

มาตรการทางกฎหมายเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการจัดการขยะชุมชน

LEGAL MEASURES FOR THE PUBLIC PARTICIPATION IN
COMMUNITY GARBAGE MANAGEMENT

วรรณวรงค์ ศุทธชัย

ลักขณา อินทร์บึง

หทัยวรรณ ธีญญาณิษฐ์

คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

Wanvarang Sudtachai

Lakana Inbueng

Hatthaiwan Thanyapanich

Faculty of Social Sciences and Humanities, Northeastern University, Thailand

Corresponding Author; Email: Wanvarang.sud@neu.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหามาตรการทางกฎหมายเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะชุมชน เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน อันจะเกิดประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมในชีวิตของประชาชนเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมออกแบบ และการรับฟังความคิดเห็น

การวิจัยพบว่า

ขยะจากชุมชนที่เกิดขึ้นในปัจจุบันล้วนแต่เกิดจากการทำกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ ทั้งจากการใช้ชีวิตประจำวันและการประกอบกิจการต่างๆ แต่วิธีการในการจัดการขยะที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมุ่งไปที่การกำจัดขยะ โดยไม่มีการแยกคัดแยกขยะก่อนทิ้ง ทำให้มีปริมาณขยะที่ทวีเพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกวันที่ต้องนำไปกำจัด เนื่องจากการจัดการขยะในปัจจุบันเน้นไปที่การ

การจัดขยะซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุทำให้ไม่สามารถจัดการปัญหาขยะชุมชนได้อย่างยั่งยืน

การวิจัยเสนอแนะให้มีมาตรการทางกฎหมายโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการขยะด้วยการคัดแยกขยะจากในครัวเรือนหรือสถานประกอบการต่างๆ ก่อนทิ้ง อันจะเป็นการลดปริมาณขยะ และสามารถนำขยะที่คัดแยกบางส่วนกลับมาใช้ใหม่หรือใช้ซ้ำได้

คำสำคัญ : มาตรการทางกฎหมาย, การจัดการขยะ, การมีส่วนร่วมของประชาชน

Abstract

The objective of this research is to find legal measures for public participation in community garbage management. To achieve public participation which will benefit the environment in people's lives for a better quality of life. The research methodology is Qualitative research including Documentary research; In-depth interview and Participatory design, Co-design and Hearing.

The research found that:

garbage from the community that occurs today is all due to various activities of humans, both from daily use and various operations. But the methods of management currently used are aimed at garbage disposal without separating garbage before disposing cause amount of garbage every day that must be disposed . Since garbage management currently focuses on garbage disposal which is a solution to the root cause. It is not possible to manage the community garbage sustainably.

The research suggests legal measures by allowing people to participate in garbage management by separating garbage from households or various establishments before disposing, which will reduce waste and able to recycle some of the separated garbage for reuse or recycle.

Keywords: Legal Measures, Garbage Management, Public Participation

บทนำ

ขยะมูลฝอยเป็นบ่อเกิดสำคัญของความสกปรกและความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ขยะที่เกิดขึ้นทั้งจากเศษอาหาร ผัก ผลไม้ ใบไม้ กิ่งไม้ เสื้อผ้า และเศษวัสดุต่างๆ ส่วนใหญ่ล้วนแต่มาจากการประกอบกิจกรรมต่างๆ ในการดำเนินชีวิตของมนุษย์ โดยเฉพาะขยะจากครัวเรือน ซึ่งเป็นตัวการสำคัญประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ขยะมูลฝอยนั้นแบ่งออกเป็นหลายประเภท ทั้งขยะมูลฝอยตกค้าง ขยะมูลฝอยชุมชน ของเสียอันตรายชุมชน มูลฝอยติดเชื้อ และกากของเสียอุตสาหกรรมที่เป็นอันตราย เมื่อมีขยะมากขึ้นในแต่ละชุมชน (สุนีย์ มัลลิกะมาส, 2543) กล่าวว่า ในอดีตการทิ้งขยะโดยที่มิได้มีการจัดการใดๆ ไม่ก่อให้เกิดปัญหากระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมแต่ประการใด เพราะจำนวนประชากรมีไม่มากนัก ที่อยู่อาศัยก็ไม่แออัดหนาแน่น จึงยังมีพื้นที่ว่างเพียงพอในการรองรับขยะที่เกิดขึ้นได้ เมื่อความเจริญจากการพัฒนาประเทศทำให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับความเจริญทางเทคโนโลยีทำให้รูปแบบของขยะพัฒนาจากเศษสิ่งของเหลือใช้ เกิดเป็นขยะพิษ ที่เกิดจากวัสดุอุปกรณ์ที่มาจากความเจริญทางเทคโนโลยี รวมถึงขยะติดเชื้อที่เกิดจากโรคร้ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นมากกว่าในอดีต ปัญหาขยะจากชุมชนเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อยู่ใกล้ตัวคนมากที่สุด เนื่องจากทุกคนเป็นผู้ผลิตขยะและเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาขยะโดยตรง เช่น ความสกปรกและกลิ่นเหม็น สร้างความรำคาญ เป็นแหล่งเพาะพาหะนำโรค เป็นบ่อเกิดของโรคร้ายไข้เจ็บต่างๆ

ปัจจุบันในชุมชนต่างๆ ในประเทศไทยโดยเฉพาะเมืองใหญ่ๆ ต่างกำลังเผชิญกับปัญหาขยะตกค้าง อันเนื่องมาจากอัตราการผลิตขยะของประชาชนที่ไม่สัมพันธ์กับประสิทธิภาพในการจัดการขยะ ซึ่งภาครัฐยังไม่มี ความชัดเจนในการกำหนดนโยบายในการจัดการขยะที่ยังขาดความชัดเจนที่จะกำหนดบทบาทของประชาชน ภาคเอกชน และภาคธุรกิจอุตสาหกรรมในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ เนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจ ในความสำคัญของการจัดการขยะรวมทั้งกฎระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการขยะยังไม่ครอบคลุมและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้วิธีการในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการขยะยังไม่มีประสิทธิผล เป็นสาเหตุให้ขยะเพิ่มปริมาณมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ทำให้ประชาชนมีรายได้มากขึ้น มีกำลังซื้อสินค้าอุปโภคมากขึ้น เกิดการจับจ่ายใช้สอย ตลอดจนการที่ประชาชนต่างมุ่งที่จะเข้ามาอยู่อาศัยหรือทำกิจกรรมต่างๆ ในพื้นที่เศรษฐกิจ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัญหาที่ทำให้เกิดขยะเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งเป็นปัญหา

ที่เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในประเทศต่างๆ ที่กำลังพัฒนารวมถึงประเทศไทยด้วย จึงมีการหาวิธีการและมาตรการต่างๆ ในการจัดการกับปัญหาขยะ ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการจัดการ แต่ในหลายๆ ประเทศรวมทั้งประเทศไทยยังคงต้องประสบกับปัญหาดังกล่าวอยู่

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเริ่มตั้งแต่การวางแผนและนโยบาย การเลือกแนวทางปฏิบัติ การวางแผนและการปฏิบัติ อันจะทำให้การจัดการขยะมูลฝอยมีความเปิดเผย โปร่งใส ได้รับการยอมรับ และถูกต้องตามความต้องการของประชาชนในชุมชน ส่งผลให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง พึ่งพาตนเองได้

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้สภาพปัญหาของการเป็นเมืองไม่น่าอยู่ในชุมชนเมืองแต่ละแห่ง ล้วนแต่มีสภาพปัญหาที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ซึ่งปัญหาการจัดการขยะ เป็นปัญหาที่มีความสำคัญ และเป็นปัญหาที่สะท้อนให้เห็นถึงความไม่สะอาด ความไม่ระเบียบเรียบร้อยของเมือง ดังนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดการกับปัญหาขยะ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลาง ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย และพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 5 รูปแบบ แต่สิ่งที่เป็นปัญหา คือ แม้กฎหมายจะให้อำนาจและหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการกับปัญหาขยะก็ตาม แต่การใช้อำนาจหน้าที่ลงไปสู่การปฏิบัติหรือการบังคับใช้กฎหมายยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายระดับท้องถิ่นที่จะรองรับการใช้อำนาจ ในการกำหนดรายละเอียด ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ กับกระบวนการวิธีดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ด้วยจึงจะทำให้การจัดการขยะชุมชนเกิดประสิทธิผลและยั่งยืน และอย่างไรก็ตามแม้ว่าในปัจจุบันจะมีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการจัดการขยะชุมชน แต่เป็นการกำหนดรายละเอียด และขั้นตอนในการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีได้กำหนดให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดขยะ และยังเป็นผู้ที่ต้องได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาขยะชุมชนด้วย นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในชุมชนอีกด้วย

ด้วยเหตุดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของชุมชนว่ามีการดำเนินการอย่างไร ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการอย่างไรบ้าง มีปัญหาและอุปสรรคใดที่มีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชน เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น อันจะเกิดประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมในชีวิตของประชาชนเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยในชุมชน
2. เพื่อศึกษามาตรการในการจัดการขยะมูลฝอยในชุมชน
3. เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอยในชุมชน

วิธีดำเนินการวิจัย

1. รูปแบบการวิจัย

วิธีวิทยาการวิจัยที่ใช้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) แยกเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary research) ประกอบด้วยแนวคิด หลักการ และกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะชุมชน

การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) เป็นการสัมภาษณ์ประชากรเชิงลึกจำนวน 15 คน การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co-design) กลุ่มประชากรผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง (Stakeholders) จำนวน 16 คน และการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) จากผู้ที่เกี่ยวข้อง เมื่อได้ผลการวิจัยเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่นำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขให้วิจัยมีความสมบูรณ์มากขึ้น

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงบูรณาการจากการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์เนื้อหาที่ได้จากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมออกแบบ และการรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้ได้คำตอบสำหรับมาตรการทางกฎหมายเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะชุมชน

2. ขอบเขตของการวิจัย

- 1) ขอบเขตด้านพื้นที่ คือ ในจังหวัดขอนแก่น

2) ขอบเขตด้านประชากร/กลุ่มตัวอย่าง ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย 3 กลุ่ม 1) ผู้นำ/เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลด้านการจัดการขยะมูลฝอย 2) ผู้นำชุมชน คือ ประธานชุมชน 3) ประชากรในชุมชน

3) ขอบเขตด้านเนื้อหา ในการศึกษาครั้งนี้ มุ่งศึกษาการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนในปัจจุบัน การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการขยะมูลฝอยในชุมชน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยในชุมชน

ผลการวิจัย

1. สภาพปัญหาและผลกระทบจากปัญหาขยะชุมชน

ในชุมชนทุกแห่งที่มีการอยู่รวมกันจะมีปัญหาขยะ ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อประชาชน ปัญหาขยะตามคำนิยามในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เรียกว่า มูลฝอย ซึ่งการวิจัยต่อไปนี้จะเรียกว่า “ขยะ” หมายถึง ปัญหาจากสิ่งที่เหลือใช้หรือสิ่งที่ไม่ต้องการที่จะใช้ต่อไปจึงได้ทิ้งออกไปจากการครอบครองหรือการบริโภค สำหรับปัญหาขยะที่มีในชุมชนนั้นประกอบไปด้วยขยะที่เกิดจากกิจกรรมทั้งหลายในชีวิตประจำวันของคนในชุมชนทั้งที่ใช้บริโภค และบริโภค โดยที่เป็นขยะจากบ้านเรือนที่อยู่อาศัย และสถานประกอบการต่างๆ ที่นับวันมีแต่จะเพิ่มขึ้น สภาพของปัญหาขยะจากการมีปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในปริมาณมากแต่ละวันรวมทั้งปริมาณขยะตกค้างสะสมนั้น ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนปัญหาขยะมูลฝอยในประเทศไทยที่เพิ่มขึ้นทุกๆ ปี นั้น เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากพฤติกรรมของคน เช่น พฤติกรรมในการบริโภค การทิ้งขยะโดยไม่มีการคัดแยก และการจัดการขยะอย่างไม่ถูกต้อง เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดขยะและเพิ่มปริมาณขยะ โดยในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศไทยในทุกเทศบาลเมืองซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีคนอยู่อาศัยจำนวนมาก ดังนั้นสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจึงไม่แตกต่างกัน และแม้ว่าในปัจจุบันในหลายๆ ภาคส่วนทั้งภาครัฐและเอกชนจะได้ตระหนักถึงปัญหาขยะและมีการหาวิธีการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหานี้

ทั้งนี้ สภาพของปัญหาขยะจากการมีปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในปริมาณมากแต่ละวันรวมทั้งปริมาณขยะตกค้างสะสมนั้น ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหลายประการ ได้แก่ 1) เป็นแหล่งแพร่เชื้อโรคต่างๆ ที่มาจากสัตว์ที่เป็นพาหะนำโรค เช่น แมลงวัน หนู และแมลงสาบ เป็นต้น 2) เป็นบ่อเกิดของโรคต่างๆ ที่สามารถ

ติดต่อกันได้ เช่น ตับอักเสบ ไทฟอยด์ เป็นต้น 3) ก่อให้เกิดความรำคาญ เนื่องจากหากเก็บรวบรวมไม่หมดก็จะส่งกลิ่นรบกวน และเป็นอันตรายต่อสุขภาพอีกด้วย 4) ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม 5) ทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ

นอกจากผลกระทบจากขยะดังกล่าวมาแล้ว เห็นได้ว่าขยะส่งผลให้เมืองมีสิ่งแวดล้อมทางกายภาพที่ไม่สะอาด และยังส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ปัญหาขยะมูลฝอยในประเทศไทยที่เพิ่มขึ้นทุกๆ ปีนั้น เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากพฤติกรรมของคน เช่น พฤติกรรมในการบริโภค การทิ้งขยะโดยไม่มีการคัดแยก และการจัดการขยะอย่างไม่ถูกต้อง เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดขยะและเพิ่มปริมาณขยะ โดยในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศไทยในทุกเทศบาลเมืองซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีคนอยู่อาศัยจำนวนมาก

การแก้ไขปัญหามลพิษ ต้องแก้ด้วยการจัดการที่ดี ซึ่งในปัจจุบัน องค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการขยะ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 18 ที่บัญญัติว่า “การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใด ให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น” ดังนั้น การจัดการขยะจึงเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบ

การกำจัดขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมี 3 วิธีที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ 1) การนำมาหมักทำปุ๋ย 2) การฝังกลบ 3) การเผาในเตาเผาขยะ ทั้งสามวิธีการกำจัดขยะที่กล่าวมานั้น มีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ การนำขยะมาทำปุ๋ยหมักเป็นวิธีการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมบริเวณใกล้เคียง ได้แก่ น้ำปนผิวดินและน้ำใต้ผิวดิน นอกจากนี้บางครั้งยังอาจส่งกลิ่นรบกวน และเป็นที่มาของแมลงและพาหะนำโรคต่างๆ ด้วยส่วนวิธีการฝังกลบนั้นแม้ว่าจะมีค่าใช้จ่ายน้อย แต่มีข้อเสียหลายประการคือ ต้องใช้พื้นที่มาก กำจัดเชื้อโรคได้น้อย ส่งกลิ่นรบกวนทำให้เกิดมลพิษทางอากาศ และทำให้เกิดแมลงและสัตว์ที่เป็นพาหะนำโรคได้ การกำจัดขยะอีกวิธีหนึ่งคือวิธีการเผาในเตาเผาขยะ เป็นวิธีการที่แม้ว่าจะมีค่าใช้จ่ายสูงแต่ก็สามารถกำจัดขยะได้หมด แต่ก็มีปัญหาระดับความร้อนของเตาเผาขยะที่ต้องมีอุณหภูมิสูงเกิน 1,000 องศาเซลเซียสขึ้นไปซึ่งต้องใช้งบประมาณเป็นค่าจ่ายสูงมากและที่สำคัญก็คือจะต้องมีค่าบำรุงรักษาซึ่งในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการขยะ คงทำได้เพียงเก็บค่าธรรมเนียมในการเก็บขนขยะตามอัตราค่าธรรมเนียมที่กำหนดไว้ใน

ท้ายพระราชบัญญัติซึ่งก็ไม่เพียงพอต่อการนำมาใช้ในการจัดการขยะได้ และหากจะใช้วิธีนี้ได้ ก็ก็ต้องมีการดำเนินการคัดแยกขยะก่อนซึ่งในปัจจุบันก็ยังไม่มีความหมายกำหนดให้ประชาชนคัดแยกขยะก่อนทั้งคงเป็นเพียงการรณรงค์เท่านั้น

2. การจัดการขยะ

การจัดการขยะอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นจะต้องมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ เนื่องจากกระบวนการในการจัดการนั้นมีความยุ่งยากหลายประการที่เกี่ยวข้องกัน เช่น ปริมาณและส่วนประกอบของขยะที่แตกต่างกันไปในแต่ละแห่ง การขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว งบประมาณอันจำกัด ผลกระทบจากเทคโนโลยีสมัยใหม่ การลดลงของทรัพยากร เป็นต้น เพื่อให้การจัดการขยะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในอันที่จะต้องทำความเข้าใจส่วนต่างๆ ของระบบการจัดการขยะ รวมถึงความสัมพันธ์ของสิ่งต่างๆ เหล่านั้น กระบวนการในการจัดการขยะโดยมีเป้าหมายในการจัดระบบการจัดการขยะอย่างเหมาะสมในการจัดการจัดการขยะอย่างมีประสิทธิภาพนั้น มีวิธีการทำได้หลายแนวทาง เช่น การลดขยะ การคัดแยกขยะ การกักเก็บหรือรองรับขยะ การเก็บขนและขนส่งขยะ การนำขยะมาใช้ประโยชน์ใหม่และการฟื้นฟูประโยชน์จากขยะ การกำจัดขยะ การลงทุนและการบริหารจัดการขยะหลักการ 3Rs คือการดำเนินงานเพื่อให้การลดปริมาณขยะ อันเป็นการลดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการกำจัดขยะ และเพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่า ซึ่งแบ่งออกเป็น การลดขยะ (Reduce) การคัดแยกขยะ (Waste hierarchy) และการนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) ดังนี้

1. การลดขยะ (Reduce) คือการลดการใช้ การบริโภคทรัพยากรที่ไม่จำเป็นลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ใช้แล้วหมดไป

2. การคัดแยกขยะ (Waste hierarchy) ถือเป็นหัวใจสำคัญ เนื่องจากการคัดแยกขยะจะทำให้ลดปริมาณขยะ ที่จะต้องกำจัด และสามารถใช้ประโยชน์จากขยะได้โดยการนำกลับมาใช้ซ้ำหรือการรีไซเคิล หรือนำไปใช้ประโยชน์ด้านอื่นๆ

3. การนำกลับมาใช้ซ้ำ (Reuse) เป็นการนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ โดยนำมาใช้งานในรูปแบบเดิม หรือนำมาซ่อมแซมดัดแปลง หรือนำมาใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่น

4. การนำขยะกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) เป็นการนำขยะที่ไม่สามารถใช้ซ้ำมาแปรรูปใหม่ เช่น กระดาษ พลาสติก โลหะ ที่ได้ทำการคัดแยกออกจากขยะประเภทอื่นแล้วไปผ่านกระบวนการย่อยสลาย แล้วแปรรูปผลิตออกมาเป็นผลิตภัณฑ์ขึ้นใหม่

ในปัจจุบันนี้มีการตื่นตัวและเริ่มมีการรณรงค์ในภาคส่วนต่างๆ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการขยะ ด้วยการลดการทำให้เกิดขยะด้วยการลดการใช้ผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์พลาสติกประเภทใช้ครั้งเดียวทิ้ง เช่น ถุงพลาสติก และการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทางที่ทำให้เกิดขยะ คือการคัดแยกขยะในครัวเรือนก่อนนำมาทิ้งซึ่งจะสามารถคัดแยกขยะที่นำกลับมาใช้ใหม่ หรือใช้ซ้ำออกจากขยะที่ต้องนำไปกำจัดออกจากกันเพื่อมิให้เกิดการปนเปื้อน ซึ่งปัจจุบันการคัดแยกขยะนี้เป็นวิธีการที่ดีเนื่องจากทำให้สามารถลดปริมาณขยะที่จะเกิดขึ้น ลดค่าใช้จ่ายในการกำจัด แต่จากการศึกษาพบว่า การคัดแยกขยะในประเทศไทยนั้น เป็นมาตรการที่ใช้กันแพร่หลายที่จำกัด เนื่องจากไม่มีสภาพบังคับให้ประชาชนต้องมีการคัดแยกขยะ หากแต่เป็นการเชิญชวนและรณรงค์เท่านั้น ดังนั้นจึงไม่ทำให้เกิดผลในการปฏิบัติที่จริงจังจนสามารถแก้ไขปัญหามลพิษในประเทศไทยได้อย่างแท้จริงเท่าที่ควร

3. มาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะ

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมาจนปัจจุบัน มีแนวโน้มที่มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาในภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก จากแนวนโยบายดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ ส่งผลให้เกิดความสูญเสียในระบบนิเวศ ตลอดจนทำให้การดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน ปัญหาเหล่านี้ล้วนเกิดขึ้นเนื่องจากแนวคิดในการใช้ทรัพยากรที่ไม่ถูกต้อง

ปัญหามลพิษ เป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางต่อคนในสังคม รวมทั้งเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจึงเป็นหน้าที่หลักของรัฐที่ต้องเข้ามาบริหารจัดการ โดยอาศัยกฎหมายในการบังคับและดำเนินการ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะในประเทศไทย มีทั้งส่วนที่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด ห้ามทิ้งขยะในที่ห้าม และ กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้รับผิดชอบในการจัดการขยะ จากการศึกษาพบว่า การจัดการขยะในประเทศไทยนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะในเขตพื้นที่ของตน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยแต่ละรูปแบบจะมีกฎหมายจัดตั้ง ในกฎหมายจัดตั้งได้กำหนดถึงขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะไว้ดังนี้

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (18) มาตรา 17(11) และมาตรา 18 กำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยา เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ในการกำจัดการมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

องค์การบริหารส่วนจังหวัด มิได้มีกฎหมายบัญญัติอย่างชัดเจนให้มีหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอย แต่ตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 (9) กำหนดว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่จัดทำกิจการที่มีกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18 กำหนดว่า “ให้การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใด ให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น” ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในท้องถิ่นของตนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

องค์การบริหารส่วนตำบล มีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 23 (3) ให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีอำนาจหน้าที่ในการในการกำจัดการขยะในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลของตน

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีการแบ่งเทศบาลออกกำหนดไว้ 3 รูปแบบ ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล และมีการกำหนดไว้ในมาตรา 50(3) มาตรา 53(1) และ มาตรา 56(1) ให้เทศบาลทั้ง 3 รูปแบบ มีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดการขยะและสิ่งปฏิกูลในเขตเทศบาลของตน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ต่างจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ กล่าวคือ มิได้มีบทบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะไว้โดยตรง หากแต่มาตรา 89 (4) กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย และ (20) กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งการรักษา และการควบคุมความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยซึ่งการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยหมายความว่าความถึงการจัดการขยะด้วยนั่นเอง และกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

มาตรา 18 ที่กำหนดให้การเก็บ ขน หรือการจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใด ให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะในการเก็บ ขน หรือการจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในท้องถิ่นของตน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอยไว้อย่างชัดเจน ในมาตรา 62(8) ที่กำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตเมืองพัทยา

จากที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่ามีกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้มากมายหลายฉบับ แต่การจัดการขยะก็ยังคงมีปัญหาอยู่

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะไว้แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดขั้นตอนในการจัดการรวมทั้งมิได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการขยะแต่อย่างใด ดังนั้น ในการเก็บรวบรวม คัดแยก เก็บขน และกำจัดขยะ จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งทำให้มีปริมาณขยะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดการเป็นปริมาณมาก และในการกำจัดขยะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้วิธีการฝังกลบหรือเผา ซึ่งทั้งสองวิธีนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนในหลายๆ อีกทั้งปัจจุบันสถานที่ฝังกลบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทบจะทุกแห่งปรากฏว่ามีขยะฝังกลบจนเต็มพื้นที่อีกแล้วด้าน และแม้ว่าปัจจุบันจะได้มีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในการกำจัดขยะด้วยการแปรรูปพลังงานขยะเป็นพลังงานไฟฟ้าก็ตาม แต่ก็ยังเป็นวิธีการที่มีค่าใช้จ่ายสูง ดังนั้น การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่แม้จะสามารถแก้ไขปัญหาปัญหาทำให้สามารถกำจัดขยะได้ปริมาณมากขึ้น แต่เนื่องจากปริมาณขยะที่สะสมตกค้างอยู่นั้นมีจำนวนมากมายมหาศาลจึงต้องใช้ระยะเวลาอีกหลายปีกว่าที่จะสามารถกำจัดขยะเหล่านั้นได้หมด อีกทั้งการกำจัดขยะด้วยวิธีการต่างๆ นั้น เป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุเท่านั้น เนื่องจากในแต่ละวันที่ผ่านจะมีขยะเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น การแก้ไขปัญหาขยะตั้งแต่ต้นทางโดยการลดการเกิดขยะและการคัดแยกขยะซึ่งต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นทางออกที่ดี ที่จะทำให้ปริมาณขยะลดน้อยลง อีกทั้งขยะบางประเภทยังสามารถนำกลับมาใช้ใหม่หรือใช้ซ้ำได้อีก

ด้วยเหตุที่กล่าวมาจึงควรมีการกำหนดมาตรการในการจัดการขยะโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการขยะตั้งแต่ในครัวเรือนซึ่งเป็นต้นทางของการเกิดขยะชุมชน

โดยกำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้มีสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตามนั้น จึงเป็นทางออกที่จะทำให้การจัดการขยะเกิดประสิทธิผลที่ดี สามารถแก้ไขปัญหาขยะได้อย่างยั่งยืน

อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันการจัดการขยะนั้น จะต้องมีการจัดการที่เป็นระบบ และต้องจัดการด้วยวิธีการที่ถูกต้อง เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน รวมทั้งนอกเหนือจากการนำขยะทั้งหมดไปกำจัดด้วยวิธีการต่างๆ ได้แก่ การนำไปหมักทำปุ๋ย การฝังกลบ และการเผาทำลายแล้วปัจจุบันมีการนำเทคโนโลยีในการแปรรูปขยะเป็นพลังงานไฟฟ้า นอกจากการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการกำจัดขยะดังกล่าวมาแล้ว ในปัจจุบันนี้มีการตื่นตัวและเริ่มมีการรณรงค์ในภาคส่วนต่างๆ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการขยะ ด้วยการลดการทำให้เกิดขยะด้วยการลดการใช้ผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์พลาสติกประเภทใช้ครั้งเดียวทิ้ง เช่น ถุงพลาสติก และการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทางที่ทำให้เกิดขยะ คือการคัดแยกขยะในครัวเรือนก่อนนำมาทิ้งซึ่งจะสามารถคัดแยกขยะที่นำกลับมาใช้ใหม่ หรือใช้ซ้ำออกจากขยะที่ต้องนำไปกำจัดออกจากกันเพื่อมิให้เกิดการปนเปื้อน การคัดแยกขยะนี้เป็นวิธีการในการจัดการขยะที่ดี เนื่องจากทำให้สามารถลดปริมาณขยะที่จะเกิดขึ้น ลดค่าใช้จ่ายในการกำจัด แต่จากการศึกษาพบว่า การคัดแยกขยะในประเทศไทยนั้น เป็นมาตรการที่ใช้กันในแวดวงที่จำกัด เนื่องจากไม่มีสภาพบังคับให้ประชาชนต้องมีการคัดแยกขยะ หากแต่เป็นการเชิญชวนและรณรงค์เท่านั้น ดังนั้นจึงไม่ทำให้เกิดผลในการปฏิบัติที่จริงจังจนสามารถแก้ไขปัญหาขยะในประเทศได้อย่างแท้จริงเท่าที่ควร

การจัดการปัญหาขยะชุมชนมีกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดกับปัญหา รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้มีการออกข้อบัญญัติของตนที่มีการกำหนดรายละเอียด และขั้นตอนในการดำเนินการไว้ แต่การจัดการขยะก็ยังคงมีปัญหาอยู่ ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงมิได้มาจากอำนาจหน้าที่ในการจัดการ หากแต่เกิดจากการที่กฎหมายมีการกำหนดไว้แต่เพียงอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มิได้มีการกำหนดกระบวนการจัดการที่เหมาะสมที่ถูกต้อง แต่การดำเนินการคัดแยกขยะในบางแห่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้น ล้วนแต่เกิดจากการรณรงค์ เชิญชวนให้มีการดำเนินการ หากแต่ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายที่กำหนดเปิดช่องไว้ให้มีการดำเนินการดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น การ

คัดแยกขยะก่อนทิ้ง โดยใช้มาตรการทางกฎหมายมาบังคับ อันเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งการคัดแยกขยะก่อนทิ้งจะทำให้สามารถแยกขยะประเภทต่างๆ ออกจากกัน ทำให้สามารถลดปริมาณขยะที่เกิดขึ้นได้ เนื่องจากขยะส่วนหนึ่งเป็นขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ซ้ำ หรือเป็นขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ เมื่อมีการคัดแยกขยะประเภทนี้จะถูกแยกออกจากขยะที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ได้แล้วและต้องนำไปกำจัด อันจะทำให้ปริมาณขยะที่ต้องมีการจัดการย่อมลดน้อยลง ส่งผลให้การบริหารจัดการขยะเกิดประสิทธิผลมากขึ้นสามารถลดปริมาณขยะที่ต้องนำไปกำจัด และนำขยะกลับมาใช้ใหม่ ใช้ซ้ำ หรือใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้อีก ดังนั้นในการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือควรให้มีการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทางของการเกิดขยะ เพื่อที่จะลดปริมาณขยะได้ตั้งแต่ต้นทาง ซึ่งการดำเนินการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทางนี้ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ

ข้อเสนอแนะ

การวิจัยเสนอแนะให้ดำเนินการดังนี้

1. การกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการขยะชุมชนด้วยการคัดแยกขยะตั้งแต่ในครัวเรือนเพื่อนำไปสู่การลดปริมาณขยะชุมชนที่ต้องนำไปกำจัด และยังทำให้สามารถนำขยะบางประเภทที่สามารถใช้ใหม่หรือใช้ซ้ำ กลับไปใช้ประโยชน์ได้อีก
2. กำหนดแนวทางและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชน โดย เริ่มจากการคัดแยกขยะตามประเภทขยะ การ reuse และ recycle ขยะ เพื่อดำเนินการจัดจำหน่ายให้เป็นรายได้ของเจ้าของขยะ หรือเป็นรายได้ของชุมชน ซึ่งอาจจัดทำเป็นกองทุนขยะสำหรับเป็นเงินได้ชุมชนในการนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาชุมชน

เอกสารอ้างอิง

- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2543). การจัดการขยะชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ: รูปแบบและมาตรการทางสังคมเศรษฐศาสตร์ การจัดการและกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษชุมชน. รายงานวิจัย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว).
- _____. (2543). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะชุมชน. รายงานวิจัย. สุนีย์ กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.