

ด่วนที่สุด

ที่ สว(สนช) ๐๐๐๗/๒๗๒๗



สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ถนนอุทองใน กทม. ๑๐๓๐๐

๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

เรื่อง ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ข้อสังเกตของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น

เนื่องจากในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. คณะกรรมการวิสามัญได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้บางประการ และในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗๔/๒๕๕๙ วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติเห็นด้วยกับข้อสังเกตนั้น

จึงส่งข้อสังเกตดังกล่าวมาเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามนัยแห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๐๒ วรรคสอง

ขอแสดงความนับถือ

(นายสุรัตน์ หวังต่อลาภ)

ที่ปรึกษาด้านระบบงานนิติบัญญัติ ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักการประชุม

โทรศัพท์ ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๕๑ - ๒

โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๕๒

ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
(ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แล้ว เห็นควรตั้งข้อสังเกต ดังนี้

๑. ร่างกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการขยะแห่งชาติซึ่งมีบทบัญญัติครอบคลุมการบริหารจัดการขยะทั้งระบบ ได้มีการกำหนดบทนิยามคำว่า “ขยะ” ไว้ด้วย แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้รวมถึงพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่างก็ไม่ได้กำหนดคำนิยามคำว่า “ขยะ” ไว้เป็นแต่เพียงให้คำนิยาม คำว่า “มูลฝอย” หรือคำอื่น ซึ่งก็ได้นิยามไว้แตกต่างกัน ดังนั้น หากจะมีการตรากฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการขยะแห่งชาติออกใช้บังคับ ควรคำนึงถึงความสอดคล้องและข้อพิจารณาเรื่องความขัดหรือแย้งเกี่ยวกับคำว่า “ขยะ” และคำว่า “มูลฝอย” ระหว่างกฎหมายแต่ละฉบับด้วย

๒. การออกหลักเกณฑ์ในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยหรือขยะมูลฝอยตามมาตรา ๓๔/๑ ควรดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยคัดแยกขยะมูลฝอยเป็น ๔ ประเภท คือ ขยะอินทรีย์ ขยะรีไซเคิล ขยะอันตราย และขยะทั่วไป โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดให้มีภาชนะรองรับตามความเหมาะสมและปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น และหลังจากมีการคัดแยกประเภทของขยะมูลฝอยแล้ว รถเก็บขนขยะมูลฝอยจะต้องแยกเก็บขยะมูลฝอยแต่ละประเภทหรือมีการจัดวันและเวลาในการเก็บและขนขยะมูลฝอยแต่ละประเภท หรือจัดให้มีสถานที่รวบรวมขยะมูลฝอยสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกลเพื่อรอการขนส่งไปยังศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวม โดยสรุปแล้วจึงควรสร้างระบบคัดแยกขยะมูลฝอยแต่ละประเภทเพื่อเป็นการแปรูปขยะให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้น และทำให้ปริมาณขยะมูลฝอยที่จะต้องเข้าสู่ระบบกำจัดลดลง สร้างระบบการเก็บขนขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพอันจะนำไปสู่ระบบการจัดการขยะมูลฝอยอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ อาทิ การนำขยะอินทรีย์ไปผ่านกระบวนการเพื่อผลิตปุ๋ยอินทรีย์ต่าง ๆ โดยประสานกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในเรื่ององค์ความรู้ เช่น การผสมจุลินทรีย์เร่งการย่อยสลายทำให้เกิดปุ๋ยอินทรีย์เพื่อจำหน่ายเพิ่มมูลค่าหรือแจกจ่ายให้แก่เกษตรกร การแปรูปเป็นพลังงานเชื้อเพลิง การแปรูปเป็นพลังงานไฟฟ้า อันจะเป็นการลดปริมาณขยะทางอ้อมและยังทำให้การใช้พื้นที่ทิ้งขยะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในอนาคตต่อไป

๓. มาตรา ๓๔/๑ วรรคสอง กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมอบหมายภารกิจ การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนได้ ซึ่งในทางปฏิบัติอาจมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งเลือกใช้วิธีการนี้ในการดำเนินการ แต่การมอบหมายให้เอกชนดำเนินการตามมาตรา ๓๔/๑ วรรคสองนี้ กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรออกกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับประเภทของภารกิจและวิธีการมอบหมายให้ชัดเจนเพื่อให้การมอบหมายภารกิจเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้แก่เอกชนมีมาตรฐานและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

นอกจากนี้ ...

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีศักยภาพในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง อันเป็นไปตามหลักการที่ว่าขยะเกิดขึ้นในพื้นที่ใดหน่วยงานในพื้นที่นั้นควรเป็นผู้จัดการ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงควรมีมาตรการหรือแนวทางส่งเสริมศักยภาพการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนภายใต้หลักการพึ่งพาตนเอง

๔. ในปัจจุบันการนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไปบำบัดหรือกำจัดยังโรงงานที่แปรรูปมูลฝอยเป็นพลังงานไฟฟ้า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเสียค่าใช้จ่ายตั้งแต่ในขั้นการเก็บ ขน ตลอดจนค่าบริการแปรรูปมูลฝอยเป็นพลังงานไฟฟ้าด้วย ทั้งที่ในทางข้อเท็จจริงต้องถือว่าโรงงานแปรรูปมูลฝอยเป็นพลังงานไฟฟ้าได้รับค่าตอบแทนเป็นค่าจำหน่ายกระแสไฟฟ้าโดยได้รับมูลฝอยเป็นวัตถุดิบสำหรับการผลิตจากการเก็บและขนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในขั้นตอนนี้แต่อย่างใด ดังนั้น ในการออกประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการหาประโยชน์จากสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๓๔/๑ วรรคสาม ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่ทำให้โรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าจากมูลฝอยจ่ายเงินหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

๕. การจัดการของเสียอันตรายและของเสียไม่อันตรายตามมาตรา ๓๔/๑ วรรคหก ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานในปัจจุบันมีขั้นตอนที่ค่อนข้างมาก ทำให้การกำจัดของเสียเหล่านี้ออกจากชุมชนเกิดความล่าช้าและไม่ทันต่อการป้องกันผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชนและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น รัฐบาลโดยกระทรวงอุตสาหกรรมควรจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอสำหรับการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่และสำหรับการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบ นอกจากนี้ ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องเพื่อลดขั้นตอนการดำเนินงานที่ไม่จำเป็น เพื่อให้การดำเนินงานมีความคล่องตัวและสามารถแก้ไขปัญหาอย่างทันที่มากยิ่งขึ้น

๖. ในทางข้อเท็จจริง พื้นที่ที่มีลักษณะเป็นบ่อหรือพื้นที่ทิ้งสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยหลายแห่งมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งพื้นที่นั้นอาจพบว่ามีของเสียอันตรายหรือของเสียไม่อันตราย ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ไม่ว่าจะเกิดจากการลักลอบทิ้ง การปล่อยปะละเลย หรือความไม่ระมัดระวังของหน่วยงานของรัฐเจ้าของพื้นที่ แต่ตามมาตรา ๓๔/๑ วรรคหก กำหนดหน้าที่และบทสันนิษฐานความรับผิดชอบทางอาญาไว้สำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานเพียงผู้เดียวหรือหน่วยงานเดียว ดังนั้น ในขั้นการพิจารณาเอาผิดกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง หากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานต้องตกเป็นผู้รับผิดชอบตามมาตรานี้แล้ว หน่วยงานหรือบุคคลซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบพื้นที่ที่พบของเสียอันตรายหรือของเสียไม่อันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ก็ควรมีความรับผิดชอบร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานด้วย

๗. การขออนุญาตประกอบธุรกิจผลิตกระแสไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยในปัจจุบันนั้นมีขั้นตอนการพิจารณาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องค่อนข้างมาก จึงก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการอนุญาตซึ่งส่งผลให้ธุรกิจต้องรอการดำเนินการไว้ก่อนและอาจกระทบต่อการตัดสินใจในการลงทุนเกี่ยวกับเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาอนุญาตเป็นไป

โดยสะดวกและรวดเร็วโดยการปรับลดขั้นตอนและระยะเวลาการอนุญาตดังกล่าว กระทรวงมหาดไทย ควรพิจารณาหาแนวทางความเป็นไปได้ในการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่ออำนวยความสะดวกและให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณาอนุญาตในลักษณะศูนย์บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ แก่บรรดาผู้ประกอบการธุรกิจนี้ต่อไปด้วย

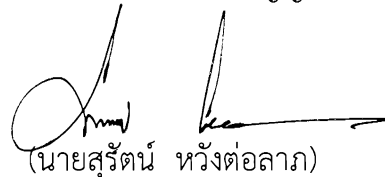
๘. การดำเนินภารกิจด้านการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนในแต่ละขั้นตอน เริ่มจากการทิ้ง การคัดแยก ตลอดจนการร่วมรับผิดชอบภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการ ดังนั้น รัฐบาลควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์และสร้างการรับรู้ในเรื่องนี้ให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง เพื่อให้การดำเนินภารกิจตั้งแต่การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพรวมถึงจัดเก็บค่าธรรมเนียมบริการให้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่แท้จริง

๙. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่ให้อำนาจกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมบริการมีสองฉบับที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับต่างก็กำหนดไว้ในลักษณะของอัตราขั้นสูงสุดที่จะไปออกกฎกระทรวงและข้อกำหนดของท้องถิ่นในลำดับต่อไป แต่เนื่องจากปัจจุบันกระทรวงสาธารณสุขได้ออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต หนังสือรับรองการแจ้ง และการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๙ ใช้บังคับแล้ว ซึ่งกรณีนี้อาจทำให้เกิดปัญหาเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะออกข้อกำหนดของท้องถิ่นได้ว่าต้องถือตามกฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายฉบับใด ดังนั้น ในขั้นการออกกฎกระทรวงและข้อกำหนดของท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยต้องออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมบริการให้สอดคล้องและไม่เกินไปกว่าอัตราที่กฎกระทรวงสาธารณสุขกำหนด ต้องกำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น โดยจัดทำตัวอย่างหรือแบบมาตรฐานของข้อกำหนดของท้องถิ่นเผยแพร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทาง และกำชับให้มีการดำเนินการอย่างเคร่งครัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอ้างบทบัญญัติอาศัยอำนาจตามกฎหมายทั้งสองฉบับโดยห้ามออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องค่าธรรมเนียมซ้ำซ้อนกันเพราะเหตุมีกฎหมายสองฉบับให้อำนาจไว้

๑๐. เนื่องจากการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ในปัจจุบันยังเป็นการคำนวณจากปริมาณหรือปริมาตรของสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่ก่อกำเนิด ซึ่งการคำนวณด้วยวิธีการนี้อาจนำมาซึ่งความยุ่งยากในการดำเนินการทั้งต่อตัวผู้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม รวมถึงผู้ชำระค่าธรรมเนียม ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยควรพิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำวิธีการกำหนดหรือจัดเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยแบบเหมาจ่ายโดยคำนวณจากจำนวนคนที่อยู่อาศัยในแหล่งที่ก่อให้เกิดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมาใช้ควบคู่ไปกับวิธีการคำนวณค่าธรรมเนียมตามปริมาณหรือปริมาตรของสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่ก่อกำเนิด โดยอาจทดลองใช้กับสถานที่ที่มีคนอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากและมีจำนวนที่ค่อนข้างแน่นอน เช่น สถานที่ราชการและโรงเรียน เป็นต้น ซึ่งจะทำการดำเนินงานเป็นไปด้วยความสะดวกและได้รับความร่วมมือจากประชาชนมากยิ่งขึ้น

๑๑. เนื่องจากเงินค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้การดำเนินภารกิจการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้กำหนดโทษเอาผิดสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ชำระค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัด สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไว้ ซึ่งอาจเป็นเพราะในระยะแรกของการบังคับใช้กฎหมายควรใช้มาตรการในเชิงของ การรณรงค์หรือส่งเสริมให้ประชาชนมีจิตสำนึกร่วมรับผิดชอบกับภาครัฐเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการจัดการ สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมากกว่าที่จะใช้มาตรการเชิงบังคับ แต่การไม่มีมาตรการเชิงบังคับเช่นนี้อาจทำให้อองคกรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้วิธีการฟ้องคดีทางแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าธรรมเนียมจากผู้ค้างชำระ ซึ่งจำนวนทุนทรัพย์ที่เรียกร้องอาจไม่คุ้มกับระยะเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่ต้องเสียไป ดังนั้น ในชั้นการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ รัฐบาลโดยสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาควรนำประเด็นการกำหนดโทษเอาผิดสำหรับผู้ที่ไม่ชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าวไปพิจารณา ประกอบการยกร่างด้วย

ถูกต้องตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ



(นายสุรัตน์ หวังต่อลาภ)

ที่ปรึกษาด้านระบบงานนิติบัญญัติ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ