

# เปิดแฟ้มเรื่องร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการ จัดการปัญหาขยะมูลฝอย

รัชพร ตันมหาพราน<sup>1</sup>

ปัจจุบันปัญหาเรื่องขยะเป็นปัญหา ด้านสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญอย่างมาก ไม่ใช่ ปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่งหรือชุมชนใด ชุมชนหนึ่งเท่านั้น เพราะปัญหาขยะส่งผลกระทบต่อ อย่างกว้างขวางในระดับโลก ดังจะเห็นได้จากสื่อ ต่าง ๆ ได้นำเสนอว่า ขยะมูลฝอยจากทวีปหนึ่ง สามารถตกลงสู่ทะเลและลอยไปไกลถึงอีกทวีปหนึ่ง ซึ่งมีระยะทางหลายร้อยกิโลเมตร หรือแม้แต่ในข่าวที่ นำเสนอเกี่ยวกับผลกระทบของขยะที่มีต่อสิ่งมีชีวิต ได้ทะเลเนื่องจากปริมาณของการทิ้งขยะมูลฝอย พลาสติกที่เพิ่มขึ้น หรือข่าวนักประดาน้ำดำน้ำ ได้ทะเลซึ่งรายล้อมไปด้วยเศษขยะนานาชนิด รวมถึงข่าวการลักลอบนำขยะพิษจากประเทศอื่น มาทิ้งในประเทศไทย เป็นต้น ทำให้ไม่สามารถ ปฏิเสธได้ว่าปัญหาเรื่องขยะมูลฝอยเป็นปัญหา ระดับโลกที่ควรจะต้องแก้ไขอย่างจริงจัง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ สำหรับประเทศไทยนั้น ปัญหาเรื่อง ขยะมูลฝอยถือเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเป็นระยะเวลายาวนาน แม้ว่าจะมีความ พยายามในการที่จะแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง ยาวนาน แต่ดูเหมือนว่าปัญหานี้กลับไม่ได้รับการ แก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก อันจะเห็นได้จาก เรื่องร้องเรียนดังต่อไปนี้

ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบ ข้อเท็จจริง กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในจังหวัด แห่งหนึ่ง ละเลยไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาการ ทิ้งขยะในพื้นที่ ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า บ่อขยะดังกล่าวเป็นของนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลแห่งหนึ่ง โดยได้มีการซื้อที่ดินเพื่อขุดเป็น บ่อขยะมีความลึกกว่า 20 เมตร จากนั้นได้มีการนำขยะ ในหลายพื้นที่มาทิ้งในบ่อขยะ และยังมีการบริหาร จัดการที่ไม่ถูกต้อง เช่น นำขยะมาทิ้งแบบเทรวมใน บ่อ ไม่คัดแยกขยะ ไม่มีการปูพื้นด้วยแผ่นพลาสติก กันน้ำเน่าเสียจากขยะซึมลงสู่พื้นดิน หากฝนตก จะทำให้น้ำเน่าเสียซึมลงดินและทำให้ไหลไปสู่คลอง ชลประทานในบริเวณใกล้เคียง ซึ่งผู้ร้องเรียน เกรงว่าสารพิษจากขยะอาจซึมลงดิน ทำให้น้ำบาดาล ที่องค์การบริหารส่วนตำบลขุดเจาะมาใช้เป็น น้ำประปาเกิดการปนเปื้อนสารพิษได้ กรณีปัญหานี้ ได้มีการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว 2 ครั้ง ในการตรวจสอบครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2557 จังหวัดได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและมีความเห็นว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวละเลย ไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ จึงแจ้ง

<sup>1</sup> เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโสระดับสูง สำนักสอบสวน 3 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ให้อำเภอสอบสวนหาข้อเท็จจริงในประเด็นดังกล่าว ตามมาตรา 92 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2542 ที่กำหนด ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนโดยเร็ว หากปรากฏว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพ ของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติ การไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ซึ่งจากการตรวจสอบ พบว่า ปอชยะดังกล่าวอยู่ในที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ ของภรรยา และบุตรของนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลนั้น โดยมีบุคคลอื่นเป็นผู้ประกอบกิจการ จังหวัดจึงแจ้งให้อำเภอตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า ผู้ประกอบกิจการดังกล่าวเป็นผู้รับมอบอำนาจ ในการดำเนินกิจการจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ ในที่ดินหรือมีการทำสัญญาเช่าที่ดินดังกล่าว เนื่องจากหากเป็นเพียงผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าของ กรรมสิทธิ์ที่ดิน การดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับปอชยะ ย่อมอยู่ในความรับผิดชอบของภรรยาและบุตร ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล อันอาจจะมี ประเด็นที่จะต้องพิจารณาเรื่อง “ผู้มีส่วนได้เสีย” ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>2</sup> เนื่องจากการ ประกอบกิจการนั้นต้องได้รับอนุญาตจาก เจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อนายกองค์การบริหาร

ส่วนตำบลซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจ พิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ ผู้ขออนุญาต ซึ่งเป็นคู่สมรสของตน จึงอาจเป็นการพิจารณา ทางปกครองที่ขัดต่อบทบัญญัติดังกล่าวได้ แต่หาก ผู้ประกอบกิจการมีการทำสัญญาเช่าที่ดิน จากภรรยาและบุตรของนายกองค์การบริหารส่วน ตำบลจะเป็นประเด็นในการพิจารณาที่แตกต่าง กันออกไป เมื่อจังหวัดส่งเรื่องให้อำเภอพิจารณา ในประเด็นดังกล่าวแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงมีคำวินิจฉัยว่า กรณียังไม่อาจรับฟังได้ว่าผู้ว่า ราชการจังหวัดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิด ความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรมตาม มาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2559 คณะเจ้าหน้าที่จาก หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ได้เข้าตรวจสอบพื้นที่ พบว่า ผู้ประกอบกิจการที่เคยมีคำสั่งให้ตรวจสอบ ว่าเป็นผู้รับมอบอำนาจหรือเป็นผู้ดำเนินกิจการ ด้วยตนเองนั้น ได้กระทำการร่วมกับบุคคล อีกคนหนึ่งใช้บ่อดินเก่าเป็นที่รับทิ้งขยะจาก ท้องถิ่นใกล้เคียง โดยไม่ได้ขออนุญาตจาก เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ทำให้มีปริมาณขยะ สะสมจำนวนมาก สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมจังหวัดนครปฐมจึงมีหนังสือ

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณา ทางปกครองไม่ได้

- (1) เป็นคู่กรณีเอง
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายใน สามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (5) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

แจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งผู้ประกอบการ บ่อดินและผู้ประกอบการรับจ้างเก็บขยะมูลฝอย ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด พร้อมทั้งกำกับ และควบคุมผู้ประกอบการบ่อดินและการประกอบ กิจการของผู้รับจ้างเก็บขนขยะมูลฝอยไม่ให้เกิด ผลกระทบทางกลิ่นและหากฝ่าฝืนให้ดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่อย่างเคร่งครัด หลังจากนั้น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เข้าตรวจสอบบ่อดิน ดังกล่าว ยังคงพบที่มีการขุดดินทิ้งที่ไม่มีใบอนุญาต ประกอบกิจการโรงงาน เนื่องจากใบอนุญาต หมดอายุตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 และใช้รถบรรทุก ขนดินวิ่งเข้า-ออกถนนสาธารณะประโยชน์ และมีรถบรรทุกขยะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ใกล้เคียงนำขยะมาทิ้งในบริเวณดังกล่าว จำนวนมาก โดยมีคนงานคอยอำนวยความสะดวก ในการถ่ายเทขยะและสิ่งปฏิกูลคล้ายการประกอบ กิจการรับทิ้งและกำจัดขยะ มิได้มีลักษณะเป็นการ ถมบ่อดินตามที่อำเภอกล่าวอ้างแต่อย่างใด จากข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติได้ว่า ผู้ดำเนินกิจการ บ่อขยะยังคงทำการขุดดินและนำขยะมูลฝอย ไปทิ้งลงในบ่อดินโดยไม่ได้รับอนุญาตตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กรณีดังกล่าวจึงอาจเข้าลักษณะเป็นการละเลย การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานหรือ ราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 13 (1) แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเสนอแนะให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงในประเด็น ดังกล่าว และประเด็นที่ผู้ประกอบการเข้า ดำเนินกิจการขุดดินในที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ ของภรรยาและบุตรนายกองค้การบริหาร

ส่วนตำบลที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบบ่อขยะนั้น หากพบว่ามีการกระทำความผิดจริงและเกิดจาก ความประมาทเลินเล่อ ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือมีเจตนาทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบ ให้พิจารณาดำเนินการตามกฎหมายกับเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด

ในปี พ.ศ. 2560 ได้มีการร้องเรียนในประเด็น เดิมต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จากการ แสวงหาข้อเท็จจริงพบว่า เมื่อปี พ.ศ. 2560 จังหวัด ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว โดยคณะกรรมการฯ ได้มีหนังสือรายงานผลการ สอบข้อเท็จจริงไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเห็นว่าการดำเนินงานของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ดูแลและรับผิดชอบ ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีอำนาจ ห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่ หรือทาง สาธารณะหรือสถานที่เอกชน และมีอำนาจออก คำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุม เหตุรำคาญต่าง ๆ ได้แต่การดำเนินงานของ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลยังไม่บรรลุผลตาม ที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับความเดือดร้อน ของประชาชนก็ยังมีได้กำจัดให้หมดสิ้นไป ดังนั้น พฤติการณ์ของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นการกระทำการฝ่าฝืน ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วย อำนาจหน้าที่ จึงเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนนายกองค้การบริหาร ส่วนตำบลเพื่อพิจารณาสั่งให้พ้นจากตำแหน่งต่อไป สำหรับประเด็นที่ผู้ประกอบการเช่าที่ดิน ของภรรยาของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล

คนดังกล่าว ได้มีการลักลอบรับทิ้งและกำจัดขยะมูลฝอยโดยไม่ได้รับอนุญาต พฤติการณ์นี้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่และชุมชนโดยรอบ ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นเป็นบริเวณกว้างสามารถก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณสุข เพื่อให้เกิดความเรียบร้อยและสามารถระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญให้แก่สาธารณสุขได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้นายอำเภอสั่งให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบล ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ประกาศให้บริเวณที่มีการลักลอบทิ้งขยะเป็น “พื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญ” เพื่อระงับการลักลอบทิ้งขยะ จังหวัดจึงได้แจ้งให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนนายกองค้การบริหารส่วนตำบล โดยอำเภอได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีดังกล่าวแล้ว เห็นว่า พฤติการณ์ของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ จึงรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง ต่อมาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และทราบว่าปัญหาความเดือดร้อนยังไม่ได้รับการแก้ไข ที่ประชุมได้มีมติให้ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดเป็นเจ้าภาพในการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ทำการตรวจสอบให้รายงานให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบ ต่อมาจังหวัดได้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาและมีคำสั่งให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2561 ส่วนประเด็นเรื่องการดำเนินการบริหารจัดการขยะ

ในพื้นที่นั้น นายอำเภอสั่งให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลประกาศให้บริเวณที่มีการลักลอบทิ้งขยะเป็นพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญและสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดได้สั่งการให้กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบดำเนินการในส่วนของการบริหารจัดการขยะในพื้นที่ต่อไป ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วกรณีจึงไม่ปรากฏว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน ตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 และได้เสนอแนะให้จังหวัดติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่องต่อไป

คำร้องเรียนดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนมีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

1. แม้ว่าการร้องเรียนเมื่อปี พ.ศ. 2557 ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่าอาจเข้าลักษณะเป็นการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ จึงได้เสนอแนะให้จังหวัดตรวจสอบข้อเท็จจริงในประเด็นดังกล่าวรวมทั้งประเด็นผู้ประกอบกิจการเข้าดำเนินกิจการขุดดินในที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของภรรยาและบุตรของนายกองค้การบริหารส่วนตำบลที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ และต่อมาจังหวัดได้มีการตรวจสอบจนกระทั่งมีคำสั่งให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อปี พ.ศ. 2561 แล้วก็ตาม แต่เห็นว่าการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ใช้ระยะเวลาในการพิสูจน์ความผิด ซึ่งระหว่างการพิสูจน์ความผิด

ก็ปรากฏข้อเท็จจริงว่าบุคคลดังกล่าวยังคงกระทำความผิดอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด กรณีนี้เป็นประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งอำเภอและจังหวัด จะมีมาตรการในการระงับ ยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในระหว่างพิสูจน์ความผิดของบุคคลนั้นหรือไม่ อย่างไร ซึ่งหากจะกล่าวอ้างว่าจังหวัดได้แจ้งให้นายอำเภอสั่งให้นายกองคการบริหารส่วนตำบลในฐานะเจ้าหน้าที่พนักงานท้องถิ่นประกาศให้บริเวณที่มีการลักลอบทิ้งขยะเป็นพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญ เพื่อระงับการลักลอบทิ้งขยะในบริเวณดังกล่าวแล้วก็ไม่สามารถอ้างได้ด้วยเหตุผล 2 ประการ ดังนี้ ประการแรกยังคงปรากฏข้อเท็จจริงว่ายังมีการลักลอบทิ้งขยะอยู่ แสดงให้เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นเพียงการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งไม่มีผลบังคับได้จริงในทางปฏิบัติ ประการที่สอง คือ ตามที่จังหวัดได้สั่งการให้ตรวจสอบว่าผู้ประกอบการเข้าดำเนินกิจการขุดดินเป็นผู้รับอำนาจในการดำเนินกิจการจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือมีการทำสัญญาเช่าที่ดินดังกล่าว ยังไม่ปรากฏว่าได้มีการตรวจสอบตามคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากอาจเกิดประเด็นปัญหาเรื่องการเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งหากปรากฏว่าผู้ประกอบการเป็นผู้รับมอบอำนาจของเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งได้แก่ภรรยาและบุตรของนายกองคการบริหารส่วนตำบล นายกองคการบริหารส่วนตำบลย่อมจะทำการพิจารณาทางปกครอง โดยจะออกใบอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือมีคำสั่งใด ๆ ไม่ได้ เนื่องจากถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการนั้น นอกจากนี้การที่จังหวัดแจ้งให้นายอำเภอสั่งให้นายกองคการบริหารส่วนตำบลในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่ง

ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องดังกล่าวเป็นผู้ประกาศให้บริเวณที่มีการลักลอบทิ้งขยะเป็นพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญดังกล่าวย่อมไม่สามารถทำให้แก้ไขปัญหาได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากนายกองคการบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งเป็นผู้ที่ผู้มีส่วนได้เสียกับเจ้าของกิจการซึ่งเป็นผู้รับคำสั่งนั่นเอง

ผู้เขียนเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง และควรมีการบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิดอย่างเข้มงวด ซึ่งการขาดความตระหนักและใส่ใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมอาจเกิดจากการมองปัญหาเป็นเรื่องไกลตัว หรือเป็นเรื่องของชุมชนใดชุมชนหนึ่ง ดังนั้น รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการบูรณาการร่วมกันในการให้ความรู้ และทำการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงเพื่อสร้างจิตสำนึกให้ทุกคนได้ตระหนักถึงปัญหาขยะมูลฝอยอย่างจริงจัง และปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมุ่งเน้นไปที่การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและใช้เวลายาวนานหลายปีในการตรวจสอบซึ่งในท้ายที่สุดได้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดโดยมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง แต่ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่าปัญหาขยะดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไข แม้จะมีการชี้แจงว่าสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดได้สั่งการให้กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบดำเนินการในส่วนของการบริหารจัดการขยะในพื้นที่แล้ว แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการวางแผนและแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้วหรือไม่อย่างไร ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การแก้ไขปัญหามูลฝอยจะสำเร็จลุล่วงได้ ต้องประกอบไปด้วยปัจจัยหลายประการ ประการแรกควรมีการตั้งงบประมาณในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และมีการวางแผนการบริหารจัดการ ตลอดจน

องค์ความรู้วิชาการและเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ ประการต่อมา ต้องมีการสร้างจิตสำนึก เสริมสร้าง ความรู้ ความเข้าใจ และความรับผิดชอบร่วมกัน ของทุกคนในชุมชน และปัจจัยที่น่าจะมีความ สำคัญที่สุด คือ การบังคับใช้กฎหมาย ในกรณี ที่ การสร้างจิตสำนึกความตระหนักในปัญหาและ ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ไม่สามารถสำเร็จลุล่วงได้ จึงจำเป็นต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด จริงจังเพื่อเป็นการป้องปราม และลงโทษ เพื่อให้ ประชาชนมีความเกรงกลัวที่จะกระทำความผิด เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

3. กฎหมายที่สามารถนำมาใช้บังคับกับ กรณีตามคำร้องเรียนนี้ ผู้เขียนเห็นว่า มีกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ดังนี้

3.1 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2539

ตามที่ได้มีการประกาศให้บริเวณที่มี การลักลอบทิ้งขยะเป็นพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญ เป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. 2539<sup>3</sup> โดยมาตรา 28 ได้เปิด ช่องให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจระงับเหตุ รำคาญและจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกัน มิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญ

เกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอม ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของ หรือ ผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าว ต้องเป็นผู้เสียค่า ใช้จ่ายสำหรับการนั้น ดังนั้น หากจะปรับบทบัญญัติ แห่งกฎหมายกับกรณีนี้ย่อมสามารถกระทำ ได้ โดยหน่วยงานของรัฐสามารถเข้าระงับเหตุรำคาญ และจัดการตามความจำเป็น โดยเรียกค่าใช้จ่าย จากเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้

3.2 ประมวลกฎหมายแพ่งและ พยานิชย์

มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือ ประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัย ก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่ง อย่างไม่ดีก็ตาม ท่านว่า ผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่า สินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” หากพิจารณาแล้วจะ เห็นว่า ผู้ประกอบกิจการบ่อดิน มีการดำเนินการที่ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ประชาชนที่อยู่ใกล้เคียง ได้รับความเสียหายแก่ร่างกาย อนามัย การกระทำ ดังกล่าวจึงอาจเข้าลักษณะเป็นการกระทำทาง ละเมิด ซึ่งผู้ที่ได้รับความเสียหายสามารถฟ้องร้อง ทางแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหายจากการกระทำ ดังกล่าวได้

<sup>3</sup> มาตรา 25 ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้น ดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

- (1) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ล้าง หรือที่ใส่มูลหรือฉ่่า หรือสถานที่อื่นใด ซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของมีการทิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษ หรือเป็นหรือ น่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ
- (2) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ
- (3) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษ อย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ
- (4) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า ฝ่่า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ
- (5) เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา



มาตรา 1337 บัญญัติว่า “บุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะจะเป็นไปตามปกติ และเหตุอันควรในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมา คำนึงประกอบไขว้ ทานว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิจะปฏิบัติการเพื่อยังความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไป ทั้งนี้ไม่ละล้างสิทธิที่จะเรียกเอาค่าทดแทน” หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า ผู้เป็นเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองย่อมมีสิทธิในการใช้ที่ดินนั้น แต่ถ้ามีการนำที่ดินไปใช้เพื่อเป็นที่ตั้งขยะอาจเข้าลักษณะเป็นการใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ข้างเคียงได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะจะเป็นไปตามปกติ เช่น น้ำเน่าเสียจากบ่อขยะซึมลงสู่ดินและเข้ามาในบ้านของผู้ที่อยู่ข้างเคียง ผู้ที่ได้รับความเสียหายมีสิทธิที่จะปฏิบัติการเพื่อให้ความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นสิ้นไปได้ และมีสิทธิเรียกค่าทดแทนด้วย

มาตรา 1342 บัญญัติว่า “บ่อ สระ หลุมรับน้ำโสโครก หรือหลุมรับปุ๋ยหรือขยะมูลฝอยนั้น ทานว่าจะขุดในระยะสองเมตรจากแนวเขตที่ดินไม่ได้

คูหรือการขุดร่องเพื่อวางท่อน้ำใต้ดินหรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันนั้น ทานว่าจะทำใกล้แนวเขตที่ดินกว่าครึ่งหนึ่งแห่งส่วนลึกของคูหรือร่องนั้นไม่ได้ แต่ถ้าทำห่างแนวเขตหนึ่งเมตรหรือกว่านั้น ทานว่าทำได้

ถ้ากระทำการดังกล่าวไว้ในสองวรรคก่อน ใกล้แนวเขตไซรั ทานว่าต้องใช้ความระมัดระวังตามควร เพื่อป้องกันมิให้ดินหรือทรายพังลง หรือมิให้น้ำหรือสิ่งโสโครกซึมเข้าไป”

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 เป็นต้น ดังนั้น การพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะนำมาใช้กับเรื่องขยะมูลฝอยตลอดจนปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ จึงควรที่จะพิจารณาอย่างรอบด้าน เพื่อให้สามารถนำกฎหมายที่อยู่มาใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

4. ข้อพิจารณาเรื่องหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแก้ไขปัญหาเรื่องขยะมูลฝอย ผู้เขียนเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้...(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น...” หากพิจารณาตามคำร้องเรียนจะพบว่า เมื่อผู้ร้องเรียนได้ยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อมีการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้ใช้อำนาจเสนอแนะให้หน่วยงานสอบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วพบว่า “นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้กระทำความผิดจริง” จึงมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งและต่อมาผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยว่า กรณีไม่ปรากฏว่าจังหวัดละเลยในการตรวจสอบการปฏิบัติ

หน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมุ่งเน้นไปที่การพิสูจน์ความผิดของเจ้าหน้าที่ที่ได้มุ่งเน้นไปที่ปัญหาการจัดการขยะ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากหน่วยงานสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากกองขยะได้ น่าจะเป็นสิ่งที่ตรงตามวัตถุประสงค์ในการร้องเรียนมากที่สุด นอกจากนี้ หากมองในอีกแง่มุมหนึ่ง หากพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทุกประการแล้ว แต่ปัญหาขยะยังคงมีอยู่ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถดำเนินการอย่างไร ในกรณีดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 35 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวดที่ 5 หน้าที่ของของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ<sup>4</sup> ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงาน พร้อมข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยเร็ว โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะรายงานให้รัฐสภาเผยแพร่ให้ประชาชนทราบด้วยก็ได้” พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาเรื่องขยะมูลฝอยรวมทั้งปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งเป็น

หน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ดังนั้น หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า มีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมจากการที่รัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษ ที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่รายงานพร้อมข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบต่อไป

จากกรณีคำร้องเรียนข้างต้น อาจสรุปได้ว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อในระดับโลก โดยรัฐเป็นผู้มีหน้าที่ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน อันเป็นหน้าที่ที่ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐจึงต้องดำเนินการแก้ไข ปัญหาอย่างจริงจังทั้งด้านการส่งเสริมจิตสำนึก ความตระหนักรู้ในปัญหาที่อาจเกิดขึ้น ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งความสำเร็จจะเกิดขึ้นได้เมื่อเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาขยะและได้เข้ามามีบทบาทที่สำคัญในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐกรณีที่มีการร้องเรียน และมีหน้าที่และอำนาจในการหยิบยกเรื่องขยะขึ้นมาตรวจสอบได้ด้วยตนเอง เนื่องจากปัญหาเรื่องขยะเป็นเรื่องหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ●

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 79 บัญญัติว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน