

แนวทางการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์¹

Guidelines for Developing Local Regulations Relating to Electronic Waste Management²

พนารัตน์ มาศมดล³

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ตำบลขามเรียง อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม 44150, ประเทศไทย

อีเมลติดต่อ: panaratm@hotmail.com

Panarat Machamadol⁴

Faculty of Law, Mahasarakham University

Kham Rieng, Kanthara Wichai, Mahasarakham 44150, Thailand

Email: panaratm@hotmail.com

Received: December 25, 2019 Revised: April 10, 2020 Accepted: April 28, 2020

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วยการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ข้อบัญญัติของท้องถิ่นด้านขยะอิเล็กทรอนิกส์โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนำไปศึกษาวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขปัญหในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยวิธีดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research)

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการตราข้อบัญญัติของท้องถิ่นนั้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการในระดับ “เจ้าหน้าที่” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ในการยกร่าง ซึ่งยังขาดความเชี่ยวชาญในการตราข้อบัญญัติของท้องถิ่น นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่ากฎหมายแม่บทไม่เอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำกฎหมายมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ โดยปัญหาในการจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ของท้องถิ่นจำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะในการให้อำนาจในการบริหารจัดการเป็นการพิเศษ ดังนั้นแล้ว การพัฒนาการจัดทำข้อบัญญัติของท้องถิ่นด้านการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์จึงต้องอาศัยสองปัจจัยหลัก คือ 1) การพัฒนาองค์ความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำข้อบัญญัติของท้องถิ่นมาใช้ และ 2) การพัฒนากฎหมายแม่บทระดับประเทศเพื่อให้เป็นแหล่งที่มาของอำนาจในการบริหารจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ เป็นที่สรุปได้ว่าปัญหาในการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์นั้นเป็นเรื่องสำคัญที่ภาครัฐ

¹ ได้รับทุนสนับสนุนการทำผลงานวิจัย, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ประจำปี 2562.

² Granted Research Grant, Faculty of Law, Mahasarakham University, 2019.

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์.

⁴ Assistant Professor, Lecturer.

จำเป็นต้องตระหนักถึงและควรเร่งแก้ไข เนื่องจากสารพิษต่าง ๆ ที่ตกค้างย่อมกลายเป็นปัญหาด้านสุขภาพของมนุษย์ในระยะยาว และก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในสังคมต่อไป

คำสำคัญ: ข้อบัญญัติของท้องถิ่น; ท้องถิ่น; จัดการขยะ; ขยะอิเล็กทรอนิกส์

Abstract

This article aims to study appropriate guidelines for developing local regulations relating to electronic waste management. The main focus is to identify problems and obstacles that forbid local administrative agencies to enforce local regulations relating to electronic waste management fully and efficiently. The data acquired is then analyzed in order to identify recommendations for improving and solving relating problems of local regulation promulgation. It is a documentary research.

Research results show that the main problem of local regulation promulgation is found the level of local administrative “officers’ performance” in drafting local regulations. They lack of expertise in drafting local regulations. Moreover, primary laws do not promote local administrative agencies’ application of local regulations in respective contexts. The most important problem of electronic waste management is lack of specific laws to guarantee special management power. As a result, the development of enacting local regulations relating to electronic waste management needs to be based on two directives; 1) to promote local administrative officers’ knowledge on applying local regulations and 2) to develop the national primary law that guarantees the authority of special management of electronic waste. In conclusion, electronic waste management is an important problem that the public sector needs to tackle immediately. Residue of toxic substances are causing serious health hazards for human beings in the long term as well as worsening environmental problems in the society.

Keywords: Local Regulations; Local Administrative Agencies; Waste Management; Electronic Waste

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ข้อมูลจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม พบว่าในปี พ.ศ. 2561 ประเทศไทยนำเข้าขยะอิเล็กทรอนิกส์ประมาณ 38.32 ล้านตัน⁵ การนำเข้าขยะอิเล็กทรอนิกส์มายังประเทศไทยจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของการเพิ่มปริมาณ

⁵ PBS News, “Electronic Waste can not be Resolved if the State does not Care - Manage Seriously,” last modified August 30, 2019, accessed October 23, 2019, <https://www.news.thaipbs.or.th/content/283522/> [In Thai]

ขยะอิเล็กทรอนิกส์ให้มากขึ้น ประกอบกับความเจริญทางเทคโนโลยีแบบก้าวกระโดดในปัจจุบันจึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งของการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ประเภทต่าง ๆ ให้มีปริมาณมากขึ้น เป็นผลให้ปริมาณขยะอิเล็กทรอนิกส์เพิ่มปริมาณยิ่งขึ้นอีก

ปริมาณของขยะอิเล็กทรอนิกส์ที่เพิ่มสูงขึ้นย่อมมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่สูงขึ้น เนื่องจากขยะอิเล็กทรอนิกส์จัดเป็นขยะที่ประกอบไปด้วยสารอันตรายประเภทต่าง ๆ เช่น สารตะกั่ว สารปรอท แคดเมียม โครเมียม สารทำความเย็น น้ำเกลือ สารหนูผงไฟ ความเป็นพิษของสารหนู ความเป็นพิษของเบริลเลียม ความเป็นพิษของนิกเกิล ความเป็นพิษของลิเทียม⁶

ด้วยความตระหนักถึงประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมและแรงผลักดันจากระเบียบว่าด้วยการจัดการเศษซากเหลือทิ้งจากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (Waste Electrical and Electronic Equipment: WEEE)⁷ ของสหภาพยุโรปและของประเทศอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกัน หน่วยงานของไทยที่เกี่ยวข้องจึงได้ร่วมกันยกร่างยุทธศาสตร์การจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์เชิงบูรณาการ และได้มีมติคณะรัฐมนตรีในคราวการประชุมเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 เห็นชอบต่อยุทธศาสตร์ดังกล่าว และได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์เชิงบูรณาการ ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อให้การดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์ฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงได้จัดแบ่งยุทธศาสตร์ย่อยในด้านต่าง ๆ เช่น การพัฒนาเทคโนโลยีและวิธีการที่เหมาะสมในการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ การเสริมสร้างประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายและพัฒนาระบบกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาปรับปรุงยุทธศาสตร์การจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์เชิงบูรณาการขึ้นในระยะที่ 2 (ปี พ.ศ. 2555 - พ.ศ. 2559)⁸ ขึ้น นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ประเด็นปัญหาเรื่องการจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยก็ยังไม่มีความชัดเจนในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์อย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนมากนักเมื่อเทียบกับการจัดการกับขยะประเภทอื่น ๆ

แม้ว่าประเทศไทยจะมีแผนยุทธศาสตร์การจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ออกมาแล้ว แต่ปัจจุบันประเทศไทยก็ยังคงขาดกฎหมายเฉพาะ ที่จะรองรับการดำเนินการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ นอกจากนี้ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องจัดการกับขยะในพื้นที่และดูแลสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจของตนจึงเป็นประเด็นที่น่าศึกษาค้นคว้าเพื่อค้นหาคำตอบว่าแนวทางการพัฒนาเพื่อการจัดทำข้อบัญญัติของท้องถิ่นในการบริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ที่ถูกต้องควรจะต้องดำเนินการอย่างไร อาศัยตัวบทกฎหมายใดให้อำนาจ โดยปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาในแง่การตราข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมถึงปัญหาของเจ้าหน้าที่ขาดความเชี่ยวชาญในการตราข้อบัญญัติและ

⁶ Pollution Control Department, "The Dangers of Electronic Waste E-Waste," last modified March 30, 2019, accessed October 23, 2019, http://www.infofile.pcd.go.th/haz/E_waste.pdf?CFID=2415224&CFTOKEN=43716391/ [In Thai]

⁷ Council of Europe, "Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of January 27, 2003 on Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE), Official Journal L 037," February 13, 2003.

⁸ Pollution Control Department, *Document for the Meeting to Hear Opinions on the Draft of Integrated Electrical and Electronic Product Management Strategy for the Second Phase (2012-2016)* (Bangkok: n.p., 2012), 1-2. [In Thai]

ความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นมักจะดำเนินการเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้ ประเด็นเหล่านี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของตัวอย่างที่สะท้อนถึงความพร้อมหรือไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทย อันจะเป็นผลนำไปสู่การออกมาตรการทางกฎหมายในการจัดการกับซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ของไทยต่อไปให้สอดคล้องกับบริบทในเชิงพื้นที่และทฤษฎีการบริหารจัดการที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2.2 เพื่อพัฒนาการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในการบริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ได้อย่างถูกต้องตามหลักนิติธรรม

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพที่ศึกษาเอกสารเปรียบเทียบเกี่ยวกับหน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ของต่างประเทศและของประเทศไทย และกฎหมายของประเทศไทย

1.4 ระเบียบวิธีการวิจัย

ระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิธีการวิจัย (Methodology) นี้ เป็นกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาทฤษฎีแนวคิดต่าง ๆ ตลอดจนงานวิจัย กฎหมายที่ใช้ในการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ และเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง ข้อมูลทางวิชาการที่ได้จากการสืบค้นทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือทางเว็บไซต์ต่าง ๆ อันประกอบไปด้วยข้อมูลทางวิชาการอันมีสาระสำคัญ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น

1.5.2 ทำให้ได้แนวทางการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นในการบริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์

2. ผลการวิจัย

จากการศึกษาแนวทางการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ ผู้เขียนได้แบ่งประเด็นในการศึกษาวิจัยออกเป็น 4 ประเด็นหลัก ดังนี้

2.1 องค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรใดในการทำหน้าที่ในการบริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ ผลการศึกษาพบว่า ในต่างประเทศได้กำหนดให้มีหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลบริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์เป็นการเฉพาะ นั่นเป็นเหตุผล

ที่ทำให้อำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรส่วนท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ สามารถบริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ได้อย่างเป็นรูปแบบขั้นตอนที่กำหนดไว้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

- ประเทศสหราชอาณาจักร ได้กำหนดให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการเก็บรวบรวมซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (Local Authority: LAs) โดยผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้เก็บรวบรวมขยะส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกที่จะให้องค์กรที่มีสมาชิกเป็นผู้ผลิตบรรดาผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ทำหน้าที่ในการจัดการ (Producer Compliance Scheme: PCS) หรือเลือกที่จะจัดการเองก็ได้ โดยการแจ้งความประสงค์นั้นแก่ “กระทรวงธุรกิจนวัตกรรมและทักษะ” (Department for Business Innovation and Skills: BIS) โดยตัวอย่างของประเทศในเครือสหราชอาณาจักร เช่น สกอตแลนด์มีองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารจัดการขยะ ได้แก่ สถาบันคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสกอตแลนด์ (Scottish Environment Protection Agency: SEPA) เป็นหน่วยงานกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมของสกอตแลนด์ มีบทบาทหลัก คือ การปกป้องและปรับปรุงสภาพแวดล้อม โดยการควบคุมสิ่งแวดล้อมที่ดีช่วยให้ธุรกิจและอุตสาหกรรมมีความเข้าใจและรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ผู้ผลิตดำเนินการสอดคล้องกับกฎหมายควบคู่ไปกับหลักปฏิบัติที่ดี¹⁰ เป็นต้น

- ประเทศสหรัฐอเมริกา มีสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหพันธรัฐ (The United State Environment Protection Agency: U.S. EPA) ทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม ในลักษณะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล (Regulatory Body) เพื่อกำหนดมาตรฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อม และมอบอำนาจให้มลรัฐรับผิดชอบในการออกใบอนุญาต กำกับดูแลและเฝ้าระวังการบังคับใช้กฎหมายในการดำเนินงานของแต่ละมลรัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบกลาง (Federal Regulation) ที่ออกโดยสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหพันธรัฐ¹¹ โดยที่มลรัฐแต่ละแห่งสามารถนำมาตรการกลางที่ออกโดยสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหพันธรัฐไปออกเป็นกฎระเบียบหรือเป็นมาตรการภายในมลรัฐให้เข้มงวดกว่ามาตรฐานกลางก็ได้ หมายความว่า ในส่วนของมลรัฐจะต้องมีกฎ ระเบียบในการบริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ที่เข้มงวดไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้โดยรัฐบาลกลางนั่นเอง¹²

- ประเทศญี่ปุ่น มีกฎหมายว่าด้วยการรีไซเคิลเครื่องใช้ไฟฟ้าในครัวเรือนบางประเภท (SHARL)¹³ หน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการขยะของญี่ปุ่นแยกออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ หน่วยงานกลางหรือรัฐบาลกลาง โดย “สำนักงานบริหารจัดการกำจัดของเสีย” กระทรวงสิ่งแวดล้อม และรัฐบาลท้องถิ่น ประเทศ

⁹ Panarat Machamadol, “Legal Measures for the Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE) Management in Thailand,” (PhD diss., Faculty of Law, National Institute of Development Administration, 2015), 60-100. [In Thai]

¹⁰ Scottish Environment Protection Agency, “Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE),” last modified 2019, accessed September 12, 2019, http://www.sepa.org.uk/about_us.aspx/

¹¹ Kitsiri Kawpipat, “Concepts of Industrial Waste Management in Foreign Countries and the Direction of Management Development in Thailand,” The Article Presented at the 1st Public Forum Learning About Waste Management in Foreign Countries to Improve the Direction of Thai Management, Thailand, August 4, 2008, 9-10. [In Thai]

¹² Ibid.

¹³ Suchitra Wassanadamrongdee and Panatee Spiritualwibun, “Knowledge Set on Electronic Waste Management (E-Waste),” last modified January, 2012, accessed October 23, 2019, http://www.hsm.chula.ac.th/research/paper/e-waste-management/e-wate_management1.pdf/ [In Thai]

ญี่ปุ่นกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่จะต้องจัดทำแผนงานเพื่อการคัดแยกขยะให้สอดคล้องกับแผนงานรีไซเคิล เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเสนอต่อไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอนามัยและสวัสดิการ เพื่อเตรียมแผนงานให้ความช่วยเหลือกับท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในการจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ที่ต้องมีการวางแผนการบริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการในแต่ละจังหวัดก่อน¹⁴

ในขณะที่ประเทศไทยได้มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้การบริหารจัดการกับขยะเป็นหน้าที่หลักที่ต้องรับผิดชอบดูแล แต่สิ่งที่แตกต่างจากกฎหมายของต่างประเทศที่ยกมาเป็นกรณีตัวอย่างในการศึกษาเปรียบเทียบจะพบว่า กฎหมายของต่างประเทศกำหนดประเภทของขยะอิเล็กทรอนิกส์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการบริหารจัดการอย่างชัดเจน มีการกำหนดแผนการดำเนินงาน หรือกฎ ระเบียบขั้นต่ำที่ต้องปฏิบัติตามจากหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบดูแลบริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ ในขณะที่ประเทศไทยไม่มีการกำหนดหน่วยงานหลักในระดับประเทศในการดูแลจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ นอกจากนี้ ในกฎหมายระดับท้องถิ่นยังไม่ได้ระบุให้จัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ด้วยรูปแบบใด ขั้นตอนที่เหมาะสม หรือ การควบคุมผู้ค้าของเก่าในท้องถิ่นต้องดำเนินการอย่างไร สิ่งเหล่านี้จึงกลายเป็นปัญหาให้ท้องถิ่นของประเทศไทยทั้งในแง่ของแนวปฏิบัติ ในขณะที่ขยะประเภทดังกล่าวยังถือเป็นขยะอันตรายที่จำเป็นต้องได้รับการบริหารจัดการที่แตกต่างจากขยะทั่วไป

2.2 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษา ผู้เขียนได้ทำการสรุปปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้

2.2.1 กฎหมายแม่บทไม่ครอบคลุมถึงการบริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ หรือไม่มอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการขยะให้มีประสิทธิภาพและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องอาศัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอาศัยเครื่องมือทางกฎหมาย ได้แก่ การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นเพื่อใช้บังคับในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ¹⁵ สำหรับการตราข้อบัญญัติของท้องถิ่นจะต้องมีกฎหมายแม่บทในระดับ “พระราชบัญญัติ” ให้อำนาจ เนื่องจากกฎหมายของท้องถิ่นถือเป็นกฎหมายลำดับรองที่ค่าสภาพบังคับรองลงมาจากกฎหมายแม่บท ฉะนั้น จึงต้องมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ แต่การศึกษาจากพระราชบัญญัติ

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Department of Local Administration, “Handbook for Drafting Local Requirements in Accordance with the Cleanliness and Orderliness Act of the State 1992 and Amended,” last modified 2019, accessed July 4, 2019, http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2018/10/2226_6010.pdf [In Thai]

การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 และ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พบว่ากฎหมายแม่บทเหล่านี้ไม่ได้กำหนดเป็นการเฉพาะถึง “ขยะอิเล็กทรอนิกส์” อันส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งละเลยการบริหารจัดการขยะประเภทนี้ นอกจากนี้ การบริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ของส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นปัญหาตามมามากหลายส่วนเพราะกฎหมายแม่บทบัญญัติไว้ไม่ครอบคลุม เช่น การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะอิเล็กทรอนิกส์จะเรียกเก็บอย่างไร เป็นต้น รายละเอียดมีดังนี้

1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ให้คำนิยามคำว่า “มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถูพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ถ้ำ มูลสัตว์หรือซากสัตว์รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น

มาตรา 20 เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้ (4) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บและขนส่งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ไม่เกินอัตราตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาของกฎหมายแม่บทฉบับนี้ต่อการบริหารจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ของส่วนท้องถิ่น คือ การให้คำนิยามคำว่ามูลฝอยที่ไม่รวมไปถึงขยะอิเล็กทรอนิกส์ อีกทั้งการกำหนดบทนิยามคำว่า “มูลฝอย” ยังไม่ชัดเจน ทำให้อำนาจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมีความซ้ำซ้อนกัน การดำเนินงานเรื่องการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไม่ได้ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและการกำหนดวิธีการในเรื่องดังกล่าวประกอบกับมิได้มีบทกำหนดโทษในเรื่องมูลฝอยติดเชื้อและมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนไว้¹⁶ จึงส่งผลกระทบต่อการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการในการเก็บขนขยะอิเล็กทรอนิกส์ เพราะไม่มีกฎหมายแม่บทให้อำนาจไปถึง เป็นต้น

2) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 กำหนดประเภทของขยะไว้ในคำนิยาม ดังนี้

“สิ่งปฏิกูล” หมายความว่า อุจจาระ หรือปัสสาวะ รวมตลอดถึงวัตถุอื่นใดซึ่งเป็นของโสโครก หรือมีกลิ่นเหม็น

“มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถูพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ถ้ำ มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาดที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น

¹⁶ Public Health Law Administration Center, Department of Health, Ministry of Public Health, *Public Health Act 1992 and Amendments 15*, 384 Books (Bangkok: Agricultural Cooperative Printing House of Thailand, 2018), 7-8. [In Thai]

บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดห้ามไม่ให้ทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยลงในที่สาธารณะทั้งพื้นดินและทางน้ำ (มาตรา 29 – มาตรา 34) โดยบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทกฎหมายที่ใช้บังคับกับครัวเรือน กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในบ้านเรือน ร้านค้า ตลาดสด เป็นต้น ให้มีหน้าที่ต้องเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ เพื่อรอการขนถ่ายเพื่อไปกำจัดต่อไป หากผู้ใดทำการฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้จะมีโทษปรับเป็นรายกรณีไป ทั้งนี้ ได้มีความเห็นตอบข้อหารือของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยในกรณีมาตรา 34/1 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีหลักเกณฑ์ในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่ชัดเจน ลดขั้นตอนการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติที่ผ่านมา เช่น การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หรือการดำเนินการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่ต้องดำเนินการนอกเขตรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น¹⁷ สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่สามารถนำไปบังคับใช้กับการบริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ได้ เนื่องจากขยะอิเล็กทรอนิกส์ไม่ใช่ขยะโสโครก หรือมีกลิ่นเหม็นอันจะตกอยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าว

3) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2533 ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 ระบุไว้ในข้อ 6 ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่า ให้ยื่นคำร้องขอใบอนุญาตขายทอดตลาดและค้าของเก่าต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต สภาพปัญหาที่พบคือการประกอบธุรกิจค้าของเก่าเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และได้รับความนิยมในการดำเนินธุรกิจเป็นอย่างมากในขณะที่รูปแบบการขออนุญาต ขั้นตอนตามกฎหมายยังมีความล่าช้า ปัญหาความเฉพาะตัวของใบอนุญาตที่ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ จึงส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจประเภทนี้ได้รับผลกระทบ¹⁸ กฎหมายกำหนดให้ยื่นขอใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต (พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดฯ มาตรา 5)

จึงสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในเชิงพื้นที่ในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดการกับขยะแต่กลับไม่ได้เป็นผู้ดูแลควบคุมการอนุญาตในการค้าของเก่า ดังนั้นจึงกลายเป็นประเด็นปัญหาในเชิงของขอบเขตการบริหารจัดการในกรณีที่การค้าของเก่าเป็นการค้าประเภทขยะอิเล็กทรอนิกส์

4) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ให้คำนิยามวัตถุอันตรายหมายความว่า รวมถึงวัตถุมีพิษ ดังนั้น ขยะอิเล็กทรอนิกส์ถือเป็นขยะอันตรายประเภทหนึ่งที่มีสารพิษอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ในมาตรา 20 กำหนดให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการออกเป็นประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อกำหนดวิธีการขนส่ง การเก็บรักษา การกำจัด การทำลายซึ่งวัตถุอันตราย เมื่อพิจารณาตามหลัก

¹⁷ Council of State, “Memorandum of the Office of the Council of State Regarding the Implementation of the Solid Waste Disposal Project of Local Administrative Organizations under Section 34/1 of the Cleanliness and Order of the Country Act 1992,” October, 2018. [In Thai]

¹⁸ Tanapon Pacsuk, “Legal Problems and Obstacles Regarding Control Public Auction and Antiques,” (Master’s thesis, Faculty of Law, Sripatum University, 2016), 100-110. [In Thai]

กฎหมายดังกล่าวนี้จะพบว่า กฎหมายดังกล่าวเป็นความหวังในการบริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ได้ ในส่วนของกฎหมายโรงงานในปัจจุบันนี้ก็ยังไม่มีการออกเป็นประกาศเพื่อจัดการกับขยะอันตรายประเภทขยะอิเล็กทรอนิกส์แต่ประการใด กฎหมายนี้จึงยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาขยะอิเล็กทรอนิกส์ได้อย่างครบวงจร

2.2.2 ปัญหาในเชิงตัวบุคคลในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในส่วนของปัญหาที่เกิดขึ้นในการตราข้อบัญญัติของท้องถิ่นนั้นพบว่า ปัญหาที่มักจะพบในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นแม้จะมีการดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดแล้วก็ตาม แต่ในบางกรณียังพบปัญหา เช่น มีการใช้ภาษาในการยกร่างไม่ถูกต้อง ชัดเจน หรือมีคำกำกวมอาจสร้างปัญหาในการบังคับใช้และส่งผลต่อการออกคำสั่งทางปกครองในภายหลังได้ หรือการไม่อ้างอิงกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่น หรือมีการอ้างอิงแต่อ้างอิงกฎหมายไม่ถูกต้อง เช่น

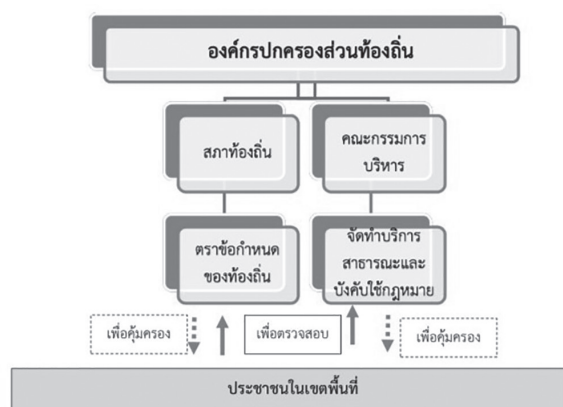
- ในข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่มีข้อความที่แสดงให้เห็นว่าได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการ หรือ นายอำเภอที่เป็นบุคคลที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ
- ไม่พบกระบวนการประกาศใช้ข้อบัญญัติของท้องถิ่น

จากสภาพปัญหาที่ระบุไว้ในข้างต้น พิจารณาได้ว่าปัญหาดังกล่าวเกิดจากตัวบุคคล จากความไม่เชี่ยวชาญในกระบวนการขั้นตอนในการตราข้อบัญญัติ ตลอดจนการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจที่ชัดเจนเหล่านี้จึงส่งผลต่อสภาพบังคับใช้ของกฎหมายต่อไป

2.3 อำนาจหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ

อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการตราข้อบัญญัติของท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ทั้งในระดับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ต่างมีกระบวนการในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นผ่าน “คณะกรรมการบริหารท้องถิ่น” เช่น เทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, สภาตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ดังแผนภาพ

ผู้เขียนได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนของกระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังปรากฏผลการศึกษาเป็นแผนภาพดังนี้



แผนภาพ: อำนาจและหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.4 แนวทางการพัฒนาข้อบัญญัติของท้องถิ่นเพื่อบริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์

ผู้เขียนได้ศึกษาวิเคราะห์จากสภาพปัญหาในการบริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย 2 ส่วนใหญ่ ๆ ได้แก่

ส่วนที่หนึ่ง: ปัญหาของกฎหมายแม่บทที่มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการกับขยะมูลฝอยทั่วไป ส่งผลให้ในด้านของขยะอิเล็กทรอนิกส์อำนาจในการบริหารจัดการขยะประเภทดังกล่าวกลายเป็นช่องว่างในการบริหารจัดการ อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีอำนาจหน้าที่หลักในการดูแลสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น ดังนั้นเพื่อให้การดูแลสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการไปตามหลักการด้านสิ่งแวดล้อม จึงถือเป็นอำนาจโดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องบริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นด้วย

ส่วนที่สอง: ปัญหาด้านบุคลากร เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังขาดความตระหนักถึงภัยอันตรายของขยะอิเล็กทรอนิกส์จึงไม่ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญที่ต้องเข้ามาบริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ให้แตกต่างจากขยะมูลฝอยทั่วไป นอกจากนี้ปัญหาด้านความตระหนักรู้แล้ว เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงขาดความเชี่ยวชาญในกระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ส่งผลให้หน่วยงานในระดับประเทศหลายแห่งได้มีการจัดทำคู่มือในการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นมา

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนค้นพบว่าการจะยกร่างข้อบัญญัติของท้องถิ่นเพื่อจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์เป็นการเฉพาะนั้น จำเป็นจะต้องคำนึงถึงกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ด้วย เนื่องจากการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นถือเป็นกฎหมายลำดับรองที่ต้องดำเนินการภายใต้อำนาจของกฎหมายแม่บท ประกอบกับหลักธรรมาภิบาลและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ฉะนั้น ขั้นตอนการยกร่างกฎหมายจึงถือว่าเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่สำคัญอันถือเป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่ง หากการดำเนินการไม่ถูกต้องตามกระบวนการขั้นตอนก็อาจส่งผลกระทบต่อสถานะของกฎหมายของท้องถิ่นให้ไม่สามารถมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

จากการศึกษาพบว่า ในการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อบริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ จำเป็นต้องแต่งตั้ง “คณะทำงาน” ที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะ ซึ่งควรประกอบด้วยบุคลากรที่เกี่ยวข้องจากหลายภาคส่วน อาทิเช่น

- เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นิติกร นักวิชาการ เป็นต้น
- เจ้าหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุข
- เจ้าหน้าที่ส่วนของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง เช่น กรมควบคุมมลพิษ หรือ หน่วยงานในระดับจังหวัด
- อาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา
- ตัวแทนของฝ่ายผู้ประกอบการโดยเฉพาะอาชีพเก็บของเก่า และ อาชีพถอดแยกชิ้นส่วนขยะอิเล็กทรอนิกส์

- ตัวแทนภาคประชาชน
- อื่น ๆ พิจารณาตามความเหมาะสม

3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผล

ปัญหาและอุปสรรคในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งแยกปัญหาออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) ส่วนของกฎหมายแม่บทที่มีหลายฉบับ และกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการกับขยะมูลฝอยทั่วไปไม่ครอบคลุมถึงขยะอิเล็กทรอนิกส์ จากปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายแม่บทจึงส่งผลกระทบที่ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) ปัญหาด้านบุคลากรเจ้าหน้าที่ขาดความตระหนักถึงสารพิษของขยะอิเล็กทรอนิกส์ และการขาดความเชี่ยวชาญในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ตัวอย่างสะท้อนให้เห็นถึงความไม่พร้อมในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนี้ หากมีการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อบริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะจึงจำเป็นต้องอุดช่องว่างในส่วนของความไม่พร้อมของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

3.2 ข้อเสนอแนะ

3.2.1 ข้อเสนอแนะจากการการศึกษาวิจัยครั้งนี้

จากปัญหาต่าง ๆ ในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กล่าวมาในข้างต้น เพื่อลดความผิดพลาดในการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่น ควรส่งเสริมให้เจ้าพนักงานมีความรู้ในด้านนิติบัญญัติเพิ่มเติมโดยการเพิ่มชั่วโมงการอบรมในแผนปฏิบัติการของแต่ละบุคคลเพื่อให้เกิดองค์ความรู้ในการดำเนินการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับนโยบาย และยุทธศาสตร์ของชาติและของจังหวัดในขณะเดียวกัน และควรเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ถึงขั้นตอนที่ดีในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการตรา และเนื้อหาของข้อบัญญัติท้องถิ่น

เพื่อให้การบริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้เขียนจึงเสนอแนะ “โครงสร้างของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวกับขยะอิเล็กทรอนิกส์” เป็นการเฉพาะเพื่อให้เกิดเป็นต้นแบบสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ดังนี้

1) หมวดทั่วไป

อันเป็นการกล่าวถึงความสำคัญของการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านขยะอิเล็กทรอนิกส์ และ ที่มาของอำนาจอันเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ ด้วยการอ้าง “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” เป็นกฎหมายหลัก รวมถึงกฎหมายแม่บทที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งด้วย เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

2) หมวดที่ 2 หลักเกณฑ์ด้านการบริหารจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์

หลักเกณฑ์ด้านการบริหารจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ เช่น สถานที่ดำเนินการ, การดูแลระบบกรรมวิธีในการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์, อุปกรณ์เครื่องมือที่ต้องควบคุม, ระบบการป้องกันมลพิษ, มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่จะส่งเสริมเพื่อให้การจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล, คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบ ฯลฯ

การกำหนดหลักเกณฑ์ด้านการบริหารจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์เป็นการเฉพาะเนื่องจากขยะอิเล็กทรอนิกส์เป็นขยะที่ประกอบด้วยสารพิษหากกระบวนการกำจัดขยะไม่ถูกต้องอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สิ่งแวดล้อมภายในท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ดังนั้นการกำหนดเนื้อหาในหมวดนี้ จึงจำเป็นต้องควบคุมสถานที่ในการจัดเก็บขยะอิเล็กทรอนิกส์ วิธีการในการถอดซากชิ้นส่วนผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์รวมถึงมาตรการที่จะส่งเสริมให้ผู้ประกอบการค้าของเก่าหรือผู้ประกอบการที่ถอดแยกชิ้นส่วนผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่สร้างขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันสอดคล้องกับเรื่องสภาพการณ์ในการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ของภาครัฐและประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่าประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ถึงร้อยละ 47 แต่ขาดที่ทิ้งขยะอิเล็กทรอนิกส์¹⁹ ดังนั้นการกำหนดสถานที่จัดเก็บขยะอิเล็กทรอนิกส์โดยภาครัฐจึงมีส่วนช่วยให้การบริหารจัดการขยะประเภทดังกล่าว

3) หมวด 3 หลักเกณฑ์ด้านการอนุญาต

ในกรณีดังกล่าวนี้ เพื่อเป็นการมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุม ตรวจสอบดูแล ผู้ประกอบกิจการค้าของเก่าประเภทซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ อันเป็นการแก้ไขปัญหาความไม่ทันสมัยต่อการอนุญาตตามพระราชบัญญัติการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 และยังคงสอดคล้องกับข้อเสนอแนะในงานวิจัยที่เสนอให้รัฐบาลไทยควรส่งเสริมให้เกิดธุรกิจรีไซเคิลอย่างครบวงจรในประเทศและมีมาตรการในการสนับสนุนทางการเงิน²⁰ ตลอดจนมาตรการด้านกฎหมายที่สนับสนุนผู้ประกอบการธุรกิจรีไซเคิลขยะอิเล็กทรอนิกส์

4) หมวด 4 หลักเกณฑ์ด้านค่าธรรมเนียม อัตราค่าบริการในการจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์

จากการศึกษาพบว่า การเก็บขนขยะมูลฝอยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังคงมีปัญหาต้นทุนในการบริหารจัดการไม่สอดคล้องกับการเรียกเก็บ นอกจากนี้ การประกาศอัตราการเรียกเก็บยังคงใช้เฉพาะขยะมูลฝอยทั่วไปเท่านั้น ดังนั้นการกำหนดในหมวดนี้จึงจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการบริหารจัดการกับขยะอิเล็กทรอนิกส์เป็นการเฉพาะแตกต่างหากจากขยะมูลฝอยทั่วไป

¹⁹ Mok Tantipalakun, "Situation in Electronic Waste Management of Government and People in Bangkok," *Journal of Information System in Business* 2, no. 3 (July-September 2019): 22. [In Thai]

²⁰ Janejira Jannuwat, "Measures to Promote the Recycling of Electronic Waste: A Comparative Study of Thai Law and European Union and Japanese Laws," *Graduate Law Journal* 12, no. 3 (July-September 2019): 419. [In Thai]

5) บทกำหนดโทษผู้ที่ฝ่าฝืนหรือละเว้นการปฏิบัติตามข้อบัญญัติของท้องถิ่น

ภายใต้หมวดนี้ ควรจะคำนึงถึงสิทธิของประชาชนที่ได้รับการกำหนดโทษให้สามารถมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนี้ได้ โดยควรกำหนดรายละเอียดของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะกรณีลงไปด้วย

3.2.2 ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากข้อจำกัดในด้านระยะเวลาในการดำเนินการศึกษา ผู้เขียนเห็นควรว่าเพื่อให้ข้อบัญญัติของท้องถิ่นมีสภาพบังคับที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ควรศึกษาถึงความตระหนักรู้ของชาวบ้านชุมชนที่มีผลกระทบจากการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อจะได้ประเมินสถานการณ์ในการบังคับใช้ข้อบัญญัติของท้องถิ่นต่อไป

References

- Council of Europe. “Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE), Official Journal L 037.” February 13, 2003.
- Department of Local Administration. “Handbook for Drafting Local Requirements in Accordance with the Cleanliness and Orderliness Act of the State 1992 and Amended.” Last modified 2019. Accessed July 4, 2019. http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2018/10/2226_6010.pdf/ [In Thai]
- Janejira Jannuwat. “Measures to Promote the Recycling of Electronic Waste: A Comparative Study of Thai Law and European Union and Japanese Laws.” *Graduate Law Journal* 12, no. 3 (July-September 2019): 419. [In Thai]
- Kitsiri Kawpipat. “Concepts of Industrial Waste Management in Foreign Countries and the Direction of Management Development in Thailand.” The Article Presented at the 1st Public Forum Learning About Waste Management in Foreign Countries to Improve the Direction of Thai Management, Thailand, August 4, 2008. [In Thai]
- Mok Tantipalakun. “Situation in Electronic Waste Management of Government and People in Bangkok.” *Journal of Information System in Business* 2, no. 3 (July-September 2019): 22. [In Thai]
- Panarat Machamadol. “Legal Measures for the Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE) Management in Thailand.” PhD diss., Faculty of Law, National Institute of Development Administration, 2015. [In Thai]

-
- PBS News. “Electronic Waste can not be Resolved if the State does not Care - Manage Seriously.” Last modified August 30, 2019. Accessed October 23, 2019. <https://www.news.thaipbs.or.th/content/283522/> [In Thai]
- Pollution Control Department. *Document for the Meeting to Hear Opinions on the Draft of Integrated Electrical and Electronic Product Management Strategy the Second Phase (2012-2016)*. Bangkok: n.p., 2012. [In Thai]
- Pollution Control Department. “The Dangers of Electronic Waste E-Waste.” Last modified March 30, 2019. Accessed October 23, 2019. http://www.infofile.pcd.go.th/haz/E_waste.pdf?CFID=2415224&CFTOKEN=43716391/ [In Thai]
- Public Health Law Administration Center, Department of Health, Ministry of Public Health. *Public Health Act 1992 and Amendments 15, 384 Books*. Bangkok: Agricultural Cooperative Printing House of Thailand, 2018. [In Thai]
- Scottish Environment Protection Agency. “Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE).” Last modified 2019. Accessed September 12, 2019. http://www.sepa.org.uk/about_us.aspx/
- Suchitra Wassanadamrongdee, and Panatee Spiritualwibun. “Knowledge Set on Electronic Waste Management (E-Waste).” Last modified January, 2012. Accessed October 23, 2019. http://www.hsm.chula.ac.th/research/paper/e-wate_management/e-wate_management1.pdf/ [In Thai]
- Sutee Austaporn. “Techniques for Drafting Local Regulations Under the Public Works Act B.E. 2535.” *Public Health & Health Laws Journal*, no. 3 (September-December 2015): 306. [In Thai]
- Tanapon Pacsuk. “Legal Problems and Obstacles Regarding Control Public Auction and Antiques.” Master’s thesis, Faculty of Law, Sripatum University, 2016. [In Thai]