตภัณฑ์ คือ ของเสียจากการผลิตลดลง อีกทั้ง ลดปัญหาของเสียมีพิษจากการผลิต เพราะใช้วัตถุดิบที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม⁹⁵

ประการที่สอง การพัฒนาที่ยั่งยืนในมิติทางเศรษฐกิจและสังคม ตัวอย่างที่สำคัญ คือ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)⁹⁶ ของภาคธุรกิจ ซึ่งจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม เช่น กรณีธุรกิจที่เป็นอุตสาหกรรมต้องมีการควบคุมการผลิตไปจนถึงการกำจัดของเสียที่ไม่ทำให้ประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงเดือดร้อน ไม่ลักลอบปล่อยของเสียออกนอกสถานที่ของตน เป็นต้น

หลักธรรมาภิบาล⁹⁷ คือ การกำกับดูแลที่ดี หรือ หมายถึง การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเอง โดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหารสาระสำคัญของหลักธรรมาภิบาล คือ ความโปร่งใส ความยุติธรรม และความรับผิดชอบต่อสังคม การตัดสินใจรวมทั้งมีการกำกับดูแลที่ดี ในกรณีของภาครัฐ ผู้เป็นเจ้าของร่วมกันในกิจการของรัฐ คือ ประชาชน หน่วยงานของรัฐจึงต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดอย่างเสมอภาคและต่อเนื่อง หากหน่วยงานของรัฐละเลยหรือดำเนินการล่าช้าเกินสมควร ประชาชนต้องสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจที่มีขอบของหน่วยงานดังกล่าวได้ ส่วนในภาคเอกชน ผู้เป็นเจ้าของ คือ ผู้ถือหุ้น ซึ่งใช้สิทธิในการเลือกคณะกรรมการบริษัท เข้าไปทำหน้าที่กำหนดนโยบาย คัดเลือกและกำกับดูแลผู้บริหารให้บริหารงานเพื่อความเจริญก้าวหน้าของบริษัทตามเจตนารมณ์ของผู้ถือหุ้น หากคณะกรรมการบริษัททุจริต ผู้ถือหุ้นย่อมมีสิทธิ์ที่จะถอดถอนกรรมการผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ จะเห็นได้ว่า หลักธรรมาภิบาลเป็นการดูแลประโยชน์ของกลุ่ม โดยสมาชิกของสังคมนั้นมีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน กำหนดเกณฑ์หรือกติกาเพื่อให้สมาชิกในสังคมนั้น สามารถตรวจสอบดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวมได้ด้วยความโปร่งใส ความยุติธรรม ความรับผิดชอบต่อสังคมและการตัดสินใจ และการกำกับดูแลที่ดี

ประการที่สาม การพัฒนาที่ยั่งยืนในมิติทางสิ่งแวดล้อมและสังคม ได้แก่ กรณีการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นเพื่อให้ประชาชนมีสุขอนามัยที่ดี และกรณีการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี มีชีวิตที่ดี เกิดความปลอดภัยในชีวิต รวมทั้งการกำหนดให้มีสิทธิ

⁹⁵ Allan Astrup Jensen and Arne Remmen, *Background Report for a Unep Guide to Life Cycle Management- a Bridge to Sustainable Products*.

⁹⁶ ไชยา ยิ้มวิไล, *พัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์และบริหารรัฐกิจ: จากอดีตสู่ปัจจุบันและอนาคต* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2557), หน้า 181-186.

⁹⁷ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, *ทศวรรษ: ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2549), หน้า 13-14.

ชุมชน เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในส่วนนี้ หน่วยงานภาครัฐจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดการจัดการของเสียอย่างยั่งยืนในทั้งในมิติของสิ่งแวดล้อมและมิติทางสังคมควบคู่กันไป

จึงกล่าวได้ว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นหลักการสำคัญสำหรับหน่วยงานภาครัฐ เอกชนและประชาชน เมื่อนำหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนมาใช้ในการจัดการของเสีย จะช่วยเกิดการพิจารณาผลกระทบจากการจัดการของเสียทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม เช่น ผลผลิตในการจัดการของเสียอย่างยั่งยืนในมิติทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การพัฒนากระบวนการผลิตที่สะอาด รวมทั้ง ISO 14001 เพื่อปรับปรุงสมรรถนะของอุปกรณ์ เครื่องมือต่างๆ ทางสิ่งแวดล้อมให้ดียิ่งขึ้น ผลผลิตในการจัดการของเสียอย่างยั่งยืนในมิติทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น หลักธรรมาภิบาล กรณีธุรกิจที่เป็นอุตสาหกรรมต้องมีกระบวนการผลิตไปจนถึงการกำจัดของเสียที่ไม่ทำให้ประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงเดือดร้อน ไม่ลักลอบปล่อยของเสียออกนอกสถานที่ของตน และผลผลิตในการจัดการของเสียอย่างยั่งยืนในมิติทางสิ่งแวดล้อมและสังคม กรณีการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมให้ดียิ่งขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีสุขอนามัยที่ดี เพื่อให้ประชาชนได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี มีชีวิตที่ดี เกิดความปลอดภัยในชีวิต รวมทั้งการกำหนดให้มีสิทธิชุมชน เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

เพื่อให้เกิดการจัดการของเสียดังกล่าวอย่างรัดกุม ครบวงจรและยั่งยืนตามวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ การจัดการของเสียแบบยั่งยืนหรือแบบผสมผสานจึงจำเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ เป็นการจัดการให้ของเสียอยู่ในสถานภาพสมดุลกับสิ่งแวดล้อมภายนอก โดยอาศัยความรู้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นฐานผสมผสานกับความรู้ในระดับประยุกต์อย่างบูรณาการ⁹⁸ เช่น กลไกตามธรรมชาติจะค่อย ๆ ย่อยสลายของเสียประเภทที่สามารถย่อยสลายได้ หากเป็นกรณีของเสียที่ย่อยสลายได้ยากหรือไม่สามารถย่อยสลายได้ การจัดการของเสียในส่วนนี้จะเป็นส่วนที่เป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งวัตถุดิบกำเนิดของของเสียที่ไม่สามารถย่อยสลายได้หรือย่อยสลายได้ยากนั้น คือผลิตภัณฑ์ ด้วยเหตุนี้ แนวคิดการจัดการวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์และการประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์จึงถือกำเนิดขึ้นเพื่อให้เกิดการจัดการของเสียจากผลิตภัณฑ์ดังกล่าวให้กระทบต่อสิ่งแวดล้อมเศรษฐกิจและสังคมน้อยที่สุด

ดังนั้น การพัฒนาที่ยั่งยืนและวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์จึงเป็นหลักการที่นำไปสู่การจัดการของเสียอย่างยั่งยืนและครบวงจร ซึ่งจะได้นำหลักการที่สำคัญทั้งสองหลักการนี้มาปรับใช้ในบทต่อ ๆ ไป

⁹⁸ สุกาญจน์ รัตนเลิศนุสรณ์, หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น), 2551), หน้า 303.

2.2.4.2 การบริหารงานภาครัฐเพื่อบูรณาการการจัดการของเสีย

เนื่องจากการจัดการของเสียเป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญ อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน ปัญหาการจัดการของเสียที่ขาดการบูรณาการกลับกลายเป็นวาระแห่งชาติที่ทุกภาคส่วนต้องเข้ามาร่วมกันแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง ปัญหาดังกล่าวอันแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบบการจัดการของเสียที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ในหัวข้อนี้ จะกล่าวถึงการบริหารงานภาครัฐเพื่อบูรณาการการจัดการของเสีย โดยเป็นหลักการทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญ 2 ประการ ประกอบด้วย ประการแรก หลักการบริหาร (Administration) และการจัดการ (Management) และประการที่สอง หลักการจัดการอย่างเป็นบูรณาการ (Integrated Management)

2.2.4.2.1 หลักการบริหาร (Administration) และการจัดการ (Management)

ในหัวข้อนี้ จะกล่าวถึงหลักการบริหารและการจัดการ ซึ่งประกอบไปด้วย การให้ความหมายของคำว่า การบริหาร การจัดการ การบริหารรัฐกิจ การบริหารจัดการภาครัฐ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ รวมทั้งการพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) ความหมายของคำว่า “การบริหาร” (Administration) และ “การจัดการ” (Management)

Oxford Dictionary ได้ให้ความหมายของคำว่า “การบริหาร” (Administration) ไว้ว่า การดำเนินการที่เกี่ยวกับการบริหารหรือการปกครอง (ประเทศ)⁹⁹ หมายถึง การบริหารราชการ หรือหมายถึง การอำนวยการบริหาร ในขณะที่ “การจัดการ” (Management) หมายถึง การดำเนินการหรือการปฏิบัติการ การควบคุมแนวทางการดำเนินการกิจการด้วยการกระทำของตนอย่างมีความรับผิดชอบ¹⁰⁰

นอกจากนี้ ปทานุกรมด้านการบริหารจัดการ ได้ให้ความหมายทั้งคำว่า “การบริหาร” และ “การจัดการ” ซึ่งมีรายละเอียดเพิ่มเติมดังนี้

⁹⁹ Oxford University, "Administration," [Online] Accessed: 8 November 2015. Available from: <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/administration>

¹⁰⁰ Oxford University, "Management," [Online] Accessed: 8 November 2015. Available from: <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/management>

“การบริหาร” หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดูแลกระบวนการข่าวสารข้อมูล การบันทึกงานเอกสารและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำกฎ ระเบียบ วิธีการและนโยบายที่มีการกำหนดขึ้นโดยบุคคลอื่นมาใช้

“การจัดการ” หมายถึง กระบวนการ กิจกรรมหรือการศึกษา การทำให้งานบรรลุผล โดยมีหลักประกันว่า กิจกรรมนั้นๆ จะได้รับการดำเนินการหรือการปฏิบัติการในลักษณะที่จะทำให้วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้บรรลุผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่สร้างสรรค์และรักษาสถานการณ์ที่จะทำให้วัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนาสัมฤทธิ์ผล โดยมีการใช้ความพยายามร่วมกันของบุคคลและกลุ่มของบุคคลภายในองค์กร ซึ่งในเบื้องต้นมีความเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์กรนั้นๆ

โดยสรุป “การบริหาร” จะเกี่ยวข้องกับคำสั่ง การปฏิบัติ การให้บริการ ในขณะที่ “การจัดการ” เกี่ยวข้องกับการทำให้ผลลัพธ์สัมฤทธิ์ผล และความรับผิดชอบส่วนบุคคลของผู้บริหารจัดการในการที่จะบริหารจัดการให้ผลลัพธ์บรรลุผล¹⁰¹

(2) ความหมายของคำว่า “การบริหารรัฐกิจ” และ “การบริหารจัดการภาครัฐ”

เมื่อนำคำว่า “การบริหาร” และ “การบริหารจัดการ” ไปใช้ในส่วนของเกี่ยวข้องกับภาครัฐ สามารถแบ่งได้เป็นกรณีแรก คือ “การบริหารรัฐกิจ” และกรณีที่สอง คือ “การบริหารจัดการภาครัฐ” สามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก “การบริหารรัฐกิจ” เป็นกิจกรรมที่มุ่งเน้นการตอบสนองต่อประชาชนและตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังมีความเกี่ยวข้องกับระเบียบวิธีการปฏิบัติ การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งการบริหารสำนักงาน¹⁰²

ประการที่สอง “การบริหารจัดการภาครัฐ” ซึ่งได้รวมเอาคำว่า “การบริหารจัดการ” เข้ามาใช้ในการดำเนินงานของภาครัฐ ดังนั้น การบริหารจัดการภาครัฐ จึงเป็นการบริหารจัดการให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้ มุ่งเน้นการพิจารณาผลลัพธ์เป็นสำคัญ

สรุปได้ว่า การบริหารรัฐกิจ มุ่งเน้นกระบวนการ และให้ความสำคัญกับระเบียบวิธีปฏิบัติและความเหมาะสม ขณะที่การบริหารจัดการภาครัฐ มุ่งเน้นความสัมฤทธิ์ผลของผลลัพธ์

¹⁰¹ จุมพล หนิมพานิช, การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553), หน้า 9-10.

¹⁰² เรื่องเดียวกัน, หน้า 11

(3) หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

จากที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการกล่าวถึงความหมายของการบริหาร การจัดการ การบริหารรัฐกิจ การบริหารจัดการภาครัฐ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการบริหารจัดการภาครัฐรูปแบบเดิมที่มุ่งเน้นระเบียบวิธีปฏิบัติและความสัมพันธ์ของผลลัพธ์ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาข้อจำกัดทางทรัพยากร เช่น งบประมาณในการบริหารประเทศมีอยู่อย่างจำกัด การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรทั้งประเทศ จำนวนบุคลากรภาครัฐที่มีอยู่อย่างจำกัด¹⁰³ จึงนำไปสู่แนวคิดต่อมา คือ “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” ในแนวความคิดนี้ จะเริ่มต้นอธิบายจากที่มาของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ตามด้วยสาระสำคัญของแนวคิดดังกล่าว

ที่มาของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้แก่ ประการแรก การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มีที่มาจากปฏิรูปภาครัฐ (public sector reform) และ ประการที่สอง การบริหารจัดการภาครัฐใหม่มีที่มาจากพัฒนาการด้านแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการ (the development of management thought) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ประการแรก การบริหารจัดการภาครัฐใหม่มีที่มาจากปฏิรูปภาครัฐ¹⁰⁴ (public sector reform) ในช่วงประมาณกลางทศวรรษ 1960 ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดรัฐสวัสดิการ วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปภาครัฐในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อสร้างประสิทธิภาพ ความเสมอภาคและความประหยัดในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ นอกจากนั้นยังมีการเพิ่มเติมกฎระเบียบสาธารณะ เพื่อลดความเข้มงวดของกฎเกณฑ์เดิม โดยปรับปรุงเพิ่มเติมแผนงาน เทคโนโลยี และสถาบันที่เหมาะสม นอกจากนี้ การปฏิรูปภาครัฐมีแนวโน้มที่ตั้งอยู่บนรากฐานของการแบ่งและกระจายอำนาจทางปกครอง เพื่อให้แผนงานสาธารณะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัวยิ่งขึ้น หากมีการดำเนินการโดยตัวแทนของรัฐในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น

ประการที่สอง การบริหารจัดการภาครัฐใหม่มีที่มาจากพัฒนาการด้านแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการ¹⁰⁵ (the development of management thought) เนื่องจากในยุคก่อนหน้า ในปี ค.ศ. 1950-1960 เกิดปัญหาการขาดความยืดหยุ่นของการจัดองค์กรแบบราชการที่เน้นการบังคับบัญชาและยึดในกรอบกฎเกณฑ์ กฎระเบียบเป็นสาระสำคัญยิ่งกว่าผลลัพธ์ ต่อมาในปี ค.ศ. 1980 รัฐบาลของประเทศต่างๆ เริ่มตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารจัดการประเทศ

¹⁰³ ทศพร ศิริสัมพันธ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549), หน้า 8-11.

¹⁰⁴ จุมพล นิมพานิช, การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย, หน้า 105-111.

¹⁰⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 112-115ibid., 112-115.

มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของ การให้บริการสาธารณะ เนื่องจากประสบปัญหาทางด้านทรัพยากร ทั้งงบประมาณและบุคลากรของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น รัฐบาลของสหราชอาณาจักร แคนาดา นิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย ได้ริเริ่มแนวคิดเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการการให้บริการ สาธารณะ โดยมีแรงผลักดันที่สำคัญจากแนวคิด “การบริหารจัดการนิยม” (Managerialism) ที่มา จากภาวะผู้นำทางการเมืองมากกว่ามาจากส่วนราชการ รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการนั้น เชื่อมโยงกับการปรับปรุง “การบริหารจัดการภาครัฐ” ให้ดีขึ้น ประกอบกับการปรับโครงสร้างระบบ เศรษฐกิจใหม่ของประเทศ คือ การเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูปที่มีจุดเน้นไปที่ตัวหน่วยงานและตัว บุคคล ส่งผลให้ “ผู้บริหาร” (Administrator) เปลี่ยนแปลงมาเป็น “ผู้จัดการ” (Manager)

“การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” มีสาระสำคัญ คือ จากเดิมที่ให้ความสำคัญในเรื่องของปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ มาเป็นการให้ความสนใจในเรื่องของการ ทำให้ผลลัพธ์สัมฤทธิ์ผล รวมทั้งการที่ตัวผู้บริหารจะต้องมีความรับผิดชอบส่วนตัวเพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้น การจัดการ การ บุคลากร การบริหารงานบุคคล มีความยืดหยุ่นคล่องตัวมากยิ่งขึ้น โดย วัตถุประสงค์ขององค์การและบุคคลผู้รับผิดชอบถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ ผู้กำหนดนโยบาย ผู้ติดตามและประเมินผล และผู้ปฏิบัติ ซึ่งสามารถประเมินผลการปฏิบัติงานได้ง่าย รวมทั้งพัฒนา คุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ¹⁰⁶ นอกจากนี้ การบริหารจัดการภาครัฐ แนวใหม่เป็นการลดบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ โดยให้ภาคเอกชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ ดำเนินงานสาธารณะมากยิ่งขึ้น รวมทั้ง มีการนำระบบการจูงใจ (incentive) หรือการส่งเสริมการ ทำงานอย่างเอกชนมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ เช่น การกระจายงานให้เอกชนรับช่วงไปดำเนินการและ ค่อย ๆ เปิดเสรีตามกลไกตลาด โดยเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการมีทางเลือกมากขึ้น¹⁰⁷ ด้วยเหตุนี้ “การ บริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” จึงเป็นกระบวนการที่คัดเลือก ซึ่งสอดคล้องกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น

(4) หลักการพัฒนาระบบราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance)

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นหลักการที่สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการนำไปพัฒนาเพื่อให้สอดคล้องกับระบบการบริหารราชการของประเทศไทย โดย ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้นำเสนอ “หลักการพัฒนาระบบราชการ แบบมีส่วนร่วม” ให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ดังจะได้อธิบายดังนี้

¹⁰⁶ ทศพร ศิริสัมพันธ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่, หน้า 26-27.

¹⁰⁷ รัชยา ภักดีจิตต์, ธรรมภิบาล เพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน (กรุงเทพฯ: บริษัท วี.พี.พี. (1991) จำกัด, 2555), หน้า 8.

หลักการพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมีเป้าหมายเพื่อปรับรูปแบบการทำงานของราชการให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการสร้างร่วมมือและเครือข่ายกับฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม¹⁰⁸ โดยพัฒนาต้นแบบ กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนเหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศ และเพื่อพัฒนารอบแนวทางและเครื่องมือทางเทคนิคในการให้ภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะ เช่น การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้ชัดเจนขึ้นและสามารถบริหารราชการแบบบูรณาการได้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งมีการพัฒนาระบบงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้ง ให้ภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะ คือ หน่วยงานราชการยังคงมีหน้าที่และรับผิดชอบต่อประชาชนในการเข้าถึงและได้รับบริการของรัฐที่มีคุณภาพ แต่รูปแบบการดำเนินงานบริการอาจมีได้หลากหลายและยืดหยุ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดรูปแบบและวิธีการจัดบริการ¹⁰⁹ ดังนี้

- (1) การยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดบริการสาธารณะ
 - (2) การพัฒนาคุณภาพของบริการสาธารณะให้ดีกว่าเดิม
 - (3) การสร้างแรงจูงใจแก่ผู้ให้บริการสาธารณะในการริเริ่มพัฒนารูปแบบและสร้างสรรค์นวัตกรรมการให้บริการใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นที่มีความหลากหลาย
 - (4) การยกระดับความเป็นธรรมและความทั่วถึงในการให้บริการสาธารณะ
- กลไกการแข่งขันเป็นการขยายโอกาสและความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชน ผู้รับบริการ โดยเฉพาะโอกาสในการได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและทั่วถึงของผู้รับบริการทุกระดับในสังคม

¹⁰⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, "การพัฒนาการบริหารราชการแบบบูรณาการ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 18 ตุลาคม 2557. แหล่งที่มา: http://www.opdc.go.th/special.php?spc_id=2&content_id=168

¹⁰⁹ จุมพล นิมพานิช, การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย, หน้า 119-121.

จึงเห็นได้ว่า แนวคิดการพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดที่สนับสนุนให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของรัฐที่เป็นลักษณะการจัดทำบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและมีการตอบสนองความต้องการของสังคม ในส่วนของการจัดการของเสียนั้น หน่วยงานภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน ภาคเอกชน และประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการของเสีย เพื่อพัฒนาคุณภาพของบริการสาธารณะในการจัดการของเสียอย่างยั่งยืน

(5) หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่สำคัญเพื่อช่วยให้เกิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ในหัวข้อนี้ จะขออธิบายเกี่ยวกับการอภิบาล (Governance) และหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งประกอบไปด้วย ความหมายของธรรมาภิบาล และองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ดังต่อไปนี้

(5.1) การอภิบาล (Governance) เป็นคำที่ปรากฏขึ้นมาช้านานตั้งแต่สมัยอารยธรรมการปกครองของกรีกโบราณ มาจากรากศัพท์ของคำว่า “kubernan” เพื่อแสวงหาระบบการปกครองที่ดี (System of Governing)¹¹⁰

Pierre & Peter ได้ให้ความหมายของการอภิบาล ปรากฏในหนังสือ Governance Politics and the States ว่า การอภิบาลเป็นวิธีการใช้อำนาจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของการใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งก็คือ การปกครอง¹¹¹ อันสอดคล้องกับทฤษฎีของ Pierre ในหนังสือ Debating Governance ที่กล่าวว่า Governance คือ การปกครอง การบริหาร ภาครัฐ และนโยบายสาธารณะของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ ต้องได้รับการตรวจสอบต่อสาธารณะ¹¹²

ในปัจจุบัน การอภิบาลนั้นเป็นกรอบแนวคิดสำคัญของการบริหารภาครัฐที่ให้ความสำคัญกับประชาชนและแนวความคิดเรื่องของการเป็นพลเมือง ชุมชน และประชาสังคม ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 6 ประการ¹¹³ ดังนี้

1. การลดบทบาทของรัฐ เพื่อทำหน้าที่ส่งมอบบริการสาธารณะ โดยเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ¹¹⁴

¹¹⁰ รัชยา ภักดีจิตต์, *ธรรมาภิบาล เพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน*, หน้า 2.

¹¹¹ J. & B. Guy Peter Pierre, *Governance Politics, and the State* (London: Macmillan Press Ltd., 2000), pp. 1-2.

¹¹² J. Pierre, *Debating Governance* (New York: Oxford University Press, 2000), pp. 2-3.

¹¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55-59

¹¹⁴ รัชยา ภักดีจิตต์, *ธรรมาภิบาล เพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน*, หน้า 5.

2. ระบบกำกับและควบคุมองค์การ บทบาทของการอภิบาลนั้น ไม่ได้เกี่ยวข้องกับเฉพาะการดำเนินธุรกิจของบริษัทโดยตรงเท่านั้น แต่หมายถึงการกำหนดทิศทางให้กับองค์การและควบคุมดูแลการจัดการของฝ่ายบริหารให้ถูกต้อง ตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้บริษัทจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูล มีความซื่อสัตย์ และมีความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนประกอบการดำเนินการ¹¹⁵

3. การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้กับหน่วยงาน โดยให้ความสำคัญกับความเป็นนักรับมืออาชีพ การตั้งมาตรฐานและการวัดผลการปฏิบัติงาน การบริหารโดยมุ่งผลสำเร็จของงานที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ รวมทั้งมีการนำระบบจูงใจ เพื่อส่งเสริมการทำงานอย่างเอகชนมาใช้ในหน่วยงานของรัฐด้วย¹¹⁶

4. การจัดการที่ดี การปกครองที่ดี (Governance as Good Governance) ซึ่งธนาคารโลก ให้ความหมายว่า เป็นการใช้อำนาจทางการเมืองบริหารประเทศ โดยเป็นธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีขอบอำนาจทางนิติบัญญัติที่สามารถบังคับใช้กับสัญญาต่าง ๆ ทั้งสัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครองได้ มีการบริหารงานด้วยความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้มีผู้บัญญัติกฎหมายที่มีความรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐเคารพกฎหมายและสิทธิมนุษยชน มีโครงสร้างที่ประกอบด้วยสถาบันหลากหลาย และมีสื่อมวลชนที่มีความเป็นอิสระ¹¹⁷

5. ระบบการบริหารเป็นผลของปฏิสัมพันธ์ของสังคม และการเมืองการปกครองเชื่อมโยงกับสังคม (socio-cybernetic system) เป็นการแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของการปกครองที่รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากนโยบายที่รัฐบาลกำหนดมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมากมาย รัฐบาลต้องมีหน้าที่สร้างแรงกระตุ้น การรวมพลังของทุกภาคส่วนเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา มีความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชนและประชาชนในการกำหนดกฎเกณฑ์ ดังนั้น การปกครองที่ดีจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างสังคม การเมือง และการบริหาร รวมทั้งการสร้างภาคระหว่างภาครัฐ เอกชนและประชาชนอย่างต่อเนื่อง¹¹⁸

6. การจัดการภายในองค์การที่มีการใช้เครือข่ายในการบริหารตนเอง ในลักษณะที่องค์การต้องแลกเปลี่ยนทรัพยากร เช่น งบประมาณ องค์ความรู้ ความชำนาญ เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์และควบคุมผลลัพธ์ได้อย่างเต็มที่ โดยการจัดตั้งองค์การ ภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐ เอกชนและประชาชน ฟังพากันเพื่อสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้กับประชาชน¹¹⁹

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6

¹¹⁶ เรื่องเดียวกัน

¹¹⁷ รัชยา ภักดีจิตต์, ธรรมาภิบาล เพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน, หน้า 6-7.

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน

¹¹⁹ รัชยา ภักดีจิตต์, ธรรมาภิบาล เพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน, หน้า 7.

(5.2) ความหมายของหลัก “ธรรมาภิบาล” (Good Governance)

คำว่า “ธรรมาภิบาล” เป็นคำสมาสระหว่างคำว่า “ธรรมะ” (good) กับ “อภิบาล” (governance) โดยมีผู้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล พอสังเขป ดังนี้

1. ธนาคารโลก (World Bank) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่าเป็น ลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา ธรรมาภิบาลจะช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลสามารถให้บริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ มีกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจน ระบบราชการ ฝายนิติบัญญัติและสื่อมวลชนมีความโปร่งใส รับผิดชอบและตรวจสอบได้¹²⁰

2. องค์การสหประชาชาติ (United Nation) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่าเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกันและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ดังนั้น ธรรมาภิบาล คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกันและมีค่าตอบแทนพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงได้¹²¹

3. องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล ปรากฏในรายงาน Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee 1995 ว่า ธรรมาภิบาล คือ รากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมและการสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม¹²²

จะเห็นได้ว่า ธรรมาภิบาลเป็นกลไกสำคัญที่นำมาใช้ในการบริหาร การจัดการ เนื่องจากเป็นหลักการที่ครอบคลุมทั้งมิติการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การบริหาร โดยมีความเกี่ยวข้องกับภาครัฐ เอกชน และประชาชน ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลจึงเป็นแนวคิดที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นหลักการบริหารที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับการจัดการอย่างบูรณาการ

(5.3) องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้กำหนดคุณลักษณะที่สำคัญของหลักธรรมาภิบาล เพื่อเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้งให้ภาคเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการ ประกอบด้วย 4

¹²⁰ สถาบันพระปกเกล้า, ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 7.

¹²¹ รัชยา ภักดีจิตต์, ธรรมาภิบาล เพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน, หน้า 10.

¹²² สถาบันพระปกเกล้า, ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล, หน้า 8.

หลักการใหญ่ ได้แก่ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประชาธิปไตย (Participatory State) และความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ซึ่งสามารถอธิบายจาก 4 หลักการใหญ่ดังกล่าวได้ 10 หลักการย่อย ดังนี้

ก. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

องค์ประกอบสำคัญของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประกอบด้วย หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักประสิทธิผล (Effective) และหลักการตอบสนอง (Responsive)¹²³

ประการแรก ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดในการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดผลผลิตที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็น¹²⁴

ประการที่สอง ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง มีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติราชการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการวางแผนเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง¹²⁵

ประการที่สาม การตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง หน่วยงานภาครัฐต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความไว้วางใจกับประชาชน รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวังหรือความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม ธรรมเนียมปฏิบัติจำเป็นต้องมีสถาบันและกระบวนการที่สนองตอบความต้องการของประชาชน มีกลไกที่กำหนดกรอบด้านการปฏิบัติและกรอบด้านเวลาที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม¹²⁶

ข. ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย

¹²³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, "หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 9 มกราคม 2559. แหล่งที่มา: http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442

¹²⁴ เรื่องเดียวกัน

¹²⁵ เรื่องเดียวกัน

¹²⁶ รัชยา ภักดีจิตต์, ธรรมาภิบาล เพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน, หน้า 18.

ประการที่สี่ หลักความรับผิดชอบ (Accountability) เป็นหลักการที่ให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมได้รับการตรวจสอบจากสาธารณะ แสดงความรับผิดชอบต่อ การตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความรับผิดชอบของภาครัฐ เอกชนและประชาชนต่อสาธารณะและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความ สำคัญในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นใน การแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสีย จากการกระทำของตนเอง หลักความรับผิดชอบนี้มีความสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและ ความโปร่งใส¹²⁷

ประการที่ห้า หลักความโปร่งใส (Transparency) การสร้างความ ไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบ ได้ มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมี กระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน¹²⁸

ประการที่หก หลักนิติธรรม (Rule of Law) การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ฝ่ายต่าง ๆ¹²⁹

ประการที่เจ็ด ความเสมอภาค (Equity) ในการปฏิบัติราชการต้อง ให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่น ๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการ สาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

ค. ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วย

ประการที่แปด การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation / Consensus Oriented) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ แสดงความคิดเห็น ร่วมเสนอประเด็นปัญหาที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา มีส่วนร่วมร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้

¹²⁷ United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, "What Is Good Governance?," [Online] Accessed: 6 January 2016. Available from: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

¹²⁸ สถาบันพระปกเกล้า, *ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล*, หน้า 15.

¹²⁹ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, *ทศวรรษ: ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*, หน้า 12.

เกิดความผาสุกของสมาชิกในสังคม กระบวนการตัดสินใจต้องสร้างหลักประกันในเรื่องความเป็นธรรมในสังคม ให้ประโยชน์ตกแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยให้ความสำคัญกับกลุ่มที่ด้อยโอกาสในสังคม เพื่อให้สมาชิกในสังคมได้มีโอกาสในการพัฒนาความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น¹³⁰ ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

ประการที่เก้า การกระจายอำนาจ (Decentralization) มีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล เป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐ และประชาชนได้รับการบริการจากรัฐอย่างทั่วถึง¹³¹

ง. ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility)

ประกอบด้วย

ประการที่สิบ คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) หมายถึง ต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และจรรยาบรรณวิชาชีพ โดยไม่มีลักษณะของการทุจริต ไม่ทำผิดวินัย ปราศจากการกระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยม จรรยาวิชาชีพ¹³²

2.2.4.2.2 หลักการจัดการอย่างเป็นบูรณาการ (Integrated Management)

หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ หลักการพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมและหลักธรรมาภิบาลได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการบริหารและการจัดการอย่างเป็นบูรณาการ กล่าวคือ เป็นการกำหนดให้ภาครัฐ เอกชนและประชาชนดำเนินบริการสาธารณะอย่างมีส่วนร่วม ในหัวข้อนี้ จึงได้อธิบายถึงความหมายของคำว่า “การบูรณาการ” (Integration) และการจัดการอย่างเป็นบูรณาการ (Integrated Management) คุณลักษณะสำคัญและระดับของการจัดการอย่างเป็นบูรณาการ

¹³⁰ รัชยา ภักดีจิตต์, ธรรมาภิบาล เพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน, หน้า 18.

¹³¹ จุมพล นิมพานิช, การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย, หน้า 245-248.

¹³² ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, ทศธรรม: ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, หน้า 49-57.

(1) ความหมายของคำว่า “การบูรณาการ” (Integration) และการจัดการอย่างเป็นบูรณาการ (Integrated Management)

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต) ได้ให้ความหมายของการบูรณาการ หมายถึง การผนวก การประสาน การเติมเต็ม การเชื่อมโยงให้หน่วยย่อย ๆ กลมกลืนเป็นองค์รวม การบูรณาการนั้น เราจะเอาหน่วยย่อยหน่วยหนึ่งมารวมเข้าในองค์รวมที่มีหน่วยย่อยอื่นอยู่แล้วก็ได้ หรือจะเอาหน่วยย่อยทั้งหลายที่ต่างแยกกันอยู่มารวมเข้าด้วยกันเป็นองค์รวมก็ได้ ซึ่งเรียกว่าบูรณาการทั้งสิ้น¹³³

ข้อสำคัญในเรื่องการบูรณาการ คือ มีหน่วยย่อยที่นำมาประมวลเข้าด้วยกัน หน่วยย่อยนั้นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอิงอาศัยซึ่งกันและกัน โดยลักษณะยึดหยุ่นปรับตัวได้ มีความเป็นพลวัต เมื่อรวมเข้าด้วยกันแล้วก็จะเกิดความครบถ้วนเต็มบริบูรณ์ โดยมีความประสาน กลมกลืน เกิดภาวะสมดุล ดำรงอยู่และดำเนินไปด้วยดี สาระสำคัญของ การบูรณาการ คือ การรักษาสมดุลหรือความพอดี

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้ให้ความหมายของการบูรณาการ (Integration) หมายถึง การผสมกลมกลืนของแผน กระบวนการ ข้อมูลและสารสนเทศ การตัดสินใจเกี่ยวกับทรัพยากร การปฏิบัติการ ผลลัพธ์ และการวิเคราะห์ เพื่อสนับสนุนเป้าประสงค์ที่สำคัญของส่วนราชการ¹³⁴

การบูรณาการที่มีประสิทธิผล จะสำเร็จได้เมื่อองค์ประกอบแต่ละส่วนของระบบการจัดการมีการปฏิบัติการเชื่อมต่อกันอย่างสมบูรณ์ ซึ่งเป็นสิ่งที่ยิ่งกว่าความสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน โดยที่ความสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องมีความเข้าใจร่วมกันในจุดประสงค์และเป้าประสงค์ รวมทั้ง ต้องใช้ตัวชี้วัดและสารสนเทศที่เสริมกันเพื่อช่วยในการวางแผน การติดตาม การวิเคราะห์ และการปรับปรุงใน 3 ระดับ คือ ระดับประเทศ ระดับภาครัฐ และระดับหน่วยงาน ซึ่งแต่ละระดับมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน หากหน่วยงานมีการจัดการที่ดี จะสนับสนุนให้เกิดการจัดการที่ดีในระดับภาครัฐและระดับประเทศต่อไป ในทางกลับกัน การกำหนดบทบาทหรือนโยบายในระดับประเทศจะมีผลต่อภารกิจและการจัดการของระดับภาครัฐและระดับหน่วยงานด้วย¹³⁵

¹³³ พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต), การพัฒนาที่ยั่งยืน หน้า 67-68.

¹³⁴ พัฒนชัย กุลศิริสวัสดิ์, ชุดเครื่องมือการพัฒนางานภาครัฐ (Organization Improvement Toolkits) ตามแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (กรุงเทพฯ: บริษัท วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย จำกัด, 2551), หน้า 118.

¹³⁵ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, ทศวรรษ: ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, หน้า 13.

ความหมายของการจัดการอย่างเป็นบูรณาการ (Integrated Management) หมายถึง ระบบการรวมเข้าไปด้วยกันที่องค์กรนำไปใช้จัดการกระบวนการทั้งหมด เพื่อให้ห้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และเพื่อให้ได้รับความพึงพอใจที่สุดจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียมกัน¹³⁶

ในกรณีการบูรณาการการจัดการแก้ไขปัญหาและสร้างกระบวนการจัดการของเสียของประเทศไทยนี้ จะมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับการบูรณาการมาตรการการจัดการของเสียอย่างครบวงจร รวมทั้งการบูรณาการกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการของเสียอย่างยั่งยืนทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน ซึ่งสามารถดำรงไว้ซึ่งความเป็นพลวัต เมื่อรวมเข้าด้วยกันแล้วก็จะเกิดความครบถ้วนเต็มบริบูรณ์ กลมกลืน เกิดภาวะสมดุลและสามารถปฏิบัติได้จริง

(2) คุณลักษณะสำคัญของการจัดการอย่างเป็นบูรณาการ

การจัดการอย่างเป็นบูรณาการมีคุณลักษณะที่สำคัญ 6 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ครอบคลุมระบบและกระบวนการทั้งหมด ทั้งนี้ รวมถึงในมิติของสุขภาพความปลอดภัยในชีวิต สิ่งแวดล้อม ระบบป้องกันภัย ทรัพยากรบุคคล การเงิน การตลาด ประชาสัมพันธ์ และองค์ประกอบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณค่า การดำเนินงานและวัตถุประสงค์ขององค์กร¹³⁷
2. มีลักษณะสอดคล้องและเหมาะสมกับเป้าหมาย¹³⁸
3. มีการใช้สำเนาเอกสารน้อยที่สุด แต่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล¹³⁹ของระบบการจัดการอย่างเป็นบูรณาการ¹⁴⁰
4. มีโครงสร้างเพื่อควบคุมและแนะนำกระบวนการขององค์กรในทางที่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่ไม่ใช่การคัดลอกมาตรฐานการจัดการเฉพาะหรือส่วนประกอบของกฎระเบียบ โดยไม่ได้พิจารณาความเหมาะสมหรือความสอดคล้องกับเป้าหมาย¹⁴¹
5. แต่ละองค์ประกอบของระบบการจัดการมีการแบ่งส่วนความรับผิดชอบอย่างเหมาะสม เช่น มีหน่วยกำหนดนโยบายหรือทิศทางของหน่วยงาน หน่วยปฏิบัติ หน่วยติดตามและประเมินผล¹⁴²

¹³⁶ An Integrated Management System is a single integrated system used by an organization to manage the totality of its processes, in order to meet the organisation's objectives and equitably satisfy the stakeholders. แหล่งที่มา : Ian Dalling, *Integrated Management System Definition and Structuring Guideline* (London: Chartered Quality Institute 2007), p. 3.

¹³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4

¹³⁸ เรื่องเดียวกัน

¹³⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, "หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี" [ออนไลน์].

¹⁴⁰ Ian Dalling, *Integrated Management System Definition and Structuring Guideline*, pp. 3-4.

¹⁴¹ เรื่องเดียวกัน

¹⁴² เรื่องเดียวกัน

6. การจัดการเป็นไปตามความต้องการของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องมาตรฐาน กฎระเบียบ หรือความต้องการอื่นๆ¹⁴³

(3) ระดับของการจัดการอย่างเป็นบูรณาการ

ระดับของการจัดการอย่างเป็นบูรณาการแบ่งตามวิธีการกำหนดขอบเขตของระบบที่แตกต่างกันให้รวมเป็นหนึ่งเดียว ตั้งแต่ระดับการจัดการร่วมกันแบบประสานงานกันไปถึงการควรรวมเข้าไว้ด้วยกัน¹⁴⁴ อธิบายได้ 3 ระดับ ดังนี้

1. การบูรณาการทางเอกสาร (documentation integration) เช่น คู่มือวิธีการเฉพาะสำหรับพื้นที่ที่แตกต่างกันในระบบการจัดการอย่างเป็นบูรณาการ

2. การจัดตำแหน่งของกระบวนการ วัตถุประสงค์ และทรัพยากรที่เป็นสาระสำคัญ (the alignment of core processes, objectives and resources) เช่น การจัดการกระบวนการที่เป็นสาระสำคัญโดยใช้การบูรณาการแผน การออกแบบ การปฏิบัติ และการดำเนินงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการ

3. การสร้างระบบที่ควรรวมเข้าไว้ด้วยกัน (the creation of an all-in-one system) อันหมายถึงระบบสากลที่ดูแลระบบทั้งหมดขององค์กรก่อนที่จะควรรวมเข้าไว้ด้วยกัน

(4) การนำหลักการจัดการอย่างเป็นบูรณาการ ไปใช้เพื่อการจัดการของเสีย

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม มีสาระสำคัญในการพยายามลดบทบาทการแทรกแซงของรัฐ รวมทั้ง การจำกัดบทบาทของรัฐและระบบราชการ โดยอาศัยกลไกตลาดให้เข้ามาเป็นกลไกในการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ แทนการกำหนดของรัฐ ให้ความสำคัญกับหลักเหตุผลและความโปร่งใสในการจัดการ นอกจากนี้ ยังรวมถึงการนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ที่เน้นผลสัมฤทธิ์ (result - based manangement) มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงาน รวมทั้งการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างบทบาทความเข้มแข็งและกระบวนการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชน ตลอดจนการส่งเสริมประชาสังคม ให้เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการชุมชนของตนมากขึ้น

หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง “การบริหารจัดการแนวใหม่” นั้น หมายถึง การลดบทบาทของภาครัฐ การลดการใช้จ่ายในกิจกรรมของรัฐ และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน รวมทั้งเมื่อการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความสอดคล้องสัมพันธ์กับการจัดการอย่างเป็นบูรณาการ คือ การจัดการที่มีการผสมกลมกลืนของแผน กระบวนการ ข้อมูล การตัดสินใจเกี่ยวกับทรัพยากร การ

¹⁴³ Ian Dalling, *Integrated Management System Definition and Structuring Guideline*.

¹⁴⁴ Karapetrovic S., "Strategies for the Integration of Management System and Standards," *The TQM Magazine* 14, 1 (2002): 61-67.

ปฏิบัติการ ผลลัพธ์ และการวิเคราะห์ เพื่อสนับสนุนเป้าประสงค์ที่สำคัญของส่วนราชการ กระบวนการที่สำคัญและหน่วยงานภายใน ที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลแก่องค์กรเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทุกภาคส่วนได้รับความพึงพอใจสูงที่สุดอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ กระบวนการจัดการต้องเกิดจากฉันทามติในการตัดสินใจ รวมทั้งการดำรงอยู่ร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ

นอกจากนี้ การจัดการอย่างเป็นบูรณาการยังเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับหลักธรรมาภิบาล ในแง่ที่ต้องมีกลไกในการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจกรรมและกิจการสาธารณะ รวมทั้งการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่ประชาชน

จะเห็นได้ว่า การจัดการอย่างเป็นบูรณาการนั้นให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภาครัฐ รวมทั้งการให้มีการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมอบภารกิจบางอย่างให้กับเอกชนดำเนินการ อันแสดงให้เห็นว่า การจัดการอย่างเป็นบูรณาการนั้นให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของหุ้นส่วนใหม่ (new partnerships)¹⁴⁵

การจัดการของเสียมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับและมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากมาย ทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน สภาวิชาชีพ ภาคเอกชนและประชาชน ดังนั้น การจัดการอย่างเป็นบูรณาการ จึงเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่นำมาใช้เพื่อการจัดการของเสีย โดยสร้างความร่วมมือของทุกภาคส่วนอย่างยั่งยืน และวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาเรื่องการจัดการอย่างเป็นบูรณาการ ในหัวข้อ 1.5 นิยามเฉพาะในการศึกษาว่า “การบูรณาการการจัดการ” หมายถึง การบูรณาการกฎหมาย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย เพื่อกำหนดวิธีการจัดการของเสียให้บรรลุวัตถุประสงค์และให้ได้รับความพึงพอใจจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียมกัน โดยประสานการดำเนินการของหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ให้ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันอย่างยั่งยืน

2.2.4.3 หลักการทางกฎหมายมหาชนเพื่อบูรณาการการจัดการของเสีย

ในหัวข้อนี้ จะกล่าวถึงหลักการทางกฎหมายมหาชนเพื่อบูรณาการการจัดการของเสีย ประกอบด้วย หน้าที่ของรัฐในการจัดการของเสีย และหลักบริการสาธารณะเพื่อการจัดการของเสีย ซึ่งอธิบายถึงความหมายของบริการสาธารณะ หลักการพื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสีย และรูปแบบในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสีย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

¹⁴⁵ จุมพล นิมพานิช, การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย, หน้า 231-233.

2.2.4.3.1 หน้าที่ของรัฐในการจัดการของเสีย

มาตรา 1 แห่งอนุสัญญามอนเตวิเดโอว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ (The Montevideo Convention on the Rights and Duties of State) ค.ศ. 1933¹⁴⁶ มีสาระสำคัญว่า รัฐ ประกอบด้วย (1) ประชากรที่อยู่รวมกันอย่างถาวร (2) ดินแดนที่ถูกระบุไว้อย่างชัดเจน (3) รัฐบาลและ (4) ความสามารถที่จะสถาปนาความสัมพันธ์กับต่างประเทศได้ ในการนี้ หากขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งดังกล่าวข้างต้นไปเสีย ย่อมไม่ถือว่าเป็นรัฐในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

นอกจากนั้น ในทางรัฐศาสตร์ รัฐ (State) เป็นคำที่ใช้สำหรับเรียกสถาบันการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ในการควบคุมสังคมและประชาชนผ่านการวางกฎระเบียบต่างๆ และจัดสรรทรัพยากรภายใต้พื้นที่จำกัด¹⁴⁷ โดยรัฐจะมีหน้าที่หลักอยู่ 4 ประการ ดังนี้

(1) หน้าที่ในการปกครองและควบคุมดูแลสังคม เพื่อความปลอดภัยของประชาชนในรัฐ

(2) หน้าที่ในการเป็นหน่วยเดียวของสังคมที่สามารถใช้ความรุนแรงอย่างชอบธรรม เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(3) หน้าที่ในการจัดการทรัพยากรภายในรัฐ ทั้งในด้านการเก็บภาษีและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อดำรงไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ

(4) หน้าที่ในด้านของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การเสริมสร้างความสัมพันธ์ทางการทูตกับนานาประเทศ แลกเปลี่ยนความร่วมมือระหว่างกัน

รวมทั้งยังมีผู้จัดกลุ่มและบริบทของการใช้คำว่า “รัฐ” เป็น 4 แนวทาง¹⁴⁸ ทั้งนี้ รัฐจะมีความหมายอย่างไรและอยู่ในฐานะใด ขึ้นอยู่กับบริบทต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) รัฐในฐานะที่เป็นรัฐบาล (The state as government) ซึ่งหมายถึงกลุ่มบุคคลที่ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจในสังคมการเมือง

(2) รัฐในฐานะที่เป็นระบบราชการ (The state as public bureaucracy) หรือเครื่องมือทางการบริหารที่เป็นปีกแผ่นและเป็นระเบียบทางกฎหมายที่มีความเป็นสถาบัน

(3) รัฐในฐานะที่เป็นชนชั้นปกครอง (The state as ruling class)

¹⁴⁶ Article 1 of Montevideo Convention on the Rights and Duties of States : The state as a person of international law should possess the following qualifications: a) a permanent population; b) a defined territory; c) government; and d) capacity to enter into relations with the other states.

¹⁴⁷ George Kurian, *The Encyclopedia of Political Science* (Washington D.C: CQ Press, 2011), pp. 1594-1597.

¹⁴⁸ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 37-39.

(4) รัฐในฐานะที่เป็นโครงสร้างทางอุดมการณ์ (The state as normative order)

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งในบริบททางระหว่างประเทศและภายในประเทศ จะเห็นได้ว่า รัฐ ประกอบด้วย ประชาชน ดินแดน รัฐบาลและอำนาจอธิปไตย โดยรัฐมีหน้าที่ในการปกครอง ดูแล ควบคุมคนในรัฐ เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของรัฐ เพื่อดูแลประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ และเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศอื่น ๆ ในกรณีนี้ คำว่า “รัฐ” สามารถใช้ได้หลากหลายบริบท ไม่ว่าจะเป็นรัฐในฐานะรัฐบาล รัฐในฐานะระบบราชการ รัฐในฐานะชนชั้นปกครอง และรัฐในฐานะโครงสร้างทางอุดมการณ์ กล่าวคือ ลักษณะของรัฐสมัยใหม่ต้องประกอบด้วยรัฐในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยและผู้คุ้มครองประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจเพื่อรักษาความสงบสุขของประชาชนในรัฐนั้นและรัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แนวคิดหรือทฤษฎีที่ว่าด้วยรัฐเกิดจากการยอมรับอำนาจอธิปไตย ซึ่งสืบเนื่องมาจากอำนาจอธิปไตยในการปกครองรัฐ ที่เรียกว่า อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) อำนาจรัฐแสดงถึงการมีอำนาจของผู้ปกครองรัฐที่อยู่เหนือผู้ที่อยู่ใต้ปกครองหรือพลเมืองของรัฐอันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนที่อยู่บนพื้นฐานแห่งความไม่เท่าเทียมกัน แนวคิดดังกล่าวถือว่าเป็นปรัชญาหรือหัวใจของกฎหมายมหาชนที่กล่าวว่า “ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ไม่สามารถกระทำได้”¹⁴⁹

ในส่วนของจัดการของเสีย กฎหมายให้อำนาจแก่รัฐเพื่อทำให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ปรากฏในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 รวมทั้งกฎหมายที่รับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี มีสุขภาพอนามัยที่ดี ปรากฏในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 และเมื่อพิจารณากฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการในการจัดการของเสียของประเทศไทยปรากฏในกฎหมายหลายฉบับ เช่น หน้าที่ในการจัดการมูลฝอยตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 ตลอดจนพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 รวมถึงหน้าที่ในการควบคุมการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วจากโรงงาน ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หน้าที่ในการควบคุมวัตถุอันตรายตามพระราชบัญญัติวัตถุ

¹⁴⁹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556), หน้า 63.

อันตราย พ.ศ. 2535 หน้าที่ในการควบคุมมลพิษทางน้ำและอากาศจากของเสียที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกควบคุมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

เมื่อรัฐเป็นสิ่งที่แสวงหาความมั่นคงและหลักประกันแก่ทุก ๆ คนที่อาศัยอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและปราศจากความขัดแย้งต่าง ๆ ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ในการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งรวมไปถึงการดูแลประชาชนในด้านการจัดการของเสียให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ ลดปริมาณของเสียสะสมตกค้าง โดยก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมน้อยที่สุด รวมทั้งรัฐจะต้องเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี มีสุขภาพอนามัยที่ดี ซึ่งทำให้รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้องสิทธิดังกล่าวอีกด้วย

ต่อไปจะกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของรัฐอันสอดคล้องกับการจัดการของเสีย ได้แก่ วัตถุประสงค์ในการสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยในรัฐ การส่งเสริมสวัสดิการสังคม การพัฒนาแห่งชาติในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) วัตถุประสงค์ของรัฐ

จากที่กล่าวไปแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่ามนุษย์ต้องการความสุขและความมั่นคงในชีวิตจึงร่วมกันจัดตั้งรัฐ รัฐจึงเป็นผู้ใช้อำนาจเพื่อรักษาความสงบสุขของประชาชนในรัฐนั้น และรัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น การดำรงอยู่ในรัฐอย่างมั่นคงและสงบสุขจึงต้องวางระเบียบแห่งรัฐ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่สำคัญดังต่อไปนี้¹⁵⁰

1) การสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยในรัฐ

การสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยในรัฐตั้งอยู่บนฐานแห่งความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เพื่อให้บุคคลมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค มิให้บุคคลหนึ่งแสวงหาประโยชน์ของตน โดยการเบียดเบียนสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น วัตถุประสงค์ของรัฐจึงต้องสร้างระเบียบเพื่อเป็นแนวทางให้ทุกคนปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน ซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยในรัฐในเรื่องของการจัดการของเสีย เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการดำเนินงานด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ¹⁵¹ โดยมาตรการทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียที่สำคัญในกฎหมายฉบับนี้ คือ บทบัญญัติในการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ และมีบทกำหนดโทษทางอาญาเมื่อฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

¹⁵⁰ คำรึห์ บูรณะนนท์, ความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์และกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2549), หน้า 62-66.

¹⁵¹ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

2) การส่งเสริมสวัสดิการสังคม

การส่งเสริมสวัสดิการสังคมเป็นวัตถุประสงค์ที่รัฐจะต้องกำหนดไว้ เพื่อเป็นแนวทางในการให้บริการแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ รัฐจะต้องเป็นผู้ให้หลักประกันการจัดให้มีการฟื้นฟูบำรุงรักษากิจการที่ขาดเสียไม่ได้ เพราะถ้าขาดไปย่อมทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนโดยทั่วไป เช่น ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เก็บ ขน กำจัดมูลฝอยตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม¹⁵² โดยกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางที่กำกับดูแลการจัดการของเสียประเภทมูลฝอยให้กับราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งหน้าที่ในการจัดเก็บ ขน กำจัดมูลฝอยดังกล่าว ถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณสุขอย่างหนึ่งที่รัฐต้องจัดทำเพื่อส่งเสริมสวัสดิการสังคม

3) การพัฒนาแห่งชาติในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

รัฐมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อพัฒนาประเทศในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อนำมาซึ่งความกินดีอยู่ดีของประชาชนในรัฐ วัตถุประสงค์ในข้อนี้สอดคล้องกับหลักการทางสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ คือ หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวคือ ประเทศชาติจะสามารถพัฒนาได้อย่างยั่งยืน จะต้องมีการวางแผนและสร้างระบบการจัดการอย่างระมัดระวังและเป็นไปอย่างเหมาะสม¹⁵³ ประกอบกันทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยเป็นการพัฒนาของคนในรุ่นปัจจุบัน แต่ไม่ลดทอนความต้องการของคนในรุ่นอนาคต เช่น คนในรุ่นปัจจุบันต้องไม่ทำลายทรัพยากรนั้นจนขาดแคลนทรัพยากรดังกล่าวในรุ่นลูกหลาน ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของหลักการดังกล่าวในกรณีของการจัดการของเสีย รัฐและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภค รัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการการจัดการของเสียเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม การจัดการของเสียเป็นประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาของชาติในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากหากรัฐกำหนดนโยบายและมีวิธีการจัดการของเสียที่ดี ประชาชนมีระเบียบวินัยในการคัดแยกและทิ้งของเสียอย่างถูกต้อง ภาคเอกชนมีความรับผิดชอบต่อของเสียที่ตนผลิตขึ้นในทุกขั้นตอนตั้งแต่กระบวนการผลิตไปจนถึงการกำจัดขั้นสุดท้าย ประเทศจะมีการพัฒนาด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

(2) ภารกิจของรัฐ (Function of State)

ภารกิจของรัฐ คือ กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาวยการของรัฐและถือเป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม (Public Interest) โดยจัดระเบียบสังคม รักษาความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยให้ประชาชนและสังคม

¹⁵² พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 18

¹⁵³ สถาบันพระปกเกล้า, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 10 ประจำปี 2551, หน้า.232

การจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตเพื่อให้ประชาชนมีมาตรฐานคุณภาพชีวิตที่ดี จึงกล่าวได้ว่า ภารกิจของรัฐ คือ กิจการของรัฐที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ¹⁵⁴ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ภารกิจพื้นฐานของรัฐและภารกิจลำดับรองของรัฐ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Basic Function)

ภารกิจพื้นฐานของรัฐเป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องดำเนินการจัดทำเอง โดยไม่สามารถมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนได้¹⁵⁵ กล่าวคือ ภารกิจพื้นฐานมีลักษณะที่เป็น การดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ในลักษณะของ “ตำรวจทางปกครอง” (administrative police) คือ เป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดให้มีขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม การป้องกันดังกล่าวสามารถทำได้ในรูปแบบของการออกกฎหมายหรือคำสั่งมาใช้ บังคับล่วงหน้า โดยผู้ใช้อำนาจตำรวจทางปกครองอาจไม่ใช่ตำรวจก็ได้ เช่น อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็น “ตำรวจทางปกครอง” เกี่ยวกับการประกอบกิจการที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรม การออกกฎหมายหรือคำสั่งของตำรวจทางปกครองอาจมีผลเป็นการวางกฎระเบียบทั่วไปก็ได้ หรืออาจมีผลเป็นการสั่งเฉพาะราย เช่น การอนุมัติหรือการอนุญาตก็ได้ ทั้งนี้ ตำรวจทางปกครองมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการที่ต่างจาก “ตำรวจทางยุติธรรม” (judiciary police) โดยตำรวจทางปกครองมีหน้าที่ในการป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ขณะที่ตำรวจทางยุติธรรมมีหน้าที่ปราบปรามความผิดที่เกิดขึ้นตามกระบวนการยุติธรรม¹⁵⁶

2) ภารกิจลำดับรองของรัฐ (Secondary Function)

ภารกิจลำดับรองของรัฐ ได้แก่ ภารกิจทางสังคมวัฒนธรรม ภารกิจทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีขึ้นเพื่อให้ประชาชนภายในประเทศมีสวัสดิภาพและมีความสุขสบายมากยิ่งขึ้น โดยการดำเนินการกิจลำดับรองนี้ รัฐไม่จำเป็นต้องเป็นผู้จัดทำเอง รัฐอาจมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทนได้ เช่น มอบให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยกิจการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือการควบคุมของรัฐ เมื่อพิจารณาแล้วภารกิจลำดับรองดังกล่าว ก็คือ “บริการสาธารณะ” (public service)¹⁵⁷ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม ทั้งนี้ บริการสาธารณะจะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากตำรวจทางปกครอง คือ ตำรวจทางปกครองเป็นกิจกรรมที่ตำรวจใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการควบคุมและรักษา

¹⁵⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, "สัญญาทางปกครอง : เครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 28 มิถุนายน 2558. แหล่งที่มา: <http://pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=693>

¹⁵⁵ ดำริห์ บุรณะนนท์, *ความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์และกฎหมายมหาชน*, หน้า 68.

¹⁵⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2544), หน้า 27-29.

¹⁵⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, "สัญญาทางปกครอง : เครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ" [ออนไลน์].

ความสงบเรียบร้อย ส่วนบริการสาธารณะเป็นการให้บริการแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอื่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ ในการดำเนินการดังกล่าว รัฐจะดำเนินการโดยมิได้ใช้อำนาจบังคับ ซึ่งต่างจากภารกิจพื้นฐาน ซึ่งรัฐใช้อำนาจทางปกครองเข้าบังคับ เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ

ในส่วนของจัดการของเสีย นั้น โดยหลักถือว่าเป็นภารกิจของรัฐ ลำดับรอง กล่าวคือ เป็นภารกิจในลักษณะที่รัฐสามารถกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่น หรือมอบหมายให้แก่เอกชนเข้าดำเนินการแทนรัฐ เพื่อจัดให้มีการจัดการของเสียที่ถูกต้องตามหลักวิชาการแก่ประชาชน เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือเอกชนที่ได้รับอนุญาต มีอำนาจหน้าที่ในการเก็บ ขน กำจัดมูลฝอย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมองว่า หากเป็นกรณีที่ได้ผู้ใดลักลอบทิ้งของเสียประเภทอุตสาหกรรมออกนอกโรงงาน ซึ่งมีบทกำหนดโทษ ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งเป็นภารกิจพื้นฐานที่รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องเข้าดำเนินการเอง

2.2.4.3.2 บริการสาธารณะ (Public Service) เพื่อจัดการของเสีย (Waste Management)

เนื่องจากการจัดการของเสียเป็นการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบหนึ่ง และหน่วยงานของรัฐมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการจัดการของเสียให้บรรลุผล ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจใน 3 ประเด็น อันประกอบด้วย ประการแรก ความหมายของบริการสาธารณะและคำที่มีความหมายใกล้เคียงกัน ประการที่สอง หลักการพื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสีย และประการที่สาม รูปแบบในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสีย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) ความหมายของบริการสาธารณะ

ความหมายของบริการสาธารณะ ตามรายงานวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศสของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตามความต้องการและโดยการสนับสนุนของสำนักงานศาลปกครอง ได้ให้ความหมายไว้ว่า “บริการสาธารณะเป็นรูปแบบหนึ่งของการดำเนินการของฝ่ายปกครอง ซึ่งให้นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ดำเนินการหรือโดยไปมอบหมายให้ดำเนินการภายใต้ความรับผิดชอบของตนให้มีการตอบสนองความต้องการเพื่อประโยชน์สาธารณะ¹⁵⁸”

¹⁵⁸ สำนักงานศาลปกครอง, "หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส," (2547): 473.

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาคำที่สัมพันธ์กับคำว่า “บริการสาธารณะ” ปรากฏตาม มาตรา 3 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คือ คำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ซึ่งหมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำ บริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือ การกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม หรือประชาชน ส่วนรวม จะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น ทำให้ได้ความหมายรวมกันว่า การดำเนินการจัดการของเสีย ถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งตามที่ได้กล่าวไปในหัวข้อ หน้าที่ของรัฐในการจัดการของเสีย เนื่องจากเป็นจัดการสิ่งแวดล้อมในเชิงวิชาการเพื่อประโยชน์ของ มหาชนหรือประโยชน์แก่ส่วนรวม ต่อไปจะขออธิบายถึงหลักการพื้นฐานและรูปแบบในการจัดทำ บริการสาธารณะด้านการจัดการของเสีย ดังนี้

(2) หลักการพื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสีย

การที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการจัดการของเสีย นั้น ถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐได้ใช้อำนาจดำเนินการ อย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน เช่น มาตรา 18 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า “การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการ ส่วนท้องถิ่นนั้น” ทั้งนี้ บริการสาธารณะมีความสัมพันธ์กับการตอบสนองความต้องการของประโยชน์ สาธารณะ และอีกประการหนึ่งบริการสาธารณะสัมพันธ์กับองค์กรในภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือ โดยอ้อม ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการดำเนินการของฝ่ายปกครอง คือ นิติ บุคคลมหาชนเป็นผู้ดำเนินการหรือมอบหมายให้ผู้ใดดำเนินการภายใต้ความรับผิดชอบของตนให้มีการ ตอบสนองความต้องการเพื่อประโยชน์สาธารณะ¹⁵⁹ โดยการจัดทำบริการสาธารณะนั้นตั้งอยู่บนหลัก พื้นฐาน 3 ประการ คือ หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ หลักบริการสาธารณะต้องได้รับการ ปรับเปลี่ยนให้ทันสมัยอยู่เสมอ และหลักความเสมอภาค ซึ่งหลักประการสุดท้ายยังสามารถแบ่งย่อย ได้แก่ ความเสมอภาคของบุคคลในการได้รับบริการสาธารณะและความเสมอภาคของบุคคลต่อการ แลกบริการของสาธารณะ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสีย

เนื่องจากบริการสาธารณะมีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของ ประโยชน์มหาชน ด้วยเหตุนี้ การดำเนินบริการสาธารณะจึงไม่ควรหยุดชะงักลงหรือขาดความต่อเนื่อง โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของชุมชน เพราะการหยุดชะงักดังกล่าวอาจทำให้เกิดความ

¹⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 347

เสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ¹⁶⁰ เช่น กรณีบทบัญญัติมาตรา 18 วรรคแรก พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า “การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น” หากราชการส่วนท้องถิ่น ก. ไม่ดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดไว้ อย่างต่อเนื่อง ถือว่าราชการส่วนท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ กรณีเช่นนี้ ถือว่าราชการส่วนท้องถิ่น ก. กระทำการโดยขัดต่อหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้การจัดการของเสียดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต้องดำรงไว้ซึ่งหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และเพื่อความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

2) หลักบริการสาธารณะต้องได้รับการปรับเปลี่ยนให้ทันสมัย

อยู่เสมอ

หลักบริการสาธารณะต้องได้รับการปรับเปลี่ยนให้ทันสมัยอยู่เสมอ¹⁶¹ มีที่มาจากแนวคิดที่ว่า บริการสาธารณะมีขึ้นเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวม และประโยชน์ส่วนรวมนั้นเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สิ่งแวดล้อม ฉะนั้น บริการสาธารณะที่ดี ต้องปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไขให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ ได้เสมอ เพื่อให้บริการสาธารณะสอดคล้องกับความต้องการของส่วนรวมมากที่สุด เช่น ในกรณีมาตรา 20 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้ (3) กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น ๆ” ซึ่งหากราชการส่วนท้องถิ่น ข. มิได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อกำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยให้ถูกสุขลักษณะให้ทันสมัยเป็นปัจจุบัน เช่นนี้เท่ากับว่าราชการส่วนท้องถิ่น ข. ละเลยต่อหลักบริการสาธารณะที่ต้องได้รับการปรับเปลี่ยนให้ทันสมัยอยู่เสมอ เพราะราชการส่วนท้องถิ่น ข. มิได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการเก็บ ขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยให้ถูกสุขลักษณะและทันสมัยอยู่เสมอแน่นอน หรือกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นยังคงหาจัดสถานที่เพื่อเทกองทิ้งของเสียในที่โล่งแจ้ง ไม่มีการบำบัดอย่างถูกต้อง ไม่พัฒนาวิธีการจัดการของเสียให้ทันสมัย กล่าวคือ ขาดการจัดการของเสียแบบผสมผสาน

¹⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 393

¹⁶¹ บุพผา อัครพิมาน, "หลักกฎหมายทั่วไป," วารสารวิชาการศาลปกครอง 5, 1 (มกราคม - เมษายน 2548): 22-25.

การหมักปุ๋ย การฝังกลบ การเผาอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ เป็นต้น เช่นนี้ ก็ถือว่าราชการส่วนท้องถิ่นยังขาดการปรับเปลี่ยนบริการสาธารณะให้ทันสมัยอยู่เสมอ

3) หลักความเสมอภาคในการจัดการของเสีย

หลักความเสมอภาคเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของนานาประเทศและได้รับการยอมรับว่ามีคุณค่าเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ โดยเป็นหลักประกันสิทธิของประชาชนว่าต้องได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ภายใต้หลักความเสมอภาคหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน และต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ ทุกคนต้องเคารพต่อหลักความเสมอภาค ไม่ว่าจะเป็นประชาชนทั่วไป หน่วยงานของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ รัฐบาล

เนื่องจากการจัดการของเสียเป็นการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อจัดการของเสีย จึงต้องดำเนินการอยู่ภายใต้หลักความเสมอภาค ในการนี้ หลักความเสมอภาคที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ แบ่งได้ออกเป็น 2 หลักย่อยดังนี้

3.1) ความเสมอภาคของบุคคลในการได้รับบริการสาธารณะ

ความเสมอภาคของบุคคลในการได้รับบริการสาธารณะ¹⁶² คือ หลักการที่หน่วยงานของรัฐฝ่ายปกครองต้องให้บริการต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน อย่างไรก็ตาม หากสาระสำคัญแตกต่างกันย่อมสามารถปฏิบัติแตกต่างกันได้ เช่น กรณีทบัญญัติมาตรา 18 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติว่า “การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น” กรณีเช่นนี้ราชการส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล ตลอดจนมูลฝอยแล้วแต่กรณีในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตน โดยต้องดำเนินการอย่างเสมอภาค มิตรเก็บรวบรวมของเสียจากบ้านเรือนไปกำจัดเพื่อบริการประชาชนในท้องถิ่นของตนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ใช่ให้บริการเฉพาะประชาชนในเขตพื้นที่ ซึ่งอยู่ใจกลางเมือง แต่ไม่บริการประชาชนในเขตพื้นที่ ซึ่งอยู่ห่างไกลออกไป การกระทำเช่นนี้เป็นการเลือกปฏิบัติ และขัดต่อหลักความเสมอภาคของบุคคลในการได้รับบริการสาธารณะ

¹⁶² สำนักงานศาลปกครอง, "หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส," 13.

3.2) ความเสมอภาคของบุคคลต่อการแบกรับภาระสาธารณสุข

ด้านการจัดการของเสีย

โดยปกติประชาชนจะต้องมีภาระหน้าที่ต่อสาธารณะเท่ากัน เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องแบกรับภาระมากกว่าคนอื่น เช่นนั้นรัฐสมควรที่จะเข้าไปเยียวยาผู้นั้น เช่น นาย ก. ถูกเวนคืนที่ดินเพื่อไปสร้างสถานที่กำจัดของเสียสาธารณะ เช่นนี้รัฐต้องชดเชยค่าทดแทนที่ดินให้แก่ นาย ก. ซึ่งได้รับผลกระทบดังกล่าว เพราะทำให้ นาย ก. ต้องแบกรับภาระมากกว่าประชาชนทั่วไป หรือกรณีที่รัฐจะกำหนดพื้นที่ว่างพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นที่ทิ้งของเสีย ซึ่งทำให้ผู้ที่อยู่อาศัยติดกับที่ดินดังกล่าวย่อมจะต้องแบกรับภาระสาธารณสุขนี้มากกว่าผู้อื่น เช่นนี้จึงเป็นกรณีที่รัฐต้องชดเชยเยียวยาให้แก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว เพราะทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบมากกว่าผู้อื่นจากการแบกรับภาระสาธารณสุข

จะเห็นได้ว่า ภายใต้หลักความเสมอภาคที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณสุข ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 หลักย่อย หลักแรก คือ หลักการกำหนดให้บุคคลใดๆ ย่อมได้รับบริการสาธารณสุขอย่างเท่าเทียมกัน และหลักการที่สอง คือ หลักการที่กำหนดให้ต้องมีการเยียวยาบุคคลต่อการแบกรับภาระสาธารณสุขนั้น เป็นหลักการที่มีความสำคัญต่อการจัดการของเสียเป็นอย่างมาก เนื่องจากปัญหาการลักลอบทิ้งของเสียที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ซึ่งนำไปสู่การฟ้องร้องเป็นคดีทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง แสดงให้เห็นว่าประชาชนยังไม่ได้รับความเสมอภาคจากการจัดทำบริการสาธารณสุขด้านการจัดการของเสียเท่าที่ควร แม้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียที่มีอยู่ในปัจจุบัน จะกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณสุขด้านการจัดการของเสียไว้ แต่ปรากฏว่าอำนาจหน้าที่ดังกล่าวกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ และแต่ละหน่วยงานปฏิบัติตามกฎหมายแยกส่วนกัน ในทางปฏิบัติถ้าเป็นของเสียประเภท ก หน่วยงาน ก รับผิดชอบของเสียประเภท ข หน่วยงาน ข รับผิดชอบ หากเป็นการลักลอบทิ้งของเสียประเภท ก และ ข ปะปนกัน หน่วยงาน ก และ ข ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการของเสีย ไม่เข้ามาดำเนินการ โดย ก อ้างว่าเป็นหน้าที่ของ ข ขณะที่ ข อ้างว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก จึงนำไปสู่ปัญหาการจัดการของเสียอย่างขาดการบูรณาการ ประชาชนจึงได้รับผลกระทบ ในบทต่อ ๆ ไป จะได้อธิบายถึงปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม และศึกษาเปรียบเทียบกับแนวทางการจัดทำบริการสาธารณสุขด้านการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

(3) รูปแบบในการจัดทำบริการสาธารณสุขเพื่อดำเนินการจัดการของเสีย

รูปแบบในการจัดทำบริการสาธารณสุขด้านการจัดการของเสียในที่นี่ มีทั้งหมด 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้ รูปแบบที่หนึ่ง การจัดทำบริการสาธารณสุขโดยฝ่ายปกครอง ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งแบ่งตามลักษณะโครงสร้างองค์กร หรือการจัดทำบริการสาธารณสุขโดยฝ่ายปกครอง ซึ่งพิจารณาในเชิงพื้นที่ รูปแบบที่สอง การ

จัดทำบริการสาธารณะเพื่อการจัดการของเสียตามวัตถุประสงค์เฉพาะหรือตามภารกิจเฉพาะขององค์กรต่าง ๆ ที่เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้น ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ องค์กรการมหาชน และองค์กรของรัฐแบบพิเศษ เช่น สภาวิชาชีพกับบทบาทในการจัดการของเสีย และรูปแบบที่สาม คือ การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อจัดการของเสีย กรณีมอบให้เอกชนจัดทำ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อจัดการของเสียโดยฝ่ายปกครอง

การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อดำเนินการจัดการของเสียโดยฝ่ายปกครอง¹⁶³ ในที่นี้ คือ การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยสภาพของกิจกรรมเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในการจัดการของเสียโดยไม่มีค่าตอบแทน กล่าวคือ เป็นการให้บริการทั่วไปและไม่มุ่งกำไร ใช้งบประมาณแผ่นดิน ใช้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐเป็นหลักในการดำเนินกิจกรรม¹⁶⁴ ซึ่งเป็นลักษณะของสายบังคับบัญชา และรัฐต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวในการกระทำของหน่วยงาน ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ส่วนราชการ เนื้อหาของบริการสาธารณะทางปกครองนี้จะเป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครอง ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้งอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ ดังรูปแบบของส่วนราชการ เพื่อกำหนดนโยบายในการจัดการของเสีย การกำหนดมาตรฐานการจัดการของเสียกลางของประเทศ การติดตามตรวจสอบและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นภารกิจหลักที่ต้องอาศัยอำนาจทางปกครองในการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า การจัดการของเสียเป็นกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะรูปแบบหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ ส่วนราชการจึงเป็นรูปแบบขององค์กรจัดทำบริการสาธารณะเพื่อดำเนินการจัดการของเสียในลักษณะทางปกครองที่สำคัญ เมื่อพิจารณาประกอบกับการแบ่งส่วนราชการในการปกครองของประเทศไทย ประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบส่วนราชการที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อจัดการของเสียในลักษณะทางปกครอง โดยมีรายละเอียดดังนี้

¹⁶³ สัก กอแสงเรือง, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2517), หน้า 42.

¹⁶⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: ศาลรัฐธรรมนูญ, 2555), หน้า 276-279.

1.1) ราชการส่วนกลาง คือ ฝ่ายปกครองผู้จัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศไทย และมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในหน้าที่ของตนตลอดทั้งประเทศ¹⁶⁵

ในส่วนของจัดการของเสียนั้น กฎหมายจะกำหนดให้ราชการส่วนกลางเป็นผู้กำหนดมาตรการกลางหรือนโยบายในการจัดการของเสียทั้งประเทศ ปรากฏในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ควบคุมของเสียที่มาจากกระบวนการในทางอุตสาหกรรม และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ควบคุมของเสียที่มีพิษหรืออันตราย ซึ่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการจัดการมูลฝอยซึ่งเป็นของเสียทั่วไปจากชุมชน ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข และเนื่องจากราชการส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานผู้จัดทำบริการสาธารณะหลักตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น จึงถือเป็นราชการส่วนกลางอีกหนึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย โดยภาพรวม หากของเสียดังกล่าวไม่ว่ากรณีใดก่อให้เกิดมลพิษและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กรณีนั้นต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.2) ราชการส่วนภูมิภาค คือ ฝ่ายปกครองผู้จัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในเขตการปกครองที่กำหนด เช่น ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับตำบล ระดับหมู่บ้าน และมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในหน้าที่ของตนในเขตการปกครองที่กฎหมายกำหนด โดยมีเจ้าหน้าที่ออกไปประจำตามเขตการปกครอง เพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง¹⁶⁶

ตัวอย่างของบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคในการจัดการของเสีย สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีอำนาจหน้าที่ในเช่นเดียวกับราชการส่วนกลาง แต่เฉพาะในพื้นที่ความรับผิดชอบของตน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 รวมทั้งสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและอำเภอ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นอกจากนี้ยังมีสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด สังกัดกระทรวง

¹⁶⁵ สัก กอแสงเรือง, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 42.

¹⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น

1.3) ราชการส่วนท้องถิ่น คือ ฝ่ายปกครองผู้จัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นนั้น¹⁶⁷ โดยเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในหน้าที่ของตนในพื้นที่ที่กฎหมายกำหนด โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นราษฎรในท้องถิ่นนั้น ซึ่งได้เลือกตั้งมาทั้งหมดหรือแต่บางส่วน เพื่อบริหารราชการในท้องถิ่นนั้นโดยตรง

ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานฝ่ายปกครองที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสียในพื้นที่ของตน เช่น กรณีของประเทศไทย พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ การเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยเป็นอำนาจและหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น และกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการกำจัดมูลฝอยเป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

ตัวอย่างของหน่วยงานของรัฐในการจัดการของเสียของประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงเหล่านี้ ทั้งส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการของเสียตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ส่วนราชการนั้น กล่าวคือ กระทรวงอุตสาหกรรมมีหน้าที่ในการควบคุมของเสียที่มาจากกระบวนการในทางอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และควบคุมของเสียที่มีพิษหรืออันตราย ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 นอกจากนั้น กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการจัดการมูลฝอยตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นของเสียทั่วไปจากชุมชน โดยให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเก็บ ขนและกำจัดมูลฝอย นอกจากกฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังมีกฎหมายที่จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะหนึ่ง คือ การกำจัดมูลฝอย ทำให้การจัดการมูลฝอยอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ผู้กำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น โดยภาพรวม หากของเสียดังกล่าวไม่ว่ากรณีใดก่อให้เกิดมลพิษและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กรณีนั้นต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย ทั้งนี้ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานเกี่ยวกับ

¹⁶⁷ สัก กอแสงเรือง, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 43.

การจัดการของเสีย จะกล่าวโดยละเอียดในบทที่ 3 หัวข้อที่ 3.2 เรื่องหน่วยงานภาครัฐ และภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย

2) การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อจัดการของเสีย ตามวัตถุประสงค์ขององค์กรต่าง ๆ ที่เป็นผู้ให้บริการสาธารณะนั้นโดยเฉพาะ

องค์กรที่ให้บริการสาธารณะเพื่อจัดการของเสียในที่นี้หมายถึง องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อจัดการของเสีย ในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชนและองค์กรของรัฐแบบพิเศษ เช่น สภาวิชาชีพ เนื่องจากแต่ละองค์กรมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรที่แตกต่างกัน กล่าวคือ หากเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดการของเสียในลักษณะที่เป็นอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยเรียกเก็บค่าตอบแทนจากผู้ใช้บริการ เช่น รัฐวิสาหกิจการตั้งโรงกำจัดของเสีย หากเป็นการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยไม่แสวงหากำไร เพื่อกำหนดมาตรการในการจัดการของเสีย เช่นนี้จะหน่วยงานในรูปแบบขององค์กรมหาชน เช่น เป็นองค์กรในการศึกษาวิจัย และหากเป็นหน่วยงานที่รวมกลุ่มเป็นวิชาชีพเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการของเสียให้เกิดประสิทธิภาพ เช่นนี้ จะเป็นรูปแบบที่เรียกว่า สภาวิชาชีพดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1) รัฐวิสาหกิจกับบทบาทในการจัดการของเสีย

รัฐวิสาหกิจ คือ องค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งดำเนินการบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยเรียกเก็บค่าตอบแทนจากผู้ใช้บริการ¹⁶⁸ ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งแม้ขาดทุน ก็ต้องดำเนินการต่อไปตามหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ และรัฐวิสาหกิจนั้นอยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลของรัฐ แนวคิดในการจัดองค์กรของรัฐในรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นลักษณะการดำเนินการบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยมีวัตถุประสงค์แห่งการบริการ คือ การผลิตสินค้า การจำหน่ายสินค้าหรือการให้บริการ มีแหล่งเงินทุน คือ รายได้จากการเรียกเก็บค่าตอบแทนจากผู้ใช้บริการและมีวิธีการทำงานเพื่อต้องการให้เกิดความคล่องตัว

รูปแบบองค์กรที่เป็นรัฐวิสาหกิจมีความเชื่อมโยงสอดคล้องกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านของเสีย ในลักษณะที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการสาธารณะด้านการคัดแยก การเก็บ รวบรวม ขนส่ง กำจัดของเสีย โดยเรียกเก็บค่าตอบแทนจากผู้ที่ใช้บริการ ทั้งนี้ ต้องมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการของเสียดังกล่าวไว้ด้วย ซึ่งการนำรูปแบบรัฐวิสาหกิจมาใช้ในการจัดการของเสีย มีข้อดี คือ เกิดความคล่องตัวในการทำงานซึ่งสอดคล้องกับหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะอีกด้วย ตัวอย่างของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทในการจัดการของเสียของ

¹⁶⁸ ชาญชัย แสงศักดิ์, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายปกครอง ชั้นปีที่ 1.หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการศึกษาศาสตร์ 2556 (กรุงเทพฯ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 117.

ประเทศไทย คือ องค์การจําดการน้ำเสีย (องจน.) ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่อไปในบทที่ 3 อย่างไรก็ดี การนำรูปแบบรัฐวิสาหกิจมาใช้ในการจัดการของเสียมีข้อจํากัดอยู่บางประการ เช่น หน่วยงานรัฐวิสาหกิจไม่มีอำนาจสั่งการหรือลงโทษให้หน่วยงานอื่นของรัฐภาคเอกชน หรือประชาชน ดำเนินการตามที่ตนบัญชาได้

2.2) องค์การมหาชนกับบทบาทในการจัดการของเสีย

องค์การมหาชน คือ หน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทําบริการสาธารณะเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งทางสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งมีใช้กิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากําไร¹⁶⁹ เช่น การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การอํานวยบริการแก่ประชาชน การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและวิจัย เป็นต้น ทั้งนี้ รัฐบาลมีอำนาจในการกำกับดูแลการจัดการ การลงทุน กล่าวคือ ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐ

รูปแบบขององค์การมหาชนมีส่วนสนับสนุนและส่งเสริมการจัดทําบริการสาธารณะด้านของเสียในลักษณะที่ไม่ใช้การแสวงหากําไร เช่น หน่วยงานสนับสนุนและเสนอแนะข้อมูลทางวิชาการในการจัดการของเสียอย่างถูกหลักวิชาการและส่งเสริมการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน ทั้งนี้ ต้องมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการของเสียดังกล่าวไว้ด้วย มีข้อดี คือ เกิดความคล่องตัวในการทำงานซึ่งสอดคล้องกับหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตามมีข้อจํากัดที่ว่า องค์การมหาชนไม่มีอำนาจสั่งการหน่วยงานอื่นของรัฐได้ มีเพียงอำนาจในการสนับสนุนและเสนอแนะเท่านั้น ตัวอย่างขององค์การมหาชนที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับจัดการของเสีย คือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)¹⁷⁰ ซึ่งมีหน้าที่สนับสนุนและให้การช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนในหลายๆ ด้าน รวมถึงการพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม โดยยึดหลักการพัฒนาแบบองค์รวมหรือบูรณาการและหลักการพัฒนาที่สมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมเป็นแนวทางสําคัญ ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดถึงสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กับบทบาทในการจัดการของเสียตามกฎหมายในหัวข้อ 3.2.6

2.3) สภาวิชาชีพกับบทบาทในการจัดการของเสีย

องค์กรที่จัดตั้งขึ้นของผู้ประกอบวิชาชีพ โดยการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มมีลักษณะบังคับว่าต้องประกอบวิชาชีพนั้นจึงจะสามารถเข้ากลุ่มได้ มีสถานะเป็นนิติบุคคล มี

¹⁶⁹ เรื่องเดียวกัน

¹⁷⁰ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, "รู้จัก พอช." [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 13 เมษายน 2558. แหล่งที่มา: <http://www.codi.or.th/index.php/about-codi/relevant-laws> ; ibid.

อำนาจหน้าที่ในการจัดระบบของวิชาชีพ เช่น หน้าที่ในการออกกฎเกณฑ์ทั่วไปทางวิชาชีพ¹⁷¹ เพื่อให้สมาชิกในวิชาชีพนั้นปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง อำนาจในการควบคุมการเข้ามาประกอบอาชีพ สมาชิกวิชาชีพจะดูแลการขึ้นทะเบียนสมาชิกใหม่ในบัญชีผู้ประกอบการวิชาชีพขององค์กรนั้นๆ และดำเนินการลงโทษทางวินัยแก่สมาชิกของวิชาชีพ เพื่อทรงไว้ซึ่งสิทธิและอำนาจพิเศษขององค์กรฝ่ายปกครองและภายใต้การควบคุมกำกับอย่างเข้มงวดของรัฐ

สภาวิชาชีพจะมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืนตั้งแต่ต้นทางของการจัดการของเสีย โดยเฉพาะสภาวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิต เช่น สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งมีหน่วยงานที่อยู่ในกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียที่สำคัญ คือ สถาบันการจัดการบรรจุภัณฑ์และรีไซเคิลเพื่อสิ่งแวดล้อม (Thailand Institute of Packaging and Recycling Management for Sustainable Environment - TIPMSE) สถาบันสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม (The Industrial Environment Institute - IEI) ซึ่งจะได้กล่าวถึงความสำคัญและบทบาทของหน่วยงานดังกล่าวในบทที่ 3 ต่อไป

3) การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อจัดการของเสีย กรณีมอบให้

เอกชนจัดทำ

วิธีการมอบบริการสาธารณะให้เอกชนจัดทำ ทำได้ทั้งตามวิธีการของกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชน¹⁷² การมอบบริการสาธารณะให้เอกชนจัดทำตามกฎหมายเอกชน เช่น การจ้างทำของหรือการจ้างแรงงาน เช่น การว่าจ้างบริษัท ก. คัดแยกของเสียในพื้นที่เทศบาล เพื่อจ่ายต่อการกำจัดขั้นสุดท้าย ซึ่งเป็นการทำโดยมีสัญญาจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกรอบการปฏิบัติตามสัญญา ขณะที่วิธีการมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะตามกฎหมายมหาชนนั้น เช่น การให้สัมปทานเพื่อบริการสาธารณะ เช่น ให้เอกชนดำเนินการกำจัดของเสียโดยการเผาที่หลักวิชาการ ซึ่งเป็นการมอบหมายให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดไว้ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น” ซึ่งหมายความว่า เอกชนสามารถเข้าดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยได้ โดยต้องได้รับอนุญาตจากราชการส่วนท้องถิ่นเสียก่อน อันเป็นข้อกำหนดตามกฎหมายตามวิธีการของกฎหมายมหาชน ที่ว่า เอกชนสามารถเข้าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้ ก็ต่อเมื่อกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้

¹⁷¹ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2547). หน้า 503-509.

¹⁷² สัก กอแสงเรือง, คำบรรยายกฎหมายปกครอง. (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2517). หน้า 44-51.

การมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสีย แทนฝ่ายปกครองนั้น มีข้อดีดังนี้ ประการแรก การให้เอกชนที่มีความเชี่ยวชาญกว่าดำเนินการแทนรัฐ ช่วยให้ประหยัดค่าใช้จ่ายของรัฐ กิจกรรมบางอย่างมีความเสี่ยง เช่น การตั้งโรงกำจัดของเสียเพื่อเปลี่ยนของเสียเป็นพลังงาน เป็นกิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยีและเงินทุนสูง การที่เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนรัฐจะก่อให้เกิดผลดีมากกว่า เพราะเอกชนมักดำเนินการได้ดีกว่ารัฐ กล่าวคือ เอกชนเข้ามาดำเนินการจะผูกพันด้วยกฎหมายหรือสัญญา ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ขณะที่ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ไม่ได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในกิจการที่ทำการ ประการที่สอง เป็นการแบ่งเบาภาระของฝ่ายปกครอง เพราะไม่ต้องดำเนินการกิจการที่ต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญ เทคโนโลยีและเงินทุนเป็นจำนวนมาก มีเวลาสร้างกิจการที่สำคัญกว่าได้มากขึ้น ประการที่สาม เป็นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนร่วมมือกับฝ่ายปกครองดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของส่วนรวม¹⁷³

อย่างไรก็ตาม การมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสียแทนฝ่ายปกครองนั้น มีข้อจำกัดบางประการ ดังนี้ ประการแรก การมอบให้เอกชนดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนฝ่ายปกครอง อาจทำให้ประชาชนอื่น ๆ ต้องรับภาระกับค่าบริการที่สูง เนื่องจากภาคเอกชนที่เข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ย่อมแสวงหากำไร หากเปรียบเทียบกับกรดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐโดยหลักที่ไม่มุ่งหากำไร ประการที่สอง หากภาคเอกชนที่เข้าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ หรือขาดทุนลง โดยเหตุที่มีอาจคาดหมายได้ อันไม่ได้เกิดจากความผิดของภาคเอกชนที่เข้าดำเนินการ รัฐมีหน้าที่ต้องเข้ามาดำเนินการมิให้กิจการบริการสาธารณะนั้นต้องล้มเลิกไป อันก่อให้เกิดภาระอันใหญ่หลวงแก่รัฐ เพื่อลดข้อจำกัดดังกล่าว หน่วยงานของรัฐต้องปรับบทบาทของตนเองจากที่เคยเป็นฝ่ายลงมือทำงานเองไปเป็นฝ่ายที่ต้องคอยกำกับดูแลเพื่อป้องกันแนวโน้มที่อาจเกิดขึ้น เพื่อป้องกันการผูกขาดของเอกชนและป้องกันไม่ให้เอกชนลดต้นทุนหรือลดมาตรฐานการให้บริการแก่ประชาชน กำหนดระยะเวลาของสัญญาจ้างให้เหมาะสม เป็นต้น

การมอบให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะเพื่อการจัดการของเสียเป็นที่ยอมรับในนานาประเทศ ทั้งประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นประเทศที่ผู้เขียนดำเนินการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทยในบทที่ 4 อีกทั้งกฎหมายของประเทศไทย คือ มาตรา 18-19 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.

¹⁷³ พริยัตม์ วรรณพฤกษ์, "การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดการขยะของท้องถิ่น," ใน ประเด็นท้าทาย การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย, จรัส สุวรรณมาลา และ วีระศักดิ์ เครือเทพ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น, 2554), หน้า 187-200.

2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เปิดช่องให้เอกชนสามารถเข้ามาดำเนินการเก็บ ขน กำจัดมูลฝอย ด้วยระบบการอนุญาตจากราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อพัฒนาและปรับปรุงระบบการจัดการของเสียของประเทศไทยให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แนวคิดการมอบให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสีย จึงเป็นประเด็นสำคัญที่จะได้อธิบายและวิเคราะห์ในบทที่ 3 บทที่ 4 และบทที่ 5 ในส่วนของบทบาทของภาคเอกชนในการจัดการของเสีย

โดยสรุป บทที่ 2 ได้อธิบายถึงแนวคิดพื้นฐานและหลักการที่สำคัญเพื่อเป็นฐานในการวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการจัดการของเสียอย่างเป็นบูรณาการ โดยแบ่งเป็นข้อมูลพื้นฐาน 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่ง คือ นิยามของเสียและการจำแนกประเภทของเสีย ซึ่งในส่วนนี้ แสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดนิยามและการจำแนกประเภทของเสียที่ปรากฏอยู่มากมายหลายรูปแบบ ส่วนที่สอง คือ การจัดการของเสีย ได้แก่ ประการแรก แนวคิดพื้นฐานในการจัดการของเสีย ประกอบด้วย หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการของเสีย ประการที่สอง การจัดการของเสียต้นทาง ประการที่สาม การจัดการของเสียปลายทาง และ ประการสุดท้าย คือ การจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง ซึ่งเป็นการศึกษาหลักการทางสิ่งแวดล้อม หลักการทางรัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องการบริหารจัดการภาครัฐ และหลักการทางกฎหมายมหาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปการจัดการของเสียของประเทศไทยที่ปัจจุบันยังไม่เป็นระบบเท่าที่ควร แนวคิดพื้นฐานและหลักการเกี่ยวกับของเสียและการจัดการของเสียในบทนี้ จะนำไปสู่การวิเคราะห์จากข้อเท็จจริงเรื่องกฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศไทยในบทที่ 3 กฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของต่างประเทศในบทที่ 4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการบูรณาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย รวมทั้งการบูรณาการของหน่วยงาน ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคท้องถิ่น และภาคเอกชน (ถ้ามี) ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการของเสียในบริบทของประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย และวิเคราะห์ความพยายามของประเทศไทยในการตรากฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียในบทที่ 5 และนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางเพื่อปฏิรูปการจัดการของเสียทั้งระบบในบทที่ 6 ต่อไป

บทที่ 3

กฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศไทย

ปัจจุบัน ประเทศไทยประสบปัญหาการจัดการของเสีย โดยมีสาเหตุประการสำคัญ คือ ไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาเป็นเจ้าภาพในการแก้ปัญหาดังกล่าวสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากหน่วยงานเหล่านั้นมีกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดการของเสียอย่างกระจัดกระจาย และแยกส่วนกัน ดังที่ได้กล่าวไว้ในที่มาและความสำคัญของปัญหา ในบทนี้จะพิจารณาถึงกฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียที่มีอยู่อย่างมากมายเหล่านั้น อีกทั้ง พิจารณาถึงการบูรณาการของกฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศไทย โดยในส่วนของบทบัญญัติของกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องนั้น จะพิจารณาในประเด็นเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ ตลอดจนกลไกที่สำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทย ในส่วนที่สอง หน่วยงานหลักในการจัดการของเสีย จะพิจารณาถึงบทบาทหน่วยงานภาครัฐและประชาชน โดยหน่วยงานภาครัฐ จะอธิบายถึงหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทยผู้กำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการของเสีย หน่วยงานในส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการตลาด การใช้ซ้ำและนำของที่ใช้แล้วกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ซึ่งเป็นการลดปริมาณของเสียตั้งแต่ต้นทาง และองค์การจัดการน้ำเสีย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ซึ่งมีหน้าที่สนับสนุนและให้การช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนในหลายๆ ด้าน รวมถึงการจัดการของเสียในพื้นที่ พร้อมทั้งคณะกรรมการที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย ตลอดจนบทบาทของประชาชนในการร่วมจัดการของเสียกับภาครัฐ และในที่สุดท้าย จะพิจารณาถึงการบูรณาการของกฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศไทย

3.1 กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย

เมื่อพิจารณากฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทย พบว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียกระจัดกระจายอยู่หลายฉบับ ทั้งด้านการสาธารณสุข และการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านอุตสาหกรรม ด้านสิ่งแวดล้อมและด้านอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบูรณาการการจัดการของเสีย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1.1 กฎหมายด้านการสาธารณสุข และการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

กฎหมายที่จะกล่าวถึงดังต่อไปนี้ เป็นกฎหมายด้านการสาธารณสุข ประกอบไปด้วย พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 และกฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545 นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

3.1.1.1 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมดูแลกิจการเกี่ยวกับสาธารณสุข ซึ่งเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของมนุษย์อย่างใกล้ชิด อีกทั้ง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อม และเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการใช้จุลสารเป็นปุ๋ยเสียใหม่และรวมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นฉบับเดียวกัน เนื่องจากพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติควบคุมการใช้จุลสารเป็นปุ๋ย พุทธศักราช 2480 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานควบคุมดูแลในด้านสาธารณสุขได้ใช้บังคับมานานแล้ว จากเจตนารมณ์ดังกล่าวซึ่งปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535¹⁷⁴ มีวัตถุประสงค์เพื่อดูแลความเป็นอยู่ของมนุษย์และเพิ่มประสิทธิภาพของอนามัยสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ การจัดการของเสียที่ดีย่อมเป็นส่วนหนึ่งเพื่อทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่และมีอนามัยสิ่งแวดล้อมที่ดีตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

3.1.1.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ถูกตราขึ้นเพื่อแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อกำหนดบทนิยามคำว่า “มูลฝอย” ให้ชัดเจน นอกจากนั้น เพื่อแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในอดีต และเพื่อทำให้เกิดความสอดคล้องของบทนิยามในเรื่อง “ราชการส่วนท้องถิ่น” และ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” กับกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปจากการปฏิรูประบบราชการเมื่อ พ.ศ. 2545 อีกทั้งได้ปรับปรุงองค์ประกอบในคณะกรรมการสาธารณสุข

¹⁷⁴ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

นอกจากนี้ ได้ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและกำหนดวิธีการดำเนินงานเรื่องการจัดสิ่งปลูกสร้างและมูลฝอย ประกอบกับกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขออกประกาศเรื่องที่เป็นรายละเอียดทางเทคนิควิชาการหรือเรื่องที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามสภาพสังคม เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีบทกำหนดโทษในเรื่องการจัดการมูลฝอยติดเชื้อและมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550¹⁷⁵ เป็นการแก้ไขเนื้อหาสาระในส่วนของการจัดการของเสีย ตั้งแต่การปรับปรุงบทนิยามของคำว่า มูลฝอย (ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของของเสีย ตามนิยามในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้) ให้รวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ และมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน บทนิยามของราชการส่วนท้องถิ่นและเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเก็บ ขน กำจัดของเสียมูลฝอย ตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดการของเสียให้มีประสิทธิภาพ

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียที่สำคัญ ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีดังต่อไปนี้

(1) ขอบเขตการจัดการของเสีย

“มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ซากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน

จากบทนิยามของมูลฝอย เห็นได้ว่า มูลฝอยคือส่วนหนึ่งของนิยามคำว่าของเสียที่กำหนดไว้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขมีขอบเขตการจัดการมูลฝอยที่มาจากชุมชน ซึ่งรวมไปถึงมูลฝอยติดเชื้อและมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนอีกด้วย

(2) มาตรการจัดการมูลฝอย

กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจในการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น¹⁷⁶ ทั้งนี้ราชการส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการภายใต้ข้อตกลงร่วมกันเพื่อการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยก็ได้ แต่ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจ

¹⁷⁵ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550

¹⁷⁶ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 18 วรรคแรก

ออกกฎกระทรวงโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการดำเนินการร่วมได้¹⁷⁷

สำหรับกรณีการเก็บ ขน หรือ กำจัดมูลฝอยโดยราชการส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการ ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเก็บ ขน กำจัดมูลฝอยแทนราชการส่วนท้องถิ่น หรือการดำเนินกิจการ รับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิด ค่าบริการที่จะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข นั้น แสดงให้เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเปิดโอกาสให้เอกชนผู้มีศักยภาพเข้าดำเนินการในการ เก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอย โดยวิธีการขออนุญาตได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการมอบให้เอกชนเข้า ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ในบทที่ 2 อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการได้รับใบอนุญาต ดังกล่าวไม่ใช่บังคับกับการจัดการของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กล่าวคือ การจัดการ ของเสียอันตรายให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น โดยกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดให้ผู้ดำเนินการ กิจการโรงงานที่มีของเสียอันตราย และผู้ดำเนินกิจการรับเก็บ ขน หรือกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าว ต้องแจ้งการดำเนินกิจการเป็นหนังสือต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้รับทราบ¹⁷⁸

นอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขยังปรากฏมาตรการในการจัดการ ของเสีย คือ กำหนดให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย¹⁷⁹ ดังต่อไปนี้

(ก) ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง มูลฝอย หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ นอกจาก ในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้

(ข) กำหนดให้มีที่รับรองมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชน

(ค) กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร หรือสถานที่ใด ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น ๆ

(ง) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือบุคคล อื่นที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้ดำเนินการแทน ในการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอย ไม่เกินอัตราที่ กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ การจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการกำจัดมูลฝอย ราชการส่วนท้องถิ่น นั้นจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องกับสุขลักษณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

¹⁷⁷ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 18 วรรคสอง

¹⁷⁸ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 19

¹⁷⁹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 20

(จ) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาต ปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการขั้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตจะพึงเรียกเก็บได้

(ฉ) กำหนดการอื่นใดที่จะเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสัญลักษณ์

จะเห็นได้ว่า บทนิยามของราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่าถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงเป็นผู้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นที่ตนมีอำนาจ ทั้งนี้ การเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยเป็นการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบหนึ่ง เมื่อกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ ราชการส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำบริการสาธารณะให้ดีและต่อเนื่อง ปรับปรุงการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยให้ทันสมัยอยู่เสมอ เก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยต่อประชาชนในพื้นที่อย่างเท่าเทียมกันตามหลักการพื้นฐานเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนี้¹⁸⁰

(ก) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลสำหรับกิจการหรือการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้

(ข) กำหนดมาตรฐานสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนและวิธีดำเนินการเพื่อตรวจสอบควบคุมหรือกำกับดูแลหรือแก้ไขสิ่งที่จะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน

นอกจากนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสาธารณสุข อีกทั้งมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมและกำหนดกิจการอื่นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะกำหนดให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปทุกท้องถิ่นหรือให้ใช้บังคับเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งก็ได้ และในกรณีที่กฎกระทรวงดังกล่าวจะสมควรกำหนดให้เรื่องที่เป็นรายละเอียดทางด้านเทคนิควิชาการหรือเป็นเรื่องที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามสภาพสังคมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดย

¹⁸⁰ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 6

คำแนะนำของคณะกรรมการและประกาศในราชกิจจานุเบกษา¹⁸¹ ทั้งนี้ อำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา 6 นี้ รวมถึงอำนาจในการออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย

ในการนี้ กฎกระทรวงจะกำหนดให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปทุกท้องถิ่นหรือให้บังคับเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งก็ได้และกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขได้ให้อำนาจรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขสามารถออกประกาศเรื่องที่เป็นรายละเอียดทางเทคนิควิชาการหรือเรื่องที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามสภาพสังคม เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ได้อีกด้วย เนื่องจากการออกเป็นกฎกระทรวง ส่วนราชการมีธรรมเนียมปฏิบัติที่จะต้องนำร่างกฎกระทรวงเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเสียก่อน กล่าวได้ว่า ในเรื่องที่เป็นรายละเอียดทางเทคนิควิชาการหรือเรื่องที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามสภาพสังคมไม่จำเป็นต้องผ่านคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ซึ่งในส่วนการออกประกาศเรื่องที่เป็นรายละเอียดทางเทคนิควิชาการหรือเรื่องที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามสภาพสังคมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย นั้น ปัจจุบันยังไม่มีประกาศกระทรวงดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ภายใต้อำนาจของมาตรา 6 ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขนั้น ณ ปัจจุบันมีเพียงกฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณานิยามของมูลฝอยตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มูลฝอยในที่นี้ หมายถึง มูลฝอยที่มาจากชุมชน ซึ่งเป็นมูลฝอยทั่วไปและมูลฝอยที่เป็นอันตรายจากชุมชน รวมทั้งมูลฝอยติดเชื้อ จึงเห็นได้ว่า ณ ปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายลำดับรองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยทั่วไป มูลฝอยที่เป็นอันตรายจากชุมชน ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐที่ขัดต่อหลักการจัดทำบริการสาธารณะ และต่อไปจะได้กล่าวถึงกฎหมายลำดับรองภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) กฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545

กฎกระทรวงฉบับนี้อาศัยอำนาจของมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลสำหรับกิจการหรือการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้

ในการนี้ กฎกระทรวงฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ เนื่องจากหากกำจัดไม่ถูกต้องตามเกณฑ์มาตรฐานอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน กฎกระทรวงฉบับนี้จึงมีขึ้นเพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชน และเพื่อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการ

¹⁸¹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5

ด้านสุขภาพอนามัย รวมทั้งเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียที่สำคัญ มีดังต่อไปนี้

1) ขอบเขตการจัดการของเสีย

ข้อ 3 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545 ได้กำหนดนิยามของคำว่า "มูลฝอยติดเชื้อ" หมายความว่า มูลฝอยที่มีเชื้อโรคปะปนอยู่ในปริมาณหรือมีความเข้มข้น ซึ่งถ้ามีการสัมผัสหรือใกล้ชิดกับมูลฝอยนั้นแล้วสามารถทำให้เกิดโรคได้

กรณีมูลฝอยดังต่อไปนี้ ที่เกิดขึ้นหรือใช้ในกระบวนการตรวจวินิจฉัยทางการแพทย์ และการรักษาพยาบาล การให้ภูมิคุ้มกันโรคและการทดลองเกี่ยวกับโรค และการตรวจชันสูตรศพหรือซากสัตว์รวมทั้งในการศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นมูลฝอยติดเชื้อ

(1) ซากหรือชิ้นส่วนของมนุษย์หรือสัตว์ที่เป็นผลมาจากการผ่าตัด การตรวจชันสูตรศพหรือซากสัตว์ และการใช้สัตว์ทดลอง

(2) วัสดุของมีคม เช่น เข็ม ใบมีด กระบอกฉีดยา หลอดแก้ว ภาชนะที่ทำด้วยแก้ว สไลด์ และแผ่นกระจกปิดสไลด์

(3) วัสดุซึ่งสัมผัสหรือสงสัยว่าจะสัมผัสกับเลือด ส่วนประกอบของเลือด ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากเลือด สารน้ำจากร่างกายของมนุษย์หรือสัตว์ หรือวัคซีนที่ทำจากเชื้อโรคที่มีชีวิต เช่น สำลี ผ้า ก๊อซ ผ้าต่าง ๆ และท่อยาง

(4) มูลฝอยทุกชนิดที่มาจากห้องรักษาผู้ป่วยติดเชื้อร้ายแรง

จากบทนิยามของคำว่า "มูลฝอยติดเชื้อ" จึงทำให้เข้าใจได้ว่า มูลฝอยติดเชื้อ คือ ของเสียประเภทหนึ่งตามนิยามที่กำหนดในวิถยานิพนธ์ฉบับนี้ อันอาจส่งผลให้เกิดการแพร่กระจายของเชื้อโรค ของเสียชนิดนี้จึงมีลักษณะอันตรายและต้องควบคุม ตั้งแต่ การเก็บ ขน กำจัดของเสีย ชนิดนี้โดยเฉพาะ

นอกจากนั้น ข้อ 2 ของกฎกระทรวงนี้ ได้กำหนดให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปตามเงื่อนไข สรุปความได้ดังต่อไปนี้

(ก) ข้อกำหนดทุกหมวดตามกฎกระทรวงนี้ให้มีผลใช้บังคับในท้องที่ของ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และเทศบาลนครและเทศบาลเมืองทุกแห่ง

(ข) ข้อกำหนดเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยการขนและการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ ให้กระทรวงสาธารณสุขกำหนดยกเว้นไม่ใช้บังคับในท้องที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นนอกจาก (ก) ตามความเหมาะสมกับสภาพท้องที่ โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(ค) ข้อกำหนดในส่วนที่ว่าด้วยการเก็บมูลฝอยติดเชื้อตามกฎกระทรวงนี้ ให้มีผลใช้บังคับแก่สถานบริการสาธารณสุขและห้องปฏิบัติการเชื้ออันตราย ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง

จากข้อกำหนด (ก) (ข) และ (ค) ดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า การจัดการของเสียที่เป็นมูลฝอยติดเชื้อตามกฎหมายลำดับรองฉบับนี้ ยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศไทย กล่าวคือ กฎกระทรวงฉบับนี้ไม่ครอบคลุมถึงพื้นที่การปกครองขนาดเล็ก เช่น พื้นที่ของเทศบาลตำบล ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดประเด็นว่า หากมีการจัดการมูลฝอยติดเชื้อในพื้นที่เทศบาลตำบลไม่ถูกสุขลักษณะ เป็นต้นว่า ประชาชนทิ้งมูลฝอยติดเชื้อปะปนกับของเสียทั่วไปในชุมชน ทำให้เกิดโรค หรือ มีการเก็บขนหรือ กำจัดมูลฝอยติดเชื้ออย่างไม่ถูกสุขลักษณะในพื้นที่เทศบาลตำบล จะมีการควบคุมป้องกัน และจัดการอย่างไร

(2) มาตรการจัดการมูลฝอยติดเชื้อ

มาตรการจัดการมูลฝอยติดเชื้อ ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545 ที่สำคัญ ได้แก่ การควบคุมป้องกัน การจัดการ เก็บ การขน การกำจัด การกำหนดอัตราค่าบริการเก็บขนหรือกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ เช่น

(2.1) ราชการส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ในการจัดให้มีสถานที่ถ่าย เท หรือทิ้งมูลฝอยติดเชื้อในที่หรือทางสาธารณะหรือกำหนดให้มีวิธีการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อที่ถ่าย เท หรือทิ้งโดยวิธีอื่นที่เป็นไปตามเงื่อนไขตามกฎกระทรวงนี้ อันเป็นหลักการที่ปรากฏตามบทบัญญัติในข้อ 4 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545

(2.2) ในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยติดเชื้อต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงนี้ อันเป็นหลักการที่ปรากฏตามบทบัญญัติในข้อ 5 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545

(2.3) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าบริการชั้นสูงในการรับทำการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ เพื่อเป็นพยานให้ผู้ที่รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นนำไปเรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ¹⁸² โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการประกอบกิจการและความเหมาะสมกับฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนในท้องถิ่นนั้น อันเป็นหลักการที่ปรากฏตามบทบัญญัติในข้อ 29 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545

¹⁸² กอบกุล ราชณาคร, ภูมหายกับสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2550), หน้า 171.

3.1.1.3 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการดำเนินงานด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัตินี้มีขอบเขตการบังคับใช้ในเขตเทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดใด และจะให้ใช้บังคับทั้งหมดทุกมาตราหรือยกเว้นมาตราใด ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษาสำหรับราชการส่วนท้องถิ่นอื่น การใช้บังคับตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศ¹⁸³

มาตรการทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียที่สำคัญ คือ บทบัญญัติในการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะ การดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในถนนและสถานสาธารณะ การห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ ซึ่งนิยามของมูลฝอยตามพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับมูลฝอยตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนบทกำหนดโทษทางอาญาเมื่อฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการแสดงให้เห็นถึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะของราชการส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ของตนได้ชัดเจน เช่น

นิยามของคำว่า “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

นิยามของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ปลัดเทศบาล และรองปลัดเทศบาล สำหรับในเขตเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายอำเภอ สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขตและผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร รองปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

¹⁸³ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 2

เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่¹⁸⁴ ดังต่อไปนี้

(ก) โฆษณาให้ประชาชนได้ทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(ข) สอดส่องและกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้โดยเคร่งครัด

(ค) ตักเตือนผู้กระทำความผิดหรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขหรือขจัดความสกปรกหรือความไม่เป็นระเบียบหรือความไม่เรียบร้อยให้หมดไป

(ง) จับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งไม่เชื่อฟังคำตักเตือนและดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีเมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้นในท้องที่ใดและพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ทราบตัวผู้กระทำความผิด กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของท้องที่นั้นทุกคนร่วมกันขจัดหรือแก้ไขไม่ให้สิ่งที่ผิดกฎหมายปรากฏอยู่ในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะอีกต่อไป โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดหาอุปกรณ์และอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการและให้วางระเบียบการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่¹⁸⁵ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายนี้ในการจัดทำบริการสาธารณะให้ดี เพื่อประโยชน์สาธารณะในเขตพื้นที่ที่ตนมีอำนาจ

ในกรณีที่ได้จับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้กระทำความผิดจัดการลบ ล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง ปรับปรุงสิ่งที่เป็นความผิดมิให้ปรากฏอีกต่อไป ภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้กระทำความผิดยินยอมปฏิบัติตาม คดีเป็นอันเลิกกัน ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดทำหรือมอบหมายให้ผู้อื่นจัดทำให้เกิดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย และให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดทำความสะอาดหรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามที่ได้ใช้จ่ายไปจริงให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่การชดใช้ค่าใช้จ่ายไม่ลบล้างการกระทำความผิดหรือระงับการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด¹⁸⁶ เพื่อให้พื้นที่ในเขตอำนาจของท้องถิ่นแต่ละท้องที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและเกิดความสะอาด ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า มาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัตินี้เป็นมาตรการที่ควบคุมป้องกันเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นเทศบาล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม มาตรการตามกฎหมายฉบับนี้ไม่อาจแก้ปัญหาในกรณีปัญหาของเสียสะสมตกค้างเป็นจำนวนมากที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน โดยเฉพาะการลักลอบทิ้งของเสียที่เป็นพิษและอันตราย เช่น หากทิ้ง

¹⁸⁴ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 44

¹⁸⁵ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 45

¹⁸⁶ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 46

มูลฝอยลงบนที่สาธารณะ มีบทกำหนดโทษ คือปรับไม่เกินสองพันบาท ไม่มีบทบัญญัติในกรณีของการลักลอบทิ้งของเสียที่เป็นอันตรายลงบนพื้นที่สาธารณะ

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นสำคัญ แต่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในแง่ของการกำหนดมาตรการจัดการของเสียตามวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการจัดการของเสียตั้งแต่การนำเข้าเป็นวัตถุดิบ กระบวนการผลิต จำหน่าย บริโภค ทิ้งเป็นของเสีย การคัดแยก การเก็บขนของเสีย กำจัด บำบัดหรือนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป จึงสะท้อนให้เห็นว่า ประเทศไทยมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียหลายฉบับและวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่แตกต่างกันนำไปสู่ความสับสนซ้อนทับซ้อนในการบังคับใช้และปฏิบัติตาม

3.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายที่จะกล่าวถึงดังต่อไปนี้ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่ของตน ได้แก่

3.1.2.1 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์สำคัญในการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁸⁷

จากเจตนารมณ์ที่ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัตินี้มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการจัดการของเสียในส่วนของการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากการจัดการของเสียเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง และกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขได้กำหนดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บ ขน กำจัดมูลฝอยดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ในข้อ 3.1.1.1 และ 3.1.1.2

¹⁸⁷ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียที่สำคัญ ที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีดังต่อไปนี้

(1) เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง¹⁸⁸ ดังนี้

(ก) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(ข) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

(2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง¹⁸⁹ ดังนี้

(ก) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

(ข) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

(3) กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง¹⁹⁰ เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ อันได้แก่

(ก) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(ข) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

(ค) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

จากมาตรการเกี่ยวกับการจัดการของเสียที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียที่ปลายทาง คือ การกำจัดมูลฝอยเท่านั้น ซึ่งคำว่า มูลฝอยตามกฎหมายฉบับนี้ คือ มูลฝอยตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขนั่นเอง แต่เมื่อพิจารณามาตรการจัดการมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ไม่ได้หมายความเฉพาะการกำจัดมูลฝอยเท่านั้น แต่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บขนและกำจัดมูลฝอยในเขตพื้นที่ที่ตนมีอำนาจ ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นการชี้ให้เห็นความลึกลับของกฎหมายในการกำหนดมาตรการการจัดการมูลฝอยพอสมควร

¹⁸⁸ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 16

¹⁸⁹ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 17

¹⁹⁰ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 18

3.1.2.2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

มาตรการทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คือ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล คือ รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล¹⁹¹

จากมาตรการเกี่ยวกับการจัดการของเสียที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนครในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียที่ปลายทาง คือ การกำจัดมูลฝอยเท่านั้น ซึ่งเป็นข้อสังเกตเดียวกันกับการจัดการของเสียที่ปรากฏในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงสรุปได้ว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมีมาตรการทางกฎหมายในการจัดการของเสียในส่วนที่เป็นการกำจัดมูลฝอย อันสอดคล้องกับพระราชบัญญัติและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม มีความลึกลับกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขนั้นไม่ได้หมายความเฉพาะการกำจัดมูลฝอยเท่านั้น แต่ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการ เก็บ ขนและกำจัดมูลฝอยในเขตพื้นที่ที่ตนมีอำนาจ จากกรณีวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย 3 ฉบับ แสดงให้เห็นถึงการขาดความบูรณาการของกฎหมาย และการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการจัดการของเสียพอสมควร

3.1.2.3 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

มาตรการทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด¹⁹² ในดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

(ก) คู้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

¹⁹¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 50 มาตรา 53 และ มาตรา 56

¹⁹² พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 45 (7) และ (8)

(ข) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ รายละเอียดจะกำหนดไว้ในกฎกระทรวง

(1) กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

มาตรการทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 คือ การกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือให้จัดทำบริการสาธารณะ ดังนี้

(ก) กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล¹⁹³

(ข) บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹⁹⁴

จากมาตรการเกี่ยวกับการจัดการของเสียที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนกฎหมายลำดับรองต่างๆที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียที่ปลายทาง คือ การกำจัดมูลฝอยเท่านั้น ซึ่งเป็นข้อสังเกตเดียวกันกับการจัดการของเสียที่ปรากฏในกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในข้อ 3.1.2.1 ถึง ข้อ 3.1.2.2 จึงสรุปได้ว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนกฎหมายลำดับรองต่างๆที่เกี่ยวข้อง มีมาตรการทางกฎหมายในการจัดการของเสียในส่วนที่เป็นการกำจัดมูลฝอยเท่านั้น อย่างไรก็ตาม มีความคลัดคลันกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขนั้นไม่ได้หมายความเฉพาะการกำจัดมูลฝอยเท่านั้น แต่ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการ เก็บ ขนและกำจัดมูลฝอยในเขตพื้นที่ที่ตนมีอำนาจ

3.1.2.4 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

มาตรการทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คือ องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ดังต่อไปนี้

¹⁹³ กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ข้อ (2)

¹⁹⁴ กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ข้อ (4)

(ก) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัด มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล¹⁹⁵

(ข) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹⁹⁶

จากมาตรการเกี่ยวกับการจัดการของเสียที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติสภาพัฒน และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า กฎหมายฉบับนี้ ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียที่ ปลายทาง คือ การกำจัดมูลฝอยเท่านั้น ซึ่งเป็นข้อสังเกตเดียวกันกับการจัดการของเสียที่ปรากฏใน กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่ได้กล่าวไปแล้ว

3.1.2.5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย เนื่องจาก กรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นหนึ่ง ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดให้ราชการ ส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสีย ตั้งแต่ การเก็บ ขน และกำจัดของเสีย ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องพิจารณาเจตนารมณ์และมาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อวิเคราะห์การบูรณาการของ กฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียต่อไป

มาตรการทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คือ ภายใต้อำนาจแห่ง กฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(ก) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง¹⁹⁷

(ข) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม¹⁹⁸

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัตินี้ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามข้อ 3.1.2.1 สรุปความได้ว่า กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการของเสียในพื้นที่ของกรุงเทพมหานครเช่นเดียวกับ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นๆ อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติ

¹⁹⁵ พระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 67 (2)

¹⁹⁶ พระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 67 (7)

¹⁹⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 89 (4)

¹⁹⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 89 (14)

ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีความแตกต่างกับกฎหมายของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในข้อ 3.1.2.2 – 3.1.2.4 เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่ได้เขียนเฉพาะหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอย ซึ่งเป็นการจัดการของเสียที่ปลายทาง กล่าวคือ กำหนดหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ตลอดจนการพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นการบัญญัติกฎหมายที่ยืดหยุ่นและเป็นพลวัตกับสังคม

จึงกล่าวได้ว่า กรุงเทพมหานครมีอำนาจดำเนินการจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง ส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่เกิดการคัดแยกของเสีย นำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ดำเนินการเก็บ ขนของเสียอย่างถูกสุขลักษณะ และกำจัดของเสียอย่างถูกหลักสุขาภิบาล ตลอดจนกำหนดมาตรการควบคุมป้องกันเพื่อรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานครอย่างชัดเจนพอสมควร

3.1.2.6 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ โดยเมื่อพิจารณาประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ในข้อ 3.1.1.1 และ 3.1.1.2 เมืองพัทยามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อจัดการของเสียในพื้นที่ของตนอีกด้วย

มาตรการทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คือ ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้

- (ก) การรักษาความสงบเรียบร้อย¹⁹⁹
- (ข) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ²⁰⁰
- (ค) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย²⁰¹

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัตินี้ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามข้อ 3.1.2.1 สรุปความได้ว่าเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในการจัดการของเสียในพื้นที่เมืองพัทยาเช่นเดียวกับราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ อันสอดคล้องกับกฎหมายเกี่ยวกับราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้กล่าวมาข้างต้น ใน ข้อ 3.1.2.2 ถึง ข้อ 3.1.2.5 ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อสังเกตเช่นเดียวกับข้อ 3.1.2.1 ถึงข้อ 3.1.2.5 ที่ว่า กฎหมายฉบับนี้

¹⁹⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 62 (1)

²⁰⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 62 (2)

²⁰¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 62 (8)

ให้อำนาจเมืองพัทยาในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียที่ปลายทาง คือ การกำจัดมูลฝอยเท่านั้น อันเกิดความคลั่งกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

3.1.3 กฎหมายด้านอุตสาหกรรม

กฎหมายที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1.3.1 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ประกาศใช้เพื่อกำหนดมาตรการควบคุมดูแลโรงงานให้สอดคล้องกับสภาพการประกอบกิจการอย่างเป็นพลวัต

ในการนี้ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดนิยามของ “โรงงาน” หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลาย สิ่งใด ๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง และเมื่อพิจารณา กฎกระทรวงดังกล่าวพบว่า ได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2535) ถึง ฉบับที่ 28 (พ.ศ. 2558) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดประเภท ชนิดและขนาดของโรงงาน ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงนั้นๆ ทั้งนี้ มีโรงงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงดังกล่าว ได้แก่ โรงงานลำดับที่ 101 คือ โรงงานปรับคุณภาพของเสียรวม (Central Waste Treatment Plant) โรงงานลำดับที่ 105 โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการคัดแยกหรือฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มีลักษณะและคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และโรงงานลำดับที่ 106 โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการนำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่ใช้แล้วหรือของเสียจากโรงงานมาผลิตเป็นวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ใหม่โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม

เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่งหรือทุกจำพวก²⁰² ต้องปฏิบัติตามในเรื่องดังต่อไปนี้

²⁰² พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 8

- (1) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ตั้งของโรงงาน สภาพแวดล้อมของโรงงาน ลักษณะอาคารของโรงงานหรือลักษณะภายในของโรงงาน
- (2) กำหนดลักษณะ ประเภทหรือชนิดของเครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์หรือสิ่งที่ต้องนำมาใช้ในการประกอบกิจการโรงงาน
- (3) กำหนดให้มีคนงานซึ่งมีความรู้เฉพาะตามประเภท ชนิดหรือขนาดของโรงงาน เพื่อปฏิบัติหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใดประจำโรงงาน
- (4) กำหนดหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติ กรรมวิธีการผลิตและการจัดให้มีอุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใด เพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน
- (5) กำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน
- (6) กำหนดการจัดให้มีเอกสารที่จำเป็นประจำโรงงานเพื่อประโยชน์ในการควบคุมหรือตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย
- (7) กำหนดข้อมูลที่เป็นจำเป็นเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานที่ผู้ประกอบการโรงงานต้องแจ้งให้ทราบเป็นครั้งคราวหรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้
- (8) กำหนดการอื่นใดเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในการดำเนินงาน เพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตรายหรือความเสียหายที่อาจเกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน กฎกระทรวงดังกล่าว จะกำหนดให้ยกเว้นโรงงานประเภท ชนิด หรือขนาดใดจากการต้องปฏิบัติในเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้ และกฎกระทรวงดังกล่าวจะสมควรกำหนดให้เรื่องที่เป็นรายละเอียดทางด้านเทคนิคหรือเป็นเรื่องที่ต้องเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามสภาพสังคม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ได้

โรงงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวง ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จะต้องประกอบกิจการโรงงานตามเงื่อนไขที่กฎหมายโรงงานกำหนดไว้ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการประกอบกิจการ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า บทบัญญัติในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แสดงให้เห็นถึงอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกกฎกระทรวงเพื่อควบคุมกิจการโรงงานอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในบทบัญญัติ มาตรา 8 (8) กรณีอำนาจในการออกกฎกระทรวง ยกเว้นโรงงานประเภท ชนิด หรือขนาดใดจากการต้องปฏิบัติในเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในการดำเนินงาน เพื่อป้องกัน หรือระงับหรือบรรเทาอันตรายหรือความเสียหายที่อาจเกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน หรือกรณีที่เป็นรายละเอียดทางด้านเทคนิค หรือเป็นเรื่องที่ต้องเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามสภาพสังคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมสามารถกำหนด

หลักเกณฑ์โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ได้ ผู้เขียนจึงมีประเด็นว่า หากการใช้ดุลยพินิจดังกล่าว เป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา 8 (8) เช่น กรณีเป็นเรื่องที่ต้องเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามสภาพสังคมนั้น แต่ส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน จะมีมาตรการอย่างไรเพื่อควบคุมการใช้ดุลยพินิจของ รัฐมนตรี ด้วยเหตุที่การประกอบกิจการโรงงานเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่ มักจะก่อให้เกิดมลพิษต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมเสมอ

นอกจากบทบัญญัติที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และ กฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 อันเป็นการกำหนดชนิด ประเภท และขนาดของโรงงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย โดยต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน แล้วยังมีกฎหมายลำดับรองตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานดังต่อไปนี้ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย อีกด้วย

(1) กฎกระทรวงยกเว้นค่าธรรมเนียมรายปีให้แก่ผู้ประกอบการโรงงาน ซึ่งนำ ของเสียหรือวัสดุเหลือใช้จากการประกอบกิจการโรงงานมาใช้ประโยชน์ พ.ศ. 2553

กฎกระทรวงฉบับนี้ประกาศใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกเว้นค่าธรรมเนียมรายปี ให้แก่ผู้ประกอบการโรงงาน ซึ่งมีการพัฒนากระบวนการผลิต โดยนำของเสียหรือวัสดุเหลือใช้จาก การประกอบกิจการโรงงานมาใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการโรงงาน พัฒนาการกระบวนการผลิตอันจะเป็นประโยชน์ในการรักษาสภาพแวดล้อมและเกิดผลดีในทางเศรษฐกิจ

สาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองฉบับนี้ คือ ให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมรายปีเป็น ระยะเวลาห้าปีแก่ผู้ประกอบการโรงงาน ซึ่งมีการพัฒนากระบวนการผลิตที่สามารถนำของเสียหรือ วัสดุเหลือใช้จากการประกอบกิจการโรงงานมาใช้ประโยชน์ ดังต่อไปนี้

(1) โรงงานซึ่งนำของเสียหรือวัสดุเหลือใช้จากการประกอบกิจการมาผลิตก๊าซ ชีวภาพเพื่อเป็นพลังงานทดแทน

(2) โรงงานซึ่งนำเอาอากาศเสียจากการเผาไหม้ในกระบวนการผลิตทั้งหมดกลับมา ใช้ประโยชน์ได้

นอกจากนั้น ผู้ประกอบการโรงงานซึ่งนำของเสียหรือวัสดุเหลือใช้จากการ ประกอบกิจการโรงงานมาใช้ประโยชน์ก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้มีผลใช้บังคับ ให้ได้รับยกเว้น ค่าธรรมเนียมรายปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้มีผลใช้บังคับผู้ประกอบการโรงงานซึ่งนำของเสียหรือ วัสดุเหลือใช้จากการประกอบกิจการโรงงานมาใช้ประโยชน์หลังวันที่กฎกระทรวงนี้มีผลใช้บังคับ และ

ก่อนวันที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมรายปีนับแต่ปีที่ได้นำของเสียหรือวัสดุเหลือใช้จากการประกอบกิจการโรงงานมาใช้ประโยชน์²⁰³

(2) ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว

พ.ศ. 2548

นิยามของคำว่า “สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว” หมายความว่า สิ่งของที่ไม่ใช้แล้วหรือของเสียทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน รวมถึงของเสียจากวัตถุดิบ ของเสียที่เกิดขึ้นในกระบวนการผลิต ของเสียที่เป็นผลิตภัณฑ์เสื่อมคุณภาพ และน้ำทิ้งที่มีองค์ประกอบหรือมีคุณลักษณะที่เป็นอันตราย

“ของเสียอันตราย” หมายความว่า สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มีองค์ประกอบหรือปนเปื้อนสารอันตราย หรือมีคุณสมบัติที่เป็นอันตราย ตามที่กำหนดในภาคผนวกที่ 2 ท้ายประกาศ

“การจัดการสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว” หมายความว่า การบำบัด ทำลายฤทธิ์ ทั้งกำจัด จำหน่าย จ่ายแจก แลกเปลี่ยน หรือนำกลับไปใช้ประโยชน์ใหม่ในรูปแบบต่างๆ รวมถึงการกักเก็บไว้เพื่อทำการดังกล่าว

จากบทนิยามดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่ากฎหมายลำดับรองฉบับนี้เป็นการจัดการของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน รวมไปถึงสิ่งที่เป็นของเหลว คือ น้ำทิ้งที่มีองค์ประกอบหรือมีคุณลักษณะที่เป็นอันตรายอีกด้วย ซึ่งของเสียตามกฎหมายลำดับรองฉบับนี้เป็นสิ่งที่เป็นปัญหาในปัจจุบัน ดังที่ปรากฏเป็นข่าว กรณีการลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนโดยรอบ

สาระสำคัญของประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับนี้ เพื่อควบคุมผู้ก่อกำเนิดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรวบรวมและขนส่งของเสียอันตราย เพื่อให้เกิดการบำบัดและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด เช่น

(ก) กำหนดให้ต้องมีผู้ควบคุมดูแลระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมที่มีความรู้เฉพาะด้าน²⁰⁴ ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำหนดชนิดและขนาดโรงงาน กำหนดวิธีการควบคุมการปล่อยของเสียมลพิษ หรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กำหนดคุณสมบัติของผู้ควบคุมดูแล ผู้ปฏิบัติงานประจำ และหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนผู้ควบคุมดูแล สำหรับระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดในหัวข้อต่อไป

²⁰³ กฎกระทรวงยกเว้นค่าธรรมเนียมรายปีให้แก่ผู้ประกอบการโรงงาน ซึ่งนำของเสียหรือวัสดุเหลือใช้จากการประกอบกิจการโรงงานมาใช้ประโยชน์ พ.ศ. 2553 ข้อ 1

²⁰⁴ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 ข้อ 7

(ข) ผู้ก่อกำเนิดสิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ต้องจัดทำแผนการป้องกันอุบัติเหตุเพื่อรองรับเหตุฉุกเฉิน ในกรณีเกิดเหตุรั่วไหลอื้อคึกภัย การระเบิดของสิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วหรือเหตุที่คาดไม่ถึง ตามที่กำหนดในภาคผนวกที่ 3 ท้ายประกาศ และต้องมีอุปกรณ์รักษาความปลอดภัยและอุปกรณ์รองรับเหตุฉุกเฉินภายในบริเวณโรงงานและมีเส้นทางหนีภัยไปยังที่ปลอดภัย²⁰⁵

(ค) ห้ามมิให้นำสิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วออกนอกบริเวณโรงงาน²⁰⁶ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมมอบหมายให้นำออกไป เพื่อการจัดการด้วยวิธีการและสถานที่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในภาคผนวกที่ 4 ท้ายประกาศ

(ง) ผู้ประกอบกิจการบำบัดหรือกำจัดสิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด²⁰⁷

(3) ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำหนดชนิดและขนาดของโรงงาน กำหนดวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมกำหนดคุณสมบัติของผู้ควบคุมดูแลผู้ปฏิบัติงานประจำและหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนผู้ควบคุมดูแลสำหรับระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ การกำหนดชนิดและขนาดของโรงงาน กำหนดวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการกำหนดคุณสมบัติของผู้ควบคุมดูแลผู้ปฏิบัติงานประจำและหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนผู้ควบคุมดูแลสำหรับระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียดังต่อไปนี้ต้องมีบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อมประจำโรงงานตามที่กำหนด²⁰⁸ ได้แก่

โรงงานลำดับที่ 101 โรงงานปรับคุณภาพของเสียรวมที่มีการประกอบกิจการเกี่ยวกับการเผาส่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานทุกขนาด ต้องมีบุคลากรต่อไปนี้ประจำโรงงาน ได้แก่ ผู้จัดการสิ่งแวดล้อม ผู้ควบคุมระบบบำบัดมลพิษอากาศ หรือที่ปรึกษาผู้ควบคุมระบบการจัดการมลพิษกากอุตสาหกรรม หรือที่ปรึกษาผู้ปฏิบัติงานประจำระบบบำบัดมลพิษอากาศ ผู้ปฏิบัติงานประจำระบบการจัดการมลพิษกากอุตสาหกรรม

²⁰⁵ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 ข้อ 8

²⁰⁶ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 ข้อ 9

²⁰⁷ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 ข้อ 17

²⁰⁸ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำหนดชนิดและขนาดของโรงงาน กำหนดวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมกำหนดคุณสมบัติของผู้ควบคุมดูแลผู้ปฏิบัติงานประจำและหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนผู้ควบคุมดูแลสำหรับระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 ข้อ 5

โรงงานลำดับที่ 101 โรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับสภาพสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่เป็นอันตรายทุกขนาด ต้องมีบุคลากรต่อไปนี้ประจำโรงงาน ได้แก่ ผู้จัดการสิ่งแวดล้อม ผู้ควบคุมระบบการจัดการมลพิษทางอากาศอุตสาหกรรม หรือที่ปรึกษาผู้ปฏิบัติงานประจำระบบการจัดการมลพิษทางอากาศอุตสาหกรรม

โรงงานลำดับที่ 105 โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการคัดแยกหรือฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคัดแยกสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่เป็นอันตรายทุกขนาด ต้องมีบุคลากรต่อไปนี้ประจำโรงงาน ได้แก่ ผู้จัดการสิ่งแวดล้อม ผู้ควบคุมระบบการจัดการมลพิษทางอากาศอุตสาหกรรม หรือที่ปรึกษาผู้ปฏิบัติงานประจำระบบการจัดการมลพิษทางอากาศอุตสาหกรรม

โรงงานลำดับที่ 105 โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการคัดแยกหรือฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วทุกขนาด ต้องมีบุคลากรต่อไปนี้ประจำโรงงาน ได้แก่ ผู้จัดการสิ่งแวดล้อม ผู้ควบคุมระบบบำบัดมลพิษน้ำ หรือที่ปรึกษาผู้ควบคุมระบบการจัดการมลพิษทางอากาศอุตสาหกรรม หรือที่ปรึกษาผู้ปฏิบัติงานประจำระบบบำบัดมลพิษน้ำ ผู้ปฏิบัติงานประจำระบบการจัดการมลพิษทางอากาศอุตสาหกรรม ทั้งนี้ ความในย่อหน้านี้มีได้เน้นในเรื่องความเป็นอันตรายเหมือนกับเนื้อความในย่อหน้าก่อน

โรงงานลำดับที่ 106 โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการนำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่ใช้แล้วหรือของเสียที่เป็นอันตรายจากโรงงานมาผลิตเป็นวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ใหม่โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม ทุกขนาด ต้องมีบุคลากรต่อไปนี้ประจำโรงงาน ได้แก่ ผู้จัดการสิ่งแวดล้อม ผู้ควบคุมระบบการจัดการมลพิษทางอากาศอุตสาหกรรม หรือที่ปรึกษาผู้ปฏิบัติงานประจำระบบการจัดการมลพิษทางอากาศอุตสาหกรรม

จะเห็นได้ว่า กฎหมายลำดับรองฉบับนี้กำหนดให้ต้องมีผู้ควบคุมระบบบำบัดมลพิษน้ำ หรือที่ปรึกษาผู้ควบคุมระบบบำบัดมลพิษอากาศ หรือที่ปรึกษาผู้ปฏิบัติงานประจำระบบบำบัดมลพิษน้ำและผู้ปฏิบัติงานประจำระบบบำบัดมลพิษอากาศเพิ่มเติม กรณีมีการประกอบกิจการโรงงานเกี่ยวกับการรีไซเคิลตะกั่วจากแบตเตอรี่เก่าซึ่งมีสารอันตรายยิ่งกว่ากรณีอื่น ๆ

(4) ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วของผู้ประกอบกิจการบำบัดและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2550

ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหลักเกณฑ์ที่อนุวัติตาม ข้อ 17 แห่งประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์การรับมอบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว การบำบัดและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว และการควบคุมและกำกับดูแล ซึ่งผู้ก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มาจากโรงงาน

ต้องปฏิบัติให้ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หากฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ซึ่งเป็นผู้ควบคุมดูแลมีอำนาจดำเนินการสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง และหากยังฝ่าฝืน นำไปสู่การเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบกิจการโรงงานนั้นได้ ตามบทบัญญัติ มาตรา 37 และมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน มีมาตรการควบคุมป้องกันจากการประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งมีโรงงานบางประเภทเป็นโรงงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย แม้กฎหมายจะมีกลไกควบคุมการดำเนินงานจัดการของเสียโดยละเอียด ตั้งแต่การผลิตจนถึงกำจัดขั้นสุดท้าย อย่างไรก็ตาม ในทัศนะของผู้เขียน เห็นว่า กลไกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานนั้น ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ สามารถกำหนดวิธีการควบคุมอันตรายจากของเสียจากการประกอบกิจการโรงงานไว้ในกฎหมายลำดับรอง ทั้งนี้ การออกกฎหมายลำดับรอง มีกระบวนการตรากฎระเบียบที่ซับซ้อนน้อยกว่ากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ จึงเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนน้อย ทั้งที่การควบคุมการปล่อยของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้นมีความสัมพันธ์กับประชาชนอยู่พอสมควร อีกทั้งกฎหมายว่าด้วยโรงงานจะมีบทบัญญัติที่ควบคุมการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้ว แต่ในปัจจุบันก็ยังพบว่า ยังมีการลักลอบทิ้งของเสียอุตสาหกรรมที่เป็นพิษส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและอนามัยของประชาชนเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ จึงชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยมีกฎหมายลำดับรองอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เพื่อควบคุมการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้วที่มาจากโรงงานอุตสาหกรรม ตั้งแต่การผลิตจนถึงกำจัดขั้นสุดท้าย แต่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวยังไม่สามารถลดปัญหาการลักลอบทิ้งของเสียอุตสาหกรรมที่เป็นพิษลงได้

3.1.3.2 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายหลักที่ควบคุมการผลิต การนำเข้า การส่งออกหรือการมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตราย แม้จะไม่ได้เป็นกฎหมายในการจัดการของเสียโดยตรง แต่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะกระทรวงอุตสาหกรรมได้อาศัยอำนาจของกฎหมายฉบับนี้กำหนดประเภทของของเสียตามภาคผนวกของอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนให้เป็นวัตถุอันตรายซึ่งต้องถูกควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้²⁰⁹

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย มีดังต่อไปนี้

(1) นิยามของวัตถุอันตรายและการจำแนกชนิดของวัตถุอันตราย

²⁰⁹ กอบกุล ราชชนะนคร, กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม, หน้า 176-177.

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวัดอุอันตราย พ.ศ. 2535 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “วัดอุอันตราย” หมายความว่า วัดอุดังต่อไปนี้ 1. วัดอุระเบิดได้ 2. วัดอุไวไฟ 3. วัดอุออกซีไดซ์และวัดอุเปอร์ออกไซด์ 4. วัดอุมีพิษ 5. วัดอุที่ทำให้เกิดโรค 6. วัดอุกัมมันตรังสี 7. วัดอุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม 8. วัดอุกัดกร่อน 9. วัดอุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง 10. วัดอุอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใด ที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือสิ่งแวดล้อม

การแบ่งชนิดของวัดอุอันตรายตามความจำเป็นแก่การควบคุม เพื่อประโยชน์แก่การป้องกันและระงับอันตรายที่อาจมีแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมโดยความเห็นของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาระบุชื่อหรือคุณสมบัติของวัดอุอันตราย ชนิดของวัดอุอันตราย กำหนดเวลาการใช้บังคับและหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการควบคุมวัดอุอันตรายดังกล่าว ดังนี้

วัดอุอันตรายชนิดที่ 1 ได้แก่ วัดอุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

วัดอุอันตรายชนิดที่ 2 ได้แก่ วัดอุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดด้วย

วัดอุอันตรายชนิดที่ 3 ได้แก่ วัดอุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องได้รับใบอนุญาต

วัดอุอันตรายชนิดที่ 4 ได้แก่ วัดอุอันตรายที่ห้ามมิให้มีการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง

จะเห็นได้ว่า วัดอุอันตราย คือ วัดอุที่มีลักษณะเป็นอันตรายต่อบุคคล สัตว์ พืช และสิ่งแวดล้อมตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวัดอุอันตราย และในการจำแนกชนิดของวัดอุอันตราย วัดอุอันตรายชนิดที่ 4 เป็นวัดอุอันตรายที่ต้องควบคุมเข้มงวดที่สุด ขณะที่วัดอุอันตรายชนิดที่ 1 เป็นวัดอุอันตรายที่ควบคุมเข้มงวดน้อยที่สุดตามลำดับ ทั้งนี้วัดอุอันตรายนั้นมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการจัดการของเสีย ในกรณีที่มีการลักลอบทิ้งวัดอุอันตรายหรือกำจัดไม่ถูกวิธี จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก

(2) อำนาจของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบโดยความเห็นของคณะกรรมการวัดอุอันตรายในการประกาศในราชกิจจานุเบกษา²¹⁰ เพื่อกำหนดปริมาณ องค์ประกอบ คุณสมบัติและสิ่งเจือปน ภาชนะบรรจุ วิธีตรวจ และทดสอบภาชนะ ฉลาก การผลิต การนำเข้า การส่งออก การขาย การขนส่ง การเก็บรักษา การกำจัด การทำลาย การปฏิบัติกับภาชนะของวัดอุอันตราย การให้แจ้งข้อเท็จจริง

²¹⁰ พระราชบัญญัติวัดอุอันตราย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 20 (1)

การให้ส่งตัวอย่าง หรือการอื่นใดเกี่ยวกับวัตถุอันตรายเพื่อควบคุม ป้องกัน บรรเทา หรือระงับอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงสนธิสัญญาและข้อผูกพันระหว่างประเทศประกอบด้วย

(3) กลไกควบคุมวัตถุอันตรายด้วยระบบใบอนุญาต ได้แก่ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตมีอำนาจสั่งแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขในการอนุญาตได้ตามความจำเป็น ในกรณีที่ใบอนุญาตที่ออกไปแล้วนั้น ถ้าต่อมากฎหมายหรือพฤติการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปหรือมีเหตุสำคัญเพื่อคุ้มครองความปลอดภัย²¹¹ และการกำหนดเพดานขั้นสูงของระยะเวลาในใบอนุญาตซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้ คือ มีให้กำหนดเกินสามปีนับแต่วันออกใบอนุญาต²¹²

กล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีสาระสำคัญในการควบคุมการผลิต การนำเข้า การส่งออกหรือการมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตราย แม้จะไม่ได้เป็นกฎหมายในการจัดการของเสียโดยตรง แต่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะกระทรวงอุตสาหกรรมได้อาศัยอำนาจของกฎหมายฉบับนี้กำหนดประเภทของเสียตามภาคผนวกของอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนให้เป็นวัตถุอันตรายซึ่งต้องถูกควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ และด้วยกลไกการควบคุมวัตถุอันตรายตามพระราชบัญญัตินี้ สอดคล้องกับการจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทาง คือ การควบคุม การนำเข้า การส่งออก การผลิต หรือการมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายอีกด้วย

3.1.3.3 พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับการจัดการของเสีย เนื่องจากการควบคุมมาตรฐานผลิตภัณฑ์เป็นการควบคุมตั้งแต่ต้นทาง ก่อนที่จะทิ้งเป็นของเสียตามวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์ หากมีมาตรการทางกฎหมายควบคุมมาตรฐานของผลิตภัณฑ์อย่างมีประสิทธิภาพ ของเสียสะสมตกค้างที่ปลายทางจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยของประชาชนน้อยลง ในการนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะพบว่า มีมาตรการควบคุมมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ต้องเป็นไปตามมาตรฐาน ต้องแสดงหลักฐานให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบและได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ

²¹¹ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 25

²¹² พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 26

มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ทั้งนี้ ในการขออนุญาต การตรวจสอบ และการออกใบอนุญาตให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง²¹³

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องทำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่แตกต่างไปจากมาตรฐานที่ กำหนด เพื่อใช้ในราชอาณาจักรเป็นครั้งคราว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจะอนุญาตเฉพาะ คราว ให้ผู้รับใบอนุญาตทำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ต้องเป็นไปตาม มาตรฐาน ของต่างประเทศหรือมาตรฐานระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะต่ำกว่าหรือสูงกว่ามาตรฐานตาม พระราชบัญญัตินี้ได้ หากเป็นมาตรฐานของต่างประเทศหรือมาตรฐานระหว่างประเทศ จะต้องได้รับความ เห็นชอบจากคณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และการทำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กำหนด²¹⁴

เมื่อมีความจำเป็นต้องทำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่แตกต่างไปจากมาตรฐานที่ กำหนดเพื่อประโยชน์ในการส่งออก ให้ผู้ทำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ต้อง เป็นไปตามมาตรฐาน แจ้งต่อสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมก่อนเริ่มทำ ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมนั้นและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการมาตรฐาน ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมกำหนด เมื่อได้รับแจ้งแล้ว สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมต้องออกใบ รับแจ้งเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้แจ้งในวันที่ได้รับแจ้ง และให้ผู้แจ้งเริ่มทำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบรับแจ้ง²¹⁵

ในกรณีที่มีข้อกำหนดของต่างประเทศหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือสัญญา ระหว่างผู้ส่งออกและผู้นำเข้ากำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมใดเป็นไปตามมาตรฐาน หรือกฎเกณฑ์ ของต่างประเทศหรือระหว่างประเทศ จึงจะนำเข้าผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมนั้นได้ สำนักงานมาตรฐาน ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมอาจทำความตกลงกับหน่วยงานของต่างประเทศเกี่ยวกับการให้การรับรองการ ตรวจสอบ หรือรับรองผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมนั้นได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ กำหนด ไม่ว่าจะผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมนั้นจะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ต้องเป็นไปตามมาตรฐาน หรือไม่ก็ตาม และไม่ว่าหน่วยงานของต่างประเทศนั้นจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนก็ตาม²¹⁶

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังมีมาตรการควบคุมดูแลโดยพนักงาน เจ้าหน้าที่ โดยการยึดหรืออายัดผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อ²¹⁷ กรณีไม่เป็นไปตามการ

²¹³ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 20

²¹⁴ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 20 ทวิ

²¹⁵ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 20 ตริ

²¹⁶ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 20 จัตวา

²¹⁷ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 44 (3)

ดำเนินงานที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ หรือไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่คณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมกำหนด หรือเป็นผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ใช้หรือแสดงเครื่องหมายมาตรฐานอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ หรือเป็นผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกที่ถูกเพิกถอนใบรับแจ้ง

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีลักษณะเป็นการควบคุมมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อความปลอดภัย หรือเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดแก่ประชาชนหรือแก่กิจการอุตสาหกรรมหรือเศรษฐกิจของประเทศ อันเป็นการควบคุมจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางตามวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการแข่งขันกับต่างประเทศอย่างเป็นสากล อันเป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมยังมิได้มีหลักการในทางการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร รวมทั้งยังไม่มีกลไกการควบคุมให้เกิดการใช้ผลิตภัณฑ์ที่ได้มาตรฐานและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม แม้เจตนารมณ์ของกฎหมายประการหนึ่งจะคำนึงถึงการจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางก็ตาม

3.1.4 กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม

กฎหมายที่สำคัญทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีเกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียโดยอ้อม คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีรายละเอียดดังนี้

3.1.4.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐให้เกิดการประสานงานและมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบโดยตรง กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน อีกทั้งยังปรากฏมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้นิยามของคำว่า “ของเสีย” หมายความว่า ขยะ มูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ ซึ่งเป็นนิยามที่กว้างกว่า คำว่า “มูลฝอย” ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข คำว่า “สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ใช้แล้ว” “ของเสียอันตราย” ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ตลอดจนคำว่า “วัตถุอันตราย” ตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย

สาระสำคัญของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับนี้ จะอยู่ในหมวดการควบคุมมลพิษ ส่วนที่ 6 มลพิษอื่นและของเสียอันตราย ได้แก่ บทบัญญัติในมาตรา 78 ที่ว่า การเก็บรวบรวม การขนส่ง และการจัดการด้วยประการใดๆ เพื่อบำบัดและขจัดขยะมูลฝอยและของเสียอื่นที่อยู่ในสภาพเป็นของแข็ง การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจากการทำงานเหมืองแร่ทั้งบนบกและในทะเล การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจาก การสำรวจ และขุดเจาะน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติและสารไฮโดรคาร์บอนทุกชนิดทั้งบนบกและในทะเล หรือการป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจาก การปล่อยทิ้งน้ำมันและการทิ้งของเสียและวัตถุอื่น ๆ จากเรือเดินทะเล เรือบรรทุกน้ำมัน และเรือประเภทอื่น ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และบทบัญญัติในมาตรา 79 ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่ไม่มีความหมายใดบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดชนิด และประเภทของของเสียอันตรายที่เกิดจากการผลิต การใช้สารเคมี หรือวัตถุอันตรายในกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การสาธารณสุขและกิจการอย่างอื่นให้อยู่ในความควบคุม ในการนี้ ให้กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และวิธีการเพื่อควบคุมการเก็บ รวบรวม การรักษาความปลอดภัย การขนส่งเคลื่อนย้าย การนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่งออกไปนอกราชอาณาจักร และการจัดการ บำบัด และกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าวด้วยวิธีการที่เหมาะสมและถูกต้องตามหลักวิชาการที่เกี่ยวข้องด้วย

หลักการในบทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงหลักการจัดการของเสียอย่างบูรณาการ ครอบคลุมวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ ตั้งแต่การนำเข้าเป็นวัตถุดิบ กระบวนการผลิตจำหน่าย บริโภค ทั้งเป็นของเสีย การคัดแยก การเก็บขนของเสีย กำจัด บำบัดหรือนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดให้การจัดการของเสียต้องดำเนินการตามกฎหมายอื่นๆ ที่ให้อำนาจไว้ หากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ จึงมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้เกิดการจัดการของเสียและของเสียอันตรายอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อพิจารณาโดยผิวเผิน จะมองว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายเต็มเต็มกฎหมายที่

มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในอีกมุมหนึ่ง จะเห็นว่าหน่วยงานผู้ถือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียตามข้อ 3.1.1 ถึง ข้อ 3.1.3 ต่างก็ยืนยันว่าตนเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการของเสียตามกฎหมาย แม้ยังคงเกิดปัญหาของเสียสะสมตกค้าง เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน จึงกล่าวได้ว่า กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีลักษณะอุดช่องว่างกฎหมายอื่นเท่านั้น ไม่สามารถทำให้กลไกตามกฎหมายฉบับนี้แก้ไขปัญหาการขาดการบูรณาการในการจัดการของเสียได้จริง

3.1.5 กฎหมายด้านอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย

นอกจากกฎหมายทางด้านการสาธารณสุข การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การปกครองส่วนท้องถิ่น อุตุศาสตร์ รวมทั้งสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบูรณาการการจัดการของเสีย ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1.5.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกาศใช้เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารราชการให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการจัดองค์ภาครัฐให้สอดคล้องกับทิศทางการนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และเพื่อให้การปฏิบัติราชการสามารถอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเพื่อนำเน้นการบริการประชาชนให้มีความสะดวกและรวดเร็ว นอกจากนี้ เพื่อให้การบริหารราชการในราชการส่วนภูมิภาคสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ และให้การบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดบรรลุผลสอดคล้องกับวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันจะทำให้การบริหารเป็นไปด้วยความโปร่งใสเป็นธรรม²¹⁸

ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเชื่อมโยงกับการจัดการของเสีย เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดโครงสร้างทางปกครอง ได้แก่ ราชการส่วนกลาง อันหมายถึงความถึงกระทรวง และกรม ตลอดจน ราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งสะท้อนหลักการรวมอำนาจและการแบ่งอำนาจ

²¹⁸ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

ไปที่ส่วนภูมิภาคในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของหน่วยงานของรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อันจะกล่าวโดยละเอียดต่อไป ในข้อ 3.2.1 ถึง ข้อ 3.2.6

มาตรการทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คือ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย²¹⁹ ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับราชการส่วนท้องถิ่นอื่นๆ และกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการของเสียไว้

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังมีสาระสำคัญในส่วนของการให้อำนาจประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการบูรณาการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ รวมถึงเอกชน และประชาชนในการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ²²⁰

มาตรการที่สำคัญของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ได้แก่ การกำหนดเป้าหมายของการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ²²¹ จะเห็นได้ว่าพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ให้ความสำคัญว่าในการบริหารราชการนั้นส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดย

²¹⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 57 (7)

²²⁰ หมายเหตุท้ายพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

²²¹ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 6

ถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ และจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการ กำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ²²² และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษา วิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไก ตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น ให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เหมาะสม ในกรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการ ให้ส่วนราชการดำเนินการ แก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นโดยเร็ว ในกรณีที่ปัญหาหรืออุปสรรคนั้นเกิดขึ้นจากส่วนราชการอื่นหรือระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโดยเร็วต่อไป และให้แจ้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ทราบด้วย โดยให้ส่วนราชการกำหนดวิธีปฏิบัติให้เหมาะสมกับภารกิจแต่ละเรื่อง ทั้งนี้ ก.พ.ร. จะกำหนดแนวทางการดำเนินการทั่วไปให้ส่วนราชการปฏิบัติตามด้วยก็ได้²²³ อย่างไรก็ตาม พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มีข้อจำกัดในเรื่องของขอบเขตการบังคับใช้ที่ว่า ใช้กับเฉพาะส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น²²⁴ แม้ราชการส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ของตน มีความใกล้ชิดกับประชาชนอยู่มากก็ตาม

จะเห็นได้ว่า พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นเครื่องมือสำคัญในการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่ในการจัดการของเสียร่วมกับภาคเอกชนและเอกชน โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียไม่ได้นำหลักการที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มาใช้ในการบูรณาการการทำงานร่วมกันเท่าที่ควร

²²² พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 7

²²³ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 8

²²⁴ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 4

3.1.5.2 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 มีเจตนารมณ์สำคัญในการกำหนดมาตรการและวิธีการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง เพื่อให้การป้องกันการละเมิดกฎหมายและการแก้ไขเยียวยาความเสียหายเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น²²⁵

สาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ประกอบด้วย

หมวดที่ 1 ข้อความทั่วไป ซึ่งนิยามที่สำคัญ คือ คำว่า “กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายถึง กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมประกาศกำหนด ในกรณีนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้นำประกาศ กป.वल. เรื่อง กำหนดกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศและงานทั่วไป เล่ม 132 ตอนที่ 79 ง วันที่ 13 สิงหาคม 2558 โดยประกาศดังกล่าวกำหนดขอบเขตของคำว่า “กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” ให้หมายถึง กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย กฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน²²⁶

หมวดที่ 2 คณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (กป.वल.) ในหมวดนี้ได้กล่าวถึงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของ กป.वल. และศูนย์ข้อมูลประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (ศปवल.) ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของ กป.वल.

หมวดที่ 3 การประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและเอกชน ระเบียบฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการประสานงานเพื่อแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สาธารณะและการประណมข้อพิพาท

²²⁵ อารัมภบทของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550

²²⁶ ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศและงานทั่วไป เล่ม 132 ตอนที่ 79 ง วันที่ 13 สิงหาคม 2558

หมวดที่ 4 การประสานงานคดี ประกอบด้วย การประสานงานในชั้นสอบสวน การประสานงานคดีอาญาชั้นพนักงานอัยการ การประสานงานคดีแพ่งระหว่างหน่วยงานของรัฐ และการดำเนินคดีและการบังคับคดี

ในการนี้ ผู้เขียนขอยกกรณีตัวอย่าง คือ ไฟไหม้บ่อขยะแพรกษา จังหวัดสมุทรปราการเพื่ออธิบายประกอบมาตรการในการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามระเบียบนี้ ดังต่อไปนี้

เมื่อวันที่ 16-22 มีนาคม 2557 เกิดวิกฤตการณ์สิ่งแวดล้อมที่สำคัญ คือ กรณีไฟไหม้บ่อขยะแพรกษา จังหวัดสมุทรปราการ เหตุการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ คือ คิวโนพิษที่ได้ปกคลุมพื้นที่โดยรอบซึ่งเป็นเขตชุมชน หมู่บ้านจัดสรร และแพร่กระจายออกไปยังพื้นที่อื่นๆ จนต้องอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ และประกาศเป็นพื้นที่ภัยพิบัติฉุกเฉิน นอกจากนี้ ยังเกิดมลพิษทางน้ำจากน้ำชะกองขยะที่ไหลลงสู่แหล่งน้ำบริเวณใกล้เคียงอีกด้วย จากข้อเท็จจริงในกรณีนี้ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง องค์กรเอกชนหรือบุคคลใด รวมทั้งศูนย์ข้อมูล ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการของ กป.วล. ย่อมมีอำนาจร่วมมือกันระงับเหตุที่ก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อสาธารณสุขอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษตามหมวดที่ 3 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 กล่าวคือ ให้นำหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อระงับเหตุแห่งความเสียหายตามอำนาจหน้าที่โดยทันที และหากจำเป็นจะต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการเก็บรวบรวมพยานหลักฐานและแจ้งให้ศูนย์ข้อมูลทราบโดยไม่ชักช้า²²⁷ นอกจากนี้ กรณีที่องค์กรเอกชนหรือบุคคลใด พบว่าการกระทำความผิดดังกล่าว จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น ให้แจ้งศูนย์ข้อมูลทราบเพื่อหามาตรการในการระงับเหตุแห่งความเสียหายเพิ่มเติม²²⁸ ทั้งนี้ หากศูนย์ข้อมูลเห็นว่า มาตรการที่ใช้เพื่อการระงับเหตุแห่งความเสียหายดังกล่าวไม่เพียงพอ ให้ศูนย์ข้อมูลเสนอมาตรการให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามที่ศูนย์ข้อมูลเสนอ ให้ศูนย์ข้อมูลรายงานให้รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และ กป.วล. ทราบโดยไม่ชักช้า²²⁹

²²⁷ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ข้อ 11 วรรคแรก

²²⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ข้อ 11 วรรคสอง

²²⁹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ข้อ 11 วรรคท้าย

นอกจากนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 มีหน่วยงานที่สำคัญ 2 หน่วยงานทำหน้าที่ประสานงานการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ คณะกรรมการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และ ศูนย์ข้อมูลประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

คณะกรรมการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการประสานงานเพื่อแก้ไขเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เร่งรัดการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง นอกจากนี้ เร่งรัดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อม อีกทั้ง ให้การสนับสนุนการวิเคราะห์และประเมินความเสียหายในทางวิชาการเพื่อกำหนดมูลค่าความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น²³⁰ คณะกรรมการชุดนี้ ประกอบด้วย รองอัยการสูงสุด ซึ่งได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุดเป็นประธานกรรมการ และมีผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการ โดยมีผู้แทนกรมควบคุมมลพิษเป็นกรรมการและเลขานุการ²³¹

ศูนย์ข้อมูลฯ เป็นหน่วยงานภายในกรมควบคุมมลพิษ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ กป.วล. มีบทบาทสำคัญในการรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการร้องทุกข์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน ประชาชน หรือสื่อมวลชนแขนงต่างๆ รวมถึงวิเคราะห์และประเมินผลการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรเอกชน เพื่อรวบรวมและให้บริการข้อมูลทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับการร้องทุกข์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนติดตามเเร่งรัดการปฏิบัติการของหน่วยงานของรัฐที่ได้แจ้งหรือรายงานต่อศูนย์ข้อมูลฯ ตามระเบียบฉบับนี้ แล้วรายงาน กป.วล. เพื่อทราบหรือพิจารณาต่อไป พร้อมทั้งติดตามเเร่งรัดการปฏิบัติการของหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งที่ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบนี้ แล้วรายงาน กป.วล. เพื่อทราบหรือพิจารณาต่อไป²³²

3.1.5.3 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557 มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดขั้นตอนการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพด้วยการบูรณาการแผนและแนวทางในการดำเนินงาน

²³⁰ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ข้อ 9

²³¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ข้อ 5

²³² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ข้อ 10

ของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นศูนย์กลางในการกำหนดแนวทางการทำงาน การสั่งการ การแก้ไขปัญหาให้เป็นไปอย่างเป็นระบบ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557 มีสาระสำคัญ เป็นต้นว่า กำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยแผนแม่บทดังกล่าวต้องมีรายละเอียดอย่างน้อยประกอบด้วยสถานการณ์ขยะมูลฝอย ปัญหาอุปสรรค และแนวทางในการจัดการขยะมูลฝอยของแต่ละจังหวัด พร้อมทั้งกำหนดแนวทางในการดำเนินการงบประมาณในการดำเนินการ และหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ ซึ่งในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศนั้น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดทำแผนการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของจังหวัดเสนอมายังกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้วบูรณาการแผนการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของจังหวัดเป็นแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ ทั้งนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับแผนแม่บทแล้วกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่แจ้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินงานตามแผนแม่บทดังกล่าว²³³ รวมทั้งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้กำหนดให้สำนักงานประสานสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานตามแผนแม่บทที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ²³⁴ นอกจากนี้ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ในการกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนปฏิบัติการของจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนแม่บท กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการและแผนแม่บทติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการและรายงานผลการดำเนินงานต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม²³⁵ และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐใดไม่สามารถดำเนินการได้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ ให้หน่วยงานดังกล่าวรายงานปัญหา อุปสรรคและความเห็นต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีมติเช่นใด ให้หน่วยงานดังกล่าวปฏิบัติตามมตินั้น หากยังไม่มี การปฏิบัติตาม ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอต่อนายกรัฐมนตรีสั่งการต่อไป อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่องค์กร

²³³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 4 และข้อ 5

²³⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 7

²³⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 9

ปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามมติที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด ให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยและมีคำสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามต่อไป โดยการสั่งการและวินิจฉัยของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีดังกล่าวถือเป็นที่สุด²³⁶

3.2 หน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย

ในส่วนแรก ได้พิจารณากฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย ซึ่งสรุปได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องเกิดการกระจาย และในบางส่วน แม้จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน แต่ยังคงขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้นเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น นอกจากจะพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียแล้ว ในส่วนที่สองนี้ จะอธิบายถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียตามกฎหมาย โดยกฎหมายที่ว่านี้ จะเป็นกลุ่มของกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานนั้นๆ เช่น พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร ภาครัฐแบ่งส่วนราชการ เป็นต้น และพิจารณาผลงานที่เป็นรูปธรรมของหน่วยงานดังกล่าวเกี่ยวกับการจัดการของเสียอีกด้วย รวมทั้งกล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของประชาชนในการจัดการของเสียตามที่กฎหมายกำหนดไว้

หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียในส่วนนี้ ได้แก่ หน่วยงานภายใต้สังกัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมผู้ซึ่งมีบทบาทในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนหน่วยงานในส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง และรวมถึงองค์การจําน้ำเสีย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุขผู้ซึ่งมีบทบาทเกี่ยวกับอนามัยสิ่งแวดล้อม ดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชน กระทรวงมหาดไทยผู้กำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการของเสีย ราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติในการกำจัดมูลฝอยในพื้นที่ของตน กระทรวงอุตสาหกรรมผู้ซึ่งมีบทบาทในการส่งเสริมอุตสาหกรรม ขณะเดียวกัน ต้องควบคุมดูแลมลพิษจากอุตสาหกรรมด้วยเช่นกัน รวมไปถึงสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการตลาด การใช้ซ้ำและนำของที่ใช้แล้วกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ซึ่งเป็นการลดปริมาณของเสียตั้งแต่ต้นทาง ตลอดจนคณะกรรมการที่มีอำนาจทางปกครองในการจัดการของเสีย ได้แก่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ คณะกรรมการสาธารณสุข ทั้งนี้ รวมไปถึงสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ซึ่งมีหน้าที่สนับสนุนและให้การช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนในหลายๆ ด้าน ซึ่งรวมถึงการจัดการของเสียในพื้นที่ด้วย นอกจากนี้ ยังรวมถึงบทบาทของภาคประชาชนและภาคเอกชนในการร่วมจัดการของเสียกับภาครัฐ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

²³⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 11

3.2.1 หน่วยงานในสังกัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับบทบาทในการจัดการของเสีย

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป่าไม้ การสงวน อนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม²³⁷ ดังนั้น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงมีบทบาทในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียในแง่ของการสงวน อนุรักษ์ ฟื้นฟู ตลอดจนจัดการการใช้ประโยชน์สิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

ในการนี้ หน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนเพื่อจัดการของเสีย คือ กรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม องค์การจัดการน้ำเสีย และหน่วยงานในส่วนภูมิภาค คือ สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด และองค์การจัดการน้ำเสีย ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยหน่วยงานเหล่านี้ มีบทบาทอำนาจหน้าที่และผลงานที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับการบริหารจัดการของเสีย ดังต่อไปนี้

3.2.1.1 กรมควบคุมมลพิษ มหาวิทยาลัย

กรมควบคุมมลพิษมีบทบาทหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย เนื่องจากกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545²³⁸ กำหนดให้กรมควบคุมมลพิษมีภารกิจเกี่ยวกับการกำกับ ดูแล อำนวยการประสานงาน ติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับการฟื้นฟู คุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และโครงสร้างภายในของกรมควบคุมมลพิษ กำหนดให้มีสำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย โดยในสำนักดังกล่าว มีนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ของเสียอันตราย สารอันตราย ตลอดจนการลดและการใช้ประโยชน์ของเสีย ทั้งนี้ กรมควบคุมมลพิษได้ดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย เช่น

²³⁷ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 22

²³⁸ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545

การประกาศกฎหมายลำดับรอง โดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อควบคุมการปล่อยอากาศเสียจากเตาเผามูลฝอย และมูลฝอยติดเชื้อ ตลอดจน ออกหลักเกณฑ์ทางวิชาการในรูปแบบของประกาศกรมควบคุมมลพิษ เพื่อให้การจัดการของเสียเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังตัวอย่างต่อไปนี้

(1) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากเตาเผามูลฝอย ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2553 ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมมาตรฐานการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากเตาเผามูลฝอย ทั้งนี้ ประกาศฉบับนี้ไม่บังคับถึงการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากเตาเผามูลฝอยที่ใช้เพื่อกำจัดมูลฝอยที่เป็นวัตถุอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย มูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หรือมูลฝอยที่เป็นสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่เป็นอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน โดยสรุปแล้ว กฎหมายลำดับรองฉบับนี้เป็นการควบคุมการปล่อยมลพิษทางอากาศจาก “เตาเผาของเสียชุมชน” หากเตาเผาปล่อยอากาศเสียเกินจากมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองฉบับนี้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ มีอำนาจดำเนินการทางปกครองตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

(2) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้เตาเผามูลฝอยเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2553 ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการนี้ มีสาระสำคัญเพื่อกำหนดให้เตาเผามูลฝอยที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน หรือใบอนุญาตขยายโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน หรือเตาเผามูลฝอยตามกฎหมายอื่นที่ได้รับอนุมัติให้ก่อสร้างเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ อย่างไรก็ตาม กฎหมายลำดับรองนี้ไม่ใช้บังคับกับเตาเผามูลฝอยที่ใช้เพื่อกำจัดมูลฝอยที่เป็นวัตถุอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย มูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หรือมูลฝอยที่เป็นสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่เป็นอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กล่าวคือ เป็นการกำหนดให้เตาเผาของเสียชุมชนเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องถูกควบคุมอากาศเสีย โดยห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเตาเผามูลฝอยปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ เว้นแต่อากาศเสียจะมีลักษณะเป็นไปตามมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากเตาเผามูลฝอยที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากเตาเผามูลฝอย ทั้งนี้ ต้องไม่ใช้วิธีทำให้เจือจาง (Dilution)

(3) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากเตาเผามูลฝอยติดเชื้อ ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หลักการในการควบคุมอากาศเสียคล้ายคลึงกับประกาศในข้อ (1) คือ กฎหมายลำดับรองฉบับนี้กำหนดให้มีมาตรฐานเพื่อควบคุมการปล่อยมลพิษทางอากาศจากเตาเผาของเสียติดเชื้อ หากปล่อยอากาศเสียเกินจากมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองฉบับนี้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการทางปกครองตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณานियามของคำว่ามูลฝอยติดเชื้อตามกฎหมายลำดับรองฉบับนี้ จะพบมีความหมายตามนิยามที่ปรากฏในกฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545²³⁹ ซึ่งกฎกระทรวงฉบับนี้ อาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

(4) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้เตาเผา มูลฝอยติดเชื้อเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดให้เตาเผา มูลฝอยติดเชื้อเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ โดยห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเตาเผา มูลฝอยติดเชื้อปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ เว้นแต่อากาศเสียจะมีลักษณะเป็นไปตามมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากเตาเผา มูลฝอย

²³⁹ กฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545

ข้อ 3 ในกฎกระทรวงนี้

"มูลฝอยติดเชื้อ" หมายความว่า มูลฝอยที่มีเชื้อโรคปะปนอยู่ในปริมาณหรือมีความเข้มข้นซึ่งถ้ามีการสัมผัสหรือใกล้ชิดกับมูลฝอยนั้นแล้วสามารถทำให้เกิดโรคได้

กรณีมูลฝอยดังต่อไปนี้ ที่เกิดขึ้นหรือใช้ในกระบวนการตรวจวินิจฉัยทางการแพทย์และการรักษาพยาบาล การให้ภูมิคุ้มกันโรคและการทดลองเกี่ยวกับโรค และการตรวจชันสูตรศพหรือซากสัตว์รวมทั้งในการศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นมูลฝอยติดเชื้อ

(1) ซากหรือชิ้นส่วนของมนุษย์หรือสัตว์ที่เป็นผลมาจากการผ่าตัด การตรวจชันสูตรศพหรือซากสัตว์ และการใช้สัตว์ทดลอง

(2) วัสดุของมีคม เช่น เข็ม ใบมีด กระบอกฉีดยา หลอดแก้ว ภาชนะที่ทำด้วยแก้วไลต์ และแผ่นกระจกปิดสไลต์

(3) วัสดุซึ่งสัมผัสหรือสงสัยว่าจะสัมผัสกับเลือด ส่วนประกอบของเลือด ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากเลือด สารน้ำจากร่างกายของมนุษย์หรือสัตว์ หรือวัคซีนที่ทำจากเชื้อโรคที่มีชีวิต เช่น สำลี ผ้าก๊อซ ผ้าต่าง ๆ และท่อยาง

(4) มูลฝอยทุกชนิดที่มาจากห้องรักษาผู้ป่วยติดเชื้อร้ายแรง

ติดเชื้อที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากเตาเผามูลฝอยติดเชื้อ แต่ต้องไม่ใช่วิธีทำให้เจือจาง (Dilution)

จะเห็นได้ว่า กฎหมายลำดับรองเพื่อควบคุมอากาศเสียจากทั้งเตาเผามูลฝอยและเตาเผามูลฝอยติดเชื้อนั้น มีความเชื่อมโยงกับกฎหมายหลายฉบับ ผู้ใช้กฎหมายโดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่ในการจัดการของเสีย ต้องมีความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆ เช่น กฎหมายสาธารณสุข กฎหมายสิ่งแวดล้อม และกฎหมายโรงงาน

(5) ประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกพื้นที่ตั้งสถานที่ฝังกลบกากของเสีย ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2552 มีเจตนารมณ์เพื่อเป็นแนวทางด้านวิชาการสำหรับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนำไปใช้ประกอบดุลยพินิจในการคัดเลือกพื้นที่ตั้งสถานที่ฝังกลบกากของเสียให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยน้อยที่สุด ในกรณีนี้ หลักเกณฑ์ทางวิชาการฉบับนี้ กำหนดให้กากของเสีย ได้แก่ มูลฝอยตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน วัตถุอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย และของเสียตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เฉพาะที่อยู่ในสภาพของแข็งเท่านั้น และสถานที่ฝังกลบกากของเสีย หมายถึง พื้นที่ใด ๆ ซึ่งขุดหรือถมให้เป็นบ่อเพื่อ เท กอง คัดแยกหรือฝังกลบกากของเสีย ไม่ว่าจะมีการบำบัดหรือป้องกันก๊าซ น้ำชะกากของเสีย และกลิ่นจากการฝังกลบหรือไม่ก็ตาม²⁴⁰สาระสำคัญของการกำหนดสถานที่ฝังกลบกากของเสีย ได้แก่ การกำหนดสถานที่ที่ไม่ควรเป็นที่ฝังกลบและกำหนดว่าสถานที่ฝังกลบนั้นควรอยู่ห่างจากสถานที่ต่างๆ ที่กำหนดในหลักเกณฑ์ดังกล่าว

(6) ประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง หลักเกณฑ์ทางวิชาการเกี่ยวกับคุณลักษณะของถุงพลาสติกใส่มูลฝอยและที่รองรับมูลฝอยแบบพลาสติกที่ใช้ในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2547 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิชาการเกี่ยวกับคุณลักษณะของถุงพลาสติกใส่มูลฝอยและที่รองรับมูลฝอยแบบพลาสติกที่ใช้ในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ สำหรับให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการคัดแยก เก็บขน รวบรวมหรือกำจัดมูลฝอยนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดการมูลฝอยจากชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามหลักเกณฑ์ทางวิชาการ

จะเห็นได้ว่า กรมควบคุมมลพิษมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดูแลและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านการควบคุมมลพิษ ซึ่งเป็นลักษณะของการป้องกันที่ต้นทาง ก่อนที่จะปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ตลอดจนโครงสร้างของ

²⁴⁰ ประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกพื้นที่ตั้งสถานที่ฝังกลบกากของเสีย ข้อ 1

กรมควบคุมมลพิษตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 อาจจะไม่ชัดเจนในส่วนของการจัดการของเสีย เนื่องจากมีกฎหมายและหน่วยงานอื่น ๆ ควบคุมดูแลของเสียประเภทต่างๆ อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม กลับปรากฏผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวกับการจัดการของเสียอยู่พอสมควร²⁴¹ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรบูรณาการการทำงานของกรมควบคุมมลพิษกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการของเสียให้เกิดความสอดคล้องและเป็นพลวัตกับสังคมยิ่งขึ้น

3.2.1.2 กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยการวิจัย พัฒนา ฝึกอบรม สร้างจิตสำนึก และถ่ายทอดเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างยั่งยืน²⁴² ปรากฏตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 และเมื่อพิจารณาโครงสร้างของหน่วยงาน จะพบว่า กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม กลุ่มน้ำและของเสีย เพื่อพัฒนา ถ่ายทอด และส่งเสริมเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับการควบคุมมลพิษและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม การนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ และการกำจัดหรือทำลายอย่างถูกวิธี รวมทั้งเป็นศูนย์เทคโนโลยีสะอาด ซึ่งเป็นบทบาทของการส่งเสริมพัฒนาและถ่ายทอดข้อมูลในการจัดการของเสียนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ บทบาทของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียจึงเป็นในลักษณะการส่งเสริม ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ให้เกิดการจัดการของเสียอย่างถูกหลักวิชาการ เช่น การเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการทางสื่อออนไลน์ของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เรื่อง การใช้กระบวนการย่อยสลายของของเสียแบบไม่ใช้ออกซิเจน การเสริมสร้างความร่วมมือกับห้างสรรพสินค้า เพื่อลดการใช้ถุงพลาสติก ในโครงการ“สโตร์ปลอดถุงพลาสติก” ภายใต้แคมเปญรณรงค์ “ภูมิใจไม่ใช้ถุง” ตลอดจนโครงการสร้างเครือข่ายเยาวชนไทย ลดใช้ถุงพลาสติก เป็นต้น

นอกจากนั้น มีหน่วยงานภายใน คือ สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเป็นตัวกลางที่เชื่อมโยงให้ประชาชนมีส่วนช่วยลดปริมาณของเสียอีกช่องทางหนึ่ง เนื่องจากประชาชนเป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนการลดและคัดแยกของเสีย ซึ่งเป็นการจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทาง โครงการต่างๆ ที่น่าสนใจ

²⁴¹ ผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย เป็นต้นว่า คู่มือสำหรับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการขยะมูลฝอยอย่างครบวงจร พ.ศ. 2547 , คู่มือประชาชนเพื่อลด คัดแยก ใช้ประโยชน์ขยะมูลฝอยชุมชน

²⁴² กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555

ที่กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้จัดขึ้น เช่น ประชุมกรรมการเทคนิคพัฒนาเกณฑ์การประเมินผลิตภัณฑ์ที่ผลิตจากวัสดุเหลือใช้ครั้งที่ 1 - 2558 การฝึกอบรมโครงการสำนักงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การประชุมเชิงปฏิบัติการเวทีเสริมสร้างการมีส่วนร่วมจังหวัดน่านอยู่สูงสังคมสีเขียวพื้นที่จังหวัดสตูล²⁴³ เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่า กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทาง

3.2.1.3 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 กำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีภารกิจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเสนอแนะนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประสานการจัดการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ตลอดจนติดตามตรวจสอบมาตรการและเงื่อนไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจของประเทศและสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนและคุณภาพชีวิตที่ดี รวมทั้งดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและประสานความร่วมมือด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับหน่วยงานทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ²⁴⁴ ในการนี้ โครงสร้างภายในของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น มีกองประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีบทบาทในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย คือ ประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้านของเสียให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจน จัดทำแนวทาง มาตรการ และแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้านของเสียในลักษณะบูรณาการเชิงพื้นที่ โดยสรุปจะกล่าวได้ว่า สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีบทบาทในการจัดการของเสีย ในส่วนของการจัดทำแผนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งได้แก่ แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับประเทศ ตามมาตรา 35 - 36 แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา 37 -

²⁴³ สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, "รู้จักหน่วยงานภายในกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 15 เมษายน 2558. แหล่งที่มา:

<http://www.deqp.go.th/institution/division/news>

²⁴⁴ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 ข้อ 2

41 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงกล่าวได้ว่า สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีบทบาทสำคัญในการจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทาง

เพื่อให้เกิดการบูรณาการการจัดการของเสียทั้งประเทศ ปัจจุบัน ได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557 กำหนดขั้นตอนการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยให้เป็นระบบ ด้วยการบูรณาการแผนและแนวทางในการดำเนินงานของส่วนราชการและราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้กำหนดให้มีการจัดทำแผนการดำเนินงานในการจัดการขยะมูลฝอยของจังหวัดทุกจังหวัดในประเทศไทย เพื่อรวบรวมและจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศโดยมีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นศูนย์กลางในการกำหนดแนวทางการทำงาน อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้มีลำดับศักดิ์ของกฎหมายต่ำกว่าพระราชบัญญัติ หากต้องการให้เกิดการบูรณาการเพื่อการจัดการของเสียโดยใช้กลไกของแผนและการจัดสรรงบประมาณตามแผนเป็นเครื่องมือการบูรณาการการจัดการของเสีย ควรกำหนดให้การจัดการของเสียเป็นกฎหมายเฉพาะในระดับพระราชบัญญัติ หรือควรแก้ไขให้การจัดการของเสียเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ในอนาคตอย่างชัดเจน มิฉะนั้น จะเกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายว่าการดำเนินการตามแผนเกี่ยวกับของเสียต้องพิจารณากฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ นอกจากนี้ หากต้องการให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องแผนเกี่ยวกับของเสีย ควรปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้รองรับการจัดการตามแผนด้านของเสียอย่างชัดเจน

3.2.1.4 สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคและสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2554 กำหนดให้มีสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคและสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเป็นหน่วยงานในส่วนภูมิภาค มีหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนี้

(1) สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1- 16

จากการปฏิรูประบบราชการ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง

ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ตลอดจนกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 กำหนดให้สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1 -16 เป็นราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคและเป็นส่วนราชการระดับกอง มีที่มาจากการโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1- 12 สังกัดสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมและศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อมเขต 1- 12 (ยกเว้นกลุ่มงานสุขาภิบาลอาหาร กลุ่มงานอาชีวอนามัย และกลุ่มงานจัดหาน้ำสะอาด) กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข จัดตั้งเป็นสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1- 16 โดยจัดแบ่งพื้นที่รับผิดชอบตามลุ่มน้ำ ดังต่อไปนี้

สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดเชียงใหม่ รับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน และลำพูน

สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 2 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดลำปาง รับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดพะเยา ลำปาง แพร่ และสุโขทัย

สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 3 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดพิษณุโลก รับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดน่าน อุตรดิตถ์ พิษณุโลก และพิจิตร

สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 4 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดนครสวรรค์ รับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดตาก กำแพงเพชร นครสวรรค์ และอุทัยธานี

สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 5 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดนครปฐม รับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดชัยนาท สุพรรณบุรี นครปฐม และสมุทรสาคร

สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 6 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดนนทบุรี รับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี นนทบุรี สมุทรปราการ และสมุทรสงคราม

สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 7 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดสระบุรี รับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดเพชรบูรณ์ ลพบุรี สระบุรี นครนายก และปราจีนบุรี

สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 8 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดราชบุรี รับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์

สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 9 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดอุตรธานี รับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดเลย อุตรธานี หนองคาย นครพนม และสกลนคร

สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 10 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดขอนแก่น รับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดหนองบัวลำภู ชัยภูมิ มหาสารคาม ขอนแก่น และกาฬสินธุ์

สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 11 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดนครราชสีมา รับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา บุรีรัมย์ สุรินทร์ และศรีสะเกษ

สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 12 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดอุบลราชธานี
รับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดมุกดาหาร ร้อยเอ็ด ยโสธร อุบลราชธานี และอำนาจเจริญ

สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 13 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดชลบุรี รับผิดชอบใน
พื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา สระแก้ว ชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด

สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 14 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดสุราษฎร์ธานี
รับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดชุมพร ระนอง สุราษฎร์ธานี และนครศรีธรรมราช

สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 15 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดภูเก็ต รับผิดชอบใน
พื้นที่จังหวัดภูเก็ต พังงา กระบี่ ตรัง และสตูล

สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 16 มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ จังหวัดสงขลา รับผิดชอบใน
พื้นที่จังหวัดพัทลุง สงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส

ในการนี้ สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1-16 มีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ²⁴⁵ ได้แก่
จัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับภาคในส่วนที่เกี่ยวข้องกับของเสีย ประสานการดำเนินงาน
ตลอดจนติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับภาค จัดทำ
รายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมระดับภาค จัดทำและพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศสิ่งแวดล้อมระดับ
ภาค เสนอแนะและให้คำปรึกษาทางวิชาการและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสนับสนุนและ
ส่งเสริมศักยภาพของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เกี่ยวกับการดำเนินงานด้าน
การจัดการสิ่งแวดล้อม ติดตาม ตรวจสอบ และเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประสานการ
ดำเนินการเหตุฉุกเฉินด้านสิ่งแวดล้อม สนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างเครือข่ายด้าน
สิ่งแวดล้อมระดับภาค รวมทั้งฝึกอบรม เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อม ตลอดจน
ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย
ด้วยเหตุนี้ สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1- 16 จึงเป็นหน่วยงานในส่วนภูมิภาคภายใต้สังกัดกระทรวง
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ขับเคลื่อนการจัดการของเสียให้เกิดเป็นรูปธรรมเชิงพื้นที่

นอกจากนั้น เพื่อดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ
จัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557 จึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะ
กรรมการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของจังหวัด ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม เรื่อง องค์กรประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของ
จังหวัด ประกาศ ณ วันที่ 20 ตุลาคม 2557 ในการนี้ องค์กรประกอบสำคัญตามประกาศฉบับดังกล่าว
คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานส่วน

²⁴⁵ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2554

ราชการ เอกชน ผู้มีความรู้และประสบการณ์ รวมทั้งประชาชนเป็นกรรมการ และผู้อำนวยการ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

จากบทบาทอำนาจหน้าที่ ซึ่งอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557 จะเห็นได้ว่า สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1- 16 เป็นหน่วยงานใน ส่วนภูมิภาค ภายใต้สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมผู้ขับเคลื่อนตามนโยบายและกฎหมายด้านการจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทาง กลางทางและปลายทางอย่างเป็นรูปธรรม

(2) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด

สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเป็นหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ภายใต้สังกัดของสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยอยู่ในทุกจังหวัด ของประเทศไทย ทั้งนี้ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2554 กำหนดให้สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด²⁴⁶ มีอำนาจ หน้าที่ ดังต่อไปนี้ ประการที่หนึ่ง จัดทำแผนจัดการสิ่งแวดล้อมของจังหวัดและแผนปฏิบัติการเพื่อการ จัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด รวมทั้งติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบสถานการณ์ สิ่งแวดล้อมของจังหวัด ประการที่สอง ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวน แห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสวนป่า กฎหมายว่าด้วยเลื่อยโซยนต์ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครอง สัตว์ป่า และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งไม่มีความชัดเจนในภารกิจเกี่ยวกับ การจัดการของเสีย ประการที่สาม เฝ้าระวัง ตรวจสอบ กำกับดูแล ส่งเสริม เผยแพร่ และบำรุงรักษา ระบบเตือนภัยเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในระดับจังหวัด รวมทั้งประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการและ ติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประการที่สี่ กำกับดูแลการประกอบ กิจการน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล และกิจการประปา ประการที่ห้า ส่งเสริม เผยแพร่ และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสงวน อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมของจังหวัด และประการที่หก ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

สรุปได้ว่า สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเป็นหน่วยงานสังกัด กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในส่วนภูมิภาค ตามหลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง แต่มีอำนาจหน้าที่เสมือนอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีอำนาจ หน้าที่เฉพาะในเขตพื้นที่จังหวัดเท่านั้น เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและ

²⁴⁶ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2554

และสิ่งแวดล้อมจังหวัดโดยละเอียด จะเห็นได้ว่า ภารกิจในการจัดการของเสียไม่ได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายจัดตั้ง อย่างไรก็ตาม เมื่อ พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้กำหนดนโยบายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการจัดทำแผนแม่บทการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย และต่อมาได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557 ซึ่งมีกลไกสำคัญคือ บูรณาการแผนแม่บท ซึ่งจัดทำจากแผนปฏิบัติการในการดำเนินการจัดการของเสียมูลฝอยของจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสรรงบประมาณในการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยสะสมตกค้าง ทั้งนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวให้ความสำคัญกับแผนปฏิบัติการระดับจังหวัดเพื่อจัดทำแผนแม่บทในการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศต่อไป อีกทั้ง ต่อมาได้มีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของจังหวัด ประกาศ ณ วันที่ 20 ตุลาคม 2557 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักสิ่งแวดล้อมภาคและหน่วยงานส่วนราชการ เอกชน ผู้มีความรู้และประสบการณ์ รวมทั้งประชาชนเป็นกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งได้กล่าวไปข้างต้นในส่วนของสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค ดังนั้น สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดจึงเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนตามนโยบายและแผนแม่บทการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายอย่างครบวงจรตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติให้ความเห็นชอบ

3.2.1.5 องค์การจัดการน้ำเสีย

เมื่อเกิดปัญหาของเสีย สิ่งที่มีมักจะตามมาด้วย คือ น้ำเสีย โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการทิ้งของเสียในปริมาณมาก มักจะเกิดน้ำเสียด้วยเช่นเดียวกัน ในหัวข้อนี้จึงขออธิบายบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การจัดการน้ำเสีย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสียที่สำคัญมีลักษณะการดำเนินงานที่แตกต่างจากหน่วยงานส่วนราชการทั่วไป ดังนี้

องค์การจัดการน้ำเสียเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย พ.ศ. 2538 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2548 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 มีวัตถุประสงค์ก่อตั้งเพื่อให้บริการหรือจัดการระบบบำบัดน้ำเสียอย่างมีประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐกิจโดยน้ำเสียดังกล่าว คือ น้ำเสียตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและ

รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งหมายถึง ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นของเหลว รวมทั้งมลสารที่ปะปน หรือปนเปื้อนอยู่ในของเหลวนั้น²⁴⁷

องค์การจัดการน้ำเสียมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ²⁴⁸ ได้แก่ สำรวจ วางแผนปฏิบัติการ ออกแบบ ก่อสร้าง ดำเนินการ จัดการและบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียและระบบบำบัดน้ำเสียรวมทั้งติดตามตรวจสอบผลการดำเนินการของระบบบำบัดน้ำเสียทั้งในและนอกเขตพื้นที่จัดการน้ำเสีย และระบบบำบัดน้ำเสียรวมในเขตพื้นที่จัดการน้ำเสีย นอกจากนี้ ยังมีบทบาทในการดำเนินงานเกี่ยวกับการนำน้ำเสียกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่และการผลิตพลังงานจากน้ำเสีย เพื่อให้เป็นไปตามแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ การเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการสำหรับการบำบัดน้ำเสียสำหรับระบบบำบัดน้ำเสียรวม ตลอดจนประสานงานกับราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาค หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำเสีย เป็นต้น ทั้งนี้ องค์การจัดการน้ำเสีย สามารถสร้างรายได้ให้แก่องค์กร จากค่าบริการ ค่าธรรมเนียม และค่าบริการจัดการ รายได้จากการลงทุนหรือการร่วมทุน โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้องค์การจัดการน้ำเสียสามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทจำกัดมหาชน หรือการเข้าร่วมกิจการกับหน่วยงานอื่น หรือการถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทจำกัดมหาชนไม่เกินร้อยละสามสิบ²⁴⁹ เนื่องจากเป็นรัฐวิสาหกิจ คือ หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในจัดทำบริการสาธารณะด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม โดยสามารถสร้างรายได้ให้แก่รัฐได้นั่นเอง นอกจากนี้ กฎหมายจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย ได้กำหนดให้คณะกรรมการจัดการน้ำเสียเป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสีย ในกรณีนี้ คณะรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่น เช่น ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนการประปาส่วนภูมิภาค เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในการจัดการน้ำเสียมีข้อจำกัดประการสำคัญ²⁵⁰ คือ มีกฎหมายและหน่วยงานที่มีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการน้ำเสียไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน กล่าวคือ มีหลายหน่วยงานกำกับดูแล เช่น สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และ

²⁴⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4

²⁴⁸ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสียพ.ศ. 2538 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 18

²⁴⁹ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย (ฉบับที่ 2)แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2540 มาตรา 3

²⁵⁰ องค์การจัดการน้ำเสีย, "อำนาจหน้าที่ของ อจน." [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 7 มีนาคม 2558. แหล่งที่มา:

หน่วยงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในภูมิภาค รวมไปถึงองค์การจัดการน้ำเสีย ซึ่งหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และมีอีกหลายหน่วยงานที่เป็นหน่วยปฏิบัติการ อันได้แก่ ราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาที่คล้ายคลึงกับการจัดการของเสียที่เป็นขยะมูลฝอย ทั้งนี้ ในความเป็นจริง มีการก่อสร้างและส่งมอบระบบบำบัดน้ำเสีย ซึ่งต้องมีการเตรียมการรองรับทั้งทางเทคนิค บุคลากร และงบประมาณ ระบบบำบัดน้ำเสียในหลายพื้นที่ ครอบคลุมพื้นที่จัดการน้ำเสียที่มีลักษณะเฉพาะหรือพื้นที่ควบคุมมลพิษมีความซับซ้อนทางเทคนิค หรือบางพื้นที่ระบบสาธารณสุขปลอดภัยน้ำ ตลอดจนต้องมีการจัดการน้ำเสียให้มีความสัมพันธ์ในเชิงลุ่มน้ำ โดยต้องมีหน่วยงานที่จัดการสามารถจัดการเป็นองค์รวม เพื่อนำไปสู่มาตรฐานระดับประเทศทั้งทางเทคนิค และค่าใช้จ่าย อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันประสบปัญหาการขาดการบูรณาการการบริหารจัดการปัญหาน้ำเสียและระบบบำบัดน้ำเสียรวมของทางราชการที่ก่อสร้างไม่สามารถดำเนินบำบัดน้ำเสียได้จริง

จึงเห็นได้ว่า องค์การจัดการน้ำเสียเป็นหน่วยงานในกำกับดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดำเนินการให้บริการหรือจัดการระบบบำบัดน้ำเสีย โดยมุ่งเน้นในเชิงเศรษฐกิจ สามารถสร้างรายได้ให้แก่รัฐ ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจคือรูปแบบของการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งตามหลักการที่ได้กล่าวไปในข้อ 2.2.2 มีข้อดีที่สามารถแสวงหากำไรให้แก่รัฐได้ อย่างไรก็ตาม ความเป็นรัฐวิสาหกิจทำให้องค์การจัดการน้ำเสียไม่มีอำนาจสั่งการ ดังนั้น การประสานหรือบูรณาการการจัดการน้ำเสีย ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ทั้งส่วนราชการ ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นจึงไม่เป็นรูปธรรมนัก

จากที่กล่าวไปในตอนต้นว่า การศึกษาโครงสร้าง ตลอดจนบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การจัดการน้ำเสีย เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอแนะการบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืนนั้น ผู้เขียนมีข้อสังเกตดังต่อไปนี้ ประการแรก การจัดการน้ำเสียมีปัญหาประการหนึ่งซึ่งคล้ายคลึงกับการจัดการของเสียทั่วไป คือ มีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำเสียหลายหน่วยงานและมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับเช่นเดียวกับการจัดการของเสีย โดยกฎหมายและหน่วยงานเหล่านั้นกระจัดกระจาย ประการที่สอง มีข้อแตกต่างระหว่างการจัดการน้ำเสียและการจัดการของเสียที่เป็นลักษณะของแข็ง (solid waste) คือ ณ ปัจจุบัน ยังไม่มีหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านของเสีย (solid waste) ในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ ประการที่สาม เมื่อได้พิจารณาบทบาทในการจัดการน้ำเสียขององค์การจัดการน้ำเสีย ผู้เขียนมีความเห็นว่าในปัจจุบัน องค์การจัดการน้ำเสียไม่สามารถขับเคลื่อนให้การจัดการน้ำเสียเกิดผลเป็นรูปธรรม ซึ่งแท้จริงแล้ว ด้วยความเป็นรัฐวิสาหกิจ องค์การจัดการน้ำเสีย สามารถแสวงหากำไรให้แก่รัฐได้ หากจัดระบบการจัดการให้ดี ดังนั้น ในการบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน ควรจะบูรณาการให้องค์การจัดการน้ำเสียเป็นหน่วยสนับสนุนและสอดคล้องกับหน่วยงานในการจัดการของเสียอื่นด้วย

3.2.2 หน่วยงานในสังกัดของกระทรวงสาธารณสุขกับบทบาทในการจัดการของเสีย

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงสาธารณสุข มีบทบาทอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกัน ควบคุม และรักษาโรคภัย การฟื้นฟูสมรรถภาพของประชาชน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงสาธารณสุขหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข นอกจากนี้ เมื่อพิจารณา กฎหมายที่เป็นสารบัญญัติ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทุกฉบับ กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานสาธารณสุขและเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการ จัดการของเสียที่เป็นมูลฝอย ด้วยเหตุนี้ กระทรวงสาธารณสุขจึงมีบทบาทในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ จัดการของเสียในมิติของอนามัยสิ่งแวดล้อม

ในการนี้ หน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงสาธารณสุขที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน เพื่อจัดการของเสีย คือ กรมอนามัย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและอำเภอ โดยต่อไปจะกล่าวถึง โครงสร้าง บทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย และ ข้อจำกัดในทางกฎหมาย ซึ่งส่งผลให้การจัดการของเสียขาดการบูรณาการ

3.2.2.1 กรมอนามัย

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2552 กำหนดให้กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข มีภารกิจในการส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพดี โดยมีการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย พัฒนาและถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีด้านการส่งเสริมสุขภาพ การจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ และการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีสุขภาพดี รวมทั้งการ ประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ เพื่อมุ่งเน้นให้ประชาชนมีความรู้และทักษะในการดูแลตนเอง ครอบครัว และชุมชน รวมตลอดจนถึงการสนับสนุนให้หน่วยงานส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีส่วนร่วมในการส่งเสริมสุขภาพและจัดการอนามัย สิ่งแวดล้อมเพื่อส่งเสริมให้คนไทยมีสุขภาพดีถ้วนหน้า²⁵¹ จากภารกิจดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กรมอนามัยมีความเกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับอนามัย สิ่งแวดล้อมและดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการ ส่งเสริมสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อม และตามที่ได้กล่าวไปแล้วในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การจัดการของเสีย กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเป็นกฎหมายที่กำหนดการจัดการของเสียที่เป็น มูลฝอยอย่างชัดเจน ในส่วนของการจัดการที่ปลายทาง ในขั้นตอนของการเก็บ ขน กำจัดของเสีย

²⁵¹ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2552 ข้อ 2

โครงสร้างภายในของกรมอนามัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการของเสีย คือ สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่พัฒนานโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนงานหลักด้านการอนามัยสิ่งแวดล้อมของประเทศ พัฒนา และจัดทำมาตรฐาน กฎเกณฑ์ รวมทั้งระบบการรับรองมาตรฐานการอนามัยสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนกลไกการดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ถ่ายทอด และพัฒนาศักยภาพ ชีตความสามารถ และการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านการอนามัยสิ่งแวดล้อมแก่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ราชการส่วนท้องถิ่น ภาคีเครือข่ายและชุมชน ประสานความร่วมมือ ติดตาม และประเมินผลด้านการอนามัยสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งภารกิจดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญที่กรมอนามัยจะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดการบูรณาการหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสีย

3.2.2.2 สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและสำนักงานสาธารณสุขอำเภอเป็นหน่วยงานในส่วนภูมิภาคในสังกัดของกระทรวงสาธารณสุข ประจำอยู่ในทุกจังหวัดและอำเภอของประเทศไทย ตามลำดับ มีบทบาทอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุข เพียงแต่มีอำนาจเฉพาะในพื้นที่ของจังหวัดหรืออำเภอหนึ่งๆ เท่านั้นตามหลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายจัดตั้ง คือ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2552 กำหนดให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด²⁵² มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ประการที่หนึ่ง จัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพในเขตพื้นที่จังหวัด ประการที่สอง ดำเนินการและประสานงานเกี่ยวกับงานสาธารณสุขในเขตพื้นที่จังหวัด ประการที่สาม กำกับ ดูแล ประเมินผล และสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานสาธารณสุขในเขตพื้นที่จังหวัด เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎหมาย มีการบริการสุขภาพที่มีคุณภาพและมีการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ ตลอดจนปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

อนึ่ง กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2552 กำหนดให้สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ²⁵³ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ประการที่หนึ่ง จัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพในเขตพื้นที่อำเภอ ประการที่สอง ดำเนินการและประสานงานเกี่ยวกับ

²⁵² กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2552 ข้อ 13

²⁵³ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2552 ข้อ 14

งานสาธารณสุขในเขตพื้นที่อำเภอ ประการที่สาม กำกับ ดูแล ประเมินผล และสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานสาธารณสุขในเขตพื้นที่อำเภอ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎหมาย มีการบริการสุขภาพที่มีคุณภาพและมีการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ รวมถึงปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า หน่วยงานในส่วนภูมิภาคดังกล่าวมีภารกิจสำคัญด้านสุขภาพ อีกทั้งเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเป็นกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการของเสีย ด้วยเหตุนี้ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและอำเภอจึงไม่ชัดเจนในการจัดการของเสียเท่าไรนัก

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน รัฐบาลได้มีนโยบายขับเคลื่อนการดำเนินงานตาม Roadmap การจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติให้ความเห็นชอบ โดยมีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของจังหวัด กำหนดให้มียนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดเป็นกรรมการในองค์คณะดังกล่าว เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามนโยบายการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายที่กล่าวไปข้างต้น และมีการจัดทำแผนบริหารจัดการขยะมูลฝอยของจังหวัด ระยะ 5 ปี เพื่อบูรณาการเป็นแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ ตลอดจนจัดทำแผนปฏิบัติการรายปีของจังหวัด อำนวยการ ติดตาม กำกับดูแลและประเมินผลตามแผนดังกล่าวให้เกิดประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานในส่วนภูมิภาคจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการจัดการของเสีย

3.2.3 หน่วยงานในสังกัดของกระทรวงมหาดไทยกับบทบาทในการจัดการของเสีย

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทย²⁵⁴ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัย และการพัฒนาเมืองและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในส่วนของการจัดการของเสียนั้นมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดให้ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสียที่เป็นมูลฝอยเป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งกระทรวง

²⁵⁴ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 30

มหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลส่งเสริมการดำเนินงานของราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทยมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสียของราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

ต่อไปจะกล่าวถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนราชการส่วนท้องถิ่น ตลอดจนราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และ กรุงเทพมหานคร ซึ่งกฎหมายจัดตั้งได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสียอย่างชัดเจน

3.2.3.1 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551 กำหนดให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนราชการส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษาแนะนำราชการส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการบริหารจัดการ เพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ²⁵⁵ เช่น ดำเนินการพัฒนาระบบรูปแบบ และโครงสร้างของราชการส่วนท้องถิ่นส่งเสริมและสนับสนุนในการจัดทำ ประสาน และบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่น วางระบบในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่นดำเนินการจัดทำ แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ ราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งให้คำปรึกษาแนะนำ และกำกับดูแลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น ส่งเสริม สนับสนุน และประสานการดำเนินงานด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณ การพัสดุ การจัดเก็บรายได้ และการประกอบกิจการพาณิชย์ของราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งวางระบบตรวจสอบระบบการเงิน การบัญชี และการพัสดุของราชการส่วนท้องถิ่นส่งเสริม สนับสนุน และประสานการจัดการบริการสาธารณะและการศึกษาในอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น เนื่องจากการจัดการของเสียจัดเป็นการให้บริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ซึ่งกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดให้หน่วยงานเหล่านั้นมีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอย ดังนั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนและส่งเสริมการจัดการของเสียของราชการส่วนท้องถิ่น

²⁵⁵ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551 ข้อ 2

3.2.3.2 บทบาทของราชการส่วนท้องถิ่นกับการให้บริการสาธารณะด้านการจัดการของเสีย

ราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา มีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นหน่วยงานผู้ปฏิบัติในการจัดการมูลฝอยตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) **เทศบาล** พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล คือ รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายจัดตั้งเทศบาลให้อำนาจเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนครในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียในส่วนปลายทาง คือ การกำจัดมูลฝอยเท่านั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย เทศบาลบางแห่งจึงได้ประกาศใช้เทศบัญญัติในท้องที่ของตนในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการกำจัดมูลฝอย เช่น เทศบัญญัติเทศบาลนครรังสิต เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2556 เทศบัญญัติเทศบาลตำบลพลา เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2553 เทศบัญญัติเทศบาลตำบลปากแพรง เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2553 ซึ่งเทศบัญญัติดังกล่าว นั้น จะมีสาระสำคัญ คือ กำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับการทิ้งมูลฝอยในที่สาธารณะ เช่น ห้ามถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีชั้นซึ่งมูลฝอยในที่หรือทางสาธารณะนอกจากในที่ที่เทศบาลจัดไว้ให้ ห้ามกำจัดมูลฝอยที่ทำให้เกิดมลภาวะที่เป็นพิษ นอกจากนั้น กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมในการเก็บ ขน มูลฝอยของเทศบาล หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการขอและการออกใบอนุญาตดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอย และบทกำหนดโทษกรณีฝ่าฝืนเทศบัญญัติ ซึ่งจะเห็นได้ว่า เทศบัญญัติดังกล่าวข้างต้น เนื้อหาในส่วนของวิธีการ เก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยอย่างถูกหลักวิชาการ ซึ่งประเด็นนี้มีความสำคัญเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย และกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในส่วนของวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น ๆ ดังนั้นเมื่อราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่ออกข้อกำหนดในส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการจัดการดังกล่าว ประชาชนในพื้นที่จึงไม่มีแนวทางในการจัดการของเสียจากครัวเรือนของตนที่ชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการจัดการของเสียไม่ถูกวิธี เกิดเป็นของเสียตกค้างสร้างปัญหาระดับชาติอยู่ในปัจจุบัน

(2) องค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คือ องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายในการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล²⁵⁶ รวมทั้งคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม²⁵⁷ จึงกล่าวได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะในการกำจัดมูลฝอยในพื้นที่ของตน ซึ่งเป็นเพียงการจัดการของเสียที่ปลายทาง เฉพาะเรื่องของการกำจัดของเสียเท่านั้น

(3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด²⁵⁸ ในการดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือให้จัดทำบริการสาธารณะในการกำจัดของเสียมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล²⁵⁹ รวมทั้งการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม²⁶⁰ จึงกล่าวได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะในการกำจัดมูลฝอยในพื้นที่ของตน เช่นเดียวกับกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล

(4) เมืองพัทยา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดว่า ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อย²⁶¹ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ²⁶² การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและการบำบัดน้ำเสีย²⁶³ จึงกล่าวได้ว่า

²⁵⁶ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 67 (2)

²⁵⁷ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 67 (7)

²⁵⁸ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 45 (7) และ (8)

²⁵⁹ กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (2)

²⁶⁰ กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (4)

²⁶¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 62 (1)

²⁶² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 62 (2)

²⁶³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 62 (8)

เมืองพัทยาเป็นราชการส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะในการกำจัดมูลฝอยในพื้นที่ของตน เช่นเดียวกับราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่ได้อธิบายไปก่อนหน้านี้

(5) กรุงเทพมหานคร มาตรการทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง²⁶⁴ และการพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม²⁶⁵ เมื่อพิจารณาโครงสร้างภายในของกรุงเทพมหานคร จะพบว่า มีสำนักสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยขับเคลื่อนที่สำคัญในการจัดการมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร จึงกล่าวได้ว่า กรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะในการกำจัดมูลฝอยในพื้นที่ของตน

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตอยู่สองประการ ประการที่หนึ่ง กฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านของเสีย เฉพาะส่วนของการกำจัดมูลฝอยเท่านั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับหลักการวิถีจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่า การกำจัดเป็นขั้นตอนการจัดการของเสียที่ปลายทาง ไม่รวมถึงการเก็บ ขน ตามที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นไว้ แสดงให้เห็นถึงว่า การกระจายของกฎหมายและขาดการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการจัดการของเสียพอสมควร ประการที่สอง กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย โดยมาตรา 20 (3) ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในหลักเกณฑ์และวิธีการ เก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยอย่างถูกหลักวิชาการ อย่างไรก็ตาม ราชการส่วนท้องถิ่นต่างๆ ยังไม่สามารถออกหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวได้ เนื่องจากขาดความรู้ความเชี่ยวชาญทางเทคนิคในการกำหนดวิธีการจัดการของเสียอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐส่วนกลางควรเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์กลางกรณีการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยกลาง เพื่อให้ท้องถิ่นนำไปปฏิบัติและออกเป็นข้อบัญญัติของท้องถิ่นต่อไป และเพื่อให้ประชาชนสามารถดำเนินจัดการของเสียให้ถูกต้องตามหลักวิชาการตั้งแต่ครัวเรือนของตน แต่ปัจจุบันยังหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เช่น คณะกรรมการสาธารณสุขยังมีได้ดำเนินการออกหลักเกณฑ์การจัดการของเสีย

²⁶⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 89 (4)

²⁶⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 89 (14)

3.2.4 หน่วยงานในสังกัดของกระทรวงอุตสาหกรรมกับบทบาทในการจัดการของเสีย

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงอุตสาหกรรม มีบทบาทอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรม การพัฒนาผู้ประกอบการ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม ด้วยเหตุนี้ กระทรวงอุตสาหกรรม จึงมีบทบาทในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรม ในแง่ที่ว่าเมื่อมีการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมย่อมเกิดของเสีย ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสุขอนามัยของประชาชน กล่าวคือ เมื่อมีการผลิตமாகากหรือของเสียที่เหลือจากกระบวนการผลิตย่อมเพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ หน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนเพื่อจัดการของเสีย คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยต่อไปจะกล่าวถึง โครงสร้าง บทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย และข้อจำกัดในทางกฎหมาย ซึ่งส่งผลให้การจัดการของเสียขาดการบูรณาการ ดังนี้

3.2.4.1 กรมโรงงานอุตสาหกรรม

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2551 กำหนดให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรม โดยการกำกับดูแล ส่งเสริม และสนับสนุนการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม เพื่อผลักดันให้ธุรกิจอุตสาหกรรมมีศักยภาพในการแข่งขัน พัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นที่ยอมรับของสากล โดยเน้นด้านเทคโนโลยีการผลิต สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย การอนุรักษ์พลังงาน วัตถุอันตราย และสารเคมีเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและพันธกรณีตามข้อตกลงระหว่างประเทศ²⁶⁶ โครงสร้างภายในของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย คือ สำนักควบคุมวัตถุอันตราย สำนักบริหารจัดการกากอุตสาหกรรม สำนักเทคโนโลยีน้ำและสิ่งแวดล้อมโรงงาน โดยมีบทบาทสำคัญในการจัดการของเสียซึ่งมีที่มาจากกระบวนการผลิตจากโรงงานอุตสาหกรรม ดังต่อไปนี้

(1) สำนักควบคุมวัตถุอันตราย²⁶⁷ มีภารกิจในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตรายและกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการใช้สารระเหยที่มีได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใดในสังกัดของกรมโดยเฉพาะ ตลอดจนจัดทำหลักเกณฑ์ วิธีปฏิบัติ คู่มือ และเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับวัตถุอันตรายและสารระเหย เพื่อป้องกันอันตรายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อ

²⁶⁶ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2551 ข้อ 2

²⁶⁷ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2551 ข้อ 9

บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีอำนาจในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับวัตถุอันตรายและสารระเหยของสถานประกอบการของเสียอันตรายชุมชน เช่น กระจ่าง สเปรย์ ยาฆ่าแมลงต่างๆ จัดเป็นวัตถุอันตรายที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย ซึ่งของเสียอันตรายชุมชนประเภทนี้ นับวันจะยิ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยของประชาชนมากขึ้น จึงกล่าวได้ว่า สำนักควบคุมวัตถุอันตรายมีส่วนสำคัญในการควบคุมดูแลของเสียที่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย

(2) สำนักเทคโนโลยีน้ำและสิ่งแวดล้อมโรงงาน²⁶⁸ มีภารกิจสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียในการกำหนดนโยบาย แผนงาน หลักเกณฑ์ และมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยีการผลิตเพื่อป้องกันมลพิษของโรงงาน ส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการโรงงานในด้านเทคโนโลยี สิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยีการผลิตเพื่อป้องกันมลพิษ การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโรงงาน การบำบัดและกำจัดมลพิษจากโรงงาน ศึกษาและกำหนดแนวทางการใช้มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมและเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม รวมถึงส่งเสริมและประสานการจัดการด้านมลพิษโรงงาน ติดต่อและประสานความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมโรงงานกับหน่วยงานหรือองค์การด้านสิ่งแวดล้อมทั้งในและต่างประเทศ เพื่อลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและการกีดกันทางการค้าด้วยเหตุผลทางสิ่งแวดล้อม

จากภารกิจดังกล่าว มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า สำนักเทคโนโลยีน้ำและสิ่งแวดล้อมโรงงานมีบทบาทในการจัดการมลพิษจากโรงงาน ซึ่งมลพิษจากโรงงานดังกล่าวรวมไปถึงของเสียด้วยเหตุนี้จึงต้องมีกรมควบคุมมลพิษซึ่งมีภารกิจที่คล้ายคลึงกันในการดูแลสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ ในการนี้ จากเนื้อหาในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียจะเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยโรงงานมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับชาติ ขณะที่กฎหมายว่าด้วยโรงงานมีขึ้นเพื่อให้ส่งเสริมการประกอบการโรงงาน อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กำหนดให้ต้องดูแลผลกระทบที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อมด้วย เมื่อกฎหมายแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์ในการบังคับใช้ที่ต่างกัน หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีภารกิจคล้ายคลึงกันจึงต้องระวางอย่างยั้ง ต้องตระหนักถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจและกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ถี่ถ้วน ข้อสังเกตและคำอธิบายที่กล่าวไปข้างต้นมีความสำคัญอย่างยิ่งในการวิเคราะห์บทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และหน่วยงานเหล่านั้นมีฐานอำนาจมาจากกฎหมายหลากหลายฉบับที่มีเจตนารมณ์แตกต่างกัน การศึกษาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเหล่านั้นมี

²⁶⁸ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2551 ข้อ 12

ส่วนสำคัญในการวิเคราะห์และหาแนวทางเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียให้มีระบบในการจัดการอย่างครบวงจรและยั่งยืนต่อไป

(3) สำนักบริหารจัดการกากอุตสาหกรรม²⁶⁹ มีภารกิจอย่างสำคัญในการจัดการของเสียประเภทกากอุตสาหกรรม โดยมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย แผนงาน หลักเกณฑ์ และมาตรฐาน พิจารณาอนุญาต ตรวจสอบ เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการจัดการกากอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน การจัดการของเสียเคมีวัตถุ เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย การจัดการของเสียอันตรายตามพันธกรณีตามข้อตกลงระหว่างประเทศด้านของเสียอันตราย และการจัดการวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามกฎหมายอื่นในส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดชนิดและประเภทของกากอุตสาหกรรมที่เป็นอันตรายและไม่เป็นอันตราย ส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบกิจการ รวมทั้งให้คำปรึกษาแนะนำด้านการจัดการกากอุตสาหกรรม ศึกษา พัฒนา และดำเนินการเกี่ยวกับศูนย์บริหารจัดการของเหลือใช้จากอุตสาหกรรม การปรับปรุงและฟื้นฟูสภาพพื้นที่ที่มีการปนเปื้อนของกากสารพิษอุตสาหกรรม และการพัฒนาทางเทคโนโลยีในการจัดการกากและระบบการขนส่งกากอุตสาหกรรม

จึงเห็นได้ว่า สำนักบริหารกากอุตสาหกรรมมีภารกิจสำคัญในการดูแลติดตามและกำหนดนโยบายในการจัดการกากอุตสาหกรรม ซึ่งในปัจจุบันมีปัญหาอยู่มาก เนื่องจากเกิดการลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรมไม่ถูกหลักวิชาการและไม่เป็นไปตามกฎหมาย ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งน้ำเสีย อากาศเสีย ตลอดจนส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นจำนวนมาก ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในการนี้ เมื่อได้พิจารณาบทบาทหน้าที่และโครงสร้างภายในของกรมโรงงานอุตสาหกรรม จึงสรุปได้ว่า กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีส่วนสำคัญในควบคุมและจัดการของเสียที่มีกระบวนการผลิตจากโรงงานอุตสาหกรรมจนถึงการกำจัดของเสียดังกล่าวในขั้นตอนสุดท้าย นอกจากนั้น มีกฎหมายลำดับรองด้านการจัดการของเสียภายใต้บทบาทอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งได้อธิบายไปแล้วในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย คือ ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วของผู้ประกอบกิจการบำบัดและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2550 โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์การรับมอบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว การบำบัดและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว และการควบคุมและกำกับดูแล ซึ่งผู้ก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มาจากโรงงานต้องปฏิบัติให้ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

²⁶⁹ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2551 ข้อ 13

3.2.4.2 สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมขึ้นในกระทรวงอุตสาหกรรม และกำหนดให้สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการขอใช้เครื่องหมายมาตรฐาน การขออนุญาตทำและนำเข้าซึ่งผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เพื่อเสนอคณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม นอกจากนี้ มีอำนาจตรวจสอบและควบคุมการทำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมตามที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ต้องเป็นไปตามมาตรฐาน ตรวจสอบและควบคุมผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ขออนุญาตนำเข้ามาเพื่อจำหน่ายในราชอาณาจักรตามที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ต้องเป็นไปตามมาตรฐาน รวมทั้งผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้ามาในราชอาณาจักร รวมทั้งควบคุมการใช้เครื่องหมายมาตรฐานและปฏิบัติการอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมมอบหมาย²⁷⁰ และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ส่วนราชการ องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศเป็นผู้ตรวจสอบการทำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมหรือเป็นผู้ตรวจสอบผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เพื่อเสนอคณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมว่าเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่ จึงเห็นได้ว่าสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานในการดูแลให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับทั้งระดับประเทศและสากล

นอกจากนั้น กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมมีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการมาตรฐานของประเทศโดยส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาผลิตภัณฑ์ภายในประเทศให้มีคุณภาพให้เป็นที่ยอมรับ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมไทยในตลาดโลก พิทักษ์สิ่งแวดล้อม และคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรม มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้วยเหตุนี้ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจึงมีบทบาทอำนาจหน้าที่สำคัญในการส่งเสริมให้เกิดการผลิตที่มีมาตรฐาน โดยเฉพาะกรณีหีบห่อบรรจุภัณฑ์ทั้งหลายให้มีความปลอดภัยต่อผู้บริโภคและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการจัดการของเสียอย่างถูกหลักวิชาการตั้งแต่ต้นทาง

3.2.4.3 สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด

สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเป็นหน่วยงานในส่วนภูมิภาคของกระทรวงอุตสาหกรรม มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการภารกิจของกระทรวงอุตสาหกรรมในพื้นที่

²⁷⁰ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 มาตรา 4

จังหวัด ทั้ง 77 จังหวัด ซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2551 กำหนดให้สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด²⁷¹ มีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย คือ กำกับ ควบคุม ดูแล และดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในส่วนภูมิภาค รวมทั้งจัดทำ เสนอ และประสานแผนพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมในระดับจังหวัด รวมทั้งประสานการพัฒนาและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนดังกล่าว และปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาถึงประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของจังหวัด กำหนดให้มีอุตสาหกรรมจังหวัดเป็นกรรมการในองค์คณะดังกล่าว เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตาม Roadmap การจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติให้ความเห็นชอบ และจัดทำแผนบริหารจัดการขยะมูลฝอยของจังหวัด ระยะ 5 ปี เพื่อบูรณาการเป็นแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ จัดทำแผนปฏิบัติการรายปีของจังหวัด ตลอดจนอำนวยความสะดวก กำกับ ดูแล และ ประเมินผลตามแผนดังกล่าว ให้เกิดประสิทธิผล ด้วยเหตุนี้ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานในส่วนภูมิภาคมีความสำคัญอย่างยิ่ง ในการบริหารจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางของกระบวนการผลิตจนถึงการกำจัดในขั้นสุดท้าย

3.2.4.4 สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2530 อยู่ในกำกับของกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นตัวแทนของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมภาคเอกชนในการประสานนโยบายและดำเนินงานระหว่างเอกชนกับรัฐ ส่งเสริมและพัฒนาการประกอบอุตสาหกรรม ศึกษาและหาทางแก้ไข ปัญหาเกี่ยวกับการประกอบอุตสาหกรรมและกิจการที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริม สนับสนุนการศึกษา วิจัย วิเคราะห์ ทดสอบ ทดลอง อบรม เผยแพร่วิชาการและเทคโนโลยีเกี่ยวกับอุตสาหกรรมให้แก่สมาชิก และอาจจัดเป็นบริการแก่สาธารณชนด้วยก็ได้ ตรวจสอบสินค้า ออกใบรับรองแหล่งกำเนิดหรือ ใบรับรองคุณภาพของสินค้า ให้คำปรึกษาและเสนอคำแนะนำแก่รัฐบาลเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจด้าน อุตสาหกรรมของประเทศ ส่งเสริมนักอุตสาหกรรมและเป็นศูนย์กลางสำหรับนักอุตสาหกรรมประเภท ต่าง ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอันจะเป็นประโยชน์ต่อวงการอุตสาหกรรม ควบคุมดูแลให้สมาชิก

²⁷¹ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2551 ข้อ 11

ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบอุตสาหกรรม และกิจการที่เกี่ยวข้อง เพื่อชื่อเสียงและเกียรติภูมิของวงการอุตสาหกรรม ปฏิบัติกิจการอื่น ๆ ตามแต่จะมีกฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือตามที่ทางราชการมอบหมาย²⁷²

ในการนี้ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2530 มีบทบัญญัติว่า อาจจัดให้สมาชิกที่ประกอบอุตสาหกรรมหรือส่งเสริมการประกอบอุตสาหกรรมประเภทหรือชนิดเดียวกันหรือใกล้เคียงกันอยู่ในกลุ่มสมาชิกเดียวกันได้ เรียกว่า “กลุ่มอุตสาหกรรม” และอาจจัดให้สมาชิกที่ประกอบอุตสาหกรรม หรือส่งเสริมการประกอบอุตสาหกรรมในเขตท้องที่เดียวกันหรือใกล้เคียงกันอยู่ในกลุ่มสมาชิกเดียวกันได้ เรียกว่า “กลุ่มท้องที่” การจัดกลุ่มสมาชิกดังกล่าวให้เป็นไปตามข้อบังคับ ดังนั้น จึงปรากฏกลุ่มอุตสาหกรรมที่ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียซึ่งมีผลงานด้านการจัดการของเสียเป็นที่ประจักษ์อย่างต่อเนื่อง ได้แก่ สถาบันการจัดการบรรจุภัณฑ์และรีไซเคิลเพื่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสถาบันสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) สถาบันการจัดการบรรจุภัณฑ์และรีไซเคิลเพื่อสิ่งแวดล้อม²⁷³ (Thailand Institute of Packaging and Recycling Management for Sustainable Environment-TIPMSE) ก่อตั้งโดยกลุ่มอุตสาหกรรม ภายใต้สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคม และสมาชิกที่ผลิตสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการใช้บรรจุภัณฑ์ เพื่อวางแผน ประสานงาน และดำเนินการเพื่อให้ปริมาณบรรจุภัณฑ์ใช้แล้วและวัสดุรีไซเคิลในกองของเสียทั่วประเทศลดลงด้วยรูปแบบที่ยั่งยืนและเหมาะสม โดยนำรูปแบบการดำเนินงานของ CEMPRE ประเทศบราซิล ที่ประสบความสำเร็จมาประยุกต์ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ในการนี้ สถาบันได้รับเงินสนับสนุนหลักมาจากสมาชิกกลุ่มอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคม และผู้ผลิตสินค้าที่เกี่ยวข้องกับบรรจุภัณฑ์ ทั้งนี้ สถาบันถือเป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่ดำเนินการโดยอิสระ ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการสถาบันฯ และคณะกรรมการบริหารและที่ปรึกษา โครงสร้างสถาบันฯ ประกอบด้วยหน่วยงาน 4 ฝ่าย คือ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายวิชาการและสารสนเทศ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายการตลาด ทั้งนี้ โครงสร้างของสถาบันมีผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐเป็นกรรมการด้วย จึงเห็นได้ว่า สถาบันซึ่งเกิดขึ้นจากกลุ่มอุตสาหกรรมที่ประกอบวิชาชีพเดียวกัน ก่อให้เกิดช่องทางเพื่อการประสานงานกันระหว่างเอกชนกับรัฐ และส่งผลดีต่อการขับเคลื่อนงานที่เป็นบริการสาธารณะ ในส่วนของการจัดการบรรจุภัณฑ์และรีไซเคิล

²⁷² พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2530 มาตรา 6

²⁷³ สถาบันการจัดการบรรจุภัณฑ์และรีไซเคิลเพื่อสิ่งแวดล้อม, "ประวัติของสถาบัน" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 15 มีนาคม 2558. แหล่งที่มา: <http://www.tipmse.or.th/2012/th/about/history.asp>

(2) สถาบันสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม²⁷⁴ (The Industrial Environment Institute-IEI) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2533 ภายใต้ความร่วมมือระหว่างสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและองค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (USAID) มีเป้าหมายเพื่อรณรงค์ให้ภาคอุตสาหกรรมเกิดความตื่นตัวในปัญหาสิ่งแวดล้อมและให้ความสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม อาชีวอนามัย และความปลอดภัยในโรงงาน ต่อมาเมื่อการสนับสนุนจากองค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกาได้สิ้นสุดลง ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2538 โครงการการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมได้รวมเข้าไปอยู่ในโครงสร้างของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม ซึ่งได้รับการยกฐานะขึ้นเป็น "สถาบันสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม" สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2541 ในการนี้ สถาบันสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมจึงเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการส่งเสริมและประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ให้เกิดการพัฒนาร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนบริการทางวิชาการและให้คำปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม มีโครงสร้างการดำเนินงาน ได้แก่ คณะกรรมการสถาบันสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม คณะกรรมการบริหารสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม ตลอดจนหน่วยวิชาการและหน่วยบริหารด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม และมีคลินิกสิ่งแวดล้อมให้คำปรึกษาอีกด้วย

บทบาทหน้าที่ของสถาบันทั้งสองภายใต้สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นลักษณะการให้บริการสาธารณะ โดยเฉพาะการจัดการของเสีย ส่งเสริมการลดปริมาณของเสีย ตั้งแต่ต้นทางเป็นอย่างมาก แม้จะไม่ใช่หน่วยงานของรัฐโดยตรง แต่เป็นการรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันภายใต้สังกัดของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2530 อันอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ คือ กระทรวงอุตสาหกรรม มีข้อดี คือ เกิดความคล่องตัวในการทำงานสามารถประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนได้ มีแหล่งเงินทุนจากภายนอกได้ไม่จำเป็นต้องรอนงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐเพียงอย่างเดียว มีการถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีให้เกิดการพัฒนาได้ดี จะที่สำคัญเป็นการนำรูปแบบขององค์กรวิชาชีพมาส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการบริหารจัดการของเสียอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับหลักการบริการสาธารณะ

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยประกอบกับรูปแบบขององค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อจัดการของเสียในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่า สภา

²⁷⁴ สถาบันสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม, "โครงสร้างการดำเนินงาน" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 15 มีนาคม 2558. แหล่งที่มา: http://www.iei.or.th/ns-about_us-dir-NQ=.htm

อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรผู้ประกอบวิชาชีพเกี่ยวกับอุตสาหกรรมที่จัดตั้งขึ้น โดยการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มมีลักษณะบังคับว่าต้องประกอบวิชาชีพนั้นจึงจะสามารถเข้ากลุ่มได้ มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบของวิชาชีพ เช่น หน้าที่ในการออกกฎเกณฑ์ทั่วไปทางวิชาชีพ เพื่อให้สมาชิกในวิชาชีพนั้นปฏิบัติตามหน้าที่อย่างถูกต้อง อำนาจในการควบคุมการเข้ามาประกอบอาชีพ โดยสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจะดูแลการขึ้นทะเบียนสมาชิกใหม่ในบัญชีผู้ประกอบวิชาชีพขององค์กร และดำเนินการลงโทษทางวินัยแก่สมาชิกของวิชาชีพ เพื่อทรงไว้ซึ่งสิทธิและอำนาจพิเศษขององค์กรฝ่ายปกครองและภายใต้การควบคุมกำกับอย่างเข้มงวดของกระทรวงอุตสาหกรรม และในทางปฏิบัติ การดำเนินงานของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จะช่วยส่งเสริมการลดปริมาณของเสียตั้งแต่ต้นทางเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ สถาบันการจัดการบรรจุภัณฑ์และรีไซเคิลเพื่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสถาบันสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมภายใต้สังกัดสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จึงเป็นตัวอย่างรูปแบบองค์กรวิชาชีพตามหลักการบริการสาธารณะที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืนตั้งแต่ต้นทางของการจัดการของเสีย

3.2.5 คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย

คณะกรรมการที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียที่สำคัญ คือ คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้แก่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ และคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ คณะกรรมการสาธารณสุข

3.2.5.1 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติถือเป็นองค์กรหลักในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับนโยบายของประเทศ ในรูปแบบของคณะกรรมการแห่งชาติ โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีคณะกรรมการระดับชาติ นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อให้เกิดการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เนื่องจากปัญหาของเสียส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ย่อมมีบทบาทเพื่อให้การจัดการของเสียเกิดความบูรณาการยิ่งขึ้น

ต่อไปจะขออธิบายถึงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและผลงานที่สำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการของเสีย ดังต่อไปนี้

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง ในกรณี มีหัวหน้าฝ่ายบริหารจากส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ นอกจากนี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังประกอบไปด้วย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ไม่เกินแปดคน โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ทั้งนี้ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิกฎหมายกำหนดให้ต้องมีผู้แทน ภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็น กรรมการและเลขานุการ²⁷⁵

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ จัดการของเสีย ดังนี้

ประการที่หนึ่ง อำนาจในการเสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตลอดจนอำนาจในการพิจารณาให้ความ เห็นชอบต่อแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 35 และแผนปฏิบัติการเพื่อ การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ตามมาตรา 37 เนื่องจากแผนการส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการ คุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ในที่นี้รวมถึง แผนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียด้วย

ประการที่สอง อำนาจในการเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมาย เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี

ประการที่สาม อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการเพื่อ ป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษที่คณะกรรมการ ควบคุมมลพิษเสนอ

ประการที่สี่ อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานควบคุม มลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีเสนอ

ประการที่ห้า อำนาจในการกำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออก กฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็น เพื่อให้กฎหมาย เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความเป็นระบบโดยสมบูรณ์

²⁷⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 12

ประการที่หก อำนาจในการเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่า ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือ ข้อบังคับเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

ประการที่เจ็ด อำนาจในการกำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ประการที่แปด อำนาจในการเสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

ประการสุดท้าย อำนาจในการปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ²⁷⁶

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2535 ถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2551²⁷⁷ ที่ปรากฏในฐานข้อมูลออนไลน์ของกลุ่มเลขานุการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย เช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้เห็นชอบแผนปฏิบัติการจัดการมูลฝอยชุมชนในประเทศไทย ยุทธศาสตร์การจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์เชิงบูรณาการ แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการผลิตที่สะอาด (National Master Plan on Cleaner Production) การปรับปรุงหน่วยค่ามาตรฐานการระบายไดออกซินจากเตาเผามูลฝอย มาตรการห้ามนำเข้าแบตเตอรี่ใช้แล้วเป็นวัตถุดิบในการผลิตตะกั่ว รวมทั้งการกำหนดให้เศษพลาสติกเก่าเป็นสินค้าที่ต้องควบคุมการนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อแปรสภาพเป็นวัสดุใหม่ เป็นต้น

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นในส่วนองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและผลงานที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการของเสีย จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นรูปแบบของคณะกรรมการระดับชาติ ที่ใช้อำนาจทางปกครอง โดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดนโยบายด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการและปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ มีรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิจากภาควิชาการและเอกชนเป็นกรรมการ มีอำนาจหน้าที่

²⁷⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 13

²⁷⁷ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, "สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 14 มีนาคม 2558. แหล่งที่มา:

http://www.onep.go.th/neb/1.%20About_neb/webpage/neb_overall_operation.html#top

สอดคล้องกับการจัดการของเสียที่สำคัญ คือ กำหนดแผนและนโยบาย ดังที่ปรากฏเป็นรูปธรรม คือ แผนปฏิบัติการจัดการมูลฝอยชุมชนในประเทศไทย ยุทธศาสตร์การจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์เชิงบูรณาการแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการผลิตที่สะอาด ซึ่งนโยบายดังกล่าวเป็นการสนับสนุนการบริหารจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง นายกรัฐมนตรีสามารถสั่งการและประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างสังกัดกระทรวงต่างๆ ได้

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกอบด้วยสัดส่วนของส่วนราชการมากที่สุด มีภาคเอกชนและภาคนักวิชาการน้อยเมื่อเทียบกับองค์ประกอบทั้งหมด และยังขาดผู้แทนจากภาคประชาชนและท้องถิ่น นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ไม่ได้มีการประชุมกันบ่อยครั้ง หากเปลี่ยนรัฐบาล นโยบายด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการจัดการของเสียจะขาดความต่อเนื่อง อีกทั้งนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมนั้นมักจะสวนทางกับการส่งเสริมทางเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบาย การเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การกำกับดูแล เปรียบเทียบตรากฎหมายลำดับรองภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 การแก้ไขปัญหาเหตุฉุกเฉินที่กระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ย่อมไม่เกิดเป็นรูปธรรม เช่น กรณีไฟไหม้บ่อขยะแพรกษา แม้เมื่อพิจารณาบทบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จะสามารถตีความได้ว่าคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจสั่งการเพื่อประสานความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่แพรกษาดังกล่าวได้ก็ตาม ดังนั้น รูปแบบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีข้อดีที่เป็นการกำหนดให้มีคณะบริหารงานด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเชิงนโยบายระดับประเทศ และกรอบบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สามารถบูรณาการหน่วยงานของรัฐให้เกิดการจัดการของเสียได้ อย่างไรก็ตาม มีข้อจำกัดที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไม่สามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่อง การประชุมกรรมการระดับสูงมิได้เกิดขึ้นบ่อยครั้ง การแก้ไขปัญหาการจัดการของเสียโดยอาศัยอำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม อาจไม่ทัน่วงที

3.2.5.2 คณะกรรมการควบคุมมลพิษ

คณะกรรมการควบคุมมลพิษ เป็นคณะกรรมการภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีลักษณะเป็นคณะกรรมการเชิงปฏิบัติการ โดยมีบทบาทสำคัญในการนำนโยบาย แผนและการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมลงไปสู่ภาคปฏิบัติ²⁷⁸

²⁷⁸ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2542), หน้า 228.

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมมลพิษ เพื่อควบคุม ป้องกัน ลด หรือขจัดมลพิษ โดยมีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมต่างๆ ที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษเป็นกรรมการ ได้แก่ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมการขนส่งทางบก อธิบดีกรมเจ้าท่า อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมอนามัย อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ ทั้งนี้มีผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ แต่งตั้งโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และอธิบดีกรมควบคุมมลพิษเป็นกรรมการและเลขานุการ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการควบคุมมลพิษเป็นคณะกรรมการชุดเล็กกว่าคณะกรรมการเชิงนโยบายอย่างคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการนี้ มีองค์คณะที่มีส่วนราชการเป็นส่วนใหญ่ มีผู้ทรงคุณวุฒิได้ไม่เกิน 5 คนตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้²⁷⁹

เมื่อเกิดปัญหามลพิษจากการปล่อยหรือระบายของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม คณะกรรมการควบคุมมลพิษจึงมีอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง เสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ป้องกัน ลด หรือขจัดมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด²⁸⁰ สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ผลงานที่สำคัญ ได้แก่ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากเตาเผามูลฝอย ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากเตาเผามูลฝอยติดเชื้อ ซึ่งได้อธิบายสาระสำคัญของประกาศทั้งสองฉบับไปแล้ว ในส่วนของกรมควบคุมมลพิษ เนื่องจากกรมควบคุมมลพิษเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการชุดนี้ เสนอเรื่องให้คณะกรรมการควบคุมมลพิษให้ความเห็นชอบก่อนประกาศใช้

ประการที่สอง อำนาจในการกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมมลพิษทางด้านอากาศและน้ำ ตามมาตรา 68 และมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ตามลำดับ ทั้งนี้ ณ ปัจจุบันประกาศกระทรวง

²⁷⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 52

²⁸⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 55

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้เตาเผามูลฝอยเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้เตาเผามูลฝอยติดเชื้อเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ เป็นผลงานชิ้นสำคัญด้านการควบคุมมลพิษในส่วนที่เกี่ยวข้องกับของเสีย

ประการที่สาม อำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำในการออกกฎกระทรวงกำหนดชนิดและประเภทของของเสียอันตรายตามมาตรา 79 อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงตามมาตรา 79 ตามที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 3 ข้อ 3.1.4.1 ว่า มาตรา 79 เป็นลักษณะกฎหมายอุดช่องว่าง หากไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้ จึงใช้อำนาจตามมาตรา 79 ในการออกกฎกระทรวงกำหนดชนิดและประเภทของของเสียอันตรายที่เกิดจากการผลิต การใช้สารเคมี หรือวัตถุอันตรายในกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การสาธารณสุข และกิจการอย่างอื่นให้อยู่ในความควบคุม ในการนี้ กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และวิธีการเพื่อควบคุมการเก็บรวบรวม การรักษาความปลอดภัย การขนส่งเคลื่อนย้าย การนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่งออกไปนอกราชอาณาจักร และการจัดการบำบัดและกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าวด้วยวิธีการที่เหมาะสม และถูกต้องตามหลักวิชาที่เกี่ยวข้องด้วย จะเห็นได้ว่า มาตรา 79 เขียนไว้ดีมาก เป็นการแก้ไขปัญหามลพิษที่เป็นของเสีย ซึ่งของเสียเป็นมลพิษประเภทหนึ่งซึ่งรองรับด้วยหลักการวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ การควบคุมมลพิษจากของเสีย ตั้งแต่การนำเข้า ส่งออก ขนส่ง เคลื่อนย้าย จัดการ บำบัดและกำจัดขั้นสุดท้าย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน หน่วยงานซึ่งอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย เป็นต้น โต้แย้งว่า ไม่สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อออกกฎกระทรวง และหน่วยงานเหล่านั้นต่างก็เป็นกรรมการของคณะกรรมการควบคุมมลพิษชุดนี้ทั้งสิ้น เมื่อหน่วยงานต่างๆ อ้างว่าตนมีอำนาจตามกฎหมาย แต่ไม่เร่งดำเนินการออกกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จึงกล่าวได้ว่าคณะกรรมการควบคุมมลพิษเป็นรูปแบบของคณะกรรมการหนึ่งในลักษณะคณะกรรมการเชิงปฏิบัติการประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อควบคุมมลพิษ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ กฎหมายในส่วนสารบัญญัติด้านการจัดการของเสียและของเสียอันตรายไม่เปิดช่องให้คณะกรรมการแก้ปัญหาด้านมลพิษที่เกิดจากของเสีย กล่าวคือ แม้จะกำหนดให้มีหน่วยงานในรูปแบบของคณะกรรมการเชิงปฏิบัติการ เพื่อขับเคลื่อนด้านการควบคุมมลพิษจากของเสีย แต่คณะกรรมการไม่สามารถใช้อำนาจจากกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญห เพราะกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ กลับเป็นลักษณะกฎหมายอุดช่องว่างกฎหมายที่มีอยู่ แม้จะมีกฎหมายเกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียบ้าง เช่น การจัดการมูลฝอยตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข การจัดการวัสดุที่ใช้แล้วจากการประกอบกิจการโรงงาน ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแล้ว ปรากฏว่ากฎหมายเหล่านั้นไม่มี

วัตถุประสงค์หลักเพื่อการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยขาดความชัดเจนในการบูรณาการกฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสีย

ประการที่สี่ ประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน เพื่อควบคุมป้องกัน ลด หรือขจัดมลพิษ จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมมลพิษประการนี้ สอดคล้องกับเจตนารมณ์สำคัญของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คือ เพื่อให้เกิดการบูรณาการการจัดการของเสีย เนื่องจากการบูรณาการรูปแบบหนึ่ง คือการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน นอกจากนั้น อำนาจหน้าที่ประการนี้ชี้ให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่ชัดเจนว่า “เพื่อควบคุม ป้องกัน ลด หรือขจัดมลพิษ” เนื่องจากของเสียเป็นมลพิษประเภทหนึ่งอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ตามที่ได้กล่าวไปแล้วในประการที่สามว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของแต่ละหน่วยงานล้วนแต่อ้างว่าตนมีกฎหมายที่ให้อำนาจโดยเฉพาะ หน่วยงานเหล่านั้นย่อมดำเนินการตามกฎหมายที่ให้อำนาจเป็นหลัก ซึ่งมีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า กฎหมายแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้ที่แตกต่างกัน ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้อ 3.1 ดังนั้น โอกาสที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย จะประสานความร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษจากของเสีย โดยอาศัยกฎหมายในลักษณะอุดช่องว่างตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงเกิดเป็นรูปธรรมได้ยาก เพราะหน่วยงานที่ใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับอื่นจะอ้างว่ากฎหมายฉบับอื่นได้กำหนดกลไกในการจัดการของเสียแต่ละประเภทแล้ว ดังนั้น จึงไม่มีช่องทางในการใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อจัดการของเสียตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ประการที่ห้า อำนาจในการจัดทำรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์มลพิษเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติปีละหนึ่งครั้ง ซึ่งอำนาจหน้าที่ในประการนี้มีข้อดี คือ ทำให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทุกปี อันสอดคล้องกับสิทธิในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่สามารถเปิดเผยได้ และเรื่องมลพิษเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยของประชาชน ซึ่งประชาชนควรได้รับรู้ ทั้งนี้ กรมควบคุมมลพิษ ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการ ได้ดำเนินการจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษปีละ 1 ครั้ง โดยฉบับปัจจุบัน คือ รายงานสถานการณ์มลพิษ 2556 ซึ่งมีเนื้อหาในรายงานสถานการณ์มลพิษ เป็นต้นว่า สถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้แก่ คุณภาพอากาศ ระดับเสียง คุณภาพน้ำผิวดิน คุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง น้ำบาดาล สถานการณ์ของเสียและสารอันตราย สถานการณ์มูลฝอยชุมชน สถานการณ์ของเสียอันตราย สถานการณ์มูลฝอยติดเชื้อ สถานการณ์สารอันตราย เหตุการณ์สิ่งแวดล้อมเด่นในรอบปี ได้แก่ เหตุการณ์น้ำมันดิบรั่วไหลลงทะเล จังหวัดระยอง ห้วยคลิตี้กับความตั้งใจในการแก้ปัญหา การจัดการเรื่องร้องเรียนด้านมลพิษ เครื่องมือและกลไกการบริหารจัดการมลพิษสำคัญที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2556 แผนจัดการมลพิษจากภาคอุตสาหกรรม พ. ศ. 2555 – 2559 มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันภาคเหนือ 9 จังหวัด พ.ศ. 2556 มาตรการป้องกันและ

แก้ไขปัญหาการลักลอบทิ้งและบริหารกากอุตสาหกรรมที่เป็นอันตราย แผนส่งเสริมการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ ปี 2556 – 2559²⁸¹

ประการที่หก ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมาย นอกจากนั้น คณะกรรมการควบคุมมลพิษอาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาและปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษจะมอบหมายก็ได้

จึงสรุปได้ว่า คณะกรรมการควบคุมมลพิษเป็นรูปแบบคณะกรรมการที่ใช้อำนาจทางปกครองตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านการควบคุมมลพิษ และเมื่อพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คณะกรรมการควบคุมมลพิษเป็นหน่วยงานเชิงปฏิบัติการที่สามารถขับเคลื่อนการดำเนินการเพื่อลดมลพิษจากของเสียได้ และส่งเสริมการบูรณาการหน่วยงานของรัฐให้เกิดการจัดการของเสียอย่างมีประสิทธิภาพทั้งต้นทาง กลางทางและปลายทาง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติมีอุปสรรคจากข้อกฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการดำเนินการด้านการควบคุมมลพิษจากของเสียอันตรายและของเสียทั่วไปในลักษณะอุดช่องว่างกฎหมายฉบับอื่น โดยที่กฎหมายฉบับอื่น ให้อำนาจหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการของเสียโดยเฉพาะ หน่วยงานเหล่านั้นจึงไม่ยอมรับการดำเนินการตามกลไกของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ ในการจัดการกากอุตสาหกรรม คณะกรรมการสาธารณสุขที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ ทำหน้าที่จัดการมูลฝอย เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ กลไกของคณะกรรมการควบคุมมลพิษที่มีอยู่ในปัจจุบัน เน้นย้ำให้เห็นปัญหาการกระจายของกฎหมายและหน่วยงานของรัฐด้านการจัดการของเสีย ซึ่งจะต้องนำไปวิเคราะห์ เพื่อบูรณาการบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในการจัดการของเสียอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

3.2.5.3 คณะกรรมการสาธารณสุข

มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสาธารณสุข” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ โดยมีหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่ากรมเป็นกรรมการ ได้แก่ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมควบคุมโรค อธิบดีกรมโยธาธิการและ

²⁸¹ กรมควบคุมมลพิษ, "รายงานสถานการณ์มลพิษ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 14 มีนาคม 2558. แหล่งที่มา: http://www.pcd.go.th/public/Publications/print_report.cfm

ผังเมือง อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เลขาธิการ คณะกรรมการอาหารและยา เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรรมการ ได้แก่ ปลัดกรุงเทพมหานคร นายกสภาคมนัสนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย นายกสภาคองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย นายกสภาคองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทยและผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสี่คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์ในด้านกฎหมายการสาธารณสุข การอนามัยสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นกรรมการ และอธิบดีกรมอนามัย เป็นกรรมการและเลขานุการ

ในการนี้ คณะกรรมการสาธารณสุขมีอำนาจหน้าที่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียดังต่อไปนี้²⁸²

ประการที่หนึ่ง เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบาย แผนงานและมาตรการเกี่ยวกับการสาธารณสุข และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการสาธารณสุขตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย ซึ่งเรื่องของการจัดการมูลฝอย ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น คณะกรรมการสาธารณสุขจึงมีบทบาทในการขับเคลื่อนนโยบายด้านการจัดการมูลฝอย

ประการที่สอง ศึกษา วิเคราะห์และให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการปรับปรุงกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งเกี่ยวกับการสาธารณสุข ทั้งนี้ ตามที่ได้พิจารณากฎหมายสารบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียในส่วนของกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข มีข้อสังเกตว่า กฎหมายสาธารณสุขเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการจัดการของเสียที่เป็นมูลฝอยของประเทศไทยชัดเจนที่สุด ณ ปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาเรื่องความไม่สมบูรณ์ของมาตรการทางกฎหมายในการจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขได้ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่น เก็บ ขน กำจัดมูลฝอย ซึ่งเป็นวิธีการจัดการที่ปลายทางเท่านั้น นอกจากนี้ยังประสบปัญหาเรื่องการกระจายของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ซึ่งมีมากมายอยู่หลายฉบับ ซึ่งเป็นปัญหาระดับชาติ นอกจากนี้ องค์ประกอบของคณะกรรมการสาธารณสุข ซึ่งมีปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการและอธิบดีกรมอนามัยเป็นกรรมการและเลขานุการ อาจจะยังไม่ใช้รูปแบบของคณะกรรมการที่สามารถจัดการปัญหาของเสียอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากมีกฎหมายและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานอื่นๆ ข้ามสายบังคับบัญชาในการจัดการของเสีย เมื่อเปรียบเทียบกับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จะเห็นได้ว่า ในส่วนขององค์ประกอบ มีนายกรัฐมนตรีเป็น

²⁸² พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 10

ประธานกรรมการและปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ แต่อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย หมายความว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดไว้ในลักษณะของการอุดหนุนว่างกฎหมายที่มีอยู่เดิม ถ้ามีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการของเสียไว้โดยเฉพาะ ต้องดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะนั้นเสียก่อน กล่าวโดยสรุปแล้ว จะเห็นว่า โครงสร้างทางอำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีองค์คณะเชิงนโยบายที่สามารถขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านของเสียได้อย่างเป็นรูปธรรม แต่กลับไม่มีช่องทางการดำเนินงานในการจัดการของเสียตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ขณะที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขมีความชัดเจนในการจัดการของเสียที่เป็นมูลฝอยชัดเจนที่สุด ณ ปัจจุบัน แต่โครงสร้างของคณะกรรมการสาธารณสุขเป็นคณะกรรมการเชิงปฏิบัติการ มีใช้เชิงนโยบาย การขับเคลื่อนนโยบายด้วยรูปแบบของคณะกรรมการสาธารณสุขอาจไม่สามารถบูรณาการการทำงานได้ การดำเนินการเพื่อบูรณาการหน่วยงานของรัฐในการบริหารจัดการของเสียที่เป็นมูลฝอยของประเทศไทย จึงประสบปัญหาอยู่ในปัจจุบัน

ประการที่สาม ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงและต่อราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นทั้งนี้ มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า มาตรา 5 และ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณี²⁸³ (ก) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลสำหรับกิจการหรือการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ (ข) กำหนดมาตรฐานสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนและวิธีดำเนินการเพื่อตรวจสอบควบคุมหรือกำกับดูแลหรือแก้ไขสิ่งที่จะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน และมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมและกำหนดกิจการอื่นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะกำหนดให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปทุกท้องถิ่นหรือให้ใช้บังคับเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งก็ได้ และในกรณีที่กฎกระทรวงดังกล่าวจะสมควรกำหนดให้เรื่องที่เป็นรายละเอียดทางด้านเทคนิควิชาการหรือเป็นเรื่องที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามสภาพสังคมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด โดยคำแนะนำของคณะกรรมการและประกาศในราชกิจจานุเบกษา²⁸⁴ ในกรณีนี้ อำนาจตามมาตรานี้ รวมถึงอำนาจในการออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการจัดการของเสียมูลฝอย ณ ปัจจุบันมีเพียงกฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545 ซึ่งเมื่อพิจารณานิยามของมูลฝอยตาม

²⁸³ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 6

²⁸⁴ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มุลฝอยในที่นี้ หมายถึง มุลฝอยที่มาจากชุมชน ซึ่งเป็นมุลฝอยทั่วไป และมุลฝอยที่เป็นอันตรายจากชุมชน รวมทั้งมุลฝอยติดเชื้อ จึงเห็นได้ว่า ณ ปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายลำดับรองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมุลฝอยทั่วไป มุลฝอยที่เป็นอันตรายจากชุมชน กรณีนี้จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่จะสะท้อนให้เห็นถึงการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐที่ขาดประสิทธิภาพ

ประการที่สี่ ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเป็นกฎหมายในลักษณะการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันรวมถึงในเรื่องการจัดการของเสียด้วย

ประการที่ห้า กำหนดโครงการและประสานงานระหว่างส่วนราชการและราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

ประการที่หก ควบคุม สอดส่องการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขเพื่อรายงานต่อรัฐมนตรี

ประการที่เจ็ด ในกรณีที่ปรากฏแก่คณะกรรมการสาธารณสุขว่าราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีเขตอำนาจในท้องถิ่นใด ไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการสาธารณสุขแจ้งต่อผู้มีอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเพื่อสั่งให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่หรือแก้ไขการดำเนินการให้เป็นไปโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร²⁸⁵

3.2.6 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กับบทบาทในการจัดการของเสีย

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 โดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำของทางสังคม ทั้งการกระจายรายได้และระดับความเจริญที่แตกต่างกันระหว่างสังคมเมืองกับชนบท ทั้งนี้ องค์กรชุมชนซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาชุมชนและสังคม แต่ยังคงประสบปัญหาขาดความรู้และทักษะในการบริหารจัดการ ไม่สามารถเป็นที่พึ่งของชุมชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้น จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

²⁸⁵ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 11

พ.ศ. 2543 เพื่อสนับสนุนและให้การช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การพัฒนาอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชนทั้งในเมืองและชนบท และเพื่อให้มีการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น²⁸⁶ อันจะเป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจและสังคมไทยเติบโตอย่างมีคุณภาพและมีการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างทั่วถึงและยั่งยืน อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้ ยังแสดงให้เห็นถึงมาตรการทางสังคมในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสังคมจากฐานรากด้วยพลังขององค์กรชุมชนและประชาสังคมโดยมีชุมชนเป็นแกนหลัก ซึ่งต้องผลักดันด้วยการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจการตัดสินใจเพื่อประสานพลังจากทุกภาคส่วนของสังคม

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ²⁸⁷ 4 ประการดังต่อไปนี้ ประการแรก เพื่อสนับสนุนและให้การช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การพัฒนาอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชนทั้งในเมืองและชนบท โดยยึดหลักการพัฒนาแบบองค์รวมหรือบูรณาการและหลักการพัฒนาที่สมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมเป็นแนวทางสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและประชาสังคม ในการนี้ โดยเฉพาะในเรื่องของการพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชนทั้งในเมืองและชนบทเป็นวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับการส่งเสริมให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมกับการจัดการของเสียอย่างยั่งยืน ประการที่สอง สนับสนุนและให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน ประการที่สาม สนับสนุนและให้การช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน ตลอดจนประสานงานการสนับสนุนและให้การช่วยเหลือดังกล่าวจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งวัตถุประสงค์ในส่วนนี้ แสดงให้เห็นว่า หากมีนโยบายให้เกิดการจัดการของเสียในพื้นที่ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) จะมีส่วนช่วยผลักดันและขับเคลื่อนให้การจัดการของเสียในพื้นที่เกิดความชัดเจน และประการที่สี่ ส่งเสริมและสนับสนุนและสร้างความร่วมมือขององค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับประเทศ วัตถุประสงค์ประการนี้แสดงให้เห็นถึงพลังเครือข่ายและความร่วมมือในการจัดการปัญหา เนื่องจากในการจัดการของเสียทั้งของเสียอุตสาหกรรมและมูลฝอยนั้น หน่วยงานของรัฐเพียงลำพังไม่สามารถจัดปัญหาให้หมดไปได้ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

²⁸⁶ หมายเหตุท้ายพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

²⁸⁷ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 มาตรา 7

จะเป็นหน่วยงานเชื่อมระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน และเอกชน เพื่อสนับสนุนการจัดการของเสียให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 จึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสถาบัน²⁸⁸ ในส่วนที่จะสนับสนุนการจัดการของเสียอย่างยั่งยืน ดังต่อไปนี้

ประการแรก ประสานงานการพัฒนาองค์กรชุมชนของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เข้าถึงชุมชนตามความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ประการที่สอง ศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับองค์กรชุมชนและการพัฒนาองค์กรชุมชน ประการที่สาม ส่งเสริมและแนะนำให้องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน มีบทบาทที่เหมาะสมในการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนให้ดีขึ้น รวมถึงการพัฒนากิจกรรมในเชิงธุรกิจ ประการที่สี่ รับรองสถานภาพการเป็นองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากกิจการที่อยู่ในอำนาจของสถาบัน ประการที่ห้า ให้บริการฝึกอบรม สัมมนา หรือการเรียนรู้ในรูปแบบอื่น ๆ แก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนให้สามารถพัฒนาการจัดการจัดการในด้านต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เจตนารมณ์ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการจัดการของเสีย เนื่องจากการจัดการของเสียในพื้นที่เป็นการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชน รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เป็นกระบวนการสำคัญที่ขับเคลื่อนให้เกิดการจัดการของเสียอย่างยั่งยืน ดังนั้น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) จึงมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมและผลักดันให้ชุมชนและเครือข่ายต่าง ๆ ในพื้นที่เป็นหน่วยปฏิบัติในการจัดการของเสียตั้งแต่ครัวเรือน เช่น การผลิตผลิตภัณฑ์และสินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การลดปริมาณการบริโภคที่ไม่จำเป็น ซึ่งเป็นการลดปริมาณของเสียที่จะเกิดขึ้น ตั้งแต่ต้นทาง การคัดแยกขยะ การนำขยะอินทรีย์ที่สามารถย่อยสลายได้ตามธรรมชาติ ไปทำปุ๋ยอินทรีย์ หรือน้ำหมักชีวภาพเพื่อเป็นอาหารอันอุดมไปด้วยแร่ธาตุแก่พืช การคัดแยกขยะประเภทต่างๆ เนื่องจากสามารถนำไปขายเพื่อสร้างรายได้ได้อีกด้วย เช่น กระจาดขาว กระจาดสี ถุงพลาสติก แก้วพลาสติก เป็นต้น²⁸⁹

จะเห็นได้ว่า สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะทางสังคม ซึ่งมีใช้กิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ

²⁸⁸ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 มาตรา 8

²⁸⁹ เสรี ศุภราทิต และคณะ, "เปลี่ยนขยะเป็นทรัพยากร" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 16 ธันวาคม 2557. แหล่งที่มา: http://sirindhornpark.or.th/2014/upload/download/78afc336_6fa3a6d2e4cf1260329174_Handbook_SolidWaste.pdf

แสวงหากำไร²⁹⁰ โดยเป็นหน่วยที่จะสนับสนุนเครือข่ายจากชุมชนและประชาชนในการจัดการของเสียอย่างยั่งยืน มีข้อดี คือ เกิดความคล่องตัวในการทำงานซึ่งสอดคล้องกับหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม มีข้อจำกัดที่ว่า องค์กรมหาชนไม่มีอำนาจสั่งการหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐได้ มีเพียงอำนาจในการสนับสนุนและเป็นหน่วยประสานงานส่วนที่เป็นเครือข่ายจากชุมชนและประชาชนกับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐในการจัดการของเสีย

3.2.7 บทบาทของภาคประชาชนและภาคเอกชนในการจัดการของเสีย

จากข้อ 3.2.1 ถึง 3.2.6 ได้กล่าวถึงหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย ได้แก่ หน่วยงานภายใต้สังกัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม รวมไปถึงหน่วยงานในส่วนภูมิภาคของหน่วยงานดังกล่าวข้างต้น ตลอดจนรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน สภาวิชาชีพและคณะกรรมการทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย ในส่วนนี้ จะขอกล่าวถึงบทบาทของภาคประชาชนและภาคเอกชนในการร่วมจัดการของเสียกับภาครัฐ ในกรณีทั่วไปและกรณีได้รับมอบหมายหรืออนุญาตให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในการจัดการของเสีย ดังนี้

3.2.7.1 บทบาทของประชาชนในการจัดการของเสีย (กรณีทั่วไป)

เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียในข้อ 3.1 ปรากฏว่ามีกฎหมายบางฉบับกำหนดบทบาทหน้าที่ของประชาชนในการจัดการของเสีย ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ ตลอดจนข้อบัญญัติของท้องถิ่น ซึ่งอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ดังรายละเอียดพอสังเขปต่อไปนี้

(1) บทบาทหน้าที่ของประชาชนในการจัดการของเสียตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

กรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินผู้ใดปล่อยปละละเลยให้มีการทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในบริเวณที่ดินของตน มีบทกำหนดโทษทางอาญา คือ หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย มีโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ถ้าการปล่อยปละละเลย โดยมีสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารกฎหมายกำหนดให้มีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

²⁹⁰ ชาลชัย แสงศักดิ์, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายปกครอง ชั้นปีที่ 1.หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาคปลาย ปีการศึกษา 2556, หน้า 137-144.

กรณีเจ้าของรถซึ่งใช้บรรทุกมูลฝอยหรือสิ่งอื่นใด ต้องจัดให้รถนั้นอยู่ในสภาพที่ป้องกันมิให้มูลฝอยตกหล่น รั่วไหล ปลิว ฟุ้ง กระจายลงบนถนนในระหว่างที่ใช้รถนั้น รวมทั้งต้องป้องกันมิให้น้ำมันจากรถรั่วไหลลงบนถนน ผู้ใดฝ่าฝืนมีบทกำหนดโทษทางอาญาปรับไม่เกิน 3,000 บาท ซึ่งถ้ามีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานจราจรหรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจรมีอำนาจสั่งให้ผู้ขับขี่นำรถไปที่สถานีตำรวจ ที่ทำการขนส่ง หรือสำนักงานขององค์การปกครองท้องถิ่นและยึดรถนั้นไว้จนกว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองรถจะชำระค่าปรับ

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ได้กำหนดสาระสำคัญในหมวดที่ 3 การห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในที่สาธารณะและสถานสาธารณะไว้โดยเฉพาะ เพื่อมิให้ประชาชนทั้งของเสียที่เป็นสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่ทางสาธารณะนั่นเอง ได้แก่ กรณีห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในสถานสาธารณะนอกภาชนะหรือที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้ตามมาตรา 31²⁹¹ กรณีห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยลงบนที่สาธารณะ รวมทั้งห้ามปล่อยปละละเลยให้มีสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่ดินของตนในสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะตามมาตรา 32²⁹² หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 31 หรือมาตรา 32 มีโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท²⁹³ ห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครกหรือสิ่งอื่นใดลงบนถนนหรือในทางน้ำ อย่างไรก็ตาม มิให้ใช้บังคับแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเรือหรืออาคารประเภทเรือนแพ ซึ่งจอดหรืออยู่ในท้องที่ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่ได้จัดสัมภาระหรือภาชนะสำหรับทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามมาตรา 33²⁹⁴ หากฝ่าฝืนมีโทษทางอาญาปรับไม่เกิน 10,000 บาท²⁹⁵

(2) บทบาทหน้าที่ของประชาชนในการจัดการของเสียตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง

กรณีที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น กรณีกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือบุคคลอื่นที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้ดำเนินการแทน ในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยราชการส่วนท้องถิ่นจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าวได้ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการกำจัด

²⁹¹ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 31

²⁹² พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 32

²⁹³ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 54

²⁹⁴ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 33

²⁹⁵ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 57

สิ่งปฏิภูลหรือมูลฝอยราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งในปัจจุบันกฎกระทรวงอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการมูลฝอยอยู่ในระหว่างการดำเนินการร่างของกระทรวงสาธารณสุข อย่างไรก็ตาม ราชการส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้ออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่ของตน เช่น เทศบัญญัติเทศบาลตำบลปากแพรก เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย พ.ศ. 2553 ซึ่งกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่การให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิภูลหรือมูลฝอยของเทศบาลตำบลปากแพรก จะต้องเสียค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขนแก่เทศบาลตำบลปากแพรก ตามอัตราที่กำหนดไว้ท้ายเทศบัญญัติดังกล่าว เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การเสียค่าธรรมเนียมเพื่อการเก็บ ขน กำจัดมูลฝอยให้แก่ผู้จัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว หากฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย มีบทกำหนดโทษทางอาญา หรือการลงโทษปรับทางปกครอง แต่ไม่มีรับรองสิทธิหรือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายของประชาชน กฎหมายกำหนดเพียงหน้าที่และความรับผิดชอบเท่านั้น ซึ่งจะได้วิเคราะห์โดยละเอียดในบทที่ 5 ต่อไป

3.2.7.2 กรณีได้รับมอบหมายหรืออนุญาตให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในการจัดการของเสีย

กฎหมายบางฉบับได้กำหนดให้ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้ประกอบการในภาคเอกชนสามารถเข้าร่วมกับรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสียได้ โดยการมอบหมายหรือรับอนุญาตให้ดำเนินการจัดการของเสีย ปรากฏในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) บทบาทหน้าที่ของภาคเอกชนที่ได้รับมอบหมายหรืออนุญาตให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในการจัดการของเสีย ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เช่น

กรณีราชการส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้เอกชนเข้าดำเนินการเก็บ ขนและกำจัดมูลฝอยแทนภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ตามมาตรา 18 วรรค 3 และกรณีบุคคลใดเป็นผู้ดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดหรือมูลฝอย ในลักษณะดำเนินธุรกิจหรือดำเนินการโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการนั้น บุคคลดังกล่าวสามารถขออนุญาตเข้าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในการเก็บ ขน กำจัดมูลฝอยอนุญาต ตาม มาตรา 19 แห่ง

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยบทบัญญัติในส่วนของ การมอบหมายและการอนุญาตให้เอกชนดำเนินการเก็บ ขน กำจัดมูลฝอยแทนราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่รวมถึงการจัดการของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน แต่ให้ผู้ดำเนินการโรงงานที่มี ของเสียอันตราย และผู้ดำเนินการรับทำการเก็บ ขนหรือกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าว ต้องแจ้ง การดำเนินการเป็นหนังสือต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น²⁹⁶

(2) บทบาทหน้าที่ของเอกชนที่ประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วย โรงงานจะต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการตามกฎหมายดังกล่าวและมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่ กฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดนิยามของ “โรงงาน” หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง และเมื่อพิจารณากฎกระทรวง ดังกล่าว พบว่า ได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2535) ถึง ฉบับที่ 28 (พ.ศ. 2558) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดประเภท ชนิดและขนาดของโรงงาน ตาม บัญชีท้ายกฎกระทรวงนั้นๆ ปัจจุบันมีโรงงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียตามบัญชีท้าย กฎกระทรวงดังกล่าว ได้แก่ โรงงานลำดับที่ 101 คือ โรงงานปรับคุณภาพของเสียรวม (Central Waste Treatment Plant) โรงงานลำดับที่ 105 โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการคัดแยกหรือ ฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มีลักษณะและคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และโรงงานลำดับที่ 106 โรงงาน ประกอบกิจการเกี่ยวกับการนำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่ใช้แล้วหรือของเสียจากโรงงานมาผลิตเป็น วัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ใหม่โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม โดยการขออนุญาตประกอบ กิจการโรงงานแต่ละชนิดหรือประเภท จะมีรายละเอียดปรากฏในกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งกำหนดให้ โรงงานตามประเภทชนิดหรือขนาดใดเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 โรงงานจำพวกที่ 2 หรือโรงงานจำพวก ที่ 3 แล้วแต่กรณี ซึ่งการแบ่งชนิดหรือประเภทของโรงงานดังกล่าวต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการ ควบคุมดูแล การป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ การป้องกันความเสียหาย และการป้องกันอันตรายตาม ระดับความรุนแรงของผลกระทบที่จะมีต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งออกเป็นโรงงานจำพวก ที่ 1 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความ ประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงาน โรงงานจำพวกที่ 2 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่

²⁹⁶ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 18 และ 19

เมื่อจะประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน โรงงานจำพวกที่ 3 ได้แก่ โรงงานประเภทชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้²⁹⁷

นอกจากนั้น เอกชนผู้ประกอบกิจการโรงงานจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ภายใต้อำนาจของ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่งหรือทุกจำพวกต้องปฏิบัติตาม โดยมีเจตนารมณ์เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของโรงงาน²⁹⁸ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ตั้งของโรงงาน สภาพแวดล้อมของโรงงาน ลักษณะอาคารของโรงงานหรือลักษณะภายในของโรงงาน การกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน โดยกฎกระทรวงดังกล่าว จะกำหนดให้ยกเว้นโรงงานประเภท ชนิด หรือขนาดใดจากการต้องปฏิบัติตามเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้ และกฎกระทรวงดังกล่าวจะสมควรกำหนดให้เรื่องที่เป็นรายละเอียดทางด้านเทคนิคหรือเป็นเรื่องที่ต้องเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามสภาพสังคม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่เป็นประกาศกระทรวงซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ได้ ซึ่งผู้ที่ฝ่าฝืนกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 8 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 200,000 บาท²⁹⁹

กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำหนดชนิดและขนาดของโรงงาน กำหนดวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กำหนดคุณสมบัติของผู้ควบคุมดูแลผู้ปฏิบัติงานประจำและหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนผู้ควบคุมดูแลสำหรับระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ³⁰⁰ พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 มีสาระสำคัญกำหนดให้บุคลากรด้านสิ่งแวดล้อมประจำโรงงาน³⁰¹ ต้องควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนด

²⁹⁷ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 7

²⁹⁸ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8

²⁹⁹ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 45

³⁰⁰ “ผู้ควบคุมดูแลระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ” หมายความว่า ผู้ได้รับขึ้นทะเบียนให้ทำการตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแล ดำเนินการ และบำรุงรักษาระบบบำบัดมลพิษน้ำ อากาศ กากอุตสาหกรรม หรือเครื่องจักรอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ สำหรับการควบคุม บำบัด หรือกำจัดมลพิษอื่นใด ที่ติดตั้งสำหรับระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในโรงงาน และให้หมายความรวมถึงบริษัทที่ปรึกษา และผู้จัดการสิ่งแวดล้อม ปรากฏตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำหนดชนิดและขนาดของโรงงาน กำหนดวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมกำหนดคุณสมบัติของผู้ควบคุมดูแลผู้ปฏิบัติงานประจำและหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนผู้ควบคุมดูแลสำหรับระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 ข้อ 1

³⁰¹ “บุคลากรด้านสิ่งแวดล้อมประจำโรงงาน” หมายความว่า ผู้ควบคุมดูแลระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษและผู้ปฏิบัติงานประจำระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ปรากฏตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำหนดชนิดและขนาด

(3) บทบาทหน้าที่ของเอกชนที่ เป็นผู้ควบคุมหรือผู้รับจ้างให้บริการกำจัดของเสีย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

บทบัญญัติของมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีสาระสำคัญว่า ห้ามมิให้ผู้ใดรับจ้างเป็นผู้ควบคุม หรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น กล่าวคือ ผู้ที่จะเป็นผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเสียก่อน ทั้งนี้ การขอและการออกใบอนุญาต คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ได้รับอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบแทนใบอนุญาต การสั่งพักและการเพิกถอนการอนุญาต และการเสียค่าธรรมเนียมการขอและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยให้ถือว่าผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างให้บริการเป็นผู้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ควบคุมด้วย และในการรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียของผู้รับจ้างให้บริการดังกล่าว จะเรียกเก็บค่าบริการเกินกว่าอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงมิได้

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีมาตรการที่สนับสนุนการกำจัดของเสียของภาคเอกชน คือ มาตรการส่งเสริม ตามมาตรา 94 และ 95 ตลอดจนการกู้ยืมเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 23 (4) ดังนี้ ประการแรก มาตรการส่งเสริมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียอย่างอื่น รวมทั้งอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และวัสดุที่จำเป็นสำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น หรือผู้รับจ้างให้บริการซึ่งได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ กล่าวคือ บุคคลดังกล่าวมีสิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการได้ เช่น การขอรับความช่วยเหลือด้านอาหารขาเข้าสำหรับการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ หรือวัสดุที่จำเป็นซึ่งไม่สามารถจัดหาได้ภายในราชอาณาจักร หรือกรณีการขอรับอนุญาตนำผู้ชำนาญการ หรือผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ติดตั้งควบคุม หรือดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย ในกรณีที่ไม่สามารถจัดหาและว่าจ้างบุคคลที่มีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้ควบคุมเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ หรือเครื่องใช้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ได้ภายในราชอาณาจักร รวมทั้งขอยกเว้นภาษีเงินได้ของบุคคล

ของโรงงาน กำหนดวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมกำหนดคุณสมบัติของผู้ควบคุมดูแลผู้ปฏิบัติงานประจำและหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนผู้ควบคุมดูแลสำหรับระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 ข้อ 1

นั้นที่จะเกิดขึ้นเนื่องจากการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ควบคุมในราชอาณาจักรด้วย³⁰² ซึ่งคำขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการดังกล่าว ให้อื่นต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง³⁰³ และประการที่สอง มาตรา 23 (4) กำหนดให้เอกชนสามารถกู้ยืมเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเอง หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการกำหนดมาตรการส่งเสริมของทางราชการและการกู้ยืมเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อการจัดระบบกำจัดของเสียเท่าไรนัก

จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการของเสียร่วมกับภาครัฐ โดยการมอบหมายหรืออนุญาตให้ดำเนินการจัดการของเสีย ซึ่งเป็นการปล่อยถ่ายภารกิจของรัฐ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวบรรลุผล โดยมีผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามาดำเนินการแทนรัฐ ตามหลักบริการสาธารณะและหลักการพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่ต้องการให้รัฐลดบทบาทของตนในการควบคุมการจัดการของเสีย แต่เป็นลักษณะการกำกับดูแลแทน โดยเป็นการจัดการโดยมุ่งผลสำเร็จของงานที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและให้ความสำคัญกับผู้รับบริการเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะได้กำหนดบทบาทของภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการของเสียร่วมกับรัฐ แต่สิ่งที่เป็นปัญหาสำคัญ คือ ภาครัฐขาดความชัดเจนในการจัดการของเสีย มีกฎหมายหลายฉบับและมีหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายหลายหน่วยงานกำหนดกฎเกณฑ์ที่สร้างภาระให้กับภาคเอกชนในการขออนุญาตดำเนินการจัดการของเสีย ดังกรณีของการขออนุญาตเป็นผู้ควบคุมหรือผู้รับจ้างให้บริการกำจัดของเสีย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กับกรณีการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ควบคุมดูแลสำหรับระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

3.3 ปัญหาด้านกฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศไทย

เมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายและบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทย จะพบว่า เกิดการกระจัดกระจายในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

³⁰² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 94

³⁰³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 95

3.3.1 ปัญหาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย

จากที่ได้อธิบายกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียในหัวข้อ 3.1 จะเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวขาดการบูรณาการในประเด็นของเจตนารมณ์ของกฎหมาย การเรียกชื่อหรือนิยามของเสีย และการจัดประเภทของเสีย รวมทั้งมาตรการการจัดการที่ปรากฏในกฎหมายหลายฉบับ กระจายและไม่ครบวงจรการจัดการ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.3.1.1 มีกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียหลายฉบับ แต่กฎหมายเหล่านั้นไม่มีเจตนารมณ์หลักในการจัดการของเสีย

ตามที่ได้อธิบายถึงกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียในหัวข้อ 3.1 ซึ่งปรากฏว่ามีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ 13 ฉบับและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี 2 ฉบับ อย่างไรก็ตาม กฎหมายเหล่านั้นไม่มีกฎหมายฉบับใดมีเจตนารมณ์หลักเพื่อการจัดการของเสียโดยเฉพาะ การจัดการของเสียเป็นเพียงมาตรการส่วนหนึ่งของกฎหมายเหล่านั้น มีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557 แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ ไม่สามารถบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียได้ ทั้งนี้ ผู้เขียนจะได้อธิบายโดยละเอียดต่อไปในหัวข้อ 3.3.1.3 ปัญหาการจัดการของเสียปรากฏในกฎหมายหลายฉบับและไม่ครบวงจรการจัดการ

3.3.1.2 การเรียกชื่อหรือนิยามของเสียและการจัดประเภทของเสียไม่เป็นระบบ

การเรียกชื่อของเสียที่ปรากฏในกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกัน เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550³⁰⁴ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535³⁰⁵ และกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่น ใช้คำว่า มูลฝอย ขณะที่ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ใช้คำว่า สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้

³⁰⁴ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มาตรา 4 “มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ชากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน

³⁰⁵ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 “มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ หรือชากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น

แล้ว³⁰⁶ และในกฎหมายฉบับเดียวกัน มีคำว่า ของเสียอันตราย³⁰⁷ ขณะที่พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ได้กำหนดนิยามของคำว่า วัตถุอันตราย³⁰⁸ หนึ่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ใช้คำว่า ของเสีย³⁰⁹ ทั้งนี้ การเรียกชื่อแตกต่างกัน กำหนดขอบเขตแตกต่างกัน ย่อมนำไปสู่มาตรการการจัดการของเสียเหล่านั้นแตกต่างกัน ตามที่ปรากฏในตารางที่ 1 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ตารางแสดงความสัมพันธ์ของชื่อกฎหมาย ขอบเขตของของเสีย และเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ชื่อกฎหมาย	ขอบเขตของของเสีย	เจตนารมณ์ของกฎหมาย
กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข	มูลฝอย	เพื่อควบคุมดูแลกิจการเกี่ยวกับสาธารณสุข ซึ่งเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของมนุษย์อย่างใกล้ชิด อีกทั้งเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อม
กฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง	มูลฝอย	เพื่อมุ่งรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นสำคัญ

³⁰⁶ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 ข้อ 3 “สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว” หมายความว่า สิ่งของที่ไม่ใช้แล้วหรือของเสียทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน รวมถึงของเสียจากวัตถุดิบ ของเสียที่เกิดขึ้นในกระบวนการผลิต ของเสียที่เป็นผลิตภัณฑ์เสื่อมคุณภาพ และน้ำทิ้งที่มีองค์ประกอบหรือมีคุณลักษณะที่เป็นอันตราย

³⁰⁷ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 ข้อ 3 “ของเสียอันตราย” หมายความว่า สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มีองค์ประกอบหรือปนเปื้อนสารอันตราย หรือมีคุณสมบัติที่เป็นอันตราย ตามที่กำหนดในภาคผนวกที่ 2 ท้ายประกาศนี้

³⁰⁸ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 4 “วัตถุอันตราย” หมายความว่า วัตถุดังต่อไปนี้ 1. วัตถุระเบิดได้ 2. วัตถุไวไฟ 3. วัตถุออกซิไดซ์และวัตถุเปอร์ออกไซด์ 4. วัตถุมีพิษ 5. วัตถุที่ทำให้เกิดโรค 6. วัตถุกัมมันตรังสี 7. วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม 8. วัตถุกัดกร่อน 9. วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง 10. วัตถุอย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็เคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใด ที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม

³⁰⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 “ของเสีย” หมายความว่า ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ

ชื่อกฎหมาย	ขอบเขตของของเสีย	เจตนารมณ์ของกฎหมาย
กฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ อบจ. อบต. เทศบาล กทม. เมืองพัทยา	มูลฝอย	เพื่อจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น ทั้งนี้ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นในการกำจัดมูลฝอย ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง
กฎหมายว่าด้วยโรงงาน	สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ของเสียอันตราย	เพื่อควบคุมกิจการโรงงานให้มีความปลอดภัยต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม
กฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย	วัตถุอันตราย	เพื่อควบคุมวัตถุอันตรายบางชนิด ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อมได้
กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	ของเสีย	เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

เมื่อมีกฎหมายหลายฉบับกำหนดนิยามของเสีย โดยใช้คำที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ขอบเขตการจัดการของเสียเหล่านั้นแตกต่างกัน และนำไปสู่การกำหนดมาตรการจัดการของเสียอย่างกระจัดกระจาย ไร้ระบบ เช่น ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เก็บ ขน กำจัดมูลฝอย ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานจัดการสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ตลอดจนของเสียอันตรายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตรายมีหน้าที่ควบคุมวัตถุอันตราย ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีหน้าที่ดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อมในภาพรวม แต่เขียนในลักษณะอุดช่องว่าง หากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ จึงมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้เกิดการจัดการของเสียและของเสียอันตราย ซึ่งเกิดปัญหาว่า หากมีกฎหมายอื่นกำหนดมาตรการไว้ไม่สามารถอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมระดับชาติเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาการจัดการของเสีย ความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย ส่งผลให้เมื่อเกิดปัญหามีการลักลอบทิ้งของเสียต่างชนิด

ปะปนกัน ไม่มีหน่วยงานใดเป็นเจ้าของภาพในการแก้ไขปัญหา เพราะอ้างว่าไม่ได้อยู่ในกฎหมายฉบับที่ตนมีอำนาจ

3.3.1.3 ปัญหาการจัดการของเสียปรากฏในกฎหมายหลายฉบับและไม่ครบ

วงจร

เนื่องจากของเสียที่เป็นปัญหาในปัจจุบัน คือ ของเสียที่ย่อยสลายได้ยากหรือไม่สามารถย่อยสลายได้ ซึ่งของเสียเหล่านั้นมีวัตถุประสงค์ คือ ผลิตภัณฑ์ ก่อนที่จะกลายเป็นของเสีย ในการนี้ ผู้เขียนจึงได้นำแนวคิดของการประเมินและการจัดการวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์เพื่อวิเคราะห์ถึงการบูรณาการของกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการของเสียที่มีอยู่ มากมายหลายฉบับ ดังที่ได้กล่าวไปโดยละเอียดใน 3.1 และ 3.2 ตามขั้นตอนต่าง ๆ ในวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ได้ดังต่อไปนี้

(1) กระบวนการนำเข้าเป็นวัตถุดิบ

เมื่อได้พิจารณากฎหมายของประเทศไทย พบว่ายังขาดมาตรการทางกฎหมายที่รองรับการจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางแม้จะมีกฎหมายควบคุมการส่งออกและนำเข้าซึ่งสินค้าในราชอาณาจักร แต่กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้มีขึ้นเพื่อประโยชน์ทางด้านสิ่งแวดล้อม อันหมายถึง กฎหมายเหล่านั้นไม่มีเจตนารมณ์เพื่อบริหารจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางก่อนกำเนิดเป็นของเสีย

ขณะที่หน่วยงานที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการส่งออกและนำเข้ามาซึ่งสินค้าในราชอาณาจักร ได้แก่ กรมการค้าต่างประเทศ ในสังกัดของกระทรวงพาณิชย์และคณะกรรมการการค้าต่างประเทศ ที่ตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการส่งออกและนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ก็ไม่ปรากฏบทบาทที่ชัดเจนในการควบคุมสินค้าเพื่อควบคุมปริมาณของเสียตั้งแต่ต้นทาง เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการค้า อันเป็นประโยชน์ของประเทศในทางเศรษฐกิจเสียมากกว่าประโยชน์ในการจัดการของเสีย ซึ่งเป็นมิติทางด้านสิ่งแวดล้อม

(2) การผลิตและจำหน่าย

กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียในขั้นตอนของการผลิตและจำหน่ายมีอยู่ 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 กฎหมายทั้งสามฉบับมีข้อจำกัดในการจัดการของเสียตั้งแต่กระบวนการผลิตและจำหน่ายพอสมควร โดยพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีข้อจำกัดที่การบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานผู้มีอำนาจ ซึ่งขาดประสิทธิภาพ ดังกรณีการลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรมปะปนกับของเสียอื่นๆ หรือการลักลอบทิ้งกาก

อุตสาหกรรมออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยไม่บำบัดให้ถูกวิธี ตามที่เป็นข่าวและมีข้อพิพาทมากมายในปัจจุบัน พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 มีข้อจำกัดเนื่องจากไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการผลิตภัณฑ์ก่อนทิ้งเป็นของเสีย กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมให้เกิดความปลอดภัยและเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้นและพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มีข้อจำกัดที่ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกฎหมายมีช่องว่างในการบริหารจัดการ เพื่อควบคุม ป้องกัน การเกิด ของ เสีย หรือ ของ เสีย และ การ ส่ง เสริม การรีไซเคิลของเสียในกระบวนการผลิตด้านการควบคุมวัตถุอันตราย สินค้า ผลิตภัณฑ์ วัสดุเหลือใช้หรือของเสียข้ามแดน การรีไซเคิลของเสียหรือวัสดุผลพลอยได้ และการควบคุมป้องกันการเกิดของเสีย

ขณะที่หน่วยงานที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการผลิตและการจำหน่ายผลิตภัณฑ์หรือสินค้าก่อนเกิดเป็นของเสีย มีอยู่หลายหน่วยงาน สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม เมื่อกฎหมายไม่มีความชัดเจนในการบูรณาการการจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทาง คือ การกักควบคุมการผลิตและจำหน่ายก่อนเกิดเป็นของเสีย หน่วยงานย่อมขาดการประสานงาน แยกกันดำเนินการเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของตนเท่านั้น การจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางของกระบวนการผลิตและจัดจำหน่ายจึงกระจัดกระจาย

(3) การบริโภคนอกและการทิ้งเป็นของเสีย

มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้าและโฆษณาต่อผู้บริโภค กำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อพิจารณาเรื่องร้องทุกข์จากการบริโภค ทั้งนี้ ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภคให้เกิดความตระหนักในการจัดการของเสีย นอกจากนั้นยังมีกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งเน้นไปที่มาตรการบังคับ หากทิ้งของเสียในที่สาธารณะในลักษณะที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นความผิด มีโทษเมื่อฝ่าฝืน อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ไม่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการของเสียให้เกิดประสิทธิภาพแต่อย่างใด

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริโภค คือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีบทบาทหน้าที่หลักในการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริโภค หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการทิ้งของเสีย คือ ราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาเท่าไรนัก

(4) การคัดแยก

ประเทศไทยยังขาดกฎหมายที่รองรับอย่างเป็นรูปธรรม สิ่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเป็นเพียงมาตรการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกโดยสมัครใจ เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดมาตรการคัดแยก

ของเสียให้เป็นมาตรการบังคับ หน่วยงานที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการคัดแยกของเสีย จึงเป็นในลักษณะการส่งเสริม เช่น กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(5) การเก็บ ขน กำจัด

ในส่วนนี้เป็นเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะ แบ่งออกเป็นการเก็บ ขน กำจัดของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน และมูลฝอย ดังนี้ ประการแรก ในส่วนของของเสียที่เป็นสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน จะอยู่ในการควบคุมของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย แต่ในปัจจุบันยังคงปรากฏข้อมูลการลักลอบทิ้งของเสียอุตสาหกรรมส่งผลเสียหายต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมอยู่พอสมควร ประการที่สอง หากเป็นของเสียที่เป็นมูลฝอย การเก็บ ขน กำจัด จะปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่น และกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเก็บ ขน กำจัด มูลฝอย แม้มีกฎหมายรองรับ แต่ปัจจุบันยังคงเกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ส่งผลให้การจัดการของเสียขาดประสิทธิภาพ ดังนี้

(5.1) ขาดมาตรการการเก็บ ขน กำจัดของเสียที่เป็นมาตรการกลาง และขาดเทคโนโลยี ตลอดจนบุคลากรในการจัดการของเสียในส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ

(5.2) กฎหมายเปิดช่องให้เอกชนดำเนินการเก็บ ขน กำจัดมูลฝอย แทนราชการส่วนท้องถิ่นได้ ในลักษณะการขออนุญาต แต่ไม่ได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐเท่าที่ควร มีข้อจำกัดทางกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 มีกระบวนการและระยะเวลาในขออนุญาตเพื่อการร่วมทุนยาวนานและสลับซับซ้อน ไม่เอื้ออำนวยต่อการลงทุนด้านการจัดการของเสียของเอกชน

จึงกล่าวได้ว่า ในส่วนของการเก็บ ขน กำจัดมูลฝอยนั้น กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการมูลฝอย ซึ่งเป็นลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังคงเกิดปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และเมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับของเสีย คือ กำหนดการเก็บ การขนและการกำจัดของเสียอันตรายและมลพิษอื่นๆ นั้น กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการออกกฎกระทรวง

กำหนดชนิดและประเภทของเสียอันตรายให้อยู่ในความควบคุม เฉพาะกรณีที่ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้ ดังนั้น จึงเกิดข้อจำกัดที่ว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมเขียนในลักษณะอุดช่องว่าง กล่าวคือ หากมีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้โดยเฉพาะ กฎหมายและหน่วยงานตามกฎหมายฉบับนี้ก็ไม่มีอำนาจเข้าไปดำเนินการจัดการของเสีย แม้กฎหมายสิ่งแวดล้อมจะเป็นกฎหมายระดับชาติ มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ขับเคลื่อนนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม และกำหนดนิยามของของเสีย³¹⁰ไว้ครอบคลุมถึงของเสียที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานและมูลฝอยด้วย แต่ไม่สามารถจัดการของเสียได้ เนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมายที่เป็นลักษณะอุดช่องว่างตามที่กล่าวไปข้างต้น

นอกจากนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียในขั้นตอนการเก็บ ขน และกำจัดของเสียจึงมีอยู่หลายหน่วยงาน เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด คณะกรรมการสาธารณสุข ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรมอนามัย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและอำเภอ กระทรวงสาธารณสุข ตลอดจนราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ซึ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้กำหนดให้จัดการของเสียที่ปลายทางเท่านั้น ขณะที่หน่วยงานในสังกัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค และสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด รวมถึงคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีข้อจำกัดที่กฎหมายไม่เปิดช่องให้เข้าไปดำเนินการจัดการของเสียได้ แม้บทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่และศักยภาพทางวิชาการและทางเทคนิคของหน่วยงานเหล่านั้น มีความพร้อมที่จะดำเนินการจัดการของเสียได้ก็ตาม

(6) การนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ ยังไม่มีกฎหมายที่รองรับอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม สิ่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเป็นเพียงมาตรการส่งเสริมให้นำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์เชิงสมัครใจ ทั้งนี้ มีหน่วยงานที่ส่งเสริมและสนับสนุนการนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ที่มีผลงานเด่นชัด คือ สถาบันการจัดการบรรจุภัณฑ์และรีไซเคิลเพื่อสิ่งแวดล้อม ในสังกัดของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เท่านั้น

(7) การบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจร

(7.1) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและ

³¹⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 “ของเสีย หมายความว่า ขยะ มูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกากตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ”

ข้าราชการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ อันแสดงให้เห็นถึงหลักการจัดการอย่างเป็นบูรณาการ โดยการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีต่อประชาชน จะต้องมีความมุ่งเน้นการบริหารราชการเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ ในกรณีที่มีการกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น ให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ อย่่างไรก็ดี รัฐบาลไม่ได้นำหลักการจัดการอย่างเป็นบูรณาการจากพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มาใช้ในการจัดการของเสียอย่างเป็นรูปธรรมนัก เช่น เรื่องของขอบเขตการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาที่ว่า ใช้กับเฉพาะส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสียประเภทมูลฝอยในพื้นที่ของตน ราชการส่วนท้องถิ่นย่อมมีความใกล้ชิดกับประชาชน

(7.2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 มีสาระสำคัญ กำหนดมาตรการและวิธีการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง โดยมีคณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานที่สำคัญในการประสานการปฏิบัติตามระเบียบ ทั้งนี้มีหลักการที่ดี แต่มีข้อจำกัด เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระดับพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการประกาศกำหนด จึงอาจไม่สามารถกำหนดให้หน่วยงานที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องประสานงานอย่างบูรณาการได้

(7.3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557 กำหนดระเบียบการปฏิบัติของราชการ เพื่อกำหนดขั้นตอนการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพด้วยการบูรณาการแผนและแนวทางในการดำเนินงานของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นศูนย์กลางในการกำหนดแนวทางการทำงาน การสั่งการ การแก้ไขปัญหา อย่่างไรก็ดี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการขาดการ

บูรณาการหน่วยงานของรัฐในการบริหารจัดการของเสียได้อย่างเป็นรูปธรรมนัก เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ มีข้อจำกัดที่ว่า มีสถานะเพียงระเบียบเพื่อประสานการแก้ไขปัญหาของเสียของทางราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดการบูรณาการ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับของเสียดังกล่าวไปแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า หน่วยงานต่างๆ ของรัฐมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับของเสีย ซึ่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติมีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี การกำหนดให้เกิดการบูรณาการการบริหารจัดการของเสียจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีย่อมไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่มาจากกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ อีกทั้งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ใช้จัดระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ซึ่ง คำว่า “ขยะมูลฝอย” ไม่ครอบคลุมถึงของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน จึงกล่าวได้ว่า การจัดระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอย จึงยังไม่ครอบคลุมถึงกรณีปัญหาที่เกิดจากของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน

3.3.2 ปัญหาด้านหน่วยงานในการร่วมกันจัดการของเสีย

จากหัวข้อ 3.2 หน่วยงานภาครัฐและประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทย จะเห็นได้ว่ามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียมากมาย แต่ยังคงขาดหน่วยงานผู้รับผิดชอบโดยตรง นอกจากนี้ยังประสบปัญหาเรื่องของการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการร่วมกันจัดการของเสีย เนื่องจากบทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาชนในการจัดการของเสียมีอยู่อย่างจำกัด ดังต่อไปนี้

3.3.2.1 ขาดหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักในการจัดการของเสีย

ประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียมากมายหลายหน่วยงาน ภายใต้ 4 สังกัดกระทรวงหลัก ดังนี้ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคและสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด องค์การบริหารน้ำเสีย หน่วยงานในสังกัดของกระทรวงสาธารณสุข ได้แก่ กรมอนามัย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา หน่วยงานในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม ได้แก่ กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ และ คณะกรรมการสาธารณสุข ซึ่งแต่ละหน่วยงานใช้อำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้หลากหลายฉบับ อำนาจหน้าที่ในการจัดการของเสียของแต่ละหน่วยงานไปคนละทิศคนละทาง

3.3.2.2 มาตรการทางกฎหมายไม่ส่งเสริมให้เอกชนเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสียกับหน่วยงานภาครัฐเท่าที่ควร

ในกรณีของการมอบหมายให้ภาคเอกชนจัดการของเสียร่วมกับภาครัฐเป็นไปในลักษณะสร้างภาระให้กับภาคเอกชนพอสมควร ภาคเอกชนที่สนใจลงทุนประกอบกิจการเก็บ ขน กู้จัดของเสีย ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือการขออนุญาตเป็นผู้ควบคุมหรือผู้รับจ้างให้บริการกำจัดของเสีย ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนด การขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย รวมทั้งหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนผู้ควบคุมดูแลสำหรับระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติโรงงานและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตเป็นผู้ควบคุมหรือผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนผู้ควบคุมดูแลสำหรับระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำหนดชนิดและขนาดของโรงงาน กำหนดวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมกำหนดคุณสมบัติของผู้ควบคุมดูแลผู้ปฏิบัติงานประจำและหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนผู้ควบคุมดูแลสำหรับระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 มีความทับซ้อนกัน ส่งผลให้ภาคเอกชนต้องขออนุญาตและขึ้นทะเบียนตามกฎหมายทั้งสองฉบับไปพร้อมกัน เพื่อจะได้ดำเนินการจัดการของเสียร่วมกับรัฐ อันสะท้อนให้เห็นการขาดการประสานงานระหว่างกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับกระทรวงอุตสาหกรรมในการผลึกกำลังร่วมกับภาคเอกชนที่มีศักยภาพในการจัดการของเสีย

3.3.2.3 ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการของเสียเท่าที่ควร

เมื่อพิจารณาประกอบกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่า การจัดการของเสียของประเทศไทยเป็นไปในลักษณะที่รัฐเป็นผู้ควบคุมและดูแล

ประชาชน ในขั้นที่ 1 และ 2 ของระดับการมีส่วนร่วมแบบ Arnstein³¹¹ กล่าวคือ กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้ควบคุมดูแลของเสียที่เป็นมูลฝอยตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข โดยมีราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะในการเก็บ ขน กำจัดมูลฝอยตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและเอกชนที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้ควบคุมดูแลการประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งรวมไปถึงการควบคุมดูแลสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว และของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและควบคุมดูแลวัตถุอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ควบคุมดูแล ส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม โดยมาตรการที่กำหนดบทบาทของประชาชนในการจัดการของเสีย หากประชาชนฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย มีบทลงโทษทางอาญา การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปในลักษณะที่รัฐควบคุมประชาชน ขาดการรับรองสิทธิของประชาชนในการร่วมกับรัฐเพื่อจัดการของเสียอย่างเพียงพอ ขาดการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

โดยสรุป ในบทที่ 3 นี้ แสดงให้เห็นถึงปัญหาของกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย ดังนี้ ประการแรก ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียหลายฉบับ แต่กฎหมายเหล่านั้นไม่มีเจตนารมณ์หลักในการจัดการของเสีย ประการที่สอง ปัญหานิยามหรือการเรียกชื่อของเสียที่ปรากฏในกฎหมายหลายฉบับของประเทศไทยให้ความหมายแตกต่างกัน และไม่มี การจำแนกประเภทของเสียอย่างเป็นระบบ ประการที่สาม ปัญหามาตรการการจัดการของเสียกระจัด กระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับไม่เป็นระบบและการจัดการของเสียไม่ครบวงจร ประการที่สี่ บทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียมีความสลับซับซ้อน นำไปสู่ ความล้มเหลวในการจัดการของเสียในองค์รวม และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการ ของเสียไม่มากเท่าที่ควร ประการที่ห้า กลไกในการบูรณาการการจัดการของเสียที่มีอยู่ ได้แก่ ระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557 ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของเสียที่มีอยู่ในปัจจุบันได้ ประการที่หก ขาดการ บูรณาการกฎหมาย รวมทั้งขาดการกำหนดโครงสร้างองค์กรทั้งภาครัฐและประชาชนในการร่วมกัน จัดการของเสียอย่างบูรณาการ ครบวงจรการจัดการและยั่งยืน

³¹¹ โปรดดูหัวข้อ 2.2.1.3.2

บทที่ 4

กฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของต่างประเทศ

จากบทที่ 3 ได้แสดงให้เห็นถึงกฎหมายและหน่วยงานหลักในการจัดการของเสียของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งได้พิจารณาถึงการบูรณาการกฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศไทย แสดงให้เห็นว่า การกระจายของกฎหมายในการจัดการของเสียของประเทศไทยซึ่งปรากฏอยู่มากมายหลายฉบับ ซึ่งนำไปสู่ความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น นอกจากนี้มีมาตรการการจัดการของเสียกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับไม่เป็นระบบและไม่ครบวงจร รวมทั้งปรากฏหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียมากมายหลายหน่วยงาน โดยแต่ละหน่วยงานแยกกันทำงานตามกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานของตนเท่านั้น ขาดทิศทางและนโยบายการจัดการของเสียในภาพรวมอย่างชัดเจน โดยบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียมีความสับสนทำให้เกิดความล้มเหลวในการจัดการของเสียในองค์กรวม อีกทั้งการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคเอกชนในการจัดการของเสียไม่มากเท่าที่ควร กฎหมายมีอยู่อย่างกระจาย รวมทั้งขาดการกำหนดโครงสร้างองค์กรทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชนในการร่วมกันจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน จึงนำไปสู่การศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของต่างประเทศบางประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ซึ่งมีการบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืนแตกต่างกันออกไป

ในบทนี้ จะได้กล่าวถึงกฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย เพื่อนำมาวิเคราะห์เจตนารมณ์ของกฎหมาย ขอบเขตของของเสียและการจำแนกของเสีย มาตรการที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายในการจัดการของเสีย ตลอดจนบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและการมีส่วนร่วมของเอกชนและประชาชนในการจัดการของเสีย รวมทั้งการบูรณาการกฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสีย โดยจะอธิบายในส่วนที่หนึ่ง คือ กฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนที่สอง กฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น ส่วนที่สาม คือ กฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 กฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศต้นแบบของการจัดการสิ่งแวดล้อมและการจัดการของเสียที่ดีประเทศหนึ่งของโลก โดยปรากฏมาตรการทางกฎหมายในการจัดการของเสียที่สำคัญ คือ รััฐบัญญัติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ (The Resource Conservation and Recovery Act - RCRA) รวมทั้งมีรััฐบัญญัติว่าด้วยการปรับปรุงสมรรถนะและผลสัมฤทธิ์ของรัฐบาลให้ทันสมัย ปี ค.ศ. 2010 (The Government Performance and Results Modernization Act of 2010) ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญในการจัดการภารกิจของรัฐบาลอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานในการจัดการของเสีย ซึ่งมีโครงสร้างของบทบาทอำนาจหน้าที่ที่น่าสนใจ คือ สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะได้อธิบายโดยละเอียดต่อไป

ในหัวข้อ 4.1 นี้ จะกล่าวถึงกฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยในหัวข้อ 4.1.1 จะพิจารณาในด้านพัฒนาการและแนวคิดพื้นฐานในการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยจะกล่าวถึงที่มา ความสำคัญในการจัดการของเสีย ซึ่งพิจารณาถึงสภาพสังคม นโยบายของรัฐ และพฤติกรรมของประชาชนซึ่งเกี่ยวข้องกับของเสีย ตลอดจนพัฒนาการที่สำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา หัวข้อ 4.1.2 จะพิจารณาการกำหนดนิยามของของเสียและการจำแนกประเภทของของเสีย กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีกฎหมายหลัก คือ รััฐบัญญัติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ ปี ค.ศ. 1976 (The Resource Conservation and Recovery Act - RCRA) รััฐบัญญัติการกำจัดของเสีย ปี ค.ศ. 2002 (Solid Waste Disposal Act 2002) และรััฐบัญญัติว่าด้วยการปรับปรุงสมรรถนะและผลสัมฤทธิ์ของรัฐบาลให้ทันสมัย ปี ค.ศ. 2010 (The Government Performance and Results Modernization Act of 2010) หัวข้อ 4.1.3 จะพิจารณาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยจะกล่าวถึงหน่วยงานหลักในการจัดการของเสีย คือ สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา และหัวข้อ 4.1.4 จะกล่าวถึงการบูรณาการของกฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีรายละเอียดต่อไปนี้

4.1.1 พัฒนาการและแนวคิดพื้นฐานในการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในเบื้องต้นก่อนที่จะดำเนินการศึกษาถึงกฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อนำไปสู่การพิจารณาถึงการบูรณาการเชิงภารกิจของหน่วยงานของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการของเสีย นั้น ควรจะต้องทำความเข้าใจถึงพัฒนาการและแนวคิดพื้นฐานในการจัดการของเสียของประเทศ เพื่อให้ทราบถึงเอกลักษณ์และความเป็นมาในการสร้างระบบการจัดการของเสียด้วยมาตรการทางกฎหมาย ตลอดจนการกำหนดให้มีหน่วยงานที่เข้ามาทำหน้าที่ในการจัดการของเสียโดยเฉพาะของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ในช่วงปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมาประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมมากมาย สภาของเกรสจึงได้ออกกฎหมาย คือ รัฐบัญญัติการกำจัดของเสีย (the Solid Waste Disposal Act 1965 - SWDA) ในปี ค.ศ. 1965³¹² ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นการกำหนดทิศทางเพื่อควบคุมการกำจัดของเสียจากแหล่งต่าง ๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ กลไกที่สำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการจัดการของเสียโดยเฉพาะการฝังกลบสำหรับของเสียชุมชน อย่างไรก็ตาม แม้มีการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว แต่ยังคงมีของเสียมากมายถูกเทกองทิ้งไว้ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการกำจัดของเสียที่ไม่ถูกวิธี จึงแสดงให้เห็นว่า กฎหมายไม่สามารถแก้ไขปัญหาของเสียที่เกิดขึ้นในขณะนั้นได้อย่างเป็นรูปธรรม

เมื่อ ปี ค.ศ. 1969 ได้เกิดเหตุการณ์ของเสียอุตสาหกรรมรั่วไหลลงไปในแม่น้ำคูยาโฮกาและเกิดเพลิงไหม้ในแม่น้ำดังกล่าว³¹³ ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตระหนักถึงปัญหามลพิษจากของเสียว่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัญหามลพิษทางน้ำและอากาศ หากได้พิจารณาอย่างถี่ถ้วนจะพบว่า ของเสีย คือ มลพิษที่สำคัญ ก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม และส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้างต่อน้ำ อากาศ และดิน นอกจากนี้ ยังส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศอีกด้วย โดยมีข้อมูลทางสถิติว่า จำนวนของเสียจากครัวเรือนเพิ่มขึ้นถึง 60 % ทั้งนี้หนังสือพิมพ์นิวยอร์กไทม์ได้ลงข่าวว่า สหรัฐอเมริกามีของเสียสะสมเป็นจำนวนมากและมีปัญหาการจัดการกำจัดของเสียอย่างไม่ถูกวิธี โดยเฉพาะในเมืองใหญ่ๆ ของประเทศประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดการของเสียเป็นอย่างมากและเข้าสู่ภาวะวิกฤตเช่นเดียวกับปัญหามลพิษทางน้ำและอากาศ

ต่อมา ในช่วง ปี ค.ศ.1960 ถึง 1970 ประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดภาวะวิกฤตจากของเสียที่เป็นอันตราย รัฐบาลจึงได้คิดค้นวิธีการเกี่ยวกับการจัดการของเสียรูปแบบใหม่ คือ การแบ่งการจัดการของเสียเป็น 2 ชนิด คือ ของเสียทั่วไปกับของเสียอันตราย เนื่องจากมีการผลิตสารเคมีมากกว่า 4 ล้านชนิดและยังคงเพิ่มจำนวนขึ้น ใน ปี ค.ศ. 1965 ทั้งนี้ การผลิตสารเคมีสังเคราะห์เหล่านั้นทำให้เกิดผลพลอยได้ที่เป็นพิษ (toxic by-products) อย่างไรก็ตาม การกำจัดของเสียที่เป็นพิษนั้นยังไม่มีมาตรการควบคุมอย่างชัดเจน จึงเห็นได้ว่า การจัดการของเสียอันตรายยังคงเป็นปัญหาอยู่ในช่วงเวลาดังกล่าว

ใน ปี ค.ศ.1970 องค์กรในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม หรือที่เรียกว่า สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (Environmental Protection Agency - EPA) ได้ถือกำเนิดขึ้น โดยมีหน้าที่ประสานงานกับมลรัฐต่างๆ และโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์การนำ

³¹² Solid Waste and Emergency Response United States Environmental Protection Agency, "25 Years of Rcr: Building on Our Past to Protect Our Future," [Online] Accessed: 29 March 2015. Available from: www.epa.gov/osw

³¹³ Christopher Mags, "From the Ashes of '69, a River Reborn " [Online] Accessed: 14 April 2015. Available from: http://www.nytimes.com/2009/06/21/us/21river.html?_r=0

ทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์อีกครั้ง ตลอดจนนำข้อมูลเชิงสถิติของประเภทและปริมาณของของเสียมาพิจารณาผลกระทบและความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากของเสียที่เป็นพิษและของเสียทั่วไปจากชุมชนที่มีปริมาณเพิ่มมากขึ้น ปัญหาของเสียสะสมตกค้างยังไม่สามารถแก้ไขได้ สะท้อนให้เห็นว่าการบังคับใช้รัฐบัญญัติการกำจัดของเสียปี ค.ศ. 1965 ไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ต่อมาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม ปี ค.ศ. 1976 จึงได้ประกาศใช้กฎหมายฉบับต่อมา คือ รัฐบัญญัติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ (the Resource Conservation and Recovery Act - RCRA) ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ การจัดการของเสียอย่างครอบคลุมทั้งวงจรตั้งแต่ต้นทาง กลางทาง และปลายทาง ได้แก่ การลดการใช้ผลิตภัณฑ์และการป้องกันการเกิดของเสีย การนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ และการกำจัดของเสียให้ถูกต้องตามหลักวิชาการและถูกสุขลักษณะ ทั้งนี้ สภาคองเกรสเชื่อมั่นว่า กฎหมายฉบับนี้ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อลดหรือขจัดของเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะสามารถป้องกันอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมได้ โดยของเสียในที่นี้ หมายถึง ของเสียทั่วไป (Solid Waste) และของเสียที่เป็นอันตราย (Hazardous Waste) ทั้งนี้ จะกล่าวถึงกฎหมายฉบับนี้โดยละเอียดในส่วนของกฎหมายหลักในการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกาต่อไป ในหัวข้อ 4.1.2

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการของเสียที่สำคัญของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งปรากฏในรัฐบัญญัติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ที่ยังคงใช้จนถึงปัจจุบัน คือ การจัดการของเสียอย่างบูรณาการ³¹⁴ (Integrated Solid Waste Management) ซึ่งผู้เขียนได้อธิบายไว้ในบทที่ 2 แล้วนั้น แนวความคิดนี้มีสาระสำคัญ คือ เป็นการกำหนดแผนอย่างครอบคลุมวัฏจักรชีวิตของของเสีย ตั้งแต่การทิ้งเป็นของเสียจนถึงการกำจัด ได้แก่ การป้องกันการเกิดของเสียตั้งแต่ต้นทาง การรีไซเคิล การย่อยสลาย และการกำจัด โดยมุ่งดำเนินการเพื่อมิให้เกิดอันตรายต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งต้องนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดอีกด้วย การจัดการของเสียอย่างบูรณาการจึงกำหนดให้ผู้ดำเนินการจัดการของเสียต้องประเมินศักยภาพในการจัดการของเสียของพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ต้องคัดเลือกพื้นที่ ออกแบบ ก่อสร้างและจัดการสถานที่ฝังกลบให้เหมาะสม ดังนั้น การจัดการของเสียอย่างบูรณาการจึงต้องมีการวางแผนการจัดการที่รัดกุม ทั้งการเงิน การเก็บรวบรวม และการขนส่งของเสียอีกด้วย

ในส่วนของพัฒนาการที่สำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากแต่ละประเทศมีระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา สามารถนำมาวิเคราะห์ประยุกต์กับกรณีของประเทศไทยได้ จึงขอเริ่มต้น

³¹⁴ Solid Waste and Emergency Response, S. W. a. E., "What Is Integrated Solid Waste Management?"

ด้วยการอธิบายลำดับศักดิ์ของกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ตามด้วยพัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสีย ตั้งแต่เริ่มมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ ปี ค.ศ. 1976 เป็นต้นมา เพื่อให้เกิดความเข้าใจก่อนที่จะพิจารณาสาระของกฎหมายในส่วนต่อไป ดังนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ โดยยึดถือคำพิพากษาของศาลเป็นกฎหมาย (case law) อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นจำนวนมาก ทั้งในระดับสหรัฐ (Federal) ระดับมลรัฐ (State) และระดับท้องถิ่น (Local)³¹⁵ ทั้งนี้ ข้อควรพิจารณาประการสำคัญ คือ ศาลอาจไม่ยอมรับบังคับตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร หากกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นที่มีศักดิ์สูงกว่า ด้วยเหตุนี้ ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย³¹⁶ จึงเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญในการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

ลำดับศักดิ์กฎหมายของสหรัฐอเมริกาซึ่งเรียงลำดับจากสูงที่สุดไปหาต่ำที่สุด ได้ดังนี้

- (1) รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา
- (2) สนธิสัญญา (treaties)
- (3) กฎหมายระดับสหรัฐ
- (4) คำสั่งของฝ่ายบริหาร กฎและระเบียบทางปกครองที่ออกโดยสหรัฐ
- (5) รัฐธรรมนูญของมลรัฐ
- (6) กฎหมายระดับมลรัฐ
- (7) กฎบัตร คำสั่ง กฎและระเบียบของท้องถิ่น (Municipal charters, ordinances, rules and regulations)

รัฐธรรมนูญและการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ ปี ค.ศ. 1976 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียระดับสหรัฐ ซึ่งมีลำดับศักดิ์สูงรองลงมาจากรัฐธรรมนูญและมีผลใช้บังคับได้กับทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายฉบับนี้สร้างคุณูปการต่อประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก ประการแรก ส่งเสริมการรักษาสิ่งแวดล้อมให้ปลอดภัยจากของเสียที่มนุษย์สร้างขึ้น ประการที่สอง กำหนดมาตรการจัดการของเสียอันตราย เช่น การกำหนดมาตรฐานการบำบัด และคิดค้นเทคโนโลยีใหม่ๆ ระบบและกระบวนการจัดการที่ยืดหยุ่น แต่ปลอดภัย ส่งผลให้ลดปริมาณ

³¹⁵ Nancy K. Kubasek and Gary S. Silverman, *Environmental Law*, 4 ed. (New Jersey, USA: Pearson Education Inc., 2002), p. 4.

³¹⁶E. Allen Farnsworth, *An Introduction to the Legal System of the United States*, 3 ed. (United States of America Oceana Publications, 1996), pp. 61-64.

ของเสียอันตรายเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ มลรัฐต่างๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำมาตรการการจัดการของเสียอันตรายโดยเฉพาะจากรัฐบัญญัติฉบับนี้ไปดำเนินการจัดการของเสียอันตรายในพื้นที่มลรัฐของตน ในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรการตามรัฐบัญญัติฉบับดังกล่าว ประการที่สาม ลดการใช้ทรัพยากรและมีการนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์อีกครั้ง โดยลดปริมาณการกำจัดของเสียได้ถึง 62 ล้านตันต่อปี และเกิดการรีไซเคิลของเสียมีอัตราสูงถึง 28 % (ปี ค.ศ. 2001)³¹⁷ พัฒนาการสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่เมื่อ ปี ค.ศ. 1976 เมื่อรัฐบัญญัติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ได้ถือกำเนิดขึ้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1979 มีการกำหนดมาตรฐานการออกแบบและการปฏิบัติการสำหรับการฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล เพื่อแก้ไขปัญหาของเสียที่สะสมตกค้างเป็นจำนวนมาก หลังจากนั้นในปี ค.ศ. 1980 จึงเกิดกฎระเบียบการจัดการของเสียอันตรายขึ้นเป็นฉบับแรก ซึ่งเป็นกฎระเบียบในระดับสหรัฐเพื่อสร้างมาตรการควบคุมการจัดการของเสียอันตรายที่มาจากกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม โดยเฉพาะการผลิตอุตสาหกรรมหนัก ถัดมาในปี ค.ศ. 1981 ได้พัฒนามาตรการในการจัดการของเสียอันตราย ประกอบด้วย แผนการจัดการของเสียอันตรายระดับมลรัฐฉบับแรก การอนุญาตให้เอกชนร่วมจัดการของเสียครั้งแรก ตามรัฐบัญญัติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ และพัฒนามาตรการในการจัดการของเสียทั่วไป ในส่วนของการป้องกันการเทกองทิ้งของเสียทั่วไปที่ไม่ถูกสุขอนามัย ต่อมาในปี ค.ศ. 1982 เกิดมาตรการในการจัดการของเสียอันตราย คือ มาตรฐานการออกแบบและการปฏิบัติการเพื่อการบำบัด เก็บรวบรวมและกำจัดของเสียอันตราย และในปี ค.ศ. 1984 สภาคองเกรสได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐบัญญัติ เรื่อง ของเสียอันตรายและของเสียทั่วไป ซึ่งมีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นที่การลดปริมาณของเสียและลดการหาพื้นที่กำจัดของเสียอันตราย นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาให้สามารถจัดการของเสียอันตรายได้รัดกุมขึ้น รวมทั้งกำหนดมาตรฐานการจัดการของเสียอันตรายครอบคลุมถึงแผนการจัดการของเสียอันตรายที่อยู่ใต้ดินและประเทศสหรัฐอเมริกาได้พัฒนาองค์ความรู้ในการจัดการของเสียเรื่อยมา จนในปี ค.ศ. 1991 ได้เกิดหลักเกณฑ์ในการฝังกลบของเสียทั่วไป ซึ่งเป็นกฎระเบียบในระดับสหรัฐ เพื่อให้แต่ละมลรัฐนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปดำเนินการต่อไป ทั้งนี้จะดำเนินการย่อยหย่อนกว่าที่หลักเกณฑ์ฉบับนี้กำหนดไม่ได้ ต่อมาปี ค.ศ. 1996 ได้มีการประกาศใช้รัฐบัญญัติการกำหนดพื้นที่ในการกำจัดของเสีย และปี ค.ศ. 1999-2000 มีการปฏิรูปการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 1-2 ส่วนในปี ค.ศ. 2001 มีการจัดทำบัญชีข้อเสนอเพื่อให้ผู้ประกอบการจัดการของเสียที่เป็นสารเคมีสังเคราะห์ และในปี ค.ศ. 2002 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ปรับปรุงกฎหมายที่

³¹⁷ Solid Waste and Emergency Response United States Environmental Protection Agency, "25 Years of Rcra: Building on Our Past to Protect Our Future."

เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย โดยตราบัญญัติการกำจัดของเสีย ปี ค.ศ. 2002 ใช้บังคับเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม ปี ค.ศ. 2002 เป็นต้นมา ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1976 สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาได้พัฒนาองค์ความรู้เพื่อใช้ในการจัดการของเสียทั้งในส่วนของของเสียทั่วไปและของเสียอันตรายอย่างต่อเนื่อง ในปัจจุบัน สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งอเมริกายังคงดำเนินการในการพัฒนาข้อมูลทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียและติดตามตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

4.1.2 กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา

ต่อไปจะกล่าวถึงการกำหนดนิยามและการจำแนกประเภทของของเสีย รวมทั้งกฎหมายหลักในการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นกฎหมายในระดับสหรัฐ คือ รัฐบัญญัติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ ปี ค.ศ. 1976 และ รัฐบัญญัติการกำจัดของเสีย ปี ค.ศ. 2002 โดยกฎหมายทั้งสองฉบับนั้นมีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อควบคุมการจัดการของเสียทั้งของเสียทั่วไปและของเสียที่เป็นอันตราย นอกจากนี้ยังมีรัฐบัญญัติว่าด้วยการปรับปรุงสมรรถนะและผลสัมฤทธิ์ของรัฐบาลให้ทันสมัย ปี ค.ศ. 2010 ซึ่งเป็นกฎหมายที่สนับสนุนการบริหารงานของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1.2.1 การกำหนดนิยามของเสียและการจำแนกประเภทของของเสีย

รัฐบัญญัติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ ปี ค.ศ. 1976 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติการกำจัดของเสีย ปี ค.ศ. 2002 ได้กำหนดนิยามคำว่า “ของเสีย” (Solid Waste)³¹⁸ ให้หมายความว่าขยะ สิ่งปฏิกูลจากระบบบำบัดน้ำเสีย หรืออุปกรณ์บำบัดอากาศเสีย และวัสดุที่ไม่ใช่แล้ว ทั้งที่มีสถานะเป็นของแข็ง ของเหลว กิ่งของแข็ง หรือก๊าซ ที่มาจากโรงงานอุตสาหกรรม ย่านการค้า โรงรถจู่แร่ สถานที่จากเกษตรกรรมและกิจกรรมของชุมชน³¹⁹

จากนิยามของเสียดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ของเสียมีความหมายกว้าง อาจมีสถานะเป็นของแข็ง ของเหลวหรือก๊าซและมีที่มาได้หลากหลาย

³¹⁸ United States Environmental Protection Agency, "Wastes- Non Hazardous Waste," [Online] Accessed: 31 March 2015. Available from: www.epa.gov/epawaste/nonhaz/index.htm

³¹⁹ Waste is any garbage or refuse, sludge from a wastewater treatment plant, water supply treatment plant, or air pollution control facility and other discarded material, including solid, liquid, semi-solid, or contained gaseous material resulting from industrial, commercial, mining, and agricultural operations, and from community activities. Nearly everything we do leaves behind some kind of waste.

ในการนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งประเภทของเสีย ออกเป็น 2 ประเภท คือ ของเสียอันตราย (Hazardous Waste) และของเสียไม่อันตราย (Non-hazardous Waste) ดังต่อไปนี้

ก. ของเสียอันตราย³²⁰ คือ ของเสียที่มีคุณสมบัติซึ่งก่อให้เกิดอันตรายหรือเป็นอันตรายอย่างมากต่อสุขภาพของมนุษย์หรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาได้จำแนกประเภทของของเสียอันตราย ดังต่อไปนี้

(1) ของเสียอันตรายซึ่งไม่สามารถระบุแหล่งที่มาได้ (The F-list) ปรากฏตามกฎระเบียบที่ 40 ของประมวลกฎระเบียบแห่งสหรัฐอเมริกา §261.31.³²¹

(2) ของเสียอันตรายซึ่งมีแหล่งที่มาโดยเฉพาะ (The K-list) ปรากฏตามกฎระเบียบที่ 40 ของประมวลกฎระเบียบแห่งสหรัฐอเมริกา CFR §261.32.³²²

(3) ผลิตภัณฑ์สารเคมีทางการพาณิชย์ที่ไม่ใช้แล้ว (The P-list and the U-list) ปรากฏตามประมวลกฎระเบียบแห่งสหรัฐอเมริกา CFR §261.33.³²³

(4) ของเสียที่มีลักษณะเฉพาะตัว (Characteristic wastes) ซึ่งแสดงหนึ่งหรือมากกว่า จาก 4 ลักษณะ ปรากฏตามกฎระเบียบที่ 40 ส่วนที่ 261 ส่วนย่อย C ของประมวลกฎระเบียบแห่งสหรัฐอเมริกา³²⁴ ดังนี้

(4.1) มีคุณสมบัติติดไฟได้ (Ignitability) รายละเอียดปรากฏตามประมวลกฎระเบียบแห่งสหรัฐอเมริกา ที่ 40 CFR §261.21.

(4.2) มีคุณสมบัติในการกัดกร่อน (Corrosivity) รายละเอียดปรากฏตามประมวลกฎระเบียบแห่งสหรัฐอเมริกา ที่ 40 CFR §261.22.

(4.3) มีคุณสมบัติทำปฏิกิริยาได้ (Reactivity) รายละเอียดปรากฏตามประมวลกฎระเบียบแห่งสหรัฐอเมริกา ที่ 40 CFR §261.23.

(4.4) ความมีพิษ (Toxicity) รายละเอียดปรากฏตามประมวลกฎระเบียบแห่งสหรัฐอเมริกา ที่ 40 CFR §261.24.

³²⁰ Hazardous waste is a waste with properties that make it dangerous or potentially harmful to human health or the environment. In regulatory terms, a RCRA hazardous wastes fall into two categories:

³²¹ Code of Federal Regulations §261.31.

³²² source-specific wastes, which can be found in the regulations at 40 CFR §261.32.

³²³ discarded commercial chemical products, which can be found in the regulations at 40 CFR §261.33.

³²⁴ which exhibit one or more of four characteristics defined in 40 CFR Part 261 Subpart C:

ข. ของเสียไม่อันตราย (Non - hazardous waste, Solid waste)³²⁵ คือ วัสดุที่ทิ้งแล้ว ซึ่งไม่ใช่ของเสียอันตรายตามข้อ ก.

เมื่อพิจารณาของเสียที่ไม่เป็นอันตรายในมิติของแหล่งที่มา สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับ 2 แหล่งที่มา ได้แก่ ของเสียจากชุมชนและของเสียจากอุตสาหกรรม

(1) ของเสียชุมชนทั่วไป คือ ของเสียต่างๆ ไป หากเปรียบเทียบในความหมายของเสียของประเทศไทย อาจเปรียบเทียบของเสียประเภทนี้ได้กับคำว่า “มูลฝอย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

(2) ของเสียอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นอันตราย คือ ของเสียที่มาจากอุตสาหกรรมแต่ไม่เป็นอันตราย เช่น สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ทิ้งแล้วในสำนักงานที่อยู่ในโรงงานอุตสาหกรรม

ในการพิจารณาว่าเป็นของเสียไม่อันตรายหรือของเสียอันตรายตามรัฐบัญญัติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ปี ค.ศ. 1976 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติการกำจัดของเสีย ปี ค.ศ. 2002 ในเบื้องต้นต้องพิจารณาว่าวัตถุดังกล่าวเป็นของเสียหรือไม่เสียก่อน หากเป็นของเสียตามรัฐบัญญัติฉบับนี้แล้ว เท่ากับว่าของเสียชนิดนั้นอย่างน้อยเป็นของเสียที่ไม่อันตราย ต้องมีกระบวนการจัดการของเสียให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย และหากพิจารณาต่อไป ปรากฏว่าเข้าเงื่อนไขในลักษณะของของเสียอันตรายย่อมต้องถูกควบคุมการจัดการมากกว่าของเสียทั่วไป เนื่องจากมีกระบวนการในการจัดการของเสียอันตรายที่มีลักษณะเฉพาะ และหากจัดการไม่ถูกต้อง ของเสียอันตรายจะส่งผลกระทบต่อชีวิต สุขอนามัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก

4.1.2.2 รัฐบัญญัติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ปี ค.ศ. 1976 (Resource Conservation and Recovery Act of 1976–RCRA)

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงรัฐบัญญัติการกำจัดของเสีย ปี ค.ศ. 1965 ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้น สภาองเกรสแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้ประกาศใช้รัฐบัญญัติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม ใน ปี ค.ศ. 1976 เพื่อ

³²⁵the RCRA Regulations 40 (a)(1) Section 261.2 (The definition of “solid waste”)

แก้ไขปัญหาของเสียของประเทศ ทั้งกรณีของเสียที่มาจากชุมชนและอุตสาหกรรม รวมทั้ง เพื่อสงวนไว้ซึ่งพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ³²⁶

ดังนั้น รัฐบัญญัติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ ปี ค.ศ. 1976 จึงเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียทั่วไปและของเสียอันตรายระดับสหรัฐที่มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อมจากการลักลอบทิ้งของเสียอุตสาหกรรมที่มีอันตราย เพื่อลดปริมาณของเสียที่มาจากแหล่งกำเนิดตั้งแต่ต้นทาง และเพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าการดำเนินการจัดการของเสียจะเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐบัญญัติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ ปี ค.ศ. 1976 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติการกำจัดของเสีย ปี ค.ศ. 2002 จึงได้กำหนดแผนการจัดการของเสียทั้งหมด 3 แผน ดังนี้

(1) แผนการจัดการของเสียทั่วไป กำหนดให้แต่ละมลรัฐพัฒนาการจัดการของเสียอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นอันตรายและของเสียทั่วไปที่มาจากชุมชน นอกจากนี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการฝังกลบของเสียชุมชนทั่วไป และหลักเกณฑ์ในการกำจัดของเสียชุมชนทั่วไปในลักษณะอื่น รวมถึงกำหนดข้อห้ามการเทกองทิ้งของเสียทั่วไปซึ่งเป็นการกำจัดของเสียที่ไม่ถูกสุขลักษณะ³²⁷

(2) แผนการจัดการของเสียอันตราย³²⁸ กำหนดให้มีระบบการควบคุมของเสียอันตราย ตั้งแต่ของเสียอันตรายนั้นถือกำเนิดขึ้นจนถึงการกำจัดขั้นสุดท้าย หรือที่เรียกกันว่าเป็นการควบคุมของเสียอันตรายตั้งแต่การเกิดจนถึงตาย (Cradle to Grave)³²⁹

(3) แผนการจัดการอุปกรณ์บรรจุของเสียที่อยู่ใต้ดิน กำหนดมาตรการควบคุมอุปกรณ์ที่บรรจุวัตถุอันตรายและผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียมซึ่งต้องบรรจุไว้ใต้ดิน³³⁰

นอกจากนั้น รัฐบัญญัติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ ปี ค.ศ. 1976 ยังมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) ห้ามเทกองทิ้งของเสียอย่างไม่ถูกสุขลักษณะ เนื่องจากการเทกองทิ้งของเสียดังกล่าวขัดต่อหลักการจัดการของเสียอย่างบูรณาการ³³¹ กล่าวคือ ไม่ใช่การป้องกันการเกิดของเสีย

³²⁶ United States Environmental Protection Agency, "Hazardous Waste Regulations," [Online] Accessed: 14 April 2015. Available from: <http://www.epa.gov/epawaste/laws-regs/regs-haz.htm>

³²⁷ รัฐบัญญัติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ ปี ค.ศ. 1976 หมวดย่อย D

³²⁸ รัฐบัญญัติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ ปี ค.ศ. 1976 หมวดย่อย C

³²⁹ United States Environmental Protection Agency, "Summary of the Resource Conservation and Recovery Act," [Online] Accessed: 14 April 2015. Available from: <http://www2.epa.gov/laws-regulations/summary-resource-conservation-and-recovery-act>

³³⁰ รัฐบัญญัติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ ปี ค.ศ. 1976 หมวดย่อย I

³³¹ โปรตดู หัวข้อ 2.2.4.1.3

ตั้งแต่ต้นทาง ไม่ใช่การนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ (recycling and composting) และไม่มีแผนการกำจัดของเสียที่ปลอดภัยต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อม

(2) มีบทกำหนดการควบคุมของเสียอันตรายที่เข้มงวด ทั้งกระบวนการบำบัด การเก็บรวบรวม และการกำจัดของเสียอันตราย (Cradle to Grave) อันสอดคล้องกับแผนการจัดการของเสียอันตราย

(3) กำหนดให้มีระบบการอนุญาตการจัดการของเสียอันตรายรวม³³² กล่าวคือ ผู้ประกอบการสามารถรวมกลุ่มการจัดการของเสียอันตรายนอกเขตได้ แม้จะไม่ได้อยู่ในเขตการปกครองเดียวกันก็สามารถขออนุญาตตั้งสถานที่จัดการของเสียอันตรายร่วมกัน (Clustering) ซึ่งมาตรการดังกล่าวยังคงมีผลใช้กฎหมายลำดับรองฉบับนี้มาจนถึงทุกวันนี้

4.1.2.3 รัษฎบัญญัติการกำจัดของเสีย ปี ค.ศ. 2002 (Solid Waste Disposal Act of 2002)

รัษฎบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมมาจากรัษฎบัญญัติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ ปี ค.ศ. 1976 เพื่อให้สอดคล้องกับเทคโนโลยี สภาพสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมตามสภาวการณ์ มีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อสนับสนุนการปกป้องสุขภาพอนามัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งอนุรักษ์ทรัพยากรและพลังงานที่มีคุณค่า³³³ โดยมีรายละเอียดพอสังเขปดังต่อไปนี้

ประการแรก กำหนดความช่วยเหลือทางการเงินและทางเทคนิคให้กับมลรัฐ รวมถึงรัฐบาลท้องถิ่น หน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นที่รวมกลุ่มกัน³³⁴ รวมทั้งกำหนดให้มีการประกาศใช้คู่มือการจัดการของเสียอย่างครบวงจร³³⁵

ประการที่สอง กำหนดให้มีการฝึกอบรมทางอาชีพเกี่ยวกับการออกแบบ การปฏิบัติงาน การบำรุงรักษาระบบการกำจัดของเสีย³³⁶

³³² ประมวลกฎหมายระเบียบแห่งสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 1980

³³³ Solid Waste Disposal Act 2002 section 1003 (a) : The objectives of this Act are to promote the protection of health and environment and to conserve valuable material and energy resources;

³³⁴ Solid Waste Disposal Act 2002 section 1003 (a) (1): providing technical and financial assistance to State and local governments and interstate agencies for the development of solid waste management plans which will promote improved solid waste management techniques;

³³⁵ Solid Waste Disposal Act 2002 section 1003 (a) (8): providing for the promulgation of guidelines for solid waste collection, transport, separation, recovery, and disposal practices and systems;

³³⁶ Solid Waste Disposal Act 2002 section 1003 (a) (2): providing training grants in occupations involving the design, operation, and the maintenance of solid waste disposal systems;

ประการที่สาม ห้ามการเทกองของเสียบนพื้นดินอย่างโล่งแจ้ง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของประชาชน³³⁷

ประการที่สี่ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการจัดการของเสียอันตราย โดยกำหนดให้การจัดการของเสียอันตรายมีความเหมาะสมและรัดกุมทุกกระบวนการ³³⁸ สร้างความเชื่อมั่นว่าแนวทางปฏิบัติต่อการจัดการของเสียอันตราย จะสามารถปกป้องสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งลดการกำเนิดของเสียอันตราย โดยนำแนวคิดกระบวนการทดแทน การรีไซเคิลที่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่รัฐบัญญัตินี้กำหนด

ประการที่ห้า ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานระดับสหรัฐ มลรัฐ และผู้ประกอบการภาคเอกชน เพื่อนำวัสดุกลับมาใช้ใหม่ รวมทั้งกำหนดให้มีหุ้นส่วนใหม่ร่วมกับภาครัฐ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และผ่อนคลายภารกิจของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการของเสียอันตราย³³⁹

ประการที่หก กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมสนับสนุนโครงการวิจัยเพื่อการพัฒนาการจัดการของเสียและเทคโนโลยีใหม่ๆ วิธีการที่มีประสิทธิภาพ เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและปลอดภัย³⁴⁰

โครงสร้างของรัฐบัญญัติการกำจัดของเสีย ปี ค.ศ. 2002 ประกอบด้วย 10 หมวด³⁴¹ ได้แก่

³³⁷ Solid Waste Disposal Act 2002 section 1003 (a) (3): prohibiting future open dumping on the land and re-quiring the conversion of existing open dumps to facilities which do not pose a danger to the environment or to health;

³³⁸ Solid Waste Disposal Act 2002 section 1003 (a) (5): requiring that hazardous waste be properly managed;

³³⁹ Solid Waste Disposal Act 2002 section 1003 (a) (7): establishing a viable Federal-State partnership to carry out the purposes of this Act and insuring that the Administrator will, in carrying out the provisions of subtitle C of this Act, give a high priority to assisting and cooperating with States in obtaining full authorization of State programs under subtitle C;

³⁴⁰ Solid Waste Disposal Act 2002 section 1003 (a) (9): promoting a national research and development program for improved solid waste management and resource conservation techniques, more effective organizational arrangements, and new and improved methods of collection, separation, and recovery, and recycling of solid wastes and environmentally safe disposal of nonrecoverable residues;

³⁴¹ The Solid Waste Disposal Act (42 U.S.C.6901-6992k) consists of title II of Public Law 89- 272 and the amendments made by subsequent enactments. This Act is popularly referred as the Resources Conservation and Recovery Act, after the short title of the law that amended the Solid Waste Disposal Act in its entirety in 1976 (P.L. 94-580)

หมวดที่ 1 บททั่วไป (Subtitle A - General Provisions) มีสาระสำคัญในส่วนของวัตถุประสงค์ของรัฐบัญญัติ นิยามศัพท์ การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ การบังคับใช้รัฐบัญญัติฉบับนี้และการบูรณาการกับกฎหมายฉบับอื่น ๆ การเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน รวมทั้งคู่มือและข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการของเสีย

หมวดที่ 2 สำนักจัดการของเสีย: บทบาทของเจ้าพนักงานตามกฎหมาย (Subtitle B - Office of Solid Waste; Authorities of the Administrator) มีสาระสำคัญในเรื่องของบทบาทอำนาจหน้าที่ของสำนักจัดการของเสีย คณะกรรมการประสานงานของส่วนราชการ คณะกรรมการเพื่อสงวนและฟื้นฟูทรัพยากร สำนักผู้ตรวจการด้านสิ่งแวดล้อม และเรื่องการรายงานผลประจำปี

หมวดที่ 3 การจัดการของเสียอันตราย (Subtitle C - Hazardous Waste Management) มีสาระสำคัญในส่วนของข้อกำหนดประเภทบัญชีของเสียอันตราย การบังคับใช้มาตรฐานสำหรับผู้ก่อกำเนิดของเสียอันตราย ผู้ขนส่งของเสียอันตราย เจ้าของหรือผู้ปฏิบัติการบำบัดเก็บรวบรวมและกำจัดของเสีย การอนุญาตบำบัด เก็บรวบรวมและกำจัดของเสีย รวมทั้งโครงการจัดการของเสียอันตรายของรัฐที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้ การติดตามตรวจสอบ การบังคับใช้การจัดการของเสียอันตรายในระดับสหรัฐ งานบำบัดของเสียของหน่วยงานระดับสหรัฐ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในระดับมลรัฐ บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ที่ช่วยเหลือหน่วยงานระดับมลรัฐ บัญชีสถานที่ที่ปนเปื้อนของเสียอันตราย การควบคุมน้ำมันที่ใช้แล้วซึ่งปนเปื้อนอันตราย บัญชีของหน่วยงานระดับสหรัฐที่เกี่ยวข้องกับของเสียอันตราย การส่งออกของเสียอันตราย สิ่งปฏิกลจากคร่าวเรือ การเปิดเผยข้อมูลและการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ แผนและบัญชีของเสียที่ปะปนหลายประเภท

หมวดที่ 4 แผนการจัดการของเสียระดับชาติและระดับภูมิภาค (Subtitle D - State or Regional Solid Waste Plans) ในหมวดนี้จะกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนการจัดการของเสียระดับชาติและระดับภูมิภาค คู่มือสำหรับการจัดทำแผนการจัดการของเสียระดับชาติ หลักเกณฑ์ขั้นต่ำในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผน หลักเกณฑ์การจัดการของเสียด้วยการฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาลและการกำจัดของเสียประเภทอื่น ๆ การยกระดับการจัดการของเสียด้วยวิธีเทกอง (open dumps) วิธีพัฒนาและการดำเนินการตามแผนระดับมลรัฐ การให้ความเห็นชอบแผนในระดับมลรัฐโดยความช่วยเหลือของหน่วยงานในระดับสหรัฐ ความช่วยเหลือของรัฐต่อชุมชนในถิ่นทุรกันดาร ความพร้อมของคู่มือและหลักเกณฑ์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน

หมวดที่ 5 หน้าที่ของเลขาธิการทางการค้าในการนำทรัพยากรกลับมาใช้ประโยชน์ (Subtitle E - Duties of the Secretary of Commerce in Resource and Recovery) กำหนดเรื่องของการพัฒนาคุณสมบัติของสินค้ามือสอง การพัฒนาตลาดสำหรับสินค้าที่นำกลับมาใช้ประโยชน์ การสนับสนุนทางเทคโนโลยี หลักเกณฑ์ซึ่งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

หมวดที่ 6 ความรับผิดชอบของสหรัฐ (Subtitle F - Federal Responsibilities) มีสาระสำคัญในส่วนของ การบังคับใช้กฎหมายระดับสหรัฐ มลรัฐและท้องถิ่น การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ความร่วมมือกับสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา ประโยชน์ต่อการให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการของเสียระหว่างหน่วยงานของฝ่ายบริหาร

หมวดที่ 7 บทเบ็ดเตล็ด (Subtitle G - Miscellaneous Provisions) มีสาระสำคัญใน ส่วนของความปลอดภัยของคนงาน มาตรฐานคุ้มครองแรงงาน การป้องกัน การร้องเรียน การมีส่วนร่วมของประชาชน การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล การกำหนดข้อตกลงหรือสัญญา เกี่ยวกับการฝึกอบรม

หมวดที่ 8 การวิจัย การพัฒนา การสาธิตและข้อมูลข่าวสาร (Subtitle H -Research, Development, Demonstration, and Information) กล่าวถึงการวิจัย สาธิต อบรมและกิจกรรม อื่นๆ รวมทั้ง การศึกษาเฉพาะด้าน เช่น เรื่องแผนเพื่อการวิจัย การพัฒนา การสาธิต เรื่องการนำ พลังงานและทรัพยากรกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ นอกจากนี้ยังกล่าวถึงการประสานความร่วมมือ การ รวบรวมและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ข้อกำหนดเกี่ยวกับเครื่องมืออุปกรณ์ชุดสาธิต ระบบการนำ ทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่และอุปกรณ์การกำจัดของเสีย

หมวดที่ 9 ระเบียบว่าด้วยภาชนะสำหรับเก็บรวบรวมของเสียที่อยู่ใต้ดิน (Subtitle I - Regulation of Underground Storage Tanks) กำหนดนิยามศัพท์ ระบบการแจ้งเตือน กฎระเบียบ เพื่อควบคุมการปล่อยของเสียใต้ดิน การให้ความเห็นชอบกับแผนระดับมลรัฐ การติดตามตรวจสอบ การบังคับใช้ในระดับสหรัฐ อุปกรณ์ระดับสหรัฐ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานระดับมลรัฐ การศึกษา ภาชนะสำหรับเก็บรวบรวมของเสียที่อยู่ใต้ดิน

หมวดที่ 10 โครงการสาธิตการจัดการของเสียทางการแพทย์ (Subtitle J - Demonstration Medical Waste Tracking Program) กำหนดขอบเขตของแผนการจัดการของเสีย ทางทางการแพทย์ บัญชีของเสียทางการแพทย์ ระบบติดตามของเสียทางการแพทย์ ความสัมพันธ์กับ กฎหมาย รวมทั้งรายงานผลกระทบต่อสุขภาพ

4.1.2.3 รัฐบัญญัติว่าด้วยการปรับปรุงสมรรถนะและผลสัมฤทธิ์ของรัฐบาล ให้ทันสมัย ปี ค.ศ. 2010 (The Government Performance and Results Modernization Act of 2010)

รัฐบัญญัติว่าด้วยการปรับปรุงสมรรถนะและผลสัมฤทธิ์ของรัฐบาลให้ทันสมัย ปี ค.ศ. 2010 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดการของรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกาอย่างทันสมัย มุ่งเน้น ผลลัพธ์และกระบวนการดำเนินงาน โดยเป็นกฎหมายที่ปรับปรุงมาจากรัฐบัญญัติว่าด้วยสมรรถนะ

และผลสัมฤทธิ์ของรัฐบาล ปี ค.ศ. 1993 (The Government Performance and Results Act 1993) ซึ่งได้เพิ่มเติมประเด็นการพัฒนาของรัฐบาลที่เน้นผลสัมฤทธิ์เป็นสำคัญและประเด็นการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ กำหนดให้แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ต้องประกอบด้วยวิธีการดำเนินงานของหน่วยงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน³⁴²

การปรับปรุงรัฐบัญญัติฉบับนี้เจตนารมณ์เพื่อเป็นไปตามนโยบายการจัดลำดับความสำคัญของเป้าประสงค์ที่มีสมรรถนะ (High Priority Performance Goal)³⁴³ ของประธานาธิบดีบิล คลินตัน กล่าวคือ ให้ความสำคัญกับสมรรถนะที่มีจุดมุ่งหมายระยะยาว เช่น การดำเนินงานของสำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาในเรื่องการจัดทำหลักเกณฑ์ในการรายงานปริมาณก๊าซเรือนกระจก การบังคับใช้กฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดการก๊าซเรือนกระจกจากยานพาหนะ โดยจะเริ่มต้นในปี ค.ศ. 2012 รวมทั้งการดำเนินโครงการวางแผนการจัดการพื้นที่สีน้ำตาล (Brownfields) โดยสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาก็จะร่วมมือกับหน่วยงานในส่วนภูมิภาค หน่วยงานระดับมลรัฐ ชุมชน และชนพื้นเมืองเดิม เพื่อพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวให้มีความอุดมสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

สาระสำคัญของรัฐบัญญัติฉบับนี้ มีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

ประการแรก กำหนดให้สำนักงานการจัดการและงบประมาณแห่งสหรัฐอเมริกา (The Office of Management and Budget- OMB)³⁴⁴ ลดรายจ่ายของภาครัฐลง

ประการที่สอง แผนงานและกระบวนการตามรัฐบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ต้องผ่านความเห็นชอบของสภาองเกรสและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาครัฐ เพื่อร่วมกันกำหนดเป้าประสงค์และสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐ³⁴⁵

³⁴² Jane E. Fountain, Implementing Cross-Agency Collaboration: A Guide of Federal Managers (Washington DC: IBM center for the Business of Government, 2013), p. 8.

³⁴³ Executive Office of The President of the United States, "High Priority Performance Goal," [Online] Accessed: 10 January 2016. Available from: <https://www.whitehouse.gov>

³⁴⁴ สำนักงานการจัดการและงบประมาณแห่งสหรัฐอเมริกา (The Office of Management and Budget- OMB) เป็นหน่วยงานหลักที่ให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดีกำหนดนโยบายภาครัฐ แหล่งที่มา: Office of Management and Budget, "About Omb," [Online] Accessed: 10 January 2016. Available from: <https://www.whitehouse.gov/omb>

³⁴⁵ Clinton T. Brass, Changes to the Government Performance and Results Act (Gpra) (Washington DC: Congressional Research Service, 2012), pp. 1-2.

ประการที่สาม ให้องค์กรของรัฐจัดลำดับความสำคัญของเป้าประสงค์ที่มีสมรรถนะของหน่วยงาน โดยกำหนดแผนงานประจำปี อันประกอบด้วยวิธีการดำเนินงานของหน่วยงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน³⁴⁶

ประการที่สี่ กำหนดให้สำนักงานการจัดการทรัพยากรบุคคลแห่งสหรัฐอเมริกา (The Office of Personnel Management) กำหนดทักษะสำคัญและความสามารถของผู้จัดการภาครัฐ (public manager) ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กำหนดในรัฐบัญญัติฉบับนี้³⁴⁷

ประการที่ห้า กำหนดให้มีคณะกรรมการเพิ่มพูนสมรรถนะ การประสานงานของส่วนราชการ เพื่อแบ่งปันข้อมูลในเรื่องแนวทางการปฏิบัติที่ดีที่สุดและการอำนวยความสะดวกระหว่างหน่วยงาน อันเป็นการแก้ไขทัศนคติที่มีต่อระบบราชการแบบดั้งเดิม (traditional bureaucratic perspective)³⁴⁸

ประการที่หก สร้างความชัดเจนในส่วนของแผนยุทธศาสตร์ (strategies) การจัดลำดับความสำคัญ (priorities) เป้าประสงค์ (goals) ของรัฐบาล โดยใช้ระบบข้อมูลสารสนเทศ³⁴⁹

จะเห็นได้ว่า รัฐบัญญัติว่าด้วยการปรับปรุงสมรรถนะและผลสัมฤทธิ์ของรัฐบาลให้ทันสมัย ปี ค.ศ. 2010 เป็นกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์ของงาน แผนงานและกระบวนการดำเนินงานในระดับนโยบาย กำหนดให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงาน นอกจากนี้ยังสร้างความตระหนักต่อการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และสนับสนุนการรายงานข้อมูลสารสนเทศอย่างเป็นระบบอีกด้วย เมื่อนำมาตรการที่ปรากฏในรัฐบัญญัติว่าด้วยการปรับปรุงสมรรถนะและผลสัมฤทธิ์ของรัฐบาลให้ทันสมัย ปี ค.ศ. 2010 มาประยุกต์ใช้กับการวางนโยบายการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา จะส่งเสริมให้เกิดความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อมในระยะยาวต่อไป

4.1.3 หน่วยงานหลักในการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในที่นี้ จะศึกษาเฉพาะกรณีของหน่วยงานในการจัดการของเสียในระดับสหรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายและทิศทางการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างเป็นระบบ อันเป็นที่รู้จักกันในนามของสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา เนื่องจากหน่วยงานนี้มีลักษณะเด่นในการกำหนดมาตรฐานการจัดการของเสียอย่างครบวงจร เพื่อให้แต่ละมลรัฐนำไปประยุกต์จัดการของเสียได้อย่างเหมาะสมกับเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมในแต่ละพื้นที่ต่อไป

³⁴⁶ Jane E. Fountain, *Implementing Cross-Agency Collaboration: A Guide of Federal Managers*, p. 8.

³⁴⁷ เรื่องเดียวกัน

³⁴⁸ เรื่องเดียวกัน

³⁴⁹ เรื่องเดียวกัน

และบทบาทของภาคเอกชนและประชาชนในการจัดการของเสีย ซึ่งเป็นภาคส่วนอื่นนอกจากรัฐที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการจัดการของเสียอีกด้วย

4.1.3.1 สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency)

สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา คือ หน่วยงานที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินการทางด้านสิ่งแวดล้อมระดับสหรัฐ โดยได้รับอำนาจจากสภาองเกรสในการออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อให้สามารถบังคับให้มีการปฏิบัติตามรัฐบัญญัติทางสิ่งแวดล้อมทั้งหมดได้อย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ หน่วยงานดังกล่าวถือกำเนิดขึ้น ใน ปี ค.ศ. 1970 เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว ประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดวิกฤตการณ์ทางสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ทั้งจากมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ และมลพิษจากของเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมลพิษที่เป็นอันตรายอันส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก นอกจากนั้น สภาที่ปรึกษาของประธานาธิบดีในฝ่ายบริหารแห่งสหรัฐอเมริกา ได้มีความเห็นว่า โครงสร้างของฝ่ายบริหารในขณะนั้นยังไม่สามารถจัดการวิกฤตการณ์ทางสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงมากขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากหน่วยงานของฝ่ายบริหารหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่ต่างสังกัดกันและแยกกันทำงาน ขาดการประสานงานกัน เช่น หน่วยบริหารจัดการคุณภาพน้ำระดับสหรัฐ อยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารด้านมหาดไทย (Department of Interior) หน่วยบริหารควบคุมมลพิษทางอากาศแห่งชาติ อยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารด้านสาธารณสุข การศึกษาและสวัสดิการ (Department of Health Education and Welfare) สำนักจัดการของเสียและสำนักคุณภาพน้ำ อยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารด้านสาธารณสุข การศึกษาและสวัสดิการ (Department of Health Education and Welfare) เป็นต้น³⁵⁰ ซึ่งหน่วยงานเหล่านั้นมีบทบาทหน้าที่ในการค้นคว้าวิจัย ติดตามตรวจสอบ มาตรฐานการจัดการมลพิษ และการบังคับใช้กฎหมาย ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นควรให้มีการจัดระบบการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเสียใหม่ โดยปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม³⁵¹ คือ กำหนดให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเพียงหน่วยงานเดียว อันเรียกว่า สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา มีฐานะเป็นหน่วยงานในสังกัดของฝ่ายบริหาร ขึ้นตรงกับประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา³⁵²

³⁵⁰ Nancy K. Kubasek and Gary S. Silverman, *Environmental Law*, pp. 89-100.

³⁵¹ United States Environmental Protection Agency, "Reorganization Plan No.3 of 1970," [Online] Accessed: 15 March 2015. Available from: <http://www2.epa.gov/aboutepa/reorganization-plan-no-3-1970>

³⁵² President's Advisory Council on Executive Organization, "Memorandum for the President : Federal Organization for Environmental Protection," [Online] Accessed: 15 March 2015. Available from: <http://www2.epa.gov/aboutepa/ash-council-memo>

(1) โครงสร้างของหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา

ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น ถึงที่มาและความสำคัญในการจัดตั้งสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา ต่อไปจะได้กล่าวถึงหน่วยงานในสังกัดของสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา ดังต่อไปนี้

(1.1) สำนักงานย่อยของสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา

คำสั่งของสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา ที่ 1110.2 ลงวันที่ 4 ธันวาคม ปี ค.ศ. 1970 ได้กำหนดให้จัดตั้งสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาขึ้น โดยมีโครงสร้างภายในของสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีหน่วยงานย่อยในการจัดการสิ่งแวดล้อมหลายหน่วยงาน เช่น หน่วยงานทางน้ำ หน่วยงานทางอากาศ และหน่วยงานในการจัดการของเสีย และมีหัวหน้าของสำนัก (Administrator) เป็นผู้รักษาการตามคำสั่งฉบับนี้ มีทีมผู้ช่วยในการบริหารงานของสำนัก (Deputy Administrator) และกำหนดให้มีสำนักงานของหัวหน้าสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีหัวหน้าแผนกที่สำคัญ ดังนี้ แผนกแรก คือ แผนกการวางแผนและการจัดการของสำนัก แผนกที่สอง คือ แผนกเพื่อกำหนดมาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้ ตลอดจนเป็นที่ปรึกษาทางวิชาการและกฎหมายของสำนัก และแผนกที่สาม คือ แผนกค้นหาและติดตามตรวจสอบ ซึ่งในหน่วยนี้ จะเป็นหน่วยสนับสนุนข้อมูลทางวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม³⁵³

โครงสร้างของสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา ยังมีสำนักย่อยที่สำคัญประกอบด้วย

(1) สำนักจัดการน้ำ (Office of Water) มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการออกแบบแผนและมาตรการในการจัดการคุณภาพน้ำ เช่น การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ การปรับปรุงระบบการบำรุงรักษาคุณภาพน้ำให้ได้มาตรฐาน ตลอดจนการติดตามตรวจสอบระบบการจัดการคุณภาพน้ำในภาพรวมของทั้งประเทศ โดยสำนักคุณภาพน้ำ จะต้องปฏิบัติตามรัฐบัญญัติเพื่อควบคุมมลพิษทางน้ำ (The Clean Water Act)

(2) สำนักควบคุมมลพิษทางอากาศและรังสี (Office of Air and Radiation) มีบทบาทในการควบคุมและป้องกันมลพิษทางอากาศและรังสี การกำหนดมาตรฐานการจัดการคุณภาพอากาศ เสียงและรังสี ในระดับชาติ เพื่อให้การปฏิบัติในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ และมีหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการดำเนินการตามมาตรฐานดังกล่าว นอกจากนั้น

³⁵³ คำสั่งของสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา ที่ 1110.2 ลงวันที่ 4 ธันวาคม ปี ค.ศ. 1970

จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่สำคัญ คือ รัฐบาลบัญญัติเพื่อควบคุมมลพิษทางอากาศ (The Clean Air Act) และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรังสีและสารกัมมันตรังสีต่าง ๆ

(3) สำนักจัดการของเสียและสถานการณ์ฉุกเฉิน (Office of Solid Waste and Emergency Response) มีผู้บังคับบัญชาสำนักขึ้นตรงกับหัวหน้าสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา สำนักดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในด้านการค้นหา วิจัย พัฒนา สาธิตและกำหนดแผนเพื่อปฏิรูปวิธีในการจัดการของเสียทั้งของเสียทั่วไปและของเสียอันตราย โดยเฉพาะการกำจัดของเสียขั้นสุดท้ายให้เกิดประสิทธิภาพ โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดการของเสียทั่วไป เพื่อลดการใช้ทรัพยากรให้ได้มากที่สุด ส่งเสริมการรีไซเคิล และมีการกำจัดของเสียอย่างถูกวิธี และการจัดการของเสียอันตราย เพื่อควบคุมตั้งแต่การเกิดขึ้นของของเสียอันตรายนั้นจนถึงการกำจัดขั้นสุดท้ายอย่างรัดกุม นอกจากนี้ สำนักนี้ยังมีบทบาทสำคัญในทางการเงินและทางเทคนิคต่อหน่วยงานในระดับมลรัฐตลอดจนการสนับสนุนแผนและมาตรการในการจัดการของเสียอย่างถูกหลักวิชาการ โดยจะต้องมีการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐบาลยุติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ ปี ค.ศ. 1976 และที่แก้ไขโดยรัฐบาลยุติการกำจัดของเสีย ปี ค.ศ. 2002

(1.2) คณะกรรมการในสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา

นอกจากโครงสร้างหลักในสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา จะมีบทบาทสำคัญในการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกาในภาพรวมแล้วยังปรากฏถึงโครงสร้างคณะกรรมการต่างๆ เพื่อการบริหารจัดการและสนับสนุนการดำเนินการจัดการของเสียให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการประสานงานของส่วนราชการ (Interagency Coordinating Committee) เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ประสานงานเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อการสงวนรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรในระดับสหรัฐ (Federal Resource Conservation and Recovery Activities) อันเกี่ยวเนื่องกับการจัดการของเสียร่วมกันระหว่างสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา หน่วยงานในฝ่ายบริหารด้านพลังงาน (Department of Energy) และหน่วยงานในฝ่ายบริหารด้านการค้า (Department of Commerce) ตลอดจนหน่วยงานอื่นในระดับสหรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย เพื่อส่งเสริมให้เกิดการนำของเสียไปใช้ประโยชน์ต่อไป³⁵⁴

(2) คณะกรรมการเพื่อสงวนและฟื้นฟูทรัพยากร (Resource Recovery and Conservation Panels) ประกอบด้วยพนักงานในระดับสหรัฐ มลรัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือผู้เกี่ยวข้องที่มีความชำนาญในเรื่องของเทคนิค การตลาด การเงิน การบริหารจัดการองค์กร

³⁵⁴ United States Environmental Protection Agency, "Epa Organization Chart," [Online] Accessed: 15 March 2015. Available from: <http://www2.epa.gov/aboutepa/epa-organization-chart>

ซึ่งกฎหมายกำหนดให้หัวหน้าสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาจัดตั้งขึ้น เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานของรัฐทั้งในระดับสหรัฐ มลรัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามที่ได้รับคำร้องขอในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย การฟื้นฟูและสงวนรักษาทรัพยากร โดยไม่มีค่าใช้จ่าย³⁵⁵

(3) สำนักผู้ตรวจการด้านสิ่งแวดล้อม (Office of Ombudsman) กฎหมายกำหนดให้จัดตั้งสำนักงานเพื่อรับการร้องเรียนเรียกว่า “สำนักผู้ตรวจการด้านสิ่งแวดล้อม” ขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่รับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการภายใต้กฎหมายนี้ และมีหน้าที่ให้คำแนะนำการดำเนินการใดเกี่ยวกับการร้องเรียนดังกล่าวแก่หัวหน้าสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา โดยเป็นสำนักงานชั่วคราวในระยะเริ่มต้นของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ ปี ค.ศ. 1976 และมีระยะเวลาดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น (ประมาณ 5 ปี นับแต่กฎหมายมีผลใช้บังคับ)³⁵⁶

(1.3) สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาในส่วนภูมิภาค

นอกจากสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับสหรัฐในฝ่ายบริหาร ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา และเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารในการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาพรวมของทั้งประเทศ ยังมีสำนักภูมิภาคเพื่อจัดการของเสียทั่วไปและสถานการณ์ฉุกเฉินโดยเฉพาะ โดยมีหน่วยงานในส่วนภูมิภาค 10 แห่งทั่วประเทศ เพื่อดำเนินการจัดการของเสียครอบคลุมทั่วประเทศ

สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาในส่วนภูมิภาคมีทั้งหมด 10 แห่งทั่วประเทศ ภาคที่ 1 มีสำนักงานใหญ่ที่เมืองบอสตัน ภาคที่ 2 มีสำนักงานใหญ่ที่เมืองนิวยอร์ก ภาคที่ 3 มีสำนักงานที่เมืองฟิลาเดเฟีย ภาคที่ 4 มีสำนักงานที่เมืองแอตแลนตา ภาคที่ 5 มีสำนักงานที่เมืองชิคาโก ภาคที่ 6 มีสำนักงานที่เมืองดัลลัส ภาคที่ 7 มีสำนักงานที่เมืองแคนซัส ซิตี้ ภาคที่ 8 มีสำนักงานที่เมืองเวเนเดอร์ ภาคที่ 9 มีสำนักงานที่เมืองซานฟรานซิสโก และภาคที่ 10 มีสำนักงานที่เมืองซีแอตเติล³⁵⁷

สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาในส่วนภูมิภาคมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญในการติดตามตรวจสอบการดำเนินการของทั้งภาครัฐและเอกชนในเขตพื้นที่การปกครองที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนให้เป็นไปตามมาตรฐานการจัดการที่ส่วนกลางกำหนดขึ้น นอกจากนี้ ยังมี

³⁵⁵ เรื่องเดียวกัน

³⁵⁶ เรื่องเดียวกัน

³⁵⁷ เรื่องเดียวกัน

หน้าที่ในการสนับสนุนทางเทคนิคและทางการเงินเพื่อให้การจัดการของเสียเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4.1.3.2 บทบาทของภาคเอกชนในการจัดการของเสีย

รัฐบัญญัติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ ปี ค.ศ. 1976 และรัฐบัญญัติการกำจัดของเสีย ปี ค.ศ. 2002 กำหนดให้มีระบบการขออนุญาตจัดตั้งสถานที่กำจัดของเสียอันตราย เพื่อให้เอกชนที่มีศักยภาพสามารถเข้าดำเนินการจัดการของเสียอันตราย โดยขออนุญาตจากสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ภาคเอกชนที่ได้รับการอนุญาตต้องดำเนินการจัดการสถานที่จัดการของเสียอันตรายรวมนั้นให้เป็นไปตามมาตรฐานการจัดการที่สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาคำหนด หากฝ่าฝืน มีบทลงโทษด้วยการเพิกถอนใบอนุญาตและโทษทางอาญา ดังรายละเอียดต่อไปนี้

การอนุญาตให้มีระบบบำบัด เก็บรวบรวมหรือกำจัดของเสียอันตราย เป็นมาตรการที่รัฐบัญญัติการกำจัดของเสีย ปี ค.ศ. 2002 กำหนดให้มีขึ้น โดยมีสาระสำคัญว่า ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของ ผู้ควบคุม หรือผู้ซึ่งมีการวางแผนจะก่อสร้างระบบบำบัด เก็บรวบรวมหรือกำจัดของเสียอันตรายตามที่กำหนดในกฎหมายฉบับนี้ต้องได้รับอนุญาตจากสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ ให้มีการประกาศใช้หลักเกณฑ์ในการอนุญาตเป็นกฎหมายลำดับรองต่อไป โดยการอนุญาตให้เอกชนที่มีศักยภาพเข้ามาดำเนินการแทนรัฐในการบำบัด เก็บรวบรวมหรือกำจัดดังกล่าว ไม่รวมถึงกรณีของวัตถุอันตราย นอกจากนั้นกฎหมายดังกล่าวยังมีบทบัญญัติห้ามการก่อสร้างระบบบำบัด เก็บรวบรวมหรือกำจัดของเสียอันตรายที่สร้างขึ้นใหม่ หากไม่ได้รับอนุญาต³⁵⁸ นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้

³⁵⁸ Solid Waste Disposal Act 2002 section 3005 (a); PERMIT REQUIREMENTS - Not later than eighteen months after the date of the enactment of this section, the Administrator shall promulgate regulations requiring each person owning or operating an existing facility or planning to construct a new facility for the treatment, storage, or disposal of hazardous waste identified or listed under this subtitle to have a permit issued pursuant to this section. Such regulations shall take effect on the date provided in section 3010 and upon and after such date the treatment, storage, or disposal of any such hazardous waste and the construction of any new facility for the treatment, storage, or disposal of any such hazardous waste is prohibited except in accordance with such a permit. No permit shall be required under this section in order to construct a facility if such facility is constructed pursuant to an approval issued by the Administrator under section 6(e) of the Toxic Substances Control Act for the incineration of polychlorinated biphenyls and any person owning or operating such a facility may, at any time after operation or construction of such facility has begun, file an application for a permit pursuant to this section authorizing such facility to incinerate hazardous waste identified or listed under this subtitle.

สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาประกาศใช้คุณสมบัติของการยื่นแบบคำขออนุญาตให้มีระบบบำบัด เก็บรวบรวมหรือกำจัดของเสียอันตราย เป็นกฎหมายลำดับรอง โดยคุณสมบัติดังกล่าว คำนึงถึงส่วนประกอบ ปริมาณ และความเข้มข้นของของเสียอันตรายและคำนึงถึงพื้นที่ที่ปนเปื้อนของเสียอันตรายประกอบด้วย³⁵⁹ ทั้งนี้ หากผู้ที่ได้รับอนุญาตดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการจัดการของเสียอันตรายที่กฎหมายกำหนดไว้ สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวได้

4.1.3.3 บทบาทของประชาชนในการจัดการของเสีย

รัฐบัญญัติการกำจัดของเสีย ปี ค.ศ. 2002 กำหนดบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการของเสีย ดังนี้

(1) กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อข้อบัญญัติแห่งสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา รวมทั้งมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการจัดทำแผนการจัดการของเสียประเภทต่างๆ เนื่องจากข้อบัญญัติแห่งสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาและแผนดังกล่าวต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาองเกรสและเผยแพร่สู่สาธารณชน โดยในส่วนของข้อบัญญัติแห่งสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกจะต้องประกาศในประมวลกฎหมายระเบียบแห่งสหรัฐอเมริกา (The United States Code)³⁶⁰ ด้วย ในการนี้ สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาคำหนดให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อร่างข้อบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเผยแพร่กำหนดการและระยะเวลาในการแสดงความคิดเห็น เพื่อให้สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาสามารถทบทวนข้อบัญญัติและข้อเสนอดังกล่าวบนพื้นฐานของทั้งจากภายในและความคิดเห็นสาธารณะภายนอกหน่วยงาน³⁶¹

³⁵⁹ Solid Waste Disposal Act 2002 section 3005 (b); REQUIREMENTS OF PERMIT APPLICATION –

(1) estimates with respect to the composition, quantities, and concentrations of any hazardous waste identified or listed under this subtitle.

(2) the site at which such hazardous waste or the products of treatment of such hazardous waste will be disposed of, treated, transported to, or stored.

³⁶⁰ Nancy K. Kubasek and Gary S. Silverman, *Environmental Law*, p. 4.

³⁶¹ Solid Waste Disposal Act 2002 section 7004 (b); PUBLIC PARTICIPATION.—(1) Public participation in the development, revision, implementation, and enforcement of any regulation, guideline, information, or program under this Act shall be provided for, encouraged, and assisted by the Administrator and the States. The Administrator, in cooperation with the States, shall develop and publish minimum guidelines for public participation in such processes.

(2) กำหนดหน้าที่ของประชาชนเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น กรณีห้ามเทกองทิ้งของเสียอย่างมิถูกสุขลักษณะ หากฝ่าฝืนมีโทษตามกฎหมาย³⁶²

(3) การให้บริการข้อมูลข่าวสารและความรู้เกี่ยวกับการจัดการของเสียแก่ทุกภาคส่วน โดยสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาทำหน้าที่ในการจัดโครงการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านการจัดการของเสียทั่วไป ของเสียอันตราย การนำทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่ หรือวิธีการจัดการของเสียประเภทต่างๆ ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาวิจัย ทดลอง สำรวจ หรือวิธีการอื่นๆ เพื่อพัฒนาแนวทางการปฏิบัติที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการ ทั้งมิติทางเทคนิควิชาการ การจัดการงบประมาณ หรือการตลาด เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจและนำไปปฏิบัติเพื่อจัดการของเสียที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม³⁶³

แสดงให้เห็นได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ในการจัดการของเสีย ซึ่งเป็นหลักการที่รัฐใช้ในการควบคุมดูแลให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายโดยทั่วไป นอกจากนี้ ยังมีกระบวนการสำคัญ คือ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกำหนดแผนและกระบวนการตราข้อบัญญัติในการจัดการของเสียทั่วไปและของเสียอันตรายของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน รวมทั้งการส่งเสริมโครงการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการของเสียให้สาธารณชนทราบ จึงถือได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีกระบวนการเปิดเผยข้อมูลและให้ประชาชนมีส่วนร่วมก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย อันสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการตัดสินใจทางสิ่งแวดล้อม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

³⁶² Solid Waste Disposal Act 2002 section 2003 (a); OBJECTIVES.— (3) prohibiting future open dumping on the land and requiring the conversion of existing open dumps to facilities which do not pose a danger to the environment or to health.

³⁶³ Solid Waste Disposal Act 2002 section 8003 (e) ; INFORMATION PROGRAMS.—(1) The Administrator shall implement a program for the rapid dissemination of information on solid waste management, hazardous waste management, resource conservation, and methods of resource recovery from solid waste, including the results of any relevant research, investigations, experiments, surveys, studies, or other information which may be useful in the implementation of new or improved solid waste management practices and methods and information on any other technical, managerial, financial, or market aspect of resource conservation and recovery facilities. (2) The Administrator shall develop and implement educational programs to promote citizen understanding of the need for environmentally sound solid waste management practices.

4.1.4 การบูรณาการกฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา

เมื่อพิจารณาการบูรณาการการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกาจากกฎหมายและหน่วยงานหลักในการจัดการของเสีย สามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

4.1.4.1 การบูรณาการกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย

กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้ มีนโยบายในการจัดการของเสีย มีมาตรการในการจัดการของเสียอย่างครบวงจร มีการจัดทำแผนการจัดการของเสียประเภทต่าง ๆ และกำหนดให้มีการบูรณาการกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยอ้อมกับการจัดการของเสียอย่างชัดเจนในกฎหมาย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) การกำหนดนโยบายแห่งรัฐ

รัฐบัญญัติการกำจัดของเสีย ปี ค.ศ. 2002 ได้กำหนดนโยบายแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างชัดเจนว่า เพื่อลดปริมาณของเสียอันตรายอย่างเต็มความสามารถ เพื่อให้กระบวนการจัดการของเสียอันตราย กระทบกับสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันและอนาคตน้อยที่สุด³⁶⁴ และรัฐบัญญัติว่าด้วยการปรับปรุงสมรรถนะและผลสัมฤทธิ์ของรัฐบาลให้ทันสมัย ปี ค.ศ. 2010 เป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อพัฒนาการดำเนินงานของรัฐบาลที่เน้นผลสัมฤทธิ์และการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของฝ่ายบริหาร ให้หน่วยงานของรัฐจัดลำดับความสำคัญของเป้าประสงค์ที่มีสมรรถนะของหน่วยงาน โดยกำหนดแผนงานประจำปี อันประกอบด้วยวิธีการดำเนินงานของหน่วยงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน³⁶⁵ ใช้ระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อกำหนดแผนยุทธศาสตร์ (strategies) การจัดลำดับความสำคัญ (priorities) เป้าประสงค์ (goals) ของรัฐบาล รวมทั้งการมีส่วนร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ ที่ไม่ใช่ภาครัฐ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน จึงเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสองฉบับเป็นกลไกสำคัญในการบูรณาการการจัดการของเสียตั้งแต่ระดับนโยบายลงสู่การปฏิบัติ

(2) มาตรการจัดการของเสียอย่างบูรณาการ

³⁶⁴ Solid Waste Disposal Act 2002 section 1003 (b); NATIONAL POLICY—The Congress hereby declares it to be the national policy of the United States that, wherever feasible, the generation of hazardous waste is to be reduced or eliminated as expeditiously as possible. Waste that is nevertheless generated should be treated, stored, or disposed of so as to minimize the present and future threat to human health and the environment.

³⁶⁵ Jane E. Fountain, *Implementing Cross-Agency Collaboration: A Guide of Federal Managers*, p. 8.

รัฐบัญญัติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติการกำจัดของเสีย ปี ค.ศ. 2002 ได้กำหนดให้มีมาตรการจัดการของเสียอย่างบูรณาการ³⁶⁶ สำคัญ คือ เป็นการกำหนดแผนงานและงบประมาณ เพื่อการจัดการของเสียตั้งแต่การป้องกันการเกิดของเสียจนถึงการกำจัดขั้นสุดท้าย ได้แก่ การป้องกันการเกิดของเสียตั้งแต่ต้นทาง การรีไซเคิล การย่อยสลาย และการกำจัดของเสีย โดยมุ่งดำเนินการเพื่อมิให้เกิดอันตรายต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ผู้ดำเนินการจัดการของเสียต้องประเมินศักยภาพในการจัดการของเสียของพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ต้องคัดเลือกพื้นที่ ออกแบบก่อสร้างและจัดการสถานที่ฝังกลบให้เหมาะสม มาตรการจัดการของเสียอย่างบูรณาการของประเทศสหรัฐอเมริกาแสดงให้เห็นถึงการจัดการที่จะต้องมีการวางแผนการจัดการทางเทคนิควิชาการและงบประมาณ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์

(3) แผนการจัดการของเสีย

รัฐบัญญัติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ ปี ค.ศ. 1976 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติการกำจัดของเสีย ปี ค.ศ. 2002 ได้กำหนดแผนการจัดการของเสียทั่วไป เพื่อให้แต่ละมลรัฐพัฒนาการจัดการของเสีย นอกจากนั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการฝังกลบของเสียชุมชนทั่วไป และหลักเกณฑ์ในการกำจัดของเสียชุมชนทั่วไปในลักษณะอื่น รวมถึงกำหนดข้อห้ามการเทกองทิ้งของเสียทั่วไปซึ่งเป็นการกำจัดของเสียที่ไม่ถูกสุขลักษณะ อีกทั้งยังได้กำหนดแผนการจัดการของเสียอันตราย กำหนดให้มีระบบการควบคุมของเสียอันตราย ตั้งแต่ของเสียอันตรายนั้นถือกำเนิดขึ้นจนถึงการกำจัดขั้นสุดท้าย (Cradle to Grave)

(4) การบูรณาการกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย

รัฐบัญญัติการกำจัดของเสีย ปี ค.ศ. 2002 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดบทบัญญัติเพื่อบูรณาการกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย และเพื่อป้องกันการซ้ำซ้อนของกฎหมายต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว โดยให้สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาบูรณาการมาตรการที่มีอยู่ในกฎหมายอื่นให้เป็นไปวัตถุประสงค์ของรัฐบัญญัตินี้³⁶⁷

³⁶⁶ โปดดูหัวข้อ 4.2.1

³⁶⁷ Solid Waste Disposal Act 2002 section 1006 (b); INTEGRATION WITH OTHER ACTS.—(1) The Administrator shall integrate all provisions of this Act for purposes of administration and enforcement and shall avoid duplication, to the maximum extent practicable, with the appropriate provisions of the Clean Air Act (42 U.S.C. 1857 and following), the Federal Water Pollution Control Act (33 U.S.C. 1151 and following), the Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act (7 U.S.C. 135 and following), the Safe Drinking Water Act (42 U.S.C. 300f and following), the Marine Protection, Research and Sanctuaries Act of 1972 (33 U.S.C. 1401 and following)

4.1.4.2 การบูรณาการหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย

หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาในส่วนภูมิภาค คณะกรรมการประสานงานของส่วนราชการ คณะกรรมการเพื่อสงวนและฟื้นฟูทรัพยากร สำนักผู้ตรวจการด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งภาคเอกชนที่เข้ามาจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสีย และประชาชนของสหรัฐอเมริกา มีการบูรณาการการจัดการของเสีย ดังต่อไปนี้

(1) การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง

การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐตั้งแต่หน่วยงานระดับสหรัชมลรัฐและท้องถิ่น โดยเฉพาะในเรื่องของการจัดการของเสียอันตราย หน่วยงานหลักในระดับสหรัฐ คือ สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา หน่วยงานระดับมลรัฐ ต้องประสานความร่วมมือกันในการจัดทำแผนงานเพื่อการจัดการของเสียและการดำเนินการอื่น ๆ ตามรัฐบัญญัติการกำจัดของเสีย ปี ค.ศ. 2002³⁶⁸ นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการประสานงานของส่วนราชการ คณะกรรมการเพื่อสงวนและฟื้นฟูทรัพยากร สำนักผู้ตรวจการด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อร่วมกันดำเนินการในการจัดการของเสียระหว่างหน่วยงานของรัฐอีกด้วย

(2) การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชนและประชาชน

ในส่วนของบทบาทของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย คือ กรณีที่รัฐบัญญัติการกำจัดของเสีย ปี ค.ศ. 2002 กำหนดให้มีระบบการอนุญาตให้เอกชนที่มีศักยภาพสามารถเข้ามาช่วยฟ่องถ่ายภารกิจของรัฐในการบำบัด เก็บรวบรวมหรือกำจัดของเสียอันตราย และในส่วนของการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับประชาชน คือ การอำนวยความสะดวก การเปิดเผยข้อมูลและความรู้ การจัดโครงการอบรมและเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการ

and such other Acts of Congress as grant regulatory authority to the Administrator. Such integration shall be effected only to the extent that it can be done in a manner consistent with the goals and policies expressed in this Act and in the other acts referred to in this subsection.

³⁶⁸ Solid Waste Disposal Act 2002 section 1003 (a); OBJECTIVES.— (7) establishing a viable Federal-State partnership to carry out the purposes of this Act and insuring that the Administrator will, in carrying out the provisions of subtitle C of this Act, give a high priority to assisting and cooperating with States in obtaining full authorization of State programs under subtitle C;

ของเสีย รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในขั้นตอนของการจัดทำแผนและการตรา
กฎหมาย

4.2 กฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีระบบการจัดการของเสียได้ดีที่สุดประเทศหนึ่งของโลก
อย่างไรก็ตาม ในอดีตประเทศญี่ปุ่นเคยประสบปัญหาวิกฤตการณ์ทางมลพิษอย่างรุนแรงมาก่อน เช่น
กรณีสารเคมีรั่วไหลในอ่าวมินามาตะ จึงกล่าวได้ว่า วิกฤตการณ์เหล่านั้นทำให้ประเทศญี่ปุ่นต้องสร้าง
มาตรการให้ทันต่อการลักลอบทิ้งของเสียที่พัฒนาไปอย่างไม่หยุดยั้ง เพื่อจัดการของเสียอย่างมี
ประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ประเทศญี่ปุ่นมีระบบกฎหมายในการจัดการของเสียและมีมาตรการอื่นๆ ที่
สนับสนุนให้การจัดการของเสียในประเทศญี่ปุ่นเกิดผล มีกฎหมายหลักเกี่ยวกับการจัดการของเสีย
โดยเฉพาะอย่างเป็นระบบ โดยมีกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) เชนนโยบายทางสิ่งแวดล้อมและด้าน
การจัดการของเสีย ได้แก่ พระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม (The Environmental Basic Act)
และพระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัสดุอย่างครบวงจร (The Basic Act for
Establishing a Sound Material-Cycle Society) ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

ในหัวข้อ 4.2 นี้ จะกล่าวถึงกฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น
โดยหัวข้อ 4.2.1 จะกล่าวถึงที่มา ความสำคัญและขอบเขตในการจัดการของเสีย ซึ่งพิจารณาถึงสภาพ
สังคม แนวนโยบายของรัฐ และพฤติกรรมของประชาชนซึ่งเกี่ยวข้องกับของเสีย รวมทั้งพัฒนาการที่
สำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น หัวข้อ 4.2.2 จะกล่าวถึงการกำหนด
นิยามของของเสียและการจำแนกประเภทของของเสีย กฎหมายหลักเกี่ยวกับการจัดการของเสียที่
สำคัญ หัวข้อ 4.2.3 จะกล่าวถึงหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการของเสีย ซึ่งมีโครงสร้าง
บทบาทอำนาจหน้าที่ที่น่าสนใจ คือ กระทรวงสิ่งแวดล้อม กระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและ
อุตสาหกรรม ตลอดจนคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมระดับชาติ จังหวัดและท้องถิ่น และคณะกรรมการ
โครงสร้างอุตสาหกรรม และหัวข้อ 4.2.4 จะกล่าวถึงการบูรณาการของกฎหมายและหน่วยงานในการ
จัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น ดังต่อไปนี้

4.2.1 พัฒนาการและแนวคิดพื้นฐานในการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น

ก่อนที่จะดำเนินการศึกษาถึงกฎหมายและหน่วยงานหลักในการจัดการของเสียของประเทศ
ญี่ปุ่น เพื่อนำไปสู่การพิจารณาความบูรณาการการจัดการของเสียนั้น ควรจะต้องทำความเข้าใจกับ
สภาพสังคม แนวนโยบายของรัฐและพฤติกรรมของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย
พัฒนาการที่สำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมี
แนวคิดที่สำคัญ คือ การให้ความสำคัญว่า ของเสีย คือ ทรัพยากรที่ต้องนำกลับมาใช้ประโยชน์อย่างมี

คุณค่า ตลอดจนการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนผู้ประกอบการและประชาชนให้มีหน้าที่ในการจัดการของเสียร่วมกันดังต่อไปนี้

ประเทศญี่ปุ่นประสบกับปัญหาการจัดการของเสียอย่างรุนแรงในอดีต โดยเฉพาะเหตุการณ์สำคัญที่กล่าวขวัญไปทั่วโลก คือ ภัยพิบัติมินามาตะ³⁶⁹ เนื่องจากบริษัทอุตสาหกรรมเคมีขนาดใหญ่แห่งหนึ่งปล่อยน้ำในกระบวนการผลิตที่เจือปนด้วยสารปรอททิ้งลงไปในอ่าวมินามาตะจนทำให้ผู้คนจำนวนมากมีอาการวิกลจริตอย่างอ่อน ๆ ซึ่งแสดงผลต่อระบบประสาทส่วนกลาง การเดิน การเคลื่อนไหวร่างกายและการดำเนินชีวิตของประชาชนที่ได้รับผลกระทบไม่เป็นปกติ กว่าที่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าโรคนี้นี้เกิดจากสาเหตุใดก็ต้องใช้เวลาหลายปีเนื่องจากความมีอิทธิพลของบริษัทดังกล่าว ซึ่งโรคนี้นี้เป็นที่รู้จักกันทั่วโลกในเวลาต่อมาในชื่อ “โรคมินามาตะ”³⁷⁰ นอกจากนั้น ประเทศญี่ปุ่นยังขาดแคลนสถานที่ฝังกลบของเสีย เพราะแม้เทคโนโลยีจัดการของเสียจะก้าวหน้าเพียงไร แต่สุดท้ายจะยังเหลือ “กาก” ที่จะต้องนำมาฝังกลบในสถานที่สำหรับการฝังกลบต่อไป ในขณะที่เดียวกันสถานที่จัดการของเสียและฝังกลบกากนั้นเป็นสิ่งที่ประชาชนไม่ประสงค์จะให้มีในเขตท้องที่ของตน เกิดการลักลอบนำของเสียต่าง ๆ ไปทิ้งในท้องที่อื่น ๆ รวมทั้งการลักลอบทิ้งของเสียในทะเล และการลักลอบทิ้งของเสียอุตสาหกรรมได้กลายเป็นปัญหาใหญ่เป็นข่าวโด่งดัง ด้วยเหตุโศกนาฏกรรมทางมลพิษที่เกิดขึ้นต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นตระหนักว่าการจัดการของเสียและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะนั้นเป็นปัญหาระดับชาติที่ประชาชนทั่วไป ผู้ประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือกันแก้ไข³⁷¹ ทางออกที่ดีที่สุดมิใช่การกำจัดของเสียที่ปลายทาง หากแต่ต้องใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่ามากที่สุด (Efficient use)³⁷² เพื่อให้เหลือของเสียน้อยที่สุด และรัฐบาลญี่ปุ่นเองได้กำหนดวิสัยทัศน์ของประเทศว่าในที่สุดแล้วญี่ปุ่นต้องหลุดพ้นจากการเป็นสังคมเศรษฐกิจที่มีของเสียเป็นจำนวนมาก เพื่อเป็นสังคมที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

³⁶⁹ ชาญวิทย์ ชัยกันย์, "การจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น," *วารสารวิชาการศาลปกครอง* 2, 1 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2550): 133-134.

³⁷⁰ ไทยพับลิก้า, "จากบทเรียนมินามาตะถึงมาบตาพุดและหยุดส่งออกมลพิษ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 15 เมษายน 2558. แหล่งที่มา: <http://thaipublica.org/2013/03/lessons-from-minamata-to-maptaput>

³⁷¹ Toshinori Ogata, *Environmental Administration in Japan and the Role of Local Governments* (Japan: Council of Local Authorities for International Relation, 2008), pp. 11-14.

³⁷² วรธน์มน สุภใส, "การบริหารจัดการขยะและของเสียและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะของประเทศญี่ปุ่น" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 14 เมษายน 2558. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1882>

จากพัฒนาการในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ประเทศญี่ปุ่นจึงใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อจัดการปัญหาทางสิ่งแวดล้อมดังกล่าวและได้ปรับปรุงกฎหมายให้ทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น³⁷³ โดยไม่ได้มุ่งแต่พัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม เนื่องจากการพัฒนาที่ยั่งยืนต้องให้ความสำคัญกับทั้งเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

ต่อมาจะกล่าวถึงพัฒนาการที่สำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น โดยเริ่มต้นที่รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศญี่ปุ่น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศญี่ปุ่นมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม ปี ค.ศ. 1947³⁷⁴ โดยมีสาระสำคัญกำหนดให้อำนาจอธิปไตยในการตราพระราชบัญญัติเป็นของสภาไดเอต³⁷⁵ ส่วนอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นของรัฐบาล³⁷⁶ และอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นของตุลาการ³⁷⁷ ซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่และการตรวจสอบการใช้อำนาจทั่วไป อันมีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศไทย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”³⁷⁸ นอกจากนั้นยังปรากฏระบบการบริหารและความสัมพันธ์ของราชการส่วนกลาง จังหวัดและส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ตามมาตรา 92-94 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ประการแรก กฎระเบียบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และโครงสร้างของจังหวัดและองค์กรส่วนท้องถิ่น จะมีการแก้ไขปรับปรุงได้ก็ต่อเมื่อออกเป็นกฎหมายซึ่งสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองของจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁷⁹

³⁷³ Frank K. Upham, *Law and Social Change in Postwar Japan* (Massachusetts, USA.: Harvard University Press, 1987), pp. 30-37.

³⁷⁴ Yosiyuki Noda, *Introduction to Japanese Law*, 8 ed. (Japan: University of Tokyo Press, 1989), pp. 190-197.

³⁷⁵ The Constitution of Japan 1947 Article 41; The Diet shall be the highest organ of state power, and shall be the sole law-making organ of the State.

³⁷⁶ The Constitution of Japan 1947 Article 66; The Cabinet shall consist of the Prime Minister, who shall be its head, and other Ministers of State, as provided for by law.

The Prime Minister and other Ministers of State must be civilians.

The Cabinet, in the exercise of executive power, shall be collectively responsible to the Diet.

³⁷⁷ The Constitution of Japan 1947 Article 76; The whole judicial power is vested in a Supreme Court and in such inferior courts as are established by law.

³⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 3

³⁷⁹ The Constitution of Japan 1947 Article 92; Regulations concerning organization and operations of local public entities shall be fixed by law in accordance with the principle of local autonomy.

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญกำหนดให้จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิออกข้อบัญญัติของตน³⁸⁰ เพื่อการบริหารจัดการทรัพย์สิน การบริหารงานทั่วไปภายใน³⁸¹ อนึ่ง เนื่องจากพระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง (Waste Management and Public Cleansing Act) ได้กำหนดให้จังหวัดและท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดการของเสีย ในการนี้ จึงขออธิบายถึงสถานภาพของจังหวัดและท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีสาระสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก จังหวัดของประเทศญี่ปุ่น (Prefectures) คือ การปกครองที่รวมท้องถิ่นหลายท้องถิ่นเข้าด้วยกัน ประการที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Municipalities) คือ หน่วยการปกครองขั้นพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่น อาจเทียบได้กับเทศบาลของประเทศไทย ดังนั้น จะเห็นได้ว่า จังหวัดในที่นี้จึงแตกต่างกับจังหวัดของประเทศไทยซึ่งเป็นการปกครองส่วนภูมิภาค อันมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นนั้นเป็นความสัมพันธ์ในเชิงการบริหารจัดการพื้นที่ที่ต้องร่วมมือกัน ไม่ใช่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ

ประการต่อมาประเทศญี่ปุ่นได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม เมื่อ ปี ค.ศ. 1993 เพื่อกำหนดโครงสร้างพื้นฐานของกฎหมายและนโยบายทางสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นที่มีอยู่มากมายหลายฉบับอย่างเป็นระบบ โดยมีหลักการสำคัญ เพื่อประกาศใช้หลักการพื้นฐานทางด้านสิ่งแวดล้อม กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดมาตรการเชิงนโยบายเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมภายในประเทศญี่ปุ่นและระหว่างประเทศ นอกจากนั้น เมื่อ ปี ค.ศ. 2000 สภาไดเอตได้ประกาศใช้กฎหมายกลางในการจัดการของเสีย คือ พระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัสดุอย่างครบวงจร (The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society) ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานที่กำหนดนโยบายการจัดการวัสดุตั้งแต่ต้นทางก่อนจะทิ้งเป็นของเสีย ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีแนวคิดพื้นฐานมาจากการจัดการและประเมินชีวิตของผลิตภัณฑ์เป็นกรอบคิดในการจัดการวัสดุตั้งแต่ต้นทาง กล่าวคือ ตั้งแต่ขณะที่ยังเป็นผลิตภัณฑ์ ทั้งนี้ จากพระราชบัญญัติเชิงนโยบายฉบับนี้ นำมาสู่การออก

³⁸⁰ The Constitution of Japan 1947 Article 93; the local public entities shall establish assemblies as their deliberative organs, in accordance with law.

The chief executive officers of all local public entities, the members of their assemblies, and such other local officials as may be determined by law shall be elected by direct popular vote within their several communities.

³⁸¹ The Constitution of Japan 1947 Article 94; Local public entities shall have the right to manage their property, affairs and administration and to enact their own regulations within law.

กฎหมายเชิงการจัดการอีก 2 ฉบับใหญ่ ฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง (Waste Management and Public Cleansing Act) และฉบับที่สอง คือ พระราชบัญญัติที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Act on the Promotion of Effective Utilization of Resources) และจากกฎหมายฉบับที่สอง ทำให้เกิดกฎหมายลำดับรองมากมาย เช่น กฎหมายเพื่อรีไซเคิลภาชนะและบรรจุภัณฑ์ (Containers and Packaging Recycling Law) กฎหมายเพื่อรีไซเคิลเครื่องใช้ในบ้าน (Home Appliance Recycling Law) กฎหมายเพื่อรีไซเคิลเศษวัสดุก่อสร้าง (Construction Material Recycling Law) กฎหมายเพื่อรีไซเคิลเศษอาหาร (Food Waste Recycling Law) และกฎหมายเพื่อรีไซเคิลยานพาหนะที่ใกล้ที่หมดอายุการใช้งาน (End-of-life Vehicle Recycling Law) ซึ่งเป็นกฎหมายกฎหมายลำดับรองที่สอดคล้องหลัก 3Rs คือ การลดการใช้ (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) และการนำของเสียกลับมาแปรรูปเพื่อใช้ประโยชน์อีกครั้ง (Recycle) โดยเปลี่ยนมุมมองจากที่มองว่า ของเสีย คือ สิ่งที่ไม่ต้องการแล้ว เปลี่ยนเป็นของเสีย คือ ทรัพยากรที่มีคุณค่าสามารถนำกลับมาใช้ได้ใหม่³⁸²

4.2.2 กฎหมายในการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น

เมื่อได้กล่าวถึงพัฒนาการและแนวคิดพื้นฐานในการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่นไปพอสมควร ต่อไปจะกล่าวถึงนิยามของเสียและการจำแนกประเภทของของเสีย เจตนารมณ์และมาตรการสำคัญที่ปรากฏในพระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัตถุอย่างครบวงจร พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมืองและพระราชบัญญัติที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

4.2.2.1 นิยามของของเสียและการจำแนกประเภทของของเสีย

พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมืองได้กำหนดนิยามของคำว่า “ของเสีย” ว่า หมายถึง ขยะ กองขยะ ขี้เถ้า สิ่งปฏิกูล คราบน้ำมัน ของเสียที่มีสภาพเป็นกรดและด่าง ซากสิ่งมีชีวิต หรือสิ่งที่ไม่ต้องการแล้ว ไม่ว่าจะอยู่ในสถานะของแข็ง หรือของเหลว แต่ไม่รวมถึงของเสียที่เป็นกัมมันภาพรังสี³⁸³ และมีการจำแนกประเภทของของเสียเป็น 4 ประเภท ดังนี้

³⁸² Yasuhisa Tsukada, "Legislative System of Waste Management in Japan," [Online] Accessed: 14 April 2015. Available from: www.asianhumannet.org/db/datas/Legislative_en.pdf

³⁸³ Waste Management and Public Cleansing Act Article 2 paragraph 1; in this Law, "waste" refers to refuse, bulky refuse, ashes, sludge, excreta, waste oil, waste acid and alkali, carcasses and other filthy and

(1) ของเสียทั่วไป (municipal solid waste) ซึ่งหมายถึง ของเสียที่นอกเหนือจากของเสียจากอุตสาหกรรม³⁸⁴

(2) ของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ (specially controlled municipal solid waste) ซึ่งหมายถึง ของเสียทั่วไปที่มีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดการระเบิด มีพิษ แพร่เชื้อ หรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของคนหรือสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งของคณะรัฐมนตรี (Cabinet Order)³⁸⁵

(3) ของเสียจากอุตสาหกรรม (industrial waste) ซึ่งหมายถึง ของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งของคณะรัฐมนตรี เช่น ถ่าน โคลน ของเสียประเภทน้ำมัน ของเสียประเภทกรด ของเสียประเภทที่เป็นต่าง ของเสียประเภทพลาสติก เป็นต้น รวมทั้งของเสียที่มีการนำเข้ามา (Import) หรือของเสียที่ผู้ที่เข้าประเทศญี่ปุ่นนำติดตัวเข้ามา³⁸⁶

(4) ของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมพิเศษ (specially controlled industrial waste) ซึ่งหมายถึง ของเสียจากอุตสาหกรรมที่มีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดการระเบิด มีพิษ แพร่เชื้อ หรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของคนหรือสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งของคณะรัฐมนตรี³⁸⁷

unnecessary matter, which are in solid or liquid state (excluding radioactive waste and waste polluted by radioactivity).

³⁸⁴ Waste Management and Public Cleansing Act Article 2 paragraph 2; in this Law, "municipal solid waste" refers to waste other than industrial waste.

³⁸⁵ Waste Management and Public Cleansing Act Article 2 paragraph 3; in this Law, "specially controlled municipal solid waste" refer to those municipal solid waste specified by a Cabinet Order as wastes which are explosive, toxic, infectious or of a nature otherwise harmful to human health or the living environment.

³⁸⁶ Waste Management and Public Cleansing Act Article 2 paragraph 4; in this Law, "industrial waste" refer to the waste categories defined below:

1) Ashes, sludge, waste oil, waste acid, waste alkali, waste plastics and others specified by a Cabinet Order among all the wastes left as a result of business activity.

2) Imported waste (excluding the kinds of waste defined in the preceding Item, those wastes attributable to navigation of a ship or aircraft (confined to the items specified by a Cabinet Order), which are defined as "navigational waste" in Paragraph1 of Article 15-4-2, and waste personally carried into Japan by persons entering it (confined to the items specified by a Cabinet Order), which are defined as "carried-in waste" also in Paragraph 1 of Article 15-4-2).

³⁸⁷ Waste Management and Public Cleansing Act Article 2 paragraph 5; in this Law, "specially controlled industrial waste" refers to those industrial wastes specified by a Cabinet Order as wastes which are explosive, toxic, infectious or of a nature otherwise harmful to human health and the living environment.

จะเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับแหล่งที่มาและความมีพิษหรืออันตรายของของเสีย เพื่อจำแนกประเภทของเสีย โดยแหล่งที่มา ทำให้แบ่งของเสียออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ ของเสียจากอุตสาหกรรม และของเสียอื่นที่ไม่ได้มาจากอุตสาหกรรม ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ เรียกว่า ของเสียทั่วไป นอกจากนี้หลักในเรื่องความอันตราย ทำให้สามารถจำแนกประเภทของเสียจาก 2 ประเภทดังกล่าว ออกเป็นอีก 2 ประเภทย่อย คือ ของเสียที่เป็นอันตราย ซึ่งต้องถูกควบคุมเป็นพิเศษ และของเสียที่ไม่เป็นอันตราย ดังนั้น จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว จึงแบ่งประเภทของของเสียได้ถึง 4 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง ของเสียทั่วไป ประเภทที่สอง ของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ ซึ่งจะ เป็นของเสียที่มีความอันตรายในตัวเองหรือหากปนเปื้อนอาจเกิดอันตรายได้ ประเภทที่สาม ของเสีย จากอุตสาหกรรม และประเภทที่สี่ คือ ของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมเป็นพิเศษ

4.2.2.2 กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย

กฎหมายหลักเกี่ยวกับการจัดการของเสียที่สำคัญมีอยู่ 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัตถุอันตรายอย่างครบวงจร พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง และพระราชบัญญัติที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.2.2.2.1 พระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม (The Environmental Basic Act)

พระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายในลำดับที่ 91 ของ ปี ค.ศ. 1993 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1993 ทั้งนี้ ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม ในปี ค.ศ. 1993 ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดนโยบายในการจัดการสิ่งแวดล้อมผ่านทางกฎหมายพื้นฐาน 2 ฉบับ ฉบับแรก คือ กฎหมายพื้นฐานในการควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อม (the Basic Law for Environmental Pollution Control) ซึ่งประกาศใช้ใน ปี ค.ศ. 1967 เพื่อต่อสู้กับปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมที่รุนแรง อันเป็นผลมาจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงปี ค.ศ. 1950 – 1960 และกฎหมายฉบับที่สอง คือ กฎหมายเพื่อการสงวนไว้ซึ่งธรรมชาติ (the Nature Conservation Law) ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1972 เพื่อหยุดการทำลายสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากธรรมชาติ แม้ว่ากฎหมายพื้นฐานเชิงนโยบายทางสิ่งแวดล้อมทั้งสองฉบับจะประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมและการทำลายธรรมชาติในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม มลพิษทางสิ่งแวดล้อมเกิดการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไป ในรูปแบบใหม่ๆ ทำให้กฎหมายที่มีอยู่ในขณะนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในช่วงเวลา

ต่อ ๆ มาได้อย่างเพียงพอ ด้วยเหตุนี้ ประเทศญี่ปุ่นจึงได้ประกาศใช้กฎหมายพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อมในปี ค.ศ. 1993 เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป³⁸⁸

หลักการพื้นฐานสำคัญที่ปรากฏในพระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อมประการแรก คือ นโยบายทางสิ่งแวดล้อมจะต้องส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมให้คนรุ่นปัจจุบันและคนในรุ่นอนาคตได้ชื่นชม ซึ่งเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้ ยังมีนโยบายสำคัญเพื่อให้เกิดสังคมที่ยั่งยืน คือ ทำให้สิ่งแวดล้อมได้รับความเสียหายจากกิจกรรมของมนุษย์น้อยที่สุด ลดการปล่อยของเสียที่ทำลายสิ่งแวดล้อมให้มากที่สุด และชาวญี่ปุ่นจะต้องสงวนและรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและต้องให้ความร่วมมือในทางระหว่างประเทศอีกด้วย ประการที่สอง คือ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนในสังคม เช่น รัฐบาล ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบการและประชาชน เพื่อประสานความร่วมมือในการปกป้องสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมขึ้นในระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นเพื่อประสานความร่วมมือและติดตามตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติงานทางสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกำหนดมาตรการเชิงนโยบายทางสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งกำหนดมาตรการจัดการเพื่อควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดและมลพิษประเภทต่างๆ นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีแผนในการกำหนดทิศทางการสิ่งแวดล้อมเชิงนโยบายระดับประเทศในระยะยาวอีกด้วย³⁸⁹ จึงกล่าวได้ว่า กฎหมายพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อมฉบับนี้เป็นกฎหมายเชิงนโยบายและแผนการบริหารจัดการทางสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยมีเป้าหมายระยะยาวเพื่อสร้างสังคมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ประสานความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมและส่งเสริมการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับสากลโดยมุ่งเน้นที่การลดปริมาณการปล่อยของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมเป็นเป้าหมายสำคัญของการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาพรวม³⁹⁰

โครงสร้างของพระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม (The Environmental Basic Act) ประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งหมด 46 มาตรา³⁹¹ โดยหมวดที่หนึ่ง บททั่วไป (General Provisions) จะกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ บทนิยาม บทบาทหน้าที่ของรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน บทบาทหน้าที่ของพลเมือง รายงาน

³⁸⁸ Ministry of the Environment Government of Japan, "The Basic Environment Law - Outline," [Online] Accessed: 24 January 2016. Available from: <http://www.env.go.jp/en/laws/policy/basic/leaflet2.html>

³⁸⁹ ชาญวิทย์ ชัยกันย์, "การจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย," วารสารวิชาการศาลปกครอง: 134-136.

³⁹⁰ Japan, M. o. t. E. G. o., "The Basic Environment Law - Outline."

³⁹¹ Government of Japan Ministry of the Environment, "The Basic Environment Law," [Online] Accessed: 24 January 2016. Available from: <http://www.env.go.jp/en/laws/policy/basic/>

ประจำปี หมวดที่สอง นโยบายพื้นฐานสำหรับการรักษาสิ่งแวดล้อม (Basic Policies for Environmental Conservation) ประกอบด้วย คู่มือในการกำหนดนโยบาย (Guidelines for Policy Formulation) แผนพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อม (Basic Environment Plan) มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Quality Standards) เขตควบคุมมลพิษ (Environmental Pollution Control in Specific Areas) การปฏิบัติตามนโยบายในการรักษาสิ่งแวดล้อมระดับชาติ (Implementation of Policies for Environmental Conservation by the State) ความร่วมมือระหว่างประเทศในการรักษาสิ่งแวดล้อม (International Cooperation for Global Environmental Conservation) การปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานระดับท้องถิ่น (Implementation of Policies by Local Governments) การกำหนดค่าใช้จ่ายและมาตรการทางการเงิน (Bearing of Costs and Financial Measures) หมวดที่สาม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม (Environment Council) และคณะกรรมการควบคุมมลพิษ (Conference on Environmental Pollution Control)

4.2.2.2 พระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัสดุอย่างครบวงจร (The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society)

ประกาศใช้เมื่อ ปี ค.ศ. 2000 มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนนโยบายการสร้างสังคมจัดการวัสดุ เพื่อจัดการวัสดุตั้งแต่ต้นทางก่อนที่จะทิ้งเป็นของเสียอย่างเป็นระบบ รัดกุม และครบวงจรการจัดการ อันจะช่วยให้มนุษย์และสิ่งแวดล้อมได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีทั้งในรุ่นปัจจุบันและอนาคต ซึ่งสอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ในการนี้ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ ทั้งส่วนกลาง จังหวัด และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนภาคเอกชน และประชาชนเพื่อเชื่อมโยงให้สอดคล้องกับการกำหนดนโยบายและการกำหนดแผนในระยะยาวของการทำให้เกิดสังคมดังกล่าว³⁹²

เป้าหมายของพระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัสดุอย่างครบวงจร คือ การสร้างสังคมที่มีการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติน้อยที่สุด สิ่งแวดล้อมได้รับภาระ

³⁹² The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society Article 1;

The purpose of this Act is to promote comprehensively and systematically the policies for the establishment of a Sound Material-Cycle Society and thereby help ensure healthy and cultured living for both the present and future generations of the nation, through articulating the basic principles on the establishment of a Sound Material-Cycle Society, in conformity with the basic philosophy of the Environment Basic Act (Act No. 91 of 1993), clarifying the responsibilities of the State, local governments, business operators and citizens, and articulating fundamental matters for making policies for the formation of a Sound Material-Cycle society, including those for establishing the fundamental plan for Establishing a Sound Material-Cycle Society.

ลดน้อยลง และส่งเสริมมาตรการ 3Rs คือ การลดการใช้ทรัพยากร (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) การนำทรัพยากรกลับมาแปรรูปเพื่อใช้ประโยชน์อีกครั้ง (Recycle) โดยมีมาตรการในการกำจัดของเสียขั้นสุดท้ายอย่างเหมาะสม³⁹³ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดนิยาม คำว่า “สังคมการจัดการวัฏจักรของวัสดุ” หมายถึง สังคมซึ่งสงวนการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติและลดภาระแก่สิ่งแวดล้อมเท่าที่สามารถทำได้ โดยการป้องกัน หรือการลดการปล่อยของเสีย โดยการใช้ผลิตภัณฑ์อย่างเหมาะสมตามวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์นั้น และการกำจัดของเสียหรือผลิตภัณฑ์นั้นอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ยังได้กำหนดแนวความคิดพื้นฐานสำคัญที่เกี่ยวกับการนำทรัพยากรกลับมาใช้ประโยชน์อีกครั้ง (cyclical use)³⁹⁴ ประการแรก คือ การใช้ซ้ำ (reuse)³⁹⁵ ประการที่สอง หากวัสดุบดดังกล่าวไม่สามารถใช้ซ้ำได้ ให้ดำเนินการสกัดแยกวัสดุที่นำมาใช้เท่าที่สามารถทำได้ (reclamation)³⁹⁶ ประการที่สาม หากไม่สามารถใช้ซ้ำหรือสกัดแยกวัสดุกลับมาใช้ได้ ให้ใช้ความร้อนเพื่อเรียกคืนซาก (Thermal recovery)³⁹⁷ และประการสุดท้าย หากไม่สามารถดำเนินการทั้งสามวิธีการดังกล่าวข้างต้น จึงจะสามารถทิ้งวัสดุบดดังกล่าวไปเสีย³⁹⁸

³⁹³ The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society Article 2 (1);

For the purpose of this Act, a "Sound Material-Cycle Society" means a society in which the consumption of natural resources will be conserved and the environmental load will be reduced to the greatest extent possible, by preventing or reducing the generation of wastes, etc. from products, etc., by promoting proper cyclical use of products, etc. when these products, etc. have become circulative resources, and by ensuring proper disposal of circulative resources not put into cyclical use (i.e., disposal as wastes, with "wastes" defined as set forth in Article 2, paragraph (1) of the Waste Disposal and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970). These same definitions of "proper disposal" and "waste" shall apply

³⁹⁴ The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society Article 2 (4); in this Act, "cyclical use" means reuse, reclamation, and thermal recovery.

³⁹⁵ The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society Article 2 (5); In this Act, "reuse" refers to the actions listed below:

- (i) To use circulative resources as is, as products (including using them after conducting repairs);
- (ii) To use circulative resources in their entirety or in part as components or parts of products.

³⁹⁶ The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society Article 2 (6); in this Act, "reclamation" means the use of circulative resources in their entirety or in part as raw materials.

³⁹⁷ The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society Article 2 (7); In this Act, "thermal recovery" means to use for obtaining heat things that are circulative resources in their entirety or in part and that can be used for combustion, or that potentially have such use.

³⁹⁸ The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society Article 7; The cyclical use and disposal of circulative resources must be undertaken to the extent technologically and economically possible, taking it into full consideration that, for the reduction of environmental load, it is necessary to proceed under the provisions of the following items. However, consideration must be given to not proceeding under the

บทบัญญัติในพระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัตุพิบอย่างครบวงจรมีทั้งหมด 32 มาตรา ประกอบด้วย หมวดที่หนึ่ง บททั่วไป (General Provisions) ได้แก่ วัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัติ บทนิยาม การจัดตั้งสังคมการจัดการวัตุพิบอย่างครบวงจร การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ เอกชนและประชาชน การป้องกันหรือการลดการใช้ทรัพยากรก่อนที่จะเกิดเป็นของเสีย การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและการกำจัดของเสีย ความเชื่อมโยงของนโยบายและมาตรการเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัตุพิบอย่างครบวงจร บทบาทของรัฐบาล หน่วยงานระดับท้องถิ่น ภาคเอกชน ประชาชน การจัดทำรายงานประจำปี หมวดที่สอง แผนพื้นฐานสำหรับจัดตั้งสังคมการจัดการวัตุพิบอย่างครบวงจร ได้แก่ รายละเอียดของแผนความสัมพันธ์ระหว่างแผนพื้นฐานสำหรับจัดตั้งสังคมการจัดการวัตุพิบอย่างครบวงจรกับแผนระดับชาติอื่น เช่น แผนตามพระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม หมวดที่สาม นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐสำหรับจัดตั้งสังคมการจัดการวัตุพิบอย่างครบวงจร ได้แก่ มาตรการป้องกันหรือลดการเกิดของเสีย การสนับสนุนการนำวัตุพิบกลับมาแปรรูปใช้ประโยชน์อีกครั้ง การส่งเสริมการประเมินและการจัดการวัตุพิบของผลิตภัณฑ์ การป้องกันปัญหาทางสิ่งแวดล้อม มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อป้องกันและลดวัตุพิบก่อนเกิดเป็นของเสีย การก่อสร้างระบบบำบัดหรือกำจัดของเสีย มาตรการทางการเงินสำหรับหน่วยงานระดับท้องถิ่น การส่งเสริมการวิจัยและการเรียนรู้ทางวิชาการ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การประสานความร่วมมือระหว่างประเทศและการกำหนดนโยบายสำหรับหน่วยงานระดับท้องถิ่น

4.2.2.2.3 พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง (Waste Management and Public Cleansing Act)

พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง ได้ประกาศใช้ครั้งแรกเมื่อ ปี ค.ศ. 1970 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งจนถึงปัจจุบัน

provisions of the following items if it is deemed effective in reducing environmental load not to proceed under those provisions.

(i) Regarding the entirety of, or one part of, circulative resources, that what can be reused must be reused.

(ii) Regarding the entirety of, or one part of, circulative resources, that what are not reused under the preceding item (i) and can be reclaimed must be reclaimed.

(iii) Regarding the entirety of, or one part of, circulative resources, that what is not reused under the above item (i) nor reclaimed under the preceding item (ii), and from which thermal recovery is possible, thermal recovery must be undertaken.

(iv) Regarding the entirety of, or one part of, circulative resources, that what does not undergo cyclical use under the foregoing three items must be disposed of.

(ปี ค.ศ. 2006) วัตถุประสงค์สำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อกำหนดระบบการจัดการของเสียตามประเภทของเสียที่กำหนดไว้ ดังที่กล่าวไปในข้อ 4.2.2.1 นอกจากนั้น ยังกำหนดมาตรฐานการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและรัดกุมให้สอดคล้องกับประเภทของของเสีย และกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีบทลงโทษไว้ชัดเจน³⁹⁹

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ประชาชนทุกคน ผู้ประกอบการภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาลต้องร่วมกันจัดการของเสีย โดยมีเป้าหมายร่วมกัน คือ ลดการใช้ทรัพยากร การใช้ซ้ำ และการนำของเสียกลับมาแปรรูปเพื่อใช้ประโยชน์อีกครั้ง เพื่อให้ประเทศญี่ปุ่นเป็นสังคมที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่ามากที่สุดและกฎหมายกำหนดหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนดังนี้

- **ประชาชน** มีหน้าที่ลดการปล่อยของเสีย นำของเสียกลับมาแปรรูปเพื่อใช้ประโยชน์อีกครั้ง แยกประเภทของเสีย กำจัดของเสียที่ตนก่อให้เกิดขึ้นเท่าที่จะสามารถกระทำได้⁴⁰⁰

- **ผู้ประกอบการ** ต้องทิ้งหรือปล่อยของเสียให้น้อยที่สุด นำของเสียกลับมาใช้ซ้ำและใช้ใหม่เท่าที่จะกระทำได้ รวมทั้งต้องรับผิดชอบในการจัดการของเสียที่เกิดจากการประกอบธุรกิจของตนอย่างเหมาะสม รวมถึงต้องพัฒนาบรรจุกฎที่ให้ง่ายต่อการจัดการและกำจัด และต้องจัดให้มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการจัดการบรรจุกฎที่เป็นของเสียหรือของใช้แล้วให้อยู่ในสภาพที่สามารถจัดการได้ง่าย และต้องให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลดการปล่อยของเสียและการกำจัดขยะอย่างเหมาะสม⁴⁰¹ เช่น การวิจัย

³⁹⁹ Global Environmental Center Foundation, "Waste Management and Public Cleansing Law (Waste Management Law)," [Online] Accessed: 24 January 2016. Available from: http://nett21.gec.jp/Ecotowns/data/et_c-04.html

⁴⁰⁰ Waste Management and Public Cleansing Act Article 2 -3; The citizens shall cooperate with the central government and local governments in their activities for waste reduction by restricting their waste discharge, using recycled Articles or otherwise contributing toward the recycling and re-use of waste, sorting waste prior to discharge, managing of waste by themselves as far as possible and so on.

⁴⁰¹Waste Management and Public Cleansing Act Article 3;

The businesses shall appropriately manage of, the waste left as a result of their business activities.

The businesses must endeavor to reduce the amount of waste by recycling or re-use of waste. The businesses shall assess the handling or processing difficulty of the waste generated when the products, their containers or whatever they manufacture, process and seller the like are discarded. They shall develop such products, containers or the like which are unlikely to present handling or processing difficulty, provide information on appropriate management of the waste generated when the products, their containers or the like are discarded, or take some other actions to ensure appropriate management of the said products, containers or the like without difficulty.

และพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่สามารถใช้งานได้ยาวนาน ลดการปล่อยของเสียในสถานประกอบการ ลดการใช้บรรจุภัณฑ์ที่มากเกินไปจนสิ้นเปลือง ลดการปล่อยของเสียประเภทบรรจุภัณฑ์สำหรับจำหน่ายสินค้า จัดเก็บคืนและ ใช้ผลิตภัณฑ์ที่แปรรูปเพื่อนำมาใช้ใหม่ การวางแผนลดการปล่อยของเสีย เป็นต้น

- **รัฐบาล** มีหน้าที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับของเสีย การวางแผนการจัดการของเสียในภาพรวม พัฒนาเทคนิคการจัดการของเสีย กำหนดมาตรการเพื่อให้มีการจัดการของเสียอย่างเหมาะสม และสนับสนุนทางเทคนิคและการเงินในการจัดการของเสียแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถบริหารจัดการของเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ รัฐบาลกลางจะต้องปรับปรุงระบบการจัดการของเสียในภาพรวมของประเทศให้เหมาะสมอยู่เสมอ⁴⁰² กล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า รัฐบาลมีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสีย โดยเป็นผู้กำหนดนโยบายและทิศทางในการจัดการของเสียในภาพรวมของประเทศญี่ปุ่น

- **จังหวัด** ซึ่งเป็นหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ซึ่งรวมหลาย ๆ ท้องถิ่นไว้ด้วยกัน กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้จังหวัดมีหน้าที่ในการกำหนดแผนการจัดการของเสียในพื้นที่ของจังหวัด⁴⁰³ ให้ความเชื่อมั่นในการจัดการของเสียอุตสาหกรรมอย่างเหมาะสม ให้คำแนะนำทางเทคนิควิชาการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีอำนาจในการออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการที่มีศักยภาพดำเนินการบำบัดของเสียอุตสาหกรรม และอำนาจในการออกใบอนุญาต กรณีจัดตั้งสถานที่บำบัดของเสียทั่วไปและสถานที่ฝังกลบและติดตามตรวจสอบการดำเนินการตามใบอนุญาตดังกล่าว⁴⁰⁴

In addition to the preceding duties in this Article, the businesses shall cooperate with the central government and local governments in their activities to reduce waste, ensure appropriate management and so on.

⁴⁰² Waste Management and Public Cleansing Act Article 4 paragraph 3; The central government shall collect information about waste, keep it in orderly arrangement and use it, take measures for promotion of waste management technology development and also take suitable action for proper and smooth waste management throughout Japan. The central government shall endeavor to give the necessary technical and financial assistance to the municipalities and to the prefectural governments for adequate performance of their duties mentioned in the preceding two Paragraphs.

⁴⁰³ Waste Management and Public Cleansing Act Article 5 – 3; the prefectural governments shall specified forth a plan for waste reduction and other proper management of waste in their respective administrative areas in line with a basic policy (hereinafter referred to as "waste management plan").

⁴⁰⁴ Waste Management and Public Cleansing Act Article 4 paragraph 2; the prefectural governments shall endeavor to give the necessary technical advice to the municipalities under their administration to ensure their adequate performance of the duties prescribed in the preceding Paragraph and shall endeavor to grasp

- **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ซึ่งเป็นหน่วยงานการปกครองชั้นต้น มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากในการจัดการของเสียทั่วไป มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ ประการแรก เป็นผู้กำหนดแผนการจัดการของเสียทั่วไปในพื้นที่ ประการที่สอง มีอำนาจอนุญาตให้ผู้ประกอบการที่มีศักยภาพเข้ามาดำเนินการบำบัดของเสียทั่วไป ประการที่สาม มีอำนาจในการบำบัดของเสียทั่วไปในพื้นที่ของตน และประการสุดท้าย คือ มีอำนาจในการเก็บรวบรวม ขนส่ง เคลื่อนย้ายและกำจัดของเสียในพื้นที่ของตน ให้เป็นไปตามแผนการจัดการของเสียที่ได้จัดทำไว้ เพื่อสงวนและรักษาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ อนึ่ง แม้กฎหมายจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดการของเสียก็ตาม แต่ก็เปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้ามาเป็นผู้จัดการของเสียได้ อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มี “ศูนย์จัดการของเสีย” (Waste Management Center) ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการจัดการของเสียอย่างเหมาะสมและสามารถจัดการของเสียร่วมกันของหลายเขตพื้นที่⁴⁰⁵ กำหนดให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ลงทุนหรือบริจาคเงินเพื่อจัดตั้งศูนย์จัดการของเสีย โดยจะจัดตั้งเป็นนิติบุคคลที่เป็นมูลนิธิหรือบริษัทจำกัดก็ได้ ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ แก่ศูนย์จัดการของเสีย

ในการนี้ กฎหมายได้กำหนดให้ศูนย์จัดการของเสียมีหน้าที่ในการจัดการของเสียประเภทต่าง ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน⁴⁰⁶ ดังต่อไปนี้ ประการที่หนึ่ง จัดการของเสียทั่วไปที่ต้อง

the conditions of industrial waste in the respective prefectures and take the necessary action for proper management of such industrial waste.

⁴⁰⁵Waste Management and Public Cleansing Act Article 15 – 5 paragraph 1; The Minister of the Environment is entitled to designate a legal person of dealing with investment and donation of the central government and local governments (limited to those specified by the Cabinet Order), or other legal person of being applied to be the said legal person specified by the Cabinet Order or the selected contractor specified in Paragraph 5 of Article 2 of the Private Finance Initiative Law (Law No. 117 of 1999), which is established for the purpose of support of proper, wide-area management of waste, in each prefecture in compliance with his/her application as a waste management center (which will hereinafter be referred to as "center") provided the said legal person is judged to be capable of performing the activities prescribed in the following Article.

⁴⁰⁶ Waste Management and Public Cleansing Act Article 15 – 6; A center shall perform all or some of the following activities in accordance with the Ordinance of the Ministry of the Environment:

1) Management of specially controlled municipal solid waste and installation, improvement, operation and maintenance of a facility for disposal of such waste on commission from municipalities.

2) Management of the municipal solid waste specified in Paragraph 1 of Article 6-3 and installation, improvement, operation and maintenance of a facility for disposal of such waste on commission from municipalities.

ควบคุมพิเศษ และจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่นๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับจัดการของเสียดังกล่าวตามที่เทศบาลมอบหมาย ประการที่สอง จัดการของเสียทั่วไปที่ไม่สามารถจัดการอย่างเหมาะสมได้โดยง่าย และจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่นๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าวตามที่เทศบาลมอบหมาย ประการที่สาม จัดการของเสียทั่วไป และจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่นๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าวตามที่เทศบาลมอบหมาย ประการที่สี่ จัดการของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมเป็นพิเศษ และจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่นๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าว และประการที่ห้า จัดการของเสียจากอุตสาหกรรม และจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่นๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าว

จากการพิจารณาบทบาทของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่า รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและทิศทางการบริหารจัดการของเสียในภาพรวมของประเทศ ซึ่งต้องสอดคล้องกับกฎหมายพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัตถุบอย่างครบวงจรที่ได้กำหนดแผนการจัดการของเสียในระยะยาวไว้ โดยมีหน่วยงานระดับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติ กล่าวคือ จังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการของเสียอุตสาหกรรม โดยกำหนดแผนการจัดการและติดตามการจัดการของเสียอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐบาลกำหนดไว้ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการจัดการของเสียทั่วไปในพื้นที่ของตน โดยกำหนดแผนการจัดการและติดตามการจัดการของเสียทั่วไปให้เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐบาลกำหนดไว้ ทั้งนี้ ผู้ประกอบการจากภาคเอกชน สามารถเข้ามาดำเนินการจัดการของเสียทั้งของเสียอุตสาหกรรมและของเสียทั่วไปได้ โดยต้องได้รับอนุญาตเสียก่อน หากเป็นการจัดการของเสียอุตสาหกรรม ต้องได้รับอนุญาตจากจังหวัด หากเป็นการจัดการของเสียทั่วไป ต้องได้รับอนุญาตจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีนี้ กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีศักยภาพสามารถขอรับใบอนุญาตเพื่อจัดตั้งศูนย์จัดการของเสียเพื่อร่วมกันจัดการ

3) Management of the municipal solid waste, and the installation, improvement, operation and maintenance of a facility for disposal of such waste on commission from municipalities (excluding the activities prescribed in the preceding two Items).

4) Management of specially controlled industrial waste and installation, improvement, operation and maintenance of a facility for disposal of such waste.

5) Management of industrial waste and installation, improvement, operation and maintenance of a facility for disposal of such waste (excluding the activities prescribed in the preceding Paragraph).

6) Activities incidental to those prescribed in each of the preceding Paragraphs.

ของเสียที่ครอบคลุมหลายพื้นที่การปกครองได้ รวมทั้งประชาชนทุกคนมีหน้าที่ลดการปล่อยของเสีย นำของเสียกลับมาใช้ใหม่ แยกประเภทของเสีย และกำจัดของเสียที่ต้นก่อกำเนิดขึ้นเท่าที่จะสามารถกระทำได้ โดยต้องเป็นไปตามมาตรฐานการจัดการที่หน่วยงานของรัฐกำหนดไว้ ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมายนี้ โดยเฉพาะการไม่ดำเนินการตามมาตรฐานการจัดการของเสียที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมต้องถูกลงโทษ

4.2.2.2.4 พระราชบัญญัติที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Act on the Promotion of Effective Utilization of Resources)

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายในลำดับที่ 48 ตราขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1991 และได้แก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2002⁴⁰⁷ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นนำเข้าทรัพยากรจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากและด้วยความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรเป็นจำนวนมาก เกิดเป็นสินค้าที่ใช้แล้ว ผลพลอยได้จากกระบวนการผลิต (By-products) นำไปสู่ปัญหาในการกำจัดขั้นสุดท้าย ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วของเสียที่ถูกทิ้งบางส่วนสามารถใช้ซ้ำได้ สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ และเราสามารถลดการใช้สินค้า คือ บริโภคสินค้าเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อสงวนและรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ให้รุ่นต่อ ๆ ไปได้ชื่นชม อันสอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้น จึงได้ตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้น

โครงสร้างของกฎหมายฉบับนี้แบ่งเป็น 11 หมวด มีบททั่วไปกล่าวถึงหลักการพื้นฐานในการลดการใช้ทรัพยากร ซึ่งเป็นการป้องกันการเกิดของเสียตั้งแต่ต้นทาง การใช้ซ้ำ และการนำของเสียที่ทิ้งแล้วกลับมาใช้ประโยชน์อีกครั้ง เพื่อลดการเกิดของเสียให้ได้มากที่สุด ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าที่สุด ให้เกิดการพัฒนาทางสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนต่อไป นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังมีสาระสำคัญในการกำหนดนโยบายพื้นฐาน กำหนดมาตรการเพื่อลดการใช้ทรัพยากรในอุตสาหกรรม เพื่อนำทรัพยากรในอุตสาหกรรมกลับมาใช้ประโยชน์อีกครั้ง กำหนดชนิดผลิตภัณฑ์ที่ต้องลดการใช้ทรัพยากร กำหนดชนิดผลิตภัณฑ์ที่ต้องสนับสนุนการใช้ซ้ำ กำหนดชนิดผลิตภัณฑ์ที่ต้องมีฉลากเพื่อให้เกิดการใช้อย่างคุ้มค่าและถูกวิธี กำหนดชนิดผลิตภัณฑ์ที่ต้องรีไซเคิล กำหนดชนิดของผลพลอยได้ นอกจากนี้ ยังกำหนดบทลงโทษทางอาญา หากฝ่าฝืนมาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้อีกด้วย

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมและสถานประกอบการต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม กำหนด ได้แก่ มาตรฐานเพื่อลดผลพลอยได้จากกระบวนการผลิต เพื่อนำทรัพยากรกลับมาใช้

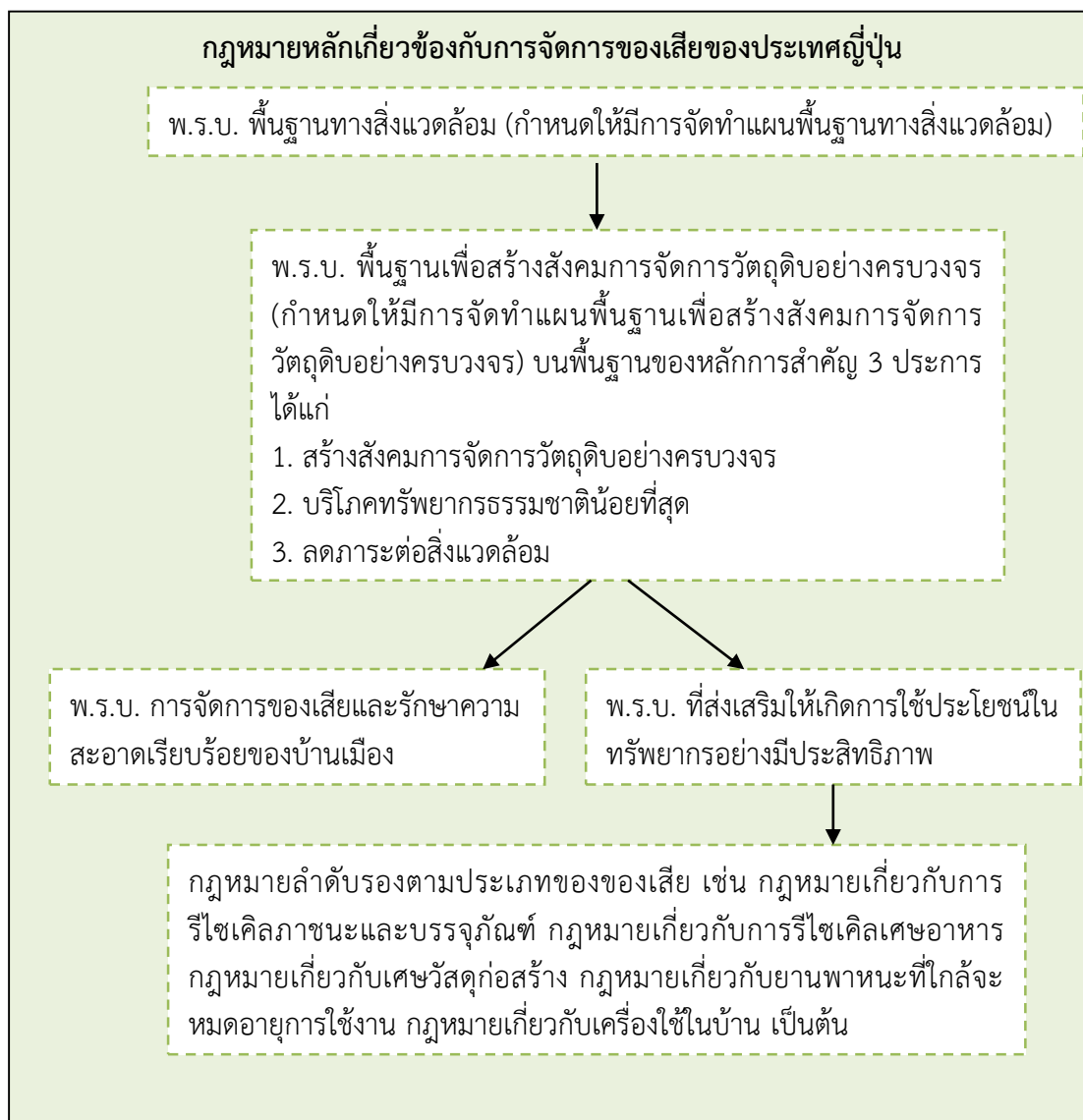
⁴⁰⁷ Act on the Promotion of Effective Utilization of Resource Law number: Act No. 48 of 1991. Amendment : Act No. 1 of 2002

ประโยชน์หรือรีไซเคิลอีกครั้ง เพื่อลดของเสียจากผลิตภัณฑ์ที่ใกล้จะหมดอายุการใช้งาน เช่น การผลิตสินค้าที่ประหยัดทรัพยากร ทนทานและซ่อมแซมได้ง่าย เพื่อลดปริมาณซากผลิตภัณฑ์โดยเฉพาะจากสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อสนับสนุนการรีไซเคิล โดยการติดฉลากบนสินค้า⁴⁰⁸ และจากกฎหมายฉบับนี้ ในเวลาต่อมา ประเทศญี่ปุ่นได้ตรากฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับการจัดการสินค้าและผลิตภัณฑ์หลายฉบับโดยเฉพาะ เช่น กฎหมายเพื่อรีไซเคิลภาชนะและบรรจุภัณฑ์ กฎหมายเพื่อรีไซเคิลเครื่องใช้ในบ้าน กฎหมายเพื่อรีไซเคิลเศษวัสดุก่อสร้าง กฎหมายเพื่อรีไซเคิลเศษอาหาร กฎหมายเพื่อรีไซเคิลยานพาหนะที่ใกล้จะหมดอายุการใช้งาน ซึ่งกฎหมายฉบับนี้สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบต่อเพิ่มขึ้นของผู้ผลิต เพื่อกำกับให้ผู้ผลิตสินค้าหรือบริการต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมทั้งหลายที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ของตน

โดยสรุป กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น ประกอบด้วย กฎหมายเชิงนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมและกฎหมายเชิงนโยบายเรื่องการสร้างสังคม การจัดการวัตถุอันตรายอย่างครบวงจร ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติพื้นฐานสำคัญที่กำหนดโครงสร้างของกฎหมายทางสิ่งแวดล้อมและการจัดการของเสียที่ปรากฏในกฎหมายอื่นๆ อย่างเป็นระบบ มีหลักการสำคัญเพื่อส่งเสริมให้ประเทศญี่ปุ่นเกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนทั้งภายในประเทศและสร้างความร่วมมือกับระดับสากล และใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยเป็นกฎหมายที่เป็นหลักในการกำหนดทิศทางการขับเคลื่อนการจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางอย่างบูรณาการครบวงจรและยั่งยืน นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมืองสาระสำคัญ คือ กำหนดมาตรการจัดการของเสียแต่ละประเภทอย่างรัดกุมตามประเภทของของเสีย ซึ่งแยกเป็นของเสียทั่วไป ของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ ของเสียจากอุตสาหกรรม และของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมพิเศษ อีกทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่และระบบการจัดการของเสียแต่ละภาคส่วนในสังคมให้ช่วยกันดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองและจัดการของเสียอย่างเป็นระบบ และพระราชบัญญัติที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมให้ประชาชนในสังคมลดการใช้ทรัพยากรที่ไม่จำเป็น การนำทรัพยากรกลับมาใช้ซ้ำ และนำกลับมาแปรรูปเพื่อใช้ประโยชน์ใหม่หรือรีไซเคิล โดยกำหนดวิธีการจัดการกับของเสียแต่ละประเภทอย่างชัดเจน เช่น การรีไซเคิลภาชนะและบรรจุภัณฑ์ การรีไซเคิลเศษอาหาร เศษวัสดุก่อสร้าง ยานพาหนะที่ใกล้จะหมดอายุการใช้งาน เครื่องใช้ในบ้าน เป็นต้น โดยรายละเอียดปรากฏตามแผนภาพอธิบายการวางระบบกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น

⁴⁰⁸ Ministry of Economy Trade and Industry, "3r Policies," [Online] Accessed: 27 January 2016. Available from: <http://www.meti.go.jp/policy/recycle/main/english/law/promotion.html>

แผนภาพที่ 6 แผนภาพประกอบการอธิบายกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทย



4.2.3 หน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศไทย

หลังจากที่ได้อธิบายถึงกฎหมายหลักในการจัดการของเสียของประเทศไทย ต่อไปจะกล่าวถึงหน่วยงานหลักที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการของเสีย 4 หน่วยงานด้วยกัน ได้แก่ หน่วยงานที่หนึ่ง กระทรวงสิ่งแวดล้อม ผู้ขับเคลื่อนนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมและผู้ติดตามตรวจสอบการจัดการของเสียในภาพรวม หน่วยงานที่สอง กระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม ผู้ขับเคลื่อนทางด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ที่สนับสนุนการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การนำทรัพยากรกลับมาใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า หน่วยงานที่สาม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมระดับชาติ จังหวัดและท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยที่สนับสนุนการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานที่สี่ คณะกรรมการโครงสร้างอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นหน่วยที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการควบคุมการจัดการของเสียตั้งแต่การลดการปล่อยของเสีย การดำเนินการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนมีโครงสร้างภายในที่ส่งเสริมการดำเนินการของภาคเอกชนที่จัดการของเสียอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.2.3.1 กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry of the Environment)

กระทรวงสิ่งแวดล้อม ถือกำเนิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2001 จากการปรับปรุงโครงสร้างของฝ่ายบริหารในประเทศญี่ปุ่น โดยได้พัฒนามาจากหน่วยงานทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Agency) ซึ่งถือกำเนิดขึ้นเมื่อ ปี ค.ศ. 1971 ในปัจจุบันโครงสร้างภายในของกระทรวงสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย (1) สำนักเลขาธิการของรัฐมนตรี ซึ่งภายในมีแผนกการจัดการของเสียและรีไซเคิล (2) สำนักนโยบายทางสิ่งแวดล้อม (3) สำนักสิ่งแวดล้อมสากล (4) สำนักการจัดการสิ่งแวดล้อม (5) สำนักอนุรักษ์ธรรมชาติ (6) สถาบันค้นคว้าและฝึกอบรมทางสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (7) สำนักงานสิ่งแวดล้อมในส่วนภูมิภาค ได้แก่ ในพื้นที่ฮอกไกโด (Hokkaido) คันโต (Kanto) ชูบุ (Chubu) คินกิ (Kinki) ชูโกกุ-ชิโคคุ (Chugoku-Shikoku) และคิวชู (Kyushu) (8) หน่วยควบคุมนิวเคลียร์ (9) หน่วยงานอื่น ๆ ในสังกัดของกระทรวงสิ่งแวดล้อม เช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมระดับชาติ ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป จะเห็นได้ว่า ภายใต้โครงสร้างของกระทรวงสิ่งแวดล้อม มีหน่วยงานภายในทำหน้าที่ในการจัดการของเสียและรีไซเคิล อยู่ในสังกัดสำนักเลขาธิการของรัฐมนตรี ซึ่งมีความใกล้ชิดกับนโยบายของเจ้ากระทรวง แสดงให้เห็นว่าประเทศญี่ปุ่นเห็นความสำคัญกับการจัดการของเสียเป็นอย่างมาก⁴⁰⁹

โดยทั่วไป กระทรวงสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม ภายใต้พระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม ปี ค.ศ. 1993 ซึ่งเป็นกฎหมายเชิงนโยบายทางสิ่งแวดล้อมที่สำคัญดังที่ได้กล่าวไปในข้อ 4.2.2 นอกจากนี้ ยังมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนนโยบายเพื่อสร้างสังคมที่ยั่งยืน ส่งเสริมนโยบายทางสิ่งแวดล้อมต่อหน่วยงานต่างๆ ในฝ่ายบริหารให้สามารถดำเนินการตามแผนพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพื้นฐานในการนี้ กระทรวงสิ่งแวดล้อมมีเป้าหมายทางนโยบายเพื่อจัดการของเสีย ควบคุมมลพิษ รักษาทรัพยากรธรรมชาติและปกป้องสัตว์ป่า และสนับสนุนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานอื่นๆ

⁴⁰⁹ Ministry of the Environment Government of Japan, "Environmental Administration and Organization of the Ministry of the Environment," [Online] Accessed: 29 February 2016. Available from: <http://www.env.go.jp/en/aboutus/pamph/html/index.html>

ทั้งหน่วยงานในระดับกระทรวง ตลอดจนส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับปัญหาสภาวะโลกร้อน การทำลายโอโซนในชั้นบรรยากาศ การรีไซเคิล การจัดการของเสียและสารเคมี การควบคุมมลพิษต่างๆ กระทรวงสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ ในส่วนของการจัดการของเสีย กระทรวงสิ่งแวดล้อมมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญตามกฎหมายพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัตุถุติอย่างครบวงจร ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมการจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทาง ในฐานะหน่วยงานราชการส่วนกลางผู้กำหนดนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมและการจัดการของเสีย⁴¹⁰

เมื่อพิจารณาด้านอำนาจหน้าที่พบว่า กระทรวงสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ในการสร้างระบบและทำให้นโยบายพื้นฐานเกี่ยวกับการสร้างสังคมการจัดการวัตุถุติอย่างครบวงจรเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม⁴¹¹ โดยต้องกำหนดนโยบายและมาตรการการจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทางให้เกิดความสอดคล้องกัน⁴¹² เพื่อสงวนและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเพื่อสร้างสังคมที่มีการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน เช่น กระทรวงสิ่งแวดล้อมจะต้องผลักดันการสร้างสังคมรีไซเคิลใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด ส่งเสริมศักยภาพทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีบนพื้นฐานของการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม⁴¹³ รวมถึงจะต้องเป็นหน่วยงานที่บูรณาการมาตรการในการจัดการของเสียของหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ท้องถิ่น ภาคเอกชน ประชาชนเข้าด้วยกัน และแลกเปลี่ยนความร่วมมือระหว่างกัน⁴¹⁴ และต้องเป็นหน่วยงานที่ขับเคลื่อนการป้องกันและลดการใช้วัตุถุติและผลิตภัณฑ์

⁴¹⁰ Asian Environmental Compliance and Enforcement Network, "Ministry of Environment, Japan," [Online] Accessed: 15 April 2015. Available from: www.aecen.org/ministry-environment-japan

⁴¹¹ The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society Article 9; The State is responsible for formulating and implementing fundamental and comprehensive policies and measures towards the establishment of a Sound Material-Cycle Society, pursuant to the basic principles for establishing a Sound Material-Cycle Society as prescribed in Articles 3 to 7 inclusive (hereinafter referred to as the "Basic Principles").

⁴¹² The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society Article 8; In formulating policies and measures for establishing a Sound Material-Cycle Society, necessary consideration shall be given towards fostering mutual organic linkages with policies and measures for ensuring proper circulation of substances in nature and other policies and measures for environmental conservation.

⁴¹³ The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society Article 3; The establishment of a Sound Material-Cycle Society must be undertaken so as to promote the realization of a society that can develop sustainably as it develops a sound economy with a minimized environmental load, through conducting relevant actions voluntarily and proactively, based on technological and economic potential.

⁴¹⁴ The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society Article 4; The establishment of a Sound Material-Cycle Society must be undertaken by having necessary measures carried out under the proper

ก่อนที่จะกลายเป็นของเสีย กล่าวคือ ต้องผลักดันมาตรการการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า เพื่อลดปริมาณของเสียตั้งแต่ต้นทาง นอกจากนี้ ต้องควบคุมและตรวจสอบการจัดการของเสียในขั้นการคัดแยก บำบัด การนำกลับมาใช้ประโยชน์ ตลอดจนการกำจัดขั้นสุดท้ายที่ปลายทางอย่างรัดกุม

4.2.3.2 กระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม (Ministry of Economy Trade and Industry)

กระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม ถือกำเนิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2001 มีโครงสร้างภายใน ประกอบด้วย สำนักงานเลขาธิการของรัฐมนตรี สำนักนโยบายอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจ กลุ่มนโยบายทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาค สำนักนโยบายทางการค้า สำนักความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการค้า สำนักนโยบายวิทยาศาสตร์อุตสาหกรรม เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม สำนักอุตสาหกรรมการผลิต สำนักนโยบายข้อมูลและการค้า กลุ่มนโยบายทางการค้าและความปลอดภัยทางอุตสาหกรรม นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับรัฐมนตรี 3 หน่วยงาน คือ หน่วยงานทางพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ สำนักงานสิทธิบัตรแห่งประเทศญี่ปุ่น หน่วยงานส่งเสริมผู้ประกอบการรายย่อย⁴¹⁵

จากโครงสร้างดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม เป็นหน่วยงานเชิงนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม มีอำนาจหน้าที่ในภาพรวม 3 เรื่อง คือ กำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม เช่น กำหนดความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ควบคุมการใช้เทคโนโลยี วิทยาการการผลิตที่ปลอดภัย และการดูแลสิ่งแวดล้อมจากกระบวนการที่เกิดขึ้น สนับสนุนการนำทรัพยากรเปลี่ยนเป็นพลังงาน กำกับดูแลเรื่อง การจดทะเบียนสิทธิบัตร ส่งเสริมการค้ารายย่อย ให้บริการข้อมูลและนโยบายทางการค้า เป็นต้น⁴¹⁶

เมื่อพิจารณาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในภาพรวมของกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม จะเห็นได้ว่า มีบทบาทหลักในการจัดการของเสียในส่วนที่มาจากอุตสาหกรรม ได้แก่ ของเสียจากอุตสาหกรรม และของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมพิเศษ ซึ่งปรากฏตามพระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรมมีบทบาทในการจัดการของเสีย ดังต่อไปนี้ ประการแรก กระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม จะมีบทบาทสำคัญในการจัดการของเสียทั่วไปจากชุมชน

sharing of roles among the State, local governments, business operators, and citizens, and with the costs of such measures shared appropriately and fairly among them.

⁴¹⁵ Ministry of Economy Trade and Industry, "Organization Chart," [Online] Accessed: 24 January 2016. Available from: <http://www.meti.go.jp/english/aboutmeti/data/aOrganization/index.html>

⁴¹⁶ เรื่องเดียวกัน

และของเสียชุมชนที่ต้องถูกควบคุมในการสนับสนุนการนำผลิตภัณฑ์ที่ทิ้งเป็นของเสียแล้วกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ โดยจะสนับสนุนการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การใช้บรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ประการที่สอง บทบาทหน้าที่ในการจัดการของเสียจากอุตสาหกรรมและของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องถูกควบคุมเป็นพิเศษ คือ กำหนดมาตรฐานการจัดการของเสียที่มาจากอุตสาหกรรมด้วยหลักการควบคุมตั้งแต่กำเนิดจนถึงการกำจัดขั้นสุดท้าย (Cradle to Grave) และสนับสนุนพัฒนาสถานที่กำจัดของเสียอุตสาหกรรมให้ถูกต้องตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

จากบทบาทอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย จะเห็นได้ว่า หน่วยงานทั้งสองเป็นหน่วยงานในระดับกระทรวงที่มีบทบาทในการส่งเสริมการจัดการของเสียในระดับนโยบาย แม้หน่วยงานทั้งสองมีภารกิจหลักที่แตกต่างกันในบทบาทของการจัดการของเสียแต่ทั้งสองกระทรวงสามารถประสานการทำงานได้ ไม่แบ่งแยกหน้าที่กันชัดเจนอย่างหน่วยงานของประเทศไทย กล่าวคือ

- **กระทรวงสิ่งแวดล้อม** จะมีบทบาทหลักในการจัดการของเสียที่ต้นทางจนถึงปลายทาง เช่น การป้องกันการใช้ทรัพยากรที่ไม่จำเป็น การนำของเสียกลับมาใช้ซ้ำ ตลอดจนการรีไซเคิล อีกทั้ง มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและแผนการจัดการของเสียตามพระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัตถุอย่างครบวงจร⁴¹⁷ ตลอดจนเป็นหน่วยงานที่ต้องกำกับดูแลการดำเนินการจัดการของเสียตามพระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง และที่สำคัญมีกรอบใหญ่ คือ นโยบายและแผนการจัดการทางสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม⁴¹⁸ และมีบทบาทสำคัญในการติดตามการปฏิบัติตามกฎหมายของแต่ละภาคส่วนในสังคมในการจัดการสิ่งแวดล้อม

- **กระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม** มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมผลิตภัณฑ์และสินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การป้องกันการเกิดของเสียตั้งแต่ต้นทาง การใช้ซ้ำ และการนำของเสียที่ทิ้งแล้วกลับมาใช้ประโยชน์อีกครั้ง เพื่อลดการเกิดของเสียให้ได้มากที่สุด ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าที่สุด นอกจากนี้ ยังมีบทบาทสำคัญในการควบคุมมาตรฐานการจัดการของเสีย

⁴¹⁷ The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society Article 9; The State is responsible for formulating and implementing fundamental and comprehensive policies and measures towards the establishment of a Sound Material-Cycle Society, pursuant to the basic principles for establishing a Sound Material-Cycle Society as prescribed in Articles 3 to 7 inclusive (hereinafter referred to as the "Basic Principles").

⁴¹⁸ The Basic Environment Act Article 6; The State is responsible for formulating and implementing fundamental and comprehensive policies with regard to environmental conservation, pursuant to the basic principles on environmental conservation prescribed in the three articles preceding (hereinafter referred to as the "basic principles").

อุตสาหกรรมอย่างรัดกุมตลอดทั้งกระบวนการ ตั้งแต่เกิดเป็นกากของเสียจนถึงการกำจัดขั้นสุดท้าย โดยกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรมจะต้องประสานการทำงานเพื่อสร้างสังคมการจัดการ วัสดุบอยอย่างครบวงจรร่วมกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ และภาคเอกชน รวมทั้งประชาชนอีกด้วย⁴¹⁹

4.2.3.3 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม (Environmental Council)

นอกจากการกำหนดให้มีหน่วยงานหลักของรัฐในระดับกระทรวงที่มีบทบาทสำคัญ ในการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่นแล้ว ยังปรากฏว่า พระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นกฎหมายเชิงนโยบายที่สำคัญได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมขึ้นในประเทศญี่ปุ่น ทั้งในระดับชาติ จังหวัด และท้องถิ่น อันแสดงให้เห็นถึงบทบาทการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมส่วนกลาง (Central Environment Council)

บทบัญญัติในมาตรา 41 และ 42 แห่งพระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมส่วนกลางขึ้นในกระทรวงสิ่งแวดล้อม โดยมีสมาชิกไม่เกิน 80 คน ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็น คณะกรรมการจะกำหนดให้มีสมาชิกวิสามัญเพื่อศึกษาและอภิปรายในเหตุการณ์พิเศษทางสิ่งแวดล้อมก็ได้ โดยกฎหมายกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกและสมาชิกวิสามัญของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมส่วนกลาง หากในกรณีจำเป็น การแต่งตั้งและเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมส่วนกลางให้ตราเป็นคำสั่งของคณะรัฐมนตรี (Cabinet Order)⁴²⁰

⁴¹⁹ The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society Article 4; The establishment of a Sound Material-Cycle Society must be undertaken by having necessary measures carried out under the proper sharing of roles among the State, local governments, business operators, and citizens, and with the costs of such measures shared appropriately and fairly among them.

⁴²⁰ The Environmental Basic Act Article 42;

1. The Council shall be comprised of no more than 80 members.
2. The Council may designate special members when necessary to Study and discuss specific matters.
3. The Council members and special members shall be appointed by the Prime Minister from among academics or those having expertise or experiences with regard to environmental conservation.
4. The Council members and special members shall serve on a part-time basis.
5. Beside those provided for in the preceding paragraphs, matters necessary for the organization and administration of the Council shall be stipulated by Cabinet Order.

บทบาทหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมส่วนกลางมี 3 ประการ ประการแรก คือ การจัดทำแผนพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม (Basic Environment Plan) ซึ่งเป็นแผนที่กำหนดทิศทางเชิงนโยบายทางสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นในระยะยาวและจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมส่วนกลางเสียก่อน ประการที่สอง มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาจากนายกรัฐมนตรี และศึกษาและอภิปรายสถานการณ์ทั่วไปในการรักษาสิ่งแวดล้อม ประการที่สาม มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษาและอภิปรายสถานการณ์สำคัญในการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมและรัฐมนตรีอื่นเป็นผู้ให้คำปรึกษา ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามบทบาทอำนาจหน้าที่ 3 ประการที่กล่าวมา นอกจากนี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมส่วนกลางต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ด้วย⁴²¹

(2) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด (Prefectural Environment Council)

บทบัญญัติในมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด เพื่อศึกษาและอภิปรายสถานการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสิ่งแวดล้อม ในเขตอำนาจการปกครองของจังหวัด ทั้งนี้ ในการแต่งตั้งสมาชิกและการบริหารจัดการงานของหน่วยงาน ให้ตราเป็นข้อบัญญัติของจังหวัดนั้น⁴²²

⁴²¹ The Environmental Basic Act Article 41;

There is hereby established a Central Environment Council (hereinafter referred to as the "Council") in the Environment Agency.

The Council shall be in charge of the following tasks.

(1) To handle the task provided for in Article 15 Paragraph 3 with regard to the Basic Environment Plan.

(2) To Study and discuss the basic matters with regard to environmental conservation in response to the consultation by the Prime Minister.

(3) To Study and discuss the important matters with regard to environmental conservation in response to the consultation by the Director General of the Environment Agency or other ministers concerned.

(4) In addition to the tasks referred to in preceding three subparagraphs, delegated tasks as provided for by other laws and ordinances.

The Council may submit its opinions to the Prime Minister, the Director General of the Environment Agency or other ministers concerned, with regard to the matters provided for in the preceding paragraph.

⁴²² The Environmental Basic Act Article 43;

The prefecture shall establish a Prefectural Environment Council to study and discuss the basic matters and others with regard to environmental conservation within the prefecture's jurisdiction.

The matters necessary for the organization and administration of the Prefectural Environment Council shall be stipulated by prefectural ordinances.

(3) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่น (Municipal Environment Council)

บทบัญญัติในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม⁴²³ ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่น โดยออกเป็นข้อบัญญัติของท้องถิ่นนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษาและอภิปรายสถานการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจการปกครองของท้องถิ่น⁴²⁴

จะเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นมีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมทั้งในส่วนกลาง ระดับจังหวัด และท้องถิ่น อันเป็นการรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ การจัดการของเสียเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาสิ่งแวดล้อม เช่น หากเกิดปัญหาการลักลอบทิ้งของเสียอุตสาหกรรม ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยของประชาชนในพื้นที่ของจังหวัดหรือท้องถิ่นใด คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่การปกครองนั้นย่อมมีบทบาทสำคัญในการร่วมศึกษาและอภิปรายสถานการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาเช่นนั้นในอนาคต นอกจากนั้น ในส่วนของการจัดทำแผนพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมส่วนกลาง ย่อมแสดงให้เห็นชัดถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมกำหนดนโยบายทางสิ่งแวดล้อมของประเทศ เนื่องจากแผนพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อมเป็นแผนกำหนดทิศทางการจัดการสิ่งแวดล้อมระยะยาวของประเทศ ในแผนดังกล่าวย่อมมีประเด็นการจัดการสิ่งแวดล้อมในมิติต่างๆ ซึ่งรวมถึงการจัดการของเสียและการสร้างสังคมการจัดการวัตถุอันตรายรวมอยู่ด้วย จึงกล่าวได้ว่าการกำหนดให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมในส่วนกลาง ระดับจังหวัด และท้องถิ่น เป็นรูปแบบของหน่วยงานในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่น่าสนใจ

4.2.3.4 คณะกรรมการโครงสร้างอุตสาหกรรม (Industrial Structure Council)

เมื่อเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 2013 กระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้น 3 คณะกรรมการ ได้แก่ คณะกรรมการโครงสร้างอุตสาหกรรม

⁴²³ The Environmental Basic Act Article 44; The municipality may establish a Municipal Environment Council, as stipulated by municipal ordinances, to study and discuss the basic matters and others with regard to environmental conservation within the area of the municipality.

⁴²⁴ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา เล่มที่ 2 เรื่อง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. กรณีศึกษากฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา และกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่น (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 82-84.

(Industrial Structure Council) คณะกรรมการที่ปรึกษาทางพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ (Advisory Committee for Natural Resources and Energy) และคณะกรรมการเพื่อนโยบายสำหรับผู้ประกอบการรายย่อย (Council for Small and Medium Enterprise Policy)⁴²⁵

ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการโครงสร้างอุตสาหกรรม ประกอบด้วย หน่วยงานภายใน ได้แก่ สำนักนโยบายอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจ กลุ่มนโยบายทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ในส่วนภูมิภาค สำนักนโยบายทางการค้า สำนักความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการค้า สำนักนโยบายวิทยาศาสตร์อุตสาหกรรม เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม สำนักอุตสาหกรรมการผลิต สำนักนโยบายข้อมูลและการค้า กลุ่มนโยบายทางการค้าและความปลอดภัยทางอุตสาหกรรม สำนักงานสิทธิบัตรแห่งประเทศไทย⁴²⁶

คณะกรรมการโครงสร้างอุตสาหกรรมมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดการของเสีย โดยเฉพาะสำนักนโยบายวิทยาศาสตร์อุตสาหกรรม เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนต้องจัดการของเสีย ซึ่งได้แก่ ของเสียจากอุตสาหกรรม และของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมพิเศษ ซึ่งปรากฏตามพระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง⁴²⁷ ให้ได้ตามมาตรฐานการจัดการที่กฎหมายกำหนด และส่งเสริมการนำผลิตภัณฑ์ที่เป็นของเสียแล้วกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ การผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การใช้บรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัตถุอันตรายอย่างครบวงจรและพระราชบัญญัติที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการโครงสร้างอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานของรัฐในรูปแบบของคณะบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย อันแสดงให้เห็นถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชนในการจัดการของเสีย ตั้งแต่ต้นทาง กลางทางและปลายทาง โดยโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ขณะที่คณะกรรมการโครงสร้างอุตสาหกรรม สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะด้านป้องกันและลดการใช้ทรัพยากรและการจัดการของเสีย

⁴²⁵ Ministry of Economy Trade and Industry, "Meti Councils," [Online] Accessed: 24 January 2016.

Available from: http://www.meti.go.jp/english/committee/index.html#industrial_structure_council

⁴²⁶ เรื่องเดียวกัน

⁴²⁷ Waste Management and Public Cleansing Act Article 3 paragraph 3; in addition to the preceding duties in this Article, the businesses shall cooperate with the central government and local governments in their activities to reduce waste, ensure appropriate management and so on.

หน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะด้านการของเสียของประเทศญี่ปุ่น ที่ได้กล่าวไปในข้อ 4.2.3 มีทั้งหน่วยงานของรัฐ อันได้แก่ กระทรวงสิ่งแวดล้อม และกระทรวง เศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม และหน่วยงานที่เป็นการรวมกลุ่มของทุกภาคส่วน คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมส่วนกลาง จังหวัดและท้องถิ่น และหน่วยงานที่เป็นการรวมกลุ่มของ ภาคเอกชน คือ คณะกรรมการโครงสร้างอุตสาหกรรม ซึ่งหน่วยงานทั้งสี่เป็นหน่วยงานที่มีบทบาท อำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน แต่มีโครงสร้างที่สอดคล้องกัน ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเด่นที่ การวางระบบกฎหมาย นโยบาย แผน และมาตรการจัดการของเสียอย่างรัดกุม เชื่อมโยงและ ประสานกัน หน่วยงานในการจัดการของเสียถูกกำหนดขึ้นตามกฎหมายอย่างบูรณาการ นอกจากนี้ หน่วยงานหลักในการจัดการของเสียที่ได้กล่าวไปข้างต้น พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษา ความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง ยังได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งหน่วยงาน ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ตลอดจนภาคเอกชน และประชาชนในการร่วมกัน จัดการของเสีย ตามที่ได้กล่าวไปแล้วในข้อ 4.2.2.2 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงระบบกฎหมายที่บูรณาการ การจัดการของเสียอย่างครบวงจร

4.2.4 การบูรณาการกฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น

เมื่อพิจารณาการบูรณาการการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่นจากกฎหมายและหน่วยงาน หลักในการจัดการของเสีย สามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

4.2.4.1 การบูรณาการกฎหมายในการจัดการของเสีย

กฎหมายหลักในการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดให้มีกลไกการ บูรณาการ ได้แก่ การกำหนดนโยบายของรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อมและการจัดการของเสียอย่าง ชัดเจน มาตรการในการจัดการของเสียอย่างครบวงจร และการกำหนดแผนพื้นฐานในการจัดการ สิ่งแวดล้อมและแผนพื้นฐานในการสร้างสังคมการจัดการวัตถุบิอย่างครบวงจร ดังรายละเอียด ต่อไปนี้

(1) การกำหนดนโยบายของรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อมและการจัดการของเสีย

มีความชัดเจน

ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายทางสิ่งแวดล้อมและการจัดการ ของเสีย โดยได้ตราพระราชบัญญัติพื้นฐานซึ่งเป็นกฎหมายเชิงนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม และพระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัตถุบิอย่างครบวงจร ทั้งนี้กฎหมายทั้งสองฉบับได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายของรัฐบาล การกำหนดแผนงาน

ระดับชาติและระดับพื้นที่ การกำหนดมาตรการในการจัดการของเสียอย่างครบวงจร และการประสานความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการจัดการของเสีย ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 4.2.2.2 (1) และ 4.2.2.2 (2) โดยเฉพาะพระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อมได้กำหนดนโยบายพื้นฐานสำหรับการรักษาสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย คู่มือในการกำหนดนโยบาย แผนพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อม มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เขตควบคุมมลพิษ การปฏิบัติตามนโยบายในการรักษาสิ่งแวดล้อม ระดับชาติ ความร่วมมือระหว่างประเทศในการรักษาสิ่งแวดล้อม การปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานระดับท้องถิ่น การกำหนดค่าใช้จ่ายและมาตรการทางการเงิน

(2) มาตรการในการจัดการของเสียอย่างครบวงจร

พระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัตถุบอย่างครบวงจร มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อทำให้เกิดสังคมที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่าและลดภาระแก่สิ่งแวดล้อมเท่าที่สามารถทำได้ โดยใช้มาตรการเชิงป้องกัน รวมทั้งการลดการปล่อยของเสีย นอกจากนั้น ยังได้กำหนดแนวความคิดพื้นฐานสำคัญที่เกี่ยวกับการนำทรัพยากรกลับมาใช้ประโยชน์อีกครั้ง⁴²⁸ โดยมีการจัดลำดับการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ประการแรก ให้ใช้ทรัพยากรนั้นซ้ำอีกครั้ง⁴²⁹ ประการที่สอง หากทรัพยากรดังกล่าวไม่สามารถใช้ซ้ำได้ ให้ดำเนินการสกัดแยกวัตถุดิบที่ยังมาใช้เท่าที่สามารถทำได้⁴³⁰ ประการที่สาม หากไม่สามารถใช้ซ้ำหรือสกัดแยกวัตถุดิบมาใช้ได้ ให้ใช้ความร้อนเพื่อเรียกคืนซาก⁴³¹ และประการสุดท้าย หากไม่สามารถดำเนินการทั้งสามวิธีการดังกล่าวข้างต้น จึงจะทิ้งวัตถุดิบเสีย⁴³² จากแนวคิดดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงการจัดการวัตถุดิบตั้งแต่ต้นทางก่อนที่จะทิ้งเป็นของเสียอย่างเป็นระบบ รัศม และครบวงจรการจัดการ⁴³³ และส่งเสริมมาตรการ 3Rs คือ การลดการใช้ทรัพยากร การใช้ซ้ำ การนำทรัพยากรกลับมาแปรรูปเพื่อใช้ประโยชน์อีกครั้ง โดยกำหนดให้มีมาตรการในการกำจัดของเสียขั้นสุดท้ายอย่างเหมาะสม

(3) การกำหนดแผนพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมและแผนพื้นฐานในการสร้างสังคมการจัดการวัตถุบอย่างครบวงจร

สภาไต่เอตได้ตราแผนพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อม (Basic Environment Plan) เมื่อเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1994 อาศัยอำนาจตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพื้นฐานทาง

⁴²⁸ The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society Article 2 (4) โปรดดูหัวข้อ 4.2.2.2 (2)

⁴²⁹ The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society Article 2 (5); โปรดดูหัวข้อ 4.2.2.2 (2)

⁴³⁰ The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society Article 2 (6); โปรดดูหัวข้อ 4.2.2.2 (2)

⁴³¹ The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society Article 2 (7); โปรดดูหัวข้อ 4.2.2.2 (2)

⁴³² The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society Article 7; โปรดดูหัวข้อ 4.2.2.2 (2)

⁴³³ The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society Article 7 โปรดดูหัวข้อ 4.2.2.2 (2)

สิ่งแวดล้อม⁴³⁴ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 4 ประการ คือ การสร้างสังคมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า เกิดผลกระทบกับสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด การประสานความร่วมมือระหว่างมนุษย์และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน รวมทั้งการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมในการจัดการสิ่งแวดล้อม และการสนับสนุนความร่วมมือทางสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ⁴³⁵

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัตุติบอย่างครบวงจร กำหนดให้รัฐบาลตราแผนพื้นฐานในการสร้างสังคมการจัดการวัตุติบอย่างครบวงจร (Fundamental Plan for Establishing a Sound Material-Cycle Society) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อกำหนดนโยบายและสนับสนุนมาตรการสำคัญในการจัดการวัตุติบอย่างครบวงจร และกำหนดให้ต้องมีการทบทวนแผนทุก 5 ปี และแผนฉบับแรก รัฐบาล คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม ต้องร่วมกันพิจารณาและประกาศใช้ภายในวันที่ 1 ตุลาคม ปี ค.ศ. 2003⁴³⁶

⁴³⁴ The Environmental Basic Act Article 15;

1. The Government shall establish a basic plan with regard to environmental conservation (hereinafter referred to as the "Basic Environment Plan") in order to comprehensively and systematically promote the policies for environmental conservation.

2. The Basic Environment Plan shall stipulate the following matters.

(1) The outline of the comprehensive and long-term policies for environmental conservation

(2) Besides the preceding matter, the matters required to comprehensively and systematically promote the policies for environmental conservation

3. The Prime Minister shall formulate a draft of the Basic Environment Plan and ask the Cabinet for its decision, after hearing the opinion of the Central Environment Council.

4. The Prime Minister shall promulgate the Basic Environment Plan without delay when the Cabinet has made its decision in accordance with the preceding Paragraph.5. The preceding two Paragraphs shall apply mutatis mutandis to changes of the Basic Environment Plan.

5. The preceding two Paragraphs shall apply mutatis mutandis to changes of the Basic Environment Plan.

⁴³⁵ Ministry of Environment, "Formulation of the Basic Environment Plan," [Online] Accessed: 27 January 2016. Available from: http://www.env.go.jp/en/laws/policy/basic_lp.html

⁴³⁶ The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society Article 15;

(1) The Government shall establish a Fundamental Plan for establishing a Sound Material-Cycle Society (hereinafter referred to as the "Fundamental Plan for Establishing a Sound Material-Cycle Society"), for the purpose of comprehensive and systematic promotion of the policies and measures for establishing a Sound Material-Cycle Society.

(2) The Fundamental Plan for Establishing a Sound Material-Cycle Society shall provide the following matters:

(i) Basic principles on policies and measures for establishing a Sound Material-Cycle Society;

และพระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัสดุอย่างครบวงจรได้กำหนดให้แผนพื้นฐานสำหรับจัดตั้งสังคมการจัดการวัสดุอย่างครบวงจรต้องมีความสอดคล้องกับกับแผนระดับชาติอื่น เช่น แผนตามพระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม⁴³⁷ จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อมและพระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัสดุอย่างครบวงจรกำหนดให้มีแผนพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมและแผนพื้นฐานในการสร้างสังคมการจัดการวัสดุอย่างครบวงจรเป็นกลไกในการบูรณาการการจัดการของเสียที่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบและมีความชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร

(ii) The policies and measures the Government should make comprehensively and systematically for establishing a Sound Material-Cycle Society;

(iii) In addition to the matters stated in the foregoing two items, other necessary matters to promote the policies and measures for establishing a Sound Material-Cycle Society comprehensively and systematically.

(3) The Central Environment Council shall, by April 1, 2002, share its views with the Minister of the Environment regarding concrete guidelines for establishing the Fundamental Plan for Establishing a Sound Material-Cycle Society.

(4) The Minister of the Environment shall, in accordance with the concrete guidelines under the preceding paragraph, hear the views of the Central Environment Council, prepare a draft Fundamental Plan for Establishing a Sound Material-Cycle Society, and seek a Cabinet decision on it by October 1, 2003.

(5) The Minister of the Environment shall, in preparing the draft Fundamental Plan for Establishing a Sound Material-Cycle Society, consult with the Ministers in charge of the matters on securing effective use of resources.

(6) After the Cabinet decision is obtained under paragraph (4), the Minister of the Environment shall, without delay, report the Fundamental Plan for Establishing a Sound Material-Cycle Society to the Diet and make it available to the public.

(7) The Fundamental Plan for Establishing a Sound Material-Cycle Society shall be reviewed every five years or so, and the provisions of paragraph (3) through (5) of this Article shall apply correspondingly to the amendments of the Fundamental Plan for Establishing a Sound Material-Cycle Society. In this case, "by April 1, 2002" in paragraph (3) shall be read as "in advance," and "by October 1, 2003" in paragraph (4) as "without delay."

⁴³⁷ The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society Article 16;

(1) The Fundamental Plan for Establishing a Sound Material-Cycle Society shall be established based on the Basic Environment Plan provided in the Article 15, paragraph (1), of the Environment Basic Act (hereinafter referred to as the "Basic Environment Plan").

(2) With the exceptions of the Basic Environment Plan and the Fundamental Plan for Establishing a Sound Material-Cycle Society, the State's plans shall, with regard to establishing a Sound Material-Cycle Society, be based on the Fundamental Plan for Establishing a Sound Material-Cycle Society.

4.2.4.2 การบูรณาการหน่วยงานในการจัดการของเสีย

หน่วยงานหลักในการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ กระทรวงสิ่งแวดล้อม กระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมส่วนกลาง ระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น คณะกรรมการโครงสร้างอุตสาหกรรม ภาคเอกชนและประชาชน ทั้งนี้ ประเทศญี่ปุ่นมีกลไกการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชน เพื่อบูรณาการหน่วยงานในการจัดการของเสียปรากฏในพระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัตถุบ่ออย่างครบวงจร พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง และพระราชบัญญัติที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกฎหมายทั้ง 4 ฉบับนี้ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เอกชนและประชาชนในการร่วมกันจัดการของเสียและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบและบูรณาการการทำงานตามรายละเอียดที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 4.2.2 โดยเฉพาะกลไกการประสานความร่วมมือที่สำคัญตามพระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม คือ กำหนดให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมส่วนกลางระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมทั้ง 3 ระดับ มีผู้แทนจากทั้งหน่วยงานภาครัฐ ผู้ประกอบการภาคเอกชน ประชาชน นอกจากนี้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมยังมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญในการพิจารณาแผนพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมและแผนพื้นฐานในการสร้างสังคมการจัดการวัตถุบ่ออย่างครบวงจรอีกด้วย

4.3 กฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียเป็นประเทศในภูมิภาคอาเซียนที่มีกฎหมายในการจัดการของเสียโดยเฉพาะ คือ รัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 (Environmental Protection and Management Act No. 32/2009) และรัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 (Solid Waste Management Act No. 18/2008) นอกจากนี้ยังกำหนดบทบาทหน้าที่ของภาคส่วนต่างๆ ในการจัดการของเสียอย่างชัดเจน ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

ในหัวข้อ 4.3 นี้ จะกล่าวถึงกฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ในหัวข้อ 4.3.1 จะกล่าวถึงที่มาและความสำคัญในการจัดการของเสีย ซึ่งพิจารณาถึงสภาพสังคม แนวนโยบายของรัฐ และพฤติกรรมของประชาชนซึ่งเกี่ยวข้องกับของเสีย รวมทั้งพัฒนาการที่สำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย หัวข้อ 4.3.2 จะกล่าวถึงการกำหนดนิยามของของเสียและการจำแนกประเภทของของเสีย กฎหมาย

หลักเกี่ยวกับการจัดการของเสีย ที่เรียกว่า รัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 และรัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 หัวข้อ 4.3.3 จะกล่าวถึงหน่วยงานหลักในการจัดการของเสีย คือ หน่วยงานในระดับรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น ประชาชน ภาคเอกชน และชุมชน และหัวข้อ 4.3.4 จะกล่าวถึงการบูรณาการการจัดการของเสียของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.3.1 พัฒนาการและแนวคิดพื้นฐานในการจัดการของเสียของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ในส่วนนี้ จะกล่าวถึงพัฒนาการและแนวคิดพื้นฐานในการจัดการของเสียของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย โดยอธิบายถึงสภาพสังคม แนวนโยบายของรัฐ และพฤติกรรมของประชาชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับของเสีย ระบบกฎหมายของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ในช่วงปี ค.ศ. 1900 เป็นต้นมา ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียเกิดพัฒนาการในการผลิตทางอุตสาหกรรมและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ประกอบกับจำนวนประชากรของอินโดนีเซียที่เพิ่มสูงขึ้นส่งผลให้เกิดของเสียเพิ่มขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้ รูปแบบของการบริโภคที่พัฒนาขึ้นพร้อมกับเทคโนโลยี ส่งผลให้เกิดของเสียในรูปแบบที่หลากหลาย⁴³⁸ เช่น ของเสียจากกิจกรรมในชุมชนและย่านการค้า ของเสียจากการประกอบกิจการในโรงงานอุตสาหกรรม และของเสียที่มาจากบรรจุภัณฑ์อันตราย ซึ่งย่อยสลายตามธรรมชาติได้ยาก เป็นต้น

พัฒนาการทางเศรษฐกิจ สังคมและอุตสาหกรรม ส่งผลให้เกิดการลักลอบทิ้งของเสียมากมาย เช่น การทิ้งของเสียจากกระบวนการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นของเสียที่มีอันตรายลงสู่ที่สาธารณะ การเทกองทิ้งของเสียทั่วไปอย่างไม่ถูกสุขลักษณะ เป็นต้น แม้จะมีมาตรการจัดการของเสียเกิดขึ้น ก่อนหน้าที่จะมีการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการจัดการของเสีย ในช่วงปี ค.ศ. 2008-2009 มาตรการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจัดการของเสียที่ปลายทาง กระบวนการจัดการของเสียกำหนดไว้ เฉพาะการทิ้งเป็นของเสีย การเก็บรวบรวม การเคลื่อนย้ายและกำจัดของเสียในขั้นสุดท้าย โดยไม่ตระหนักว่าของเสีย คือ ทรัพยากรที่มีคุณค่า ซึ่งสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้อีกครั้ง เมื่อรัฐบาลมุ่งเน้นเฉพาะการจัดการของเสียที่ปลายทาง เช่น การเก็บรวบรวมของเสียไว้ด้วยกันในปริมาณมาก ทำให้เกิดเป็นก๊าซมีเทนสะสมส่งผลให้เกิดภาวะโลกร้อนตามมา⁴³⁹ อีกทั้งการจัดการของเสียที่สะสมไว้เป็นเวลานาน ย่อมต้องมีค่าใช้จ่ายที่สูง

⁴³⁸ Damanhuri E. and T. Padmi, "Current Situation of Waste Recycling in Indonesia," in *Kojima*, ed. M. and E. Damanhuri (Jakarta: ERIA, 2009), pp. 23-52.

⁴³⁹ คำอธิบายประกอบรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ลำดับที่ 18 ปี ค.ศ. 2008 ว่าด้วยเรื่องการจัดการของเสีย ประกาศในรัฐกิจจานุเบกษาแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ลำดับที่ 69

ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียจำเป็นต้องกำหนดมาตรการเพื่อพัฒนาระบบการจัดการของเสียที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยในปี ค.ศ. 2008 ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียได้ประกาศใช้รัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 เพื่อจัดการของเสียที่มาจากกิจกรรมจากชุมชน และในปี ค.ศ. 2009 ได้ประกาศใช้รัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 ซึ่งเป็นการจัดการของเสียที่มาจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรมเป็นธุรกิจลักษณะของเสียมีพิษและเป็นอันตราย

เนื่องจากแต่ละประเทศมีระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน เพื่อให้การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียสามารถนำมาวิเคราะห์ประยุกต์เข้ากับกรณีของประเทศไทยได้ จึงขอเริ่มต้นด้วยการอธิบายลำดับศักดิ์ของกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียก่อนที่จะได้พิจารณาสาระสำคัญของกฎหมายในส่วนต่อไป

กฎหมายทั่วไปของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียมีพื้นฐานมาจากกฎหมายของประเทศตะวันตก คือ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งเคยปกครองอินโดนีเซียมาก่อน ดังนั้น ณ ปัจจุบันประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียจึงใช้ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษรแบบเนเธอร์แลนด์ ผสมผสานกับจารีตประเพณีดั้งเดิมและระบบกฎหมายสมัยใหม่⁴⁴⁰ มีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย⁴⁴¹ ดังต่อไปนี้ กฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญ กฎหมายลำดับรองลงมา คือ รัฐบัญญัติหรือกฎหมายในระดับสหรัฐ (State Law or Act; UU) กฎหมายลำดับรองลงมาจากรัฐบัญญัติ คือ ระเบียบของรัฐบาล (Government Regulation; PP) ลำดับรองลงมา คือ รัฐกฤษฎีกา (Ministry Decree) และประกาศกระทรวง (Ministry Regulation) และกฎหมายลำดับต่ำสุด คือ กฎระเบียบของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Regulations)

4.3.2 กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ต่อไปจะกล่าวถึงกฎหมายในการจัดการของเสีย ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในระดับสหรัฐของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย คือ รัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 และรัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมการจัดการของเสียทั้งของเสียที่มาจากกิจกรรมประจำวันและของเสียมาจากกิจกรรมเชิงธุรกิจ โดยจะเริ่มต้นที่การ

⁴⁴⁰ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, "ภาพรวมนโยบายและกฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียน" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 15 เมษายน 2558. แหล่งที่มา: www.thaifta.com/trade/study/lawsme57_chap2.pdf

⁴⁴¹ RESAGPAC Working Group Meeting, "Indonesian Regulations Related to the Prevention of Soil and Groundwater Pollution," [Online] Accessed: 18 April 2015. Available from: www.sgw.epa.gov.tw/.../Information8835136Nov30_06_ReSAG.

กำหนดนิยามของเสียและการจำแนกประเภทของของเสียตามที่กฎหมายกำหนด ดังรายละเอียดต่อไป

4.3.2.1 นิยามของเสียและการจำแนกประเภทของของเสีย

รัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 และรัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 ได้กำหนดนิยามของเสียและการจำแนกประเภทของเสีย ดังต่อไปนี้

รัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ของเสีย” หมายความว่า สิ่งที่เหลือจากการประกอบกิจกรรมประจำวันของประชาชนและ/หรือกระบวนการของธรรมชาติในรูปของแข็ง โดยจำแนกประเภทของของเสียเป็น 3 ประเภทใหญ่ ได้แก่

ประการแรก ของเสียจากครัวเรือน (Household Waste) หมายถึง ของเสียที่มาจากกิจกรรมประจำวันในครัวเรือน โดยไม่รวมถึงสิ่งปฏิกูลและของเสียพิเศษ⁴⁴²

ประการที่สอง ของเสียที่เสมือนจากครัวเรือน (Household-like Waste) หมายถึง ของเสียที่มาจากย่านการค้า ย่านอุตสาหกรรม หรือพื้นที่ที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ เช่น สถานีรถไฟ สนามบิน ท่าเรือ ป้ายรถเมล์ สวนสาธารณะ ถนนหรือทางเท้า หรือสถานที่ทางสังคมอื่น ๆ ได้แก่ สถานที่ประกอบพิธีกรรมทางศาสนา⁴⁴³ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ของเสียประเภทนี้ไม่ได้มาจากครัวเรือน⁴⁴⁴

ประการที่สาม ของเสียพิเศษ (Specific Waste)⁴⁴⁵ รวมถึง

ก. ของเสียที่ประกอบด้วยสารมีพิษและอันตราย

⁴⁴² Act of the Republic of Indonesia number 18 year 2008 regarding waste management Article 2 (2) Household waste, as provided for paragraph (1) point a, derives from household daily activities, excluded feces and specific waste.

⁴⁴³ Act of the Republic of Indonesia number 18 year 2008 regarding waste management Article 2 (3) Household-like waste, as provided for paragraph (1) point b, derives from commercial area, industrial areas, special area, social facilities, public facilities, and/or other facilities.

⁴⁴⁴ คำอธิบายประกอบมาตรา 2 ย่อหน้าที่ 3 แห่งรัฐบัญญัติแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ลำดับที่ 18 ปี ค.ศ. 2008 ว่าด้วยเรื่องการจัดการของเสีย ประกาศในรัฐกิจจานุเบกษาแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ลำดับที่ 69

⁴⁴⁵ Act of the Republic of Indonesia number 18 year 2008 regarding waste management Article 2 (4) specific waste, as provided for paragraph (1) point c, includes:

- a. waste contains hazardous and toxic materials
- b. waste contains hazardous and toxic waste
- c. waste derives from disaster
- d. construction and demolition waste
- e. waste that cannot be processes sue to there are no available technology existed
- f. waste that not periodically occurred

ข. ของเสียที่ประกอบด้วยของเสียมีพิษและอันตราย
 ค. ของเสียจากภัยพิบัติ
 ง. ของเสียจากการรื้อถอนและการก่อสร้าง
 จ. ของเสียซึ่งไม่สามารถจัดการตามกระบวนการปกติ เนื่องจากไม่มีเทคโนโลยีอย่าง
 เพียงพอ

ฉ. ของเสียซึ่งไม่ได้เกิดขึ้นตามปกติ

นอกจากนั้น รัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 ได้กำหนดว่า หากมี
 ของเสียประเภทใดที่ไม่ได้กำหนดไว้ข้างต้น ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม สามารถกำหนด
 เพิ่มเติมได้ โดยตราเป็นกฎหมายลำดับรองในระดับประกาศกระทรวง⁴⁴⁶

ขณะเดียวกัน รัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009
 ได้กำหนดนิยามที่เกี่ยวข้องกับของเสียและการจัดการของเสีย ดังต่อไปนี้

ประการแรก นิยามของคำว่า “ของเสีย” (Waste) หมายถึง ส่วนที่เหลืออยู่จาก
 กิจกรรมของภาคธุรกิจ⁴⁴⁷

ประการที่สอง นิยามของคำว่า “วัตถุที่มีพิษและอันตราย” (Hazardous and
 Toxic Material)⁴⁴⁸ หมายถึง วัตถุ พลังงานและ/หรือส่วนประกอบอื่น ซึ่งปล่อยมลพิษ และ/หรือ
 ทำลายสิ่งแวดล้อม และ/หรือเป็นอันตรายไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมต่อสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย
 ตลอดจนการดำเนินชีวิตของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ เนื่องด้วยลักษณะเฉพาะ ความเข้มข้นและ
 ปริมาณ

⁴⁴⁶ Act of the Republic of Indonesia number 18 year 2008 regarding waste management Article 2 (5)
 Stipulation of regulation regarding the type of specific waste that not regulated in paragraph (4) above is
 regulated further by ministerial decree of the minister that responsible for the environment.

⁴⁴⁷ Act of the Republic of Indonesia number 32 year 2009 regarding environmental protection and
 management Article 1 20; Waste shall be remainders of a business and/or activity.

⁴⁴⁸ Act of the Republic of Indonesia number 32 year 2009 regarding environmental protection and
 management Article 1 21; Hazardous and Toxic Materials hereinafter abbreviated to B3 shall be substances,
 enegies and/or other components which may pollute and/or destroy directly the environment and/or
 endanger the environment, health as well as continuation of life of human and other creatures because of
 their characteristics, concentration and/or quantity.

ประการที่สาม นิยามของคำว่า “ของเสียจากวัตถุที่มีพิษและอันตราย” (Waste of Hazardous and Toxic Material)⁴⁴⁹ หมายถึงส่วนที่เหลืออยู่ของกิจกรรมทางธุรกิจของวัตถุที่มีพิษและอันตราย

จากนิยามของของเสียและคำอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการจำแนกประเภทของเสียในรัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 และรัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 จะเห็นได้ว่า ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียจำแนกประเภทของเสียโดยพิจารณาจากกิจกรรมที่เกิดขึ้นเป็นหลักใหญ่ เช่น หากเป็นของเสียจากกิจกรรมเชิงธุรกิจ จะมีมาตรการการจัดการของเสียปรากฏในรัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 ทั้งนี้ ของเสียดังกล่าวมีลักษณะเด่น คือ มีพิษและเป็นอันตราย และหากเป็นของเสียที่มาจากกิจกรรมประจำวันทั่วไป จะปรากฏในรัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 ซึ่งภายใต้รัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 ได้จำแนกประเภทของเสียอีก 3 ประเภทย่อยตามลักษณะของกิจกรรมซึ่งต้องมีมาตรการควบคุมและการจัดการของเสียเหล่านั้นแตกต่างกัน

4.3.2.2 รัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 (Environmental Protection and Management Act No. 32/2009)

กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียอย่างยั่งยืนทั้งทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม การจัดการงานสาธารณะต้องให้ความสำคัญกับสาขาการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งในรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น เนื่องจาก ณ ปี ค.ศ. 2009 (ขณะประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้) ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียมีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ต่ำลง ประกอบกับทั่วโลกประสบกับสภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นอันตรายต่อชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตทั้งหมด ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนจึงต้องร่วมกันสงวนและรักษาสิ่งแวดล้อมด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียจึงได้ปรับปรุงรัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 และยกเลิกรัฐบัญญัติการจัดการสิ่งแวดล้อม เลขที่ 23/1997 (Law No.23/1997 on Environmental Management)

⁴⁴⁹ Act of the Republic of Indonesia number 32 year 2009 regarding environmental protection and management Article 1 22 ;Waste of Hazardous and Toxic Materials hereinafter called Waste of B3 shall be reminders of a business and/or activity containing B3.

รัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 มีมาตรการสำคัญในการจัดการของเสีย ปรากฏในหมวดที่ 7 ว่าด้วยเรื่องการจัดการวัตถุที่มีพิษและอันตราย รวมถึงของเสียจากวัตถุที่มีพิษและอันตราย มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- **การจัดการวัตถุที่มีพิษและอันตราย** มาตรา 58 ของกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ประชาชนทุกคนที่นำวัตถุที่มีพิษและอันตรายเข้ามาในประเทศ แจกจ่าย เก็บรวบรวม ใช้ประโยชน์ ทั้ง เกิดเป็นของเสียจากกระบวนการผลิต ต้องมีหน้าที่ในการจัดการวัตถุที่มีพิษและอันตราย ทั้งนี้ ขั้นตอนในการจัดการวัตถุที่มีพิษและอันตรายให้กำหนดเป็นระเบียบของรัฐบาลต่อไป⁴⁵⁰

- **การจัดการของเสียจากวัตถุที่มีพิษและอันตราย** มาตรา 59 กำหนดให้ประชาชนทุกคนที่ทำให้เกิดของเสียจากวัตถุที่มีพิษและอันตราย มีหน้าที่ต้องจัดการของเสีย นั้น ทั้งนี้ หากเป็นกรณีการจัดการวัตถุที่มีพิษและอันตรายที่หมดอายุ ให้ถือว่าเป็นการจัดการของเสียจากวัตถุที่มีพิษและอันตรายตามมาตรา 59 นี้ด้วย ในกรณีที่ประชาชนผู้ทำให้เกิดของเสียจากวัตถุที่มีพิษและอันตรายสามารถจัดการของเสียดังกล่าวได้ และอาจขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นได้ ในการนี้ ผู้ดำเนินการจัดการของเสียจากวัตถุที่มีพิษและอันตราย ต้องได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ โดยต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดการของเสียดังกล่าวด้วย หากจัดการของเสียจากวัตถุที่มีพิษและอันตรายโดยไม่มีใบอนุญาต ต้องระวางโทษ จำคุก 1 ถึง 3 ปี และปรับหนึ่งพันล้านถึงสามพันล้านรูเปีย⁴⁵¹ การได้รับใบอนุญาตดังกล่าวต้องประกาศให้สาธารณชนทราบ ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการของเสียจากวัตถุที่มีพิษและ

⁴⁵⁰ Act of the Republic of Indonesia number 32 year 2009 regarding environmental protection and management Article 58;

(1) Everybody importing into the territory of the Unitary State of the Republic of Indonesia, producing, carrying, distributing, storing, utilizing, disposing, processing and/or piling B3 shall be obligated to manage the said B3.

(2) Further provision on the management of B3 as referred to in paragraph (1) shall be regulated in a government regulation.

⁴⁵¹ Act of the Republic of Indonesia number 32 year 2009 regarding environmental protection and management Article 102; Anybody treating B3 waste without the permit as referred to in Article 59 paragraph (4), shall be subject to imprisonment for one year at the minimum and three years at the maximum and a fine amounting to one billion rupiah at the minimum and three billion rupiah at the maximum.

อันตรายให้ประกาศเป็นระเบียบรัฐบาลต่อไป⁴⁵²หากผู้ใดไม่ดำเนินการตามขั้นตอนหรือหลักเกณฑ์ดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุก 1 ถึง 3 ปี และปรับหนึ่งพันล้านถึงสามพันล้านรูเปีย⁴⁵³

- การเทกองทิ้งของเสียหรือวัตถุที่มีพิษและอันตราย มาตรา 60 มีบทบัญญัติห้ามผู้ใดเทกองทิ้งของเสียหรือวัตถุที่มีพิษและอันตรายออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยไม่ได้รับอนุญาต หากฝ่าฝืนระวางโทษ จำคุกไม่เกิน 3 ปี ปรับไม่เกินสามพันล้านรูเปีย⁴⁵⁴ การเทกองทิ้งของเสียหรือวัตถุที่มีพิษและอันตรายออกสู่สิ่งแวดล้อม จะดำเนินการได้ตามกฎหมายก็ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม หรือหัวหน้าของรัฐบาลส่วนภูมิภาค หรือรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งการเทกองทิ้งดังกล่าวต้องดำเนินการเฉพาะที่ที่จัดไว้เท่านั้น ในกรณีนี้ หลักการและขั้นตอนในการเทกองทิ้งของเสียหรือวัตถุที่มีพิษและอันตราย ต้องตราเป็นระเบียบของรัฐบาลต่อไป⁴⁵⁵

⁴⁵² Act of the Republic of Indonesia number 32 year 2009 regarding environmental protection and management Article 59;

(1) Everybody producing waste of B3 shall be obliged to manage the produced waste of B3.

(2) In the case of B3 as referred to in Article 58 paragraph (1) already expiring, the management thereof shall abide by the provision on the management of waste of B3.

(3) In the case of the party being unable to manage directly waste of B3, the management thereof may be entrusted to the other party.

(4) Management of B3 waste shall be obliged to secure license from the Minister, governors or regents/mayors by virtue of their authority.

(5) The Minister, governors or regents/mayors by virtue of their authority shall mention environmental requirements that shall be obeyed by managers of B3 waste in their license.

(6) The licensing decision shall be announced.

(7) Further provision on the management of B3 waste shall be regulated in a government regulation.

⁴⁵³ Act of the Republic of Indonesia number 32 year 2009 regarding environmental protection and management Article 103; Anybody treating B3 waste and not conducting the treatment as referred to in Article 59, shall be subject to imprisonment for one year at the minimum and three years at the maximum and a fine amounting to one billion rupiah at the minimum and three billion rupiah at the maximum.

⁴⁵⁴ Act of the Republic of Indonesia number 32 year 2009 regarding environmental protection and management Article 104; Anybody dumping waste and/or materials into environmental media with the permit as referred to in Article 60, shall be subject to imprisonment for three years at the maximum and a fine amounting to three billion rupiah at the maximum.

⁴⁵⁵ Act of the Republic of Indonesia number 32 year 2009 regarding environmental protection and management Article 61;

(1) The dumping as referred to in Article 60 may only be executed by license from the Minister, governors or regents/ mayors by virtue of their authority.

(2) The dumping as referred to in paragraph (1) may only be done in the stipulated locations.

จะเห็นได้ว่า รัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 มีมาตรการสำคัญในการจัดการของเสียจากวัตถุที่มีพิษหรืออันตราย โดยมีหลักการพื้นฐาน คือ ผู้ใดเป็นผู้ก่อมลพิษผู้นั้นต้องเป็นผู้จ่าย นอกจากนี้ หากไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย มีบทลงโทษทางอาญาอีกด้วย

4.3.2.3 รัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 (Solid Waste Management Act No. 18/2008)

เนื่องจากสภาพสังคมที่มีของเสียเทกองทิ้งอย่างไม่ถูกสุขลักษณะและขาดมาตรการจัดการของเสียที่ชัดเจน กล่าวคือ ก่อนหน้าที่จะมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและพัฒนากิจการของเสีย ในช่วงปี ค.ศ. 2008-2009 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียกระจายอยู่ในกฎหมายฉบับอื่น ๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข กฎหมายสิ่งแวดล้อม และมาตรการที่ปรากฏในกฎหมายดังกล่าวเป็นการจัดการของเสียที่ปลายทาง มีการจัดการเฉพาะการทิ้งเป็นของเสีย การเก็บรวบรวม การเคลื่อนย้ายและกำจัดของเสียในขั้นสุดท้าย ดังนั้น สาธารณรัฐอินโดนีเซียจึงตรา รัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 ใช้บังคับ เพื่อกำหนดมาตรการจัดการของเสียที่มาจากกิจกรรมประจำวันของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม โดยเปลี่ยนกระบวนการจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางก่อนทิ้งเป็นของเสีย โดยมองว่าของเสีย คือ ทรัพยากรที่มีคุณค่า ซึ่งสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้อีกครั้ง เช่น กำหนดให้มีมาตรการลดการใช้ทรัพยากรตั้งแต่ต้นทาง การใช้ซ้ำ และรีไซเคิล

โครงสร้างของกฎหมายฉบับนี้ ประกอบด้วย 17 บทใหญ่ คือ บทที่หนึ่ง บททั่วไป กำหนดนิยามและขอบเขตของของเสียตามกฎหมายฉบับนี้ บทที่สอง กำหนดหลักการและวัตถุประสงค์ บทที่สาม กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล ได้แก่ รัฐบาลส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐบาลท้องถิ่นและเรื่องการกระจายอำนาจ บทที่สี่ สิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการจัดการของเสีย บทที่ห้า การอนุญาตให้เอกชนดำเนินการจัดการของเสีย บทที่หก การดำเนินการจัดการของเสียซึ่งแบ่งตามประเภทของเสียที่กำหนดไว้ บทที่เจ็ด การสนับสนุนทางการเงินและการชดเชยค่าสินไหมทดแทน บทที่แปด ความร่วมมือและหุ้นส่วนในการจัดการของเสียระหว่างภาครัฐและเอกชน บทที่เก้า บทบาทของชุมชน บทที่สิบ ข้อห้ามในการจัดการของเสีย บทที่สิบเอ็ด การติดตามตรวจสอบ ซึ่งโดยหลัก รัฐบาลส่วนกลางเป็นผู้ติดตามการดำเนินการของรัฐบาลท้องถิ่นในเชิงนโยบาย โดยรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ติดตามตรวจสอบการจัดการของเสียในพื้นที่ต่อไป หากเป็นการดำเนินการใน

(3) Further provision on procedures and requirements for the dumping of waste or materials shall be regulated in a government regulation.

ลักษณะหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐ หรือภาครัฐและเอกชน รัฐบาลจะเป็นผู้ติดตามตรวจสอบ ซึ่งต้องดำเนินการตามมาตรฐานการจัดการของเสียที่กฎหมายนี้กำหนดไว้ บทที่สิบสอง มาตรการบังคับทางปกครอง เช่น การกำหนดโทษด้วยมาตรการทางภาษีหรือค่าธรรมเนียม ตลอดจนการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต บทที่สิบสาม การระงับข้อพิพาท ได้แก่ การระงับข้อพิพาทนอกศาล ในศาล และการดำเนินคดีแบบกลุ่ม บทที่สิบสี่ การสอบสวนทางอาญา บทที่สิบห้า บทลงโทษทางอาญา บทที่สิบหก บทเฉพาะกาล และบทที่สิบเจ็ด บทเบ็ดเตล็ด เช่น กำหนดว่าบทบัญญัตินี้มาตราใดใช้เฉพาะบางพื้นที่

รัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 ได้กำหนดมาตรการในการจัดการของเสียตามประเภทของเสียที่ได้กำหนดไว้ คือ ส่วนที่ 1 การจัดการของเสียจากครัวเรือนและของเสียที่เสมือนจากครัวเรือน และส่วนที่ 2 การจัดการของเสียพิเศษ โดยมีรายละเอียดดังนี้

- ส่วนที่ 1 การจัดการของเสียจากครัวเรือนและของเสียที่เสมือนจากครัวเรือน

ประการแรก ต้องดำเนินการลดการปล่อยของเสียดังกล่าว โดยต้องควบคุมการปล่อยของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม รีไซเคิลและนำของเสียนั้นกลับมาใช้ซ้ำ⁴⁵⁶ ทั้งนี้ รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องกำหนดเป้าหมายการลดการปล่อยของเสียภายในระยะเวลาอันสมควร สนับสนุนเทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมสินค้าหลากหลาย และตลาดจากผลิตภัณฑ์รีไซเคิล นอกจากนี้ ภาคเอกชนที่ใช้ประโยชน์จากกระบวนการตามวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์นั้น จะต้องควบคุมการปล่อยของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม มีกระบวนการผลิตที่ทำให้ของเสียที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมย่อยสลาย รีไซเคิลและนำของเสียนั้นกลับมาใช้ซ้ำได้ง่าย และกฎหมายได้กำหนดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการของเสียจากครัวเรือนและของเสียที่เสมือนจากครัวเรือนอีกด้วย โดยมาตรการในการลดของเสียในรายละเอียดให้ตราเป็นระเบียบรัฐบาลต่อไป⁴⁵⁷ และประการที่สอง การควบคุมดูแลของเสีย

⁴⁵⁶ Act of the Republic of Indonesia number 18 year 2008 regarding waste management Article 20;

(1) waste reduction, as mentioned in article 19 point a, includes the activities of:

- a. limitation of waste generation;
- b. recycling of waste; and/or
- c. re-using of waste.

⁴⁵⁷ Act of the Republic of Indonesia number 18 year 2008 regarding waste management Article 20

(2) The government and regional government oblige to carry out activities as mentioned in paragraph (1) as follow:

- a. determine the waste reduction target gradually within the limitation of time;
- b. facilitate the application of environmental sound technology;
- c. facilitate the labeling of environmental sound products;
- d. facilitate the activities of re-using and recycling; and

จากครัวเรือนและของเสียที่เสมือนจากครัวเรือนตั้งแต่การคัดแยกถึงกระบวนการกำจัดขั้นสุดท้าย กล่าวคือ การคัดแยกของเสียต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงประเภท ปริมาณ และ/หรือลักษณะเฉพาะตัวของของเสียนั้น การเก็บรวบรวม ต้องดำเนินการเก็บรวบรวมและเคลื่อนย้ายแหล่งเก็บรวบรวมชั่วคราวเพื่อเข้าสู่สถานที่ที่มีกระบวนการจัดการของเสียอย่างบูรณาการ และการขนส่งและกระบวนการบำบัดของเสีย ต้องดำเนินการอย่างรัดกุม และกระบวนการกำจัดของเสียขั้นสุดท้าย โดยการกำจัดซากของเสียต้องปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมอย่างปลอดภัย ทั้งนี้ ในการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการจัดการของเสียให้ออกเป็นกฎหมายลำดับรองระดับระเบียบของรัฐบาลหรือข้อบัญญัติของรัฐบาลท้องถิ่นขึ้นอยู่กับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ⁴⁵⁸

จะเห็นได้ว่า มาตรการสำคัญในการจัดการของเสียจากครัวเรือนและของเสียเสมือนจากครัวเรือน ซึ่งมีที่มาจากสถานที่กำเนิดของเสีย เช่น ย่านการค้า ย่านอุตสาหกรรม เป็นไปตามหลักการจัดทำบริการสาธารณะในการจัดการของเสีย โดยกฎหมายกำหนดให้ภาครัฐมีบทบาทสำคัญ

e. facilitate the market of recycled products.

(3) In carrying out activities, as mentioned in paragraph (1), business actor utilize materials for production that produced minimum waste, reusable, and recyclable, and/or easy to be decomposed by natural process.

(4) In the waste reduction, as mentioned in paragraph (1), community utilize reusable, and recyclable, and/or easy to be decomposed by natural process.

(5) Stipulation of regulation regarding the waste reduction as mentioned at paragraph (1), paragraph (2), paragraph (3), and paragraph (4) shall be regulated further by government regulation.

⁴⁵⁸ Act of the Republic of Indonesia number 18 year 2008 regarding waste management Article 22;

(1) The activity of waste handling as mentioned in Article 19, point b includes:

a. segregation of waste in form of waste grouping and segregation based on type, quantity, and/or waste characteristics;

b. collection in the form of picking-up and transferring waste from the source to the temporary collection site or to the integrated waste processing site.

c. transportation in the form of carrying out waste from the source and/or from temporary collection site or from integrated waste processing site to the final waste processing site;

d. processing in the form of transforming the characteristics, composition, and the quantity of waste; and/or

e. final waste processing in the form of returning waste and/or the residue of previous processing safely to the environment media.

(2) Stipulation of regulation regarding the waste handling as mentioned at paragraph (1) shall be regulated further by government regulation and/or local government regulation according to their authority

ในการจัดการของเสียดังกล่าว ทั้งนี้ สามารถอนุญาตให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการได้ หากได้รับใบอนุญาตตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

- **ส่วนที่ 2 การจัดการของเสียพิเศษ** จะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดการของเสียพิเศษ ให้ประกาศเป็นระเบียบของรัฐบาลต่อไป⁴⁵⁹ ซึ่งของเสียพิเศษในที่นี้ คือ ของเสียที่ประกอบด้วยสารมีพิษและอันตราย ของเสียที่ประกอบด้วยของเสียมีพิษและอันตราย ของเสียจากภัยพิบัติ ของเสียจากการรื้อถอนและการก่อสร้าง ของเสียซึ่งไม่สามารถจัดการตามกระบวนการปกติ เนื่องจากไม่มีเทคโนโลยีอย่างเพียงพอ ของเสียซึ่งไม่ได้เกิดขึ้นตามปกติ ซึ่งได้อธิบายไปแล้วในส่วนของการจำแนกประเภทของของเสียในข้อ 4.3.2.1

จะเห็นได้ว่า มาตรการที่สำคัญในการจัดการของเสีย ตามรัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 ได้แก่ ประการแรก กำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐบาล เอกชนและประชาชนในการจัดการของเสีย ประการที่สอง กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเพื่อการจัดการของเสียอย่างบูรณาการ (Integrated Waste Processing) โดยต้องจัดให้มีสถานที่เก็บรวบรวม คัดแยก รีไซเคิล และการกำจัดขั้นสุดท้าย ประการที่สาม มีมาตรการส่งเสริม เพิ่มแรงจูงใจให้ทุกภาคส่วนร่วมมือกันจัดการของเสีย ประการที่สี่ กำหนดมาตรการลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายทั้งทางอาญา แพ่งและปกครอง ประการที่ห้า กำหนดให้มีกระบวนการระงับข้อพิพาท ซึ่งส่งผลการให้จัดการของเสียของสาธารณรัฐอินโดนีเซียมีความชัดเจนและเป็นระบบกว่าในอดีตที่ยังไม่มีกฎหมายเพื่อการจัดการของเสียโดยเฉพาะ

4.3.3 หน่วยงานหลักในการจัดการของเสียของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ต่อไปจะกล่าวถึงหน่วยงานต่างๆ ที่มีบทบาทในการจัดการของเสีย อันได้แก่ หน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานส่วนภูมิภาค หน่วยงานส่วนท้องถิ่น ประชาชน ภาคเอกชน และชุมชน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.3.3.1 หน่วยงานส่วนกลางกับภารกิจการบริหารจัดการของเสีย

เพื่อให้การจัดการของเสียบรรลุผลตามเป้าหมายของประเทศ รัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 จึงได้กำหนดให้รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์แห่งชาติในการบริหารจัดการของเสีย กำหนดหลักการ มาตรฐาน ขั้นตอน และหลักเกณฑ์ในการ

⁴⁵⁹ Act of the Republic of Indonesia number 18 year 2008 regarding waste management Article 23;

(1) Specific waste management shall be the responsibility of the government.

(2) Stipulation of regulation regarding the specific waste management as mentioned in paragraph (1) shall be regulated further by government regulation.

จัดการของเสีย ส่งเสริมและสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น เอกชน และเครือข่ายในการจัดการของเสีย สร้างความร่วมมือ การพัฒนา และดูแลตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่น และกำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทที่เกิดจากการจัดการขยะระหว่างพื้นที่⁴⁶⁰

ในการนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 7 แห่งรัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 หน่วยงานหลักในการจัดการของเสียของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ได้แก่ กระทรวงสิ่งแวดล้อมและป่าไม้ (The Ministry of Environment and Forestry) และกระทรวงมหาดไทย (The Ministry of Public Works) จึงมีบทบาทสำคัญในการจัดการของเสีย ดังนี้

(1) กระทรวงสิ่งแวดล้อมและป่าไม้ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนการควบคุม ตรวจสอบสิ่งแวดล้อมและป่าไม้ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย โครงสร้างภายในของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและป่าไม้⁴⁶¹ ประกอบด้วย หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้และลุ่มน้ำ รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม การควบคุมมลพิษ วัตถุอันตราย และของเสีย เช่น สำนักการวางแผนป่าไม้และการจัดการสิ่งแวดล้อม (Deputy of Forestry Planning and Environmental Management) สำนักการจัดการลุ่มน้ำและปกป้องผืนป่า (Deputy of Watershed Management and Protected Forest) สำนักควบคุมมลพิษและการเสื่อมสลายทางสิ่งแวดล้อม (Deputy of Pollution Control and Environmental Degradation) สำนักการจัดการของเสียทั่วไป ของเสียอันตรายและวัตถุอันตราย (Deputy of Solid Waste, Hazardous Waste, and Hazardous Waste Management) สำนักการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและป่าไม้ (Deputy of Law Enforcement of Environment and Forests) สำนักหุ้นส่วนทางสังคมด้านสิ่งแวดล้อมและป่าไม้ (Deputy of Social Forestry and Environmental Partnership) เป็นต้น อนึ่ง สำนักการจัดการของเสียทั่วไป ของเสียอันตรายและวัตถุอันตรายจึงเป็นหน่วยงานส่วนกลางใน

⁴⁶⁰ Act of the Republic of Indonesia number 18 year 2008 regarding waste management Article 7; “in carrying out waste management, the government has the authority to:

- a. stipulate national policy and strategy of waste management.
- b. stipulate norms, standards, procedures, and the criteria waste management.
- c. facilitate and conduct cooperation among local government, partnership and network for waste management.
- d. conduct coordination, development, and monitoring of local government performance in waste management ; and
- e. stipulate policy for dispute settlement in waste management among regions.

⁴⁶¹ เอกสารประกอบการนำเสนอของ Mrs. Nety Widayati ผู้แทนของประเทศอินโดนีเซีย ในการประชุม Regional Forum on Environmental Compliance in Industrial Sector ในระหว่างวันที่ 24-25 กันยายน 2558 ณ โรงแรมโนโวเทล สยามสแควร์ กรุงเทพมหานคร

สังกัดของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและป่าไม้ที่มีภารกิจโดยตรงในการจัดการของเสีย ไม่ว่าจะเป็นของเสียทั่วไป ของเสียอันตรายและวัตถุอันตราย ตามรัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 และรัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009

(2) กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย โครงสร้างภายในของกระทรวงมหาดไทย เช่น สำนักรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการ คณะกรรมการวิจัยและพัฒนา คณะกรรมการทรัพยากรบุคคลและโยธาธิการ หน่วยตรวจสอบภายใน สำนักการวางแผนเชิงพื้นที่ สำนักทรัพยากร สำนักทางหลวง สำนักเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์⁴⁶² เป็นต้น

กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทสำคัญในการจัดการของเสีย คือ สนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการของเสีย เช่น มาตรการในการก่อสร้างสถานที่ฝังกลบของเสียครัวเรือนอย่างถูกหลักสุขาภิบาล รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่รัฐบาลท้องถิ่นในการจัดการของเสียตามรัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 ดังกรณีกำหนดกรอบระเบียบข้อบังคับทางกฎหมายให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นในเรื่องการเก็บรวบรวม เคลื่อนย้าย และกำจัดของเสีย เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นนำมาตราการการจัดการของเสียครัวเรือนไปปฏิบัติในท้องที่ของตน⁴⁶³

จะเห็นได้ว่า กระทรวงสิ่งแวดล้อมและป่าไม้มีบทบาทสำคัญในการจัดการของเสียทั่วไป ของเสียอันตราย รวมทั้งวัตถุอันตรายตามรัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 และรัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 ขณะที่กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการของเสีย รวมทั้งกำหนดกรอบระเบียบข้อบังคับทางกฎหมายให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นในเรื่องการเก็บรวบรวม เคลื่อนย้าย และกำจัดของเสีย

4.3.3.2 หน่วยงานส่วนภูมิภาคกับภารกิจจัดการของเสีย

รัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 กำหนดให้หน่วยงานในส่วนภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการของเสีย ดังนี้ ประการแรก กำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการจัดการของเสียในส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับนโยบายแห่งชาติ ประการที่สอง ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภูมิภาคในจังหวัด เอกชน และเครือข่ายในการจัดการของเสีย ประการที่สาม สร้างความ

⁴⁶² Water Environment Partnership in Asia, "Organizational Arrangement Indonesia," [Online] Accessed: 18 April 2015. Available from: <http://www.wepa-db.net>

⁴⁶³ DHV B.V. , Scoping Study for Solid Waste Management in Indonesia (Jakarta Indonesian Infrastructure Initiative, 2012), pp. 1-2.

ร่วมมือ การพัฒนา และการตรวจสอบดูแลการทำงานในการจัดการของเสียของเขตการปกครองในจังหวัด และประการที่สี่ ส่งเสริมการระงับข้อพิพาทที่เกิดจากการจัดการของเสียระหว่างเขตการปกครองในจังหวัดนั้น⁴⁶⁴

4.3.3.3 หน่วยงานส่วนท้องถิ่นกับการจัดการของเสีย

รัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการของเสีย ดังต่อไปนี้ ประการแรก กำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการจัดการของเสียบนพื้นฐานของนโยบายแห่งชาติและนโยบายระดับจังหวัด ประการที่สอง ดำเนินการจัดการของเสียในระดับท้องถิ่นตามหลักการ มาตรฐาน ขั้นตอน และหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยหน่วยงานส่วนกลาง ประการที่สาม พัฒนาและควบคุมตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดการของเสีย และ ประการที่สี่ พิจารณาและกำหนดสถานที่เก็บของเสียชั่วคราว สถานที่บำบัดของเสียอย่างครบวงจร และหรือสถานที่กำจัดของเสียขั้นสุดท้าย ทั้งนี้ การออกแบบสถานที่ที่ใช้ในการบำบัดของเสียอย่างครบวงจรและการกำจัดของเสียขั้นสุดท้าย ให้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลท้องถิ่น ประการที่ห้า ดำเนินการตรวจสอบและประเมินหลุมฝังกลบที่ปิดไปแล้วทุกๆ 6 เดือน ภายใน 20 ปี ประการที่หก กำหนดมาตรการฉุกเฉินในการจัดการของเสียตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ ในกรณีนี้ การกำหนดกฎเกณฑ์ตามมาตรการฉุกเฉินต้องถูกกำหนดในประกาศกระทรวง⁴⁶⁵

⁴⁶⁴ Act of the Republic of Indonesia number 18 year 2008 regarding waste management Article 8; In carrying out waste management, provincial government has the authority to:

- a. stipulate policy and strategy for waste management in line with the government policy
- b. facilitate cooperation between region within one province, partnership and network for waste management
- c. conduct coordination, development, and Monitoring of district and municipality performance in waste management; and
- d. facilitate for dispute settlement in waste management among district/municipality within one province

⁴⁶⁵ Act of the Republic of Indonesia number 18 year 2008 regarding waste management Article 9; (1) In conducting waste management, district/municipality's government has the authority to:

- a. stipulate policy and strategy for waste management based on national and provincial policy.
- b. carry out waste management at district/municipality level in line with the norm, standard, procedure and criteria that stipulated by the government.
- c. carry out development and Monitoring of other agent performance in waste management; and
- d. determine location of the temporary collection site, integrated waste treatment site, and/or final waste processing site.

4.3.3.4 ประชาชนกับบทบาทในการจัดการของเสีย

รัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 และรัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของประชาชนในการจัดการของเสีย ดังต่อไปนี้

- รัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของประชาชนในการจัดการของเสีย ดังนี้ ประการแรก ประชาชนทุกคนที่นำวัตถุที่มีพิษและอันตรายเข้ามาในประเทศ แจกจ่าย เก็บรวบรวม ใช้ประโยชน์ ทั้ง เกิดเป็นของเสียจากกระบวนการผลิต ต้องมีหน้าที่ในการจัดการวัตถุที่มีพิษและอันตราย ทั้งนี้ ขั้นตอนในการจัดการวัตถุที่มีพิษและอันตรายให้กำหนดเป็นระเบียบของรัฐบาลต่อไป⁴⁶⁶ ประการที่สอง เรื่อง การจัดการของเสียจากวัตถุที่มีพิษและอันตราย ประชาชนทุกคนที่ทำให้เกิดของเสียจากวัตถุที่มีพิษและอันตราย มีหน้าที่ต้องจัดการของเสียนั้น ทั้งนี้ หากเป็นกรณีการจัดการวัตถุที่มีพิษและอันตรายที่หมดอายุให้ถือว่าเป็นการจัดการของเสียจากวัตถุที่มีพิษและอันตรายด้วย ในกรณีที่ประชาชนผู้ทำให้เกิดของเสียจากวัตถุที่มีพิษและอันตรายสามารถจัดการของเสียดังกล่าวได้ อาจขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นได้⁴⁶⁷ ประการที่สาม บทบัญญัติห้ามผู้ใดเทกองทิ้งของเสียหรือวัตถุที่มีพิษและอันตรายออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยไม่ได้รับอนุญาต⁴⁶⁸ หากฝ่าฝืน ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ปรับไม่เกินสามพันล้านบาท

- รัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 ได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการจัดการของเสีย ดังต่อไปนี้ ประการแรก คือ ประชาชนมีสิทธิได้รับบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสียที่ดีและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ประการที่สอง ประชาชนมีสิทธิการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การนำกฎหมายไปปฏิบัติและการตรวจสอบการบริหารจัดการของเสีย ประการที่สาม ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการขยะที่ถูกต้อง ประการที่สี่ ประชาชนมีสิทธิ

e. carry out monitoring and evaluation periodically every 6 (six) months within 20 (twenty) years on open dumping system final waste processing site that has been closed.

f. issue and carry out waste management emergency response system in line with their authority.

(2) The designing of the location of the integrated waste treatment site and final waste processing site as stated at paragraph 1 point d shall be part of the district/municipality spatial planning in line with legislation.

(3) Stipulation of regulation regarding guidance on emergency response system as mentioned at paragraph (1) point f shall be determined further by ministerial regulation.

⁴⁶⁶ รัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 มาตรา 58

⁴⁶⁷ รัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 มาตรา 59

⁴⁶⁸ รัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 มาตรา 60

ได้รับการคุ้มครองและการเยียวยาความเสียหายจากผลกระทบเชิงลบจากกิจกรรมการกำจัดของเสีย ประการที่ห้า ประชาชนมีสิทธิได้รับการตรวจสอบเพื่อการจัดการของเสียที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ในการนี้ การกำหนดเงื่อนไขของกฎเกณฑ์ในกระบวนการใช้สิทธิ ทั้งห้าประการให้ออกเป็นกฎหมาย ลำดับรองต่อไป⁴⁶⁹

นอกจากประชาชนจะได้รับการรับรองสิทธิเกี่ยวกับการจัดการของเสียอย่างชัดเจน โดยกฎหมายแล้ว ประชาชนยังต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดการของเสีย ดังต่อไปนี้ ประการแรก ประชาชนทุกคนมีหน้าที่ลดปริมาณของเสีย หรือจัดการอื่นใดบนพื้นฐานของการจัดการ สิ่งแวดล้อมที่ดี ทั้งนี้ กำหนดเงื่อนไขกฎเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการจัดการของเสียดังกล่าวให้ออกเป็น ข้อบัญญัติของท้องถิ่นต่อไป⁴⁷⁰ ประการที่สอง ประชาชนทุกคนมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดการ ของเสียในพื้นที่ชุมชน ย่านการค้า ย่านอุตสาหกรรม พื้นที่พิเศษ สิ่งก่อสร้างสาธารณะ สิ่งก่อสร้างทาง สังคมหรือสิ่งก่อสร้างอื่นใด โดยต้องจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกในการคัดแยกของเสียในพื้นที่ ดังกล่าว⁴⁷¹

⁴⁶⁹ Act of the Republic of Indonesia number 18 year 2008 regarding waste management Article 11;

(1) Every one has right to:

- a. have good and environmentally sound services in waste management from the government, local government, and/or other responsible entity.
- b. participate in the process of decision making, implementation, and Monitoring in waste management.
- c. get accurate, correct and prompt information on the implementation of waste management.
- d. get protection and compensation derived from negative impact caused by the activity of final waste processing site; and
- e. get Monitoring in order to implement good and environmentally sound waste management.

(2) Stipulation of regulation regarding the procedure to use the right, as mentioned in paragraph (1), is regulated further by government and local government regulation, according to their authority.

⁴⁷⁰ Act of the Republic of Indonesia number 18 year 2008 regarding waste management Article 12

(1) Every body in the management of household waste and household-like waste oblige to reduce and handle waste based on environmentally sound management

(2) Stipulation of regulation regarding procedure the implementation of household waste and household-like waste management, as mentioned in paragraph (1), is regulated further by local government regulation.

⁴⁷¹ Act of the Republic of Indonesia number 18 year 2008 regarding waste management Article 13; The management of settlement area, commercial area, industrial area, specific area, public facility, social facility, and other facilities oblige to provide waste segregation facility.

อนึ่ง รัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของประชาชนต่อการจัดการของเสียในฐานะผู้ผลิตด้วย กล่าวคือ ผู้ผลิตทุกคนควรกำหนดให้มีฉลากหรือสัญลักษณ์บนบรรจุภัณฑ์ หรือผลิตภัณฑ์ เพื่อลดและการจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทาง⁴⁷² ผู้ผลิตมีหน้าที่ต้องจัดการบรรจุภัณฑ์ ซึ่งไม่สามารถทำลายหรือย่อยสลายได้หรือย่อยสลายได้ยาก⁴⁷³ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่ขยายความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ กล่าวคือ ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการจะต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อผลิตภัณฑ์ที่ตนผลิตขึ้น ในการนี้ การกำหนดเงื่อนไขกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับระบบการคัดแยกของเสียระบบฉลากและหน้าที่ของผู้ผลิตที่กล่าวไปข้างต้น ให้ตราเป็นกฎหมายลำดับรองต่อไป⁴⁷⁴

4.3.3.5 ภาคเอกชนกับบทบาทในการจัดการของเสีย

รัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 และรัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของภาคเอกชนในการจัดการของเสียดังต่อไปนี้

- รัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 กำหนดบทบาทของภาคเอกชนในการจัดการของเสีย มีดังนี้ ประการแรก กำหนดให้ผู้ดำเนินการจัดการของเสียจากวัตถุที่มีพิษและอันตราย ต้องได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ โดยต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดการของเสียดังกล่าวด้วย หากจัดการของเสียจากวัตถุที่มีพิษและอันตรายโดยไม่มีใบอนุญาต มีโทษทางอาญา การได้รับใบอนุญาตดังกล่าว ต้องประกาศให้สาธารณชนทราบ ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการของเสียจากวัตถุที่มีพิษและอันตรายให้ประกาศเป็นระเบียบรัฐบาลต่อไป หากผู้ใดไม่ดำเนินการตามขั้นตอนหรือหลักเกณฑ์ดังกล่าว มีโทษทางอาญา ประการที่สอง เรื่องการเทกองทิ้งของเสียหรือวัตถุที่มีพิษและอันตราย โดยหลัก ห้ามผู้ใดเทกองทิ้งของเสียหรือวัตถุที่มีพิษและอันตรายออกสู่สิ่งแวดล้อมโดย

⁴⁷² Act of the Republic of Indonesia number 18 year 2008 regarding waste management Article 14; Every producer should labeled or put symbol, on the packaging and/or their products, related to waste reduction and handling.

⁴⁷³ Act of the Republic of Indonesia number 18 year 2008 regarding waste management Article 15; The producer oblige to manage the packaging of their product and/or their product which unable or difficult to be decomposed.

⁴⁷⁴ Act of the Republic of Indonesia number 18 year 2008 regarding waste management Article 16; Stipulation of regulation regarding the system of waste segregation facility that mentioned in article 13, the system of labeling and symbol as mentioned in article 14, and the producer obligation as stated in article 15, is regulated further by government regulation.

ไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งการเพิกถอนทั้งดังกล่าวต้องดำเนินการเฉพาะที่ที่จัดไว้เท่านั้น หากฝ่าฝืนจะมีโทษทางอาญา อย่างไรก็ตาม สามารถดำเนินการได้ หากได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม หรือหัวหน้าของรัฐบาลส่วนภูมิภาค หรือรัฐบาลท้องถิ่น

- **รัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008** ได้กำหนดว่า เอกชนผู้ใดดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสียต้องขอได้รับอนุญาตจากรัฐบาลท้องถิ่น⁴⁷⁵ และการได้รับใบอนุญาตดังกล่าวต้องประกาศเปิดเผยต่อสาธารณะ โดยประกาศดังกล่าวต้องตราขึ้นเป็นข้อบัญญัติของท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้รัฐบาลระดับท้องถิ่นหลายท้องถิ่น สามารถดำเนินการจัดการของเสียร่วมกันและ/หรือร่วมกับหน่วยงานเอกชนในลักษณะหุ้นส่วน ซึ่งดำเนินการเป็นข้อตกลง ทั้งนี้กระบวนการในการดำเนินการลักษณะหุ้นส่วนต้องตราเป็นกฎหมายของท้องถิ่นนั้นต่อไป⁴⁷⁶

4.3.3.6 บทบาทของชุมชนในการจัดการของเสีย

รัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 ได้กำหนดรับรองให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการจัดการของเสีย เช่น มีส่วนร่วมในการจัดทำข้อเสนอ ข้อพิจารณาและข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นเกี่ยวกับนโยบายการจัดการของเสีย และข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นในการระงับข้อพิพาทในการจัดการของเสีย ในการนี้ การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการของเสียตามที่ได้กล่าวไปข้างต้นนั้น ให้กำหนดเป็นระเบียบของรัฐบาลหรือข้อบัญญัติของท้องถิ่นต่อไป⁴⁷⁷

⁴⁷⁵ Act of the Republic of Indonesia number 18 year 2008 regarding waste management Article 17;

(1) Any person who manages business activity of waste management obliges to acquire license from the head of local government accordance to their authority.

(2) License as mentioned in paragraph (1) is granted in accordance to regulation that determined by the government.

(3) Stipulation of regulation regarding the procedure to acquire license as mentioned in paragraph (1), is regulated further by local regulation in accordance to their authority.

⁴⁷⁶ Act of the Republic of Indonesia number 18 year 2008 regarding waste management Article 27;

(1) District/municipality government independently or jointly could carry out partnership with waste management business entity in dealing with waste management.

(2) Partnership as mentioned in paragraph (1), could be stipulated in the form of agreement between district/municipality government(s) and their related business entity(s).

(3) The procedure for partnership implementation as mentioned at paragraph (2) is carried out according to legislation.

⁴⁷⁷ Act of the Republic of Indonesia number 18 year 2008 regarding waste management Article 28;

(1) Public is able to participate in waste management conducted by the government and/or local government(s).

(2) Public participation as mentioned at paragraph (1) could be carried out through:

โดยสรุป เมื่อพิจารณาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย ทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชน ประชาชนและชุมชน จะเห็นได้ว่า รัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 และรัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดการของเสียอย่างเป็นระบบ

4.3.4 การบูรณาการกฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

เมื่อพิจารณาการบูรณาการการจัดการของเสียของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย จากกฎหมายและหน่วยงานหลักในการจัดการของเสีย สามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

4.3.4.1 การบูรณาการกฎหมายในการจัดการของเสีย

เนื่องจากรัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 มีเจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่ง คือ เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคสังคมและภาคอุตสาหกรรมในการจัดการของเสียอย่างเป็นบูรณาการ บทบัญญัติในรัฐบัญญัติดังกล่าวจึงได้กำหนดให้มีกระบวนการจัดการของเสียอย่างครบวงจร กล่าวคือ กำหนดให้ทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและชุมชนต้องร่วมกันลดการใช้ทรัพยากร (Reduce) ใช้ซ้ำ (Reuse) นำทรัพยากรกลับมาแปรรูปเพื่อใช้ประโยชน์อีกครั้ง (Recycle) รวมทั้งมีการคัดแยกของเสีย เก็บรวบรวม ขนส่ง แปรรูป และกำจัดขั้นสุดท้ายอย่างถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล โดยรายละเอียดของการปฏิบัติตามกระบวนการจัดการของเสียอย่างครบวงจรจะกำหนดเป็นกฎหมายลำดับรองต่อไป⁴⁷⁸

- a. Proposal, consideration, and suggestion to the government and/or local government;
- b. Waste management policy; and/or
- c. Suggestion and opinion in waste dispute settlement.

(3) Stipulation of regulation regarding the form and the system of the role of as mentioned in paragraph (1) and paragraph (2), is regulated further by government regulation and local government regulation.

⁴⁷⁸ Act of the Republic of Indonesia number 18 year 2008 regarding waste management Article 20 ;

(1) Waste reduction, as mentioned in article 19 point a, includes the activities of:

- a. limitation of waste generation;
- b. recycling of waste; and/or
- c. re-using of waste.

(2) The government and regional government oblige to carry out activities as mentioned in paragraph

(1) as follow:

- a. determine the waste reduction target gradually within the limitation of time;

4.3.4.2 การบูรณาการหน่วยงานในการจัดการของเสีย

ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียมีกลไกการบูรณาการหน่วยงานในการจัดการของเสีย ได้แก่ การประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐในการจัดการของเสีย กลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชนในการจัดการของเสีย และกลไกที่รองรับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการของเสีย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) กลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐในการจัดการของเสีย

รัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 กำหนดให้รัฐบาลกลางมีหน้าที่ติดตามตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบายด้านการจัดการของเสียของรัฐบาลท้องถิ่น และกำหนดให้ผู้ว่าการของแต่ละมลรัฐติดตามการปฏิบัติตามกฎหมายในพื้นที่ที่เขตอำนาจของตน⁴⁷⁹ นอกจากนี้ รัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถประสานความร่วมมือระหว่างพื้นที่เพื่อดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดการของเสียได้ โดยจะมีรูปแบบการดำเนินการในลักษณะการร่วมกันจัดการของเสียระหว่างหน่วยงาน (joint effort) ก็ได้ ทั้งนี้ รายละเอียดการดำเนินการจะกำหนดเป็นกฎกระทรวง (a decree of the minister) ต่อไป⁴⁸⁰

- b. facilitate the application of environmental sound technology;
- c. facilitate the labeling of environmental sound products;
- d. facilitate the activities of re-using and recycling; and
- e. facilitate the market of recycled products.

(3) In carrying out activities, as mentioned in paragraph (1), business actor utilize materials for production that produced minimum waste, reusable, and recyclable, and/or easy to be decomposed by natural process.

(4) In the waste reduction, as mentioned in paragraph (1), community utilize reusable, and recyclable, and/or easy to be decomposed by natural process.

(5) Stipulation of regulation regarding the waste reduction as mentioned at paragraph (1), paragraph (2), paragraph (3), and paragraph (4) shall be regulated further by government regulation.

⁴⁷⁹ Act of the Republic of Indonesia number 18 year 2008 regarding waste management Article 30 ;

(1) Monitoring of the waste management policy for the local government shall be carried out by the central government.

(2) The governor shall carry out monitoring for the implementation of waste management at district/municipality level.

⁴⁸⁰ Act of the Republic of Indonesia number 18 year 2008 regarding waste management Article 26;

(1) Local government could conduct cooperation among regions in carrying out waste management activities.

(2) กลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชนในการจัดการของเสีย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินร่วมลงทุนกับภาคธุรกิจเพื่อดำเนินการจัดการของเสียก็ได้ โดยจะต้องกระทำในลักษณะของความตกลงร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคธุรกิจ ทั้งนี้ กระบวนการดำเนินการดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด⁴⁸¹

(3) กลไกที่รองรับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการของเสีย

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 4.3.3.6 ที่ว่ารัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 ได้กำหนดให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการของเสีย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการจัดทำความเห็นต่อรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นเกี่ยวกับนโยบายการจัดการของเสีย รวมทั้งข้อเสนอแนะการระงับข้อพิพาทอีกด้วย⁴⁸²

โดยสรุป บทที่ 4 แสดงให้เห็นว่ากฎหมายและหน่วยงานหลักของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียเป็นบ่อเกิดสำคัญของการบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน กล่าวคือ มีกฎหมายในการจัดการของเสียโดยเฉพาะ กำหนดขอบเขตของเสียและมาตรการการจัดการของเสียอย่างชัดเจน นอกจากนี้ กฎหมายหลักในการจัดการของเสียของทั้งสามประเทศได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ตามของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการเข้าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในด้านการจัดการของเสียของภาคเอกชนอีกด้วย โดยมีรายละเอียดในการบูรณาการการจัดการของเสียที่ปรากฏในกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแตกต่างกันตามลักษณะการเมืองการปกครอง สังคม เศรษฐกิจ เทคโนโลยีของแต่ละประเทศ

(2) Cooperation as mentioned in paragraph (1) could be in the form of cooperation and/or joint effort of waste management.

(3) Stipulation of regulation regarding the cooperation guidance and joint effort between regions as mentioned in paragraph (1) is regulated further by a decree of the minister responsible for internal affairs.

⁴⁸¹ Act of the Republic of Indonesia number 18 year 2008 regarding waste management Article 27;

(1) District/municipality government independently or jointly could carry out partnership with waste management business entity in dealing with waste management.

(2) Partnership as mentioned in paragraph (1), could be stipulated in the form of agreement between district/municipality government(s) and their related business entity(s).

(3) The procedure for partnership implementation as mentioned at paragraph (2) is carried out according to legislation.

⁴⁸² โปรดดูหัวข้อ 4.3.3.6

บทที่ 5 บทวิเคราะห์

เมื่อได้พิจารณากฎหมาย หน่วยงาน ตลอดจนการบูรณาการในการจัดการของเสียของประเทศไทยและต่างประเทศในบทที่ 3 และ 4 ตามลำดับ จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยประสบปัญหากรณีกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียมีอยู่อย่างกระจัดกระจาย โดยเฉพาะจากที่ได้ศึกษากฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทยในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่าการแบ่งแยกเขตอำนาจตามกฎหมายต่างๆ ในการจัดการของเสียที่สลับซับซ้อน นำมาซึ่งการปฏิบัติที่ยากลำบาก เช่น การกำหนดนิยามของของเสียที่แตกต่างกัน บางฉบับเรียกว่า ขยะมูลฝอย บ้างเรียกของเสีย บ้างเรียก มูลฝอย ฯลฯ อย่างไรก็ตาม หากเป็นการนำของเสียหลายชนิดไปทิ้งปะปนกัน หลายหน่วยงานอ้างว่า ของเสียดังกล่าวไม่อยู่ในความรับผิดชอบของตน แต่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นต่างหาก เกิดการเกี่ยงงาน หรือในบางครั้งไม่มีหน่วยงานใดเข้าไปแก้ปัญหา แท้จริงแล้วประเทศไทยมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ต้องเข้าแก้ไขปัญหาที่แน่นอนอยู่แล้ว และมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่ได้หมายความว่าไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทย เพียงแต่กฎหมายเหล่านั้นมีความสลับซับซ้อนและใช้ได้ยากในทางปฏิบัติ เพราะต้องพิจารณาว่าในของเสียที่รวมกันอยู่นั้น ได้แก่อะไรบ้าง อยู่ในอำนาจจัดการของหน่วยงานใด เช่น ถ้ามีของเสียอันตรายจากโรงงานอยู่ในกองขยะที่เทศบาลต้องจัดการนั้น หมายความว่า ส่วนของเสียอันตรายจากโรงงานเป็นหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมดูแลการประกอบกิจการ รวมถึงการกำจัดของเสียที่เกิดขึ้นด้วย หากมีของเสียหลุดรอดมาจากการขนส่งหรืออื่นๆ หมายความว่า หน่วยงานหลักที่ดูแลของเสียอุตสาหกรรมนั้นบกพร่องต่อหน้าที่ เป็นต้น ความยากในทางปฏิบัติก็นำมาสู่ปัญหาการจัดการของเสียทั้งระบบ ดังนั้นการบูรณาการในส่วนนี้จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

ในบทที่ 5 นี้ จะได้วิเคราะห์ถึงปัญหาดังกล่าว โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบในประเด็นกฎหมาย บทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและผู้มีบทบาทที่สำคัญในการจัดการของเสียของประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย และวิเคราะห์ความพยายามของประเทศไทยในการตรากฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียปรากฏตามร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ พ.ศ. ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายหลักเกี่ยวกับการจัดการของเสีย

จากบทที่ 3 เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทย จะพบว่า ประเทศไทยประสบปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียหลายฉบับ แต่กฎหมายเหล่านั้น ไม่มีเจตนารมณ์หลักในการจัดการของเสีย รวมทั้งไม่มีความชัดเจนในการจำแนกประเภทของเสีย ขาดระบบการจัดการของเสียอย่างครบวงจร ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการกระจายของกฎหมายหลัก เกี่ยวกับการจัดการของเสีย แม้จะปรากฏกลไกในการบูรณาการการจัดการของเสีย ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557 แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีทั้ง 2 ฉบับ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของเสียที่มีอยู่ในปัจจุบันได้ด้วยเหตุผลดังนี้

ประการแรก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 เป็นกลไกสำคัญในการประสานงานของหน่วยงานของรัฐและประชาชนในการบังคับใช้และปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเป็นมาตรการของฝ่ายบริหารในการบูรณาการการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เป็นรูปธรรม มาตรการหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน กป.วล. ยังมิได้ใช้ระเบียบฉบับนี้เพื่อประสานงาน เร่งรัดติดตามเรื่องร้องเรียนหรือการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเท่าไรนัก เห็นได้จากกรณีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 มีผลบังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2550 แต่ประกาศ กป.วล. เรื่อง กำหนดกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ฉบับแรก ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2558 นอกจากนี้ สาระสำคัญในประกาศ กป.วล. ฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้การกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีผลบังคับใช้ 360 วันนับถัดจากประกาศในราชกิจจานุเบกษา อันสรุปความได้ว่า ในปัจจุบัน ยังไม่มีการดำเนินการตามระเบียบนี้อย่างเป็นรูปธรรม เพราะการกำหนดขอบเขตของคำว่า “กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” ยังไม่มีผลใช้บังคับ แม้ระเบียบฉบับนี้ จะมีหลักการ เจตนารมณ์และสาระสำคัญเพื่อกำหนดมาตรการ และวิธีการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและประชาชนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การป้องกันการละเมิดกฎหมายและการแก้ไขเยียวยาความเสียหายอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม 9 ปี นับแต่การประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 สะท้อนให้เห็นถึงการขาดความจริงจังในการแก้ไขปัญหาการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของฝ่ายบริหารพอสมควร

ประการที่สอง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557 ประกาศใช้เพื่อประสานการแก้ไขปัญหาของเสียของทางราชการและองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดการบูรณาการ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับของเสียดังกล่าวไปแล้วในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่า หน่วยงานต่างๆ ของรัฐมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับของเสีย ซึ่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติมีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาขอบเขตของของเสียตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว พบว่า หมายถึงเฉพาะมูลฝอยตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ซึ่งเป็นของเสียชุมชนทั่วไป มิได้หมายรวมถึงของเสียอุตสาหกรรม ทั้งนี้ ยังมีข้อสังเกตอีกประการหนึ่งว่า แผนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กับแผนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557 มีส่วนทับซ้อนกันในเรื่องของเสียหรือไม่ อย่างไร เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในมาตรา 35-36 แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดในมาตรา 37-39 ขณะที่สาระสำคัญของการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ คือ การบูรณาการแผนเพื่อจัดสรรงบประมาณในการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยสะสมตกค้าง จึงอาจกล่าวได้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีทั้ง 2 ฉบับอาจไม่ใช่กลไกทางกฎหมายในการบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครอบคลุมทุกประเภทของเสีย จึงไม่สามารถแก้ปัญหาการขาดการประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างเป็นรูปธรรมนัก

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ในหัวข้อนี้ จะได้วิเคราะห์เปรียบเทียบการบูรณาการกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียของประเทศไทยกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ดังต่อไปนี้

5.1.1 กฎหมายเฉพาะในการจัดการของเสีย

กฎหมายหลักในการจัดการของเสียของประเทศไทย ตามที่ได้อธิบายในบทที่ 3 มีทั้งหมด 15 ฉบับ แต่กฎหมายเหล่านั้นไม่มีเจตนารมณ์หลักในการจัดการของเสีย ทั้งนี้ กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทยมีมากมายหลายฉบับ ดังนี้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นอกจากนี้ยังมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 รวมทั้ง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557 และเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์หลักของกฎหมายแต่ละฉบับ มีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557 ที่มีเจตนารมณ์หลักในการบูรณาการการจัดการของเสียของประเทศ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเป็นเพียงระเบียบ จึงไม่สามารถบูรณาการการจัดการของเสียได้จริง โดยรายละเอียดเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับปรากฏตามตารางทำยนี้

ตารางที่ 2 ตารางประกอบการวิเคราะห์กฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ที่	ชื่อกฎหมาย	เจตนารมณ์ของกฎหมาย
1.	พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	กำหนดมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน
2.	พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	พัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3.	พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	จัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นหน่วยบริหารงานของท้องถิ่น โดยมุ่งขจัดปัญหาความเดือดร้อนบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน
4.	พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล โดยมุ่งขจัดปัญหาความเดือดร้อนบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชนในพื้นที่

ที่	ชื่อกฎหมาย	เจตนารมณ์ของกฎหมาย
5.	พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	จัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล รองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น
6.	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	เพื่อให้การบริหารราชการกรุงเทพมหานครมีความเหมาะสมและคล่องตัวสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้โดยสะดวกรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
7.	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	จัดระเบียบการปกครองเมืองพัทยาให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และเพื่อให้เมืองพัทยามีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง
8.	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจนเพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ และเพื่อให้การบริหารงานในระดับกระทรวงมีเอกภาพสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดได้ และสมควรเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนให้ครบถ้วนชัดเจนเพื่อมิให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติราชการ และกำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งปฏิบัติราชการในเขตจังหวัดให้เหมาะสม
9.	พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	กำหนดมาตรการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
10.	พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	เพื่อควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้ง

ที่	ชื่อกฎหมาย	เจตนารมณ์ของกฎหมาย
		ควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน
11.	พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	เพื่อควบคุมการใช้วัตถุอันตราย กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวัตถุอันตรายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมทั้งจัดระบบบริหารให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลวัตถุอันตรายดังกล่าว
12.	พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	กำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมอุตสาหกรรม เพื่อความปลอดภัย หรือเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดแก่ประชาชนหรือแก่กิจการอุตสาหกรรมหรือเศรษฐกิจของประเทศ
13.	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	เพื่อเสริมสร้างมาตรการควบคุมมลพิษ แก้ไขปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ
14.	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550	กำหนดมาตรการและวิธีการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการละเมิดกฎหมายและการแก้ไขเยียวยาความเสียหายเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
15.	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557	เพื่อกำหนดขั้นตอนการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพด้วยการบูรณาการแผนและแนวทางในการดำเนินงานของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย จะพบว่า

- **ประเทศสหรัฐอเมริกา** รัฐบัญญัติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ ปี ค.ศ. 1976 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติการกำจัดของเสีย ปี ค.ศ. 2002 มีเจตนารมณ์ที่สำคัญ

ในการกำหนดมาตรการจัดการของเสียอันตรายและของเสียทั่วไปให้เกิดความเหมาะสมอย่างครบวงจร รวมทั้งกำหนดมาตรการทางกฎหมายเชิงป้องกัน เช่น ลดปริมาณของเสีย กำหนดโทษสูงแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกายังมีรัฐบัญญัติว่าด้วยการปรับปรุงสมรรถนะและผลสัมฤทธิ์ของรัฐบาลให้ทันสมัย ปี ค.ศ. 2010 ซึ่งเป็นกฎหมายทำให้การทำงานของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างเป็นบูรณาการ มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นสำคัญ จึงถือได้ว่า กฎหมายทั้งสามฉบับมีเจตนารมณ์ที่สนับสนุนการบูรณาการจัดการของเสียให้เกิดประสิทธิภาพ

- **ประเทศญี่ปุ่น** พระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัตถุบ่ออย่างครบวงจร พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง และพระราชบัญญัติที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎหมายหลักในการจัดการสิ่งแวดล้อมและการจัดการของเสีย มีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนและมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อกำหนดแผนและแนวทางการสร้างสังคมการจัดการวัตถุบ่ออย่างครบวงจร ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับการจัดการวัตถุบ่อก่อนเกิดกระบวนการนำไปใช้และทิ้งเป็นของเสียตั้งแต่ต้นทาง รวมทั้งกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐ เอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการของเสียร่วมกันและนำทรัพยากรกลับมาใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า หากผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายมีโทษที่รุนแรงตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และกำหนดมาตรการเพื่อเพิ่มความรับผิดชอบให้แก่ผู้ผลิตสินค้าที่จะต้องรับภาระของผลิตภัณฑ์ที่ตนผลิตสูงขึ้น ตามหลักความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต จึงเห็นได้ว่า เจตนารมณ์สำคัญของกฎหมายหลักในการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดทิศทางการขับเคลื่อนการจัดการของเสียอย่างบูรณาการครบวงจรและยั่งยืนด้วยกฎหมายเชิงนโยบาย นอกจากนี้ ยังมีระบบการจัดการของเสียให้เกิดผลในทางปฏิบัติและเพื่อส่งเสริมให้นำทรัพยากรกลับมาใช้ประโยชน์อีกครั้ง

- **ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย** รัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 และรัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 มีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและการจัดการของเสีย ซึ่งเดิม ก่อนปี ค.ศ. 2008-2009 มาตรการทางกฎหมายในการจัดการของเสียกระจายอยู่ในกฎหมายฉบับอื่น ๆ อย่างขาดการบูรณาการ นอกจากนี้ยังมีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้ได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี เปลี่ยนกระบวนการจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางก่อนทิ้งเป็นของเสีย เช่น ลดการใช้ทรัพยากร การใช้ซ้ำ และการรีไซเคิล รวมทั้งหากกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และกำหนดมาตรการเพื่อเพิ่มความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตสินค้าให้สูงขึ้น ตามหลักความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตอีกด้วย

สรุป เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียหลายฉบับ แต่กฎหมายเหล่านั้นไม่มีเจตนารมณ์หลักในการจัดการของเสีย จึงนำไปสู่มาตรการในการจัดการของเสีย

ที่สลับซับซ้อนและไม่ชัดเจน เมื่อพิจารณากฎหมายต่างประเทศ เจตนารมณ์สำคัญในการจัดการของเสียที่น่าสนใจและทั้งสามประเทศกำหนดไว้ คือ การจัดการของเสียเพื่อให้มีสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น สอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้ เปลี่ยนกระบวนทัศน์การจัดการของเสีย ไม่ใช่ลักษณะการควบคุมของเสียที่ปลายทาง แต่ต้องควบคุมตั้งแต่ต้นทาง อย่างไรก็ตาม คำว่า ต้นทางของแต่ละประเทศแตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศญี่ปุ่นที่มีกฎหมายเชิงนโยบายเพื่อสร้างสังคมจัดการวัตถุบ่ออย่างครบวงจร สอดคล้องกับหลักการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นการสร้างระบบการจัดการของเสียได้กว้างไกล เป็นรูปธรรม ครบวงจร การจัดการของเสียสอดคล้องกับหลักการการจัดการและประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ ขณะที่กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐอินโดนีเซียมีเจตนารมณ์ในการจัดการของเสียอย่างครบวงจรของกระบวนการจัดการ เมื่อทิ้งเป็นของเสียแล้วลักษณะเชิงป้องกันการเกิดของเสีย การลดการใช้ การรีไซเคิล การย่อยสลาย และการกำจัด ดังนั้น กฎหมายการจัดการของเสียของประเทศไทย ควรจะมีเจตนารมณ์ที่สำคัญ คือ เพื่อส่งเสริมและปกป้องสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้ เปลี่ยนกระบวนทัศน์การจัดการของเสีย โดยกำหนดมาตรการจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทางอย่างครบวงจร ซึ่งสอดคล้องกับหลักการจัดการวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์และการประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ และสอดคล้องกับหลักการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน หลักการกระทำเพื่อป้องกันล่วงหน้าและหลักการระมัดระวังไว้ก่อน การกำหนดบทบาทหน้าที่ของทุกภาคส่วนในสังคมในการจัดการของเสีย ทั้งหน่วยงานภาครัฐในฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะในการจัดการของเสีย ภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจในฐานะผู้ได้รับอนุญาตในเข้าดำเนินการจัดการของเสีย ตลอดจนผู้ประกอบการที่ดำเนินการผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ต้องมีความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นในการจัดการของเสียที่ตนผลิตขึ้น บทบาทของภาคประชาชนในการแสดงความคิดเห็นก่อนดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการของเสีย การกำหนดหน้าที่กับผู้ที่ก่อให้เกิดของเสีย หากฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายต้องรับโทษทางอาญาและชดใช้ทางแพ่งตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

5.1.2 การกำหนดประเภทของเสีย

จากข้อเท็จจริงในบทที่ 3 แสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยไม่มีการกำหนดประเภทของเสียให้ชัดเจน เนื่องจากมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับและการเรียกชื่อของเสียเหล่านั้น ให้ความหมายแตกต่างกันนำไปสู่ความล้มเหลวในการจำแนกประเภทของเสียอย่างเป็นระบบ

จากที่ผู้เขียนได้กำหนดนิยามศัพท์ คำว่า “ของเสีย” หมายถึง ของเสียตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มูลฝอยตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข วัตถุ

อันตรายตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย สิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้วและของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เมื่อได้พิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้อง จะพบว่ามีความเกี่ยวข้องกับของเสียที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้นิยามไว้ คือ ประการแรก คำว่า “มูลฝอย” ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สอง ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้ว พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ใช้คำว่า “สิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้ว” และในกฎหมายฉบับเดียวกัน มีคำว่า “ของเสียอันตราย” ประการที่สาม พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ใช้คำว่า “วัตถุอันตราย” ประการที่สี่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ใช้คำว่า “ของเสีย” จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นใช้คำแตกต่างกัน แต่ความหมายใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตาม ไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการจำแนกประเภทของเสียอย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดนิยามในกฎหมายในลักษณะนี้ สะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงานใช้อำนาจตามกฎหมายแต่ละฉบับไปคนละทิศคนละทางอย่างขาดการบูรณาการและสร้างความสับสนซับซ้อนในการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ดังตารางที่ปรากฏท้ายนี้

ตารางที่ 3 ตารางเปรียบเทียบกฎหมาย นิยามของเสียที่ปรากฏในกฎหมายและมาตรการในการจัดการของเสียตามกฎหมาย

ชื่อกฎหมาย	นิยามที่ปรากฏในกฎหมาย	มาตรการในการจัดการของเสียตามกฎหมาย
พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550	มูลฝอย คือ เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ซากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน	1. การเก็บ ขน กำจัดมูลฝอยให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ 2. เอกชนสามารถเข้าดำเนินการเก็บ ขน กำจัดมูลฝอยเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ชื่อกฎหมาย	นิยามที่ปรากฏในกฎหมาย	มาตรการในการจัดการของเสียตามกฎหมาย
กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจและกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ อบจ. อบต. เทศบาล กทม. เมืองพัทยา	มูลฝอย เช่นเดียวกับนิยามในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550	กำหนดอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นในการกำจัดมูลฝอยและการดูแลสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณสุขอย่างหนึ่ง
พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	มูลฝอย หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า พลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ถัง มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น	กำหนดหน้าที่ของประชาชนรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง หากฝ่าฝืนมีบทกำหนดโทษทางอาญา
ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว หมายความว่า สิ่งของที่ไม่ใช้แล้วหรือของเสียทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน รวมถึงของเสียจากวัตถุดิบ ของเสียที่เกิดขึ้นในกระบวนการผลิต ของเสียที่เป็นผลิตภัณฑ์เสื่อมคุณภาพ และน้ำทิ้งที่มีองค์ประกอบหรือมีคุณลักษณะที่เป็นอันตราย ของเสียอันตราย หมายความว่า สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มีองค์ประกอบหรือปนเปื้อนสารอันตรายหรือมีคุณสมบัติที่เป็นอันตราย ตามที่กำหนดในภาคผนวกที่ 2 ท้ายประกาศ	1. ควบคุมผู้ก่อกำเนิดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว 2. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรวบรวมและขนส่งของเสียอันตราย เพื่อให้เกิดการบำบัดและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด
พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535	วัตถุอันตราย หมายความว่า วัตถุดังต่อไปนี้ 1. วัตถุระเบิดได้ 2. วัตถุไวไฟ	ควบคุมวัตถุอันตรายบางชนิดซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายอย่าง

ชื่อกฎหมาย	นิยามที่ปรากฏในกฎหมาย	มาตรการในการจัดการของเสียตามกฎหมาย
	3. วัตถุออกซิไดซ์และวัตถุเปอร์ออกไซด์ 4. วัตถุมีพิษ 5. วัตถุที่ทำให้เกิดโรค 6. วัตถุแก๊มมันตรังสี 7. วัตถุที่ก่อให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม 8. วัตถุกัด กร่อน 9. วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคาย เคือง 10. วัตถุอย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็ เคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใด ที่อาจทำให้เกิด อันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือ สิ่งแวดล้อม	ร้ายแรงแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อมได้
พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	ของเสีย หมายความว่า ขยะมูลฝอย สิ่ง ปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือ วัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมี ที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว หรือ ก๊าซ	1. การเก็บรวบรวม การขนส่ง และการจัดการด้วยประการใด เพื่อบำบัดและขจัดขยะ มูลฝอยและของเสียอื่นที่อยู่ใน สภาพเป็นของแข็ง ให้เป็นไป ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น 2. ในกรณีที่ไม่มียกกฎหมายใด บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของ คณะกรรมการควบคุมมลพิษมี อำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด ชนิดและประเภทของของเสีย อันตรายที่เกิดจากการผลิต การ ใช้สารเคมี หรือวัตถุอันตรายใน กระบวนการผลิตทาง อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การ สาธารณสุข และกิจการอย่าง อื่นให้อยู่ในความควบคุม

เมื่อพิจารณานิยามหรือการเรียกชื่อของเสียที่ปรากฏในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย จะพบว่า

- **ประเทศสหรัฐอเมริกา** มีการเรียกชื่อของเสียชัดเจนตามกฎหมาย ไม่เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากการเรียกชื่อของเสียเป็นระบบเดียวกัน โดยจำแนกของเสียออกเป็น 2 ประเภท คือ ของเสียอันตราย และของเสียทั่วไป ซึ่งใช้หลักเกณฑ์เรื่องความอันตรายหรือความมีพิษของของเสียเป็นตัวกำหนด

รัฐบัญญัติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ ปี ค.ศ. 1976 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติการกำจัดของเสีย ปี ค.ศ. 2002 ได้จำแนกของเสียด้วยหลักเกณฑ์ความอันตรายหรือความมีพิษของของเสียเพียงหลักเกณฑ์เดียว มีข้อดี คือ ง่ายต่อผู้บังคับใช้กฎหมาย คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐในการตีความประเภทของของเสียและการติดตามตรวจสอบของเสียตามที่กฎหมายกำหนด และง่ายต่อผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งหน่วยงานอื่นของรัฐ เอกชน และภาคประชาชน อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การกำหนดประเภทของของเสียโดยใช้เพียงความอันตรายของของเสียเป็นจุดแบ่งเพียงอย่างเดียวอาจนำไปสู่มาตรการจัดการของเสียดังกล่าวที่ไม่ชัดเจนตามไปด้วย หากหลักเกณฑ์ความอันตรายดังกล่าวได้ถูกกำหนดลักษณะเฉพาะในกฎระเบียบที่ 40 ของประมวลกฎระเบียบแห่งสหรัฐอเมริกาที่ตาม จึงเป็นของเสียไม่อันตราย (Non - hazardous waste; Solid waste) ในการพิจารณาว่าเป็นของเสียชนิดใด ก่อนอื่นต้องพิจารณาว่าวัตถุดังกล่าวเป็นของเสียหรือไม่เสียก่อน หากเป็นของเสียตามรัฐบัญญัติฉบับนี้แล้ว เท่ากับว่าของเสียชนิดนั้นอย่างน้อยเป็นของเสียที่ไม่อันตราย ต้องมีกระบวนการจัดการของเสียให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย และหากพิจารณาต่อไป ปรากฏว่าเข้าเงื่อนไขในลักษณะของของเสียอันตราย ย่อมต้องถูกควบคุมการจัดการมากกว่าของเสียทั่วไป เนื่องจากมีกระบวนการในการจัดการของเสียอันตรายจึงมีลักษณะเฉพาะ และหากจัดการไม่ถูกต้อง ของเสียอันตราย จะส่งผลกระทบต่อชีวิต สุขอนามัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก เพราะการจำแนกประเภทของเสียจะนำไปสู่มาตรการจัดการของเสีย นั้น จะเห็นได้ว่า การจำแนกประเภทของของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา มีความซับซ้อนอยู่พอสมควร ต้องพิจารณาประกอบกับกฎระเบียบที่ 40 ของประมวลกฎระเบียบแห่งสหรัฐอเมริกาจึงจะสามารถจำแนกประเภทของของเสียได้ เมื่อจำแนกประเภทของเสียได้ จึงนำไปสู่การจัดการของเสียประเภทนั้นตามที่กฎหมายกำหนด

- **ประเทศญี่ปุ่น** มีการเรียกชื่อของเสียในระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นอย่างเป็นระบบเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา โดยจำแนกประเภทของเสียแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ของเสียทั่วไป ของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ ของเสียอุตสาหกรรม และของเสียอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมพิเศษ ทั้งนี้ ประเทศญี่ปุ่นได้นำองค์ประกอบเรื่องแหล่งที่มาของเสียและความอันตรายหรือมีพิษมากำหนดประเภทของของเสีย การกำหนดประเภทของเสียให้รัดกุมเช่นนี้ ส่งผลให้มาตรการใน

การจัดการของเสียดังกล่าว ซึ่งมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง เกิดความชัดเจนและแก้ไขปัญหาการจัดการของเสียแต่ละประเภทได้ตรงจุดยิ่งขึ้น เนื่องจากได้ใช้หลักเกณฑ์ในการจำแนกของเสียถึง 2 องค์ประกอบมาประกอบกัน เมื่อสามารถจำแนกประเภทของเสียได้ละเอียด มาตรการในการจัดการของเสียตามแต่ละประเภทย่อมชัดเจนในการแก้ไขปัญหาตามไปด้วย ได้แก่ มาตรการในการจัดการของเสียทั่วไป มาตรการในการจัดการของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ มาตรการในการจัดการของเสียอุตสาหกรรม และมาตรการในการจัดการของเสียอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมพิเศษ

อย่างไรก็ดี การจำแนกประเภทของเสียอย่างละเอียดดังกล่าวมีข้อควรระวัง คือ การกำหนดหน่วยงานของรัฐผู้ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายสำหรับของเสียแต่ละประเภท หากทิ้งของเสียแต่ละประเภทปะปนกัน หน่วยงานเหล่านั้นจะมีมาตรการอย่างไรในการร่วมกันแก้ไขปัญหามลพิษจากของเสียดังกล่าว ในส่วนของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีวิธีการบริหารงานในการจัดการของเสียอย่างบูรณาการ แต่เมื่อพิจารณาต่อไปในบริบทของประเทศไทย เพื่อประยุกต์ใช้กับการแก้ไขปัญหาการจัดการของเสียในประเทศไทย วิธีการจำแนกประเภทของเสียที่มีมากประเภทดังกล่าวต้องมีการกำหนดมาตรการจัดการของเสียให้ชัดเจนในกฎหมายว่า หากเป็นกรณีทิ้งของเสียหลายประเภทปะปนกัน จะมีวิธีการจัดการของเสียดังกล่าวอย่างไรและมีมาตรการควบคุม ตรวจสอบให้รัดกุมได้อย่างไร มิฉะนั้น จะเกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งในส่วนของหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดการของเสียแต่ละประเภทก็จะอ้างว่าไม่อยู่ในความรับผิดชอบของตน ขณะเดียวกันผู้ก่อให้เกิดของเสียก็จะไม่มีความชัดเจนในการปฏิบัติตามกฎหมายว่า หากเป็นการกำจัดของเสียที่ปะปนกันหลายประเภทจะต้องดำเนินการกำจัดอย่างไร จึงจะถูกต้องตามกฎหมายและถูกหลักวิชาการ

- **ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย** มีการเรียกชื่อของเสียในกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียอย่างเป็นระบบ เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่ใช่คำหลากหลายเพื่อแสดงให้เห็นบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายว่าไม่ซับซ้อนกัน ดังที่ปรากฏในกฎหมายไทย ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียจำแนกประเภทของของเสียจากกิจกรรมที่เกิดของเสียขึ้นเป็นหลักใหญ่ เช่น หากเป็นของเสียจากกิจกรรมเชิงธุรกิจ จะมีมาตรการการจัดการของเสียปรากฏในรัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 ทั้งนี้ ของเสียดังกล่าวมีลักษณะเด่นคือ มีพิษและเป็นอันตราย และหากเป็นของเสียที่มาจากกิจกรรมประจำวันทั่วไป จะปรากฏในรัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 ซึ่งจำแนกประเภทของเสียออกเป็น 3 ประเภทย่อยตามลักษณะของกิจกรรมซึ่งต้องมีมาตรการควบคุมและการจัดการของเสียเหล่านั้นแตกต่างกัน ได้แก่ ของเสียจากครัวเรือน ของเสียเสมือนจากครัวเรือน ซึ่งมาจากย่านชุมชน มีผู้คนจำนวนมาก เช่น ทำเรือ สนามบิน ย่านการค้า โรงแรมสรรพ เป็นต้น และของเสียพิเศษ เช่น ของเสียที่ประกอบด้วยสารมีพิษและอันตราย ของเสียที่ประกอบด้วยของเสียมีพิษและอันตราย ของเสียจากภัยพิบัติ ของเสียจากการรื้อถอนและการก่อสร้าง ของเสียซึ่งไม่สามารถจัดการตามกระบวนการปกติ เนื่องจากไม่มี

เทคโนโลยีอย่างเพียงพอ นอกจากนั้นรัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 ให้อำนาจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม สามารถกำหนดชนิดของของเสียขึ้นเพิ่มเติมได้ โดยตราเป็น กฎหมายลำดับรองในระดับประกาศกระทรวง

รัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 จำแนกประเภทของของเสียออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ของเสียจากครัวเรือน ของเสียเสมือนจากครัวเรือน และของเสียพิเศษ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาประกอบกับลักษณะเฉพาะของเสีย จะเหลือของเสียเพียง 2 ประเภท คือ ของเสียจากครัวเรือนและของเสียพิเศษ เนื่องจากรัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 ให้อำนาจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม สามารถกำหนดชนิดของของเสียขึ้นเพิ่มเติมได้ โดยตราเป็น กฎหมายลำดับรองในระดับประกาศกระทรวง⁴⁸³ ทั้งนี้ การกำหนดประเภทของเสียเสมือนจากครัวเรือน ซึ่งหมายถึงของเสียที่มาจากย่านการค้า ย่านอุตสาหกรรม หรือพื้นที่ที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ เช่น สถานีรถไฟ สนามบิน ท่าเรือ ป้ายรถเมล์ สวนสาธารณะ ถนนหรือทางเท้า หรือสถานที่ทางสังคมอื่น ๆ เช่น สถานที่ประกอบพิธีกรรมทางศาสนา ผู้เขียนมีข้อสังเกต คือ ของเสียเสมือนจากครัวเรือนมีความแตกต่างกับของเสียจากครัวเรือนอย่างไร ความไม่ชัดเจนดังกล่าวจะนำไปสู่ปัญหาในการตีความและการปฏิบัติตามกฎหมาย และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 19 – 22 แห่งรัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดวิธีการจัดการของเสียทั้งสองประเภทเหมือนกัน ได้แก่ การลดปริมาณของเสียตั้งแต่ต้นทาง การควบคุมชั้นกลางทาง และปลายทาง ตั้งแต่การคัดแยกจนถึงการกำจัดขั้นสุดท้าย อันแสดงให้เห็นว่า การจัดการของเสียจากครัวเรือนและของเสียเสมือนจากครัวเรือนไม่แตกต่างกัน

กฎหมายแต่ละฉบับของประเทศไทยกำหนดนิยามแตกต่างกัน แม้จะมีนิยามของคำว่า “ของเสีย” ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งครอบคลุมของเสียประเภทอื่นๆ ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข รวมทั้งกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การกำหนดนิยามในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เขียนในลักษณะ อดช่องว่าง จึงไม่สามารถกำหนดระบบในการจัดการของเสียได้อย่างเป็นรูปธรรม ขาดความเป็นเอกภาพในการจัดการของเสีย นอกจากนั้น ยังพบว่า ประเทศไทยกำหนดให้การจัดการ “ของเสีย” กับ “มลพิษ” แยกออกจากกันอย่างสิ้นเชิง โดยมีกฎหมายที่จัดการของเสียหรือมลพิษแยกออกจากกัน มีหน่วยงานดูแลของเสียหรือมลพิษเหล่านั้นเฉพาะเรื่อง ในลักษณะต่างคนต่างทำ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการจำแนกประเภทนิยามของเสียของต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า ประเทศทั้งสาม มีโครงสร้างกฎหมายและหน่วยงานที่บูรณาการการจัดการของเสียและมลพิษภายใต้กฎหมายและหน่วยงานที่

⁴⁸³ โปรดดูหัวข้อ 4.3.1.3

ประสานการจัดการซึ่งกันและกัน โดยที่ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้หลักเกณฑ์ความเป็นอันตรายเป็นจุดแบ่งประเภทของเสียและกำหนดวิธีการจัดการของเสียนั้น ขณะที่ประเทศญี่ปุ่นใช้เกณฑ์แหล่งที่มาและความเป็นอันตราย เพื่อกำหนดประเภทของของเสียและมาตรการการจัดการ และประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียจำแนกประเภทใหญ่จากกิจกรรมที่ทำให้เกิดของเสีย นอกจากนั้น กำหนดประเภทของเสียเพิ่มเติมในอนาคตได้ โดยการออกเป็นกฎหมายลำดับรอง ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบแล้ว จะเห็นว่า การกำหนดประเภทของเสียจากความเป็นอันตรายเพียงมิติเดียว อาจยังไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย ในกรณีนี้ หากจำแนกจากกิจกรรมหลักที่ทำให้เกิดของเสีย ดังเช่นประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ซึ่งแบ่งเป็นของเสียอันตรายและมีพิษจากการประกอบกิจการเชิงธุรกิจกับของเสียจากกิจกรรมประจำวัน ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการแบ่งการจัดการของเสียที่ชัดเจนและรัดกุม อย่างไรก็ตาม ในส่วนของของเสียจากกิจกรรมประจำวัน ซึ่งจำแนกเป็นของเสียจากครัวเรือน ของเสียเสมือนจากครัวเรือน ซึ่งหมายถึงย่านชุมชน และของเสียพิเศษแบบประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ผู้เขียนมองว่าการจำแนกดังกล่าว มีความซับซ้อนในการกำหนดสถานที่ต่างๆ เนื่องจากของเสียเป็นสิ่งที่ถูกเคลื่อนย้ายไปได้ง่าย หากนำประเภทของเสียจากกิจกรรมดังกล่าว จะนำไปสู่ปัญหาในการตีความต่อไป อย่างไรก็ตาม การเปิดช่องให้สามารถกำหนดประเภทของเสียเพิ่มเติมโดยตราเป็นกฎหมายลำดับรองได้ เป็นหลักการที่น่าสนใจ เนื่องจากในอนาคตอาจมีเทคโนโลยีและความเจริญก้าวหน้าในศาสตร์อื่น ๆ ทำให้เกิดของเสียประเภทอื่นในอนาคต และหากกำหนดประเภทของของเสียจากแหล่งที่มาในลักษณะของเสียจากอุตสาหกรรมและของเสียจากชุมชนเป็นหลักใหญ่ โดยให้ความหมายที่ชัดเจนกับของเสียจากอุตสาหกรรม หากไม่อยู่ในความหมายของของเสียจากอุตสาหกรรมจึงเป็นของเสียจากชุมชน และจากเกณฑ์แหล่งที่มา นำไปสู่การประกาศเป็นกฎหมายลำดับรองสำหรับประเภทของของเสียที่ต้องควบคุมเป็นพิเศษ เป็นแนวความคิดที่น่าสนใจและสามารถนำไปปฏิบัติกับสังคมของประเทศไทยได้ กล่าวคือ ประเทศไทยมีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมและป้องกันการประกอบกิจการโรงงานโดยเฉพาะอยู่แล้ว หากกำหนดประเภทของเสียจากแหล่งที่มาคือโรงงานอุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรมสามารถดำเนินการติดตามควบคุมกระบวนการจากการประกอบกิจการโรงงานได้ และหากเป็นของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมที่อันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ จะกำหนดให้เป็นของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องถูกควบคุม โดยกำหนดลักษณะหรือประเภทของของเสียเป็นกฎหมายลำดับรองเพื่อควบคุมโดยเฉพาะต่อไป ย่อมสามารถทำได้ และหากไม่อยู่ในความหมายของเสียจากอุตสาหกรรม จึงถือเป็นของเสียทั่วไป ในส่วนของประเทศไทยของเสียทั่วไปมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่ามูลฝอย ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาของเสียในภาพใหญ่ของเสียไม่ได้กระทบเฉพาะกับสุขภาพอนามัยของประชาชนเท่านั้น ต้องพิจารณาถึงผลกระทบต่อ

สิ่งแวดล้อมด้วย การกำหนดให้กระทรวงสาธารณสุขจัดการมูลฝอยอาจไม่เหมาะสมนัก เนื่องจากหน่วยงานที่ต้องบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขไม่มีการกิจการหลักเฉพาะเรื่องการจัดการของเสีย ความรู้ความเชี่ยวชาญและเทคโนโลยีเพื่อกำหนดมาตรการจัดการของเสียไม่เพียงพอ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ณ ปัจจุบัน ประเทศไทยมีเพียงมาตรฐานการจัดการของเสียที่เป็นมูลฝอย เฉพาะมูลฝอยติดเชื้อ ดังที่ปรากฏในกฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545 แต่ไม่มีมาตรฐานการจัดการของเสียอื่น ๆ หน่วยงานในระดับปฏิบัติ ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน ตลอดจนประชาชนจึงไม่สามารถจัดการมูลฝอยได้อย่างถูกหลักวิชาการ ด้วยเหตุดังกล่าว การจัดการของเสียทั่วไป ซึ่งในที่นี้ คือ ของเสียที่ไม่ใช่ของเสียจากอุตสาหกรรม ทั้งที่เป็นอันตรายและไม่อันตราย ควรกำหนดให้เป็นบทบาทของหน่วยงานในกระทรวงสิ่งแวดล้อม เหมือนกับหน่วยงานในต่างประเทศ ทั้งสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา กระทรวงสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นและกระทรวงสิ่งแวดล้อมและป่าไม้ของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

โดยสรุป เมื่อพิจารณาการเรียกชื่อของเสียที่กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับและลักษณะของของเสียเหล่านั้นแล้ว ประเทศไทยควรจำแนกประเภทของของเสียจากแหล่งที่มาและความอันตรายของของเสียประกอบกัน ดังนี้

(1) **ของเสียจากอุตสาหกรรม** คือ ของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการจากโรงงานอุตสาหกรรม

(2) **ของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องถูกควบคุม** คือ ของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนและระบบนิเวศ ทั้งนี้ ให้กำหนดเป็นประกาศกระทรวงกำหนดลักษณะของของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องถูกควบคุมต่อไป เช่น ของเสียที่ปนเปื้อนสารอันตราย มีความเป็นกรด ต่างสูงมาก เป็นต้น

(3) **ของเสียจากชุมชน** ซึ่งหมายถึง ของเสียที่ไม่ได้มาจากการประกอบกิจการโรงงาน ทั้งนี้ โดยหลักให้หมายถึงของเสียที่เกิดกิจกรรมประจำวันทั่วไป เช่น เศษอาหาร แก้ว พลาสติก กระดาษ เป็นต้น

(4) **ของเสียจากชุมชนที่ต้องถูกควบคุม** คือ ของเสียที่ไม่ได้มาจากการประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งมีลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนและระบบนิเวศ ทั้งนี้ ให้กำหนดเป็นประกาศกระทรวงกำหนดลักษณะของของเสียจากชุมชนที่ต้องถูกควบคุมต่อไป เช่น ของเสียติดเชื้อในการดำเนินการทางการแพทย์ เศษซากแบตเตอรี่ ถ่านไฟฉาย ซากอุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ เศษสิ่งของจากวัสดุก่อสร้าง เป็นต้น

5.1.3 มาตรการในการจัดการของเสีย

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทย จะพบว่า ขาดการบูรณาการกฎหมาย เนื่องจากมาตรการการจัดการของเสียกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมาย หลายฉบับไม่เป็นระบบและการจัดการของเสียไม่ครบวงจรตามวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ กล่าวคือ ขาดกลไกการควบคุมผลิตภัณฑ์ก่อนตั้งเป็นของเสียตั้งแต่ต้นทาง เมื่อพิจารณากฎหมายที่สำคัญ คือ กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมให้เกิดการผลิตที่ได้มาตรฐานสากล เป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศ เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นเพียงผลพลอยได้จากการควบคุมการผลิตให้ได้มาตรฐานด้านความปลอดภัยเท่านั้น เช่น ยังไม่มีกลไกการควบคุมให้เกิดการนำเข้าวัตถุดิบ การใช้ผลิตภัณฑ์ที่ได้มาตรฐาน และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ต้นทางของวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังไม่มี กฎหมายที่กำหนดหน้าที่ให้ประชาชนเกิดการคัดแยกของเสียที่เป็นของเสียทั่วไปไม่อันตราย รวมทั้ง ยังขาดกฎหมายในการลดปริมาณของเสียและนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่อีกด้วย ในการนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียส่วนใหญ่จะกำหนดวิธีการจัดการของเสียในส่วนของ การเก็บ ขน เคลื่อนย้าย บำบัด กำจัด ซึ่งเป็นการจัดการของเสียที่ปลายทาง เช่น หากเป็นมูลฝอย กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดมาตรการการจัดการ ได้แก่ การเก็บ ขน กำจัด หากเป็น สิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้วจากการประกอบกิจการโรงงาน มาตรการการจัดการ คือ การบำบัดและ กำจัด ตามที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด นอกจากนี้ ในส่วนของกฎหมายกระจายอำนาจและ จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะกำหนดบทบาทหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นในการกำจัด มูลฝอย ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะชนิดหนึ่ง เฉพาะในส่วนที่เป็นกำจัดมูลฝอยและเป็นการ จัดการที่ปลายทาง เป็นต้น

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น เมื่อพิจารณากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ปรากฏรายละเอียดดังต่อไปนี้

- **ประเทศสหรัฐอเมริกา** มีการจัดการของเสียเป็นระบบตามรัฐบัญญัติการอนุรักษ์และการ นำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ ปี ค.ศ. 1976 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติการกำจัด ของเสีย ปี ค.ศ. 2002 กฎหมายดังกล่าวให้ความสำคัญกับการจัดการของเสียอย่างครบวงจร ตาม หลักการจัดการวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์และการประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้ กฎหมายหลักในการจัดการของเสียของประเทศไทยยังมีมาตรการที่สำคัญ คือ

(1) **มีมาตรฐานการจัดการของเสียระดับประเทศ** กล่าวคือ มาตรฐานการจัดการขั้นต่ำ เพื่อให้แต่ละมลรัฐสามารถนำไปปฏิบัติตามได้ โดยแต่ละมลรัฐสามารถไปกำหนดให้เกิดความ เหมาะสมตามแต่สภาพของแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้ ต้องดำเนินการไม่ต่ำกว่ามาตรฐานกลาง

การกำหนดมาตรฐานการจัดการของเสียเป็นการพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการเพื่อการจัดการของเสียโดยใช้หลักการบูรณาการกระบวนการในการจัดการของเสีย ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานในการป้องกันการเกิดของเสียตั้งแต่ต้นทาง การกำหนดมาตรฐานในการรีไซเคิล การย่อยสลาย และการกำจัด โดยกำหนดเป็นบทบังคับให้ผู้ก่อให้เกิดของเสียต้องปฏิบัติตาม ซึ่งวัตถุประสงค์ของการกำหนดมาตรฐานการจัดการนั้น เพื่อป้องกันความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและป้องกันอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ตามหลักการกระทำเพื่อป้องกันล่วงหน้าและหลักการระมัดระวังไว้ก่อน จึงถือได้ว่าการกำหนดมาตรฐานการจัดการของเสียอย่างครบวงจรเป็นมาตรการทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่น่าสนใจ และสามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการของเสียของประเทศไทยได้อีกด้วย เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยยังขาดหลักเกณฑ์กลางในการจัดการของเสียอย่างเป็นระบบ

(2) กำหนดมาตรการจัดการของเสียทั่วไปและของเสียอันตรายแยกออกจากกันอย่างชัดเจน ในกรณีของของเสียทั่วไป ได้แก่ การจัดการของเสียอย่างบูรณาการอันเป็นการกำหนดแผนอย่างครอบคลุมทั้งวงจรของของเสีย ตั้งแต่การเกิดเป็นของเสียจนถึงการกำจัด ได้แก่ การป้องกันการเกิดของเสียตั้งแต่ต้นทาง การรีไซเคิล การย่อยสลาย และการกำจัด การกำหนดมาตรการห้ามการเทกองทิ้งของเสียอย่างไม่ถูกสุขลักษณะเป็นแผนการจัดการของเสียทั่วไปในระดับชาติ อีกทั้งส่งเสริมการลดการใช้ทรัพยากร การรีไซเคิลผลิตภัณฑ์ และการกำจัดของเสียจากชุมชนให้เกิดความปลอดภัย ซึ่งมีกำหนดมาตรการจัดการของเสียอันตรายที่เข้มงวดและรัดกุม ในลักษณะของการควบคุมของเสียอันตรายตั้งแต่เกิดจนตาย กล่าวคือ กฎหมายได้กำหนดมาตรการที่เข้มงวด ตั้งแต่การบำบัด การเก็บรวบรวม และการกำจัด เพื่อให้เกิดความเสี่ยงน้อยที่สุด

- **ประเทศญี่ปุ่น** กฎหมายหลักในการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัตถุอันตรายอย่างครบวงจร พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง พระราชบัญญัติที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยประเทศญี่ปุ่นมีระบบกฎหมายการจัดการของเสียและสิ่งแวดล้อม ในลักษณะของการกำหนดเป็นกฎหมายพื้นฐาน 2 ฉบับและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ 2 ฉบับ เพื่อวางระบบการบริหารกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการจัดการของเสีย ทั้งนี้ การวางระบบกฎหมายนี้เป็นลักษณะเด่นสำคัญของกฎหมายการจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ กำหนดให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการจัดการของเสียมีรูปแบบกฎหมายพื้นฐานซึ่งเป็นกฎหมายเชิงนโยบาย ให้อยู่เหนือกว่าพระราชบัญญัติ เพื่อกำหนดนโยบายและแผนระยะยาวในการจัดการของเสีย ขณะที่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติจัดระบบการจัดการของเสียให้เกิดผลในทางปฏิบัติ กำหนดมาตรการจัดการของเสียที่เป็นรูปธรรม ตลอดจนกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย การนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่

และมีบทกำหนดโทษทางอาญากรณีฝ่าฝืนกฎหมายอีกด้วย และที่สำคัญมาตรการการจัดการของเสีย กำหนดวิธีการจัดการกับของเสียแต่ละประเภทอย่างชัดเจนตามการจำแนกประเภทของเสีย เช่น ของเสียทั่วไป มีกฎหมายเฉพาะในเรื่องการรีไซเคิลภาชนะและบรรจุภัณฑ์ การรีไซเคิลเศษอาหาร เศษวัสดุก่อสร้าง ยานพาหนะที่ใกล้จะหมดอายุการใช้งาน เครื่องใช้ในบ้าน ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง ที่สอดคล้องหลัก 3Rs คือ การลดการใช้ การใช้ซ้ำ และการนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์อีกครั้ง โดยเปลี่ยนมุมมองจากที่มองว่า ของเสีย คือ สิ่งที่ไม่ต้องการแล้ว เปลี่ยนเป็นของเสีย คือ ทรัพยากรที่มี คุณค่าสามารถนำกลับมาใช้ได้ใหม่ จึงเห็นได้ว่า การจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่นมีการจัดการ อย่างครบวงจรอย่างเป็นระบบตั้งแต่กฎหมายเชิงนโยบาย กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและ กฎหมายลำดับรอง รวมทั้งปรากฏมาตรการในการจัดการของเสียทั่วไปที่ต้องถูกควบคุม มาตรการใน การจัดการของเสียอุตสาหกรรม และมาตรการในการจัดการของเสียอุตสาหกรรมที่ต้องถูกควบคุม โดยเฉพาะอีกด้วย เป็นต้น

- **ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย** รัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 จะมีมาตรการสำคัญในการจัดการของเสียจากวัตถุที่มีพิษและอันตราย ซึ่งมาจากการ ประกอบกิจการทางธุรกิจ สำคัญ คือ การจัดการวัตถุที่มีพิษและอันตราย การจัดการของเสียที่มี พิษและอันตราย และบทบัญญัติการควบคุมการเทกองทิ้งของเสียหรือวัตถุที่มีพิษและอันตราย ขณะที่ รัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 กำหนดมาตรการการจัดการของเสียที่มาจากกิจกรรม ประจำวันอย่างบูรณาการ ต้องจัดให้มีสถานที่เก็บรวบรวม คัดแยก รีไซเคิล และการกำจัดขั้นสุดท้าย นอกจากนั้นในการกำจัดขั้นสุดท้าย ต้องคำนึงกระบวนการนำของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยต่อ มนุษย์และสิ่งแวดล้อม อันจะเห็นได้ว่า ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียกำหนดมาตรการจัดการ ของเสียในกฎหมายทั้งสองฉบับอย่างมีระบบ หากเป็นของเสียที่มีพิษและอันตรายจากกิจการเชิงธุรกิจ จะปรากฏมาตรการการจัดการของเสียดังกล่าวในรัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 หากเป็นของเสียจากกิจกรรมประจำวัน จะปรากฏในรัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008

จากการวิเคราะห์ผู้เขียนพบว่า ประเทศไทยขาดระบบการจัดการของเสียอย่างครบวงจร ขณะที่ต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่นมีการควบคุมตั้งแต่เป็นวัตถุดิบและสนับสนุนการนำ ทรัพยากรกลับมาใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดให้มีมาตรการลด คัดแยกและรีไซเคิลเป็น กฎหมายโดยเฉพาะและมีกฎหมายลำดับรองที่ควบคุมการเกิดเป็นของเสียเฉพาะเรื่อง ขณะที่ กฎหมายหลักในการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐอินโดนีเซียมีกลไกการ ควบคุมของเสีย โดยเน้นในส่วนของการคัดแยก เก็บ ขน กำจัด และส่งเสริมการลด คัดแยกและ นำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ดังนั้น ในส่วนของประเทศไทยควรมีการปรับเปลี่ยนระบบการจัดการ ของเสีย ตามหลักการกระทำเพื่อป้องกันและหลักการระมัดระวังไว้ก่อน โดยวางแผนและกำหนด

นโยบายตั้งแต่กระบวนการนำเข้าเป็นวัตถุดิบ การผลิตและจำหน่าย การบริโภคและการทิ้งเป็นของเสีย การคัดแยก การเก็บ ขน กู้จัด และการนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่อย่างครบวงจร และอาจเน้นการควบคุมที่ปลายทาง ได้แก่ การเก็บ ขน กู้จัด เป็นหลัก เพื่อลดปริมาณของเสียที่สะสมตกค้างในปัจจุบันให้บรรเทาลง ทั้งนี้ ในระยะยาว ต้องวางระบบการจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางการจัดการให้ปรากฏในกฎหมาย และกฎหมายจะต้องกำหนดมาตรฐานการจัดการในแต่ละขั้นตอน เพื่อให้การจัดการของเสียเป็นไปอย่างครบวงจรและยั่งยืน

5.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบหน่วยงานหลักในการจัดการของเสีย

ประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียมากมายหลายหน่วยงาน ภายใต้สังกัด 4 กระทรวงหลัก ดังนี้ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคและสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด องค์การจัดการน้ำเสีย หน่วยงานในสังกัดของกระทรวงสาธารณสุข ได้แก่ กรมอนามัย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา หน่วยงานในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม ได้แก่ กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย รวมทั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ คณะกรรมการสาธารณสุข และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ซึ่งแต่ละหน่วยงานใช้อำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้หลากหลายฉบับ อำนาจหน้าที่ในการจัดการของเสียของแต่ละหน่วยงานไปคนละทิศคนละทาง และการทำงานในภารกิจของการจัดการของเสียเกิดขึ้นในลักษณะต่างคนต่างทำตามอำนาจหน้าที่ของกฎหมายตนเองอย่างแคบ ขาดการประสานความร่วมมือในการจัดการของเสีย เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องตามที่ได้กล่าวไปในข้อ 5.1 หากพิจารณาอย่างรอบคอบก็สามารถจำแนกได้ว่าของเสียแต่ละประเภทซึ่งมีชื่อเรียกแตกต่างกัน มีหน่วยงานในการควบคุมหรือกำกับดูแลแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม หากเป็นการนำของเสียหลายชนิดไปทิ้งปะปนกัน หลายหน่วยงานอ้างว่า ของเสียดังกล่าวไม่อยู่ในความรับผิดชอบของตน แต่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นต่างหาก หรือในบางครั้งไม่มีหน่วยงานใดเข้าไปแก้ปัญหา ความสลับซับซ้อนของกฎหมาย จึงนำมาสู่ปัญหาในทางปฏิบัติ ในกรณีนี้ ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ดังต่อไปนี้

(1) มีหน่วยงานตามเส้นในแนวดิ่ง 3 รูปแบบใหญ่ ได้แก่ คือ 1. ราชการส่วนกลาง ซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชา 2. หน่วยงานในส่วนภูมิภาค โดยหน่วยงานในส่วนกลาง จะมอบหมายให้หน่วยงานในส่วนภูมิภาคกำกับดูแล 3. ราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดการของเสียที่เป็นมูลฝอย ได้แก่ การเก็บ ขนและกำจัดมูลฝอย เฉพาะราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ข้อสังเกต คือ อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค และอำนาจในการกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามการปกครองทั่วไป ไม่ได้หมายถึงการดำเนินการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในการจัดการของเสียโดยเฉพาะ

(2) จากเส้นในแนวดิ่ง ในส่วนของหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนกลางซึ่งมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียมีอยู่หลายหน่วยงาน ได้แก่ หน่วยงานราชการระดับกรม ในสังกัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานทางปกครองในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งองค์ประกอบส่วนใหญ่ คือ ราชการส่วนกลาง ได้แก่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ และคณะกรรมการสาธารณสุข

(3) จากเส้นในแนวดิ่ง ในส่วนของหน่วยงานเป็นมีหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ซึ่งได้รับการแบ่งอำนาจจากราชการส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคตามภารกิจของราชการส่วนกลางมากมายหลายหน่วยงานในการจัดการของเสีย ได้แก่ สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด

(4) จากเส้นในแนวดิ่ง ในส่วนของหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติในการจัดการของเสียที่เป็นมูลฝอยตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีอยู่ทั่วทั้งประเทศไทย และราชการส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

(5) มีตัวละครตามเส้นในแนวนอน 2 รูปแบบ ซึ่งมีบทบาทในการจัดการของเสีย คือ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อาจเป็นเพียงองค์ประกอบในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการทางปกครอง ตามข้อ 2 เช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ คณะกรรมการสาธารณสุข เป็นต้น นอกจากนี้ มาตรา 18 และมาตรา 19 ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขยังเปิดช่องให้ภาคเอกชนสามารถขอรับใบอนุญาตเพื่อ เก็บ ขน กำจัดมูลฝอยได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม บทบาทของ 2 หน่วยนี้ ไม่มีความชัดเจนในการมีส่วนร่วมในการจัดการของเสียของประเทศไทยเท่าไรนัก เมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทของหน่วยงานทางปกครองทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

(6) มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ คือ องค์การจัดการน้ำเสีย และหน่วยงานรูปแบบพิเศษในรูปของสภาวิชาชีพ คือ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เพื่อสนับสนุนการดำเนินการจัดการของเสียของประเทศไทย นอกจากนี้ ยังมีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ในการจัดการของเสีย ซึ่งเป็นการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในชุมชน

จากการวิเคราะห์ในข้อ (1) – (6) แสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียหลายหน่วยงาน กระจายกระจายทั้งในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานของรัฐแบบพิเศษ แต่ไม่มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายและทิศทางการจัดการของเสียทั้งประเทศ ประกอบกับประเทศไทยไม่มีการจำแนกของเสียให้ชัดเจน เมื่อไม่มีการกำหนดขอบเขตของเสียแต่ละประเภทและขาดหน่วยงานหลักส่วนกลาง ย่อมขาดความชัดเจนในการจัดการของเสียจากหน่วยงานในส่วนภูมิภาคตามไปด้วย ในส่วนของหน่วยงานผู้ปฏิบัติ กรณีการจัดการมูลฝอย พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บ ขน กำจัด มูลฝอย กรณีการจัดการของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง กำหนดให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้รับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม การจัดการของเสียทั้งสองกรณี ยังขาดความชัดเจนในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เพื่อขับเคลื่อนการจัดการของเสียพอสมควร จากแผนภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ และประชาชนในการจัดการของเสียดังกล่าว สามารถสรุปปัญหาที่เกิดขึ้นกับการจัดการของเสียของประเทศไทย ดังนี้

(1) ขาดหน่วยงานผู้กำหนดนโยบายและทิศทางการขับเคลื่อนการจัดการของเสีย โดยเฉพาะ และขาดความชัดเจนของหน่วยงานผู้กำหนดมาตรฐานการจัดการของเสีย ทั้งของเสียอุตสาหกรรม และของเสียในลักษณะของมูลฝอย

(2) ขาดความชัดเจนของหน่วยงานผู้ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อจัดการของเสีย เนื่องจากไม่มีกฎหมายการจัดการของเสียโดยเฉพาะ จึงไม่มีหน่วยงานผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามกฎหมายฉบับนั้นอย่างเป็นทางการ

(3) ขาดการบูรณาการหน่วยงานผู้ปฏิบัติเพื่อจัดการของเสีย กล่าวคือ มีราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดการมูลฝอย รวมทั้งมีหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อจัดการของเสียจากอุตสาหกรรม แต่หน่วยงานทั้งสองขาดการประสานงาน เมื่อมีการลักลอบทิ้งของเสียอุตสาหกรรมปะปนกับมูลฝอยในเขตการปกครองของท้องถิ่น ไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพเข้าดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหา เพราะลักษณะของหน่วยงานผู้ปฏิบัติการจัดการของเสียเป็นไปในลักษณะแบ่งแยกกันทำงานอย่างชัดเจน

เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการกระจายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทย จึงได้วิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ดังต่อไปนี้

(1) หน่วยงานผู้กำหนดนโยบายและกำหนดมาตรฐานการจัดการของเสีย

ในกรณีที่ประเทศไทยขาดหน่วยงานผู้กำหนดนโยบายและทิศทางการขับเคลื่อนการจัดการของเสียโดยเฉพาะและขาดความชัดเจนของหน่วยงานผู้กำหนดมาตรฐานการจัดการของเสียทั้งของเสียอุตสาหกรรม และของเสียในลักษณะของมูลฝอย เมื่อพิจารณาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทย ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย จะเห็นได้ว่า

- **ประเทศสหรัฐอเมริกา** สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกามีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและทิศทางการจัดการของเสียทั่วไปและของเสียอันตรายของประเทศ รวมทั้งมีบทบาทหน้าที่กำหนดมาตรฐานการจัดการของเสียกลางของประเทศ เพื่อให้แต่ละมลรัฐนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับแต่ละท้องที่ โดยสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกามีสำนักงานย่อยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย คือ สำนักจัดการของเสียและสถานการณ์ฉุกเฉิน และคณะกรรมการในสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา ได้แก่ คณะกรรมาธิการประสานงานของส่วนราชการ คณะกรรมการเพื่อสงวนและฟื้นฟูทรัพยากร มีหน้าที่ประสานงานเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อการสงวนรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรในระดับรัฐและระดับพื้นที่ตามลำดับ

- **ประเทศญี่ปุ่น** รัฐบาล โดยกระทรวงสิ่งแวดล้อม กระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม รวมทั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมระดับชาติ คณะกรรมการโครงสร้างอุตสาหกรรม มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเพื่อจัดการของเสียเป็นผู้กำหนดนโยบายและทิศทางการจัดการของเสียในภาพรวมของประเทศ ซึ่งต้องสอดคล้องกับพระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อมและพระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัตถุบ่ออย่างครบวงจร

- **ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย** รัฐบาลโดยกระทรวงสิ่งแวดล้อมและป่าไม้ เป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติ กำหนดมาตรฐานการจัดการของเสียเป็นมาตรการกลาง ให้หน่วยงานในส่วนภูมิภาคและรัฐบาลท้องถิ่นนำไปปฏิบัติในพื้นที่ที่อยู่ในการปกครองของตน และประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในการจัดการของเสียตามรัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 โดยที่มีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานสนับสนุนการจัดการโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหากรณีประเทศไทยขาดหน่วยงานผู้กำหนดนโยบายและทิศทางการขับเคลื่อนการจัดการของเสียโดยเฉพาะ จึงเห็นควรมีหน่วยงานกำหนดนโยบายการจัดการของเสียให้

ชัดเจนในรูปแบบของคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติ เนื่องจากประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียหลายหน่วยงาน การกำหนดกลไกประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยใช้รูปแบบของคณะกรรมการระดับชาติที่มีหัวหน้าของฝ่ายบริหาร คือนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ เพื่อสั่งการและบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดการของเสีย

อนึ่ง เพื่อให้การจัดการของเสียของประเทศไทยมีความชัดเจนและมีความเป็นอิสระในการบริหารยิ่งขึ้น จึงควรกำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติ เป็นหน่วยงานอิสระ ขับเคลื่อนการจัดการของเสียทั้งระดับนโยบาย กำหนดมาตรการการจัดการของเสีย ติดตามตรวจสอบและระดับปฏิบัติการ โดยมีอำนาจหน้าที่สำคัญ เป็นต้นว่า รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติ จัดทำแผนงาน นโยบายและงบประมาณการจัดการของเสียเสนอคณะกรรมการฯ ให้ความเห็นชอบ กลั่นกรองมาตรฐานการจัดการของเสียและเสนอต่อคณะกรรมการฯ ให้ความเห็นชอบ ยกร่างกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวกับการจัดการของเสียทั้งรูปแบบของการควบคุมป้องกันและมาตรการส่งเสริม เสนอคณะกรรมการฯ ให้ความเห็นชอบ พัฒนาระบบการจัดการของเสียอย่างมีส่วนร่วม จัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการของเสียทั้งระบบและเผยแพร่สู่สาธารณชน ตลอดจนประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาระบบการจัดการของเสียอย่างบูรณาการและยั่งยืน

กรณีประเทศไทยขาดความชัดเจนของหน่วยงานผู้กำหนดมาตรฐานการจัดการของเสีย ทั้งของเสียอุตสาหกรรม และของเสียในลักษณะของมูลฝอยนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย กำหนดให้หน่วยงานของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นผู้กำหนดมาตรการในการจัดการของเสีย เนื่องจากเป็นเรื่องกระบวนการจัดการของเสียเชิงเทคนิค วิชาการ ในส่วนของประเทศไทย หน่วยงานในฝ่ายบริหารที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเนื่องจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมควบคุมมลพิษ ได้จัดทำคู่มือหลักเกณฑ์ทางวิชาการในการจัดการของเสีย แสดงให้เห็นว่ามีกำลังคนและความรู้ทางเทคนิคเกี่ยวกับการจัดการของเสีย ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอให้กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้เสนอมาตรฐานในการจัดการของเสียต่อคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติเพื่อให้ความเห็นชอบ นอกจากนั้นเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการกำหนดมาตรฐานการจัดการของเสีย หากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเห็นควรให้มีการกำหนดมาตรฐานการจัดการของเสียประเภทใดโดยเฉพาะ ย่อมสามารถเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติ เพื่อให้คณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติให้ความเห็นชอบได้เช่นเดียวกัน

(2) หน่วยงานติดตามตรวจสอบ

ในกรณีที่ประเทศไทยขาดความชัดเจนของหน่วยงานผู้กำหนดมาตรฐานการจัดการของเสีย ทั้งของเสียอุตสาหกรรม และของเสียในลักษณะของมูลฝอย

เมื่อพิจารณาหน่วยงานผู้ติดตามตรวจสอบการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย จะพบว่า

- **ประเทศสหรัฐอเมริกา** สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาในส่วนภูมิภาค ซึ่งมีทั้งหมด 10 แห่ง ครอบคลุมทั้งประเทศ เป็นหน่วยงานติดตามตรวจสอบการจัดการของเสียในเขตพื้นที่ให้เป็นไปตามมาตรฐานการจัดการที่ส่วนกลางกำหนดขึ้น นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการสนับสนุนทางเทคนิคและงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอีกด้วย

- **ประเทศญี่ปุ่น** หน่วยงานระดับจังหวัดเป็นหน่วยติดตามตรวจสอบของเสียทั้ง 4 ประเภท ให้ได้ตามกฎหมายและแผนที่ปรากฏในกฎหมาย ได้แก่ ของเสียทั่วไป ของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ ของเสียจากอุตสาหกรรมและของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมพิเศษ

- **ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย** กระทรวงสิ่งแวดล้อมและป่าไม้ เป็นผู้ติดตามตรวจสอบของเสียอันตรายตามรัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 ส่วนหน่วยงานในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ติดตามตรวจสอบการดำเนินการจัดการของเสียจากกิจกรรมประจำวันตามรัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008

เมื่อพิจารณาในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่นและประเทศอินโดนีเซีย จะเห็นได้ว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียโดยเฉพาะและกฎหมายได้กำหนดให้มีผู้ติดตามตรวจสอบการดำเนินการจัดการของเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานการจัดการที่กำหนดไว้ ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาในส่วนภูมิภาค 10 แห่งทั่วประเทศเป็นผู้ติดตามตรวจสอบการดำเนินการของทั้งภาครัฐและเอกชนให้เป็นไปตามมาตรฐานการจัดการที่ส่วนกลางกำหนด ในส่วนของประเทศญี่ปุ่น กำหนดให้หน่วยงานระดับจังหวัดเป็นผู้ติดตามตรวจสอบการจัดการของเสียในพื้นที่ของตน และประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียกำหนดให้กระทรวงสิ่งแวดล้อมและป่าไม้เป็นผู้ติดตามตรวจสอบของเสียที่มีพิษและอันตรายจากกิจกรรมเชิงธุรกิจตามรัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 หากเป็นของเสียจากกิจกรรมประจำวัน หน่วยงานในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ติดตามตรวจสอบการดำเนินการจัดการของเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานการจัดการที่รัฐบาลกำหนด ในส่วนของประเทศไทย ในทัศนะของผู้เขียน เห็นว่า ควรกำหนดให้หน่วยงานในสังกัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ติดตามตรวจสอบการจัดการของเสียทุกประเภท คล้ายคลึงกับลักษณะของประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากเป็นผู้กำหนดมาตรฐานการจัดการของเสียดังกล่าว ย่อมมีความเชี่ยวชาญในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานจัดการของเสียที่กำหนดขึ้น โดยให้สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคและสำนักงาน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดดำเนินการติดตามตรวจสอบการจัดการของเสียร่วมกับหน่วยงานส่วนกลาง คือ สำนักงานคณะกรรมการจัดการของเสียแห่งชาติ

(3) หน่วยงานผู้ปฏิบัติ

ในกรณีที่ประเทศไทยขาดการบูรณาการหน่วยงานผู้ปฏิบัติเพื่อจัดการของเสีย กล่าวคือ มีราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดการมูลฝอย มีหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อจัดการของเสียจากอุตสาหกรรม แต่หน่วยงานทั้งสองขาดการประสานงาน เมื่อมีการลักลอบทิ้งของเสียอุตสาหกรรมปะปนกับมูลฝอยในเขตการปกครองของท้องถิ่น ไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพเข้าดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหา เพราะลักษณะของหน่วยงานผู้ปฏิบัติการจัดการของเสียเป็นไปในลักษณะแบ่งแยกกันทำงานอย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังขาดการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชนอย่างเพียงพออีกด้วย

เมื่อพิจารณาหน่วยงานผู้ปฏิบัติการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย จะพบว่า

- **ประเทศสหรัฐอเมริกา** หน่วยงานระดับมลรัฐ ผู้ประกอบการจากภาคเอกชนและประชาชน เป็นหน่วยงานผู้ปฏิบัติในการจัดการของเสีย โดยหน่วยงานระดับมลรัฐ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานการจัดการของเสียให้สอดคล้องกับมาตรฐานกลางที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติการกำจัดของเสีย ปี ค.ศ. 2002 ขณะที่ผู้ประกอบการจากภาคเอกชนที่ได้รับอนุญาตจากสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาสามารถเข้ามาดำเนินการจัดการของเสียและต้องจัดการของเสียให้ได้ตามมาตรฐาน รวมทั้งมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นก่อนการประกาศมาตรฐานการจัดการของเสีย

- **ประเทศญี่ปุ่น** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และประชาชน เป็นหน่วยงานผู้ปฏิบัติในการจัดการของเสีย กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยจัดการของเสียทั่วไป และของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษให้ได้ตามแผนและมาตรการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง ส่วนภาคเอกชนมีหน้าที่ต้องจัดการของเสียจากอุตสาหกรรมและของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมพิเศษให้ได้ตามแผนและมาตรการทางกฎหมายที่ปรากฏในกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในสาขาอาชีพเดียวกันในสังกัดคณะกรรมการโครงสร้างอุตสาหกรรม เพื่อการจัดการของเสียอีกด้วย และประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้ประชาชนทุกคนมีหน้าที่ในการจัดการของเสีย หากฝ่าฝืนกฎหมาย มีโทษทางอาญา

- **ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย** กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นหน่วยงานผู้ปฏิบัติการจัดการของเสียที่ไม่อันตราย ส่วนภาคเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมจัดการของเสีย โดยต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลท้องถิ่น และการได้รับใบอนุญาตต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ อีกทั้งรัฐบัญญัติการจัดการ

ของเสีย เลขที่ 18/2008 และรัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 ยังกำหนดให้ทุกคนมีหน้าที่ในการจัดการของเสียอีกด้วย

กรณีขาดการบูรณาการหน่วยงานผู้ปฏิบัติเพื่อจัดการของเสีย โดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องแบ่งแยกกันทำงานอย่างชัดเจน นอกจากนั้นยังขาดการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับรัฐอย่างเพียงพอ จึงนำไปสู่ความล้มเหลวในการจัดการของเสีย อย่างไรก็ตาม ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชนและประชาชนเข้ามาร่วมกันจัดการของเสียและกำหนดโทษสำหรับผู้ลักลอบทิ้งของเสีย ผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมาย ย่อมต้องถูกลงโทษ โดยการปรับที่รุนแรงเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ในกรณีปัญหาของประเทศไทยในส่วนของขาดการบูรณาการหน่วยงานผู้ปฏิบัติเพื่อจัดการของเสีย จึงควรให้สำนักงานคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติเป็นผู้ประสานความร่วมมือดังกล่าวระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและประชาชน และในส่วนของปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ควรกำหนดในกฎหมายให้ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ในการจัดการของเสียร่วมกับหน่วยงานของรัฐอย่างเพียงพอ เนื่องจากประชาชนเป็นกำลังสำคัญในการช่วยให้การจัดการของเสียเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมและหน่วยงานในส่วนภูมิภาคมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลของเสียจากภาคอุตสาหกรรมทั้งหมด ให้ราชการส่วนท้องถิ่นควบคุมดูแลของเสียจากชุมชนทั้งหมด ทั้งนี้ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติเป็นผู้มีบทบาทดูแลการจัดการของเสียในภาพรวมและสามารถสั่งการกรมโรงงานอุตสาหกรรมและสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด รวมทั้งราชการส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับรัฐ และภาคประชาชน ให้ปฏิบัติตามการจัดการของเสียร่วมกันอย่างบูรณาการ

5.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของภาคประชาชนและภาคเอกชนในการจัดการของเสีย

5.3.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการของเสีย

เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียในข้อ 3.1 จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของประชาชนในการจัดการของเสีย โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และกำหนดโทษหากฝ่าฝืนหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระทำเพื่อป้องกันล่วงหน้า อย่างไรก็ตาม ไม่มีการรับรองสิทธิหรือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายของประชาชน กฎหมายกำหนดเพียงหน้าที่

และความรับผิดชอบเท่านั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่า การจัดการของเสียของประเทศไทยเป็นไปในลักษณะที่รัฐเป็นผู้ควบคุมและดูแลประชาชน ในขั้นที่ 1 และ 2 ของระดับการมีส่วนร่วมแบบ Arnstein⁴⁸⁴ กล่าวคือ กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้ควบคุมดูแลของเสียที่เป็นมูลฝอยตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะในการเก็บ ขน กำจัด มูลฝอยและเอกซันที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้ควบคุมดูแลการประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งรวมไปถึงการควบคุมดูแลสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว และของเสียอันตรายตามกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และควบคุมดูแลวัตถุอันตรายตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ควบคุมดูแล ส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม โดยมาตรการที่กำหนดบทบาทของประชาชนในการจัดการของเสีย หากประชาชนฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย มีบทลงโทษทางอาญา การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปในลักษณะที่รัฐควบคุมประชาชน ขาดการรับรองสิทธิของประชาชนในการร่วมกับรัฐเพื่อจัดการของเสียอย่างเพียงพอ ขาดการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และเมื่อพิจารณาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนแบบ International Association Public Participation- IAP2⁴⁸⁵ ขั้นที่ 1 เริ่มต้นที่การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนและเสริมสร้างความเข้าใจของประเด็นปัญหา ทางเลือกและแนวทางการแก้ไขปัญหา ดังนั้น จึงเรียกได้ว่ายังไม่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนแบบ International Association Public Participation- IAP2 เลย

กฎหมายของต่างประเทศในส่วนของกรมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการของเสีย แสดงให้เห็นว่า

- **ประเทศสหรัฐอเมริกา** ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการของเสีย เช่น สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาจะต้องเผยแพร่ข้อมูลและต้องมีระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการประกาศใช้กฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย นั้น นอกจากนั้น ประชาชนมีหน้าที่ในการจัดการของเสียที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนให้ได้ตามมาตรฐานที่มลรัฐและสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกากำหนด หากผู้ใดก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ต้องชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าว ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และเมื่อพิจารณาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว พบว่าระดับการมีส่วนร่วมดังกล่าวอยู่ในขั้นที่ 4 การรับฟังความคิดเห็น (Consultation) ถึงขั้นที่ 5 การปรึกษาหารือ (Placation) แบบ Arnstein โดยถือว่าประชาชนมี

⁴⁸⁴ โปรดดูหัวข้อ 2.2.1.3.2

⁴⁸⁵ โปรดดูหัวข้อ 2.2.1.3.2

โอกาสในการให้ข้อมูลความคิดเห็นแต่ยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเด็ดขาด และอยู่ในขั้นที่ 2 การรับฟังความคิดเห็น (To consult) แบบ International Association Public Participation- IAP2

- **ประเทศญี่ปุ่น** ประชาชนทุกคนมีหน้าที่ในการลดการปล่อยของเสีย นำของเสียกลับมาใช้ใหม่ แยกประเภทของเสีย และกำจัดของเสียที่ต้นก่อกำเนิดขึ้นเท่าที่จะสามารถกระทำได้ โดยต้องเป็นไปตามมาตรฐานการจัดการที่หน่วยงานของรัฐกำหนดไว้ ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมายนี้ โดยเฉพาะไม่ดำเนินการตามมาตรฐานการจัดการของเสียที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมต้องถูกลงโทษทั้งทางแพ่งตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายและลงโทษทางอาญา นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นยังได้กำหนดให้ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้ผลิตจะต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นในการจัดการผลิตภัณฑ์ที่ตนได้ผลิตขึ้นอีกด้วย จะเห็นได้ว่า การจัดการของเสียดังกล่าวเป็นไปในลักษณะที่รัฐเป็นผู้ควบคุมและดูแลประชาชน ในขั้นที่ 1 และ 2 ของระดับการมีส่วนร่วมแบบ Arnstein และยังไม่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนแบบ International Association Public Participation- IAP2 เลย

- **ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย** ประชาชนมีสิทธิของและบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดการของเสีย โดยรัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 ได้รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการของเสียของประชาชนในชุมชนไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้กฎหมายฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของประชาชนในฐานะที่เป็นผู้ผลิตอย่างชัดเจนอีกด้วย เมื่อพิจารณาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว จะเห็นว่า การรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการของเสียอยู่ขั้นที่ 3 การให้ข้อมูล (Informing) แบบ Arnstein และ ขั้นที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสาร (To inform) แบบ International Association Public Participation- IAP2

เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการของเสียของประเทศไทย จึงควรรับรองสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการจัดการของเสียอย่างชัดเจนในกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการจัดการของเสียระดับชาติและระดับพื้นที่ รวมทั้งการจัดทำแผนงานโครงการระดับพื้นที่ ต้องผ่านความเห็นชอบของประชาชนในพื้นที่ก่อนดำเนินการ

(2) ประชาชนทุกคนมีหน้าที่ในการลดการปล่อยของเสีย นำของเสียกลับมาใช้ใหม่ แยกประเภทของเสีย และกำจัดของเสียที่ต้นก่อกำเนิดขึ้นเท่าที่จะสามารถกระทำได้ โดยต้องเป็นไปตามมาตรฐานการจัดการที่หน่วยงานของรัฐกำหนดไว้ อันสอดคล้องกับหลักการกระทำเพื่อป้องกันล่วงหน้าและหลักการระมัดระวังไว้ก่อน ซึ่งหากผู้ใดไม่ดำเนินการตามมาตรฐานการจัดการของเสียที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมต้องถูกลงโทษปรับอย่างรุนแรงในทางแพ่งตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย นอกจากนี้ ประชาชนในฐานะที่เป็นผู้ผลิตต้องมีความรับผิดชอบต่อผลิตภัณฑ์ที่ตนผลิตขึ้นมากยิ่งขึ้นตามหลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต เช่น หากผลิตภัณฑ์ใดก่อกำเนิดความเสียหายต่อ

สิ่งแวดล้อม ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ดังกล่าวต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมนั้นด้วย

(3) จะต้องเผยแพร่ข้อมูลและต้องมีระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการประกาศใช้กฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย

5.3.2 การส่งเสริมให้ภาคเอกชนร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับรัฐ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทยบางฉบับได้รองรับให้ประชาชนในฐานะเป็นผู้ประกอบการเอกชนสามารถเข้ามาร่วมจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสียร่วมกับรัฐ ทั้งนี้ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระทำเพื่อป้องกันล่วงหน้า เช่น การขออนุญาตเป็นผู้เก็บ ขน กู้จัดมูลฝอยจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือการขออนุญาตเป็นผู้ควบคุมหรือผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รวมทั้งการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย รวมทั้งหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนผู้ควบคุมดูแลสำหรับระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติโรงงานและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการขออนุญาตตามกฎหมายดังกล่าวส่งผลให้ภาคเอกชนต้องขออนุญาตและขึ้นทะเบียนตามกฎหมายหลายฉบับไปพร้อมกันเพื่อจะได้ดำเนินการจัดการของเสียร่วมกับรัฐ อันสะท้อนให้เห็นถึงการสร้างภาระให้กับเอกชนในการขออนุญาตหรือขึ้นทะเบียนหลายหน่วยงาน และเห็นถึงการขาดการประสานงานระหว่างกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับกระทรวงอุตสาหกรรมในการผนึกกำลังร่วมกับภาคเอกชนที่มีศักยภาพในการจัดการของเสีย

เมื่อพิจารณาการส่งเสริมให้ภาคเอกชนร่วมจัดการบริการสาธารณะในการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย จะพบว่า

- **ประเทศสหรัฐอเมริกา** รัฐบัญญัติการกำจัดของเสีย ปี ค.ศ. 2002 กำหนดให้ภาคเอกชนที่มีศักยภาพสามารถเข้าดำเนินการจัดการของเสียอันตรายในทางธุรกิจได้ โดยขออนุญาตจัดตั้งสถานที่กำจัดของเสียอันตรายรวมจากสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา และต้องดำเนินการจัดการสถานที่จัดการของเสียอันตรายรวมนั้นให้เป็นไปตามมาตรฐานการจัดการที่สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาคำหนด

- **ประเทศญี่ปุ่น** ผู้ประกอบการจากภาคเอกชนสามารถเข้ามาดำเนินการจัดการของเสียทั้งของเสียอุตสาหกรรมและของเสียทั่วไปได้ โดยขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ แยกเป็น 2 กรณี กรณีแรก หากเป็นการจัดการของเสียอุตสาหกรรม ต้องได้รับอนุญาตจากจังหวัด กรณีที่สอง หากเป็น

การจัดการของเสียทั่วไป ต้องได้รับอนุญาตจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การดำเนินการของเอกชนที่ได้รับอนุญาตจัดการของเสีย ต้องปฏิบัติให้ได้ตามมาตรฐานการจัดการของเสียที่พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมืองกำหนดไว้ นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีโครงสร้างการส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในสาขาอาชีพเดียวกัน โดยมีกฎหมายรองรับและได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานโดยกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม คือ สำนักนโยบายวิทยาศาสตร์ อุตสาหกรรม เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม สังกัดคณะกรรมการโครงสร้างอุตสาหกรรม ขับเคลื่อนการดำเนินการจัดการของเสียอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอีกด้วย นอกจากนี้ ผู้ประกอบการที่มีศักยภาพสามารถขอรับใบอนุญาตเพื่อจัดตั้งศูนย์จัดการของเสีย เพื่อร่วมกันจัดการของเสียที่ครอบคลุมหลายพื้นที่การปกครองได้

- **ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย** ภาคเอกชนสามารถร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในการจัดการของเสียทั้งของเสียที่มีพิษและอันตรายเชิงธุรกิจและของเสียจากกิจกรรมประจำวัน โดยต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลท้องถิ่น และการได้รับใบอนุญาตต้องเปิดเผยต่อสาธารณะให้ประชาชนได้รับรู้ ทั้งนี้ ภาคเอกชนต้องจัดการของเสียให้ได้ตามมาตรฐานการจัดการที่กำหนดโดยรัฐบาล และหากรัฐบาลท้องถิ่นได้กำหนดมาตรฐานการจัดการซึ่งเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ภาคเอกชนในพื้นที่ดังกล่าวต้องจัดการของเสียให้ได้ตามมาตรฐานที่รัฐบาลท้องถิ่นกำหนดด้วย

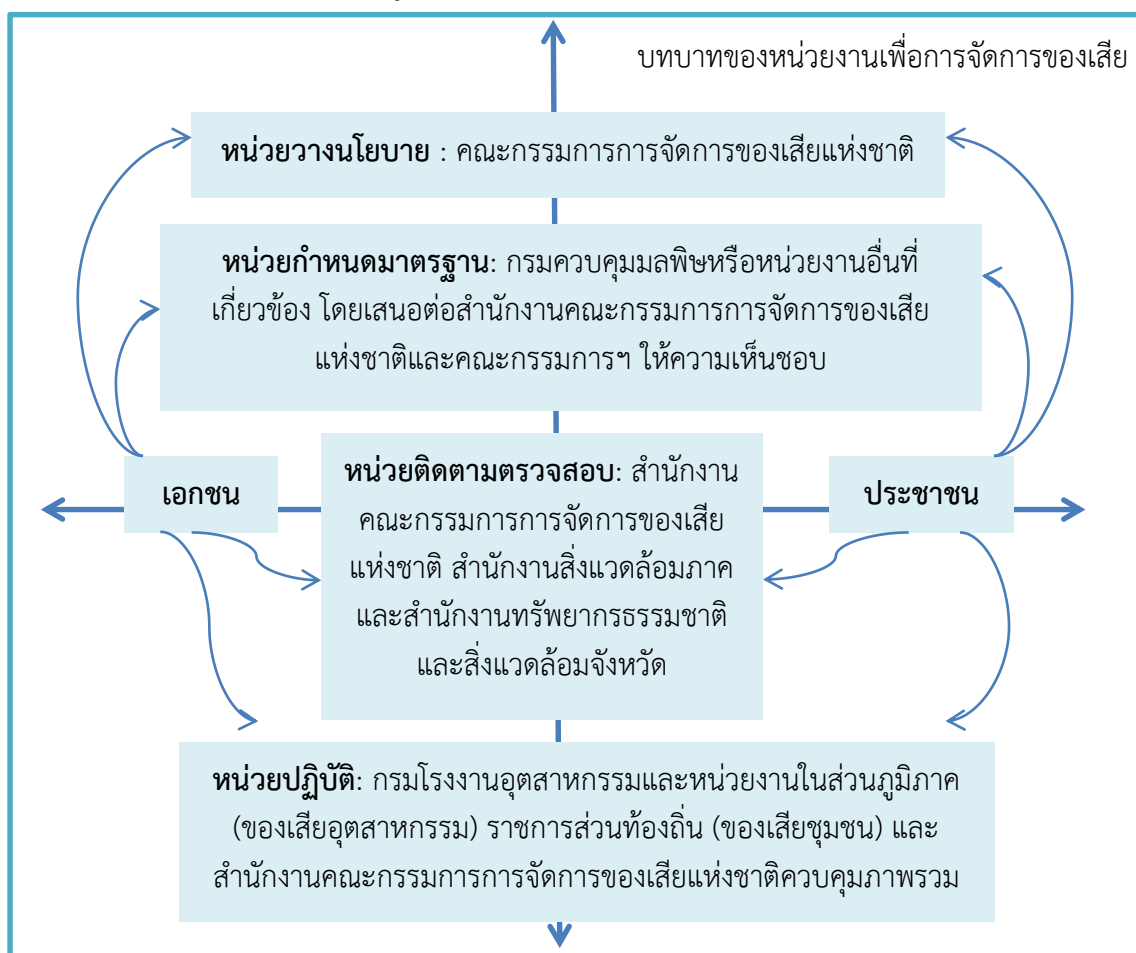
จะเห็นได้ว่า กลไกให้เอกชนร่วมจัดการบริการสาธารณะในการจัดการของเสียของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย มีลักษณะเหมือนกัน คือ ระบบการอนุญาตต่อเจ้าพนักงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของแต่ละประเทศ โดยที่กำหนดให้เอกชนที่ได้รับอนุญาตจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสียต้องดำเนินการให้ได้ตามมาตรฐานกำหนด หากฝ่าฝืน เจ้าพนักงานตามกฎหมายมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบกิจการเกี่ยวกับการจัดการของเสียได้ สอดคล้องกับหลักการกระทำเพื่อป้องกันล่วงหน้า ส่วนของประเทศญี่ปุ่นจะมีกลไกส่งเสริมการประกอบกิจการของเสียของภาคเอกชน คือ ส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในสาขาอาชีพเดียวกัน เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินการจัดการของเสียอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอีกด้วย รวมทั้ง ภาคเอกชนที่มีศักยภาพตามที่พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมืองกำหนด สามารถขอรับใบอนุญาตเพื่อจัดตั้งศูนย์จัดการของเสีย เพื่อร่วมกันจัดการของเสียที่ครอบคลุมหลายพื้นที่การปกครองได้ เมื่อพิจารณารูปแบบการให้เอกชนเข้ามาร่วมจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสีย จะพบว่าประเทศไทยก็ใช้ระบบการอนุญาตเช่นเดียวกับทั้งสามประเทศ แต่ปัญหา คือ ความซ้ำซ้อนของหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการขออนุญาตตามกฎหมายหลายฉบับของประเทศไทย ดังนั้น หน่วยงานของรัฐควรบูรณาการการทำงานโดยประสานความร่วมมือในการจัดทำฐานข้อมูลการขออนุญาต

เกี่ยวกับการจัดการของเสียตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการขออนุญาตให้มีความสอดคล้องกัน เพื่อความสะดวกในการขออนุญาตดังกล่าว โดยผู้เขียนมีข้อเสนอว่า ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาต คัดแยก เก็บ ขน กำจัด และนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์อีกครั้งตามกฎหมายเฉพาะ และถือว่าเป็นการขออนุญาตตามกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว เพื่อจะได้ไม่เป็นภาระกับผู้ขออนุญาต โดยกำหนดให้มีระบบฐานข้อมูลการขอรับการอนุญาตประกอบการจัดการของเสียผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ข้อมูลเกิดความเชื่อมโยงกันทั้งประเทศ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติเป็นผู้ดูแลระบบข้อมูลในภาพรวม ทั้งนี้ หากเป็นของเสียจากอุตสาหกรรมและของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องถูกควบคุม ให้ขออนุญาตจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมและสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด หากเป็นของเสียจากชุมชนและของเสียจากชุมชนที่ต้องถูกควบคุม ให้ขออนุญาตจากราชส่วนท้องถิ่น

เมื่อได้สรุปผลการเปรียบเทียบการบูรณาการหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียในข้อ 5.2 และข้อ 5.3 แล้ว จะพบว่า ประเทศไทยไม่มีกฎหมายหลักในการจัดการของเสียเป็นจุดยึดโยงเพื่อกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดการของเสียของหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้ ณ ปัจจุบันมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียแต่เมื่อเกิดปัญหาจากการขาดการจัดการของเสีย ไม่มีหน่วยงานใดเข้าไปแก้ปัญหา ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนเป็นจำนวนมาก ขณะที่เมื่อพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่สำคัญในการจัดการของเสียของต่างประเทศทั้งสามประเทศ จะเห็นได้ว่า อย่างน้อยทุกประเทศมีหน่วยงานผู้กำหนดนโยบายในการจัดการของเสียโดยเฉพาะ มีหน่วยกำหนดมาตรฐานการจัดการของเสียที่จำแนกตามประเภทของเสีย มีหน่วยติดตามและควบคุมตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมาย มีหน่วยปฏิบัติจัดการของเสียให้ได้ตามมาตรฐาน ซึ่งโดยหลักกำหนดให้ภาครัฐที่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดหรือหน่วยงานระดับมลรัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะในการจัดการของเสีย นอกจากนั้นเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนที่มีศักยภาพสามารถเข้ามาดำเนินการจัดการของเสียได้ หากได้รับอนุญาตจากหน่วยงานภาครัฐที่กฎหมายกำหนดไว้ และต้องดำเนินการจัดการของเสียให้ได้ตามมาตรฐานการจัดการที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ กำหนดให้ประชาชนจะมีสิทธิและหน้าที่ในการจัดการของเสีย อันสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการของเสียอีกด้วย

จากการวิเคราะห์หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยควรกำหนดให้มีหน่วยนโยบาย หน่วยกำหนดมาตรฐานการจัดการของเสีย หน่วยติดตามและตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมาย หน่วยปฏิบัติเพื่อจัดการของเสีย ซึ่งเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้าดำเนินการด้วยก็ได้ตามหลักการจัดทำบริการสาธารณะและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการของเสีย เพื่อให้การจัดการของเสียของประเทศไทยเกิดความชัดเจนและบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอย่างเป็นระบบ ดังรายละเอียดตามแผนภาพท้ายนี้

แผนภาพที่ 8 แผนภาพแสดงการบูรณาการหน่วยต่าง ๆ ในการจัดการของเสียของประเทศไทย



5.4 ความพยายามของประเทศไทยในการตรากฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสีย

ปัญหาความกระจัดกระจายของกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทยเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนและละเอียดอ่อน เนื่องจากมีผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง

หลายภาคส่วนทั้งภาครัฐและภาคส่วนอื่น กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้ผลักดันร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ เพื่อบูรณาการการจัดการของเสีย

5.4.1 ร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2559 อนุมัติหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้ตรวจพิจารณาแล้วเสร็จ เมื่อเดือนพฤษภาคม 2559 ปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เรื่องเสร็จที่ 653/2559⁴⁸⁶

5.4.1.1 ร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.⁴⁸⁷ มีสาระสำคัญดังนี้

- (1) กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย
 - กำหนดหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ทั้งนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการหรือทำร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดได้ โดยให้ผู้ที่จัดเก็บสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยสามารถนำไปใช้หรือหาประโยชน์ได้ตามข้อตกลงที่ทำไว้ระหว่างกัน และตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด
 - กำหนดให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการคัดแยกเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย
 - ในส่วนของการจัดการของเสียตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น อย่างไรก็ดี กรณีที่มีของเสียอันตรายหรือของเสียไม่อันตรายปนอยู่กับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ ร่างกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดเก็บ แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานมาดำเนินการนำไปจัดการ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องดำเนินการภายใน 3 นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง เมื่อพ้นกำหนดเวลา

⁴⁸⁶ โปรดดูภาคผนวก ก

⁴⁸⁷ โปรดดูภาคผนวก ก

ดังกล่าวหากพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นยังมีได้ดำเนินการ ให้ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดเก็บ ดำเนินการกับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยนั้นตามที่เห็นสมควร และให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานที่ได้รับแจ้ง จงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใด

- กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยกระทรวงมหาดไทยและต้องประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาด้วย และในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือมาตรฐานไว้เป็นการเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือมาตรฐานนั้นด้วย

(2) กำหนดให้ผู้ดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน กำจัดหรือการหาประโยชน์จากการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(3) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยตามที่สาธารณสุขและทางสาธารณสุขให้เพียงพอและถูกสุขลักษณะและออกข้อกำหนดของท้องถิ่น

(4) ให้เป็นหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่จะเสนอแนะ แนะนำช่วยเหลือราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนงาน โครงการในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด และให้เป็นที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมอนามัย กรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมโรงงานอุตสาหกรรม และกรมโยธาธิการและผังเมือง ร่วมกันให้คำแนะนำและกำกับการดำเนินการของราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการดังกล่าว โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะตั้งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นคณะกรรมการเพื่อทำงานร่วมกันก็ได้

(5) กำหนดโทษทางอาญาทั่วย่างพระราชบัญญัติฯ ดังนี้

- ผู้ดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน กำจัดหรือการหาประโยชน์จากการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ แต่ไม่รับอนุญาตตามกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

- ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่น กรณีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในสถานที่เอกชนที่เปิดให้ประชาชนเข้าไปได้ และกรณีการกำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

- ผู้มีหน้าที่หรือได้รับมอบหมายให้เก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ผู้ใดไม่ปฏิบัติ ตามข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและ มูลฝอย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

5.4.1.2 ข้อดีและข้อจำกัดของร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีดังนี้

ร่างพระราชบัญญัตินี้ มีข้อดี คือ กำหนดให้ผู้ที่จะจัดเก็บสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยสามารถนำไปใช้หรือหาประโยชน์ได้ ตามข้อตกลงที่ทำไว้ระหว่างกันและตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเพิ่มช่องทางการนำทรัพยากรที่ใช้แล้วกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ซึ่งเปลี่ยนกระบวนทัศน์การจัดการของเสียของประเทศไทย จากเดิมกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการของเสียที่ปลายทางเท่านั้น นอกจากนั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดความชัดเจน ในกรณีที่มีการทิ้งของเสียปะปนกันระหว่างสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยกับของเสียตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานว่า โดยหลัก การจัดการของเสียตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น อย่างไรก็ตาม กรณีที่มีของเสียตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานปนอยู่กับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ ร่างกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐอื่นหรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดเก็บแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานมาดำเนินการนำไปจัดการ หากพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ดำเนินการภายใน 3 นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานที่ได้รับแจ้ง จงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรการดังกล่าวจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจังยิ่งขึ้น ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐคงจะทุเลาลง

อย่างไรก็ดี ร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อจำกัดพอสมควร โดยผู้เขียนมีข้อสังเกต ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีสาระสำคัญในการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะ การดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในถนนและสถานสาธารณะ การห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนบทกำหนดโทษทางอาญาเมื่อฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสะอาดของบ้านเมือง แต่มาตรการที่กำหนดขึ้นในร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย โดยมีบทบัญญัติที่ทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อพิจารณาภาพรวมแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กับร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมไม่สอดคล้องกันเท่าที่ควร

(2) ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้บูรณาการการจัดการของเสียทั้งระบบ เพียงแต่แก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดการของเสียที่มีอยู่ในปัจจุบัน เป็นต้นว่า ปัญหากรณีขาดมาตรฐานเกี่ยวกับการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยแต่ละประเภท กรณีค่าธรรมเนียมในการให้บริการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดเก็บยังไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายจริง รวมทั้งกรณีขาดมาตรการที่ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นนำสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยที่จัดเก็บได้ไปใช้ประโยชน์หรือหาประโยชน์ได้ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติยังไม่สามารถสร้างระบบกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอย่างบูรณาการ โดยมิได้แก้ปัญหาคความกระจัดกระจายของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียที่มีอยู่มากมายหลายฉบับ กล่าวคือ หากร่างกฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย จะส่งผลให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียเพิ่มอีก 1 ฉบับ เพิ่มภาระให้กับหน่วยงานของรัฐและประชาชนต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ ร่างกฎหมายฉบับนี้ยังมิได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของทุกภาคส่วนในสังคมในการจัดการของเสียอย่างบูรณาการ เพียงแต่กำหนดหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นและเอกชนที่จะเข้าร่วมกับรัฐในการจัดการของเสียที่เป็นสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเท่านั้น

5.4.2 ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ พ.ศ.

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมควบคุมมลพิษได้ยก ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ พ.ศ. และจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการขยะ ทั้งหน่วยงานภาครัฐ นักวิชาการ ผู้ประกอบการและประชาชน โดยมีการประชุมผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 ครั้ง การประชุมรับฟังความคิดเห็นในส่วนภูมิภาค จำนวน 3 ครั้ง ในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดสุราษฎร์ธานี และการประชุมรับฟังความคิดเห็นในกรุงเทพมหานคร จำนวน 1 ครั้ง รวมทั้งสิ้น 8 ครั้ง ในช่วงเดือนกันยายน 2557- เดือนมีนาคม 2558 แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน จึงยังมิได้รับความเห็นชอบให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2559 อนุมัติหลักการของร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและ

ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ด้วยเหตุนี้
ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ พ.ศ. จึงตกไป

5.4.2.1 สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ พ.ศ.

.... ประกอบด้วย 7 หมวด คือ หมวดที่ 1 คณะกรรมการบริหารจัดการขยะ หมวดที่ 2 แผนบริหารจัดการ
จัดการขยะ หมวดที่ 3 การบริหารจัดการขยะ โดยแบ่งย่อยออกเป็นเรื่องการบริหารกฎหมายและการ
บริหารจัดการขยะ หมวดที่ 4 หน้าที่ของผู้ก่อให้เกิดขยะ หมวดที่ 5 มาตรการส่งเสริม หมวดที่ 6
การควบคุม และหมวดที่ 7 บทกำหนดโทษ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) การจำแนกประเภทของขยะ แบ่งขยะออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ขยะชุมชน
ทั่วไป ขยะอันตรายชุมชน ขยะติดเชื้อ ขยะอุตสาหกรรม ทั้งนี้ หากจะมีการกำหนดประเภทขยะใด
เป็นการเฉพาะ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ
สามารถกำหนดประเภทของขยะเพิ่มเติมได้

(2) คณะกรรมการบริหารจัดการขยะ โดยแบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่

ประการแรก คณะกรรมการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่สำคัญ เช่น
เสนอนโยบายและแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี กำหนดประเภทขยะ
และมาตรฐานการจัดการขยะ กำหนดหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการขยะ ทั้งนี้
ต่อไป ผู้เขียนจะขอเรียกคณะกรรมการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ ว่า “คณะกรรมการ”

ประการที่สอง คณะกรรมการบริหารจัดการขยะระดับพื้นที่ ได้แก่ คณะกรรมการ
บริหารจัดการขยะประจำจังหวัด และคณะกรรมการบริหารจัดการขยะกรุงเทพมหานคร โดยอำนาจ
หน้าที่สำคัญ ได้แก่ จัดทำแผนปฏิบัติการการบริหารจัดการขยะในเขตพื้นที่ ติดตามตรวจสอบการ
บริหารจัดการขยะของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าว

(3) แผนบริหารจัดการขยะ แบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่

ประการแรก แผนแม่บทการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ เพื่อกำหนดนโยบายการ
จัดการขยะแต่ละประเภทให้มีความชัดเจน โดยระบุเป้าหมาย แนวทางการดำเนินการ และหน่วยงาน
ที่มีหน้าที่ในการดำเนินการ และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบต่อแผนแม่บทแล้ว ให้แผนดังกล่าว
มีผลผูกพันต่อหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลอื่นใดที่กำหนดให้มีหน้าที่ดำเนินการที่จะต้องปฏิบัติตาม
แผนแม่บท

ประการที่สอง แผนปฏิบัติการการบริหารจัดการขยะในเขตพื้นที่ เพื่อกำหนดวิธี
ปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ให้สอดคล้องกับแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ
โดยกรมควบคุมมลพิษมีหน้าที่ตรวจสอบความสอดคล้องของแผนปฏิบัติการกับแผนแม่บท และ
ติดตามตรวจสอบการดำเนินการตามแผนแม่บท

(4) การบริหารจัดการขยะ

- กำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการบริหารจัดการขยะตามอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ

- กำหนดให้การเก็บ รวบรวม คัดแยก เคลื่อนย้าย กำจัด และวิธีการจัดการเพื่อกำจัดขยะเป็นไปตามกฎหมายที่มีอยู่แล้ว และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ด้วย

- การบริหารกฎหมายที่เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์หรือขยะ แบ่งเป็น 3 กรณี ดังนี้

กรณีแรก กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงหรือประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อควบคุมผลิตภัณฑ์หรือขยะในเรื่องการผลิตผลิตภัณฑ์ การนำเข้าส่งออก การเก็บ การรวบรวม การคัดแยก การเคลื่อนย้าย การกำจัด และวิธีการจัดการที่เหมาะสม

กรณีที่สอง กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้แล้ว แต่คณะกรรมการเห็นว่าไม่เหมาะสม หรือยังไม่มีการจัดทำขึ้น หรือสมควรมีการบูรณาการหลักเกณฑ์การจัดการ ให้คณะกรรมการแจ้งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดให้มี แก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามแนวทางที่คณะกรรมการฯ กำหนดโดยเร็ว หากมิได้มีการดำเนินการภายในเวลาอันสมควร ให้คณะกรรมการรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติสั่งการต่อไป

กรณีที่สาม กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่อาจรอการดำเนินการของหน่วยงานที่มีหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดประเภทของผลิตภัณฑ์หรือขยะ และมาตรการหรือมาตรฐานการจัดการผลิตภัณฑ์หรือขยะขึ้นใช้บังคับเป็นการทั่วไป หรือเป็นการเฉพาะพื้นที่ได้ โดยหน่วยงานของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศนั้น ให้ถือว่าประกาศคณะกรรมการที่กำหนดมาตรการหรือมาตรฐานการจัดการผลิตภัณฑ์หรือขยะ เป็นหลักเกณฑ์การจัดการผลิตภัณฑ์หรือขยะตามกฎหมายอื่นด้วย ถ้ามาตรการหรือมาตรฐานใดขัดหรือแย้งกับมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนด ให้ใช้บังคับตามประกาศคณะกรรมการแทน ในกรณีที่ได้มีการจัดให้มี แก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุงกฎหมายให้มีมาตรฐานเช่นเดียวกันหรือสูงกว่ามาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนดแล้ว ให้ยกเลิกประกาศคณะกรรมการนั้น⁴⁸⁸

- กรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดการขยะดังกล่าวอาจมอบหมายให้หน่วยงานอื่นของรัฐหรือเอกชนดำเนินการแทนได้

⁴⁸⁸ โปรดดูข้อจำกัดของบทบัญญัติดังกล่าว ในข้อ 5.4.2.2

- การอนุญาตประกอบกิจการรับเก็บ รวบรวม เคลื่อนย้าย หรือกำจัดขยะ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ทั้งนี้ คณะกรรมการมีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ เฉพาะในการอนุญาต และการประกอบกิจการสำหรับขยะบางประเภทหรือบางชนิดที่ต้องใช้ เทคโนโลยีหรือความรู้ตามหลักวิชาการโดยเฉพาะได้ และให้ถือเป็นเงื่อนไขประกอบการพิจารณา อนุญาตของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้วย

- กำหนดหลักเกณฑ์การขาย จ่าย หรือแจกขยะของราชการส่วนท้องถิ่น

- การบริหารจัดการขยะร่วมกันระหว่างราชการส่วนท้องถิ่น (Cluster) ให้เป็นไป ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อใช้บังคับแทนโดยไม่นำกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมายร่วมทุนมาใช้บังคับ

- กำหนดสิทธิ รวมทั้งมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนต่อประชาชน ชุมชน และ องค์กรภาคเอกชนในการบริหารจัดการขยะ

(5) หน้าที่ผู้ก่อให้เกิดขยะ

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจออก กฎกระทรวงกำหนดหน้าที่ของผู้ก่อให้เกิดขยะในเรื่องต่างๆ

- กำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้ก่อให้เกิดขยะ เช่น ประชาชน สถานประกอบการใน การดำเนินการเกี่ยวกับขยะ เช่น กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดนำขยะติดเชื้อหรือขยะอุตสาหกรรมจากสถาน ประกอบการหรือโรงงานมาทิ้งปนกับขยะชุมชนทั่วไป

- กำหนดค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะเป็นพิเศษสำหรับผลิตภัณฑ์หรือกิจการ บางประเภท ทั้งนี้ หากผู้มีหน้าที่สามารถกำจัดขยะได้เองตามมาตรฐาน จะได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม ดังกล่าว

(6) มาตรการส่งเสริม

- ให้เงินรายได้ตามพระราชบัญญัตินี้ส่งเข้าเป็นรายได้กองทุนสิ่งแวดล้อม โดยให้กองทุนแยกเงินที่ได้เป็นบัญชีเฉพาะ และให้นำมาใช้ในกิจการตามที่กำหนด

- กำหนดมาตรการส่งเสริมให้ราชการส่วนท้องถิ่น ชุมชน สมาคม มูลนิธิ สถานศึกษา หรือภาคเอกชน ที่มีส่วนร่วมดำเนินการจัดการขยะและมีผลงานโดดเด่น อาจได้รับการ สนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

(7) การควบคุม

- ให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ตรวจสอบการจัดการขยะตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีอำนาจสั่งการระงับการกระทำใด ๆ ที่อาจเกิดอันตรายจากการจัดการขยะและเสนอแนะให้ หน่วยงานของรัฐดำเนินการหรือบังคับการตามกฎหมายเพื่อให้มีการดำเนินการกับขยะโดยถูกต้อง

- ให้คณะกรรมการบริหารจัดการขยะประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับ การดำเนินการในการจัดการขยะในพื้นที่ของตน

- ให้ราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการรับเก็บ รวบรวม เคลื่อนย้าย หรือกำจัดขยะ ดำเนินการจัดทำแผนการป้องกันและแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการจัดการขยะ

- ให้อำนาจนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการ จังหวัด สั่งการได้ ในกรณีมีเหตุฉุกเฉิน

- หากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่มีอำนาจ สั่งการแทน เพื่อจัดการขยะให้ปลอดภัยต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อม ให้ถือว่าเป็น ผู้ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องมีความผิดทางวินัย หรือเป็นเหตุให้ถูกถอดถอนจากตำแหน่ง หรือต้องพ้นจาก ตำแหน่งได้

(8) บทกำหนดโทษ กำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ โดยกำหนดให้บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้สามารถ เปรียบเทียบได้ เพื่อให้คดีอาญาระงับลงโดยเร็ว เว้นแต่ความผิดตามกฎหมายกำหนดหน้าที่ของ ผู้ก่อให้เกิดขยะซึ่งเป็นความผิดที่ร้ายแรงและมีโทษสูง⁴⁸⁹

5.4.2.2 ข้อดีและข้อจำกัดของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะ แห่งชาติ พ.ศ. มีดังนี้

ร่างพระราชบัญญัตินี้ มีข้อดี คือ กำหนดให้มีกฎหมายของเสียโดยเฉพาะ ซึ่งกำหนด ขอบเขตและประเภทของของเสียชัดเจน นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีองค์กรที่ดูแลการจัดการของเสีย ระดับนโยบายของประเทศ และระดับพื้นที่ คือ คณะกรรมการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ คณะกรรมการบริหารจัดการขยะประจำจังหวัด และคณะกรรมการบริหารจัดการขยะ กรุงเทพมหานคร กำหนดแผนการจัดการขยะทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัด รวมทั้งมีการ บริหารกฎหมายที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายด้วยอำนาจของคณะกรรมการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ กำหนดหน้าที่ของผู้ก่อให้เกิดขยะอย่างชัดเจน สอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายและหลักความ รับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต กำหนดให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ กำหนด มาตรการส่งเสริมจูงใจให้เกิดการจัดการขยะอย่างถูกต้อง และมีบทกำหนดโทษ สำหรับผู้ฝ่าฝืน กฎหมาย

อย่างไรก็ดี ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีข้อจำกัดบางประการ โดยผู้เขียนมีข้อสังเกต ดังนี้

⁴⁸⁹ โปรดดูภาคผนวก ข

(1) ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีขยะ 4 ประเภท แต่มาตรการในการจัดการขยะเน้นไปที่ขยะชุมชนทั่วไปเท่านั้น มาตรการในการจัดการขยะในส่วนใหญ่ยังคงให้ปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่เดิม ซึ่งมีอยู่มากมายหลายฉบับ พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงยังมีได้เป็นกฎหมายที่บูรณาการกฎหมายที่มีอยู่มากมายเหล่านั้นไว้ด้วยกันอย่างแท้จริง

(2) ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้แก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่มีอยู่เดิม อีกทั้งยังให้อำนาจคณะกรรมการบริหารจัดการขยะแห่งชาติมากเกินไปเกินสมควรในการบริหารกฎหมายที่มีอยู่มากมายดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนมองว่า การแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ต้องพิจารณาความเกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้งหมด จัดลำดับความสำคัญ พิจารณาความสอดคล้อง ยกเลิกกฎหมายที่ไม่จำเป็นและเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนที่ขาดให้ชัดเจนด้วยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ มิใช่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการใช้ดุลยพินิจบริหารกฎหมายที่มีอยู่ ซึ่งอาจเป็นการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่ตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติฉบับอื่นๆ อีกด้วย

เมื่อได้วิเคราะห์ผลการเปรียบเทียบการบูรณาการของกฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่นและประเทศอินโดนีเซีย รวมทั้งวิเคราะห์ความพยายามในการตรากฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสีย จะพบว่า ประเทศไทยยังขาดกฎหมายกลางที่มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดการของเสียอย่างครบวงจร ส่วนใหญ่จะมุ่งไปที่การกำจัดของเสีย ซึ่งเป็นการจัดการของเสียที่ปลายทาง โดยมีได้นำหลักการกระทำเพื่อป้องกันและหลักการระมัดระวังไว้ก่อนมาประยุกต์ใช้เท่าที่ควร รวมทั้งการกำหนดหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในการจัดการของเสียมีความสลับซับซ้อนตามกฎหมายที่กระจัดกระจายอยู่อย่างไรทิศทาง เนื่องจากประเทศไทยมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย แต่ไม่มีหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักหากมีการทิ้งของเสียหลายๆ ชนิดปะปนกัน นำไปสู่ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ขาดประสิทธิภาพ แม้หลายรัฐบาลจะพยายามผลักดันมาตรการทางกฎหมายในการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง รวมทั้งระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชนด้วยการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557 แต่ระเบียบทั้งสองฉบับไม่สามารถแก้ไขปัญหการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพได้เท่าที่ควร นอกจากนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศไทยแล้ว จะพบว่า ยังขาดการส่งเสริมให้ภาคเอกชนที่มีศักยภาพเข้ามาร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับภาครัฐ และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการของเสียอีกด้วย ตามที่ได้อธิบายไปแล้วในหัวข้อ 3.3.2 และแม้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะได้ผลักดันร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น

ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะ
แห่งชาติ พ.ศ. แต่ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวยังมีข้อจำกัดอยู่พอสมควร จึงยัง
ไม่เกิดการบูรณาการการจัดการของเสียอย่างเป็นระบบ

กล่าวโดยสรุป เพื่อให้เกิดการบูรณาการกฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียอย่าง
ครบวงจรและยั่งยืน ประเทศไทยควรมีกฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและ
ยั่งยืน โดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญ คือ สร้างความชัดเจนของกฎหมายและหน่วยงาน ตลอดจนภาคส่วน
อื่นของสังคม ผู้บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อลดปัญหาการ
ลักลอบทิ้งของเสียและการขาดการประสานงานเพื่อจัดการของเสียของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื้อหา
สาระประกอบด้วย กำหนดขอบเขตและประเภทของของเสียอย่างชัดเจน กำหนดนโยบาย แผน และ
งบประมาณสนับสนุนในการจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทาง กลางทาง ปลายทางตามประเภท
ของเสีย กำหนดให้มีคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติเป็นผู้อำนาจในการกำหนด
ทิศทางการจัดการของเสียของประเทศและประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทุกภาคส่วนใน
สังคม กำหนดมาตรการการจัดการของเสียทางเทคนิคแยกตามประเภทของเสียอย่างครบวงจร
กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดการของเสีย ทั้งหน่วยงาน
ของรัฐ ประชาชนและชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ หน่วยงานผู้กำหนดนโยบายและกำหนด
มาตรฐานการจัดการของเสียแต่ละประเภทอย่างครบวงจร หน่วยงานและผู้ปฏิบัติตามมาตรฐาน
มาตรการการจัดการดังกล่าว รวมทั้งหน่วยงานผู้ติดตามตรวจสอบการดำเนินการตามมาตรฐาน
มาตรการการจัดการของเสีย และกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการฝ่าฝืนบัญญัติที่กฎหมายฉบับนี้
กำหนด นอกจากนั้น ควรผลักดันให้เกิดการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ
ประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อสร้างกลไก
ให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐร่วมกันกำหนดมาตรการและวิธีการประสานงานในการบังคับใช้
กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครองให้เกิด
ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากสมมติฐานที่ว่า ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียกระจายอยู่หลายฉบับ แต่กฎหมายเหล่านั้นแยกส่วนกันและไม่มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดการของเสียอย่างยั่งยืน ขาดมาตรการการจัดการของเสียที่เป็นระบบ ส่งผลให้ภาครัฐ เอกชน และประชาชนไม่ตระหนักถึงหน้าที่ในการจัดการของเสีย จึงควรตรากฎหมายเพื่อบูรณาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียที่มีอยู่อย่างกระจายนั้นให้เป็นระบบ กำหนดบทบาทในการจัดการของเสียให้ชัดเจน ทั้งผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำหนดมาตรการการจัดการ ผู้ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายและหน่วยปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืนนั้น เมื่อได้ศึกษาวิจัยแล้วสมมติฐานดังกล่าวเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ในการนี้ สามารถสรุปและเสนอแนะแนวทางการแก้ไข ดังต่อไปนี้

6.1 บทสรุป

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอยู่มากมายหลายฉบับและกระจายกระจาย ไม่เป็นระบบ โดยเฉพาะความไม่เป็นระบบในการกำหนดขอบเขตประเภทของของเสีย มาตรการในการจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทางอย่างครบวงจร รวมทั้งบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เป็นต้นว่า การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคเอกชนในการจัดการของเสียไม่ชัดเจน การขาดการประสานงานของหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ภายใต้ 4 กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงมหาดไทย ส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งภาคเอกชนและประชาชนไม่ตระหนักถึงหน้าที่ในการจัดการของเสียเท่าที่ควร เกิดปัญหาของเสียสะสมตกค้างจำนวนมาก ดังกรณีไฟไหม้บ่อขยะแพรกษา จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2557 นอกจากนี้ในอดีตที่ผ่านมายังเกิดปัญหาการลักลอบทิ้งของเสียอย่างผิดกฎหมายอยู่บ่อยครั้ง เช่น ณ หมู่บ้านพลูตาหลวง อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ณ ตำบลราชาเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ณ ตำบลหนองแห่น อำเภอนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นต้น

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน ในการนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาวิจัยบนหลักการและแนวคิดพื้นฐานที่แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่ง คือ นิยามและการจำแนกประเภทของเสีย ส่วนที่สอง คือ หลักการในการจัดการของเสีย ทั้งในมิติของสิ่งแวดล้อม รัฐประศาสนศาสตร์ และกฎหมายมหาชน โดยแบ่ง

ออกเป็น 4 ส่วนย่อย ได้แก่ ส่วนย่อยที่หนึ่ง แนวคิดพื้นฐานในการจัดการของเสีย ประกอบด้วย หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนย่อยที่สอง การจัดการของเสียต้นทาง ประกอบด้วย หลักการกระทำเพื่อป้องกันล่วงหน้าและ หลักการระมัดระวังไว้ก่อน ส่วนย่อยที่สาม การจัดการของเสียปลายทาง ประกอบด้วย หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายและหลักความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต ส่วนย่อยที่สี่ การจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง ประกอบด้วย ประการแรก หลักการประเมินและการจัดการวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ หลักการจัดการของเสียอย่างบูรณาการ และวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์กับการพัฒนาที่ยั่งยืนในการจัดการของเสีย ประการที่สอง การบริหารงานภาครัฐเพื่อบูรณาการการจัดการของเสีย ประกอบด้วย หลักการบริหารและการจัดการ รวมทั้งการจัดการอย่างเป็นบูรณาการ ประการที่สาม หลักการทางกฎหมายมหาชนเพื่อบูรณาการการจัดการของเสีย ได้แก่ หน้าที่ของรัฐ และหลักบริการสาธารณะในการจัดการของเสีย เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางในการบูรณาการกฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของประเทศไทยอย่างครบวงจรและยั่งยืน โดยมีประเด็นในการศึกษาวิจัยดังต่อไปนี้

กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทย

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของประเทศไทย จะพบว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียโดยอ้อมอย่างกระจัดกระจาย โดยที่กฎหมายเหล่านั้นไม่มีเจตนารมณ์หลักในการจัดการของเสีย นอกจากนั้น นิยามหรือการเรียกชื่อของของเสียที่ปรากฏในกฎหมายหลายฉบับและแต่ละฉบับให้ความหมายแตกต่างกัน เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่น ใช้คำว่า “มูลฝอย”⁴⁹⁰ ขณะที่ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้ว พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ใช้คำว่า “สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้ว”⁴⁹¹ และในกฎหมายฉบับเดียวกัน มีคำว่า “ของเสียอันตราย”⁴⁹² ขณะที่พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “วัตถุอันตราย”⁴⁹³ อนึ่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ใช้คำว่า “ของเสีย”⁴⁹⁴ ทั้งนี้ เมื่อมีกฎหมายหลายฉบับกำหนดนิยามของเสีย โดยใช้คำที่แตกต่างกัน

⁴⁹⁰ โปรดดูหัวข้อ 3.3.1.2

⁴⁹¹ โปรดดูหัวข้อ 3.3.1.2

⁴⁹² โปรดดูหัวข้อ 3.3.1.2

⁴⁹³ โปรดดูหัวข้อ 3.3.1.2

⁴⁹⁴ โปรดดูหัวข้อ 3.3.1.2

ส่งผลให้ขอบเขตการจัดการของเสียเหล่านั้นแตกต่างกัน และ นำไปสู่การขาดระบบการจัดการของเสียตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทางตามประเภทของของเสียอย่างครบวงจรตามวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียโดยละเอียด จะพบว่า มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากมายหลายหน่วยงาน ภายใต้ 4 กระทรวงหลัก ดังนี้ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคและสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด องค์การจัดการน้ำเสีย หน่วยงานในสังกัดของกระทรวงสาธารณสุข ได้แก่ กรมอนามัย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา หน่วยงานในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม ได้แก่ กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย รวมถึงคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ คณะกรรมการสาธารณสุข ซึ่งแต่ละหน่วยงานใช้อำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้หลากหลายฉบับ อำนาจหน้าที่ในการจัดการของเสียของแต่ละหน่วยงานจึงแตกต่างกันไปคนละทิศคนละทาง และการทำงานในภารกิจของการจัดการของเสียเกิดขึ้นในลักษณะต่างคนต่างทำตามอำนาจหน้าที่ของกฎหมายตนเองอย่างขาดการประสานความร่วมมือในการจัดการของเสีย ตลอดจนการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสียร่วมกับรัฐไม่ชัดเจน รวมทั้งขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการของเสียพอสมควร

ความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย ส่งผลให้ขาดหน่วยงานหลักในการแก้ไขปัญหาตามไปด้วย แม้จะประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557 เพื่อบูรณาการแผนงาน รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยให้เป็นระบบและประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 เพื่อสร้างกลไกในการบูรณาการการทำงานในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่สามารถบูรณาการกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียที่มีอยู่มากมายได้ เพราะระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเพียงระเบียบของทางราชการเท่านั้น มีลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติฉบับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย และไม่ได้บูรณาการการจัดการของเสียจากทุกภาคส่วนในสังคม

จึงกล่าวได้ว่า ประเทศไทยขาดกฎหมายหลักในการจัดการของเสียเป็นแกนกลางเพื่อกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดการของเสียของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างชัดเจน ทำให้ในปัจจุบันมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอย่างกระจัดกระจาย ผลส่งผลให้ขาดการบูรณาการหน่วยงานในการจัดการของเสียตามไปด้วย ความสลับซับซ้อนของกฎหมายและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกิดการกระจัดกระจายดังกล่าว ทำให้เกิดความล่าช้าในการแก้ไขปัญหาการจัดการของเสีย ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนเป็นจำนวนมาก

กฎหมายและหน่วยงานในการจัดการของเสียของต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียต่างก็มีการบูรณาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย โดยกฎหมายหลักของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ รัฐบัญญัติการอนุรักษ์และการนำทรัพยากรกลับคืนมาใช้ประโยชน์ ปี ค.ศ. 1976 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติการกำจัดของเสีย ปี ค.ศ. 2002 รวมทั้งกฎหมายการบูรณาการการทำงานของฝ่ายบริหารให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่ชื่อว่า รัฐบัญญัติว่าด้วยการปรับปรุงสมรรถนะและผลสัมฤทธิ์ของรัฐบาลให้ทันสมัย ปี ค.ศ. 2010 ส่วนกฎหมายหลักของประเทศญี่ปุ่น มีทั้งหมด 4 ฉบับฉบับที่หนึ่ง คือ พระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม ฉบับที่สอง คือ พระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัตถุอันตรายอย่างครบวงจร กฎหมายฉบับที่สาม คือ พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง และกฎหมายฉบับที่สี่ คือ พระราชบัญญัติที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และกฎหมายหลักของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย คือ รัฐบัญญัติการจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 และรัฐบัญญัติการจัดการและปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 โดยกฎหมายเหล่านี้มีเจตนารมณ์และหลักการพื้นฐานของกฎหมาย ขอบเขตของเสียที่ปรากฏในกฎหมาย มาตรการการจัดการของเสียอย่างชัดเจน โดยกฎหมายหลักของประเทศสหรัฐอเมริกามีลักษณะเด่นในการจัดการของเสีย คือ กำหนดให้สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาคำหนดมาตรฐานการจัดการของเสีย ในลักษณะที่เป็นมาตรฐานกลางของประเทศ กล่าวคือ เป็นมาตรฐานการจัดการขั้นต่ำเพื่อให้แต่ละมลรัฐสามารถนำไปปฏิบัติ ทั้งนี้ มาตรฐานการจัดการของเสียของมลรัฐต้องดำเนินการไม่ต่ำกว่ามาตรฐานกลาง ขณะที่กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียของญี่ปุ่น มีจุดเด่น คือ ประเทศญี่ปุ่นมีการวางระบบกฎหมายที่บูรณาการ มีกระบวนการจัดการของเสียแต่ละประเภทที่รัดกุม กำหนดบทบาทหน้าที่แต่ละภาคส่วนของสังคมอย่างชัดเจน กล่าวคือ มีการวางระบบกฎหมายจากพระราชบัญญัติพื้นฐานเชิงนโยบายไปสู่กฎหมายอื่นๆ ในทางปฏิบัติอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ยังปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดการของเสีย คือ มีระบบการป้องกันและลดการใช้ทรัพยากรตั้งแต่ต้นทาง กำหนดมาตรการจัดการของเสียแต่ละประเภทอย่างรัดกุมตามประเภทของของเสีย ซึ่งแยกเป็นของเสียทั่วไป ของเสีย

ทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษ ของเสียจากอุตสาหกรรม และของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องควบคุมพิเศษ อีกทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่และระบบการบริหารจัดการของแต่ละภาคส่วนในสังคมให้ช่วยกันดูแล ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองและจัดการของเสียอย่างเป็นระบบ นอกจากนั้นยังมี มาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ประชาชนลดการใช้ทรัพยากรที่ไม่จำเป็น การนำทรัพยากรกลับมาใช้ซ้ำ และนำกลับมาแปรรูปเพื่อใช้ประโยชน์ใหม่หรือรีไซเคิล โดยกำหนดวิธีการจัดการกับของเสียแต่ละ ประเภทอย่างชัดเจน เช่น การรีไซเคิลภาชนะและบรรจุภัณฑ์ การรีไซเคิลเศษอาหาร เศษวัสดุก่อสร้าง ยานพาหนะที่ใกล้จะหมดอายุการใช้งาน เครื่องใช้ในบ้าน เป็นต้น ขณะที่ประเทศสาธารณรัฐ อินโดนีเซียมีมาตรการในการจัดการของเสียที่สำคัญ ปรากฏในกฎหมายรัฐบัญญัติการจัดการและ ปกป้องสิ่งแวดล้อม เลขที่ 32/2009 คือ การจัดการของเสียจากวัตถุที่มีพิษและอันตราย ซึ่งเป็นการ ประกอบกิจการทางธุรกิจอย่างรัดกุม เพื่อมิให้เกิดการลักลอบปล่อยของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม ที่ไม่ถูกต้อง การควบคุมการเทกองทิ้งของเสียหรือวัตถุที่มีพิษและอันตราย นอกจากนั้นมียุทธศาสตร์ การจัดการของเสีย เลขที่ 18/2008 กำหนดมาตรการการจัดการของเสียที่มาจากกิจกรรมประจำวัน อย่างบูรณาการ (Integrated Waste Processing) ต้องจัดให้มีสถานที่เก็บรวบรวม คัดแยก รีไซเคิล และการกำจัดขั้นสุดท้าย ในการกำจัดขั้นสุดท้าย (Final Processing) ต้องคำนึงกระบวนการนำของ เสียออกสู่สิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม และให้ความสำคัญกับหลักการดำเนินการ จัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือ โดยหลักภาครัฐมีหน้าที่ในการจัดการของเสีย อย่างไรก็ตาม กฎหมายทั้งสองฉบับเปิดช่องให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาขอรับใบอนุญาตเพื่อดำเนินการจัดการ ของเสียได้อีกด้วย โดยการประกาศผู้ที่ได้รับอนุญาตจัดการของเสียต้องเปิดเผยต่อสาธารณะและ ผู้ดำเนินการต้องจัดการของเสียให้ได้ตามมาตรฐานการจัดการที่กฎหมายกำหนดไว้

ในส่วนของบริษัทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่สำคัญในการจัดการของเสียของประเทศ สหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย มีหน่วยงานผู้กำหนดนโยบายในการ จัดการของเสียโดยเฉพาะ มีหน่วยกำหนดมาตรฐานการจัดการของเสียที่จำแนกตามประเภทของเสีย มีหน่วยติดตามและควบคุมตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมาย มีหน่วยปฏิบัติจัดการของเสียให้ได้ตาม มาตรฐาน ซึ่งโดยหลักกำหนดให้ภาครัฐที่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดหรือหน่วยงานระดับมลรัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะในการจัดการของเสีย นอกจากนั้น ยังเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนที่มีศักยภาพสามารถเข้ามาดำเนินการจัดการของเสีย หากได้รับอนุญาต จากหน่วยงานภาครัฐที่กฎหมายกำหนดไว้ และต้องดำเนินการจัดการของเสียให้ได้ตามมาตรฐานการ จัดการที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ในการจัดการของเสีย อันสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการของเสียอีกด้วย โดยที่ประเทศ สหรัฐอเมริกามีรูปแบบของหน่วยงานที่น่าสนใจ คือ บริษัทอำนาจหน้าที่ของสำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อม แห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับสหรัฐที่มีอำนาจกำหนดมาตรฐานการจัดการของเสียและมี

อำนาจในการติดตามตรวจสอบการดำเนินการจัดการของเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ขณะที่ประเทศญี่ปุ่น มีหน่วยงานที่เป็นหน่วยสนับสนุนทางด้านสิ่งแวดล้อมและการจัดการของเสีย คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมในระดับชาติ จังหวัด และท้องถิ่น และคณะกรรมการโครงสร้างอุตสาหกรรม ขณะที่ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียมีการวางระบบการจัดการของเสียจากกิจกรรมประจำวัน กำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลส่วนกลาง หน่วยงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ตลอดจนภาคเอกชน ประชาชนและชุมชนในการจัดการของเสียอย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังกำหนดให้กระทรวงสิ่งแวดล้อมและป่าไม้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดการของเสียที่มีพิษและอันตรายจากการประกอบกิจการในเชิงธุรกิจ

บทวิเคราะห์

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบการบูรณาการกฎหมายและหน่วยงานของประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย จะพบว่า กฎหมายและหน่วยงานหลักของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียเป็นบ่อเกิดสำคัญของการบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน กล่าวคือ มีกฎหมายในการจัดการของเสียโดยเฉพาะ กำหนดขอบเขตของเสียและมาตรการการจัดการของเสียอย่างชัดเจน นอกจากนี้ กฎหมายหลักในการจัดการของเสียของทั้งสามประเทศได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการเข้าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในด้านการจัดการของเสียของภาคเอกชนอีกด้วย โดยมีรายละเอียดในการบูรณาการการจัดการของเสียที่ปรากฏในกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแตกต่างกันตามลักษณะการเมือง การปกครอง สังคม เศรษฐกิจ เทคโนโลยีของแต่ละประเทศ นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้วิเคราะห์ความพยายามของประเทศไทยในการตรากฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสีย คือ ร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งพบว่า ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับยังมีข้อจำกัดในการบูรณาการการจัดการของเสียอยู่พอสมควร เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวเพียงแต่กำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาการจัดการของเสียที่สะสมตกค้างอยู่ในปัจจุบัน แต่ยังไม่ได้สร้างระบบการจัดการของเสียที่บูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งขาดการสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการของเสียจากทุกภาคส่วน และมีได้แก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่มีอยู่เดิม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ในทัศนะของผู้เขียน เห็นว่า ควรกำหนดให้มีกฎหมายในการจัดการของเสียของประเทศไทยขึ้นบังคับใช้โดยเฉพาะ โดยอาจใช้ชื่อว่า “*กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน*”

6.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อแก้ไขปัญหาการกระจายของกฎหมาย ตลอดจนบทบาทอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานเกี่ยวกับการจัดการของเสียของประเทศไทย และเพื่อเปลี่ยนกระบวนทัศน์การจัดการของเสียของประเทศไทย ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

6.2.1 ข้อเสนอให้มีการตรากฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืนโดยเฉพาะ

ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน โดยการตรากฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียขึ้นโดยเฉพาะ ในชื่อ “กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน” ในลักษณะเป็นกฎหมายแกนกลางในการจัดการของเสีย โดยเป็นกฎหมายเชิงนโยบายซึ่งนำไปสู่การปฏิบัติ คล้ายกับกฎหมายพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่น ในการนี้สาระสำคัญของกฎหมาย ควรประกอบด้วย

(1) เจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อการจัดการของเสีย

กฎหมายการจัดการของเสียของประเทศไทย ควรจะมีเจตนารมณ์ที่สำคัญ คือ เพื่อส่งเสริมและปกป้องสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) สร้างกระบวนทัศน์การจัดการของเสีย โดยกำหนดมาตรการจัดการทรัพยากรและของเสียอย่างครบวงจรตามวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง (Life Cycle Management) และสอดคล้องกับหลักการผลิตและบริโภคอย่างยั่งยืน (Sustainable Production and Consumption) หลักการกระทำเพื่อป้องกันล่วงหน้า (Preventive Action Principle) หลักการระมัดระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) ตลอดจนสอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) พร้อมทั้งจัดระบบการบูรณาการกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียตามหลักการบูรณาการการจัดการ (Integrated Management) นอกจากนี้กำหนดบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ เอกชนและประชาชนในการจัดการของเสียอย่างเป็นระบบตามหลักการเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ หลักการจัดทำบริการสาธารณะ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

(2) การกำหนดนิยามของของเสียและการจำแนกประเภทของเสีย

ของเสีย หมายถึง สิ่งที่ไม่ต้องการใช้แล้ว ซึ่งจำแนกประเภทของของเสียจากแหล่งที่มาและความอันตรายของของเสียประกอบกัน ดังนี้

(2.1) **ของเสียจากอุตสาหกรรม** คือ ของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการจากโรงงานอุตสาหกรรม

(2.2) ของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องถูกควบคุม คือ ของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนและระบบนิเวศ ทั้งนี้ ให้กำหนดเป็นประกาศคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติกำหนดลักษณะของของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องถูกควบคุมต่อไป เช่น ของเสียที่ปนเปื้อนสารอันตราย มีความเป็นกรด-ด่างสูงมาก เป็นต้น

(2.3) ของเสียจากชุมชน คือ ของเสียที่ไม่ได้มาจากการประกอบกิจการโรงงาน ทั้งนี้ โดยหลักให้หมายถึง ของเสียที่เกิดจากกิจกรรมประจำวันทั่วไป เช่น เศษอาหาร แก้ว พลาสติก กระดาษ เป็นต้น

(2.4) ของเสียจากชุมชนที่ต้องถูกควบคุม คือ ของเสียที่ไม่ได้มาจากการประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งมีลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนและระบบนิเวศ ทั้งนี้ ให้กำหนดเป็นประกาศของคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติกำหนดลักษณะของของเสียจากชุมชนที่ต้องถูกควบคุมต่อไป เช่น ของเสียติดเชื้อในการดำเนินการทางการแพทย์ เศษซากแบตเตอรี่ ถ่านไฟฉาย ซากอุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ เศษจากวัสดุก่อสร้าง เป็นต้น

(3) คำอธิบายกฎหมาย

เพื่อเสนอแนะแนวทางของกฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืนให้ปรากฏเป็นรูปธรรม ผู้เขียนขอเสนอเค้าโครงร่างกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน ดังต่อไปนี้

(3.1) บทนัยหลักการและเหตุผล

โดยที่ปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับการจัดการของเสีย โดยเฉพาะในส่วนของเสียจากกระบวนการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรมและของเสียจากชุมชน อันส่งผลให้เกิดปัญหาของเสียสะสมตกค้างเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียปรากฏมากมายหลายฉบับอย่างกระจัดกระจาย โดยกำหนดเป็นชื่อต่างๆ เช่น มูลฝอย วัตถุอันตราย วัสดุที่ไม่ใช้แล้ว หรือ ของเสียอันตราย เป็นต้น เมื่อเกิดปัญหาจากการจัดการของเสียไม่ถูกต้อง ไม่มีหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานหลักเข้าไปรับผิดชอบในการจัดการของเสีย เพราะอ้างว่าของเสียดังกล่าวไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของตน ส่งผลกระทบต่อประชาชนและก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่อสิ่งแวดล้อม จึงสมควรกำหนดให้มีกฎหมายพื้นฐานเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืน โดยกำหนดมาตรการจัดการทรัพยากรและของเสียอย่างครบวงจรตามวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง (Life Cycle Management) และสอดคล้องกับหลักการการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) หลักการกระทำเพื่อป้องกันล่วงหน้า (Preventive Action Principle) หลักการระมัดระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) ตลอดจนหลักความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) พร้อมทั้งจัดระบบการบูรณาการกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กับการจัดการของเสียตามหลักการบูรณาการการจัดการ (Integrated Management) นอกจากนี้ยังกำหนดบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ เอกชนและประชาชนในการจัดการของเสียอย่างเป็นระบบตามหลักการเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ หลักการจัดทำบริการสาธารณะ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการของเสียในปัจจุบันและเปลี่ยนกระบวนทัศน์การจัดการของเสียของประเทศไทย และยกเลิกกฎหมายบางฉบับ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

(3.2) บทยกเลิกกฎหมาย

เพื่อให้การจัดการของเสียเป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้โดยเฉพาะและเพื่อให้เกิดการบูรณาการการจัดการของเสียของประเทศอย่างเป็นระบบ เห็นสมควรยกเลิกมาตรการในการจัดการของเสียที่ปรากฏในกฎหมายฉบับอื่น ๆ และกำหนดกลไกตามมาตรการเหล่านั้นเสียใหม่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ดังนี้ ยกเลิกนิยามของคำว่า “มูลฝอย” ตามมาตรา 4 , มาตรา 18 - 20 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ยกเลิกกฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545 ยกเลิกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 ยกเลิกการอ้างอิงนิยามคำว่า มูลฝอย ในกฎหมายอื่น ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. 2557 และยกเลิกกฎหมายอื่น ๆ ที่อาศัยอำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบและกติกามาข้างต้น

(3.3) หมวด 1 บททั่วไป

ส่วนที่ 1 นิยามและการจำแนกประเภทของเสีย กำหนดนิยามศัพท์เฉพาะตามร่างพระราชบัญญัตินี้ เช่น

- ของเสีย หมายความว่า สิ่งที่ไม่ต้องการใช้แล้ว ซึ่งจำแนกประเภทของของเสียจากแหล่งที่มาและความอันตรายของของเสียประกอบกัน⁴⁹⁵ ได้แก่ ของเสียจากอุตสาหกรรม ของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องถูกควบคุม ของเสียจากชุมชน ของเสียจากชุมชนที่ต้องถูกควบคุม
- คณะกรรมการ หมายความว่า คณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติ
- สำนักงาน หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติ

⁴⁹⁵ โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อ 6.2.1

ส่วนที่ 2 กำหนดบทบาทหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน ชุมชน ประชาชน สภาวิชาชีพและผู้ประกอบการในการจัดการของเสีย

- รัฐบาลเป็นหน่วยนโยบายและสนับสนุนการดำเนินงานตามพระราชบัญญัตินี้ผ่านทางคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติ ที่ประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน ชุมชน ประชาชน สภาวิชาชีพและผู้ประกอบการในการจัดการของเสีย และมีสำนักงานคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการ

- กรมควบคุมมลพิษเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่เสนอมาตรฐานการจัดการจัดการของเสียต่อคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยเสนอผ่านทางสำนักงานคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติ และเมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบ จะได้กำหนดเป็นกฎหมายลำดับรองต่อไป

- สำนักงานคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติ สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค และสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด เป็นหน่วยติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมายนี้

- กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหน่วยปฏิบัติเพื่อจัดการของเสียจากอุตสาหกรรมและของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องถูกควบคุม และให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติเพื่อจัดการของเสียจากชุมชนและของเสียจากชุมชนที่ต้องถูกควบคุม ให้ได้ตามมาตรฐานการจัดการของเสียที่ตราขึ้นเป็นประกาศคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติการในภาพรวม

- เอกชนสามารถเข้าดำเนินการจัดการของเสียร่วมกับรัฐได้ตามหลักการจัดทำบริการสาธารณะ โดยการขออนุญาต ทั้งนี้ ในส่วนของของเสียจากอุตสาหกรรมและของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องถูกควบคุม ต้องได้รับใบอนุญาตจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมและสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ในส่วนของของเสียจากชุมชนและของเสียจากชุมชนที่ต้องถูกควบคุม ต้องได้รับใบอนุญาตจากราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีระบบฐานข้อมูลการอนุญาตการจัดการของเสียทุกประเภทเชื่อมโยงไปที่สำนักงานคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติ

- กำหนดบทบาทของประชาชนในการจัดการของเสีย ทั้งสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นในฐานะผู้ผลิต และกำหนดมาตรการส่งเสริมเพื่อให้เกิดการนำทรัพยากรที่ใช้แล้วกลับมาใช้ประโยชน์อีกครั้ง

(3.4) หมวด 2 คณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติ

ส่วนที่ 1 คณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติ

- กำหนดให้มีคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติเป็นผู้กำหนดนโยบาย แผน และสนับสนุนงบประมาณ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ มีองค์ประกอบของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ มีผู้แทนจากสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย องค์การจัดการน้ำเสีย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ตลอดจนผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนจากภาคเอกชนและผู้แทนจากภาคประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสม และมีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยคณะกรรมการชุดนี้ไม่ควรจะมีจำนวนเกินกว่า 15 คน

- คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แผนงาน และงบประมาณในการจัดการของเสีย นอกจากนี้กำหนดมาตรฐาน มาตรการในการจัดการวัตถุอันตรายของเสียแต่ละประเภทอย่างครบวงจร เช่น ประกาศคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติ เรื่อง มาตรฐานในการฝังกลบของเสียจากชุมชน เรื่อง มาตรฐานในการเผาของเสียชุมชนที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ เรื่อง มาตรฐานในการกำจัดของเสียจากอุตสาหกรรม เป็นต้น

ส่วนที่ 2 สำนักงานคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติ

- กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติ เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีความเป็นอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อสนับสนุนการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่สำคัญ เป็นต้นว่า รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ จัดทำแผนและงบประมาณการจัดการของเสียแห่งชาติเสนอคณะกรรมการให้ความเห็นชอบ กลั่นกรองมาตรการการจัดการของเสียได้แก่ มาตรฐานการจัดการของเสีย มาตรการส่งเสริม เพื่อเสนอคณะกรรมการให้ความเห็นชอบรวมทั้งยกร่างกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียเสนอคณะกรรมการให้ความเห็นชอบ พัฒนาการจัดการของเสียอย่างมีส่วนร่วม ประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาระบบการจัดการของเสียอย่างบูรณาการและยั่งยืน และหากหน่วยงานใดไม่ดำเนินการจัดการของเสียตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รายงานคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติ เพื่อสั่งการต่อไป

(3.5) หมวด 3 มาตรการในการจัดการของเสีย

ส่วนที่ 1 กรอบวัตถุประสงค์

- กำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตมาตรฐานการจัดการของเสีย โดยที่มาตรฐานการจัดการของเสียฉบับนี้เป็นมาตรฐานกลาง หากกฎหมายฉบับอื่นใดจะกำหนดมาตรฐานการจัดการ

ของเสียที่ย่อย่อนกว่ามาตรฐานตามกฎหมายฉบับนี้ ให้เป็นไปตามมาตรฐานการจัดการของเสียตามพระราชบัญญัตินี้

ส่วนที่ 2 มาตรฐานการจัดการวัตถุอันตรายและการจัดการของเสีย

- ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติ ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน มาตรการการจัดการวัตถุอันตรายและของเสียแต่ละประเภทอย่างครบวงจร เช่น กำหนดมาตรการในการนำวัสดุใดๆ กลับมาใช้ประโยชน์อีกครั้ง กำหนดมาตรฐานในการจัดการของเสียจากอุตสาหกรรม ของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องถูกควบคุม ของเสียจากชุมชน และของเสียจากชุมชนที่ต้องถูกควบคุม โดยมีกรมควบคุมมลพิษเป็นหน่วยงานหลักเสนอหลักเกณฑ์ มาตรฐาน มาตรการการดังกล่าว และเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นสามารถเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติได้เช่นกัน ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ มาตรฐาน มาตรการดังกล่าว ต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายลำดับรอง

(3.6) หมวด 4 การเข้าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการของเสียของภาคเอกชน

กำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตคัดแยก เก็บ ขน กำจัด และนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์อีกครั้ง หากเป็นของเสียจากอุตสาหกรรมและของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องถูกควบคุม ให้ขออนุญาตจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมและสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด หากเป็นของเสียจากชุมชนและของเสียจากชุมชนที่ต้องถูกควบคุม ให้ขออนุญาตจากราชการส่วนท้องถิ่น และกำหนดให้มีระบบฐานข้อมูลการขอรับการอนุญาตประกอบการจัดการของเสียผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ข้อมูลเกิดความเชื่อมโยงกันทั้งประเทศ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติเป็นผู้ดูแลระบบข้อมูลในภาพรวม

(3.7) หมวด 5 มาตรการส่งเสริม

สำนักงานคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติกำหนดมาตรการส่งเสริมเสนอต่อคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติ ประกาศใช้เป็นกฎหมายลำดับรองในรูปแบบของประกาศคณะกรรมการ เพื่อกำหนดมาตรการจูงใจให้ประชาชนลดปริมาณของเสีย คัดแยก เก็บ ขน กำจัดของเสียอย่างเป็นระบบ โดยนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมมาประยุกต์ใช้ เช่น การกำหนดเป้าหมายในแต่ละปี หากสามารถลดของเสียประเภทที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการการจัดการของเสียแห่งชาติได้ ผู้นั้นจะได้รับการลดหย่อนภาษีจากสินค้าและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับของเสียนั้น รวมทั้งสนับสนุนทางการเงิน เช่น การจัดตั้งกองทุนเพื่อป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากการจัดการของเสีย และสนับสนุนทางวิชาการ เช่น กำหนดให้มีศูนย์ข้อมูลการจัดการของเสียในทุกจังหวัดของประเทศไทย โดยเผยแพร่มาตรฐานการจัดการของเสีย ความรู้ และเทคโนโลยีเกี่ยวกับการจัดการของเสียให้ประชาชนทราบ

(3.8) หมวด 6 การตรวจสอบและควบคุม

กำหนดให้มีเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการ
จัดการของเสียแห่งชาติ สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
จังหวัด โดยการแต่งตั้งจากคณะกรรมการจัดการของเสียแห่งชาติ ทั้งนี้ กำหนดให้เจ้าพนักงาน
ตามกฎหมายมีอำนาจหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการจัดการของเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานการ
จัดการของเสียแต่ละประเภทที่กำหนดไว้ในหมวด 3

(3.9) หมวด 7 ความรับผิดชอบทางแพ่งและบทกำหนดโทษ

ส่วนที่ 1 ความรับผิดชอบทางแพ่ง

หากผู้ใดก่อให้เกิดความเสียหายในทางแพ่ง ให้นำบทบัญญัติมาตรา 96 แห่ง
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาบังคับใช้ ซึ่งจะ
เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

ส่วนที่ 2 บทกำหนดโทษ

หากกรณีฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ เช่น ดำเนินการคัดแยก เก็บ ขน กำจัดของเสียโดย
ไม่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่กฎหมายกำหนดล้าหลังของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม โดยไม่
ดำเนินการตามมาตรฐานการจัดการของเสียที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ จะต้องระวางโทษปรับทาง
อาญาที่รุนแรง เป็นต้น

6.2.2 การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากการตรากฎหมายเพื่อบูรณาการการจัดการของเสียอย่างครบวงจรและยั่งยืนแล้ว
ผู้เขียนเห็นควรให้นำมาตรการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้
กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 มาบังคับใช้ในการประสานการร้องเรียนและการดำเนินคดี
แพ่ง คดีอาญาและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้เกิดเป็นรูปธรรม เพื่อแสดงถึงความจริงจังและ
จริงจังในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ
จัดการสิ่งแวดล้อม อันแสดงให้เห็นถึงการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น ทุกคนในสังคมต้องมีจิตสำนึกและรู้จักหน้าที่ของตนเองในการจัดการของเสีย
ลดการบริโภคสิ่งที่ไม่จำเป็น คัดแยกของเสีย เห็นคุณค่าของทรัพยากร ใช้วัตถุดิบที่เป็นมิตรกับ
สิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการลดปริมาณของเสียตั้งแต่ต้นทาง ไม่ลักลอบทิ้งของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม หรือ
ดำเนินการเก็บ ขน บำบัดหรือกำจัดของเสียอย่างถูกวิธี รวมถึงหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย ฝ่าย
ปกครองและฝ่ายยุติธรรม เช่น หน่วยงานในสังกัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงมหาดไทย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตำรวจ อัยการ ศาล ต้อง

ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ หากเกิดเหตุการณ์ลักลอบทิ้งของเสีย ต้องเร่งแก้ไข
ปัญหา เมื่อทุกภาคส่วนในสังคมรู้จักหน้าที่ของตน และปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ปัญหา
ของเสียจะลดลง เพื่อสร้างความอุดมสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อมในรุ่นอนาคตสืบไป



รายการอ้างอิง

- Allan Astrup Jensen and Arne Remmen. Background Report for a Unep Guide to Life Cycle Management- a Bridge to Sustainable Products. Paris,France: United Nations Environment Programme, 2006.
- Clinton T. Brass. Changes to the Government Performance and Results Act (GPRA). Washington DC: Congressional Research Service, 2012.
- Corson Walter H. The Global Ecology Handbook. Boston: Beacon Press, 1990.
- Damanhuri E. and T. Padi. Current Situation of Waste Recycling in Indonesia. In Edited by Damanhuri, M. a. E., Kojima. Jakarta: ERIA, 2009.
- DHV B.V. . Scoping Study for Solid Waste Management in Indonesia. Jakarta Indonesian Infrastructure Initiative, 2012.
- E. Allen Farnsworth. An Introduction to the Legal System of the United States. 3 ed. United States of America Oceana Publications, 1996.
- Elena Petkova. Closing the Gap : Information,Partipation,and Justice in Decision-Making for the Environment. the United States of America: World Resources Institute, 2003.
- European Environment Agency. Life Cycle Assessment (LCA) a Guide to Approaches,Experiences and Information Sources. Denmark: folkmam design& promotion, 1997.
- Frank K. Upham. Law and Social Change in Postwar Japan. Masschusettes, USA.: Harvard University Press, 1987.
- George Kurian. The Encyclopedia of Political Science. Washington D.C: CQ Press, 2011.
- Ian Dalling. Integrated Management System Definition and Structuring Guideline. London: Chartered Quality Institute 2007.
- Jane E. Fountain. Implementing Cross-Agency Collaboration: A Guide of Federal Managers. Washington DC: IBM center for the Business of Government, 2013.
- Nancy K. Kubasek and Gary S. Silverman. Environmental Law. 4 ed. New Jersey, USA: Pearson Education Inc., 2002.

- Nicolas de Sadeleer. The Principles of Prevention and Precaution in International Law: Two Heads of the Same Coin? In Edited by Malgosia Fitzmaurice, D. M. O., Panos Merkouris, Research Handbook on International Environmental Law. United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited, 2010.
- Phillippe Sands. Principles of International Environmental Law. 2 ed. The United Kingdom: Cambridge University Press, 2007.
- Pierre, J. Debating Governance. New York: Oxford University Press, 2000.
- Pierre, J. B. G. P. Governance Politics, and the State. London: Macmillan Press Ltd., 2000.
- Priscilla Schwartz. The Polluter-Pays Principle. In Edited by Malgosia Fitzmaurice, D. M. O., Panos Merkouris, Research Handbooks on International Environmental Law. The United Kingdom: Edward Elgar publishing Limited, 2010.
- Robert G. Hunt, J. D. S., and William E. Franklin. Resource and Environmental Profile Analysis: A Life Cycle Environmental Assessment for Products and Procedures. New York, USA: Elsevier Science Publishing Co.,Inc., 1992.
- Stephen Smith. Analytical Framework for Evaluating the Costs and Benefits of Extended Producer Responsibility Programmes. France: Publication service, OECD, 2005.
- Toshinori Ogata. Environmental Administration in Japan and the Role of Local Governments. Japan: Council of Local Authorities for International Relation, 2008.
- Yosiyuki Noda. Introduction to Japanese Law. 8 ed. Japan: University of Tokyo Press, 1989.

บทความภาษาต่างประเทศ

- Anne Solgaard and Guido W. Sonnemann Life Cycle Management: UNEP- Workshop. International Journal Life Cycle Assessment 6, 6 (30 August 2001).
- James Fava, F. C. Dr. Ian Boustead. The International Journal of Life Cycle Assessment, 18, 7 (August 2013)
- Karapetrovic S. Strategies for the Integration of Management System and Standards. The TOM Magazine 14, 1 (2002).

ข้อมูลสารสนเทศภาษาต่างประเทศ

- Asian Environmental Compliance and Enforcement Network. Ministry of Environment, Japan [Online]. 2015. Available from: www.aecen.org/ministry-environment-japan [15 April 2015].
- Business Council for Sustainable Development. Milestones of Wbcsd [Online]. 2015. Available from: <http://www.wbcsd.org/about/history.aspx> [26 June 2015].
- Christopher Maag. From the Ashes of '69, a River Reborn [Online]. 2009. Available from: http://www.nytimes.com/2009/06/21/us/21river.html?_r=0 [14 April 2015].
- Executive Office of The President of the United States. High Priority Performance Goal [Online]. 2011. Available from: <https://www.whitehouse.gov> [10 January 2016].
- Five Winds International. Life Cycle Management [Online]. 2002. Available from: www.fivewinds.com/.../LifeCycleManagement040127.pdf [28 June 2015].
- Global Environmental CenterFoundation. Waste Management and Public Cleansing Law (Waste Management Law) [Online]. 2011. Available from: http://nett21.gec.jp/ECotowns/data/et_c-04.html [24 January 2016].
- Japan, Ministry of the Environment Government of Japan. The Basic Environment Law - Outline [Online]. 1993. Available from: <http://www.env.go.jp/en/laws/policy/basic/leaflet2.html> [24 January 2016].
- . Environmental Administration

- and Organization of the Ministry of the Environment [Online]. 2016. Available from: <http://www.env.go.jp/en/aboutus/pamph/html/index.html> [29 February 2016].
- Mary Ann Curran. Life Cycle Assessment: Principles and Practice [Online]. 2014. Available from: <http://www.epa.gov/nrmrl/std/lca/lca.html> [27 December 2014].
- Meeting, R. W. G. Indonesian Regulations Related to the Prevention of Soil and Groundwater Pollution [Online]. 2015. Available from: www.sgw.epa.gov.tw/.../Information8835136Nov30_06_ReSAG. [18 April 2015].
- Memon, M. A. Integrated Solid Waste Management [Online]. 2009. Available from: http://www.unep.org/urban_environment/events/iswm2.asp [25 April 2014].
- Ministry of Economy Trade and Industry. 3r Policies [Online]. 2007. Available from: <http://www.meti.go.jp/policy/recycle/main/english/law/promotion.html> [27 January 2016].
- . Meti Councils [Online]. 2016. Available from: http://www.meti.go.jp/english/committee/index.html#industrial_structure_council [24 January 2016].
- . Organization Chart [Online]. 2015. Available from: <http://www.meti.go.jp/english/aboutmeti/data/aOrganizatione/index.html> [24 January 2016].
- Ministry of Environment. Formulation of the Basic Environment Plan [Online]. 2016. Available from: http://www.env.go.jp/en/laws/policy/basic_lp.html [27 January 2016].
- Ministry of the Environment, G. o. J. The Basic Environment Law [Online]. 1993. Available from: <http://www.env.go.jp/en/laws/policy/basic/> [24 January 2016].
- Nataneevorayos. Life Cycle Assessment [Online]. 2014. Available from: www.ecoshop.in.th/common/wp-content/uploads/.../LCA-Framework.pdf [29 December 2014].
- Office of Management and Budget. About OMB [Online]. 2016. Available from: <https://www.whitehouse.gov/omb> [10 January 2016].

- Oxford University. Administration [Online]. 2015. Available from:
<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/administration> [8
 November 2015].
- . Management [Online]. 2015. Available from:
<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/management> [8
 November 2015].
- President's Advisory Council on Executive Organization. Memorandum for the
 President : Federal Organization for Environmental Protection [Online]. 2014.
 Available from: <http://www2.epa.gov/aboutepa/ash-council-memo> [15 March
 2015].
- Solid Waste and Emergency Response. What Is Integrated Solid Waste Management?
 [Online]. 2002. Available from:
www.epa.gov/climatechange/wycd/waste/.../overview.pdf [7 November 2015].
- Society of Environmental Toxicology and Chemistry. History of Setac [Online]. 2015.
 Available from: <http://www.setac.org/?page=History> [28 June 2015].
- Solid Waste and Emergency Response United States Environmental Protection
 Agency. 25 Years of Rcra: Building on Our Past to Protect Our Future [Online].
 2001. Available from: www.epa.gov/osw [29 March 2015].
- Southwest Environmental Limited. Life Cycle Assessment [Online]. 2014. Available
 from: [www.southwest-
 environmental.co.uk/further%20info/life_cycle_assessment/life_cycle_assess
 ment_consultants.html](http://www.southwest-environmental.co.uk/further%20info/life_cycle_assessment/life_cycle_assessment_consultants.html) [27 December 2014].
- The United Nation of Environmental Programme (UNEP). What Is Waste [Online].
 2014. Available from: <http://www.grid.unep.ch/waste/download.html> [27
 December 2014].
- The United Nations, The Sustainable Consumption and Production [Online]. 2002.
 Available from:
[https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sustainableconsumptionandpro
 duction](https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sustainableconsumptionandproduction) [14 April 2014].
- . Report of the United Nations Conference on Sustainable Development
 [Online]. 2012. Available from: <http://www.uncsd2012.org/> [12 april 2014].

- . United Nations Conference on Environment & Development Rio De Janerio, Brazil, 3 to 14 June 1992 Agenda 21 [Online]. 1992. Available from: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> [13 April 2015].
- . Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future [Online]. 1982. Available from: www.un-documents.net/our-common-future.pdf [1 April 2015]
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. What Is Good Governance? [Online]. 2006. Available from: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> [6 January 2016].
- United States Environmental Protection Agency. EPA Organization Chart [Online]. 2015. Available from: <http://www2.epa.gov/aboutepa/epa-organization-chart> [15 March 2015].
- . Hazardous Waste Regulations [Online]. 2015. Available from: <http://www.epa.gov/epawaste/laws-regs/regs-haz.htm> [14 April 2015].
- . Reorganization Plan No.3 of 1970 [Online]. 2015. Available from: <http://www2.epa.gov/aboutepa/reorganization-plan-no-3-1970> [15 March 2015].
- . Summary of the Resource Conservation and Recovery Act [Online]. 2015. Available from: <http://www2.epa.gov/laws-regulations/summary-resource-conservation-and-recovery-act> [14 April 2015].
- . Wastes- Non Hazardous Waste [Online]. 2015. Available from: www.epa.gov/epawaste/nonhaz/index.htm [31 March 2015].
- Water Environment Partnership in Asia. Organizational Arrangement Indonesia [Online]. 2015. Available from: <http://www.wepa-db.net> [18 April 2015].
- Yasuhisa Tsukada. Legislative System of Waste Management in Japan [Online]. 2012. Available from: www.asianhumannet.org/db/datas/Legislative_en.pdf [14 April 2015].

รายการอ้างอิงภาษาไทย

หนังสือภาษาไทย

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556.
- กอบกุล ราชะนาคร. กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550.
- เขมวไล ฉีรสวรรณจักร. หนองแขวน บทเรียนและอนาคตที่ต้องไปต่อ. กรุงเทพฯ: แพลน ปรีนติ้ง, 2557.
- คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม. เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม ชั้นปีที่ 3. หลักสูตรินิติศาสตร์บัณฑิต ภาคปลายปีการศึกษา 2554. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- . กระบวนการยุติธรรมสิ่งแวดล้อมและสุขภาพบทเรียนจากคดีมาตาพุด. กรุงเทพฯ: ที คิว พี 2552.
- จุมพล หนิมพานิช. การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. รัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายปกครอง ชั้นปีที่ 1. หลักสูตรินิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาคปลาย ปีการศึกษา 2556. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.
- ไชยา ยี่มิวิไล. พัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์และบริหารรัฐกิจ: จากอดีตสู่ปัจจุบันและอนาคต. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2557.
- คำรห์ บูรณะนนท์. ความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์และกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2549.
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. ทศวรรษ: ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2549.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ศาลรัฐธรรมนูญ, 2555.

- . หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2544
- พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต). การพัฒนาที่ยั่งยืน. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกลบอลคิมทอง, 2556.
- พัฒนชัย กุลสิริสวัสดิ์. ชุดเครื่องมือการพัฒนางานองค์กร (Organization Improvement Toolkits) ตามแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ. กรุงเทพฯ: บริษัท วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย จำกัด, 2551.
- รัชยา ภัคดีจิตต์. ธรรมาภิบาล เพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน. กรุงเทพฯ: บริษัท วี.พรินท์ (1991) จำกัด, 2555.
- สถาบันพระปกเกล้า. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 10 ประจำปี 2551. กรุงเทพฯ: ส. เจริญ การพิมพ์, 2551.
- . ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.
- สีก กอแสงเรือง. คำบรรยาย กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2517.
- สำนักงานศาลปกครอง. หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2547.
- สุกาญจน์ รัตนเลิศนุสรณ์. หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น), 2551.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา เล่มที่ 2 เรื่อง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. กรณีศึกษากฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกาและกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่น. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- . การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2542.
- อรทัย ก๊กผล. คู่มือ คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับนักบริหารท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: จรัญ สนิทวงศ์การพิมพ์, 2552.
- อุดม ศุกกิจ. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม 2542.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556.
- . กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบ การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

บทความภาษาไทย

ชาญวิทย์ ชัยกันย์. การจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น. วารสารวิชาการศาลปกครอง 2, 1 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2550).

บุปผา อัครพิมาน. หลักกฎหมายทั่วไป. วารสารวิชาการศาลปกครอง 5, 1 (มกราคม - เมษายน 2548).

พิริยุตม์ วรรณพฤกษ์. การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดการขยะของท้องถิ่น. ใน จรัส สุวรรณมาลา และ วีระศักดิ์ เครือเทพ (บรรณาธิการ), ประเด็นท้าทาย การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น, 2554.

สุจิตรา วาสนาดำรงดี และ ปเนต มโนมัยวิบูลย์. แนวคิดในการจัดทำร่างกฎหมายจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์. ใน เอกสารประกอบการเสวนาวิชาการ เรื่อง ขยะอิเล็กทรอนิกส์: จัดการอย่างไรให้ปลอดภัย? กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.

ข้อมูลสารสนเทศภาษาไทย

กรมควบคุมมลพิษ. รายงานสถานการณ์มลพิษ [ออนไลน์]. 2558. แหล่งที่มา:

http://www.pcd.go.th/public/Publications/print_report.cfm [เข้าถึงเมื่อ 14 มีนาคม 2558]

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน [ออนไลน์]. 2557. แหล่งที่มา:

http://scpdatacenter.deqp.go.th/produ.aspx?ID=24&group_id=187 [เข้าถึงเมื่อ 14 เมษายน 2558]

กรณีศึกษา สิ้นธิพงษ์. เจตนารมณ์และขอบเขตของกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา:

www.admincourt.go.th/00_web/environment/images/.../basic170656.pdf [เข้าถึงเมื่อ 17 มกราคม 2557]

โครงการจัดการยุทธศาสตร์การบริโภคที่ยั่งยืน. การบริโภคที่ยั่งยืนในบริบทสากล. [ออนไลน์].

2545. แหล่งที่มา: www.tei.or.th/scs/pdf/scs_sustainable_consumption_W.pdf [เข้าถึงเมื่อ 14 มกราคม 2558]

- ไทยพับลิก้า. จากบทเรียนมินามาตะถึงมาบตาพุดและหยุดส่งออกมลพิษ [ออนไลน์]. 2556.
 แหล่งที่มา: <http://thaipublica.org/2013/03/lessons-from-minamata-to-maptaput>
 [เข้าถึงเมื่อ 15 เมษายน 2558]
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. สัญญาทางปกครอง : เครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ [ออนไลน์].
 2544. แหล่งที่มา: <http://pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=693> [เข้าถึงเมื่อ 28
 มิถุนายน 2558]
- บรรยง อินทนา. ร้องเรียนกับลุงแจ่ม : สั่งให้แก้ไข [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา:
<http://www.komchadluek.net> [เข้าถึงเมื่อ 13 มีนาคม 2558]
- มูลนิธิบูรณะนิเวศ. พลุตาหลวง แหล่งลึกลับทิ้งขยะ [ออนไลน์]. 2558. แหล่งที่มา:
<http://thaiecoalert.org/th/pollution/32> [เข้าถึงเมื่อ 13 มีนาคม 2558]
- วรรณภา ตีระสังขะ. กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส : หลักการพื้นฐานใน
 กฎหมายสิ่งแวดล้อม(La charte de l'environnement) [ออนไลน์]. 2548. แหล่งที่มา:
<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=707> [เข้าถึงเมื่อ 5 กรกฎาคม 2559]
- วรรณมน สุกใส. การบริหารจัดการขยะและของเสียและการรักษาความสะอาดที่สาธารณะของ
 ประเทศญี่ปุ่น [ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา: [http://www.pub-
 law.net/publaw/view.aspx?id=1882](http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1882) [เข้าถึงเมื่อ 14 เมษายน 2558]
- ศิริรัตน์ ศิริพรวิศาล. รู้จักกับหลักการ Extended Producer Responsibility (EPR) [ออนไลน์].
 2557. แหล่งที่มา: <http://www.thailandindustry.com> [เข้าถึงเมื่อ 30 ธันวาคม 2557]
- สถาบันการจัดการบรรจุภัณฑ์และรีไซเคิลเพื่อสิ่งแวดล้อม. ประวัติของสถาบัน [ออนไลน์]. 2554.
 แหล่งที่มา: <http://www.tipmse.or.th/2012/th/about/history.asp> [เข้าถึงเมื่อ 15
 มีนาคม 2558]
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. รู้จัก พอช. [ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา:
<http://www.codi.or.th/index.php/about-codi/relevant-laws> [เข้าถึงเมื่อ 13
 เมษายน 2558]
- สถาบันสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม. โครงสร้างการดำเนินงาน [ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา:
http://www.iei.or.th/ns-about_us-dir-NO=.htm [เข้าถึงเมื่อ 15 มีนาคม 2558]
- สมฤดี นิโครพัฒน์ยั้งยง. โจทย์เนสเบอร์กซ์มีบทบาทการประชุมโลกเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนเราได้อย่างไร
 [ออนไลน์]. 2545. แหล่งที่มา:
<http://www.tei.or.th/news/article/viewpoint15.htm> [เข้าถึงเมื่อ 17 มกราคม 2557]
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. การพัฒนาการบริหารราชการแบบบูรณาการ
 [ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา:

- http://www.opdc.go.th/special.php?spc_id=2&content_id=168 [เข้าถึงเมื่อ 18 ตุลาคม 2557]
- . หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี [ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา: http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442 [เข้าถึงเมื่อ 9 มกราคม 2559]
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ [ออนไลน์]. 2555. แหล่งที่มา: http://www.onep.go.th/neb/1.%20About_neb/webpage/neb_overall_operation.html#top [เข้าถึงเมื่อ 14 มีนาคม 2558]
- สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. ภาพรวมนโยบายและกฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียน [ออนไลน์]. 2552. แหล่งที่มา: www.thaifita.com/trade/study/lawsme57_chap2.pdf [เข้าถึงเมื่อ 15 เมษายน 2558]
- สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. Roadmap การจัดการของเสียมูลฝอยและของเสียอันตราย [ออนไลน์]. 2557. แหล่งที่มา: www.pcd.go.th [เข้าถึงเมื่อ 30 ธันวาคม 2557]
- สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. รู้จักหน่วยงานภายในกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์]. 2558. แหล่งที่มา: <http://www.deqp.go.th/institution/division/news> [เข้าถึงเมื่อ 15 เมษายน 2558]
- เสรี ศุภราทิต และคณะ. เปลี่ยนขยะเป็นทรัพยากร [ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา: http://sirindhornpark.or.th/2014/upload/download/78afc336_6fa3a6d2e4cf1260329174_Handbook_SolidWaste.pdf [เข้าถึงเมื่อ 16 ธันวาคม 2557]
- องค์การจัดการน้ำเสีย. อำนาจหน้าที่ของ อจน. [ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา: <http://www.wma.or.th/content/> [เข้าถึงเมื่อ 7 มีนาคม 2558]



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาคผนวก ก

เรื่องเสร็จที่ 653/2559 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ประกอบร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย
ของบ้านเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

เรื่องเสร็จที่ 653/2559

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประกอบร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย

ของบ้านเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร 0503/1472 ลงวันที่ 14 มกราคม 2559 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2559 อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาต่อไป โดยให้ความเห็นของสำนักงานงบประมาณ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรมไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) พิจารณา โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานงบประมาณ และสำนัก ก.ก.ถ.) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมควบคุมมลพิษและสำนักงานนโยบาย และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (กรมอนามัย) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรจัดทำบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

1. หลักการของร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ

กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1.1 แก้ไขบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” “พนักงานเจ้าหน้าที่” และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” ให้หมายถึงผู้บริหารท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท (ร่างมาตรา 4)

1.2 เพิ่มหมวด 3/1 เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย (ร่างมาตรา 5) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ในเขตพื้นที่หรือนอกเขตพื้นที่ของตนเองได้ โดยราชการส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการเอง ร่วมดำเนินการกับหน่วยงานของรัฐ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หรือเอกชน หรืออาจมอบหมายให้องค์กรของรัฐหรือเอกชนดำเนินการแทนก็ได้ รวมทั้งสามารถจัดหาประโยชน์จากสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่จัดเก็บได้ ซึ่งจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด ทั้งนี้ การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยดังกล่าวจะไม่ใช้บังคับกับการจัดการของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน มูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข (มาตรา 34/1 มาตรา 34/2 มาตรา 34/4 มาตรา 34/5 มาตรา 34/9)

2) กำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับการบริหารการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ พิจารณากลับกรอง และให้ความเห็นชอบแผนงานโครงการที่อยู่ในแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดที่ราชการส่วนท้องถิ่นเสนอของบประมาณ เสนอแนะมาตรการเกี่ยวกับการขอตั้งงบประมาณสำหรับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย กำกับดูแลการดำเนินให้เป็นไปตามแผนงานหรือโครงการดังกล่าว รวมทั้งติดตามประเมินผลโครงการจับกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา 34/6 และมาตรา 34/7)

3) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนงานโครงการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเสนอต่อจังหวัด และเมื่อจังหวัดบรรจุแผนงานโครงการไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดแล้ว ให้จังหวัดจัดส่งแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต่อไป ทั้งนี้ ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เสนอแผนงานโครงการดังกล่าวให้คณะกรรมการกำกับการบริหารการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อคณะกรรมการเห็นชอบแล้ว ให้กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอขอรับการจัดสรร

งบประมาณต่อสำนักงานงบประมาณ เพื่อตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 34/8)

1.3 กำหนดโทษสำหรับผู้ที่ดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน กำจัด หรือหาประโยชน์ จากการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามมาตรา 34/2 และผู้ที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา 34/4 (ร่างมาตรา 6)

1.4 กำหนดให้บรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ให้บังคับตามพระราชบัญญัตินี้แทน (ร่างมาตรา 7)

1.5 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา 8)

2. ข้อเสนอของคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.1 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติฯ ที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ สอดคล้องและมีทิศทางเดียวกับที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำลังปรับปรุงแก้ไขมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในส่วนของการจัดทำคำของบประมาณ ซึ่งเห็นควรให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการที่เสนอคำขอนั้นรับผิดชอบการยื่นงบประมาณประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และมีแนวทางคล้ายคลึงกับร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ พ.ศ. ที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ และมีข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

1) ควรนำหลักการของพระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ พ.ศ. ไปประกอบการพิจารณาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการกำหนดมาตรฐานหลักเกณฑ์และวิธีการจัดการมูลฝอยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และวิธีการดังกล่าว

2) การบริหารจัดการขยะมูลฝอยในภาพรวมของประเทศ ควรพิจารณาถึงการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ ทั้งการเก็บ ขน และกำจัด และครอบคลุมถึงขยะมูลฝอยตามแหล่งกำเนิดประเภทชุมชนทุกประเภท ซึ่งควรรวมถึงมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดประเภทชุมชนมีเอกภาพและมีความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผล

2.2 กระทรวงสาธารณสุข มีความเห็นดังนี้

1) เห็นควรสนับสนุนหลักการบริหารจัดการมูลฝอยทั่วไปแบบกลุ่มพื้นที่ (Clusters) ตามแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ เนื่องจากสอดคล้องกับมาตรา 18 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่ให้ราชการส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการภายใต้ข้อตกลงร่วมกันก็ได้ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการร่วมกันได้

2) สำหรับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้น เนื่องจากคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบร่างกฎกระทรวงเกี่ยวกับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่กระทรวงสาธารณสุขเสนอจำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ 1) ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2) ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะการจัดการสิ่งปฏิกูล พ.ศ. 3) ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. และ 4) ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตและหนังสือรับรองการแจ้ง พ.ศ. ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาใกล้แล้วเสร็จ โดยกฎกระทรวงดังกล่าวสามารถสนับสนุนการบริหารจัดการแบบรวมพื้นที่ได้ และได้มีการแจ้งข้อมูลนี้ต่อที่ประชุมเพื่อขับเคลื่อนแนวทางการบริหารจัดการมูลฝอยของประเทศตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2558 ในวันศุกร์ที่ 27 พฤศจิกายน 2558 แล้ว

3) การกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่เพิ่มขึ้นในเรื่องการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้น เนื่องจากการจัดการสิ่งปฏิกูลหากไม่ถูกสุขลักษณะจะก่อให้เกิดปัจจัยเสี่ยงในการเป็นแหล่งแพร่กระจายของเชื้อโรคในระบบสุขภาพ ดังนั้น เพื่อการป้องกันและควบคุมโรคที่เกิดจากการสุขภิบาลที่ไม่ดี เช่น โรคระบบทางเดินอาหาร อันเป็นปัญหาสาธารณสุขสำคัญของประเทศ จำเป็นต้องมีกระบวนการควบคุมการจัดการโดยนักวิชาการที่มีความรู้ความชำนาญ โดยเฉพาะ จึงเห็นควรให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้ควบคุมดูแลในเรื่องการจัดการสิ่งปฏิกูลเช่นเดิม

2.3 กระทรวงอุตสาหกรรม เห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับความในวรรคสี่ของมาตรา 34/1 ตามที่เสนอ ที่บัญญัติว่า “บทบัญญัติตามมาตรานี้มิให้ใช้บังคับกับการจัดการของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน” เนื่องจากการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ในปัจจุบัน หมายความว่ารวมถึงการจัดการของเสียอันตรายและไม่อันตรายด้วย ดังนั้น หากบทบัญญัติในมาตรา 34/1 วรรคสี่ดังกล่าว ไม่มี

บทบัญญัติให้ยกเว้นการใช้บังคับการจัดการของเสียไม่อันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานด้วยแล้ว อาจทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่ซ้ำซ้อนกันเป็นภาระแก่ประชาชนที่อยู่ในบังคับกฎหมายดังกล่าว

2.4 สำนักงบประมาณ มีข้อสังเกตว่า เพื่อให้การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนงานโครงการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการกำกับการบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ควรจะมีบทบัญญัติให้ครอบคลุมและชัดเจนว่า ให้หมายรวมถึงการจัดทำแผนฯ ในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์เพื่อประกอบในการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะและสิ่งแวดล้อมด้วย

3. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ประกอบกับความเห็นและข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว สรุปผลพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ดังนี้

3.1 ตัดการกำหนดเรื่องการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งตามร่างที่กระทรวงมหาดไทยเสนอออก เนื่องจากเมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับแล้วทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบและทุกพื้นที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ทันที จึงไม่ต้องกำหนดเรื่องการบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดอีก อย่างไรก็ดี โดยที่หลักการของกฎหมายปัจจุบันนอกจากจะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แล้ว ยังกำหนดเรื่องวันบังคับใช้ไว้ด้วย ดังนั้น เพื่อรองรับวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ จึงแก้ไขเป็น “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป” (ร่างมาตรา 3)

3.2 แก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดตำแหน่งผู้บริหารและผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีกฎหมายกำหนดขึ้นในอนาคตในบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” และคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” เป็น “ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น สำหรับในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น” และ “ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น สำหรับในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น” เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการร่างกฎหมาย นอกจากนี้ ได้เพิ่มตำแหน่งรองปลัดกรุงเทพมหานครให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดตำแหน่งพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น (ร่างมาตรา 4)

3.3 แก้ไขเพิ่มเติมมาตราการรักษาการตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยระบุให้เฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2558 และวันที่ 16 มิถุนายน 2558 (ร่างมาตรา 5)

3.4 แก้ไขเพิ่มเติมการดำเนินการเกี่ยวกับการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร่างมาตรา 6 เพิ่มหมวด 3/1 การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมาตรา 34/1 มาตรา 34/2 และมาตรา 34/3) ดังนี้

1) แก้ไขเพิ่มเติมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยที่เกิดจากแหล่งชุมชนทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นมูลฝอยทั่วไป มูลฝอยติดเชื้อ และมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน อย่างไรก็ดี เนื่องจากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง มิได้ยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่ใช้บังคับอยู่ อีกทั้งในกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือมาตรฐาน ที่ต้องดำเนินการสำหรับมูลฝอยแต่ละประเภทไว้ด้วย เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับกฎหมายอื่น จึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดเกี่ยวกับการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยแล้ว ยังต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือมาตรฐานของกฎหมายอีกด้วย

นอกจากนี้ ได้เพิ่มเติมมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการจัดการเก็บมูลฝอยที่เกิดขึ้นในเขตโรงงาน ทั้งที่เป็นของเสียอันตรายและของเสียไม่อันตรายตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เพื่อให้สอดคล้องกับคำชี้แจงของผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรมที่ว่าตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ กำหนดวิธีการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วโดยต้องมีการบำบัดก่อนการกำจัดซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจไม่สามารถดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่พระราชบัญญัติโรงงานฯ กำหนดได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้เพิ่มเติมกรณี

ที่โรงงานลักลอบทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วปะปนกับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่อยู่ในพื้นที่และอำนาจดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ รับผิดชอบจัดการ และเพื่อมิให้การดำเนินการล่าช้าเกินสมควร และมีให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน จึงกำหนดกรอบระยะเวลาให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ ดำเนินการภายในสามวันนับแต่วันที่รับแจ้ง หากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเอกชนนั้นดำเนินการตามที่เห็นสมควร และให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งมีโทษตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

2) กำหนดมิให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่และอำนาจในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยโดยตรง เนื่องจากขณะนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีพื้นที่ดำเนินการเป็นของตนเอง เว้นแต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับมอบหมายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในปัจจุบันที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งซึ่งไม่มีความพร้อมในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย มีการมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการแทน

3) เพิ่มการกำหนดให้กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้เอกชนดำเนินการหรือร่วมดำเนินการ ไม่ถือว่าเป็นการร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการดำเนินการเรื่องดังกล่าวโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาแทน เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางตามที่กำหนดในประกาศคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการที่มีวงเงินมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 พ.ศ. 2558 ใดๆก็ดี เนื่องจากพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนฯ มีขึ้นเพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรของรัฐ เป็นไปอย่างคุ้มค่าและเกิดประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จึงได้กำหนดให้การออกหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังกล่าวต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติให้เอกชนร่วมลงทุนฯ ประกอบด้วย นอกจากนี้ โดยที่ปัจจุบันเทคโนโลยีที่ใช้จัดการกับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมีการพัฒนาขึ้นตามลำดับ

ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยที่จัดเก็บได้ไปกำจัดด้วยการฝังกลบหรืออาจนำไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่นได้ เช่น นำไปใช้เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้า เพื่อเป็นการรองรับเทคโนโลยีที่ทันสมัยขึ้นของประเทศ จึงได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชน สามารถนำสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยที่จัดเก็บได้ไปใช้หรือหาประโยชน์ได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด

4) ตัดบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการคัดแยก เก็บ ขน รวบรวมกำจัดสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยตามมาตรา 34/3 เดิมออก โดยได้แก้ไขเพิ่มเติมให้ชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยตามอัตราที่กำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง เพื่อแก้ไขปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ยอมเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการดำเนินการดังกล่าว และได้กำหนดในมาตราการรักษาการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย เพื่อให้สอดคล้องกันแล้ว

5) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยตามที่สาธารณะและสถานสาธารณะให้เพียงพอและถูกสุขลักษณะ และออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย รวมทั้งอัตราค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการเก็บ ขน กำจัด หรือหาประโยชน์จากการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย

6) กำหนดให้ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตดำเนินการรับทำการเก็บ ขน กำจัด หรือหาประโยชน์จากการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยตามร่างพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้ถือว่าได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ด้วย เพื่อลดภาระแก่ผู้ที่ประกอบกิจการเก็บ ขน กำจัด หรือหาประโยชน์จากการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยที่จะต้องขออนุญาตประกอบกิจการจากกฎหมายหลายฉบับ

3.5 ตัดบทบัญญัติที่กำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับการบริหารจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่น และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวออก เพื่อลดขั้นตอนและกระบวนการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย และได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นในการช่วยเหลือแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนงานโครงการจัดการสิ่งปฏิภูลและ

มูลฝอย รวมทั้งเสนอความเห็นในการขอจัดตั้งงบประมาณสำหรับดำเนินแผนงานโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี และโดยที่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะเกี่ยวข้องกับส่วนราชการเป็นจำนวนมาก จึงได้กำหนดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ร่วมกันให้คำแนะนำและกำกับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการโครงการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยด้วย (ร่างมาตรา 6 เพิ่มมาตรา 34/4)

3.6 แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยาม (ร่างมาตรา 7 แก้ไขเพิ่มมาตรา 42 และมาตรา 43)

3.7 ปรับปรุงอัตราโทษให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ได้ตัดการกำหนดความผิดของประชาชนที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับวิธีการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยออก และกำหนดให้เฉพาะผู้มีหน้าที่หรือได้รับมอบหมายให้เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยซึ่งไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่นต้องรับโทษ (ร่างมาตรา 8 แก้ไขเพิ่มมาตรา 58/1 และมาตรา 58/2)

3.8 ตัดบทบัญญัติที่กำหนดให้บรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนออก เนื่องจากเป็นการกำหนดบทกวาด ที่มีความชัดเจนและไม่มีมาตรการรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่ยังคงปฏิบัติตามกฎหมายอื่น ๆ

3.9 กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ใหม่ เพื่อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย รวมทั้งค่าธรรมเนียมใบอนุญาตของเอกชน ให้สอดคล้องกับมาตรการเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่กำหนดขึ้นใหม่ (ร่างมาตรา 9)

3.10 กำหนดรองรับการบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ก่อนวันที่พระราชอาสน์นี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา 10)

3.11 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา 11)

นอกจากนี้ ได้แก้ไขบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชวังกล่าวให้ถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น

4. ข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แล้ว มีข้อสังเกตว่า

4.1 ปัญหาการบริหารจัดการขยะในปัจจุบันเกิดจากสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการบริหารจัดการขยะหลายฉบับและมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน เช่น

1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้กระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยและออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย

2) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่กำหนดการจัดการขยะภายในเขตโรงงานอุตสาหกรรม โดยห้ามนำกากบริเวณโรงงาน เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมให้นำออกไปทำลายฤทธิ์ กำจัด นำไปใช้ประโยชน์ จัดการ หรือฝังโดยวิธีการและสถานที่เฉพาะตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 ประกอบกับประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วของผู้ประกอบกิจการบำบัดและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2550

3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้การบริหารจัดการของเสียซึ่งหมายความรวมถึงสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งกรมควบคุมมลพิษยังอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากการกำจัดมูลฝอยด้วย

การที่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการบริหารจัดการขยะหลายฉบับดังกล่าวข้างต้น ทำให้การบริหารจัดการขยะขาดความเป็นเอกภาพ มีการดำเนินการที่ซ้ำซ้อน ลำช้า และขาดประสิทธิภาพ และเกือบจะเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ ประกอบกับขณะนี้คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการของร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์และซากผลิตภัณฑ์อื่น พ.ศ. แล้ว และขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเนื้อหาซ้ำซ้อนกับกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันในส่วนของมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนด้วย

4.2 ร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่กระทรวงมหาดไทยเสนอซึ่งมีสาระสำคัญกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในส่วนที่เป็นมาตรการเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะให้ชัดเจนขึ้นนั้น จึงเป็นการเพิ่มกฎหมายขึ้นอีกฉบับหนึ่งที่จะดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยมีได้มีผลเป็นการแก้ไขปัญหาในเรื่องหน่วยงานที่รับผิดชอบซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันและมากเกินไปอยู่แล้ว แต่กลับเป็นการเพิ่มขึ้นตอนดำเนินการและเพิ่มหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขึ้นอีกหน่วยหนึ่ง เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับจึงอาจก่อให้เกิดปัญหาการตีความการบังคับใช้กฎหมายต่อไปได้รวมทั้งยังก่อให้เกิดปัญหากับราชการส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยตรงในอันที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลายฉบับที่แต่ละฉบับมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่แตกต่างกัน การแก้ไขปัญหามาตรการขยะจึงไม่อาจกระทำได้ด้วยความรวดเร็วและบูรณาการตามความประสงค์ของคณะรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทยได้ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เห็นว่าการที่จะแก้ไขปัญหามาตรการขยะให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศอย่างมีบูรณาการ จำเป็นต้องมีการจัดทำกฎหมายขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะ โดยยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการขยะทั้งหมด เพื่อให้สามารถดำเนินการบริหารจัดการขยะทั้งระบบตามกฎหมายเพียงฉบับเดียว และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยมาร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไข ร่วมกัน หากจำเป็นต้องมีการขออนุญาต ก็ควรต้องขออนุญาตเพียงครั้งเดียวและจะหน่วยงานเดียว เพื่อจะได้ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและเกินสมควรลง ซึ่งการดำเนินการในลักษณะนี้จะช่วยให้การบริหารจัดการขยะเป็นไปตามเป้าหมายของคณะรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทยได้โดยสมบูรณ์

5. ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้เพิ่มการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่จัดเก็บได้ไปดำเนินการ ใช้ หรือหาประโยชน์ได้ และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือเอกชน ดำเนินการเก็บ

ชน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยหรือจะดำเนินการร่วมกันก็ได้ รวมทั้งได้กำหนดให้การจัดทำแผนงานโครงการในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการขอรับการอุดหนุนงบประมาณจากรัฐบาลสามารถกระทำได้ง่ายขึ้น ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของประเทศโดยเฉพาะเรื่องการจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นการลดปัญหาที่เกิดจากสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่มีอยู่และจะเกิดขึ้นในอนาคตและทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม 2559



ร่างฯ ที่ สคก. ตรวจสอบพิจารณาแล้ว
เรื่องเสร็จที่ ๖๕๓/๒๕๕๙

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ
เรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่..)

พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังต่อไปนี้

(๑) แก้ไขเพิ่มเติมขอเขตการบังคับใช้กฎหมายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒)

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” “พนักงานเจ้าหน้าที่” และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” และบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ให้สอดคล้องกัน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓)

(๓) กำหนดให้มีมาตรการเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย (เพิ่มหมวด ๓/๑ การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย มาตรา ๓๔/๑ มาตรา ๓๔/๒ มาตรา ๓๔/๓ และมาตรา ๓๔/๔)

(๔) กำหนดโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยและข้อกำหนดของท้องถิ่น (เพิ่มมาตรา ๕๘/๑ และมาตรา ๕๘/๒)

(๕) ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าบริการ

เหตุผล

โดยที่การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นปัญหาสำคัญระดับประเทศ แต่ปัจจุบันการบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมีบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับและมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน ทำให้ขาดการบูรณาการร่วมกันโดยเฉพาะการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยแต่ละประเภท อีกทั้งค่าธรรมเนียมในการให้บริการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดเก็บยังไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายจริง ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด สมควรกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการ รวมทั้ง กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่จัดเก็บได้ไปใช้ประโยชน์หรือหาประโยชน์ได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติ

รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่..)

พ.ศ.

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็น
ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น
ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่..) พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็น
ต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น
ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป”

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” พนักงานเจ้าหน้าที่” และ
“ราชการส่วนท้องถิ่น” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ
เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

- (๑) นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (๒) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- (๓) นายองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล
- (๔) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (๕) นายกเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (๖) ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น สำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า

- (๑) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (๒) ปลัดเทศบาลและรองปลัดเทศบาล สำหรับในเขตเทศบาล
- (๓) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล
- (๔) ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขตและผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (๕) ปลัดเมืองพัทยาและรองปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (๖) ปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นและรองปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นสำหรับในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

“ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น”

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่การออกกฎกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้แตกต่างกันโดยคำนึงถึงปริมาณสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ระยะเวลาการ

จัดเก็บ ลักษณะการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย รวมทั้งต้นทุนและความคุ้มค่าในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ก็ได้

กฎกระทรวง เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

มาตรา ๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด ๓/๑ การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย มาตรา ๓๔/๑ มาตรา ๓๔/๒ มาตรา ๓๔/๓ และมาตรา ๓๔/๔ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

“หมวด ๓/๑

การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

“มาตรา ๓๔/๑ การเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่น ใด ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐหรือ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการหรือทำร่วมกับ ราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราช กิจจานุเบกษา ทั้งนี้ การมอบให้เอกชนดำเนินการหรือร่วมดำเนินการดังกล่าว มิให้ถือเป็นการร่วม ลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ แต่หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดดังกล่าว ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วม ลงทุนในกิจการของรัฐประกอบด้วย

สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่จัดเก็บได้ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วน ท้องถิ่นอื่น รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายตามวรรคสอง ซึ่ง ดำเนินการจัดเก็บย่อมมีอำนาจนำไปดำเนินการ ใช้ หรือหาประโยชน์ได้ตามข้อตกลงที่ทำไว้ระหว่าง กันและตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดตามวรรคสอง

ในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับมอบหมายจากราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่นให้เป็นผู้ดำเนินการตามวรรคสอง มิให้ถือว่าเป็นการทำกิจการนอกเขตตามกฎหมายว่า ด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัด สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยจากผู้ที่เกี่ยวข้องตามอัตราที่กำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

การจัดการของเสียอันตรายและของเสียไม่อันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่ในกรณีที่มีของเสียอันตรายหรือของเสียไม่อันตรายปนอยู่กับ สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ ให้ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐหรือ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดเก็บ แจ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานมาดำเนินการนำไปจัดการ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังกล่าวต้องดำเนินการภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับแจ่ง เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวหากพนักงาน เจ้าหน้าที่นั้นยังมีได้ดำเนินการ ให้ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่น อื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดเก็บ ดำเนินการกับสิ่งปฏิกูล และมูลฝอยนั้นตามที่เห็นสมควร และให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานที่ได้รับ แจ่ง จงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด

ในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และในกรณีที่มีกฎหมายกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือมาตรฐานไว้เป็นการเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะต้อง ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือมาตรฐานนั้นด้วย

มาตรา ๓๔/๒ ผู้ใดประสงค์จะดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน กำจัด หรือการหาประโยชน์ จากการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิด ค่าบริการ ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน ข้อกำหนดของท้องถิ่น

ผู้ใดได้รับใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ถือว่าได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการ สาธารณสุขแล้ว

มาตรา ๓๔/๓ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการ คัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลและ มูลฝอยตามที่สาธารณสุขและสถานสาธารณสุขให้เพียงพอและถูกสุขลักษณะและออกข้อกำหนดของ ท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในสถานที่เอกชนที่เปิดให้ ประชาชนเข้าไปได้

(๒) กำหนดวิธีการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

(๓) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้ดำเนินการแทน ในการคัดแยก เก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๔) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามมาตรา ๓๔/๒ ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๕) กำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เพื่อให้ถูกต้องด้วยสุลักษณะ

การปฏิบัติหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นในการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ราชการส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งด้วย

มาตรา ๓๔/๔ ให้เป็นหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่จะเสนอแนะ แนะนำช่วยเหลือราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนงานโครงการในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด และในกรณีที่มีความจำเป็นต้องได้รับการอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอความเห็นในการขอจัดตั้งงบประมาณเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย

ในการจัดทำโครงการตามวรรคหนึ่ง ต้องมีขั้นตอนและกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้วย

ให้เป็นหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษ กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกรมอนามัย ร่วมกันให้คำแนะนำและกำกับการดำเนินการของราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง เพื่อประโยชน์แห่งการนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะตั้งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นคณะกรรมการเพื่อทำงานร่วมกันก็ได้

มาตรา ๗ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๔๒ ในเขตกรุงเทพมหานครให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะให้คำแนะนำผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่อพิจารณาแก้ไขข้อบกพร่องในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ในเขตเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และของปลัดกระทรวงมหาดไทยสำหรับเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา ๔๓ นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในการปกครองบังคับบัญชาของตน

ในกรณีที่ได้มีการมอบหมายให้รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกเทศมนตรีหรือปลัดเทศบาล รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือปลัดกรุงเทพมหานคร รองนายกเมืองพัทยาหรือปลัดเมืองพัทยา หรือรองผู้บริหารหรือปลัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นช่วยปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้ได้รับมอบหมายมีหน้าที่รับผิดชอบเช่นเดียวกับผู้มอบหมาย”

มาตรา ๘ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๕๘/๑ และมาตรา ๕๘/๒ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

“มาตรา ๕๘/๑ ผู้ใดดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยโดยมิได้รับอนุญาตตามมาตรา ๓๔/๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๕๘/๒ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งออกตามความในมาตรา ๓๔/๓ (๑) และ (๕) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ผู้มีหน้าที่หรือได้รับมอบหมายให้เก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๔/๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือผู้ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๓๔/๒ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งออกตามความในมาตรา ๓๔ /๓ (๒) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา ๙ ให้ยกเลิกอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าบริหารท้ายพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้อัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๑๐ การบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ในเขตเทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ก่อนวันที่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและ


ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้เป็นไปตามมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๑ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี





ภาคผนวก ข
ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ
พ.ศ.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ
พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ

เหตุผล

โดยที่ปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับการจัดการขยะทั้งในส่วนของขยะชุมชนทั่วไป ขยะอันตรายชุมชน ขยะติดเชื้อ และขยะอุตสาหกรรม รวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับการจัดการกับผลิตภัณฑ์ หรือหีบห่อหรือสิ่งบรรจุผลิตภัณฑ์ที่ไม่ใช่แล้ว อันส่งผลให้เกิดปัญหาขยะตกค้างเป็นจำนวนมาก แม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดขยะประเภทต่าง ๆ กำหนดหลักเกณฑ์ในการเก็บ การรวบรวม การเคลื่อนย้าย หรือการกำจัดขยะไว้แล้วก็ตาม แต่การบังคับใช้กฎหมายยังขาดประสิทธิภาพและขาดการบูรณาการในการบริหารจัดการขยะ ประกอบกับหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เก็บ รวบรวม เคลื่อนย้ายหรือกำจัดขยะไม่ดำเนินการอย่างถูกต้องก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมสมควรกำหนดให้มีองค์กรในการบริหารจัดการขยะทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด เพื่อจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะแห่งชาติและแผนปฏิบัติการการบริหารจัดการขยะในระดับจังหวัดเพื่อบูรณาการแนวทางในการบริหารจัดการขยะให้มีประสิทธิภาพ โดยแนวทางในการบริหารจัดการขยะยังคงให้การดำเนินการจัดการขยะยังคงเป็นไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แต่จะมีการกำหนดมาตรฐานการจัดการขยะ หรือหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อเสริมการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กำหนดให้ผู้ผลิตสินค้าต้องมีส่วนรับผิดชอบในการจัดการขยะตามความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย กำหนดหน้าที่ของผู้ก่อให้เกิดขยะและส่งเสริมให้มีการจัดการขยะตั้งแต่การผลิตที่ต้นทางเพื่อลดและป้องกันการเกิดขยะนำขยะไปใช้ประโยชน์อื่นเพื่อความคุ้มค่าและลดปริมาณการนำขยะไปกำจัดให้น้อยที่สุด จนถึงการกำจัดขยะที่ใช้ประโยชน์ไม่ได้แล้วที่ปลายทางอย่างถูกต้อง รวมทั้งกำหนดมาตรการส่งเสริมให้แก่หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน ที่ดำเนินการลดปริมาณขยะหรือกำจัดขยะได้อย่างถูกต้องและไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

“ขยะอันตรายชุมชน” หมายความว่า สิ่งของที่ไม่ใช้แล้วหรือของเสีย และผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่เหลือทิ้งที่เป็นวัตถุอันตราย ซากเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ สิ่งของหรือของเสียอื่นที่มีการปนเปื้อนแล้วกลายเป็นวัตถุอันตรายหรือสิ่งของหรือของเสียอื่นที่อาจก่อให้เกิดการปนเปื้อนและแพร่กระจาย หรือเกิดผลกระทบต่อสุขภาพหรือเกิดอันตรายต่อประชาชน ตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“ขยะติดเชื้อ” หมายความว่า สิ่งของที่ไม่ใช้แล้วหรือสิ่งอื่นใด ซึ่งมีเชื้อโรคปะปนอยู่ อันเกิดจากการรักษาพยาบาล การทดลองในห้องปฏิบัติการ การชันสูตรศพ หรือซากสัตว์ หรือกรณีอื่นใดซึ่งหากมีการสัมผัสหรือใกล้ชิดแล้วอาจก่อให้เกิดโรคได้ ตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“ขยะอุตสาหกรรม” หมายความว่า สิ่งของที่ไม่ใช้แล้วหรือของเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงานทั้งที่เป็นวัตถุดิบ ของเสียที่เกิดขึ้นในกระบวนการผลิต ของเสียที่เป็นผลิตภัณฑ์เสื่อมคุณภาพที่เกิดจากโรงงาน แต่ไม่รวมถึงขยะชุมชนทั่วไปที่เหลือทิ้งจากสถานประกอบการหรือสำนักงานในโรงงาน

“ผลิตภัณฑ์” หมายความว่า สิ่งของที่มีการผลิตขึ้นเพื่อใช้ในบ้านพักอาศัย ร้านค้า ตลาด สถานประกอบการ สถานที่ทำงาน หรือสถานที่อื่นใด หรือใช้ในการประกอบกิจการต่าง ๆ รวมทั้งหีบห่อหรือสิ่งบรรจุผลิตภัณฑ์

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ

“คณะกรรมการบริหารจัดการขยะประจำจังหวัด” ให้หมายความรวมถึง คณะกรรมการบริหารจัดการขยะกรุงเทพมหานครด้วย

“แผนปฏิบัติการการจัดการขยะในเขตจังหวัด” ให้หมายความรวมถึง แผนปฏิบัติการการจัดการขยะในเขตกรุงเทพมหานครด้วย

“ผู้ว่าราชการจังหวัด” ให้หมายความรวมถึง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครด้วย

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

(๑) นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๒) นายกเทศมนตรี

(๓) นายองค์การบริหารส่วนตำบล

(๔) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(๕) นายกเมืองพัทยา

(๖) ผู้บริหารท้องถิ่น หรือ หัวหน้าคณะผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคลซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นพนักงาน
เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้
ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจแต่งตั้ง
พนักงานเจ้าหน้าที่ และออกกฎกระทรวงหรือประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

คณะกรรมการบริหารจัดการขยะ

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ ประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการ

(๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งกำกับดูแลสำนักงาน
คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เลขาธิการคณะกรรมการ
กฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนัก
งบประมาณ ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

(๔) นายกสภาคมนตรีนิบาตแห่งประเทศไทยหรือผู้แทน นายกสภาคมนตรีการบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทยหรือผู้แทน และนายกสภาคมนตรีการบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยหรือผู้แทน

(๕) ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินแปดคน โดยแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบันการศึกษาผู้แทนภาคธุรกิจ ผู้แทนผู้ประกอบการวิชาชีพวิศวกรรมหรือผู้ประกอบการวิชาชีพวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีควบคุม สาขาสิ่งแวดล้อม และผู้แทนภาคประชาชนไม่น้อยกว่าสองคน ให้ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ และอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ในวันที่ได้รับการแต่งตั้ง
- (๓) ผู้มีความรู้หรือมีประสบการณ์ในด้านการจัดการขยะ ด้านกฎหมาย ด้านสิ่งแวดล้อม หรือด้านเศรษฐศาสตร์มาอย่างต่อเนื่องไม่น้อยกว่าห้าปีในวันที่ได้รับการแต่งตั้ง
- (๔) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่เป็นผู้สอนในสถาบันการศึกษา
- (๕) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (๖) ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (๗) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง

มาตรา ๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดวาระตามวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนได้ และให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งตนแทน

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

มาตรา ๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๕) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๖) รัฐมนตรีให้ออกเพราะไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ
- (๗) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๖

มาตรา ๙ ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้ดำเนินการแต่งตั้งผู้อื่นดำรงตำแหน่งแทน เว้นแต่วาระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหลือไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่จนกว่าจะมีการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นแทน

มาตรา ๑๐ ให้คณะกรรมการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอนโยบายและแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี
- (๒) กำหนดประเภทขยะและมาตรฐานการจัดการขยะ
- (๓) กำหนดหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการขยะ
- (๔) กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ

(๕) กำกับการบริหารจัดการขยะของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะแห่งชาติหรือตามกฎหมาย

(๖) เสนอแนะให้มีการจัดให้มี แก๊สเพิ่มเติม หรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการขยะ

(๗) สนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการลดขยะ การนำขยะมาใช้ประโยชน์ การกำจัดขยะ หรือการอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการขยะ

(๘) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง ภาษีอากร และการส่งเสริมกิจการ เพื่อการปฏิบัติตามนโยบายและแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ รวมทั้งการจัดการขยะให้มีประสิทธิภาพ

(๙) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินอันเนื่องมาจากการจัดการขยะ หรือสั่งการให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติในการบริหารจัดการขยะ

(๑๐) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๖

(๑๑) เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์การบริหารจัดการขยะต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๑๒) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้มีการประชุมคณะกรรมการอย่างน้อยสองเดือนต่อหนึ่งครั้ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มาตรา ๑๑ ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มาตรา ๑๒ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด มาให้ข้อเท็จจริง ชี้แจง แสดงความเห็น หรือจัดส่งเอกสารหลักฐาน เพื่อประกอบการพิจารณาได้

มาตรา ๑๔ คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือ ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้

การประชุมคณะอนุกรรมการให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ และ มาตรา ๑๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๕ ให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการขยะกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย

(๑) ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ

(๒) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นรองประธานกรรมการ

(๓) ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้แทนกรมโรงงาน อุตสาหกรรม ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้แทนกรมอนามัย ผู้แทนสภาหอการค้าไทย และผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

(๔) ผู้แทนผู้อำนวยการเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งจำนวนสามคน

(๕) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง จำนวนไม่เกินแปดคน โดยแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบันการศึกษา ผู้แทนภาคธุรกิจ ผู้แทนผู้ประกอบการ วิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือผู้ประกอบการวิชาชีพวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีควบคุม สาขาสิ่งแวดล้อม ผู้แทนภาคประชาชนไม่น้อยกว่าสองคน

ให้ผู้ว่าราชการสำนักสิ่งแวดล้อมกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการและเลขานุการ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๖ มาใช้บังคับกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง โดยอนุโลม

มาตรา ๑๖ ให้คณะกรรมการบริหารจัดการขยะกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผนปฏิบัติการการบริหารจัดการขยะในเขตกรุงเทพมหานคร

(๒) กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงาน ของรัฐและภาคเอกชนในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะในเขตกรุงเทพมหานคร

(๓) ติดตามตรวจสอบการบริหารจัดการขยะของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตาม แผนปฏิบัติการการบริหารจัดการขยะในเขตกรุงเทพมหานคร

(๔) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาสั่งการ ในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินอันเนื่องมาจากการจัดการขยะ หรือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการขยะ ทั้งนี้ ในเขตกรุงเทพมหานคร

(๕) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นหรือร่วมดำเนินการ ในการบริหารจัดการขยะในเขตกรุงเทพมหานคร

(๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการ มอบหมาย

ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับกับวาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การประชุม และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารจัดการขยะกรุงเทพมหานคร โดยอนุโลม

มาตรา ๑๗ ให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการขยะประจำจังหวัด ประกอบด้วย

(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ
 (๒) รองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ
 (๓) โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด นายแพทย์ สาธารณสุขจังหวัด ผู้แทนสภาหอการค้าจังหวัด และผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

(๔) นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนนายกเทศมนตรีซึ่งมาจาก การคัดเลือกของนายกเทศมนตรีจำนวนสามคน และผู้แทนนายกองค้การบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจาก การคัดเลือกของนายกองค้การบริหารส่วนตำบลจำนวนสามคน

(๕) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจำนวนไม่เกินแปดคน ประกอบด้วย ผู้แทนสถาบันการศึกษาผู้แทนภาคธุรกิจ ผู้แทนผู้ประกอบการวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือผู้ประกอบการ วิชาชีพวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีควบคุม สาขาสิ่งแวดล้อม และผู้แทนภาคประชาชนไม่น้อยกว่า สองคน

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเป็นกรรมการ และเลขานุการ

ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๖ มาใช้บังคับกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง โดยอนุโลม

มาตรา ๑๘ ให้คณะกรรมการบริหารจัดการขยะประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดทำแผนปฏิบัติการการบริหารจัดการขยะในเขตจังหวัด
- (๒) กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะในเขตจังหวัด
- (๓) ติดตาม ตรวจสอบการบริหารจัดการขยะของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการการบริหารจัดการขยะในเขตจังหวัด
- (๔) เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาสั่งการ ในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินอันเนื่องมาจากการจัดการขยะ หรือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการขยะ ทั้งนี้ ในเขตจังหวัด
- (๕) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นหรือร่วมดำเนินการในการบริหารจัดการขยะในเขตจังหวัด
- (๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับกับวาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การประชุม และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารจัดการขยะประจำจังหวัด โดยอนุโลม

หมวด ๒

แผนบริหารจัดการขยะ

มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ เพื่อใช้บังคับกับการจัดการขยะแต่ละประเภทเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

แผนแม่บทการบริหารจัดการขยะแห่งชาติตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำเป็นแผนห้าปี โดยประกอบด้วยสถานการณ์ขยะของประเทศ ปัญหาอุปสรรคในการจัดการขยะ เป้าหมายในการจัดการขยะ และแนวทางการดำเนินการจัดการขยะ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดแผนงาน งบประมาณ หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดำเนินการ การกำกับดำเนินการ และระบบการบริหารงาน เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชน ตลอดจนแนวทางการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชน

มาตรา ๒๐ ในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ ให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดส่งข้อมูลและแผนการดำเนินการจัดการขยะในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบ รวมทั้งให้ความร่วมมือแก่คณะกรรมการหรือหน่วยงานของรัฐที่คณะกรรมการมอบหมายให้ดำเนินการด้วย

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดการขยะที่ไม่มีลักษณะเป็นสิทธิบัตรหรือความลับทางการค้าหรือข้อมูลอื่นใดซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิบัตรหรือกฎหมายว่าด้วยความลับทางการค้าหรือกฎหมายอื่นใดของภาคเอกชน ให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานของรัฐที่คณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจเรียกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจัดส่งเอกสารมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้

มาตรา ๒๑ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะแห่งชาติแล้ว ให้มีผลผูกพันต่อหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลอื่นใดที่กำหนดให้มีหน้าที่ดำเนินการที่จะต้องปฏิบัติตามแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะแห่งชาตินั้น โดยให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดำเนินการจัดตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการตามแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะแห่งชาติต่อไป

ในกรณีที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือประกาศใดเพื่อให้สามารถดำเนินการตามแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะแห่งชาติได้ ให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือประกาศนั้นดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงโดยเร็ว

มาตรา ๒๒ ให้คณะกรรมการบริหารจัดการขยะกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการบริหารจัดการขยะประจำจังหวัดจัดทำแผนปฏิบัติการการบริหารจัดการขยะในเขตกรุงเทพมหานครหรือในแต่ละจังหวัด แล้วแต่กรณี

แผนปฏิบัติการการบริหารจัดการขยะตามวรรคหนึ่งต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะแห่งชาติและเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ โดยให้บูรณาการแผนงานและงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรืองบประมาณที่มีการจัดสรรให้สำหรับการดำเนินการตามแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ เพื่อให้การบริหารจัดการขยะของพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ด้วย

ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ มาใช้บังคับกับการจัดทำแผนปฏิบัติการการบริหารจัดการขยะตามวรรคหนึ่ง โดยอนุโลม

แผนปฏิบัติการการบริหารจัดการขยะตามวรรคหนึ่งไม่ถือเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

มาตรา ๒๓ ให้กรมควบคุมมลพิษมีหน้าที่ตรวจสอบแผนปฏิบัติการการบริหารจัดการขยะตามมาตรา ๒๒ ในกรณีที่เห็นว่าแผนปฏิบัติการการบริหารจัดการขยะไม่สอดคล้องกับแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ หรือไม่เหมาะสม ให้แจ้งคณะกรรมการบริหารจัดการขยะประจำจังหวัด เพื่อดำเนินการแก้ไข ถ้ายังไม่มีผลการดำเนินการแก้ไขให้รายงานคณะกรรมการเพื่อพิจารณาต่อไป

เพื่อประโยชน์ในการจัดทำแผนปฏิบัติการการบริหารจัดการขยะตามมาตรา ๒๒ ให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน กรมควบคุมมลพิษอาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำแผนปฏิบัติการการบริหารจัดการขยะตามมาตรา ๒๒ เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติได้

ในกรณีหน่วยงานของรัฐใดไม่สามารถดำเนินการตามแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะแห่งชาติหรือแผนปฏิบัติการการบริหารจัดการขยะให้รายงานปัญหาอุปสรรคและความเห็นต่อกรมควบคุมมลพิษเพื่อรวบรวมและรายงานให้คณะกรรมการพิจารณาต่อไป

มาตรา ๒๔ ให้กรมควบคุมมลพิษติดตามการดำเนินการตามแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะแห่งชาติแล้วรายงานให้คณะกรรมการทราบ ในกรณีที่เห็นสมควรคณะกรรมการมีอำนาจแจ้งให้หน่วยงานของรัฐหรือผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติให้ถูกต้องได้ หรือหากมีกรณีจำเป็นคณะกรรมการอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะแห่งชาติให้เหมาะสมแก่สถานการณ์ได้ และรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY
การบริหารจัดการขยะ

มาตรา ๒๕ การบริหารจัดการขยะตามอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดแนวทางให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อลดวัตถุดิบและขยะในกระบวนการออกแบบ การผลิต การใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และการนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่หรือใช้ซ้ำ ตลอดจนนำหลักทางวิชาการ งานวิจัย และเทคโนโลยีมาใช้เพื่อลดปริมาณขยะ

(๒) การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและการบริหารจัดการที่เอื้อต่อการคัดแยก การเคลื่อนย้าย และการกำจัดขยะตั้งแต่แหล่งกำเนิดขยะจนถึงที่กำจัดขยะ

(๓) การกำหนดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการในผลิตภัณฑ์ที่ตนผลิตขึ้น หรือนำเข้ามาในราชอาณาจักร ตั้งแต่การออกแบบและใช้วัตถุดิบเพื่อลดปริมาณขยะ การเรียกผลิตภัณฑ์คืน เพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่หรือใช้ซ้ำ และการกำจัดขยะจากผลิตภัณฑ์ หรือกระบวนการผลิต

(๔) การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการจัดการขยะ วิธีการกำจัด และการควบคุมดูแลระบบการกำจัดขยะ ให้เป็นไปตามหลักวิชาการที่ถูกต้องเหมาะสม รวมทั้งการติดตามตรวจสอบพื้นฟูระบบการกำจัดขยะ เพื่อมิให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของประชาชน

(๕) การกำหนดแนวทางส่งเสริมกิจกรรมด้านการลดขยะ การคัดแยกและการใช้ประโยชน์จากขยะ โดยให้ความช่วยเหลือในด้านการเงิน การตลาด หรือมาตรการทางภาษี

(๖) ส่งเสริมการสร้างธรรมาภิบาล ค่านิยม และจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ประกอบการ ชุมชน และสังคมให้คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากขยะ

(๗) เสริมสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้และร่วมมือในการบริหารจัดการขยะ การนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่หรือใช้ซ้ำ รวมทั้งการนำขยะมาเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าหรือสร้างประโยชน์ที่ก่อให้เกิดรายได้ต่อชุมชนและสถานประกอบการ

(๘) ประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ สถานศึกษา ชุมชน และผู้ประกอบการอย่างสร้างสรรค์ เพื่อจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมต่อการบูรณาการการจัดการขยะอย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรา ๒๖ การเก็บ การรวบรวม การคัดแยก การเคลื่อนย้าย การกำจัด และวิธีการจัดการเพื่อกำจัดขยะให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น แต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ด้วย

มาตรา ๒๗ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดการในการเก็บ การรวบรวม การคัดแยก การเคลื่อนย้าย หรือการกำจัดขยะตามมาตรา ๒๖ และการบริหารจัดการขยะของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ให้ดำเนินการโดยมีมาตรการดังต่อไปนี้

(๑) การควบคุมการออกแบบ การผลิตและการใช้วัตถุดิบหรือกระบวนการผลิตในการผลิตผลิตภัณฑ์เพื่อให้เป็นผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและลดปริมาณขยะที่จะเกิดขึ้น

(๒) การกำหนดกระบวนการให้ผู้ก่อให้เกิดขยะมีการคัดแยกเพื่อนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่หรือใช้ซ้ำที่แหล่งกำเนิดขยะ เพื่อลดปริมาณขยะที่จะนำไปสู่สาธารณะ

(๓) การเก็บ การรวบรวม การเคลื่อนย้ายและการนำเข้าหรือส่งออกขยะต้องเป็นไปโดยเหมาะสมถูกสุขลักษณะ และไม่เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม

(๔) การกำจัดขยะต้องสอดคล้องกับหลักวิชาการในการกำจัดขยะแต่ละประเภท มีสถานที่และวิธีการกำจัดขยะที่ถูกต้องตามสุขลักษณะและไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน

(๕) กำหนดเงื่อนไขการดำเนินการ การตรวจสอบ และการควบคุมผู้ได้รับอนุญาต ดำเนินการเก็บ รวบรวม เคลื่อนย้าย หรือกำจัดขยะ ตามกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐนั้นเป็นผู้อนุญาต ให้เป็นไปตามมาตรฐานการกำจัดขยะที่ถูกต้อง

(๖) การป้องกัน การแก้ไขปัญหา การฟื้นฟู และการบรรเทาผลกระทบหรือความเสียหายที่เกิดจากการจัดการหรือการกำจัดขยะ

มาตรา ๒๘ ในกรณีที่ไม่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศใด บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวง หรือประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อควบคุมการผลิตผลิตภัณฑ์ การนำเข้าส่งออก การเก็บ การรวบรวม การคัดแยก การเคลื่อนย้าย การกำจัดและวิธีการจัดการที่เหมาะสม สำหรับผลิตภัณฑ์หรือขยะเป็นการทั่วไป หรือผลิตภัณฑ์หรือขยะบางประเภทหรือบางชนิดได้ โดยจะให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะพื้นที่ก็ได้

กฎกระทรวงหรือประกาศตามวรรคหนึ่งจะกำหนดให้การฝ่าฝืนในเรื่องใด ต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือต้องชำระค่าธรรมเนียมการจัดการขยะตามอัตรา ที่คณะกรรมการกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

มาตรา ๒๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการผลิตภัณฑ์หรือขยะไม่ว่าจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐใด ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าไม่เหมาะสม หรือยังไม่มีการจัดทำขึ้น หรือสมควรมีการบูรณาการ หลักเกณฑ์การจัดการควบคุมการผลิต การนำเข้าส่งออกผลิตภัณฑ์ การจัดการขยะให้เกิด ประสิทธิภาพ หรือให้ผู้เกี่ยวข้องมีความเข้าใจและสามารถปฏิบัติตามให้เกิดผลสำเร็จได้ ให้คณะกรรมการแจ้งให้หน่วยงานของรัฐแห่งใดหรือหลายแห่งร่วมกันดำเนินการจัดให้มี แก้ไข เพิ่มเติม หรือปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศเกี่ยวกับการจัดการผลิตภัณฑ์ หรือขยะตามแนวทางที่คณะกรรมการกำหนดโดยเร็ว ถ้ามิได้มีการดำเนินการภายในเวลา อันสมควรให้คณะกรรมการรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติสั่งการต่อไป

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเพื่อประโยชน์ สาธารณะและไม่อาจรอการดำเนินการตามมาตรา ๒๘ วรรคแรก หรือมาตรา ๒๙ ได้ ให้คณะกรรมการ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทของผลิตภัณฑ์หรือขยะและมาตรการหรือ มาตรฐานการจัดการผลิตภัณฑ์หรือขยะขึ้นใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะพื้นที่ได้ ในการนี้ ให้หน่วยงานของรัฐและผู้เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศนั้น

มาตรการหรือมาตรฐานการจัดการผลิตภัณฑ์หรือขยะที่คณะกรรมการประกาศ กำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นหลักเกณฑ์การจัดการผลิตภัณฑ์หรือขยะตามกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องด้วย ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศใดขัดหรือแย้งกับมาตรฐาน การจัดการผลิตภัณฑ์หรือขยะที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ให้ใช้บังคับตามมาตรา หรือมาตรฐานการจัดการผลิตภัณฑ์หรือขยะที่คณะกรรมการประกาศกำหนดแทน

ประกาศกำหนดมาตรการหรือมาตรฐานการจัดการผลิตภัณฑ์หรือขยะ ตามวรรคหนึ่งจะกำหนดให้การฝ่าฝืนในเรื่องใดต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือต้องชำระ ค่าธรรมเนียมการจัดการผลิตภัณฑ์หรือขยะตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ ก็ได้

ในกรณีที่มีการจัดให้มีแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ให้มีมาตรฐานเช่นเดียวกับหรือสูงกว่ามาตรการหรือมาตรฐานการจัดการผลิตภัณฑ์หรือขยะ ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะกรรมการประกาศยกเลิกมาตรการหรือมาตรฐานการจัดการผลิตภัณฑ์ หรือขยะตามวรรคหนึ่ง เพื่อให้ใช้บังคับตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้นแทน

มาตรา ๓๑ ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้หน่วยงานของรัฐแห่งใด มีอำนาจหน้าที่ในการเก็บ รวบรวม คัดแยก เคลื่อนย้าย กำจัด หรือจัดการขยะประเภทหรือชนิดใดไว้ โดยเฉพาะ หรือการจัดการขยะที่มีการคัดแยกเพื่อกำจัดจากอาคารบ้านเรือนหรือสถานที่ต่าง ๆ การจัดการขยะในที่สาธารณะหรือขยะที่มีการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เก็บ รวบรวม คัดแยก เคลื่อนย้าย กำจัด หรือจัดการ ขยะประเภทหรือชนิดนั้นในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือเอกชนดำเนินการแทนได้

การดำเนินการเก็บ รวบรวม คัดแยก เคลื่อนย้าย กำจัด หรือจัดการขยะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการโดยคัดแยกขยะแต่ละประเภทเพื่อกำจัดตามวิธีการที่เหมาะสม และให้ดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและตามแผนปฏิบัติการการบริหารจัดการขยะ ที่คณะกรรมการบริหารจัดการขยะประจำจังหวัดกำหนด รวมทั้งตามมาตรฐานการจัดการขยะ

ที่คณะกรรมการกำหนด

การกำจัดขยะให้คำนึงถึงการจัดการขยะเพื่อมิให้เกิดอันตรายต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม การดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักวิชาการของการกำจัดขยะแต่ละประเภท การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการกำจัดขยะ การป้องกันภัยที่อาจเกิดจากการกำจัดขยะ และการนำขยะมาใช้ประโยชน์อย่างอื่น

มาตรา ๓๒ การอนุญาตให้ผู้ใดประกอบกิจการรับเก็บ รวบรวม เคลื่อนย้าย หรือกำจัดขยะ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นใดโดยเฉพาะ ทั้งนี้ ในการอนุญาตต้องกำหนดเงื่อนไขการประกอบกิจการเช่นเดียวกับหน้าที่ในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐนั้นด้วย

ในกรณีที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการจัดการขยะบางประเภทหรือบางชนิด ที่ต้องใช้เทคโนโลยีหรือความรู้ตามหลักวิชาการโดยเฉพาะ คณะกรรมการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาต คุณสมบัติของผู้ประกอบการ เงื่อนไขในการประกอบกิจการ และการตรวจสอบควบคุมการประกอบกิจการได้

ประกาศตามวรรคสองให้ถือเป็นเงื่อนไขตามกฎหมายในการประกอบการพิจารณาอนุญาตสำหรับการประกอบกิจการรับเก็บ รวบรวม เคลื่อนย้าย หรือกำจัดขยะตามประเภทหรือชนิดที่กำหนด และให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการออกใบอนุญาตและผู้ขออนุญาต มีหน้าที่ดำเนินการตามประกาศนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มาตรา ๓๓ ในกรณีที่เห็นสมควร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจขาย จ่าย หรือแจกขยะประเภทหรือชนิดใดเพื่อให้ผู้อื่นนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นแทนการกำจัดได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารจัดการขยะประจำจังหวัดอาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการขาย จ่าย หรือแจกขยะเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติได้

ในกรณีที่คณะกรรมการได้กำหนดแนวทางการดำเนินการขาย จ่าย หรือแจกขยะให้นำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นแทนการกำจัดขึ้นไว้ ให้ดำเนินการตามแนวทางที่คณะกรรมการกำหนดด้วย

มาตรา ๓๔ ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารจัดการขยะประจำจังหวัด เห็นว่าการเก็บ รวบรวม คัดแยก เคลื่อนย้าย กำจัด หรือวิธีการจัดการขยะในเขตจังหวัดสมควรให้มี

การบริหารจัดการร่วมกันในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดหรือระหว่าง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น เพื่อประโยชน์สาธารณะ ให้คณะกรรมการ
บริหารจัดการขยะประจำจังหวัดมีอำนาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งหรือ
บางแห่งในเขตจังหวัดร่วมกันหรือร่วมกับหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือมอบหมายให้เอกชน
เป็นผู้ดำเนินการเก็บ รวบรวม คัดแยก เคลื่อนย้าย กำจัด หรือจัดการขยะที่เกิดขึ้นในเขตจังหวัด
หรือในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้ร่วมกันดำเนินการได้

การดำเนินการร่วมกันตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
แต่ถ้าคณะกรรมการบริหารจัดการขยะประจำจังหวัดเห็นว่า เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการ
ให้มีประสิทธิภาพในจังหวัด คณะกรรมการบริหารจัดการขยะประจำจังหวัดอาจกำหนดหลักเกณฑ์
และวิธีการในการดำเนินการร่วมกันเพื่อใช้บังคับแทนการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้
ในกรณีเช่นว่านั้น มีให้นำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐหรือกฎหมายว่าด้วย
การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐมาใช้บังคับ

ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารจัดการขยะประจำจังหวัดตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป
เห็นว่า การเก็บ รวบรวม คัดแยก เคลื่อนย้าย กำจัด หรือจัดการขยะในระหว่างเขตจังหวัด
สมควรให้มีการบริหารจัดการร่วมกันในเรื่องใด ให้ทำความตกลงร่วมกันหรือมอบหมายให้หน่วยงาน
ของรัฐแห่งอื่นหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการ
ที่คณะกรรมการบริหารจัดการขยะประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้องร่วมกันกำหนด และให้นำความ
ในวรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๕ ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดแนวทางการดำเนินการร่วมกัน
ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐ
แห่งอื่น หรือระหว่างคณะกรรมการบริหารจัดการขยะประจำจังหวัด หรือการมอบหมายให้เอกชน
เป็นผู้ดำเนินการ เก็บ รวบรวม คัดแยก เคลื่อนย้ายหรือกำจัดขยะตามมาตรา ๓๔ ในการนี้
คณะกรรมการอาจเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการ
สนับสนุนให้มีการใช้จ่ายงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการอื่นร่วมกันได้

มาตรา ๓๖ ประชาชน ชุมชน และองค์กรภาคเอกชนมีสิทธิร่วมในการบริหาร
จัดการขยะ ดังต่อไปนี้

(๑) การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ
ของหน่วยงานของรัฐหรือผู้ได้รับอนุญาตให้จัดการหรือกำจัดขยะ ที่เกิดหรืออาจเกิดผลกระทบ

ต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของประชาชน เว้นแต่เป็นข้อมูลที่เป็นความลับในทางราชการหรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับ ความคุ้มครองตามกฎหมาย

(๒) การได้รับการสนับสนุนด้านความรู้หรือความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะตามหลักวิชาการที่ถูกต้อง

(๓) การได้รับการสนับสนุนให้นำประสบการณ์และภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการลดปริมาณขยะ การคัดแยกและการนำขยะมาใช้ประโยชน์ รวมทั้งการกำจัดขยะที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัย

(๔) การมีส่วนร่วมในการเสนอแนะ การแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมตัดสินใจ การตรวจสอบ และการร้องเรียนที่เกี่ยวกับการจัดการและกำจัดขยะของหน่วยงานของรัฐหรือผู้ได้รับอนุญาต

(๕) การได้รับการสนับสนุนให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขยะของชุมชนหรือสังคม รวมทั้งการสร้างสังคมการนำขยะมาใช้ประโยชน์

(๖) การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการหรือกำจัดขยะ รวมทั้งการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมของชุมชนอันเนื่องมาจากขยะ

(๗) การเป็นผู้เสียหายในการกล่าวโทษหรือฟ้องร้องบุคคล ผู้ประกอบการ หน่วยงานของรัฐ หรือผู้ได้รับอนุญาตให้จัดการหรือกำจัดขยะ ในกรณีที่เป็นผู้ก่อให้เกิดขยะหรือจัดการหรือกำจัดขยะที่ทำให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของประชาชนอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการหรือกำจัดขยะ หรือตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่ประชาชน ชุมชน หรือองค์กรภาคเอกชนมีปัญหาหรืออุปสรรคในการใช้สิทธิตามวรรคหนึ่ง ให้ร้องขอต่อคณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหารจัดการขยะจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกต่อไป

มาตรา ๓๗ ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการหรือกำจัดขยะ มีหน้าที่ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน สถาบันการศึกษา องค์กรภาคเอกชน และผู้ประกอบการมีส่วนร่วมในการสร้างจิตสำนึก การลดปริมาณขยะ การคัดแยก การนำขยะมาใช้ประโยชน์ และการบริหารจัดการขยะ เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และการจัดการขยะที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือปัญหาต่อสุขภาพอนามัย และการรักษาความสะอาดของชุมชน

ให้กรมควบคุมมลพิษมีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้มีการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง และการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐแห่งใดไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้กรมควบคุมมลพิษรายงานคณะกรรมการเพื่อพิจารณาสั่งการหรือมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม ถ้ายังมีได้มีการปฏิบัติตาม ให้รัฐมนตรีเสนอนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการ ในกรณีที่เป็นการส่วนท้องถิ่นให้เสนอคณะรัฐมนตรีวินิจฉัยและมีมติให้ราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามต่อไป

การวินิจฉัยและสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรีตามวรรคสาม ให้เป็นที่สุด

หมวด ๔

หน้าที่ผู้ก่อให้เกิดขยะ

มาตรา ๓๘ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดหน้าที่ของผู้ก่อให้เกิดขยะในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดให้ผลิตภัณฑ์ลักษณะใดที่ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าต้องมีฉลากสินค้าหรือคำอธิบายเพื่อแสดงข้อมูลการใช้ผลิตภัณฑ์ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ข้อเสนอแนะการใช้ประโยชน์ผลิตภัณฑ์ให้มีระยะเวลาและการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ข้อเสนอแนะในการคัดแยกหรือกำจัดผลิตภัณฑ์นั้น ข้อมูลการรับคืนผลิตภัณฑ์ ข้อมูลอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การลดปริมาณขยะ ทั้งนี้ ในกฎกระทรวงอาจกำหนดลักษณะฉลากหรือคำอธิบาย หรือเครื่องหมายอื่นใดให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ได้ทราบชัดเจนด้วยก็ได้

(๒) การระงับหรือควบคุมปริมาณการใช้วัสดุติดบางชนิดในการผลิตผลิตภัณฑ์ที่อาจก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่คุ้มค่า มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มีปริมาณขยะจำนวนมากหรือเป็นปัญหาในการกำจัดขยะ ทั้งนี้ ในกฎกระทรวงอาจกำหนดให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์มีหน้าที่รายงานการใช้วัสดุติด การลดปริมาณวัสดุติด การขออนุญาตก่อนมีการใช้วัสดุติดนั้น หรือกำหนดเงื่อนไขอื่นได้ตามที่เห็นสมควร

(๓) กำหนดการห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์ที่จะเป็นปัญหาในการกำจัดขยะ และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง

(๔) กำหนดเครื่องหมายรับรองผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และผลิตภัณฑ์ที่สมควรส่งเสริมให้มีการใช้ผลิตภัณฑ์นั้น เพื่อประโยชน์ในการลดปริมาณขยะ หรือการนำขยะมาใช้ประโยชน์

(๕) กำหนดวิธีการเก็บ รวบรวม และคัดแยกขยะที่จะให้มีการนำไปกำจัด ขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์หรือใช้ซ้ำได้ รวมทั้งการใช้ภาชนะใส่ขยะให้เหมาะสม แก่การคัดแยกขยะแต่ละประเภท

(๖) หลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ก่อให้เกิดขยะจะดำเนินการกำจัดขยะของตน ในสถานที่ของตนเอง

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งให้กำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะมีอำนาจหน้าที่อนุญาต ควบคุม ตรวจสอบ และออกคำสั่งให้ผู้เกี่ยวข้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามไว้ด้วย

มาตรา ๓๙ ผู้ใดฝ่าฝืนกฎกระทรวงที่กำหนดตามมาตรา ๓๘ (๑) (๒) หรือ (๓) ให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้น มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติ ให้ถูกต้องตามกฎกระทรวงภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยงานของรัฐ และมีได้แจ้งเหตุขัดข้องหรือขยายเวลาการปฏิบัติให้ถูกต้อง นอกจากต้องรับโทษตาม พระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจอนุญาตการผลิตผลิตภัณฑ์หรือการนำเข้า ผลิตภัณฑ์นั้น มีอำนาจพิจารณาเพิกถอนการอนุญาตการผลิตผลิตภัณฑ์หรือการนำเข้า ผลิตภัณฑ์นั้นได้

ผู้ใดปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๓๘ (๕) ให้มีสิทธิได้รับยกเว้น ค่าธรรมเนียมการกำจัดขยะตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ประกาศกำหนด

มาตรา ๔๐ เพื่อสนับสนุนให้ผู้ก่อให้เกิดขยะร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ให้บริการที่ดีในการช่วยเหลือจัดการขยะ และอำนวยความสะดวก แก่ผู้ก่อให้เกิดขยะในการปฏิบัติหน้าที่ตามหมวดนี้

หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการขยะชุมชนทั่วไปและขยะ อันตรายชุมชน ต้องจัดภาชนะหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในการคัดแยกขยะไว้ในที่สาธารณะ หรือชุมชน

มาตรา ๔๑ เพื่อประโยชน์ให้ผู้ก่อให้เกิดขยะปฏิบัติหน้าที่ได้ถูกต้อง ให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการขยะตามกฎหมายมีหน้าที่เผยแพร่ข้อมูล ให้คำแนะนำ และทำความเข้าใจให้ผู้ก่อให้เกิดขยะทราบหลักเกณฑ์และวิธีการจัดการขยะที่ถูกต้อง

ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่เผยแพร่ข้อมูล ให้คำแนะนำ และทำความเข้าใจเกี่ยวกับภาพรวมการบริหารจัดการขยะของประเทศ มาตรฐานการจัดการขยะ และวิธีการปฏิบัติที่ถูกต้องในการจัดการขยะตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔๒ เจ้าของหรือผู้ครอบครองบ้านพักอาศัย ร้านค้า ตลาด สถานประกอบการ สถานที่ทำงาน หรือสถานที่ใด มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับขยะที่เกิดขึ้น จากกิจกรรมในอาคารสถานที่ที่ตนเป็นเจ้าของหรือครอบครอง ดังต่อไปนี้

(๑) นำขยะมาใช้ประโยชน์หรือใช้ซ้ำแทนการนำไปกำจัด เก็บ รวบรวม และ คัดแยกขยะที่จะให้มีการนำไปกำจัดหรือดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับวิธีการจัดการขยะตามหลักเกณฑ์ ที่กฎหมายกำหนด

(๒) ในกรณีที่ขยะที่จะกำจัดเป็นขยะอันตรายชุมชนหรือขยะติดเชื้อ ให้คัดแยก และรวบรวมต่างหากจากขยะชุมชนทั่วไป

(๓) การกำจัดขยะด้วยตนเองให้ดำเนินการได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

(๔) ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ผลิตภัณฑ์บางประเภทต้องมีการรวบรวม และจัดส่งให้แก่หน่วยงานใดโดยเฉพาะ ให้ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยงานนั้น

การดำเนินการเกี่ยวกับขยะของบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่กำหนดในเรื่องนั้น

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งปฏิบัติตามวิธีปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง หรือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศในเรื่องนั้นให้มีสิทธิได้รับยกเว้น ค่าธรรมเนียมในการกำจัดขยะ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่กำหนด

มาตรา ๔๓ ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งขยะในที่สาธารณะหรือสถานที่ว่างอื่นใดเว้นแต่ จะปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

กรณีฉุกเฉินและมีเหตุจำเป็นที่จะต้องทิ้งขยะในที่สาธารณะหรือสถานที่ว่างอื่นใด ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

มาตรา ๔๔ สถานประกอบการที่มีขยะติดเชื้อหรือโรงงานที่มีขยะอุตสาหกรรมจะนำขยะติดเชื้อหรือขยะอุตสาหกรรมออกนอกสถานที่ประกอบการหรือโรงงานมิได้ เว้นแต่จะปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

ห้ามมิให้ผู้ใดนำขยะติดเชื้อหรือขยะอุตสาหกรรมตามวรรคหนึ่งมาทิ้งปนกับขยะชุมชนทั่วไป

มาตรา ๔๕ ห้ามมิให้ผู้ใดนำขยะหรือสิ่งของที่ใช้แล้วเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อกำจัดหรือทิ้งไว้ในราชอาณาจักร

ผู้ใดประสงค์จะนำสิ่งของที่ใช้แล้วตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อใช้ประโยชน์ ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ

การยื่นคำขออนุญาต การอนุญาตและหน่วยงานอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผู้ได้รับอนุญาตให้นำสิ่งของที่ใช้แล้วเข้ามาในราชอาณาจักรต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติในวรรคหนึ่งวรรคสอง หรือวรรคสาม ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่เกินสองเท่าของมูลค่าขยะหรือสิ่งของที่ใช้แล้วที่นำเข้ามา รวมทั้งต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งทางตรงและทางอ้อมของหน่วยงานของรัฐในการจัดการขยะหรือสิ่งของที่ใช้แล้ว และการฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เสียหายให้กลับคืนสู่สภาพเดิมหรือใกล้เคียงสภาพเดิมด้วย ให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่อนุญาตหรือควบคุมดูแลขยะหรือสิ่งของที่ใช้แล้วมีอำนาจกำจัดขยะหรือสิ่งของที่ใช้แล้วที่มีการนำเข้ามาโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติในวรรคหนึ่ง แต่ถ้าเห็นว่ายังสามารถนำขยะหรือสิ่งของที่ใช้แล้วนั้นไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ หน่วยงานของรัฐดังกล่าวอาจขาย จ่าย แจก หรือจัดการตามควร แต่ทั้งนี้ต้องมีมาตรการป้องกันเพื่อมิให้เกิดอันตรายต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากการใช้ขยะหรือสิ่งของที่ใช้แล้วนั้นต่อไปด้วย

มาตรา ๔๖ การผลิตผลิตภัณฑ์ใดหรือการประกอบกิจการใดหรือสถานที่ใดก่อให้เกิดขยะจากผลิตภัณฑ์หรือสินค้า หรือขยะอื่นใดที่จะต้องมีการจัดการขยะเป็นพิเศษ หรือมีปริมาณขยะที่ต้องดำเนินการเป็นจำนวนมาก ให้คณะกรรมการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดให้เจ้าของผลิตภัณฑ์ผู้ประกอบการหรือเจ้าของสถานที่ก่อให้เกิดขยะประเภทใดหรือลักษณะใดต้องชำระค่าธรรมเนียมการจัดการขยะตามอัตราและระยะเวลาที่กำหนดได้

ให้กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการขยะตามที่
คณะกรรมการประกาศกำหนดตามวรรคหนึ่ง ในการนี้ กรมควบคุมมลพิษอาจมอบหมาย
ให้หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทนได้

ถ้าผู้มีหน้าที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมการจัดการขยะตามที่คณะกรรมการประกาศ
กำหนดตามวรรคหนึ่ง ไม่ชำระค่าธรรมเนียมภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ผู้นั้นชำระเงินเพิ่ม
เป็นจำนวนสี่เท่าของค่าธรรมเนียมที่ต้องชำระที่มีการเรียกเก็บในแต่ละคราว

วิธีการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมการจัดการขยะและเงินเพิ่มให้เป็นไป
ตามหลักเกณฑ์ที่กรมควบคุมมลพิษกำหนด

มาตรา ๔๗ ผู้ประกอบกิจการหรือเจ้าของสถานที่ใดที่ก่อให้เกิดขยะจากผลิตภัณฑ์
หรือสินค้า หรือขยะอื่นใด ซึ่งมีหน้าที่ชำระค่าธรรมเนียมการจัดการขยะตามมาตรา ๔๖ ถ้าผู้ประกอบ
กิจการหรือเจ้าของสถานที่นั้นดำเนินการกำจัดขยะที่เกิดขึ้นด้วยตนเองได้ตามมาตรฐานการกำจัดขยะ
ที่ถูกต้องและไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมการจัดการขยะ
ตามมาตรา ๔๖

การพิจารณายกเว้นค่าธรรมเนียมการจัดการขยะให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์
วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หมวด ๕

มาตรการส่งเสริม

มาตรา ๔๘ บรรดาเงินค่าธรรมเนียมหรือเงินเพิ่มที่จัดเก็บตามมาตรา ๒๘
มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๖ และค่าปรับตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้กับ
หน่วยงานที่ดำเนินการจัดเก็บแล้วให้จัดส่งเข้ากองทุน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข
ที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๔๙ ให้กองทุนแยกเงินที่ได้รับตามมาตรา ๔๘ เป็นบัญชีเฉพาะ
และให้นำมาใช้ในกิจการดังต่อไปนี้

- (๑) ส่งเสริมชุมชน สมาคม มูลนิธิ สถานศึกษาหรือภาคเอกชนตามมาตรา ๕๐
- (๒) สนับสนุนการบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๕๑

(๓) สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีและโครงการของรัฐและเอกชนที่สามารถนำทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่หรือการจัดการขยะ

(๔) อุดหนุนให้แก่หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบในการจัดการขยะในกรณีเมื่อมีเหตุฉุกเฉินอันเกิดจากการจัดการขยะ

(๕) ช่วยเหลือหรืออุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการขยะ
การใช้จ่ายเงินตามวรรคหนึ่งให้ถือเป็นการใช้จ่ายเงินของกองทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ในกรณีที่เงินไม่เพียงพอแก่การใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ คณะกรรมการกองทุนอาจมีมติให้นำเงินของกองทุนในส่วนอื่น นอกเหนือจากบัญชีที่แยกไว้เฉพาะตามวรรคหนึ่งมาใช้จ่ายเพื่อการนั้นได้

มาตรา ๕๐ ชุมชน สมาคม มูลนิธิ สถานศึกษา หรือภาคเอกชนอื่นใด ซึ่งดำเนินการช่วยเหลือในการลดขยะหรือจัดการขยะ หรือดำเนินการส่งเสริมการพัฒนาความรู้ให้มีการนำขยะกลับมาใช้ใหม่หรือนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น และประสงค์จะขอรับการสนับสนุนจากกองทุนให้ยื่นคำขอต่อคณะกรรมการกองทุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกองทุนกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๕๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีการบริหารจัดการขยะให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด และทำให้ไม่เกิดปัญหาขยะในพื้นที่และประสงค์จะขอรับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อนำไปใช้จ่ายในการดำเนินการจัดการขยะให้ยื่นคำขอต่อคณะกรรมการกองทุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกองทุนกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๕๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน ภาษีอากร การส่งเสริมการลงทุน หรือการสนับสนุนอื่นใดให้แก่การประกอบกิจการใดหรือการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนในการลดปริมาณขยะ การใช้กระบวนการผลิตที่ทำให้ผลิตภัณฑ์ไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและมีความสะดวกในการกำจัดหรือนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นการดำเนินการกำจัดขยะด้วยตนเอง การช่วยเหลือการกำจัดขยะของชุมชน การนำขยะกลับมาใช้ใหม่หรือนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ตลอดจนการดำเนินการเผยแพร่ให้ความรู้ในการจัดการขยะต่อชุมชน

หมวด ๖
การควบคุม

มาตรา ๕๓ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใดในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาทำการของสถานที่นั้น เพื่อตรวจสอบการเก็บ รวบรวม และคัดแยกขยะ หรือการดำเนินการที่เกี่ยวกับขยะ
- (๒) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับขยะ ให้ใช้อำนาจตามกฎหมาย เพื่อบังคับให้ผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย
- (๓) สั่งการให้เจ้าของอาคารหรือสถานที่ระงับการกระทำใด ๆ ที่อาจเกิดอันตรายจากการจัดการขยะในอาคารหรือสถานที่นั้น
- (๔) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการจัดการขยะให้ถูกต้องเหมาะสม

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รายงานคณะกรรมการบริหารจัดการขยะประจำจังหวัด เพื่อพิจารณาสั่งการตามมาตรา ๕๔ ต่อไป

มาตรา ๕๔ ให้คณะกรรมการบริหารจัดการขยะประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดำเนินการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามกฎหมาย แผนแม่บทการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ มาตรฐานการจัดการขยะที่คณะกรรมการกำหนด และแผนปฏิบัติการการจัดการขยะในเขตจังหวัด ในการนี้ ให้มีอำนาจเรียกผู้เกี่ยวข้องมาชี้แจงจัดส่งเอกสารหรือข้อมูล สั่งระงับการดำเนินการ หรือสั่งให้ดำเนินการ หรือแก้ไขการดำเนินการได้

มาตรา ๕๕ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดให้มีแผนการป้องกันและแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการจัดการขยะที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม เสนอคณะกรรมการบริหารจัดการขยะประจำจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อใช้ในการดำเนินการป้องกัน แก้ไขปัญหา และเยียวยาผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการจัดการขยะ

ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการรับเก็บ รวบรวม เคลื่อนย้าย หรือกำจัดขยะ ดำเนินการจัดให้มีแผนการป้องกันและแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการจัดการขยะที่อาจมีผลกระทบ

อย่างรุนแรงต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมเสนอให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการออกใบอนุญาตพิจารณาให้ความเห็นชอบและให้ถือเป็นเงื่อนไขในการอนุญาตของหน่วยงานของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นด้วย

มาตรา ๕๖ เมื่อมีเหตุฉุกเฉินอันเกิดจากการจัดการขยะ ซึ่งหากปล่อยไว้ จะเป็นอันตรายต่อประชาชนหรือมีผลกระทบต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม ให้นายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสำหรับในเขตกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับ ในเขตจังหวัดมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควร เพื่อให้มีการระงับหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตราย ที่เกิดจากการจัดการขยะ

อำนาจในการสั่งการตามวรรคหนึ่ง นายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการแทนนายกรัฐมนตรีได้

มาตรา ๕๗ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีที่สั่งการตามมาตรา ๓๗ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการบริหารจัดการ ขยะประจำจังหวัด ให้ถือว่าผู้ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องมีความผิดทางวินัย หรือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอน จากตำแหน่งหรือต้องพ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี โดยให้รัฐมนตรีหรือหัวหน้าหน่วยงานรัฐที่ผู้ซึ่ง มีหน้าที่เกี่ยวข้องสั่งกักดำเนินการเพื่อให้ผู้นั้นถูกถอดถอนหรือพ้นจากตำแหน่งโดยเร็ว และกรณีที่มี มูลความผิดทางวินัยให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

หมวด ๗

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๕๘ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๒๐ วรรคสอง มาตรา ๕๔ หรือมาตรา ๕๖ หรือขัดขวางการกระทำใด ๆ ตามคำสั่งดังกล่าว ต้องระวาง โทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๕๙ ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือประกาศที่ออกตามมาตรา ๒๘ ซึ่งกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดนั้นต้องรับโทษ ให้ผู้นั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท

มาตรา ๖๐ ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดในประกาศที่ออกตามมาตรา ๓๐ ซึ่งกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดนั้นต้องรับโทษ ให้ผู้นั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท

มาตรา ๖๑ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง มาตรา ๓๗ วรรคสาม โดยไม่มีเหตุอันสมควร และก่อให้เกิดอันตรายต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๖๒ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๓๙ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าล้านบาท

มาตรา ๖๓ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๔๓ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ถ้าการฝ่าฝืนตามวรรคหนึ่งเป็นการทิ้งขยะอันตรายชุมชนหรือขยะติดเชื้อ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท

มาตรา ๖๔ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๔๔ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าล้านบาท

มาตรา ๖๕ ผู้ใดขัดขวางหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕๓ (๑) หรือ (๓) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๖๖ ให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบ

(๑) ในเขตกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนกรมควบคุมมลพิษเป็นกรรมการ และผู้แทนกรุงเทพมหานครเป็นกรรมการและเลขานุการ

(๒) ในเขตจังหวัดอื่น ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำการอัยการจังหวัด และผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเป็นกรรมการ และเลขานุการ

การพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๖๗ บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ยกเว้นมาตรา ๖๑
ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจเปรียบเทียบได้
เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวัน
นับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๖๘ ในระยะเริ่มแรกให้ถือว่าแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอย
ของประเทศที่ได้จัดทำขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะ
มูลฝอยของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะแห่งชาติตามพระราช
บัญญัตินี้ และให้ถือว่าแผนปฏิบัติการที่ได้จัดทำขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย
การจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นแผนปฏิบัติการการบริหาร
จัดการขยะตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะ
แห่งชาติหรือแผนปฏิบัติการการบริหารจัดการขยะ แล้วแต่กรณี ตามพระราชบัญญัตินี้ขึ้นใช้บังคับแทน

มาตรา ๖๙ ในวาระเริ่มแรกในระหว่างที่ยังไม่มีการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
ให้คณะกรรมการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ คณะกรรมการบริหารจัดการขยะกรุงเทพมหานคร
และคณะกรรมการบริหารจัดการขยะประจำจังหวัด ประกอบด้วย คณะกรรมการตามมาตรา ๕ (๑)
(๒) (๓) และ (๔) มาตรา ๑๕ (๑) (๒) (๓) และ (๔) และมาตรา ๑๗ (๑) (๒) (๓) และ (๔) แล้วแต่กรณี
ทั้งนี้ ให้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราช
บัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวณัฐฐา ตนายะพงศ์ เกิดเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2531 ที่จังหวัดยะลา สำเร็จ การศึกษาระดับประถมศึกษาจากโรงเรียนอนุบาลยะลา มัธยมศึกษาตอนต้นจากโรงเรียน คณะราษฎรบำรุงจังหวัดยะลา มัธยมศึกษาตอนปลายจากโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา และสำเร็จ การศึกษาระดับนิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหา วิทยาลัย ปีการศึกษา 2555 นอกจากนี้ ยังสอบผ่านหลักสูตรวิชาว่าความของสำนักฝึกอบรมวิชา ว่าความ สภานายความแห่งประเทศไทย รุ่นที่ 40 ปัจจุบันประกอบอาชีพรับราชการ ในตำแหน่ง นิติกร ระดับปฏิบัติการ สังกัดส่วนพัฒนากฎหมาย กองนิติการ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

