

บทที่ 5

การวิเคราะห์แนวทางกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริม

การหมุนเวียนพลาสติก กลับมาใช้ใหม่ของประเทศไทย

ตามข้อมูลในบทก่อนที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการพัฒนาและเติบโตอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมพลาสติก ก่อให้เกิดปัญหามูลฝอยพลาสติก ที่เพิ่มมากขึ้นตามความต้องการใช้งานของประชาชน อีกทั้งมูลฝอยพลาสติกนี้ย่อยสลายได้ยากตามธรรมชาติ จึงทำให้ปัญหามูลฝอยพลาสติกทวีความรุนแรงและสร้างความยุ่งยากในการจัดการมูลฝอยมากขึ้นทุกที นอกจากนี้ปริมาณการใช้พลาสติกที่เพิ่มมากขึ้นย่อมมีผลต่อการร่อยหรอหมดไปของทรัพยากร ซึ่งเป็นวัตถุดิบในการผลิตพลาสติก คือ น้ำมันปิโตรเลียม อันเป็นทรัพยากรประเภทใช้แล้วหมดสิ้นไป (non-renewable resource) จึงต้องตระหนักและใช้ทรัพยากรเหล่านี้อย่างระมัดระวัง ให้มีการใช้อย่างคุ้มค่าและยั่งยืนนานมากที่สุด

การเข้ามาตราทางกฎหมาย เป็นมาตรการหนึ่งในการส่งเสริมการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่นั้น จำเป็นจะต้องศึกษาและอาศัยวิชาการหลายสาขาวิชาประกอบกัน เช่น ความเป็นไปได้ในเชิงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐศาสตร์ ความสอดคล้องทางด้านสังคมและวิถีชีวิตของคนในชาติ ตลอดจนศึกษาแนวนโยบายของรัฐและตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยที่มีอยู่ในปัจจุบันด้วย ทั้งนี้ เพื่อหาแนวทางกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการหมุนเวียนพลาสติก ที่เหมาะสมและเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังต่อไป

5.1 แนวนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอย

แนวนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ได้เริ่มปรากฏอย่างเด่นชัดเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ได้บัญญัติถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมในมาตรา 93 ซึ่งระบุว่า "รัฐพึงบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมมาให้สะอาดและเพื่อจัดสิ่งเป็นพิษ ซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน" และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ก็ได้บัญญัติ

เอาไว้ในทานองเดียวกัน ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ซึ่งระบุว่า "รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม และพึงจัดสิ่งเป็นพิษที่ทำลายสุขภาพอนามัยของประชาชน" ตลอดจนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ก็ได้ยืนยันนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกันในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 74 ซึ่งระบุว่า "รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และพึงป้องกันและจัดมลพิษและวางแผนการใช้ดินและน้ำให้เหมาะสม"

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งถือเป็นกฎหมายว่าด้วยนโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อมฉบับแรกของประเทศไทย ตามกฎหมายดังกล่าวได้มีการจัดตั้งองค์กรหนึ่ง เพื่อให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการเสนอแนะนโยบาย และมาตรการการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมของประเทศ คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายและความเห็นเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี ตามความในมาตรา 5 (1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 ที่กำหนดให้ "คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เสนอแนะแนวนโยบายและมาตรการในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้แก่รัฐบาล เพื่อเป็นนโยบายแห่งชาติด้านสิ่งแวดล้อม" ซึ่งรัฐบาลได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2524 ลงมติเห็นชอบให้แนวนโยบายและมาตรการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอดังกล่าว เป็นนโยบายของรัฐ โดยไม่ต้องประกาศเป็นพระบรมราชโองการอีก

นโยบายและมาตรการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินี้ ได้กำหนดนโยบายและมาตรการด้านการจัดการมลพิษไว้ด้วยดังนี้คือ

นโยบาย 1 ถือว่ามลพิษเป็นปัญหาสำคัญของชุมชน เพราะเกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัยของประชาชน และเป็นต้นเหตุของภาวะมลพิษด้านอื่น ๆ จึงเป็นสิ่งที่รัฐพึงเข้าจัดการและแก้ไข

นโยบาย 2 สนับสนุนเทศบาลและการปกครองท้องถิ่นทั้งในด้านกำลังคน งบประมาณ และเทคโนโลยี เพื่อการแก้ไขปัญหามลพิษโดยจัดลำดับความสำคัญให้แก่กรุงเทพมหานคร และเมืองใหญ่ ๆ ในภาคอื่น ๆ ก่อน

มาตรการ เพื่อให้นโยบายดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จ รัฐจึงได้กำหนดมาตรการไว้ ดังนี้คือ

1. ปรับปรุงแก้ไขหรือตรากฎหมาย พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาดให้ทันสมัย และเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
2. สนับสนุนการศึกษา วิจัย เพื่อให้ทราบสภาวะที่แท้จริงของปัญหา ได้แก่ ปริมาณองค์ประกอบ และลักษณะของมูลฝอย เพื่อประโยชน์ในการวางแผนขั้นต่อไป
3. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการเก็บรวบรวม และกำจัดมูลฝอยที่กำลังประสบอยู่ เพื่อกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหานั้นระยะสั้น และวางแผนป้องกัน หรือแก้ไขในระยะยาว
4. สนับสนุนการศึกษา วิจัยทางด้านเทคโนโลยี และวิธีการใหม่ ๆ ในการจัดการมูลฝอย รวมทั้งการนำมูลฝอยมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด
5. กำหนดมาตรการและควบคุมการจัดการมูลฝอยจากกิจการอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเภทที่มีสารเป็นพิษเจือปนอยู่
6. ให้มีการวางแผนระยะยาว ในการแก้ปัญหการจัดการมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร และเมืองใหญ่อื่น ๆ โดยใช้วิธีการที่เหมาะสมทางด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสาธารณสุข
7. ปรับปรุงอัตราค่าบริการในการเก็บรวบรวมมูลฝอยให้ยุติธรรม และตรงต่อความเป็นจริงมากขึ้น เพื่อเพิ่มรายได้มาใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริการ
8. ให้การศึกษาและประชาสัมพันธ์แก่ประชาชน เพื่อให้ทราบถึงปัญหา และผลเสียอันเกิดจากมูลฝอย รวมทั้งขอความร่วมมือในการแก้ปัญหา
9. หาวิธีลดปริมาณขยะมูลฝอยลงโดย
 - ก. กำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ให้ใช้ได้ทนทาน และมีประสิทธิภาพตลอดอายุของผลิตภัณฑ์
 - ข. ควบคุมมาตรฐานของขบวนการผลิตเพื่อลดปริมาณมูลฝอย และวัสดุเหลือใช้จากการผลิต
 - ค. หาวัสดุที่ใช้ทดแทนวัสดุที่ยากต่อการทำลาย
 - ง. หาทางนำวัสดุเหลือใช้ หรือผลิตภัณฑ์ที่หมดอายุกลับมาใช้เป็นวัสดุในการผลิตต่อไป

นอกจากนี้ตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินับตั้งแต่ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520 - 2524) เป็นต้นมา ได้บรรจุนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจนในแผนพัฒนาฯ โดยแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อม จะให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่มากกว่าจะเน้นปัญหาทางด้านมลพิษ

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 - 2529) ในหมวดการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้มีการกล่าวถึงปัญหามลพิษอย่างชัดเจนในปัญหามลพิษดังนี้

"ปัญหาขยะมูลฝอยในเมืองต่าง ๆ ซึ่งเกิดจากบริการเก็บขยะมีไม่เพียงพอและขาดเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการกำจัดมูลฝอย กรุงเทพมหานครมีปริมาณขยะที่สามารถเก็บได้เพียงร้อยละ 60 ของขยะที่คาดว่าจะเกิดขึ้น และปริมาณที่เก็บได้นี้ มีขีดความสามารถในการกำจัด โดยวิธีหมักเพียงร้อยละ 60 เท่านั้น สำหรับเมืองอื่น ๆ นอกจากกรุงเทพมหานคร จะใช้วิธีนำขยะไปกองทิ้งไว้ โดยปล่อยให้เน่าสลายไปเองถึงร้อยละ 94 ซึ่งหากไม่ดำเนินการเก็บรวบรวมและกำจัดอย่างถูกต้องแล้ว นอกจากจะทำให้ชุมชนขาดความสะอาดเรียบร้อยจนเป็นที่น่ารังเกียจแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ อีก เช่น ปัญหาน้ำเสีย อากาศเสีย เป็นแหล่งเพาะพันธุ์และแพร่กระจายของเชื้อโรคและสัตว์ที่เป็นพาหะนำโรครวมทั้งก่อให้เกิดเหตุรำคาญเนื่องจากกลิ่นและฝุ่นละออง"

โดยในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ได้กำหนดเป้าหมายในการแก้ไขปัญหามลพิษจากขยะมูลฝอย โดยการปรับปรุงแก้ไขและวางแผนระบบการเก็บขน และการกำจัดมูลฝอยในกรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ นครราชสีมา ขอนแก่น และสงขลา - หาดใหญ่ ให้มีประสิทธิภาพ ส่วนการดำเนินการมาตรการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ จะผนวกมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ ทุกชนิดรวมกัน โดยไม่มีการแยกเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมเฉพาะเรื่อง แต่ก็มีมีการกล่าวถึงมาตรการด้านการลงทุนและการเงินเพื่อแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยไว้ด้วย กล่าวคือมีข้อหนึ่ง "สนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมกับภาครัฐบาลในการดำเนินงานแก้ไขป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น ให้เช่าที่ปลูกป่า ว่าจ้างเก็บขนขยะ เป็นต้น" และอีกข้อหนึ่ง "ให้ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมและค่าปรับในการเก็บขนขยะและกำจัดขยะมูลฝอยให้เหมาะสมและกำหนดกลไกในการเก็บค่าธรรมเนียมการให้โทษระบายน้ำสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อให้เทศบาลต่าง ๆ มีรายได้พอที่จะลงทุนพัฒนาสิ่งแวดล้อมภายในชุมชน"

จะเห็นว่าตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้ ปัญหามูลฝอยได้ทวีความรุนแรงขึ้น อันเนื่องมาจากสภาพปัญหาการเพิ่มจำนวนประชากรอย่างรวดเร็ว การกระจายตัวและการตั้งถิ่นฐานที่ไม่มีระเบียบแบบแผนตลอดจนการใช้เทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสมในขบวนการผลิต โดยรัฐได้เล็งเห็นถึงปัญหามูลฝอยดังกล่าว และพยายามหามาตรการป้องกันแก้ไขบ้างแล้ว

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530 - 2534) นี้ รัฐมุ่งที่จะยกระดับการพัฒนาประเทศทางเศรษฐกิจให้ขยายตัวสูงกว่าในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยมุ่งหวังว่า ประเทศไทยจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในอนาคต สำหรับนโยบายด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่จะต้องแก้ไขว่า มีความเสื่อมโทรมของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการทิ้งของเสียในปริมาณที่มากกว่าสิ่งแวดล้อมจะรองรับได้ มีผลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมในทุกด้าน และเกิดปัญหามลพิษขึ้นทั่วไป ดังนั้นในแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงกำหนดให้การพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคตให้ความสำคัญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เหลืออยู่ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิด และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม¹

เป็นที่น่าสังเกตว่า ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ไม่มีการกล่าวถึงปัญหามลพิษใดโดยเฉพาะเจาะจง เช่น ปัญหามูลฝอย ดังเช่นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ดังกล่าวครอบคลุมปัญหาสิ่งแวดล้อมรวม ๆ กันในทุกด้าน

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535 - 2539) ได้กำหนดเป้าหมายของการพัฒนาสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษจากกากของเสียไว้ดังนี้คือ

¹ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, "การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ, "รายงานผลงานวิจัยคณะนิติศาสตร์กับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมูลนิธิทีปูน, สิงหาคม 2531, หน้า 34.

1. ลดอัตราการเกิดมูลฝอยในกรุงเทพมหานคร และเมืองหลักต่าง ๆ ให้น้อยกว่า 0.8 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน

2. ให้มีการจัดเก็บ และกำจัดกากของเสีย ทั้งที่มีอันตรายและไม่มีอันตรายอย่าง ถูกหลักวิชาการ

โดยกำหนดแนวทางการดำเนินการและมาตรการในการควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากกากของเสีย ดังนี้คือ

1. สนับสนุนให้มีการใช้เทคโนโลยีที่ช่วยลดปริมาณของเสียและการนำของเสีย เช่น มูลฝอย สิ่งปฏิกูล และวัสดุเหลือทิ้งจากกิจกรรมต่าง ๆ มาใช้ประโยชน์ เพื่อเป็นการประหยัดทรัพยากร ลดค่าใช้จ่ายในการเก็บและกำจัด

2. ให้มีการจัดการกากของเสียอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ ตั้งแต่การเก็บรวบรวม การขนส่ง การใช้และการกำจัดขั้นสุดท้าย โดยสนับสนุนให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนหรือรับสัมปทาน

3. สนับสนุนให้หน่วยงานปฏิบัติ โดยเฉพาะหน่วยงานท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาล และสุขาภิบาล จัดทำแผนการจัดการกากของเสียสำหรับอนาคตเพื่อให้เห็นกับการเพิ่มปริมาณของกากของเสีย

4. ให้ความรู้แก่ประชาชนในการเก็บรวบรวมมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลรวมทั้งวิธีการลดปริมาณมูลฝอยในชีวิตประจำวันเพื่อให้สอดคล้องกับวิธีการเก็บ และกำจัดของหน่วยปฏิบัติ ตลอดจนค่าบริการในอัตราที่เหมาะสม

5. ให้มีการจัดหาที่ดินเพื่อการกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีฝังกลบสำหรับชุมชนทุกขนาด เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี รวมทั้งพิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำเตาเผา มูลฝอยมาใช้

6. ควบคุมและกวดขันให้มีการกำจัดกากของเสียอันตรายจากการเกษตร และอุตสาหกรรม เช่น ภาชนะบรรจุสารเคมีอันตราย ซากถ่านไฟฉาย หลอดฟลูออเรสเซนต์ชำรุด รวมทั้งมูลฝอยติดเชื้อจากโรงพยาบาลทั้งของรัฐและเอกชนอย่างถูกวิธี

7. ให้มีการลงทุนสร้างระบบกำจัดกากของเสียอันตรายรวม สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมหนาแน่น โดยสนับสนุนให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนหรือรับสัมปทานหรือรัฐเป็นผู้ลงทุนนำร่อง

จากแนวนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นนโยบายและมาตรการพัฒนาสิ่งแวดล้อมด้านการจัดการมูลฝอย ตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ.2524 โดยเฉพาะมาตรการข้อ 4 และข้อ 9 หรือแนวนโยบายของรัฐด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 4 เป็นต้นมา ได้ให้ความสำคัญต่อการนำมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ที่ชัดเจนขึ้นตามลำดับ ดังจะเห็นได้จากในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ซึ่งเป็นแผนพัฒนาฯ ฉบับปัจจุบัน สนับสนุนให้มีการใช้เทคโนโลยีที่ช่วยลดปริมาณของเสียและการนำของเสีย เช่น มูลฝอย วัสดุเหลือทิ้งจากกิจกรรมต่าง ๆ มาใช้ประโยชน์ เพื่อเป็นการประหยัดทรัพยากร ลดค่าใช้จ่ายในการเก็บและกำจัด ถึงแม้ว่าแนวนโยบายของรัฐดังกล่าวจะยังไม่มีมีการให้แนวทางการหมุนเวียนมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่โดยตรงก็ตาม

5.2 กฎหมายเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยของประเทศไทยในปัจจุบัน

5.2.1 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535²

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 และพระราชบัญญัติควบคุมการใช้จุลจากระเป็นนุ้ย พ.ศ.2480 เนื่องจากกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานควบคุมดูแลในด้านสาธารณสุข จึงสมควรรวมกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวเป็นฉบับเดียว ประกอบกับต้องการปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุม ให้มีลักษณะการกำกับดูแลและติดตาม รวมทั้งปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และบทกำหนดโทษตามกฎหมายให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของสังคมปัจจุบัน

ส่วนเจตนารมณ์ หรือวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 นั้น ยังคงเป็นไปตามหลักการในพระราชบัญญัติฉบับเดิม กล่าวคือ เพื่อควบคุมดูแลการดำเนินงาน

² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 38, 5 เมษายน 2535.

ในด้านสาธารณสุข ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของมนุษย์อย่างใกล้ชิด อันเป็นการมุ่งคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนให้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ทั้งนี้โดยให้แต่ละท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการโดยผ่านกลไกต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดขึ้น

อนึ่ง ในพระราชบัญญัตินี้ ให้คำนิยามของ "มูลฝอย" หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถูพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร แก้วมูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาดที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น ซึ่งเป็นการเจงชนิดมูลฝอย และได้มีการเพิ่มเติมคำนิยามของ "มูลฝอย" จากคำนิยามเดิมตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 โดยเพิ่มคำว่า "ถูพลาสติกและภาชนะที่ใส่อาหาร" เข้าไป อันแสดงให้เห็นโดยนับว่า มูลฝอยพลาสติกได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อการสาธารณสุข ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของมนุษย์มากขึ้นนั่นเอง

ข. เนื้อหาของกฎหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังคงมีหลักการอันเป็นสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 กล่าวคือเป็นการวางหลักเกณฑ์การกำจัดมูลฝอย โดยให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นตามความในมาตรา 18 วรรคหนึ่ง และให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น* เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บขนและกำจัดมูลฝอย ตามมาตรา 20 ดังต่อไปนี้

1. ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย นอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้
2. กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะ และสถานที่เอกชน

* ข้อกำหนดของท้องถิ่น หมายความว่า ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือข้อบังคับ ซึ่งตราขึ้นโดยราชการส่วนท้องถิ่น (พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 4).

3. กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย หรือให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น ๆ

4. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการ ของราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บและขนสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยไม่เกินอัตราตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

5. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการที่สูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตจะพึงเรียกเก็บได้

6. กำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ

ค. องค์กรที่รับผิดชอบ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ในส่วนการจัดการมูลฝอยได้ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ และมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยในท้องถิ่นของตน

ง. ข้อจำกัดของกฎหมายในการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานควบคุม ดูแล การสาธารณสุขในด้านต่าง ๆ โดยทั่วไป เช่น การจัดตั้งตลาดหรือสถานที่จำหน่ายอาหาร การควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ สุขลักษณะของอาคาร การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เป็นต้น กฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งป้องกันและแก้ไขปัญหามูลฝอยแต่อย่างใดเท่าที่เห็นได้จากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหามูลฝอยมีเพียง 3 มาตราเท่านั้น คือ มาตรา 18, 19 และ 20 เนื้อหาสาระก็เป็นเรื่องการให้อำนาจหน้าที่แก่ราชการส่วนท้องถิ่นที่จะจัดการมูลฝอยกันเอง ส่วนแนวทางหรือวิธีการจัดการมูลฝอย มูลฝอยจะเป็นอย่างไร ให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเอง

การที่แนวทางการจัดการมูลฝอย ถูกตราเป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายลำดับรอง (subordinate law) กล่าวคือ เนื้อหาสาระของกฎหมายลำดับรองนั้นต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ กฎหมายลำดับรองจะบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปออกกฎหมายต่อไปอีก (subdelegate) ไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่วางระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อการปฏิบัติการในข้อปลีกย่อยเท่านั้น การที่แนวทางการจัดการมูลฝอยถูกจัดให้เป็นเพียงข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง จึงทำให้มีข้อจำกัดในการที่รัฐจะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดแนวทางการจัดการมูลฝอยตามกฎหมายดังกล่าว

นอกจากนี้ จากการที่มอบให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการจัดการมูลฝอยของส่วนท้องถิ่นเอง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณในขณะที่ปริมาณมูลฝอยเพิ่มขึ้นทุกขณะ แต่เมื่อพิจารณาถึงงบประมาณในส่วนการจัดการมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีแล้ว งบประมาณที่ได้รับจากการจัดสรรมักจะมีปริมาณคงที่หรือเพิ่มขึ้นในอัตราไม่มากนัก เพราะราชการส่วนท้องถิ่นต้องจัดสรรงบประมาณไปใช้จ่ายในด้านอื่น ๆ ด้วย จึงทำให้ประสิทธิภาพในการจัดการมูลฝอยอาจมีไม่เต็มที่นัก

ตามที่กล่าวมาข้างต้น จากการที่พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้แนวทางการจัดการมูลฝอย แต่มอบให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองในการจัดการมูลฝอยกันเอง จึงทำให้พระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อจำกัดในการที่จะนำแนวทางการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ในการแก้ไขปัญหามูลฝอยพลาสติก

5.2.2 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2535³

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

³ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 15, 28 กุมภาพันธ์ 2535.

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 เนื่องจากกฎหมายฉบับเดิมได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานไม่เหมาะสมกับสภาพการณปัจจุบัน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบทลงโทษและอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายเสียใหม่

ส่วนเจตนารมณ์ หรือวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงเป็นไปตามหลักการในพระราชบัญญัติฉบับเดิม กล่าวคือ เพื่อให้บ้านเมืองอยู่ในสภาพที่สะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อยยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยการใช้กฎหมายเป็นกลไกดำเนินการให้เป็นไปตามความต้องการดังกล่าว และให้พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับในท้องถิ่นได้โดยตรงต่อไป

อนึ่ง ในพระราชบัญญัตินี้ให้คานียามของ "มูลฝอย" เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งแต่เดิมคานียาม "มูลฝอย" ไม่มีอยู่ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 แต่อย่างใด

ข. เนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย

จากวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้บ้านเมืองอยู่ในสภาพที่สะอาด และเป็นระเบียบเรียบร้อยมากขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของกฎหมายแล้ว จะเห็นว่ามุ่งควบคุมความเป็นสุนทรียภาพของบ้านเมืองที่ปรากฏแก่สาธารณชน โดยการใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นกลไกในการห้ามพฤติกรรมที่เหมาะสมของผู้คนในชุมชน เช่น การห้ามทิ้งมูลฝอยในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ เป็นต้น

ค. องค์การที่รับผิดชอบ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นตกอยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ง. ข้อจำกัดของกฎหมายในการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ไม่ได้เน้นถึงเรื่องการจัดการมูลฝอย เป็นเพียงแต่การห้ามพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของผู้คนในชุมชน ที่จะทำให้สภาพบ้านเมืองไม่สะอาดและไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยเท่าที่ควร เช่น การห้ามทิ้งมูลฝอยในที่สาธารณะ การห้ามขีดเขียนบนกำแพง เป็นต้น อันเป็นการคำนึงถึงทัศนียภาพที่สวยงามของบ้านเมืองมากกว่า แม้พระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีผลเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหามูลฝอยอยู่บ้างก็ตาม

พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีข้อจำกัดในการที่จะนำแนวทางการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ในการแก้ไขปัญหามูลฝอยพลาสติก

5.2.3 พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496⁴

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ก็ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร โดยให้เทศบาลมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีรายได้และงบประมาณเป็นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายระบุไว้ในเขตเทศบาลของตน

ข. เนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอย

พระราชบัญญัติเทศบาลดังกล่าว กำหนดให้เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีหน้าที่จะต้องทำในเขตเทศบาลของตน ได้แก่ การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 222 ตอนที่ 14, 17 กุมภาพันธ์ 2496.

ในส่วนกิจการที่เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยดังกล่าว เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของตนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลดังกล่าว และยังมีอำนาจตราเทศบัญญัติได้ เมื่อมีกฎหมายอื่นให้อำนาจไว้ ซึ่งในเรื่องการจัดการมูลฝอยกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เทศบาลในการตราเทศบัญญัติซึ่งถือเป็นข้อกำหนดของท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นั้นเอง

ค. องค์การที่รับผิดชอบ

พระราชบัญญัติเทศบาลดังกล่าว ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้ราชการส่วนภูมิภาคคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ในส่วนการจัดการมูลฝอยก็ให้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลในเขตเทศบาลของตน

ง. ข้อจำกัดของกฎหมายในการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่

พระราชบัญญัติเทศบาลดังกล่าว เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายให้ท้องถิ่นมีส่วนในการปกครองตนเอง อันสอดคล้องกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้การจัดการมูลฝอยนั้นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีข้อจำกัด ในการที่จะนำแนวทางการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ ในการแก้ไขปัญหามูลฝอยพลาสติก ตามเหตุผลที่ได้กล่าวในหัวข้อพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แล้ว

5.2.4 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พุทธศักราช 2495⁵

⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 1261 ตอนที่ 63, 14 ตุลาคม 2495.



ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีส่วนในการปกครองตนเอง เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควร ยกฐานะเป็นสุขาภิบาล ก็ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสุขาภิบาล โดยให้สุขาภิบาลมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีรายได้และงบประมาณเป็นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายระบุไว้ในเขตสุขาภิบาลของตน

ข. เนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย

พระราชบัญญัติสุขาภิบาลดังกล่าว กำหนดให้สุขาภิบาลมีหน้าที่หนึ่งที่จะต้องจัดทำภายในเขตสุขาภิบาลของตน ได้แก่ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

ในส่วนกิจการที่เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยดังกล่าว สุขาภิบาลมีอำนาจตราข้อบังคับสุขาภิบาล เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของตนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสุขาภิบาลดังกล่าว และยังมีอำนาจตราข้อบังคับสุขาภิบาลได้เมื่อมีกฎหมายอื่นให้อำนาจไว้ ซึ่งในเรื่องการจัดการมูลฝอย มีพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้อำนาจแก่สุขาภิบาลในการตราข้อบังคับสุขาภิบาลซึ่งถือเป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นนั่นเอง

ค. องค์กรที่รับผิดชอบ

พระราชบัญญัติสุขาภิบาลดังกล่าว ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้ราชการส่วนภูมิภาค คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีหน้าที่ควบคุมดูแลสุขาภิบาลในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ในส่วนของการจัดการมูลฝอย หากสุขาภิบาลสามารถรับผิดชอบและมีรายได้งบประมาณเพียงพอก็สามารถบริหารกิจการในส่วนของการจัดการมูลฝอยได้ ไม่ได้กำหนดให้สุขาภิบาลมีหน้าที่ต้องจัดทำกิจการดังกล่าวแต่อย่างใด

ง. ข้อจำกัดของกฎหมายในการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีชื่อจำกัด ในการที่จะนำแนวทางการหมุนเวียนพลาสติก กลับมาใช้ใหม่ในการแก้ไขปัญหามลพิษพลาสติก เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

5.2.5 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และสิ่ง เปราะอะเปื้อน พ.ศ.2521⁶

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

ข้อบัญญัตินี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 ซึ่งได้ให้กรุงเทพมหานคร ตราข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร โดยหน้าที่ ในการรักษาความสะอาดและการจัดการมูลฝอยเป็นหน้าที่หนึ่งของกรุงเทพมหานคร และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 ได้ให้อำนาจกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นราชการส่วน ท้องถิ่นตราข้อกำหนดของท้องถิ่นคือ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยนี้ได้^{*}

ข. เนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย

เนื้อหาสาระของข้อบัญญัติดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย กำหนด ให้ผู้ครอบครองสถานที่ อาคาร หรือเคหสถาน ต้องจัดให้มีที่รองรับมูลฝอยและใช้เป็นที่รับมูลฝอย ในสถานที่ อาคาร หรือเคหสถานในครอบครองของตน ทั้งนี้ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่า สถานที่หรือบริเวณใดควรทำการเก็บขนมูลฝอยไปทำการกำจัดให้ถูกสุขลักษณะ ก็จะมีบริการ

⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 95 (เล่มพิเศษ) ตอนที่ 148, 24 ธันวาคม 2521.

* ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และสิ่งเปราะอะเปื้อน พ.ศ.2521 ยังคงมีผลใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ซึ่งตรา ขึ้นมาภายหลัง

เก็บขนมูลฝอยโดยเรียกค่าธรรมเนียมเก็บขนตามอัตราที่กำหนดไว้ กรณีซึ่งอยู่นอกบริเวณเก็บขนมูลฝอย ก็ให้ผู้ครอบครองสถานที่ อาคาร หรือเศษสถาน ต้องกำจัดมูลฝอยตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยการเผาหรือฝัง หรือโดยวิธีอื่นที่ไม่ขัดต่อสุขลักษณะ

ค. องค์กรที่รับผิดชอบ

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่รักษาการและมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินี้ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ยังเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามข้อบัญญัตินี้ด้วย โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินี้ก็คือ ผู้อำนวยการเขต ที่ต้องดูแลภายในเขตรับผิดชอบของตน

ง. ข้อจำกัดของกฎหมายในการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่

ข้อบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายลำดับรอง จึงทำให้มีข้อจำกัดในการนำแนวทางการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ในการแก้ไขปัญหามูลฝอยพลาสติก นอกจากนี้เนื้อหาของข้อบัญญัติดังกล่าว ไม่สนับสนุนต่อการให้ประชาชนทำการคัดแยกมูลฝอย อันเป็นขั้นตอนหนึ่งทางกระบวนการหมุนเวียนวัสดุกลับมาใช้ใหม่ คือในข้อ 14 บัญญัติว่า "ห้ามผู้ซึ่งมิได้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครทำการ ขน ค่อย เขี่ย หรือขุดมูลฝอยในที่รองรับ รถชน เรือชน หรือสถานที่เทมูลฝอยใด ๆ ของกรุงเทพมหานคร"

5.2.6 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523⁷

⁷ กรุงเทพมหานคร, ประมวลพระราชบัญญัติ ข้อบัญญัติ และระเบียบของกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักการศึกษา, 2534), หน้า 560 - 562.

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

ข้อบัญญัตินี้ตราขึ้น โดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 ตามความในมาตรา 66 และ 67 เพียงฉบับเดียว โดยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นหน้าที่หนึ่งของกรุงเทพมหานครที่สามารถตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครใช้บังคับได้

ข. เนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย

เนื้อหาสาระของข้อบัญญัติดังกล่าวได้นำหลักการของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2503 มาเป็นแนวทางในการกำหนดเป็นข้อบัญญัติ รวมทั้งชื่อของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้อีกด้วย ข้อสำคัญก็คือ การที่กรุงเทพมหานครตราข้อบัญญัติดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 เนื่องจากบทกำหนดโทษของข้อบัญญัตินี้ สูงกว่าพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2503 การใช้ข้อบัญญัตินี้จึงน่าจะได้ผลและคล่องตัวกว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2503 โดยตรง

ค. องค์การที่รับผิดชอบ

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้รักษาการตามข้อบัญญัตินี้โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลให้เป็นตามข้อบัญญัตินี้ก็คือ ผู้อำนวยการเขตที่ต้องดูแลภายในเขตรับผิดชอบของตน

ง. ข้อจำกัดของกฎหมายในการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่

เนื้อหาสาระของข้อบัญญัติดังกล่าวได้นำหลักการของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2503 (ฉบับ พ.ศ.2535 เป็นการปรับปรุงในส่วนที่เกี่ยวกับบทลงโทษและอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น) มาเป็นแนวทางใน

การกำหนดเป็นข้อบัญญัติ . จึงมีข้อจำกัดในการที่จะนำแนวทางการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่
ในการแก้ไขปัญหามูลฝอยพลาสติกเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็น
ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

5.2.7 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 เนื่องจากกฎหมายฉบับเดิมยังไม่มีมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหามูลฝอยสิ่งแวดล้อมได้อย่างพอเพียง

ส่วนเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เพื่อเป็นพื้นฐานรองรับการปรับปรุงองค์การและการจัดระเบียบการบริหารราชการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศเสียใหม่ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจด้านการแก้ไขปัญหามูลฝอยสิ่งแวดล้อม และเป็นพื้นฐานรองรับการจัดตั้งกองทุนเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตลอดจนวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบและหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ก่อให้เกิดมลพิษ ตามหลัก "ผู้ก่อให้เกิดมลพิษมีหน้าที่ต้องเสียค่าใช้จ่าย" รวมทั้งรับรองโดยชัดแจ้ง ซึ่งสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ข. เนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอย

งานกรณีที่ปรากฏว่าท้องที่ใดมีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษได้ตามมาตรา 59 ซึ่งปัญหามูลฝอยถือเป็นมลพิษอย่างหนึ่ง ดังนั้นหากท้องที่ใดมีปัญหามูลฝอยรุนแรงถึงขนาด ก็อาจประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษตามหลักเกณฑ์มาตรา 59 ได้ ซึ่งมีผลให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตาม

มาตรา 60 ในการสำรวจแหล่งกำเนิดมลพิษ จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ พร้อมทั้ง
ขอจัดสรรงบประมาณเพื่อพิจารณาดำเนินการดังกล่าวได้ตามมาตรา 61

สำหรับในกรณีโดยทั่วไป ตามมาตรา 78 การเก็บรวบรวม การขนส่งและ
การจัดการด้วยประการใด ๆ เพื่อบำบัดและจัดขยะมูลฝอยและของเสียอื่นที่อยู่ในสภาพเป็น
ของแข็ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ค. องค์การที่รับผิดชอบ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี
และสิ่งแวดล้อม รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ง. ข้อจำกัดของกฎหมายในการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่

พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นกฎหมายว่าด้วยนโยบาย และการจัดการสิ่งแวดล้อม
ของประเทศ ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายลักษณะพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม ในขณะที่การ
จัดการมูลฝอยโดยทั่วไปมีลักษณะเป็นการเฉพาะเจาะจง ซึ่งตามมาตรา 78 ให้เป็นไปตาม
กฎหมายว่าด้วยการนั้น พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงมีข้อจำกัดในการที่จะนำแนวทางการหมุนเวียน
พลาสติกกลับมาใช้ใหม่ในการแก้ไขปัญหามูลฝอยพลาสติก

5.2.8 พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535

ก. เจตนารมณ์ทางกฎหมาย

พระราชบัญญัติได้ยกเลิกพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 เนื่องจากกฎหมาย
เดิมมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน และไม่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริม
การประกอบกิจการโรงงาน

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อปรับปรุงระบบการควบคุมดูแล
โรงงานให้สอดคล้องกับสภาพการประกอบกิจการ กำหนดขอบเขตการประกอบกิจการโรงงาน
ให้ชัดเจน รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง เพื่อบังคับ
ให้โรงงานปฏิบัติตามกฎหมาย พร้อมกับการปรับปรุงอัตราโทษ

ข. เนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอย

เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน รัฐมนตรีมีอำนาจออก
กฎกระทรวงตามมาตรา 8 (5) กำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ
หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งได้มีการ
ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) โดยในหมวด 4 ว่าด้วยเรื่องการควบคุมการปล่อย
ของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดให้โรงงานต้องรักษา
โรงงานให้สะอาดปราศจากขยะและสิ่งปฏิกูลอยู่เสมอ และจัดให้มีที่รองรับ หรือที่กำจัดขยะและ
สิ่งปฏิกูลตามความจำเป็นและเหมาะสม นอกจากนี้ผู้ประกอบการโรงงานที่มีสิ่งปฏิกูลหรือ
วัสดุที่ไม่ใช่แล้ว ซึ่งมีลักษณะและคุณสมบัติตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา
ต้องดำเนินการเกี่ยวกับการกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้ว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรี
กำหนด

ค. องค์กรที่รับผิดชอบ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมรักษาการให้
เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

ง. ข้อจำกัดของกฎหมายในการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่

พระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการโรงงาน
อุตสาหกรรมที่จะต้องจัดให้มีการกำจัดขยะ สิ่งปฏิกูล และวัสดุที่ไม่ใช่ จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้
ได้ให้ความรับผิดชอบในการจัดการมูลฝอยเป็นของผู้ประกอบการ แต่ยังคงอาศัยอยู่ เฉพาะมูลฝอย

ที่โรงงานเป็นผู้ปล่อยหรือทิ้งเท่านั้น ในขณะที่มูลฝอยส่วนใหญ่จะถูกทิ้งจากผู้บริโภค จึงทำให้กฎหมายดังกล่าวมีข้อจำกัดในการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ ในขณะที่มูลฝอยพลาสติกนั้นเป็นมูลฝอยที่เกิดจากชุมชน

5.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่

ในสภาพการณ์ปัจจุบัน ปัญหามูลฝอยได้ทวีความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะมูลฝอยประเภทสารสังเคราะห์ที่มีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เช่น พลาสติก ซึ่งย่อยสลายได้ยากตามธรรมชาติ ได้ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมมากขึ้นเป็นลำดับ แนวทางการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่เป็นแนวทางที่ได้รับการยอมรับในการแก้ไขปัญหามูลฝอยพลาสติกในหลาย ๆ ประเทศ เนื่องจากเป็นแนวทางที่ตอบสนองทั้งในแง่การลดปริมาณมูลฝอยพลาสติกลง และลดอัตราการนําทรัพยากรธรรมชาติ คือนํ้ามันปิโตรเลียม มาใช้ในกระบวนการผลิตพลาสติก ในประเทศผู้นำทางด้านสิ่งแวดล้อมได้มีการกำหนดนโยบายของรัฐในการส่งเสริมการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ก่อนที่จะมีการตรากฎหมายรองรับนโยบายดังกล่าวต่อไป เช่น การประกาศใช้แผนการจัดการมูลฝอยแห่งชาติ (National waste management programme) ของประเทศเยอรมนี เป็นต้น

ตามที่ได้กล่าวในบทที่ 3 แล้วว่า รัฐย่อมมีอำนาจรัฐ (police power) ในการที่จะกำหนดนโยบายหรือตรากฎหมายตลอดจนมาตรการต่าง ๆ เพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของราษฎรโดยส่วนรวม ซึ่งรวมไปถึงการจัดให้ราษฎรดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม รัฐจึงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการหมุนเวียนวัสดุกลับมาใช้ใหม่ ทั้งนี้เพราะการหมุนเวียนวัสดุกลับมาใช้ใหม่มีผลต่อการปกป้องรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการลดปัญหามลพิษจากมูลฝอย หรือการลดปัญหาการนําทรัพยากรมาใช้ในการกระบวนการผลิต ดังนั้น การที่รัฐจะกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหามูลฝอยพลาสติกนั้นจะต้องอาศัยมาตรการใน 2 ระดับ คือ นโยบายของรัฐในการส่งเสริมแนวทางการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่และกฎหมายเฉพาะเรื่องในการส่งเสริมการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่

5.3.1 แนวนโยบายของรัฐในการส่งเสริมแนวทางการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่

แนวนโยบายของรัฐเป็นสิ่งที่จำเป็น และสำคัญมากในการกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจน เพราะสามารถใช้ในการวางแผนและประเมินการดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายได้

แนวนโยบายของรัฐในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนั้น จะมีอยู่ในรัฐธรรมนูญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายและมาตรการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอ

สำหรับแนวนโยบายของรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นเพียงแนวทางที่รัฐได้ตราขึ้นมา เพื่อความมั่นใจของประชาชนในการที่รัฐจะเข้ามาบริหารประเทศ ว่ารัฐจะเข้ามาจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสมกับการดำรงชีวิตของประชาชน จึงไม่เหมาะสมที่จะกำหนดเป้าหมายหรือแผนการจัดการมูลฝอย โดยเฉพาะการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ ซึ่งเป็นเป้าหมายในทางปฏิบัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในขณะที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีลักษณะเป็นนโยบาย และแผนการพัฒนาประเทศ โดยหวังผลเป้าหมายในทางปฏิบัติตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 จนถึงฉบับที่ 7 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ได้มีการกำหนดนโยบายในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ในแผนพัฒนาฯ โดยเฉพาะได้มีการกล่าวถึงแนวทางการจัดการปัญหามูลฝอย โดยให้ความสำคัญต่อการนำมูลฝอยมาใช้ประโยชน์มากขึ้นตามลำดับ ถึงแม้ว่า จะไม่ได้กล่าวแนวทางการหมุนเวียนมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่อย่างเด่นชัดก็ตาม ดังนั้นในการส่งเสริมการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหามูลฝอยพลาสติกอย่างจริงจัง ก็เห็นควรกำหนดในแผนพัฒนาฯ ฉบับต่อ ๆ ไปได้

นอกจากกำหนดแนวนโยบายของรัฐในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว ยังมีนโยบายของรัฐอีกระดับหนึ่งคือ นโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำและเสนอรัฐบาล เพื่อใช้เป็น "นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" ตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้อำนาจหน้าที่ไว้

ซึ่งสามารถนำมาสนับสนุนแผนพัฒนาฯ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่

อย่างไรก็ตาม นโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการจัดการมูลฝอย ตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอไว้เมื่อปี พ.ศ.2524 นั้น ยังไม่มีการกำหนดนโยบายและมาตรการใหม่ หรือปรับปรุงแก้ไขออกมาใหม่ เพื่อยึดถือเป็นแนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอีกเลย ดังนั้นจึงเห็นควรที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะนโยบายและมาตรการในด้านการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่

ทั้งนี้ไม่ว่าจะกำหนดแนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ในการแก้ไขปัญหามูลฝอยพลาสติก ไว้ในแผนพัฒนาฯ หรือนโยบายและมาตรการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอก็ตาม แนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ในการแก้ไขปัญหามูลฝอยนั้น จะต้องมีความชัดเจน ได้แก่ กำหนดเป้าหมายในการลดปริมาณมูลฝอยพลาสติกโดยการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ หลังจากที่ได้ทำการศึกษาปัญหาการสำรวจปริมาณมูลฝอยพลาสติกแล้ว การประเมินศักยภาพในด้านเทคโนโลยี ความคุ้มค่า และอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น การกำหนดเป้าหมาย การนำมูลฝอยบรรจุภัณฑ์เครื่องใช้พลาสติกกลับมาหมุนเวียนใช้ใหม่อีกเป็นจำนวนกี่เปอร์เซ็นต์ ภายในระยะเวลาเท่าใด ขั้นตอนต่อไปก็คือ การกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้นั่นเอง เช่น การส่งเสริมให้มีการเก็บรวบรวมและคัดแยกมูลฝอยพลาสติก การกำหนดมาตรการในเรื่องของการผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกที่เอื้อต่อการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ได้ รวมทั้งการกำหนดให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมพลาสติกมีความรับผิดชอบในการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ เพื่อลดปัญหามูลฝอยพลาสติกที่เกิดขึ้นจากผลิตภัณฑ์ของตน และการส่งเสริมทางด้านการลงทุนในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ เป็นต้น

5.3.2 กฎหมายเฉพาะเรื่องในการส่งเสริมการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่

ในปัจจุบันประเทศไทย กำลังประสบปัญหามูลฝอยที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวของประชากรในเขตชุมชนเมืองและมาตรฐานการครองชีพของ ประชาชนที่สูงขึ้น ทำให้มูลฝอยที่เป็นเศษเหลือใช้จากการอุปโภคบริโภคมากขึ้นโดยเฉพาะมูลฝอย พลาสติก จนเกินกำลังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเก็บขนหรือกำจัดได้หมด การหมุนเวียน พลาสติกกลับมาใช้ใหม่ เป็นแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหามูลฝอยพลาสติก เนื่องจากช่วย ลดปริมาณมูลฝอยพลาสติกลงและช่วยลดอัตราการผลิตพลาสติกขึ้นมาใหม่

สถานการณ์ธุรกิจการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ของประเทศไทยในปัจจุบัน ได้มี การดำเนินการพอสมควร โดยจะรับซื้อเศษพลาสติกส่วนเกินเหลือทิ้งจากโรงงานผลิตภัณฑ์พลาสติก และซื้อมูลฝอยพลาสติกจากร้านขายของเก่าอีกส่วนหนึ่ง การคัดแยกชนิดพลาสติกก็ทำกันอย่างง่าย ๆ ไม่ได้อาศัยเทคโนโลยีมากมายนัก โดยอาศัยประสบการณ์ความชำนาญ เช่น ใช้วิธีฟังเสียง เอา ไปลอยน้ำ ใช้วิธีเผาแล้วดมกลิ่นเอา การทดสอบบางวิธีก็เสี่ยงต่อการเกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย เช่น การทดลองเผาพิสูจน์กลิ่น เมื่อแยกชนิดพลาสติกแล้วจะนำไปทำความสะอาด นำเข้าเครื่องบดเป็นชิ้นเล็ก ๆ นำไปล้างอีกครั้งแล้วตากแห้ง จากนั้นก็เข้าสู่กระบวนการหลอม แล้วอัดให้เป็นเส้น ผ่านน้ำเย็นให้แข็งตัวแล้วตัดเป็นเม็ดเรียกว่า "เม็ดพลาสติกเก่า" ซึ่งจะมี หลากสีตามสีของมูลฝอยพลาสติกที่แยกมา เข้าสู่กระบวนการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ เม็ด พลาสติกเก่าเหล่านี้จะมีราคาถูกกว่าเม็ดพลาสติกใหม่มาก เพราะมีความไม่บริสุทธิ์เจือปนอยู่ จึง ไม่เหมาะจะไปผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ที่สัมผัสกับอาหารโดยตรง ส่วนมากจะนำไปผลิตเป็น บังก็ กะละมัง ถังปูน สันรองเท้า เป็นต้น จะเห็นได้ว่าธุรกิจการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ดังกล่าวยัง กระทำอยู่ในวงจำกัด และไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ อีกทั้งยังเสี่ยงต่อการเกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย⁸

มาตรการทางกฎหมายเป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถส่งเสริมการหมุนเวียนพลาสติกกลับมา ใช้ใหม่ ในการแก้ไขปัญหามูลฝอยพลาสติกให้มีประสิทธิภาพได้ แต่ทั้งนี้ตาม

⁸ สัมภาษณ์ กิตติพล เชิดชูกิจกุล, ผู้จัดการบริษัท แสงทองชัยพลาสติก จำกัด, 18 กุมภาพันธ์ 2537.

ที่ได้ศึกษาในหัวข้อ 5.2 แล้วว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยของประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่สนับสนุนแนวทางการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ ในการแก้ไขปัญหามูลฝอยพลาสติก ซึ่งขั้นตอนแรกที่จะทำให้การหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ ประสบความสำเร็จก็คือ การเก็บรวบรวมและคัดแยกมูลฝอย ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวจะต้องอาศัยผู้บริโภคนั้นเป็นสำคัญ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้อาศัยผลของการวิจัยภาคสนาม ในเรื่องแนวทางการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ ของประเทศไทย ทั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดผลิตภัณฑ์พลาสติกเป็นถุงพลาสติก เนื่องจากเป็นผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ผู้บริโภคนั้นเคยและใช้กันโดยทั่วไป ซึ่งเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์ กลุ่มตัวอย่างประชากรตามแบบสอบถามที่ได้จัดทำขึ้น⁹ จำนวน 100 ราย ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบ accidental sampling วิเคราะห์ โดยวิธีคิดเป็นร้อยละ (percentage) มาเป็นข้อมูล ประกอบการวิเคราะห์หาแนวทางในการบัญญัติกฎหมายเฉพาะเรื่อง ในการส่งเสริมการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ที่เหมาะสมและมีผลใช้ได้จริงดังต่อไปนี้

⁹ ตัวอย่างแบบสอบถาม ดูภาคผนวก

ผลของการวิจัยภาคสนาม

1. สถานภาพทั่วไปของประชากรตัวอย่าง

การศึกษา ประชากรตัวอย่างส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ร้อยละ 45 มีจำนวนน้อยมากที่สุดสำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษาเพียงร้อยละ 7 (ดูตารางที่ 5)

ตารางที่ 6 ระดับการศึกษา

การศึกษา	จำนวนประชากร (ร้อยละ)
ประถมศึกษา	7
มัธยมศึกษา	26
อาชีวศึกษา	22
อุดมศึกษา	45

อาชีพ ประชากรตัวอย่างส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางานบริษัทเอกชน ประกอบอาชีพอื่นา (จากการสอบถามด้วยวาจาทราบว่า กำลังศึกษา ร้อยละ 11 ทางานรัฐวิสาหกิจ ร้อยละ 9 ไม่ให้ข้อมูลร้อยละ 6) และประกอบอาชีพรับราชการ ในอัตราที่ใกล้เคียงกันคือร้อยละ 27, 26 และ 23 ตามลำดับ มีเพียงส่วนน้อยที่ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป ประกอบอาชีพทางานบ้าน (รวมเป็นแม่บ้าน) และประกอบอาชีพทางานโรงงาน (ดูตารางที่ 6)



ตารางที่ 7 ระดับอาชีพ

อาชีพ	จำนวนประชากร (ร้อยละ)
ทำงานแม่บ้าน (รวมเป็นแม่บ้าน)	8
ทำงานโรงงาน	7
ทำงานบริษัทเอกชน	27
รับราชการ	23
รับจ้างทั่วไป	9
อื่น ๆ	26

รายได้ต่อเดือน รายได้ต่อเดือนของประชากรตัวอย่างส่วนใหญ่ จะอยู่ในช่วง 5,001 - 10,000 บาท ร้อยละ 44 รองลงมาจะมีรายได้ต่อเดือน 10,001 - 15,000 บาท และมีรายได้ต่อเดือน 3,001 - 5,000 บาท ในอัตราที่เท่ากันคือ ร้อยละ 17 (ดูตารางที่ 7)

ตารางที่ 8 รายได้ต่อเดือน

รายได้ต่อเดือน	จำนวนประชากร (ร้อยละ)
ต่ำกว่า 3,000 บาท	12
3,001 - 5,000 บาท	17
5,001 - 10,000 บาท	44
10,001 - 15,000 บาท	17
สูงกว่า 15,000 บาท	10

จำนวนสมาชิกในครัวเรือน ประชากรตัวอย่างส่วนใหญ่จะมีครัวเรือนขนาดกลาง มีสมาชิกในครัวเรือน 4-6 คน ร้อยละ 46 โดยที่ครัวเรือนขนาดเล็กที่มีสมาชิก 1-3 คน มีจำนวนน้อยกว่าครัวเรือนขนาดกลาง แต่มากกว่าครัวเรือนขนาดใหญ่ที่มีสมาชิกมากกว่า 6 คน ขึ้นไป (ดูตารางที่ 8)

ตารางที่ 9 จำนวนสมาชิกในครัวเรือน

จำนวนสมาชิกในครัวเรือน	จำนวนประชากร (ร้อยละ)
1 - 3 คน	32
4 - 6 คน	46
มากกว่า 6 คน	22

2. การใช้และกำจัดพลาสติกในชีวิตประจำวัน ในครัวเรือนของประชากรตัวอย่าง ส่วนใหญ่มีเครื่องใช้ที่ทำด้วยพลาสติกเป็นจำนวนปานกลาง ร้อยละ 55 ส่วนใหญ่มีโอกาสใช้ถุงพลาสติกในแต่ละวันประมาณ 1 - 5 ถุง ร้อยละ 68 และเห็นว่าผลิตภัณฑ์พลาสติกมีความจำเป็นในชีวิตประจำวันร้อยละ 82 (ดูตาราง 9, 10 และ 11)

ตารางที่ 10 จำนวนเครื่องใช้พลาสติกในครัวเรือน

จำนวนเครื่องใช้พลาสติกในครัวเรือน	จำนวนประชากร (ร้อยละ)
มาก	29
ปานกลาง	55
น้อย	16

ตารางที่ 11 โอกาสใช้ถุงพลาสติกในแต่ละวัน

โอกาสใช้ถุงพลาสติกในแต่ละวัน	จำนวนประชากร (ร้อยละ)
1 - 5 ถุง	68
6 - 10 ถุง	18
มากกว่า 10 ถุง	14

ตารางที่ 12 ความจำเป็นของผลิตภัณฑ์พลาสติกในชีวิตประจำวัน

ความจำเป็นของผลิตภัณฑ์พลาสติกในชีวิตประจำวัน	จำนวนประชากร (ร้อยละ)
จำเป็น	82
ไม่จำเป็น	18

ส่วนวิธีการกำจัดผลิตภัณฑ์พลาสติก ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดให้เป็นถุงพลาสติก เนื่องจาก เป็นผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ผู้บริโภคคุ้นเคยและใช้กันโดยทั่วไป ผลการสำรวจพบว่า ประชากร ตัวอย่างส่วนใหญ่มีวิธีการกำจัดถุงพลาสติก โดยบางครั้งทิ้ง บางครั้งเก็บไว้ใช้ต่อ ร้อยละ 76 (ดูตารางที่ 12)

ตารางที่ 13 วิธีการกำจัดถุงพลาสติก

วิธีการกำจัดถุงพลาสติก	จำนวนประชากร (ร้อยละ)
ทิ้งลงถังขยะ	13
เก็บไว้ใช้ต่อ	11
บางครั้งทิ้ง บางครั้งเก็บไว้ใช้ต่อ	76

3. การใช้การหมุนเวียนวัสดุกลับมาใช้ใหม่ในการแก้ไขปัญหามูลฝอยพลาสติก

ผลการสำรวจพบว่า ประชากรตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยว่ามูลฝอยพลาสติกก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม ร้อยละ 98 และเห็นว่าวิธีการหมุนเวียนวัสดุกลับมาใช้ใหม่สามารถแก้ไขปัญหามูลฝอยพลาสติกได้ ร้อยละ 97 (ดูตารางที่ 13 และ 14)

ตารางที่ 14 มูลฝอยพลาสติกก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม

มูลฝอยพลาสติกก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม	จำนวนประชากร (ร้อยละ)
เห็นด้วย	98
ไม่เห็นด้วย	2

ตารางที่ 15 การใช่วิธีการหมุนเวียนวัสดุกลับมาใช้ใหม่ในการแก้ไขปัญหามลพิษ
พลาสติก

การใช่วิธีการหมุนเวียนวัสดุกลับมาใช้ใหม่ ในการแก้ไขปัญหามลพิษพลาสติก	จำนวนประชากร (ร้อยละ)
ได้	97
ไม่ได้	3

เนื่องจากตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า วิธีการหมุนเวียนวัสดุกลับมาใช้ใหม่นั้น จำเป็นจะต้องอาศัยการเก็บรวบรวมและคัดแยกประเภทมูลฝอย โดยเน้นไปที่ผู้บริโภค ข้อมูลที่ได้รับจากการสำรวจพบว่า ประชากรตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่า การคัดแยกมูลฝอยตามประเภทวัสดุเพื่อแยกทิ้งใส่ถุงหรือถังรองรับมูลฝอยคนละใบ ไม่เป็นภาระ ร้อยละ 72 และเห็นด้วยที่จะให้หน่วยงานภาครัฐมีการจัดเก็บมูลฝอยแยกประเภท ร้อยละ 91 ทั้งนี้เห็นว่าการจัดเก็บมูลฝอยแยกประเภทดังกล่าวควรจะเริ่มจากที่บ้านก่อน ร้อยละ 85 (ดูตาราง 15, 16 และ 17)

ตารางที่ 16 ภาระในการคัดแยกมูลฝอยเพื่อทิ้งใส่ถุงหรือถังรองรับมูลฝอยคนละใบ

ภาระในการคัดแยกมูลฝอยเพื่อทิ้งใส่ถุง หรือถังรองรับมูลฝอยคนละใบ	จำนวนประชากร (ร้อยละ)
เป็นภาระ	72
ไม่เป็นภาระ	28

ตารางที่ 17 การให้หน่วยงานภาครัฐจัดเก็บมูลฝอยแยกประเภท

การให้หน่วยงานภาครัฐจัดเก็บมูลฝอยแยกประเภท	จำนวนประชากร (ร้อยละ)
เห็นด้วย	91
ไม่เห็นด้วย	9

ตารางที่ 18 การคัดแยกมูลฝอยควรจะเริ่มจากที่บ้านหรือสถานที่ทำงานก่อน

การคัดแยกมูลฝอยควรจะเริ่มจากที่บ้านหรือสถานที่ทำงานก่อน	จำนวนประชากร (ร้อยละ)
ที่บ้าน	85
สถานที่ทำงาน	15

สำหรับมูลฝอยพลาสติกนั้น เนื่องจากพลาสติกมีมากมายหลายชนิด แต่ละชนิดก็มีคุณสมบัติแตกต่างกันออกไป กระบวนการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่จึงต้องคำนึงถึงการแยกพลาสติกชนิดต่าง ๆ ออกจากกันด้วย ปัจจัยสำคัญที่จะชักนำให้การปฏิบัติดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลได้ จะต้องกำหนดให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมพลาสติก ระบุชนิดของพลาสติกไว้บนผลิตภัณฑ์ ซึ่งจะบ่งบอกความแตกต่างของชนิดพลาสติก อันจะนำมาสู่ความสะดวกรวดเร็วและถูกต้องในการแยกชนิดมูลฝอยพลาสติก ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจพบว่า ประชากรตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยที่จะกำหนดให้ผู้ประกอบการระบุชนิดของพลาสติกไว้บนผลิตภัณฑ์ เพื่อสะดวกในการแยกชนิดมูลฝอยพลาสติก ร้อยละ 94 (ดูตารางที่ 18)

ตารางที่ 19 การกำหนดให้ผู้ประกอบการระบุชนิดพลาสติกไว้บนผลิตภัณฑ์

การกำหนดให้ผู้ประกอบการระบุชนิด ของพลาสติกไว้บนผลิตภัณฑ์	จำนวนประชากร (ร้อยละ)
เห็นด้วย	94
ไม่เห็นด้วย	6

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการหมุนเวียนวัสดุกลับมาใช้ใหม่รูปแบบหนึ่ง คือ ระบบมัดจำ และคืนบรรจุภัณฑ์ (deposit and redemption system) เป็นมาตรการที่ทั้งประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเยอรมนี นำมาใช้คือ กฎหมาย bottle bill และกฎเกี่ยวกับขวดพลาสติก (plastic bottle ordinance) ตามลำดับ ตามที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 4 ซึ่งระบบมัดจำและคืนบรรจุภัณฑ์ในประเทศไทยก็มีการดำเนินการกันบ้างแล้ว แต่เป็นการดำเนินการในรูปแบบแฝง (informal system) กล่าวคือ เป็นการดำเนินการซึ่งไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐทั้งในด้านการจัดการ เทคโนโลยี และงบประมาณ เช่น การซื้อคืนขวดแก้วจากขวดน้ำปลา และเมื่อไม่นานมานี้ บริษัท เป๊ปซี่-โคล่า (ไทย) เทคดิง จำกัด ได้ผลิตบรรจุภัณฑ์ของเครื่องดื่มน้ำอัดลม ภายใต้ชื่อ "ขวด พีอาร์บี (PRB)" ซึ่งทำมาจากพลาสติก มีความแข็งแรงทนทาน น้ำหนักเบา มีความยืดหยุ่นสูง สามารถนำกลับมาทำความสะดวก และบรรจุน้ำอัดลมกลับมาใช้ใหม่ได้ถึง 20 ครั้ง ผลจากการสำรวจพบว่า

ประชากรส่วนใหญ่เห็นด้วย ที่จะให้มีระบบการมัดจำและคืนบรรจุภัณฑ์พลาสติก ณ ร้านค้า เพื่อให้บรรจุภัณฑ์พลาสติกกลับคืนสู่ผู้ประกอบการ ร้อยละ 73 (ดูตารางที่ 19)

ตารางที่ 20 การให้มีระบบการมัดจำและคืนบรรจุภัณฑ์พลาสติก ณ ร้านค้า

การให้มีระบบการมัดจำและคืนบรรจุภัณฑ์ พลาสติก ณ ร้านค้า	จำนวนประชากร (ร้อยละ)
เห็นด้วย	73
ไม่เห็นด้วย	27

จากการศึกษารูปแบบการเก็บรวบรวมและแยกประเภทมูลฝอยของต่างประเทศ เช่น โครงการ yellow bag ในประเทศเยอรมนี โครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่ต้องการให้ประชาชนทั่วไปจัดแยกประเภทมูลฝอย โดยจัดแยกไว้ในถุงสีเหลือง จากนั้นก็นำไปทิ้งไว้ ณ จุดเก็บรวบรวมหรือศูนย์กลางที่กำหนดไว้ เพื่อรอให้เจ้าหน้าที่มาทำการเก็บขนต่อไป

ผลจากการสำรวจพบว่า ประชากรตัวอย่างส่วนใหญ่คิดว่า จะให้ความร่วมมือ หากภาครัฐขอให้ทิ้งมูลฝอยพลาสติก ณ จุดหรือบริเวณที่กำหนดไว้ โดยมีถึงร้อยละ 80 ขอคิดดูก่อน ร้อยละ 12 และไม่มีประชากรตัวอย่างที่จะไม่ให้ความร่วมมือ (ดูตารางที่ 20)

ตารางที่ 21 การขอความร่วมมือให้ทิ้งมูลฝอยพลาสติก ณ จุด หรือบริเวณที่
กำหนดไว้

การขอความร่วมมือให้ทิ้งมูลฝอยพลาสติก ณ จุด หรือบริเวณที่กำหนดไว้	จำนวนประชากร (ร้อยละ)
ให้ความร่วมมือ	88
ไม่ให้ความร่วมมือ	0
ติดต่อก่อน	12

4. การตรากฎหมายรองรับการหมุนเวียนวัสดุกลับมาใช้ใหม่ ประชากรตัวอย่าง ส่วนใหญ่เห็นควรรัฐบาลตรากฎหมายเกี่ยวกับการหมุนเวียนวัสดุกลับมาใช้ใหม่ เพื่อใช้ในการ แก่ไขปัญหามูลฝอยพลาสติก ร้อยละ 89 และเห็นด้วยให้มีบทกำหนดโทษ ทั้งผู้ประกอบการและผู้ บริโภคที่ไม่ปฏิบัติตามบทกฎหมายดังกล่าว ร้อยละ 90 และ ร้อยละ 80 ตามลำดับ ทั้งนี้ เห็นด้วย ที่จะให้รัฐบาลนำวิธีการใช้แรงจูงใจ (incentives) เช่น การรับซื้อคืนบรรจุภัณฑ์ใช้แล้ว มา ใช้เป็นมาตรการเสริมในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว (ดูตารางที่ 21, 22, 23 และ 24)

ตารางที่ 22 การตรากฎหมายเกี่ยวกับการหมุนเวียนวัสดุกลับมาใช้ใหม่

การตรากฎหมายเกี่ยวกับการหมุนเวียน วัสดุกลับมาใช้ใหม่	จำนวนประชากร (ร้อยละ)
ควร	88
ไม่ควร	11

ตารางที่ 23 การให้สัมภาษณ์ทบทวนต่อผู้ประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามบทกฎหมายดังกล่าว

การให้สัมภาษณ์ทบทวนต่อผู้ประกอบการ	จำนวนประชากร (ร้อยละ)
เห็นด้วย	90
ไม่เห็นด้วย	10

ตารางที่ 24 การให้สัมภาษณ์ทบทวนต่อผู้บริโภคที่ไม่ปฏิบัติตามบทกฎหมายดังกล่าว

การให้สัมภาษณ์ทบทวนต่อผู้บริโภค	จำนวนประชากร (ร้อยละ)
เห็นด้วย	80
ไม่เห็นด้วย	20

ตารางที่ 25 การใช้แรงจูงใจมาเป็นมาตรการเสริมในการบังคับใช้กฎหมาย
ดังกล่าว

การใช้แรงจูงใจมาเป็นมาตรการเสริมในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว	จำนวนประชากร (ร้อยละ)
เห็นด้วย	94
ไม่เห็นด้วย	6

จากข้อมูลที่ได้รับจากการวิจัยภาคสนาม ผลิตภัณฑ์พลาสติกมีความจำเป็นในชีวิตประจำวัน ในขณะที่ขยะมูลฝอยพลาสติกก็ก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมด้วย การใช้วิธีการหมุนเวียนวัสดุกลับมาใช้ใหม่สามารถแก้ไขปัญหามูลฝอยพลาสติกได้ โดยเห็นควรรัฐตรากฎหมายเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการหมุนเวียนวัสดุกลับมาใช้ใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหามูลฝอยพลาสติกต่อไป โดยกฎหมายดังกล่าวจะมีเนื้อหาสาระดังนี้คือ

กฎหมายดังกล่าวจะเป็นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบและแนวทางการจัดการมูลฝอยใหม่เพื่อให้เอื้อต่อกระบวนการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ ได้แก่ การกำหนดให้มีการคัดแยกมูลฝอยโดยประชาชนมีภาระในการคัดแยกมูลฝอยเพื่อทิ้งใส่ถุงหรือถังขยะคนละใบ ในระยะเริ่มแรก เห็นควรรกำหนดให้มีการคัดแยกมูลฝอยจากที่บ้านก่อน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทำการจัดเก็บมูลฝอยแยกประเภทต่อไป แต่เนื่องจากพลาสติกมีมากมายหลายชนิด จึงเห็นควรรกำหนดให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมพลาสติก ระบุ ชนิดพลาสติกไว้บนผลิตภัณฑ์พลาสติก เพื่อสะดวกในการคัดแยกมูลฝอยพลาสติก ทั้งนี้ภาครัฐอาจกำหนดให้มีจุดหรือบริเวณที่กำหนดไว้ เช่น ตามที่สถานที่ชุมชน โดยมีถึงขยะขนาดใหญ่ไว้รองรับมูลฝอยพลาสติกอีกทางหนึ่ง

นอกจากมาตรการในการกำหนดให้มีการคัดแยกมูลฝอยแล้ว กฎหมายดังกล่าว ควรมีมาตรการกำหนดให้มีการมัดจำและคืนบรรจุภัณฑ์พลาสติก ณ ร้านค้า เพื่อให้บรรจุภัณฑ์พลาสติกกลับคืนสู่ผู้ประกอบการ แทนที่จะถูกปล่อยทิ้งให้เป็นมูลฝอย มาตรการดังกล่าวได้มีการดำเนินการกันบ้างแล้วในประเทศไทย แต่อยู่ในระบบเองแฝง (informal system) กล่าวคือ ยังไม่ได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐ เช่น การซื้อสินค้าที่บรรจุในบรรจุภัณฑ์บางชนิด ผู้บริโภคจะต้องวางมัดจำค่าบรรจุภัณฑ์ดังกล่าวด้วย เช่น ขวดเครื่องดื่ม ขวดน้ำปลา เป็นต้น ซึ่งเมื่อบริโภคแล้วนำบรรจุภัณฑ์เปล่าเหล่านี้มาคืน ก็จะได้เงินค่ามัดจำกลับมา ดังนั้นจึงเห็นควรรพัฒนาระบบมัดจำและคืนบรรจุภัณฑ์ โดยเฉพาะบรรจุภัณฑ์พลาสติกให้มีลักษณะเป็นทางการมากขึ้น โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเข้ามาจัดการกับระบบดังกล่าว

กฎหมายดังกล่าวควรมีบทกำหนดโทษผู้บริโภคหรือผู้ประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามบทกฎหมายดังกล่าว เช่น ผู้บริโภคที่ไม่ทำการคัดแยกมูลฝอย จะต้องเสียค่าธรรมเนียมการเก็บขนมูลฝอยเพิ่มขึ้นกว่าเดิม หรือผู้ประกอบการปฏิเสธการรับคืนและจ่ายเงินมัดจำบรรจุภัณฑ์พลาสติก เป็นต้น อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติตามบทกฎหมายดังกล่าว รัฐไม่ควรจะบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย

ในลักษณะสั่งและควบคุม (command and control) เช่น การให้มีบทลงโทษแต่ประการเดียว ควรจะนำวิธีการใช้แรงจูงใจ (incentive) มาใช้เป็นมาตรการเสริมร่วมด้วย เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเอื้อต่อการปฏิบัติตามมากขึ้น เช่น การให้แรงจูงใจทางการเงิน (financial incentive) เป็นการให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมพลาสติกที่ใช้พลาสติกที่ผ่านการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ในกิจการของตน การนำหรือการกำหนดให้มีศูนย์กลางรับซื้อคืนบรรจุภัณฑ์พลาสติกใช้แล้วจากผู้บริโภค เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม งานกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่มีข้อความขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยที่มีอยู่เดิมในบางประการ ให้ถือว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลบังคับเหนือกว่า หรือให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยที่มีอยู่เดิมนั้นในบางประการ เพื่อไม่ให้ขัดแย้งกับบทบัญญัติทางกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่ดังกล่าว เช่น การห้ามเอกชนชุดคู่ยมูลฝอย ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และสิ่งเปราะอะเปื้อน พ.ศ.2521 ข้อ 14 "ห้ามผู้ซึ่งมิได้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ทำการ ขน คู้ย เขี่ย หรือชุดมูลฝอยในที่รองรับ รถขน เรือขน หรือสถานที่เพิมูลฝอยใด ๆ ของกรุงเทพมหานคร" ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายในการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ ซึ่งต้องการให้เอกชนทำการคัดแยกมูลฝอย

5.3.3 องค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่

หากจะพิจารณาอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐในการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่แล้ว จะเห็นว่า มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่หลายกระทรวงด้วยกัน ได้แก่

กระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข ภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งถือว่า การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เป็นกิจการลักษณะหนึ่งที่เกี่ยวข้องทางด้านสาธารณสุข

กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งถือว่าการจัดการมูลฝอยเป็นหน้าที่หนึ่งของส่วนท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการ โดยผ่านทางกฎหมายที่ให้อำนาจ

เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 เป็นต้น

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม มีอำนาจในการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งบัญญัติผลยถือว่าปัญหาที่กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมปัญหาหนึ่ง

กระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอุตสาหกรรม ภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ซึ่งกำหนดโรงงานต้องรับผิดชอบต่อการควบคุมดูแลการทิ้งของเสีย และมลพิษอื่น ๆ จากโรงงาน มิให้ก่ออันตรายแก่สิ่งแวดล้อม

กรณีปัญหามูลฝอยพลาสติก จะเห็นได้ว่ามีลักษณะที่แตกต่างจากมูลฝอยโดยทั่วไป กล่าวคือ พลาสติกเป็นสารสังเคราะห์ที่ได้จากการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งย่อยสลายได้ยากตามธรรมชาติ การจัดการมูลฝอยพลาสติกจำเป็นต้องได้รับการจัดการอย่างเหมาะสมและถูกวิธี ซึ่งแนวทางการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่เป็นวิธีการที่เหมาะสม ในการแก้ไขปัญหามูลฝอยพลาสติก องค์การของรัฐที่ควรเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ ได้แก่ กระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมบรรดาการประกอบกิจการ อุตสาหกรรม ไม่ให้ก่อความเดือดร้อน ต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และส่งผลกระทบต่อ สภาพแวดล้อม ตลอดจนการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ ดังนั้นเมื่อมีการบัญญัติ กฎหมายเกี่ยวกับการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ ซึ่งมีลักษณะทั้งการควบคุมมูลฝอยพลาสติก ไม่ให้ก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม และในขณะเดียวกันก็มุ่งให้เกิดอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการหมุนเวียน พลาสติกกลับมาใช้ใหม่อีกทางหนึ่งด้วย องค์กรที่จะมีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายดังกล่าว จึง ควรเป็นกระทรวงอุตสาหกรรมนั่นเอง

ส่วนกระทรวงอื่น ๆ เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย และกระทรวง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ควรจะมีบทบาทหน้าที่ในลักษณะเป็นองค์กรเสริมใน การส่งเสริมการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ในการแก้ไขปัญหามูลฝอยพลาสติกมากกว่า ทั้งนี้ เนื่องจากกระทรวงเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่เป้าหมายหลักเฉพาะด้านอยู่แล้ว กล่าวคือ กระทรวง

สาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่เน้นไปทางการแพทย์ การสาธารณสุข ความปลอดภัยแก่สุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นหลัก กระทรวงมหาดไทย ก็มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองท้องที่ บำบัดทุกข์บำรุงสุข การพัฒนาท้องที่เป็นหลัก ส่วนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม มีบทบาททางด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม วางแผนนโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยรวมของประเทศมากกว่า เป็นการควบคุมในลักษณะเฉพาะเรื่อง

5.4 บทบาทความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคของผู้ประกอบการในการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่

ตามที่ได้กล่าวในบทที่ 3 แล้วว่า ธุรกิจได้อาศัยประชาชนหรือกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเป็นฐานในการประกอบธุรกิจของตน สร้างผลกำไรให้แก่ธุรกิจของตน ในขณะที่เดียวกันการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการก็ก่อให้เกิดผลเสียต่อสภาพแวดล้อมด้วย เช่น การทิ้งกากของเสียหรือการผลิตผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษหลังจากการปฏิบัติงานแล้ว ดังนั้นธุรกิจจึงควรมีความรับผิดชอบต่อสังคม (social responsibility of business) งานการที่จะปกป้องรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายในสังคมด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การค้าในธุรกิจเป็นที่ยอมรับจากสังคมและได้รับการสนับสนุนจากผู้บริโภค

กรณีของพลาสติกเป็นผลผลิตที่นำมาจากการพัฒนาและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและส่งผลทำให้เกิดอุตสาหกรรมพลาสติกอย่างมากมาย เพื่อตอบสนองความต้องการใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกของผู้บริโภคในชีวิตประจำวัน ในขณะที่เดียวกันผลิตภัณฑ์พลาสติกเหล่านี้เมื่อใช้งานไปแล้วก็จะถูกทิ้งกลายเป็นมูลฝอย และเนื่องจากพลาสติกไม่ใช้สารตามธรรมชาติ แต่เป็นสารสังเคราะห์ซึ่งย่อยสลายได้ยากตามธรรมชาติ มูลฝอยพลาสติกจึงเป็นต้นเหตุก่อให้เกิดปัญหามลพิษอื่น ๆ ติดตามมามากมาย ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมพลาสติกจึงหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมในการที่จะแก้ไขปัญหามูลฝอยพลาสติก ซึ่งเป็นผลมาจากการประกอบธุรกิจของตน

บทบาทความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคของผู้ประกอบการในการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ นอกจากจะเป็นการให้ความร่วมมือ ปฏิบัติตาม และส่งเสริมนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐจะ

กำหนดขึ้นมาแล้ว ผู้ประกอบการยังเป็นฝ่ายริเริ่มโครงการให้มีการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ได้ เช่น การผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกที่สามารถนำกลับมาหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ได้ หรือการใส่รหัสบอกชนิดพลาสติกที่ตัวผลิตภัณฑ์ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การแยกประเภทมูลฝอยพลาสติก เป็นต้น

นอกจากนี้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมพลาสติกอาจรวมตัวกันก่อตั้งสถาบันหรือองค์กรภาคเอกชนที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวิจัย พัฒนา เทคโนโลยีในการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่เพื่อแก้ไขปัญหามูลฝอยพลาสติก ตลอดจนส่งเสริมให้มีการใช้กระบวนการผลิตในการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ในอุตสาหกรรมให้มากขึ้น ในประเทศสหรัฐอเมริกา กลุ่มอุตสาหกรรมพลาสติกได้รวมตัวกันก่อตั้งสถาบันภาคเอกชน เพื่อส่งเสริมแนวทางการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ สถาบันที่มีการจัดตั้งขึ้น เช่น สถาบัน "Council for Solid Waste Solutions" ก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ.1988 มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยที่ไม่เป็นอันตรายต่อสภาพแวดล้อมและส่งเสริมแนวทางการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ รวมทั้งเป็นแหล่งให้ข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีให้แก่อุตสาหกรรมพลาสติก ในปี ค.ศ.1991 สถาบันดังกล่าวได้จัดทำ "Blueprint of plastic recycling" เพื่อเป็นแผนการในการสาธิตและช่วยเหลือมลรัฐและส่วนท้องถิ่นในโครงการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ หรืออีกสถาบันหนึ่ง ได้แก่ "National Association for plastic Containers Recovery" ก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ.1988 ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมกระบวนการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ เริ่มตั้งแต่การเก็บรวบรวมมูลฝอยพลาสติก การพัฒนาเทคโนโลยีในการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ ตลอดจนการพัฒนาตลาดรองรับธุรกิจการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่¹⁰

¹⁰ Chris Puplick and Barry Nicoles, Completely wrapped packaging, waste management and the Australian environment, 1st ed. (Sydney : PEFA, 1992), pp. 68-69.

5.5 บทบาทความรับผิดชอบของผู้บริโภคในการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่

ตามที่กล่าวในบทที่ 3 แล้วว่า การที่รัฐขอทราบความคิดเห็นและการเข้ามีส่วนร่วมของสาธารณชน (public participation) ทำให้รัฐสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการกำหนดนโยบายหรือการตรากฎหมายต่าง ๆ ได้โดยง่าย และสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

กรณีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ ก็เช่นเดียวกัน รัฐจะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างน้อยที่สุดในระดับการให้ข่าวสารข้อมูล (information) เพราะหากรัฐกำหนดนโยบายหรือตรากฎหมายใด ๆ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ โดยประชาชนไม่ได้รับข่าวสารข้อมูลหรือขาดสิ่งที่จะทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจอย่างถูกต้องแล้ว ก็อาจนำไปสู่การไม่ยอมรับหรือคัดค้านได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 6 (1) ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการ ในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามกฎหมายเท่านั้น

บทบาทความรับผิดชอบของผู้บริโภคในการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ ก็คือ การให้ความร่วมมือ ปฏิบัติตาม สนับสนุนนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐที่จะกำหนดขึ้นมา เช่น การคัดแยกประเภทมูลฝอยพลาสติก เลือกรับใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกที่สามารถนำไปหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ได้ ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการทิ้งมูลฝอยอย่างถูกต้อง เป็นต้น

สถานการณ์ปัจจุบันธุรกิจการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ในประเทศไทย ได้มีการดำเนินการพอสมควร แต่การดำเนินการยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนทางด้านเทคโนโลยี การขยายตลาดรองรับธุรกิจพลาสติกที่หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ โดยเฉพาะการจัดระบบเก็บรวบรวมและแยกประเภทมูลฝอยพลาสติกที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ การที่จะส่งเสริมการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ในประเทศไทยนั้น จำเป็นจะต้องอาศัยความร่วมมือทั้งภาครัฐ ผู้ประกอบการ และผู้บริโภค จึงจะทำให้กระบวนการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่บรรลุผลได้