



มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยพื้นที่เกาะเมือง
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

โดย

นางสาวประทีน ไหลประเดิมพันธ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยพื้นที่เกาะเมือง
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

โดย

นางสาวประทีป ไทประเดิมพันธ์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



LEGAL MEASURE TO MANAGE SOLID WASTE AT KOH MUANG
IN PHRA NAKHON SI AYUTTHAYA PROVINCE

BY

MISS PRATIN LAIPRADOUMPUN



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS
NATURAL RESOURCES AND ENVIRONMENTAL LAW
FACULTY OF LAW
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2015
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นางสาวประทีน ไหลประเดิมพันธ์

เรื่อง

มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยพื้นที่เกาะเมืองจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2559

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(ศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



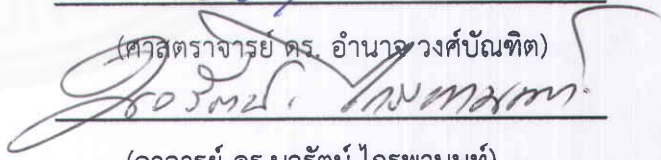
(รองศาสตราจารย์ ดร. รุ่งศักดิ์ ใจหาญ)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



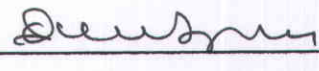
(ศาสตราจารย์ ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(อาจารย์ ดร. นวรัตน์ ไกรพานนท์)

คณบดี



(ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่ เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
ชื่อผู้เขียน	นางสาวประทีน ไหลประเดิมพันธ์
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	รองศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ
ปีการศึกษา	2558

บทคัดย่อ

พื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นแหล่งมรดกโลกที่สำคัญแห่งหนึ่ง เป็นที่ตั้งของอุทยานประวัติศาสตร์จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งยูเนสโกได้ขึ้นทะเบียนไว้ จึงเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ แต่เนื่องจากมีปัญหาการจัดการมูลฝอยที่ยังไม่มีประสิทธิภาพทำให้เกิดปัญหาของ อเนามัยและสิ่งแวดล้อมและมีผลกระทบต่อความงามของโบราณสถาน ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงศึกษานโยบาย แนวคิดและมาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่า ปัญหามูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองยังไม่มีมาตรการหรือวิธีการที่มี ประสิทธิภาพตามแนวทางการจัดการมูลฝอยแบบครบวงจรและยั่งยืน ประกอบกับหลักเกณฑ์และ ระเบียบปฏิบัติในการจัดการมูลฝอยของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาที่กำหนดไว้ในกฎหมายยังมี ไม่ครอบคลุมเพียงพอ ทั้งมีปัญหาระหว่างหน่วยงานที่ระหว่างหน่วยงานที่จะจัดการมูลฝอยภายใน พื้นที่โบราณสถาน และยังขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะควบคุมมิให้เกิดปัญหามูลฝอยตกค้างภายใน พื้นที่เกาะเมืองและโบราณสถานอันเป็นแหล่งท่องเที่ยว

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่จะนำมาปรับใช้กับการจัดการ มูลฝอยพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยเสนอ 1) ให้เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ควร นำนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยไปปรับใช้ให้เหมาะสมโดยกำหนดไว้ในเทศบัญญัติหรือทำ ในรูปของแนวทางการจัดการ 2) เสนอให้เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยากับกรมศิลปากรควรทำความ ตกลงร่วมกัน (MOU) เพื่อร่วมมือในการจัดการมูลฝอยภายในเขตโบราณสถานอันเป็นการป้องกัน ปัญหาระหว่างหน่วยงานที่ระหว่างหน่วยงาน 3) นำมาตรการเกี่ยวกับการคัดแยกมูลฝอย นำมูลฝอย กลับมาใช้ใหม่ หมุนเวียนนำกลับมาใช้ซ้ำหรือการแปรรูปมาเป็นแนวทางในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่

เกาะเมือง 4) ออกกฎหมายที่ให้อำนาจกรมศิลปากรควบคุมนักท่องเที่ยวเกี่ยวกับการห้ามนำอาหาร และเครื่องดื่มเข้ามาในพื้นที่โบราณสถาน หรือกำหนดให้ร้านค้าที่อยู่บริเวณพื้นที่โบราณสถานให้ความร่วมมือในการรักษาความสะอาดในพื้นที่โบราณสถานซึ่งเป็นสถานที่ท่องเที่ยวเพื่อลดปัญหาเกี่ยวกับ มูลฝอยตกค้างในพื้นที่โบราณสถาน 6) เพิ่มการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ให้บังคับใช้กฎหมาย อย่างจริงจัง และ 7) รณรงค์ให้ประชาชนและนักท่องเที่ยวมีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะ เมืองเพื่อช่วยแก้ปัญหาเกี่ยวกับมูลฝอยและทำให้การจัดการมูลฝอยมีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืนต่อไป

คำสำคัญ: การจัดการ, มูลฝอย, ขยะ, โบราณสถาน, เกาะเมือง, จังหวัดพระนครศรีอยุธยา



Thesis Title	LEGAL MEASURE TO MANAGE SOLID WASTE AT KOH MUANG IN PHRA NAKHON SI AYUTTHAYA PROVINCE
Author	Miss Pratin Laipradoumpun
Degree	Master of Laws
Department/Faculty/University	Natural Resources and Environmental Law Law Thammasat University
Thesis Advisor	Associate Prof. Narong Jaihan, Ph.D.
Academic Year	2015

ABSTRACT

Koh Muang Ayutthaya of Phra Nakhon Si Ayutthaya Province, where Phra Nakhon Si Ayutthaya Historical Park, inscribed by UNESCO as a World Heritage Site located, is one of the most important tourist attractions. However, solid waste management in the area is still inefficient. This affects human's health, environment as a whole and, also, the good scenery of the Historical Site.

This study aims to analyse policy, concepts, and legal measures for solid waste management on Koh Muang Ayutthaya. It has been shown that the waste problem solving still lacked efficient measures or approaches according to the sustainable and comprehensive solid waste managing guideline. Besides, the criteria and regulations for solid waste management of Phra Nakhon Si Ayutthaya City Municipality as stated in the laws were still not sufficiently comprehensive and there was a problem of overlapped responsibility among organizations managing the solid waste in the archaeological sites. And, there was no legal measure to prevent the remaining solid waste problem around the tour attractions on Koh Muang Ayutthaya and archaeological sites.

This thesis purpose the guidelines for solving the existing problems mentioned above are as follows: 1) Phra Nakhon Si Ayutthaya City Municipality should properly adapt the government policy on solid waste management by stating

in the ordinance of city, 2) Phra Nakhon Si Ayutthaya City Municipality and Fine Arts Department should sign Memorandum of Understanding (MOU) for coordination on solid waste management on the area of archaeological sites to solve the problem of overlapped responsibility between two organizations, 3) the measures on screening, reusing, recycling or processing solid waste should be applied for solid waste management guideline on Koh Muang, 4) there should be legislation of law for authorizing Fine Arts Department to prohibit tourists on bringing food or drinks into the archaeological sites and to ask the merchants around the archaeological sites for keeping the areas clean to decrease the remaining solid waste problem, 5) the personnel should be supported on serious law enforcement, and 6) the people's and tourists' participation in managing the solid waste on the area of Koh Muang should be campaigned to solve the solid waste problem and create efficient and sustainable solid waste management.

Keywords: Solid waste management, solid waste, archaeological sites, Koh Muang, Phra Nakhon Si Ayutthaya Province

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีโดยได้รับความเมตตาและความอนุเคราะห์จากคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์และได้ให้คำแนะนำในการทำวิทยานิพนธ์เป็นอย่างดี ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ ที่ให้ความกรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและเสียสละเวลาอันมีค่าเพื่อให้คำปรึกษาและข้อแนะนำต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต ที่กรุณาเสียเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษาและชี้แนะแนวทางที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ดร. นวรัตน์ ไกรพานนท์ ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ให้คำแนะนำและข้อคิดในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบพระคุณสำนักงานศาลยุติธรรมที่ส่งเสริมให้บุคลากรในหน่วยงานศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมเพื่อนำความรู้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่การพัฒนาองค์กรและส่วนรวม โดยได้มอบทุนการศึกษาบางส่วนเพื่อใช้ในการศึกษาในครั้งนี้

ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่สำนักศิลปากรที่ 3 กรมศิลปากร และเจ้าหน้าที่เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาที่กรุณาเสียเวลาในการให้ข้อมูลและตอบข้อสงสัยแก่ผู้เขียนเพื่อประกอบการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทำให้ผู้เขียนได้เห็นและเข้าใจถึงปัญหาอย่างแท้จริง เพื่อหาแนวทางในการคิดข้อเสนอแนะและแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างตรงวัตถุประสงค์

ขอขอบคุณท่านวงศพัทธ์ วัชนะจันงค์ คุณกมลลา สาครมณีทรัพย์ คุณภัทรนฤณ สุนทรศร คุณวรเศรษฐ์ สุรพนานนท์ชัย และบุคคลอีกหลายท่านซึ่งผู้เขียนไม่อาจกล่าวไว้ได้ทั้งหมด ณ ที่นี้ที่กรุณาให้ความช่วยเหลือและคำแนะนำในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้เป็นอย่างดี และขอขอบคุณสำหรับความช่วยเหลือ กำลังใจและมิตรภาพที่ดั่งมาจากเพื่อน ๆ นิติศาสตร์ปริญาโท สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รหัส 55

เหนือสิ่งอื่นใด ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อ คุณแม่ ขอขอบคุณครอบครัวรวมทั้งบุตรชายอันเป็นที่รักยิ่งที่คอยให้การสนับสนุนและเป็นกำลังใจสำคัญที่สุดที่ผลักดันทำให้ผู้เขียนสามารถทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ออกมาได้สำเร็จ

สุดท้ายนี้ ประโยชน์ได้อันเกิดจากวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนขอมอบความดีดังกล่าวแก่บุคคลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

นางสาวประทีน ไหลประเดิมพันธ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญตาราง	(10)
สารบัญภาพประกอบ	(11)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 การจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	7
2.1 ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นลักษณะพิเศษของพื้นที่เกาะเมือง	7
2.1.1 เกาะเมือง	7
2.1.2 เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา	8
2.1.3 อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา	11
2.1.4 สภาพการเป็นมรดกโลก	16
2.1.5 ระดับความสำคัญของโบราณสถาน	18

2.1.6 การขึ้นทะเบียนบัญชีซีเมนต์กโลกทางวัฒนธรรม	18
2.1.7 การกำหนดขอบเขตพื้นที่อนุรักษ์	19
2.1.8 ความหมายของโบราณสถาน โบราณวัตถุ	22
2.2 ข้อมูลทั่วไป	23
2.2.1 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับขยะมูลฝอย	23
2.2.2 ลักษณะของมูลฝอย	25
2.2.3 แหล่งกำเนิดมูลฝอย	26
2.2.4 ประเภทและปริมาณของมูลฝอย	26
2.3 สถานภาพการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	30
2.3.1 สภาพมูลฝอยนอกพื้นที่โบราณสถาน	30
2.3.2 ระบบจัดการมูลฝอยที่ใช้ในพื้นที่เกาะเมือง	31
2.3.3 การจัดการมูลฝอยภายในโบราณสถาน	33
2.3.4 องค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง	37
2.3.4.1 ภายนอกเขตโบราณสถาน	37
2.3.4.2 ภายในเขตโบราณสถาน	40
บทที่ 3 แนวคิด นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	42
3.1 แนวความคิดในการควบคุมปริมาณมูลฝอย	42
3.1.1 การคัดแยกมูลฝอย	42
3.1.2 การแปรรูปมูลฝอย	45
3.1.3 การลดปริมาณมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด	47
3.1.4 การกำจัดมูลฝอย	48
3.2 แนวความคิดในการเก็บขนมูลฝอย	51
3.2.1 ระบบการเก็บขนมูลฝอย	51
3.2.2 รูปแบบการบริการเก็บขนมูลฝอย	52
3.2.3 ยานพาหนะในการเก็บขนมูลฝอย	53
3.2.4 ข้อกำหนดเบื้องต้นในการดำเนินงานเก็บขนมูลฝอย	54
3.2.5 การขนส่งมูลฝอย	56

3.3 แนวคิดตามหลัก 3R	58
3.3.1 การลดการใช้ (Reduce)	58
3.3.2 การใช้ซ้ำ (Reuse)	59
3.3.3 การรีไซเคิล (Recycle)	60
3.4 แนวความคิดในเรื่องความรับผิดชอบต่อการก่อให้เกิดมลพิษ	60
3.4.1 แนวความคิดเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle)	60
3.4.2 แนวความคิดในการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer responsibility)	61
3.4.3 แนวความคิดในการลงโทษผู้กระทำความผิด	61
3.5 แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	62
3.6 นโยบายของรัฐและแผนว่าด้วยการจัดการมูลฝอย	64
3.6.1 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 -2559	64
3.6.2 แผนแม่บทการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ (พ.ศ. 2559 – 2564)	65
3.6.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 - 2559	65
3.6.4 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559	66
3.6.5 แผนจัดการมลพิษ พ.ศ. 2555 - 2559	67
3.6.6 แผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาในพื้นที่วิกฤตที่ต้องเร่งแก้ไขปัญหา กำจัดขยะมูลฝอยไม่ถูกต้องและตกค้างสะสม (Roadmap)	68
3.7 มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	70
3.7.1 มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและลดมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด	70
3.7.2 มาตรการในการห้ามทิ้งมูลฝอย	71
3.7.3 มาตรการทางกฎหมายในการเก็บรวบรวมและขนส่งมูลฝอย	72
3.7.4 มาตรการในการคัดแยกมูลฝอย	73
3.7.5 มาตรการทางกฎหมายในการนำผลิตภัณฑ์มาใช้ซ้ำ การหมุนเวียน กลับมาใช้ใหม่และการแปรรูปประโยชน์จากมูลฝอย	74
3.7.6 มาตรการในการกำจัดมูลฝอย	74
3.7.7 มาตรการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	75

บทที่ 4 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	78
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ	78
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอย	79
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง	82
4.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการคัดแยกมูลฝอย	83
4.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการนำผลิตภัณฑ์กลับมาใช้ซ้ำ หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ และการแปรรูป	85
4.3.3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการเก็บ ขนและกำจัดมูลฝอย	86
4.4 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่โบราณสถาน	87
4.4.1 ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมปริมาณมูลฝอย	88
4.4.2 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการลดปริมาณมูลฝอย โดยการควบคุมร้านค้า	91
4.4.3 ปัญหาการขาดมาตรการเสริมในการจัดการมูลฝอยที่มีลักษณะเฉพาะ ในพื้นที่โบราณสถานเขตอุทยานประวัติศาสตร์	93
4.5 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่	96
4.6 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอย	99
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	101
5.1 บทสรุป	101
5.2 ข้อเสนอแนะ	106
บรรณานุกรม	115
ประวัติผู้เขียน	120

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 สถิติผู้เข้าชมอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ปีงบประมาณ 2558	10
2.2 ลักษณะสมบัติทางกายภาพของมูลฝอยของ เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา	31



สารบัญภาพประกอบ

ภาพที่	หน้า	
2.1	ภาพแผนที่แสดงอาณาเขตอุทยานประวัติศาสตร์ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	11
2.2	พระราชวังโบราณหรือพระราชวังหลวง	13
2.3	วัดพระศรีสรรเพชญ์	14
2.4	ภาพวัดราชบูรณะ	15
2.5	วัดมงคลบพิตร	16
2.6	ปริมาณมูลฝอยบ่อกำจัดขยะเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา	30
2.7	การเทมูลฝอยที่เก็บมาได้กองพื้น (Open Dumping)	32
4.1	ภาพมูลฝอยที่ทิ้งโดยไม่มีการคัดแยก	83
4.2	ภาพมูลฝอยที่นักท่องเที่ยวนำมาทิ้งไว้ในโบราณสถาน	89
4.3	ภาพมูลฝอยตกค้างในพื้นที่โบราณสถาน	90
4.4	ภาพร้านค้าภายในเขตโบราณสถาน	92
4.5	ภาพการทิ้งมูลฝอยบริเวณเขตโบราณสถาน	94

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในสภาวะปัจจุบันปัญหาด้านการสาธารณสุขและอนามัยสิ่งแวดล้อมมีความหลากหลาย ซับซ้อนและส่งผลกระทบต่อสุขภาพมากขึ้น โดยเฉพาะปัญหาด้านการจัดการมูลฝอย ซึ่งพบว่า ปริมาณมูลฝอยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การขยายตัวของชุมชนและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดปัญหาการจัดการมูลฝอยที่ไม่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล ปัญหาการตกค้างของมูลฝอยตามสถานที่ต่างๆ ปัญหาการลักลอบทิ้ง ส่งกลิ่นเหม็น เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญเป็นแหล่งแพร่กระจายของเชื้อโรคและก่อให้เกิดปัญหาการปนเปื้อนต่อสิ่งแวดล้อม ยังผลให้เกิดความเสี่ยงและผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน จากเหตุปัจจัยดังกล่าวจึงนำไปสู่การเร่งรัดทบทวนและเพิ่มมาตรการป้องกันและแก้ไข รวมทั้งการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายให้มีความเหมาะสมและสามารถนำไปปรับใช้ให้มีผลบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ปัญหามลพิษจาก “ขยะ” หรือ “มูลฝอย” จึงเป็นหนึ่งในปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญซึ่งหากปัญหาการจัดการมูลฝอยดังกล่าวเกิดขึ้นในพื้นที่ที่เป็นเสมือนเป็นหน้าเป็นตาของประเทศไทยที่มีความสำคัญต่อการท่องเที่ยว เช่น อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา แหล่งท่องเที่ยวที่มีความสำคัญในระดับนานาชาติ ในฐานะที่เป็น “มรดกโลกทางวัฒนธรรม” เป็นต้นแล้ว ก็อาจทำให้เสียภาพลักษณ์ เสียดุลนักท่องเที่ยวไปได้ การจัดการปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องอาศัยการจัดการที่เหมาะสม เป็นระบบ และบูรณาการ รวมทั้งต้องให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วม

ด้วยเหตุนี้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมควบคุมมลพิษจึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการมูลฝอยที่ไม่ถูกต้องและตกค้างสะสมในพื้นที่วิกฤตที่ต้องเร่งแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วนใน 6 จังหวัด ได้แก่ ลพบุรี นครปฐม สระบุรี สมุทรปราการ ปทุมธานี และพระนครศรีอยุธยา¹ ซึ่งจากข้อมูลในปี พ.ศ. 2557 พบว่า จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเพียงจังหวัดเดียว มีมูลฝอยตกค้างสะสมอยู่มากถึง 585,707.10 ตัน และมูลฝอยตกค้างสะสมมาจาก

¹ไทยพับลิก้า, “คสช. เห็นชอบโรดแมปกรมควบคุมมลพิษ อนุมัติงบกว่า 500 ล้านบาท นำร่องแก้ปัญหาขยะ 6 พื้นที่วิกฤต,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2558, จาก <http://thaipublica.org/2014/09/ncpo-road-map-waste-management>.

เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาเพียงพื้นที่เดียว² มีปริมาณมากถึง 156,000 ตัน² และในปี 2557 เพียงปีเดียว ปริมาณมูลฝอยที่ผลิตออกมาจากพื้นที่เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยานั้น คิดเป็น 225.24 ตันต่อวัน³ ซึ่งพื้นที่กว่าร้อยละ 90 ของเขตพื้นที่ปกครองของเทศบาลนครนั้น เป็นพื้นที่ที่เรียกได้ว่าเป็นตัวตนของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “เกาะเมือง”

“เกาะเมือง” ตั้งอยู่บนพื้นที่ที่มีสภาพเป็นเกาะและเคยเป็นที่ตั้งของเมืองหลวงเก่ามาก่อน มีแม่น้ำไหลผ่าน 3 สาย คือ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำป่าสัก และแม่น้ำลพบุรี จนก่อให้เกิดเป็นพื้นที่ที่มีน้ำล้อมรอบ จึงเรียกว่าเกาะเมือง ซึ่งเป็นที่ตั้งของทางการปกครองของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ในปัจจุบัน นอกจากนี้ พื้นที่เกาะเมือง ยังเป็นที่ตั้งสำคัญของอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ซึ่งได้จดทะเบียนเป็นมรดกโลกจากองค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization หรือ ยูเนสโก: UNESCO) ภายใต้ชื่อ “นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาและเมืองป้อมปราการ” ในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลกสมัยสามัญครั้งที่ 15 เมื่อปี พ.ศ. 2534 ที่เมืองคาร์เทจ ประเทศตูนิเซีย ด้วยข้อกำหนดและหลักเกณฑ์พิจารณาให้เป็นมรดกโลกคือเป็นสิ่งที่ยืนยันถึงหลักฐานของวัฒนธรรมหรืออารยธรรมที่ปรากฏให้เห็นอยู่ในปัจจุบันหรือว่าที่สาบสูญไปแล้ว ซึ่งนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาและเมืองป้อมปราการที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกจะปรากฏในสถานที่ท่องเที่ยวของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาส่วนใหญ่เป็นโบราณสถานได้แก่ วัด และพระราชวังต่าง ๆ ซึ่งพระราชวังในพระนครศรีอยุธยามีอยู่ 3 แห่ง คือ พระราชวังหลวงวังจันทร์เกษม หรือวังหน้า และวังหลัง⁴

ด้วยข้อจำกัดของพื้นที่เกาะเมืองที่มีพื้นที่เพียง 14.84 ตารางกิโลเมตร แต่กลับมีจำนวนประชากรมากถึง 52,992 คน จำนวนครัวเรือน 19,784 ครัวเรือน และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นทุกปี ยังมีประชากรแฝงที่เข้ามาทำงานในภาคอุตสาหกรรม และนักท่องเที่ยวที่เข้ามาเที่ยวชมโบราณสถานในเขตอุทยานประวัติศาสตร์ อีกเป็นจำนวนมากในแต่ละปี⁵ ซึ่งจะเห็นได้จากรายงานสถิติประจำปีงบประมาณของทางสำนักงานอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาว่า ในปีพ.ศ. 2558 มีจำนวน

² สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 6 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2557

³ สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 6 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2557

⁴ สุนีย์ ทองจันทร์ และคณะ, ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ : ศึกษากรณีเกาะเมืองจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2555), น.1.

⁵ การบริหารจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา, “การนำเสนอข้อมูลตามประเด็นการตรวจติดตามนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้านการจัดการขยะมูลฝอย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558,” ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี, น.2-3.

นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเข้าชมโบราณสถานภายในอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา มากถึง 1,852,861 คน⁶ การที่มีประชากรอยู่อาศัยในพื้นที่และมีนักท่องเที่ยวเดินทางมาเป็นจำนวนมากนี้ ส่งผลให้มีปริมาณมูลฝอยและเป็นมูลฝอยตกค้างภายในพื้นที่เกาะเมืองและโบราณสถานเป็นจำนวนมากเช่นกัน

รัฐบาลโดยคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ คสช. ผู้ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหามลพิษจากมูลฝอยเป็นอย่างยิ่ง จึงได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 12/2557 และเห็นชอบกำหนดแผนงาน Roadmap การจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2557 เพื่อแก้ไขและจัดการปัญหามูลฝอยตกค้างในบริเวณเกาะเมืองจากการจัดการที่ขาดประสิทธิภาพที่ผ่านมา⁷ โดยกำหนดให้จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นพื้นที่เป้าหมายลำดับแรกที่ต้องกำหนดแนวทางดำเนินงานระยะเร่งด่วน 6 เดือน สำหรับมูลฝอยเก่า และวางแผนระยะยาวสำหรับมูลฝอยใหม่⁸ อย่างบูรณาการทุกภาคส่วน

ปัจจุบัน แม้ว่าจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จะได้มีการดำเนินการตาม Roadmap การจัดการมูลฝอยและของเสียอันตราย ตามมติของคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาในพื้นที่วิกฤตที่ต้องเร่งแก้ไขปัญหากำจัดขยะมูลฝอยไม่ถูกต้องและตกค้างสะสม⁹ ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ฉบับแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติม ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) เสนอ โดยการขนย้ายมูลฝอยเก่าตกค้างสะสมของเทศบาล และเพิ่มการจัดตั้งศูนย์รวบรวมของเสียอันตรายของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาไปแล้ว¹⁰ แต่ปัญหาในการจัดการมูลฝอยใหม่ยังคงเป็นโจทย์ท้าทายการทำงานของหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในความรับผิดชอบจัดการมูลฝอยโดยตรง ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาต่อไป

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า พื้นที่ “เกาะเมือง” จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่งว่าจะสามารถกำหนดมาตรการอันเป็นแนวทางในการแก้ไขและจัดการปัญหาการจัดการ

⁶ สำนักงานอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา, “สถิติรายได้ผู้เข้าชมและรายได้ค่าบำรุงโบราณสถาน อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ปีงบประมาณ 2558,” อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา, 2559, น.1.

⁷ สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์, “บ่อขยะในเมืองอยุธยา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2558, จาก <http://thainews.prd.go.th>.

⁸ ไทยพับบลิคส์ , อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น.5 .

⁹ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, “การบริหารจัดการขยะมูลฝอยในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2558, จาก <http://www.ayutthaya.go.th/garbage>.

¹⁰ เฟิ่งอ้อ.

มูลฝอยอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไปได้อย่างไร ในเมื่อพื้นที่เกาะเมืองดังกล่าว เป็นพื้นที่ทับซ้อนในทางพันธกิจระหว่างกรมศิลปากรที่มีหน้าที่ดูแลโบราณสถานกับเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาที่มีหน้าที่ในการจัดการมูลฝอย ประกอบกับพื้นที่เกาะเมืองเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญในฐานะที่เป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรม เป็นพื้นที่ที่เป็นเสมือนหน้าตาของประเทศไทยในฐานะที่เป็นมรดกโลก หากการจัดการมูลฝอยขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน คนในชาติทั้งขาดประสิทธิภาพในการจัดการ รวมถึงไม่มีมาตรการทางกฎหมายเพียงพอที่จะนำมาปรับใช้เพื่อบริหารจัดการมูลฝอยในพื้นที่ดังกล่าวได้ ก็อาจก่อให้เกิดความไม่สวยงามในโบราณสถานอันเป็นทัศนียภาพหนึ่งที่เป็นที่หมายตาของนักท่องเที่ยวทั่วโลกที่อยากจะมาทัศนศึกษา และอาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้นักท่องเที่ยวหันไปเที่ยวชมมรดกโลกแห่งอื่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีก็เป็นได้ จึงเป็นประเด็นที่ผู้เขียนสนใจเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพื่อศึกษาหาแนวทางและมาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อให้เกิดการจัดการมูลฝอยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาของการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยาในปัจจุบัน
- 1.2.2. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด นโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยที่สามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
- 1.2.3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
- 1.2.4. เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมและสามารถนำมาปรับใช้ในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ให้มีประสิทธิภาพในเชิงบูรณาการมากขึ้น

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยามีการทับซ้อนกันของพื้นที่ที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ระหว่างกรมศิลปากรที่มีหน้าที่ดูแลรักษาโบราณสถานในเขตอุทยานประวัติศาสตร์ กับเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาที่มีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยเกี่ยวกับมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองทั้งหมด ซึ่งทั้งสองหน่วยงานมีหน้าที่และพันธกิจตามกฎหมายที่แตกต่างกัน แต่จะอย่างไรให้ทั้งสองหน่วยงานสามารถบูรณาการในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่รับผิดชอบของตนได้ และแม้พระราชบัญญัติ

การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะให้อำนาจเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาสามารถออกข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งก็คือเทศบัญญัติได้ก็ตาม แต่ในเทศบัญญัติก็ได้กล่าวถึงวิธีการจัดการมูลฝอยในพื้นที่โบราณสถานที่อยู่ในความดูแลของกรมศิลปากรไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ในเทศบัญญัติเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาก็ได้กำหนดมาตรการ วิธีการในเรื่องของการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยไว้อย่างเป็นระบบ หากมีมาตรการทางกฎหมายที่ดี มีขั้นตอนตั้งแต่การเก็บขนและกำจัดอย่างเป็นระบบ และส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการแก้ปัญหา เช่นนี้แล้วจะช่วยทำให้ปัญหามูลฝอยหมดไป และส่งผลให้การจัดการมูลฝอยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ผู้เขียนจะทำการศึกษาถึงสภาพปัญหาของมูลฝอยและการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในปัจจุบัน โดยจะทำการศึกษาเฉพาะบทบัญญัติของกฎหมายไทย และนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอย ในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เท่านั้น ทั้งกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่น เทศบัญญัติ เป็นต้น ทั้งนี้ จะทำการศึกษาถึงความเห็นของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอย ทั้งในฝ่ายบริหารและปฏิบัติงาน ประกอบการวิเคราะห์และเสนอแนวทางและมาตรการทางกฎหมาย เพื่อให้เกิดการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนแบบบูรณาการต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้เขียนมุ่งศึกษาวิจัยในเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษา ค้นคว้าและวิเคราะห์จากตัวบทกฎหมาย ตำรา เอกสารอ้างอิงทางกฎหมาย บทความแสดงความคิดเห็นของนักนิติศาสตร์ คำพิพากษาของศาล รวมถึงเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบ และข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งลงพื้นที่ (Empirical research) เพื่อสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อนำมาศึกษาและวิเคราะห์ เพื่อหาสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อสรุปในการแก้ไขปัญหา และหาข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดการจัดการมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาของการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยาในปัจจุบัน

1.6.2. ทำให้ทราบถึงแนวคิด นโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยที่สามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

1.6.3. ทำให้ทราบปัญหาจากการวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

1.6.4. นำเสนอมาตรการทางกฎหมาย มาตรการเสริม หรือข้อเสนอแนะที่เหมาะสมและสามารถนำมาปรับใช้ในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ให้มีประสิทธิภาพในเชิงบูรณาการมากยิ่งขึ้น

บทที่ 2

การจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

2.1 ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นลักษณะพิเศษของพื้นที่เกาะเมือง

2.1.1 เกาะเมือง

“เกาะเมือง” จังหวัดพระนครศรีอยุธยานั้น เป็นที่ตั้งของตัวเมืองของอำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งก็คือศูนย์กลางของเมืองอยุธยาคือ ส่วนที่เป็นเกาะซึ่งมีแม่น้ำและกำแพงเมืองล้อมรอบ เมื่อพระเจ้าอู่ทองแรกทรงสร้างเมืองนั้นกำแพงเมืองสร้างด้วยดิน ต่อมาเปลี่ยนเป็นกำแพงอิฐในสมัยสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ (พ.ศ. 2091 – พ.ศ. 2111) กำแพงเมืองมีความยาว 12.5 กิโลเมตร หนา 5 เมตร สูง 6 เมตร มีป้อมปืนประจำอยู่โดยรอบจำนวน 16 ป้อม มีประตูเมือง 18 ประตู ประตูช่องกุด (ประตูเล็ก) 61 ประตู และประตูน้ำ 20 ประตู รวมมีประตูทั้งสิ้น 99 ประตู

เกาะเมืองอยุธยาถูกออกแบบให้เป็นเมืองน้ำ การสร้างเมืองของชาวอยุธยา จึงได้รักษาแม่น้ำ ลำคลองของเดิมเอาไว้ และขุดคูคลองเพิ่มเติมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแนวเหนือใต้ให้เป็นแนวตรงเชื่อมต่อกับแม่น้ำลำคลองของเดิม ในตัวเมืองนั้น คูคลองสายหลักมากกว่า 10 สายถูกขุดขึ้นใหม่ทั้งในแนวเหนือ – ใต้ และตะวันออก – ตะวันตก แบ่งพื้นที่ออกเป็นแปลงสี่เหลี่ยมขนาดเล็กจำนวนมากซึ่งแต่ละแปลงใช้เป็นเขตวัด เขตวัง และที่อยู่อาศัยอย่างเป็นระบบ

สิ่งก่อสร้างที่ขนานไปกับแนวคูคลองคือถนนซึ่งสร้างเป็นถนนดิน และถนนอิฐ สะพานที่ทอดข้ามคลองมีทั้งสะพานไม้ สะพานก่ออิฐ สะพานก่อด้วยศิลาแดง และสะพานสายโซ่ซึ่งเป็นสะพานยกได้อีกแบบหนึ่ง รวมทั้งสิ้นกว่า 30 สะพาน ส่วนบริเวณนอกตัวเมืองอยุธยาเป็นที่จึงใช้เป็นพื้นที่สำหรับการเกษตรกรรมมีแม่น้ำ ลำคลอง นำน้ำเข้าไปหล่อเลี้ยงอย่างทั่วถึง สองฝั่งแม่น้ำเหล่านั้นเป็นที่อยู่อาศัยชาวอยุธยาซึ่งจะปลูกสร้างบ้านเรือนอยู่เป็นกลุ่ม ๆ สลับไปกับวัดวาอาราม เบื้องหลังของหมู่บ้าน คือ ทุ่งกว้างสำหรับการเกษตรกรรม

เกาะเมืองอยุธยาเป็นพื้นที่ที่มีโบราณสถานซึ่งกรมศิลปากรได้ประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานแล้ว มีพื้นที่ประมาณ 4,800 ไร่ และมีโบราณสถานที่สำคัญอยู่ในเขตอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาซึ่งอยู่ใจกลางเกาะเมืองมากกว่า 95 แห่ง¹ โดยอุทยานประวัติศาสตร์

¹ กองโบราณคดี กรมศิลปากร, “อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา,” สืบค้นเมื่อ 14 มิถุนายน 2559, จาก www.finearts.go.th.

พระนครศรีอยุธยาได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกตามความเห็นชอบของคณะกรรมการมรดกโลก เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2530 พร้อมกับการที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก² และตั้งอยู่ในเขตเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาซึ่งครอบคลุมเกาะเมืองและที่ตั้งเมืองหลวงเก่าของกรุงศรีอยุธยา³

2.1.2 เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา⁴

เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา เดิมมีฐานะเป็นสุขาภิบาลเมืองกรุงเก่าซึ่งได้จัดตั้งตามพระบรมราชโองการประกาศให้ใช้ในพระราชบัญญัติการจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2459 สุขาภิบาลเมืองกรุงเก่า ตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอรอบกรุงเก่า ซึ่งปัจจุบันคือ อำเภอพระนครศรีอยุธยา และมีเขตการปกครองในความรับผิดชอบ 5 ตำบล ได้แก่ ตำบลหัวรอ ตำบลหอรัตนไชย ตำบลท่าवासกรี ตำบลคลองสวนพลู และตำบลกะมัง ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2478 ได้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะสุขาภิบาลกรุงเก่าเป็นเทศบาลเมืองนครศรีอยุธยา พร้อมทั้งได้มีการขยายเขตตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองนครศรีอยุธยา พ.ศ. 2481 เมืองนครศรีอยุธยาเป็นเทศบาลนครศรีอยุธยา และปัจจุบันได้เปลี่ยนชื่อเป็น “เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา” ตั้งแต่วันที่ 30 สิงหาคม 2548 เป็นต้นมา

1. สภาพทั่วไป

อาณาเขตของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา เป็นดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ ตำบลสระบัวและตำบลสวนพริก
ทิศใต้	ติดต่อกับ ตำบลเกาะเรียน
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ ตำบลหันตรา
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ ตำบลบ้านป้อม

2. ลักษณะพื้นที่

เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาตั้งอยู่บนพื้นที่ที่มีสภาพเป็นเกาะและเคยเป็นที่ตั้งของเมืองหลวงเก่ามาก่อน มีแม่น้ำไหลผ่าน 3 สาย คือ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำป่าสัก และแม่น้ำ

² สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “มรดกโลกในประเทศไทย,” สืบค้นเมื่อ 14 มิถุนายน 2559, จาก <http://www.onep.go.th>.

³ “เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา,” สืบค้นเมื่อ 14 มิถุนายน 2559, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา>

⁴ เอกสารบรรยายสรุป เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา, 2554, น.2.

ลพบุรี เมื่อก่อสร้างกรุงศรีอยุธยาได้มีการขุดคูเชื่อมจากหัวรอไปบรรจบแม่น้ำบางกะจะที่ตำบล หอรัตนไชยบริเวณป้อมเพชร ทำให้ที่ตั้งของตัวเมืองและเทศบาลมีสภาพเป็นเกาะมีน้ำล้อมรอบ ลักษณะดินเป็นดินปนทราย น้ำซึมได้ง่าย คูคลองในเขตเทศบาลจึงเก็บน้ำไว้ได้ไม่นาน ในฤดูร้อนน้ำ จะแห้ง สภาพภูมิประเทศโดยทั่ว ๆ ไปเป็นที่ราบลุ่ม ภายในเขตเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาไม่มี ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ ประชาชนจึงประกอบอาชีพค้าขายเป็นส่วนใหญ่ ระยะทางจากเทศบาล นครพระนครศรีอยุธยาถึงกรุงเทพมหานคร ประมาณ 75 กิโลเมตร ปัจจุบัน เทศบาลนคร พระนครศรีอยุธยามีพื้นที่ 14.84 ตารางกิโลเมตร มีพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบ 10 ตำบล 60 ชุมชน

3. ประชากร

เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยามีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 52,992 คน แยกเป็นชาย 25,610 คน เป็นหญิง 27,342 คน คิดเป็นจำนวนครัวเรือน 19,784 ครัวเรือน มีความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ย 3,658 คนต่อตารางกิโลเมตร

4. ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ

ด้านธุรกิจการค้าและบริการ สภาพทางเศรษฐกิจของเทศบาลนคร พระนครศรีอยุธยา โดยทั่วไปเป็นสภาพเศรษฐกิจที่พึ่งพาในการผลิตในสาขาการค้าและการบริการ เป็นหลัก ซึ่งจะเห็นได้จากประชากรส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพการค้า และการบริการ ทั้งนี้เนื่องจาก บริเวณเขตเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการที่สำคัญของจังหวัด รวมทั้งเป็นศูนย์กลางการค้า บริการ การท่องเที่ยวและสถาบันการเงินของจังหวัดอีกด้วย ศูนย์กลางแหล่ง ที่ตั้งของธุรกิจการค้าและบริการมีอยู่ 3 บริเวณ คือ บริเวณตลาดหัวแหลม อันเป็นย่านธุรกิจการค้าเก่าแก่ ปัจจุบันค่อนข้างซบเซา บริเวณตลาดหัวรอ และบริเวณตลาดเจ้าพรหม

การพาณิชย์กรรม สถาบันการเงินต่าง ๆ ซึ่งเป็นแหล่งสินเชื่อที่ประชาชน สามารถกู้ยืมเงินมาลงทุนในการประกอบการในเขตเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยามีทั้งหมด 12 แห่ง ส่วนบริษัทประกันภัยในเขตเทศบาลมีอยู่ประมาณ 6 แห่ง และบริษัทอื่น ๆ อีกประมาณ 140 แห่ง นอกจากนี้ในเขตเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยายังมีตลาดอยู่ 3 แห่ง คือ ตลาดสดและตลาดขายของแห้ง และอาหารสำเร็จรูปของเทศบาลมี 3 ตลาด คือ ตลาดเจ้าพรหม 1 และตลาดเจ้าพรหม 2 และตลาดหัวรอ ซึ่งเป็นพื้นที่ของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และมีประชาชนมาค้าขายของในช่วงเช้า บริเวณตลาดประจักษ์ซึ่งเป็นพื้นที่ราชพัสดุที่ไม่ได้จัดตั้งเป็นตลาด

ด้านการท่องเที่ยว ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ 11 จังหวัด เป็นจังหวัดท่องเที่ยว เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2533 โดยให้จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นจังหวัดหนึ่งตามข้อเสนอของ กรอ.จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งมีผลให้ภาคเอกชนมาลงทุนด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมากขึ้น นอกจากนั้นการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอให้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวภาคกลางตอนบนให้ประกาศเป็น

เขตส่งเสริมการท่องเที่ยวรวมทั้งจัดตั้งศูนย์กลางส่งเสริมและจำหน่ายหัตถกรรมภาคกลางตอนบน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นแหล่งประวัติศาสตร์ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ซึ่งแสดงถึงความเจริญรุ่งเรืองทางวัฒนธรรมประเพณีในอดีตที่สืบทอดเป็นมรดกสะท้อนถึงเอกลักษณ์ของชาติจนได้รับการยกย่องจากองค์กร UNESCO ให้จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นมรดกโลก ซึ่งแหล่งท่องเที่ยวในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำแนกตามลักษณะเด่น ๆ ของการท่องเที่ยวเป็น 3 ประเภท คือ แหล่งท่องเที่ยวประเภทประวัติศาสตร์และสถาปัตยกรรม แหล่งท่องเที่ยวประเภทศิลปวัฒนธรรม และแหล่งท่องเที่ยวประเภทธรรมชาติศึกษาและการพักผ่อนหย่อนใจ

ตารางที่ 2.1 สถิติผู้เข้าชมอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ปีงบประมาณ 2558

เดือน – ปี	จำนวนผู้เข้าชม(คน)		รวมผู้เข้าชมทั้งหมด (คน)
	ชาวไทย	ชาวต่างชาติ	
ตุลาคม 2557	57,476	66,112	123,588
พฤศจิกายน 2557	66,003	100,977	166,980
ธันวาคม 2557	73,629	109,020	182,649
มกราคม 2558	61,019	115,083	176,102
กุมภาพันธ์ 2558	59,893	125,956	185,849
มีนาคม 2558	64,496	104,985	169,481
เมษายน 2558	49,890	67,222	117,112
พฤษภาคม 2558	51,556	67,286	118,842
มิถุนายน 2558	49,392	58,582	107,974
กรกฎาคม 2558	65,910	99,716	165,626
สิงหาคม 2558	78,737	122,795	201,532
กันยายน 2558	61,766	75,360	137,126
รวม	739,767	1,113,094	1,852,861

ที่มา : สำนักศิลปากรที่ 3 พระนครศรีอยุธยา, กรมศิลปากร

2.1.3 อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา⁵

1. ที่ตั้ง

อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา มีเนื้อที่ 1,810 ไร่ ตั้งอยู่ภายในเกาะเมืองอยุธยา เขตเทศบาลเมือง พระนครศรีอยุธยา อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยาอยู่ห่างจากกรุงเทพฯไปทางทิศเหนือ ตามถนนสายเอเชีย ระยะทางประมาณ 75 กิโลเมตร กรมศิลปากรได้ประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถาน อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา มีพื้นที่รวมกว่า 3,000 ไร่



ภาพที่ 2.1 ภาพแผนที่แสดงอาณาเขตอุทยานประวัติศาสตร์ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา⁶

⁵ กองโบราณคดี, “อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2558, จาก www.finearts.go.th.

⁶ “สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2559, จาก <http://www.sujitwongthes.com/wp-content/uploads/2014/04/mapfront.jpg>.

2. ความสำคัญทางประวัติศาสตร์

ก่อนที่พระเจ้าอยู่ทอจะทรงสถาปนากรุงศรีอยุธยาขึ้นในปี พ.ศ.1893 นั้น นักวิชาการเชื่อกันว่า บริเวณดังกล่าวได้มีบ้านเมืองตั้งอยู่ก่อน แล้วเรียกว่า เมืองอโยธยา หรืออโยธยา ศรีรามเทพนคร มีที่ตั้งอยู่บริเวณด้านทิศตะวันออกนอกเกาะเมืองอยุธยา ปรางค์หลักฐานโบราณสถานที่เป็นวัดสำคัญ เช่น วัดมเหยงค์ และวัดอโยธยา เป็นต้น รวมทั้งจากพงศาวดารฉบับหลวงประเสริฐ อักษรนิติ กล่าวถึงการก่อสร้าง พระพุทธรูปที่เรียกว่า พระเจ้าพนัญเชิง พระประธานของวัดพนัญเชิง ที่ระบุว่า สร้างขึ้นก่อนที่พระเจ้าอยู่ทอจะสถาปนากรุงศรีอยุธยาถึง 26 ปี

ด้วยทำเลที่ตั้งของกรุงศรีอยุธยาที่มีลักษณะเป็นเกาะเมืองมีแม่น้ำที่สำคัญ 3 สายไหลผ่าน คือ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำป่าสัก และแม่น้ำลพบุรี ทำให้มีความอุดมสมบูรณ์ของแผ่นดิน รวมทั้งเป็นชุมทางคมนาคมและเป็นปราการธรรมชาติในการป้องกันข้าศึกศัตรู กรุงศรีอยุธยาจึงเป็นราชธานีใหญ่สามารถกุมอำนาจเหนือเมืองใกล้เคียงเป็นเวลานาน กรุงศรีอยุธยาเติบโตเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการค้าที่สำคัญของภูมิภาคเอเชีย ในพุทธศตวรรษที่ 20-23 มีชาวต่างชาติ ทั้งจากเอเชีย และยุโรป เช่น จีน ญี่ปุ่น อินเดีย เปอร์เซีย อาหรับ โปรตุเกส สเปน ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ อังกฤษ และฝรั่งเศส เดินทางเข้ามาค้าขาย ซึ่งส่วนมากมีสัมพันธทางการทูตด้วย บ้างก็ได้รับพระราชทานที่ดินตั้งถิ่นฐานบ้านเรือน ตั้งสถานีการค้า และศาสนสถานหมู่บ้านส่วนใหญ่ของชาวต่างประเทศจะอยู่นอกตัวเมืองมีเฉพาะชาวจีน แขกฮินดู และมุสลิมเพียงบางกลุ่มซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับราชสำนักเท่านั้น ที่ได้รับพระราชานุญาตให้สร้างบ้านเรือนอยู่ภายในเมือง

นอกจากนี้ กรุงศรีอยุธยายังมีความเจริญก้าวหน้าทางด้านศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประติมากรรม จิตรกรรม ประณีตศิลป์ ภาษาวรรณกรรม และนาฏดุริยางค์ศิลป์ศิลปะ วิทยาการทุกแขนงที่คนไทยในอาณาจักรอยุธยาสั่งสมไว้นั้น เป็นอารยธรรมที่กรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ยึดถือเป็นแบบแผนสืบทอดและพัฒนาเป็นอารยธรรมตามยุคสมัยหลายอย่างยังคงใช้สืบท่อมাত্রาบาจนทุกวันนี้

3. โบราณสถานสำคัญ

ด้วยเกาะเมืองอยุธยา ซึ่งกรมศิลปากรได้ประกาศขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน ทั้งเกาะเมืองมีพื้นที่ประมาณ 4,800 ไร่ ลักษณะของเกาะเมืองเป็นไปตามสภาพของแม่น้ำที่กัดเซาะแผ่นดินมีรูปร่างไม่แน่นอน บางครั้งมีผู้สันนิษฐานว่า มีลักษณะคล้ายน้ำเต้า แต่เดิมกำแพงเมืองเป็นคันดินและมีเสาไม้ระเนียด ต่อมามีการเปลี่ยนเป็นกำแพงอิฐในสมัยสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ (พ.ศ. 2091-2111) และถูกทำลายในสมัยเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่ 2 รวมทั้งมีการรื้อถอนกำแพงเมืองในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์เพื่อนำอิฐมาใช้ในการก่อสร้างที่กรุงเทพฯ และป้องกันไม่ให้มีการใช้กรุงศรีอยุธยาเป็นที่ซ่อนสมผู้คนอีกต่อไป

กรุงศรีอยุธยาเป็นลักษณะของเมืองน้ำ มีการออกแบบแนวคูคลองที่ทั้งใช้ประโยชน์ในการคมนาคม และเป็นการระบายน้ำในหน้าน้ำหลากด้วย ทำให้ผังเมืองอยุธยามีแม่น้ำลำคลองจำนวนมากเป็นเครือข่ายโยงใยกันทั้งนอกเมืองและในเมืองขนานไปกับแนวคูคลองคือ ถนนที่เป็นทั้งถนนดินและถนน ปูอิฐ โดยมีสะพานสร้างข้ามคลองทั้งสะพานไม้และสะพานก่ออิฐมากกว่า 30 แห่ง โบราณสถาน เท่าที่สำรวจพบแล้วทั้งภายในเมืองและนอกกำแพงเมืองมีมากกว่า 425 แห่ง ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงเฉพาะโบราณสถานที่สำคัญ และอยู่ในเขตอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาพื้นที่ 1,810 ไร่ซึ่งจะครอบคลุมพื้นที่ใจกลางเกาะเมืองและพื้นที่ด้านทิศเหนือและตะวันตกเฉียงใต้ ของเกาะเมือง มีโบราณสถานี่สำรวจพบแล้วทั้งสิ้น 95 แห่ง ดังนี้

3.1 พระราชวังหลวงหรือพระราชวังโบราณ

พระราชวังหลวงหรือพระราชวังโบราณ ตั้งอยู่ใกล้กับวัดมงคลปิตร์ ปัจจุบันปรากฏคงเหลือแต่ฐานของอาคาร มีเพียงวัดพระศรีสรรเพชญ์ที่ยังคงรูปทรงสถาปัตยกรรมอันงดงามให้เราได้ยลโฉม สันนิษฐานว่าพระเจ้าอู่ทองสร้างพระราชวังตั้งแต่เมื่อครั้งประทับอยู่ที่เวียงเล็กเมื่อ พ.ศ.1890 และเมื่อสร้างกรุงเสร็จใน พ.ศ.1893 จึงย้ายมาประทับที่พระราชวังใหม่ริมหนองโสน พระที่นั่งต่างๆ ในครั้งแรกนี้สร้างด้วยไม้อยู่ในบริเวณซึ่งปัจจุบันเป็น วัดพระศรีสรรเพชญ์ ต่อมาเมื่อ พ.ศ.1991 สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงถวายที่บริเวณพระราชวังเดิมสร้างเป็นวัดในเขตพระราชวัง เรียกว่า "วัดพระศรีสรรเพชญ์" แล้วทรงสร้างพระราชวังหลวงใหม่ขึ้นไปทางทิศเหนือชิดริมแม่น้ำลพบุรี พระที่นั่งต่างๆ ในเขตพระราชวังเดิมเป็นที่ประทับของพระมหากษัตริย์อยุธยาทุกรัชกาล



ภาพที่ 2.2 พระราชวังโบราณหรือพระราชวังหลวง ⁷

⁷ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2559, จาก <http://donmueangairportthai.com/th/popular-destinations/1717/ancient-palace-phra-nakhon-si-ayutthaya>.

3.2 วัดพระศรีสรรเพชญ์

วัดพระศรีสรรเพชญ์ เดิมในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ใช้เป็นที่ประทับ ต่อมาสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงสร้างพระราชมณเฑียรขึ้นใหม่ทางตอนเหนือ แล้วจึงโปรดฯ ให้ยกเป็นเขตพุทธาวาส เพื่อประกอบพิธีสำคัญต่าง ๆ ของบ้านเมือง สร้างเพื่อเป็นวัดประจำพระราชวัง ต่อมาในปี พ.ศ. 2035 รัชสมัยของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 พระองค์โปรดเกล้าฯ ให้สร้างพระสถูปเจดีย์องค์ตะวันออก เพื่อบรรจุพระอัฐิของพระราชบิดา สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และพระสถูปเจดีย์องค์กลางเพื่อบรรจุพระอัฐิของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 3 ผู้เป็นพระเชษฐา หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2042 พระองค์โปรดให้สร้างพระวิหารหลวงขึ้น ในปีต่อมา พ.ศ. 2043 สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 ทรงสร้างพระวิหาร ทรงหล่อพระพุทธรูป หุ้มด้วยทองคำหนัก 286 ชั่ง ประดิษฐานไว้ในวิหาร ถวายพระนามว่า พระศรีสรรเพชญ์ดาญาณ ต่อมาในรัชสมัยรัชกาลที่ 1 โปรดเกล้าฯ ให้ย้ายมาประดิษฐานวัดพระเชตุพน และบรรจุชิ้นส่วนซึ่งบูรณะไม่ได้เหล่านั้นไว้ในเจดีย์องค์ใหญ่ที่สร้างขึ้นแล้วพระราชทานชื่อเจดีย์ว่า เจดีย์ศรีสรรเพชญ์ดาญาณ เจดีย์องค์ที่ 3 ถัดมาจากด้านทิศตะวันตกเป็นเจดีย์บรรจุพระอัฐิของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 ซึ่งสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 4 (พระหน่อพุทธางกูร) พระราชนัดดาโปรดให้สร้างขึ้น เจดีย์ทั้งสามองค์นี้เป็นเจดีย์แบบลังกา ในรัชสมัยพระเจ้าทรงธรรมพระองค์โปรดเกล้าฯ ให้สร้าง การขุดสมบัติจากกรุภายในเจดีย์ พบพระพุทธรูป เครื่องทอง มากมาย และในสมัย จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้มีการบูรณะวัดนี้จนมีสภาพที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน



ภาพที่ 2.3 วัดพระศรีสรรเพชญ์⁸

⁸ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2559, จาก <http://m.donmueangairportthai.com/th/popular-destinations/1701/wat-phra-sri-sanpetch-phra-nakhon-si-ayutthaya>.

3.3 วัดราชบูรณะ

เป็นวัดที่สำคัญวัดหนึ่งในสมัยกรุงศรีอยุธยา สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (เจ้าสามพระยา) โปรดให้สถาปนาขึ้นในปี พ.ศ. 1967 ในบริเวณที่ถวายพระเพลิงศพเจ้าอ้ายพระยา เจ้ายี่พระยา พระเชษฐาทั้งสองของพระองค์ ซึ่งสิ้นพระชนม์ลงเนื่องจากการรบแย่งชิงราชสมบัติ วัดราชบูรณะมีชื่อเสียงและความโด่งดังมากในเรื่องการถูกกลุ่มคนร้ายจำนวนหนึ่ง ลักลอบขุดกรุ ภายในพระปรางค์ประธาน ในปี พ.ศ. 2499 และช่วงชิงทรัพย์สมบัติจำนวนมากมายมหาศาลหลบหนีไป ต่อมากรมศิลปากรเข้าทำการบูรณะขุดแต่งต่อภายหลังจนมีสภาพจนถึงทุกวันนี้



ภาพที่ 2.4 ภาพวัดราชบูรณะ⁹

3.4 วิหารพระมงคลบพิตร

วัดมงคลบพิตร เป็นวัดโบราณสำคัญแห่งหนึ่งในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยที่ตั้งของวัดมงคลบพิตรและพระราชวังโบราณตั้งอยู่ติดกัน นักท่องเที่ยวจึงนิยมเข้ามาชมสักการ หลวงพ่อมงคลบพิตรก่อนจะเข้าชมพระราชวังโบราณ และบริเวณทางด้านหน้าวิหารวัดพระมงคล บพิตร มีร้านค้าตั้งเรียงรายมากมายหลายร้าน จำหน่ายผลิตภัณฑ์พื้นเมืองแทบทุกชนิด เช่น

⁹ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2559, จาก <http://m.donmueangairportthai.com/th/popular-destinations/1440/wat-ratchaburana-ayuttaya>.

ปลาตะเพียน เครื่องจักสานเครื่องหวาย มีดอรัญญิก ผลไม้กวน และขนมชนิดต่างๆเหมาะสำหรับ
 ผู้สนใจซื้อสินค้าพื้นเมืองและของที่ระลึกต่าง ๆ ภายในวิหารพระมงคลบพิตรเป็นพระพุทธรูปสำริด
 องค์ใหญ่ที่สุดองค์หนึ่งในประเทศไทย สันนิษฐานว่าสร้างในสมัยอยุธยาตอนต้น เมื่อพ.ศ. 2499
 จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้บูรณะวิหารพระมงคลบพิตรใหม่ทั้งหมดดังที่ปรากฏในปัจจุบัน



ภาพที่ 2.5 วัดมงคลบพิตร ¹⁰

2.1.4 สภาพการเป็นมรดกโลก

พื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นสมบัติทางวัฒนธรรมที่มีคุณค่า
 โดดเด่นทางวัฒนธรรมและทางประวัติศาสตร์ องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่ง
 สหประชาชาติ หรือที่เรียกว่า องค์การยูเนสโก (UNESCO) ได้มีมติ ณ กรุงคาร์เธจประเทศตูนิเซีย
 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2534 ให้ขึ้นทะเบียนไว้ในบัญชีมรดกโลกด้วยเหตุผล 4 ประการ คือ¹¹

1. อยุธยามีความเป็นเยี่ยมในการเลือกสรรทำเลที่ตั้งเมืองในตำแหน่งที่ชุมชนของ
 แม่น้ำ มีการออกแบบผังเมืองอย่างซับซ้อนเหมาะสมกับชุมชนที่อาศัย การสัญจรทางน้ำเป็นหลักอัน

¹⁰ วัดราชบพิตร, สืบค้นเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2559, จาก
<http://www.webpra.com/Amulet/%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9E%E0%B8%A3>

¹¹สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, พระนครศรีอยุธยา:มรดกโลกล้ำค่าภูมิ
 ปัญญาเลืองลือ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2548), น.7.

เป็นธรรมชาติของการตั้งถิ่นฐานแบบไทย ๆ ลักษณะดังกล่าวเอื้ออำนวยต่อการรักษาพระนคร การป้องกันการรุกรานของข้าศึกศัตรู และการจัดระบบสาธารณูปการได้อย่างเหมาะสมกับสังคมเมือง จนสามารถพัฒนาการสู่ความรุ่งเรืองในยามสงบสุข

2. ออยุธยาเป็นแม่แบบในการสร้างกรุงรัตนโกสินทร์ โดยได้ถ่ายทอดความงาม ความรุ่งเรืองของอยุธยาไว้ในทุกแห่งทุกมุม ไม่ว่าจะเป็นระเบียบผังเมือง การจัดวางอาคาร ชื่อสถานที่ต่าง ๆ ลักษณะสถาปัตยกรรม อาคารบ้านเรือน ตลอดจนวิถีชีวิต

3. นครประวัติศาสตร์แห่งนี้มีเอกลักษณ์ ไม่ว่าจะเป็นด้านกายภาพ ด้านประวัติศาสตร์ และด้านอารยธรรม ซึ่งจะหาใคร่โบราณใดเทียบได้ในเอเชียหรือในโลกเป็นไม่มี

4. อาคารโบราณสถานแต่ละหลังในนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา มีการออกแบบทางสถาปัตยกรรมที่เป็นเอกลักษณ์โดดเด่นในภาคพื้นเอเชีย ลักษณะของสิ่งก่อสร้างหลายอย่าง เช่น เจดีย์ ปราสาท และปราสาท มีความเป็นพิเศษไม่สามารถพบเห็นในที่อื่น ๆ แม้สิ่งก่อสร้างเหล่านี้จะมีกำเนิดมาก่อนที่กรุงศรีอยุธยาจะเรืองอำนาจ แต่ได้แสดงให้เห็นถึงความต่อเนื่องและวิวัฒนาการด้านรูปแบบทางสถาปัตยกรรมมาสู่ลักษณะที่เป็นไทยแท้ และไม่สามารถสร้างทดแทนได้

นอกจากนี้ UNESCO ยังได้มีอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติของโลก (Convention Concerning The Protection of The World Cultural and Natural Heritage) ซึ่งเป็นหนึ่งในสามอนุสัญญาที่สำคัญที่เกี่ยวกับมรดกทางวัฒนธรรม¹² ที่ได้รับการยอมรับโดยสากลทั่วไปจากกลุ่มประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะการอนุรักษ์แหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมนั้น ถือได้ว่าอนุสัญญาดังกล่าวเป็นอนุสัญญาหลักที่กลุ่มประเทศที่มีแหล่งมรดกโลกอยู่ในดินแดนของตนให้ความสำคัญ และเข้าร่วมเป็นสมาชิกในอนุสัญญานี้ โดยอนุสัญญาดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลก กำหนดแนวทางและมาตรการในการจัดการ สงวนรักษาและอนุรักษ์แหล่งโบราณสถาน รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างประเทศเพื่อการคุ้มครองป้องกันแหล่งมรดกโลกด้วยการให้ความคุ้มครองแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมนั้น เพื่อเป็นแนวทางในการสงวนรักษาและการบูรณะโบราณสถานให้เป็นมาตรฐานสากล เพื่อให้แต่ละประเทศสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้

¹² อนุสัญญาอื่นๆ คือ อนุสัญญานานาชาติว่าด้วยการปกป้องสมบัติทางวัฒนธรรม ในยามศึกสงครามปี ค.ศ.1954 หรือเรียกว่า อนุสัญญากรุงเฮก และอนุสัญญาเรื่องวิธีการในการห้ามปรามและป้องกันการนำเข้าและส่งออกอย่างผิดกฎหมายตลอดจนการเปลี่ยนแปลงการครอบครองสมบัติทางวัฒนธรรมปี ค.ศ.1970

2.1.5 ระดับความสำคัญของโบราณสถาน

โบราณสถานต่างๆ นั้นจะมีอันดับความสำคัญแตกต่างกันไป โดยโบราณสถานบางแห่งอาจมีความสำคัญถึงระดับชาติหรือระดับโลก ดังนั้นจึงได้มีเกณฑ์การประเมินค่า (criteria for evaluation) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดระดับความสำคัญของโบราณสถานที่มีอยู่ในแต่ละพื้นที่ เพื่อเป็นการจัดอันดับให้เป็นโบราณสถานระดับชาติต่อไป โดยโบราณสถานที่อยู่ในบัญชีมรดกโลก (world criteria) ได้แก่ โบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนมรดกโลก โดยผ่านการพิจารณาตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก โดยมีคณะกรรมการเป็นผู้วิเคราะห์ และนำเสนอคณะกรรมการมรดกโลกพิจารณานุมัติแล้ว จึงเป็นโบราณสถานที่รัฐบาลของแต่ละประเทศเป็นผู้คัดเลือกโบราณสถานประจำชาติของตน ที่เห็นว่ามีคุณค่าเป็นพิเศษที่ทุกคนในโลกต้องร่วมกันพิทักษ์รักษาไว้มิให้สูญหายไป

2.1.6 การขึ้นทะเบียนบัญชีมรดกโลกทางวัฒนธรรม

แหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรม มีความสำคัญในการสะท้อนให้เห็นถึงวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในอดีต เนื่องจากแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมถือเป็นสมบัติของมนุษยชาติทุกคน ดังนั้นจึงถือเป็นหน้าที่ของทุกประเทศ ในการจัดทำมาตรการในการคุ้มครองแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมของตนไว้ แต่สำหรับแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมในประเทศไทยนั้น ปัจจุบันได้มีการปล่อยปละละเลย ไม่สงวนรักษาไว้เพื่อเป็นหลักฐานที่แสดงถึงรากฐานของประเทศ จึงต้องมีการออกกฎหมายมาคุ้มครองกำหนดมาตรการแนวปฏิบัติบังคับให้ประชาชนปฏิบัติ เพื่อสงวนรักษามรดกทางศิลปวัฒนธรรมของชาติไว้ คือ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 หรือเรียกสั้นๆ ว่า พระราชบัญญัติโบราณสถานฯ โดยรัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรม พระราชบัญญัติโบราณสถานฯ จึงเป็นกฎหมายที่กำหนดแนวทางในการบังคับและส่งเสริมให้ประชาชนต้องร่วมกันคุ้มครองรักษาโบราณสถาน ในปัจจุบันเนื่องด้วยกรมศิลปากรเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถานอันเป็นสมบัติและหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของชาติ ดังนั้นเพื่อให้การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมนั้นเป็นไปด้วยความถูกต้อง ทั้งทางด้านศิลปะ ประวัติศาสตร์ และโบราณคดี รวมทั้งให้มีความสัมพันธ์กับสภาพเศรษฐกิจ สังคม ประเพณี และวัฒนธรรม จึงมีการออกระเบียบกรมศิลปากรว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน 15 สิงหาคม พ.ศ. 2528 หรือเรียกสั้นๆ ว่า ระเบียบกรมศิลปากร โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของกรมศิลปากรเอาไว้ด้วย

สำหรับพื้นที่แหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมในประเทศไทย โดยเฉพาะอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ได้รับการประกาศขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน ตามพระราชบัญญัติ

โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยมีกรมศิลปากร สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม เป็นหน่วยงานบริหารจัดการและควบคุมดูแลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ โบราณสถาน ในการนี้ กรมศิลปากรได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการจัดทำแผนการอนุรักษ์ และพัฒนาเมืองประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ในรูปแบบของอุทยานประวัติศาสตร์ เพื่อเป็น แนวทางในการบริหารจัดการพื้นที่ที่ได้รับการคุ้มครอง อนุรักษ์และพัฒนาอย่างเหมาะสม และสามารถดำรงคุณค่าความโดดเด่น เป็นมรดกทางวัฒนธรรมอันล้ำค่าของชาติไว้ได้ตลอดไป แผนการ อนุรักษ์และพัฒนาดังกล่าว ประกอบด้วยแผนงานหลักในการศึกษาค้นคว้าทางประวัติศาสตร์ การอนุรักษ์โบราณสถานโบราณวัตถุ การจัดระเบียบพื้นที่ทำกินของชุมชน และการส่งเสริมการ ท่องเที่ยวแบบยั่งยืนภายในอุทยานประวัติศาสตร์เหล่านั้นด้วย

การพิจารณาแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งได้รับการจัดว่ามีมาตรฐานในระดับ สากลเพื่อขึ้นบัญชีเป็นมรดกโลกนั้น แหล่งมรดกนั้นจะต้องมีคุณค่าและก่อให้เกิดความสำคัญในระดับ สากล และแหล่งมรดกนั้นเป็นตัวอย่างที่โดดเด่นซึ่งต้องได้รับการบำรุงรักษาอยู่บนมาตรฐานที่ชัดเจน และแน่นอน ดังนั้นเพื่อเป็นการประกันว่าจะมีการนำมาตรการที่มีประสิทธิภาพและใช้การได้นั้นมาใช้ ในการปกป้อง อนุรักษ์ บูรณปฏิสังขรณ์และจัดแสดงแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งแหล่งมรดกนั้น ตั้งอยู่ในดินแดนของประเทศสมาชิกตามอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกได้อย่างเหมาะสมมิให้ต้องเกิด การลดถอยของความเป็นของดั้งเดิมหรือเกิดการทำให้เสื่อมคุณค่าไป จึงต้องมีการประเมินเพื่อให้ แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมนั้นขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก เพื่อเป็นรากฐานที่สำคัญที่จะแสดงให้เห็นถึง คุณค่าของแหล่งมรดกนั้น และยังเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนตระหนักถึง¹³

2.1.7 การกำหนดขอบเขตพื้นที่อนุรักษ์

การกำหนดขอบเขตพื้นที่อนุรักษ์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนา กรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. 2546 เป็นกระบวนการที่สำคัญในการอนุรักษ์และพัฒนานคร ประวัติศาสตร์ในประเทศไทยอย่างหนึ่ง คือ การกำหนดขอบเขตพื้นที่อนุรักษ์ โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าที่สำคัญ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ อนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นระเบียบปฏิบัติที่กำหนดกรอบ และโครงสร้างองค์กรในการอนุรักษ์เมืองเก่า เช่น การกำหนดนิยามและความหมายของเมืองเก่า การ

¹³ กรมศิลปากร, แนวทางการจัดการโบราณสถานในบัญชีมรดกทางวัฒนธรรมของโลก, (กรุงเทพมหานคร : กรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ, 2538), น.68-70.

จัดตั้งและขอบเขตการดำเนินงานความรับผิดชอบของคณะกรรมการ และการจัดตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

“เมืองเก่า” มีนิยามตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. 2546 ว่า

เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแห่งสืบต่อมาแต่กาลก่อน หรือมีลักษณะเป็นเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือมีลักษณะจำเพาะของสมัยหนึ่งในประวัติศาสตร์

- เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีรูปแบบผสมผสานสถาปัตยกรรมท้องถิ่น หรือมีลักษณะเป็นรูปแบบวิวัฒนาการทางสังคมที่สืบต่อมาในยุคต่างๆ

- เมืองหรือบริเวณของเมืองที่เคยเป็นตัวเมืองดั้งเดิมในสมัยหนึ่ง และยังคงมีลักษณะเด่นประกอบด้วยโบราณสถาน

- เมืองหรือบริเวณของเมือง ซึ่งโดยหลักฐานทางประวัติศาสตร์หรือโดยอายุ หรือโดยลักษณะแห่งสถาปัตยกรรม หรือคุณค่าทางศิลปะ โบราณคดี หรือประวัติศาสตร์

ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้มี คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ซึ่งคณะกรรมการนี้มีหน้าที่

- 1) กำหนดพื้นที่เมืองเก่าโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- 2) หลังจากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบพื้นที่แล้ว คณะกรรมการจะต้องวางนโยบายและจัดทำแผนแม่บทการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าต่างๆ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- 3) จัดทำแนวทาง แผนงานหรือโครงการ และมาตรการต่างๆโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น เพื่อดำเนินการในพื้นที่เมืองเก่าต่างๆ

ต่อมาได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า พ.ศ. 2548 – 2552¹⁴ เอาไว้ โดยมีแนวคิดในการอนุรักษ์พื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ไว้ ดังนี้ “เมืองเก่าหรือเมืองประวัติศาสตร์ เป็นแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญของชาติ เป็นพื้นที่ที่ควรได้รับการปกป้องรักษาและส่งเสริมให้อัตลักษณ์และคุณลักษณะเฉพาะ (identity and character) ดำรงอยู่ และส่งผลให้เกิดคุณค่าความสำคัญบูรณาภาพและความเป็นของแท้ (integrity and authenticity) แก่พื้นที่ทั้งในส่วนที่เป็นรูปธรรม (tangible heritage) และส่วนที่เป็นนามธรรม (intangible heritage) ที่มีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนและให้ความสำคัญกับสมดุลของ

¹⁴ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แนวทางการปฏิบัติและมาตรการอนุรักษ์ พัฒนา และฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เมืองเก่าและพื้นที่โดยรอบ, (กรุงเทพมหานคร : มป.พ., 2550), น.9.

ระบบนิเวศน์ สภาพเศรษฐกิจชุมชน และสภาพความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน” ซึ่งภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์เอาไว้ว่า “เมืองเก่าต้องได้รับการอนุรักษ์และพัฒนาอย่างเหมาะสม สามารถดำรงคุณค่าความเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญของชาติไว้ได้ พร้อมไปกับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เพื่อคงไว้ซึ่งความสมดุลของระบบนิเวศน์เมืองและประโยชน์สุขของประชาชน” ยุทธศาสตร์ดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดแนวทางเอาไว้ 3 ประการ คือ

- 1) กำหนดและประกาศพื้นที่เมืองเก่า
- 2) พัฒนากลไกและกระบวนการบริหารจัดการเมืองเก่าอย่างบูรณาการ
- 3) เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้เมืองเก่าจึงเป็นเมืองที่มีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน มีเรื่องราวของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมตามช่วงเวลาต่างๆ ซึ่งเมืองเก่าส่วนมากจะเป็นพื้นที่ที่มีประชากรใช้ประโยชน์โดยการตั้งชุมชนและอยู่อาศัยเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาเองก็มีลักษณะเป็นเมืองเก่าดังกล่าวด้วย ในการพัฒนาเมืองเก่าในเชิงอนุรักษ์นั้น นอกจากการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมที่สำคัญ อัตลักษณ์และคุณลักษณะเฉพาะ บุรณภาพ และความเป็นของแท้ดั้งเดิมของเมืองเก่าแล้ว จะต้องคำนึงถึงระบบนิเวศน์ของเมืองด้วย อาทิ แหล่งน้ำคูคลอง ระบบนิเวศน์ทางการเกษตร และระบบนิเวศน์ทางธรรมชาติที่มีผลเกี่ยวเนื่องกับเมืองเก่าเพราะระบบนิเวศน์ดังกล่าวจะมีผลทำให้การเป็นเมืองเก่าสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน การอนุรักษ์จึงต้องมีการนำเอาความรู้ในด้านศาสตร์ต่างๆเข้ามาช่วยในการอนุรักษ์ และส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการมากที่สุดด้วยในส่วนของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 กำหนดให้สามารถออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดให้พื้นที่เมืองเก่าที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์เป็นพื้นที่อนุรักษ์ที่มีคุณค่าทางศิลปกรรม และมีการควบคุมการพัฒนาได้ ดังปรากฏในมาตรา 43 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยมีใจความว่า “ในกรณีที่ปรากฏว่ามีพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไปหรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนด ให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม”พร้อมทั้งสามารถกำหนดมาตรการคุ้มครองได้ตามมาตรา 44 คือ ในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 43 ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ไว้ในกฎกระทรวงด้วย

- (1) กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(2) ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใดๆที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติ หรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(3) กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่จะทำการก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่นั้น ให้มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

(4) กำหนดวิธีการจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้น รวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่นั้น

(5) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่นๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น

2.1.8 ความหมายของโบราณสถาน โบราณวัตถุ

ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “โบราณสถาน” ไว้ว่า หมายถึง “อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติ ของอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์ในทางศิลปประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี ทั้งนี้ ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย”¹⁵

ส่วนคำว่า “โบราณวัตถุ” ตามความหมายทั่วไปที่ปรากฏในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ระบุความหมายไว้ว่า “สิ่งของโบราณที่เคลื่อนที่ได้ เช่น พระพุทธรูป เทวรูป ศิลจารึก มีอายุเก่ากว่า 100 ปีขึ้นไป”

ความหมายของคำว่า “โบราณวัตถุ” ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 บัญญัติว่า “โบราณวัตถุ” หมายความว่า สสังหาริมทรัพย์ที่เป็นของโบราณไม่ว่าจะเป็นสิ่งประดิษฐ์ หรือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือที่เป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของโบราณสถาน ซากมนุษย์ หรือซากสัตว์ ซึ่งโดยอายุหรือโดย

¹⁵ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 4.

ลักษณะแห่งการประดิษฐ์ หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของสังหาริมทรัพย์อันเป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี”

2.2 ข้อมูลทั่วไป

2.2.1 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับขยะมูลฝอย

1. ความหมายของมูลฝอย

“มูลฝอย” โดยทั่วไปแล้ว มักหมายถึง ของเสียประเภทหนึ่งที่ถูกปล่อยปละละทิ้ง โดยใช้คำปะปนรวมกันกับคำว่า “ขยะมูลฝอย” ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ที่ได้ให้คำนิยามคำว่า “ของเสีย” ไว้ว่า หมายถึง ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือวัตถุอันตรายอื่นใดซึ่งถูกปล่อยทิ้ง หรือที่มีมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกากตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้นที่อยู่ในสภาพ ของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ แต่อย่างไรก็ดี ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็ได้ให้คำนิยามของคำว่าขยะมูลฝอยไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กลับพบว่า ได้มีการให้คำนิยามเพื่อจำกัดความของคำว่า “มูลฝอย” ไว้อย่างชัดเจนว่า หมายถึง เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ถัง มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น พบว่า กฎหมายใช้คำว่า มูลฝอย มิได้ใช้คำว่า ขยะมูลฝอย ตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้

คำว่า “มูลฝอย” ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ให้ความหมายของ “มูลฝอย” ว่า หมายถึง เศษกระดาษ เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ถัง มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใด ซึ่งเก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น อย่างไรก็ตาม แม้คำว่า “ขยะมูลฝอย” และคำว่า “มูลฝอย” จะเป็นคำที่ใช้เรียกอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย แต่ในทางวิชาการและในบทความต่าง ๆ ยังคงมีการเรียกมูลฝอยที่แตกต่างกันไป เช่น ใช้คำว่า ขยะ ขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูล พร้อมกับได้ให้ความหมายของคำว่า “มูลฝอย” ไว้อย่างหลากหลาย ดังนี้

มูลฝอย หมายถึง หยากเยื่อเศษสิ่งของทิ้งแล้ว กุมฝอย หรือคุมฝอย เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ถ้ำ มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึง สิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น¹⁶

มูลฝอย หมายถึง สิ่งของที่ถูกทิ้ง หรือสิ่งที่ไม่ต้องการแล้ว อาจอยู่ในรูปของ ของแข็ง (solid) ของเหลว (liquid) หรือกึ่งของแข็ง (semi solid) การแปรสภาพจากสิ่งของเป็น มูลฝอยนั้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับมูลค่าของสิ่งของเหล่านั้น เนื่องจากผู้บริโภคได้ทิ้งสิ่งของนั้น หรือเป็น สิ่งของที่ไม่มีความต้องการอีกแล้วสำหรับใครคนใดคนหนึ่ง¹⁷

มูลฝอย หรือ solid wastes เป็นคำทั่ว ๆ ไปที่หมายความรวมมูลฝอยทุกประเภท ที่มาจากทุกแหล่งมูลฝอยที่เกิดขึ้นจะเป็นสิ่งของที่ไร้ประโยชน์สำหรับผู้ทิ้งแต่ในบางครั้งอาจเป็น ประโยชน์สำหรับผู้อื่นที่สามารถนำมาใช้ได้ในรูปแบบต่าง ๆ ได้ มูลฝอยจะประกอบด้วยมูลฝอยชนิด ต่าง ๆ หลายชนิด¹⁸

ขยะหรือมูลฝอย (Solid waste) ตามความหมายของกรมควบคุมมลพิษ คือ เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ถ้ำ มูลสัตว์ ซากสัตว์หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอย ดัดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษ หรืออันตรายจากชุมชนหรือคร้วเรือน ยกเว้นวัสดุที่ไม่ใช้แล้วของโรงงานซึ่งมี ลักษณะและคุณสมบัติที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน¹⁹

การให้ความหมายของมูลฝอยในลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปความ ได้ว่า มูลฝอย หมายถึง บรรดาสิ่งของที่ไม่ใช้แล้วจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ หรือเศษ สิ่งของที่ถูกทิ้ง ไม่มีคุณค่า หรือไม่เป็นที่ต้องการของใครคนใดคนหนึ่งแล้ว ทั้งที่อยู่ในรูปของอินทรีย์ สารซึ่งย่อยสลายได้ง่ายหรือย่อยสลายได้ยาก และในรูปของอนินทรีย์สารซึ่งย่อยสลายได้ยากหรือไม่ สามารถย่อยสลายได้เลย

อย่างไรก็ดี คำว่า “มูลฝอย” นั้น เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ได้มีการบัญญัติ นิยามความหมายของคำดังกล่าวไว้ใน ข้อ 4 ของเทศบัญญัติเทศบาลเมืองนครศรีอยุธยา เรื่อง การ

¹⁶ ราชบัณฑิตสภา. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525, พิมพ์ครั้งที่ 6. (กรุงเทพมหานคร : อักษรเจริญทัศน์, 2539), น.654.

¹⁷ ไพศาล ผดุงศิริกุล, “การพัฒนาระบบสารสนเทศสถานการณ์การจัดการขยะมูลฝอย,” (วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหิดล, 2547), น.12.

¹⁸ พัชรี หอวิจิตร, การจัดการมูลฝอย, (ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2531), น.19.

¹⁹ กรมควบคุมมลพิษ, แนวทางและข้อกำหนดเบื้องต้น การลดและใช้ประโยชน์ขยะมูลฝอย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร, 2548).

กำจัดสิ่งปฏิภูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2540 เช่นกันว่า “มูลฝอย หมายถึง เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษลีนค้ำ ถูพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ถ้ำ มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น”

ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรกำหนดให้ใช้คำว่า “มูลฝอย” โดยให้หมายความรวมถึง “ขยะมูลฝอย” และขอให้คำนิยามที่ผู้เขียนเห็นสอดคล้องด้วย ได้แก่ การให้คำนิยามความหมาย ดังที่ปรากฏในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่ว่า “มูลฝอย หมายถึง เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษลีนค้ำ ถูพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ถ้ำ มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น” แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึง มูลฝอยอันตราย และมูลฝอยติดเชื้อที่มีวิธีการกำจัดเป็นการเฉพาะต่างหากอยู่แล้ว

2.2.2 ลักษณะของมูลฝอย

การจำแนกมูลฝอยออกเป็นประเภทต่าง ๆ นั้น สามารถจำแนกออกได้ในหลายรูปแบบ แต่การกำหนดให้ชัดเจนว่ามูลฝอยนั้นเป็นชนิดใด ทำได้ค่อนข้างยาก เนื่องจากลักษณะของมูลฝอยที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลานั้นมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม การทราบลักษณะที่สำคัญของมูลฝอยจะช่วยให้นำไปประกอบการตัดสินใจเพื่อหาวิธีการเก็บรวบรวมขนส่ง และกำจัดได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

ลักษณะของมูลฝอยประกอบด้วย²⁰

1. ลักษณะทางกายภาพ (physical characteristics)
 1. ส่วนประกอบ (physical composition)
 2. ความหนาแน่น (density)
 3. ค่าความร้อน (caloric values)
2. ลักษณะทางเคมี (chemical characteristics)
 1. ความชื้น (water content)
 2. ส่วนที่เผาไหม้ได้ และส่วนที่เป็นขี้ถ้ำ
 3. สารประกอบทางเคมี (chemical element composition)
 4. สารมีพิษ (toxic substances)

²⁰ ปรีดา แยมเจริญวงศ์, การจัดการขยะมูลฝอย, (ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2531), น.16.

2.2.3 แหล่งกำเนิดมูลฝอย

ในแต่ละพื้นที่ที่ประสบกับปัญหาการจัดการมูลฝอยนั้น ปัจจัยที่เป็นสาเหตุการเกิดปัญหาที่สำคัญที่ควรตระหนักถึง คือ แหล่งกำเนิดมูลฝอย ซึ่งมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะในเขตเทศบาลพระนครศรีอยุธยาซึ่งเป็นที่ตั้งเมืองหลวงเก่าในอดีต ทั้งยังเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงศึกษาประวัติศาสตร์ และยังเป็นแหล่งมรดกโลก ย่อมหนีไม่พ้นที่จะมีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติหลั่งไหลเข้ามาท่องเที่ยวกันเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีแหล่งอุตสาหกรรม ห้างร้านมากมาย มูลฝอยที่ทับถมกันเป็นกองจึงทวีเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย และส่งผลให้ประสบปัญหาการจัดการมูลฝอยอันเกิดจากนักท่องเที่ยว²¹ ตามมาด้วย

2.2.4 ประเภทและปริมาณของมูลฝอย

การแยกประเภทของมูลฝอยออกเป็นประเภทต่าง ๆ นั้นสามารถจำแนกออกได้ในหลายรูปแบบ การจำแนกประเภทของมูลฝอยจะช่วยให้นำไปประกอบการตัดสินใจเพื่อหาวิธีการเก็บรวบรวม ขนส่ง และกำจัดอย่างเหมาะสม

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ทำการแยกประเภทของมูลฝอยไว้ดังนี้

1. จำแนกตามพิษภัยที่เกิดขึ้นกับมนุษย์และสิ่งแวดล้อม มี 2 ประเภท²² คือ

1) มูลฝอยทั่วไป (General Waste) หมายถึง มูลฝอยที่มีอันตรายน้อย ได้แก่ พวกเศษอาหาร เศษกระดาษ เศษผ้า เศษหญ้า และใบไม้ ฯลฯ

2) มูลฝอยอันตราย (Hazardous Waste) เป็นมูลฝอยที่มีภัยต่อคนและสิ่งแวดล้อมอาจมีสารพิษ ติดไฟหรือระเบิดง่าย ปนเปื้อนเชื้อโรค เช่น ไฟแช็คแก๊ส กระป๋องสเปรย์ ถ่านไฟฉาย แบตเตอรี่หรืออาจเป็นพวกสาลีและผ้าพันแผลจากสถานพยาบาลที่มีเชื้อโรค

2. จำแนกตามลักษณะของมูลฝอย²³

²¹ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “คู่มือการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด เล่ม 8 : การจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2558, จาก www.envi7.com/datasatakan/manual_plan2556.pdf.

²² กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, “ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2559, จาก www.vironnet.in.th.

²³ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2559, จาก www.vironnet.in.th และโปรดดู สวัสดิ์ โนนสูง, ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร, 2543), น.24.

1) มูลฝอยเปียกหรือมูลฝอยสด (Garbage) มีความชื้นปนอยู่มากกว่าร้อยละ 50 จึงติดไฟได้ยาก ส่วนใหญ่ ได้แก่ เศษอาหาร เศษเนื้อ เศษผัก และผักผลไม้จากบ้านเรือน ร้านจำหน่ายอาหารและตลาดสด รวมทั้งซากพืชและสัตว์ที่ยังไม่เน่าเปื่อย มูลฝอยประเภทนี้จะทำให้เกิดกลิ่นเหม็นเนื่องจากแบคทีเรียย่อยสลายอินทรีย์สาร นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคโดยติดไปกับแมลง หนู และสัตว์อื่นที่มากินหรือกินเป็นอาหาร

2) มูลฝอยแห้ง (Bubbish) คือ สิ่งเหลือใช้ที่มีความชื้นขึ้นอยู่น้อยจึงไม่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น จำแนกได้ 2 ชนิด คือ มูลฝอยที่เป็นเชื้อเพลิง เป็นพวกที่ติดไฟได้ เช่น เศษผ้า เศษกระดาษ หย้า ใบไม้ กิ่งไม้แห้ง มูลฝอยที่ไม่เป็นเชื้อเพลิง ได้แก่ เศษโลหะ เศษแก้ว และเศษก้อนอิฐ นอกจากนี้ การแบ่งประเภทมูลฝอยโดยทั่วไปอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้²⁴

1) มูลฝอยที่ย่อยสลายได้ง่าย หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “มูลฝอยเปียก” เป็นมูลฝอยที่เน่าเปื่อยได้ง่าย เช่น เศษอาหาร เศษพืชผัก เปลือกผลไม้ เป็นต้น มูลฝอยพวกนี้มีความชื้นสูงสามารถเน่าเปื่อยได้ง่ายและ ส่งกลิ่นเหม็นได้เร็ว

2) มูลฝอยที่ย่อยสลายได้ยาก หรือที่เรียกกันทั่วไปว่ามูลฝอยแห้ง เช่น กระดาษ กระจกพลาสติก ขวดแก้ว กระจงโลหะ เศษผ้า เศษไม้ ยาง เป็นต้น มูลฝอยพวกนี้เน่าเปื่อยได้ยากหรืออาจไม่เน่าเปื่อยทั้งยังสามารถเลือกเอาวัสดุที่ยังมีประโยชน์กลับมาใช้ใหม่ได้อีก โดยทำการคัดแยกก่อนทิ้งอันจะช่วยให้ปริมาณมูลฝอยลดลง และสามารถนำไปขายสร้างรายได้ได้อีกด้วย

3) มูลฝอยอันตราย ได้แก่ สารเคมี หรือวัตถุมีพิษต่าง ๆ ที่พ้นจากสภาพใช้งานแล้วรวมทั้งมูลฝอย ติดเชื้อจากสถานพยาบาล เช่น ซากถ่ายไฟฉาย ภาชนะบรรจุน้ำยาทำความสะอาดต่าง ๆ หลอดฟลูออเรสเซนต์ กากสารเคมีจากโรงงานอุตสาหกรรม ยา และสารเคมีเสื่อมสภาพ สัมผัส และเศษของอวัยวะจากสถานพยาบาล เป็นต้น มูลฝอยพวกนี้จะต้องมีการทำลายด้วยวิธีพิเศษเพื่อลดการแพร่กระจายของเชื้อโรคและสารพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม และถูกเรียกว่าเป็นของเสียอันตราย

กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังได้แบ่งประเภทมูลฝอยไว้ โดยเป็นการแบ่งประเภทมูลฝอยตามหลักเกณฑ์ทางวิชาการดังนี้²⁵

²⁴ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, “คู่มือกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับประชาชน เรื่องมลพิษอื่นและของเสียอันตราย,” น.4.

²⁵ ประกาศกรมควบคุมมลพิษเรื่องหลักเกณฑ์ทางวิชาการเกี่ยวกับคุณลักษณะของถุงพลาสติกใส่มูลฝอยและที่รองรับมูลฝอยแบบพลาสติกที่ใช้ในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ ประกาศ ณ วันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ.2546

“มูลฝอย” ให้อหมายถึง มูลฝอยตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขที่เก็บ ขน หรือรวบรวมจากชุมชน แต่ไม่รวมถึงมูลฝอยติดเชื้อตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และวัสดุที่ไม่ใช้แล้วของโรงงานที่มีลักษณะและคุณสมบัติที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

“มูลฝอยทั่วไป” หมายความว่า มูลฝอยที่ย่อยสลายได้ยากหรืออาจจะย่อยสลายได้เองตามธรรมชาติ แต่ไม่ค้กับต้นทุนในการนำกลับมาทำเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม เช่น กล่องบรรจุนมพร้อมดื่ม โฟม ซองหรือถุงพลาสติกสำหรับบรรจุอาหารด้วยวิธีสุญญากาศ ซองหรือถุงพลาสติกสำหรับบรรจุเครื่องอุปโภคด้วยวิธีรีดความร้อน เป็นต้น

“มูลฝอยย่อยสลาย” หมายความว่า มูลฝอยที่ย่อยสลายได้เองตามธรรมชาติและ/หรือสามารถนำมาหมักปุ๋ยได้ เช่น เศษอาหาร มูลสัตว์ ซากหรือเศษของพืช ผัก ผลไม้ หรือสัตว์ เป็นต้น แต่ไม่รวมถึงซากหรือเศษของพืช ผัก ผลไม้ หรือสัตว์ที่เกิดจากการทดลองในห้องปฏิบัติการ

“มูลฝอยที่ยังใช้ได้ (รีไซเคิล)” หมายความว่า มูลฝอยที่สามารถนำกลับมาทำเป็นผลิตภัณฑ์ได้ใหม่โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม เช่น เศษเหล็ก แก้ว พลาสติก กระดาษ เป็นต้น

“มูลฝอยอันตราย” หมายความว่า มูลฝอยที่ปนเปื้อน หรือมีส่วนประกอบของวัตถุดังต่อไปนี้

- (1) วัตถุระเบิดได้
- (2) วัตถุไวไฟ
- (3) วัตถุออกไซด์และวัตถุเปอร์ออกไซด์
- (4) วัตถุมีพิษ
- (5) วัตถุที่ทำให้เกิดโรค
- (6) วัตถุกัมมันตรังสี
- (7) วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม
- (8) วัตถุกัดกร่อน
- (9) วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง

(10) วัตถุอย่างอื่นที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรืออาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สิน เช่น หลอดฟลูออเรสเซนต์ ถ่านไฟฉาย หรือแบตเตอรี่โทรศัพท์เคลื่อนที่ ภาชนะที่ใช้บรรจุสารกำจัดแมลงหรือวัชพืช กระจบองสเปรย์บรรจุสีหรือสารเคมี เป็นต้น

นอกจากนี้สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย ได้จัดแบ่งประเภทของขยะมูลฝอยชุมชนออกตามลักษณะทางกายภาพได้เป็น 4 ประเภท²⁶ ได้แก่

1) ขยะย่อยสลาย (Compostable waste) หรือ มูลฝอยย่อยสลายคือ ขยะที่เน่าเสียและย่อยสลายได้เร็ว สามารถนำมาหมักทำปุ๋ยได้ เช่น เศษผัก เปลือกผลไม้ เศษอาหาร ใบไม้ เศษเนื้อสัตว์ เป็นต้น แต่จะไม่รวมถึงซากหรือเศษของพืช ผัก ผลไม้ หรือสัตว์ที่เกิดจากการทดลองในห้องปฏิบัติการโดยที่ขยะย่อยสลายนี้เป็นขยะที่พบมากที่สุด คือ พบมากถึง 64% ของปริมาณขยะทั้งหมดในกองขยะ

2) ขยะรีไซเคิล (Recyclable waste) หรือ มูลฝอยที่ยังใช้ได้ คือ ของเสียบรรจุภัณฑ์หรือวัสดุเหลือใช้ ซึ่งสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ได้ เช่น แก้ว กระดาษ เศษพลาสติก กล่องเครื่องดื่มแบบ UHT กระจงเครื่องดื่ม เศษโลหะ อะลูมิเนียม ยางรถยนต์ เป็นต้น สำหรับขยะรีไซเคิลนี้เป็นขยะที่พบมากเป็นอันดับที่สองในกองขยะ กล่าวคือ พบประมาณ 30% ของปริมาณขยะทั้งหมดในกองขยะ

3) ขยะอันตราย (Hazardous waste) หรือ มูลฝอยอันตราย คือ ขยะที่มีองค์ประกอบหรือปนเปื้อนวัตถุอันตรายชนิดต่างๆ ซึ่งได้แก่ วัตถุระเบิด วัตถุไวไฟ วัตถุออกซิไดซ์ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้เกิดโรค วัตถุกัมมันตรังสี วัตถุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม วัตถุกัดกร่อน วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง วัตถุอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อม เช่น ถ่านไฟฉาย หลอดฟลูออเรสเซนต์ แบตเตอรี่โทรศัพท์เคลื่อนที่ ภาชนะบรรจุสารกำจัดศัตรูพืช กระจงสเปรย์บรรจุสีหรือสารเคมี เป็นต้น ขยะอันตรายนี้เป็นขยะที่มักจะพบน้อยที่สุด กล่าวคือ พบประมาณเพียง 3% ของปริมาณขยะทั้งหมดในกองขยะ

4) ขยะทั่วไป (General waste) หรือ มูลฝอยทั่วไป คือ ขยะประเภทอื่นนอกเหนือจากขยะย่อยสลาย ขยะรีไซเคิล และขยะอันตราย มีลักษณะที่ย่อยสลายยากและไม่คุ้มค่าสำหรับการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ เช่น ห่อพลาสติกใส่ขนม ถุงพลาสติกบรรจุผงซักฟอก พลาสติกห่อลูกอม ซองบะหมี่กึ่งสำเร็จรูป ถุงพลาสติกเปื้อนเศษอาหาร โฟมเปื้อนอาหาร พอลียเอทิลีนอาหาร เป็นต้น สำหรับขยะทั่วไปนี้เป็นขยะที่มีปริมาณใกล้เคียงกับขยะอันตราย กล่าวคือ จะพบประมาณร้อยละ 3 ของปริมาณขยะทั้งหมดในกองขยะ

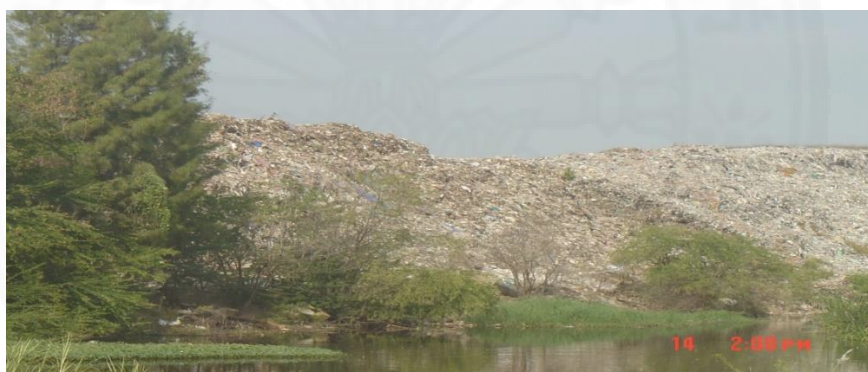
²⁶ ปิยชาติ ศิลปะสุวรรณ, “ขยะมูลฝอยชุมชน ปัญหาใหญ่ที่ประเทศกำลังเผชิญ,” บทความวิชาการ สำนักวิชาการ, ปีที่ 4, ฉบับที่ 7, น.2 (2557).

2.3 สถานภาพการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

2.3.1 สภาพมูลฝอยนอกพื้นที่โบราณสถาน

1) ปริมาณและองค์ประกอบของมูลฝอย

ปัจจุบันเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยามีพื้นที่ทั้งหมด 14.84 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 52,992 คน มีประชากรแฝงที่เข้ามาท่องเที่ยวและเข้ามาทำงานในภาคอุตสาหกรรมที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ประมาณปีละ 771,807 คน มีบ้านเรือนที่พักอาศัยตามฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร จำนวน 19,784 หลังคาเรือน มีโรงแรม และบ้านพักชั่วคราวสำหรับนักท่องเที่ยวอีกจำนวนหนึ่ง จำนวนขยะมูลฝอยทั้งหมดที่เก็บรวบรวมได้ของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ประมาณวันละ 90 ตัน จะนำไปกำจัดที่สถานที่กำจัดมูลฝอยของเทศบาล ที่ตั้งอยู่ที่ ตำบลบ้านป้อม อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยมีหน่วยงานอื่นอีกหลายหน่วยงานนำขยะมูลฝอยมาร่วมกำจัดด้วย ประมาณวันละ 50 ตัน รวมปริมาณมูลฝอยที่เข้าสู่สถานที่กำจัดขยะของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา มีปริมาณ 140 ตันต่อวัน



ภาพที่ 2.6 ปริมาณมูลฝอยบ่อกำจัดขยะเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ²⁷

²⁷ รายงานผลการดำเนินงาน โครงการสนับสนุนและเสริมสร้างสมรรถนะให้กับเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาในการบริหารจัดการมูลฝอย, 2554, น.10.

2) องค์ประกอบของมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง

จากการสำรวจองค์ประกอบของมูลฝอย ณ แหล่งกำจัดมูลฝอยเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา พบว่า องค์ประกอบมูลฝอยที่พบส่วนใหญ่ที่เก็บได้จากสถานที่ต่าง ๆ ในเขตพื้นที่เกาะเมืองจะเป็นมูลฝอยประเภทเศษอาหาร พลาสติก และกระดาษ ประเภทขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยามีดังนี้

ตารางที่ 2.2 ลักษณะสมบัติทางกายภาพของมูลฝอยของ เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา²⁸

ลำดับที่	องค์ประกอบทางกายภาพ	ร้อยละโดยน้ำหนัก
1	เศษอาหาร	48.27
2	เศษกระดาษ	11.68
3	เศษพลาสติก	15.91
4	เศษแก้ว	2.75
5	เศษโลหะ	1.35
6	เศษยาง/หนัง	0.00
7	เศษผ้า	5.54
8	เศษไม้/ใบไม้	12.54
9	เศษหิน/กระเบื้อง	0.00
10	อื่นๆ	1.96
รวม		100

2.3.2 ระบบจัดการมูลฝอยที่ใช้ในพื้นที่เกาะเมือง

(1) ระบบการเก็บรวบรวมและขนส่งมูลฝอย

1) พื้นที่ให้บริการเก็บขนมูลฝอย

พื้นที่ให้บริการเก็บขนมูลฝอยของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาปัจจุบันครอบคลุมพื้นที่ร้อยละ 100 ของพื้นที่เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาทั้งหมด โดยมีจำนวนครัวเรือนที่ได้รับการบริการเก็บขนมูลฝอยจากเทศบาลฯ ประมาณ 10,829 หลังคาเรือน

²⁸ เพ็งอ้าง, น.2-5.

2) รถเก็บขนมูลฝอยและถังพักมูลฝอย

เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา มีรถเก็บขนมูลฝอยจำนวน 10 คัน และใช้ถังพักมูลฝอยพลาสติกขนาด 240 ลิตร จำนวน 500 ใบ ซึ่งเป็นแบบถังเตี้ยรองรับมูลฝอยรวมทุกประเภทวางตามสถานที่ต่าง ๆ และทำการเก็บรวบรวมเพื่อนำไปกำจัด

(3) ระบบกำจัดมูลฝอย

มูลฝอยทั้งหมดที่เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาเก็บมาจะถูกนำไปกำจัดที่สถานที่กำจัดมูลฝอยของเทศบาลฯ ที่ตั้งอยู่ที่ตำบลบ้านป้อม อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา สถานที่กำจัดมูลฝอยดังกล่าวมีพื้นที่ 30 ไร่ เริ่มใช้งานมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2529 ปัจจุบันใช้พื้นที่ในการกำจัดไปแล้ว 30 ไร่ การกำจัดมูลฝอยของเทศบาลฯ ทำในลักษณะเทกองบนพื้น (Open Dumping) ซึ่งปัจจุบันมีขยะกองเต็มพื้นที่มีสภาพเป็นภูเขา ณ ปัจจุบัน มีขยะตกค้างเกือบ 300,000 ตัน



ภาพที่ 2.7 การเทมูลฝอยที่เก็บมาได้กองพื้น (Open Dumping)²⁹

การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เป็นการจัดการที่ปลายเหตุ โดยขาดระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและครบวงจรตั้งแต่การรวบรวม คัดแยก เก็บขน ขนส่งและกำจัด เนื่องจากเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา มีข้อจำกัดด้านงบประมาณ ด้านมาตรการเกี่ยวกับการจัดการเพื่อจัดการมูลฝอยแบบครบวงจร ความไม่ชัดเจนในการร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในการดูแลรักษาระบบการจัดทำแผนการจัดการมูลฝอยให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง กระบวนการกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการมูลฝอยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องยังไม่เอื้ออำนวยให้มีการจัดการมูลฝอยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

²⁹เพ็งอึ้ง ,น.10

2.3.3 การจัดการมูลฝอยภายในโบราณสถาน

ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) มีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ ดังนี้

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัตินิยามของ “พนักงานเจ้าหน้าที่” ไว้ว่าหมายถึง ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่รัฐมนตรีได้แต่งตั้งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) ในการปฏิบัติหน้าที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 10 ทวิ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าไปในโบราณสถานเพื่อตรวจดูว่า ได้มีการซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลายเคลื่อนย้ายโบราณสถานหรือส่วนต่างๆ ของโบราณสถาน หรือมีการขุดค้นสิ่งใดๆ หรือปลูกสร้างอาคารภายในบริเวณโบราณสถานหรือไม่ ในการนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจยึดหรืออายัดวัตถุที่มีเหตุอันสมควรสงสัยว่าจะเป็วัตถุที่ได้มาจากการขุดค้นในบริเวณโบราณสถานได้

การตรวจ ยึด หรืออายัดตามความในวรรคหนึ่งให้กระทำได้ระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก และเมื่อดำเนินการตรวจ ยึด หรืออายัดแล้ว ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้รายงานต่ออธิบดี ในเขตจังหวัดอื่นให้รายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและอธิบดีเพื่อทราบ

มาตรา 21 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ผลิต สถานที่ทำการค้า สถานที่แสดง หรือสถานที่เก็บรักษาโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ หรือสิ่งเทียมโบราณวัตถุ หรือสิ่งเทียมศิลปวัตถุ ระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจดูว่า ได้มีการปฏิบัติถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ หรือเพื่อตรวจดูว่ามีโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุหรือสิ่งเทียมโบราณวัตถุ หรือสิ่งเทียมศิลปวัตถุที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือมีสิ่งเทียมโบราณวัตถุ หรือสิ่งเทียมศิลปวัตถุที่ได้ปฏิบัติตามประกาศที่อธิบดีกำหนดตามมาตรา 18 ทวิ อยู่ในสถานที่นั้นหรือไม่ และในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ หรือมีโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุ หรือสิ่งเทียมโบราณวัตถุ หรือสิ่งเทียมศิลปวัตถุที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือสิ่งเทียมโบราณวัตถุ หรือสิ่งเทียมศิลปวัตถุที่ได้ปฏิบัติตามประกาศที่อธิบดีกำหนดตามมาตรา 18 ทวิ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจยึด หรืออายัดโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุ หรือสิ่งเทียมโบราณวัตถุ หรือสิ่งเทียมศิลปวัตถุนั้น เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีได้

มาตรา 21 ทวิ ในการปฏิบัติหน้าที่ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายหรือพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วแต่กรณี ต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อเจ้าของผู้ครอบครองผู้รับใบอนุญาต หรือผู้ที่เกี่ยวข้องในสถานที่ที่ทำการตรวจสอบตามมาตรา 14 ทวิ หรือมาตรา 21 และให้เจ้าของผู้ครอบครองผู้รับใบอนุญาต หรือผู้ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวอำนวยความสะดวกตามสมควร

บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 21 ตริ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 18 ทวิ โบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่อยู่ในความครอบครองของกรมศิลปากร หรือที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้และมีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดีเป็นพิเศษ รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้โบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุนั้นเป็น โบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่ควบคุมการทำเทียม

เมื่อได้มีประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว การผลิต การค้า หรือมีไว้ในสถานที่ทำการค้าซึ่งสิ่งเทียมโบราณวัตถุหรือสิ่งเทียมศิลปวัตถุที่ควบคุมการทำเทียมนั้นให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา และให้ผู้ประสงค์จะผลิตสิ่งเทียมโบราณวัตถุ หรือสิ่งเทียมศิลปวัตถุที่ควบคุมการทำเทียมแจ้งรายการสิ่งที่ตนจะผลิตต่ออธิบดีพร้อมทั้งต้องแสดงให้ปรากฏสิ่งที่ตนผลิตนั้นด้วยว่าเป็นสิ่งที่ได้ทำเทียมขึ้น

เมื่อได้รับแจ้งตามวรรคสองแล้ว ให้อธิบดีแจ้งรายชื่อผู้ผลิตและรายการสิ่งเทียมโบราณวัตถุ และสิ่งเทียมศิลปวัตถุที่ควบคุมการทำเทียมที่จะผลิตนั้นต่ออธิบดีกรมศิลปากรเพื่อประโยชน์ในการขนส่ง หรือนำออกนอกราชอาณาจักรด้วย

มาตรา 24 โบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่ซ่อนหรือฝังหรือทอดทิ้งไว้ในราชอาณาจักร หรือในบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะโดยพฤติการณ์ซึ่งไม่มีผู้ใดสามารถอ้างว่าเป็นเจ้าของได้ ไม่ว่าที่ซ่อนหรือฝังหรือทอดทิ้งจะอยู่ในกรรมสิทธิ์หรือความครอบครองของบุคคลใดหรือไม่ ให้ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ผู้เก็บได้ต้องส่งมอบแก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานฝ่ายปกครอง หรือพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วมีสิทธิจะได้รับรางวัลไม่เกินหนึ่งในสามแห่งค่าของทรัพย์สินนั้น

ให้อธิบดีตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนเป็นผู้พิจารณา กำหนดค่าของทรัพย์สินและเงินรางวัลตามวรรคหนึ่ง ผู้เก็บได้มีสิทธิอุทธรณ์การกำหนดของคณะกรรมการเป็นหนังสือต่ออธิบดีภายในสิบห้าวันนับแต่วันทราบการกำหนด คำวินิจฉัยของอธิบดีให้เป็นที่สุด

2) การควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน

ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) มาตรา 7 กำหนดเรื่องการขึ้นทะเบียนโบราณสถานไว้ว่า “เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและควบคุมโบราณสถานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาขึ้นทะเบียนโบราณสถานใดๆ ตามที่อธิบดีเห็นสมควรได้ และให้มีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน โดยให้ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วยก็ได้ ประกาศดังกล่าวนี้อธิบดีจะเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมก็ได้และกระทำได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การขึ้นทะเบียนโบราณสถานตามความในวรรคก่อน ถ้าโบราณสถานนั้นมีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบ ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่พอใจให้มีสิทธิร้องต่อศาลภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่อธิบดีแจ้งให้ทราบ ขอให้ศาลมีคำสั่งให้อธิบดีระงับการขึ้นทะเบียนและหรือการกำหนดที่ดินให้เป็นโบราณสถานแล้วแต่กรณีได้ ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ร้องขอต่อศาล หรือศาลมีคำสั่งให้ยกคำร้องของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้อธิบดีดำเนินการขึ้นทะเบียนได้”

นอกจากอำนาจทั่วไปดังกล่าวแล้ว ยังมีคำสั่งกระทรวงวัฒนธรรม ที่ 157/2547 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ลงวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2547 ที่กระทรวงวัฒนธรรมได้แต่งตั้งให้เจ้าพนักงานขององค์กรส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติได้แก่

1. นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด
2. นายกองค้การบริหารส่วนตำบล
3. นายกเทศมนตรี
4. นายกเมืองพัทยา
5. ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
6. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
7. ปลัดเทศบาล
8. ปลัดเมืองพัทยา

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติจากรัฐ ดังนี้

1. แผนภารกิจด้านการป้องกัน คุ่มครอง ควบคุม ดูแล รักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ

2. ขอบเขตการถ่ายโอน

1) รัฐเป็นผู้ดำเนินการให้การบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ
2) มีส่วนร่วมในการดูแล รักษาในเรื่องของการจัดการดูแล รักษาขั้นพื้นฐาน โดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน กำกับดูแล ให้คำแนะนำ

3) รัฐให้การสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้มี พิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุประจำท้องถิ่น

4) ให้ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดโบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ระดับท้องถิ่นให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยให้มีคณะกรรมการของ ส่วนกลางที่มีผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการ และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ร่วมเป็นคณะกรรมการ พิจารณากำหนดว่าโบราณสถานและโบราณวัตถุมีระดับความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ในระดับชุมชน ระดับ ท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับโลก โดยให้ถ่ายโอนเฉพาะโบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีความ เกี่ยวข้องสัมพันธ์และความสำคัญในระดับชุมชนและท้องถิ่น

สำหรับโบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีความสัมพันธ์และความสำคัญใน ระดับชาติที่ตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดูแลและ จัดการได้ ทั้งนี้ กรมศิลปากรอาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ขอบเขต เทคนิค และ การสนับสนุนจากส่วนราชการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้

(5) กรณีค้นพบโบราณสถานและโบราณวัตถุใหม่ในเขตพื้นที่ท้องถิ่นให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งกรมศิลปากรมาสำรวจ และจัดระดับเมื่อเป็นของท้องถิ่นแล้ว ให้ถ่าย โอนภารกิจดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลและบำรุงรักษาต่อไป และมอบอำนาจ การ บริหารจัดการต่าง ๆ เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ ดังกล่าว ก็พบว่ายังมี บทบัญญัติที่พอจะถือได้ว่ากฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจ ในการรักษาความสะอาดในโบราณสถานด้วย ดังนี้

มาตรา 13 เพื่อประโยชน์ในการรักษาสภาพ ความปลอดภัย ความสะอาด และ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วให้รัฐมนตรีมีอำนาจออก กฎกระทรวงกำหนดให้ผู้เข้าชมปฏิบัติในระหว่างเข้าชมได้และจะกำหนดให้ผู้เข้าชมเสียค่าเข้าชมหรือ ค่าบริการอื่นด้วยก็ได้

การจัดให้เข้าชมโบราณสถานที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยเรียกเก็บค่าเข้าชมหรือค่าบริการอื่น ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้อธิบดีทราบก่อนและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

จากบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้มีบทมาตรใดที่กำหนดให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ของโบราณสถานโดยตรงในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่โบราณสถาน แม้จะมีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดที่อาจนำมาปรับใช้โดยเทียบเคียงได้ แต่บทบัญญัติเช่นว่านั้นก็มิวัตถุประสงค์ที่มุ่งเน้นไปยังการกำหนดให้ผู้เข้าเยี่ยมชมโบราณสถานจะต้องประพฤติปฏิบัติในการรักษาความสะอาดตามที่หน่วยงานของรัฐกำหนด แต่ไม่ได้กล่าวโดยชัดเจนว่า หากเป็นกรณีการจัดการขยะมูลฝอยและการรักษาความสะอาดโดยทั่วไปในเขตพื้นที่โบราณสถานอันเป็นพื้นที่ซึ่งได้รับการประกาศให้เป็นมรดกโลกจะต้องเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ และ/หรือมีอำนาจในการบริหารจัดการในเรื่องนี้ ทั้งด้วยความที่กฎหมายโบราณสถานเป็นกฎหมายที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการดูแลรักษาโบราณสถานซึ่งหมายถึงตัวโบราณสถาน มิได้หมายความว่าให้มีอำนาจในการจัดการมูลฝอยดังเช่นเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาด้วยไม่ แต่จากบทบัญญัติกฎหมายดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไปนั้น ก็พอถือได้ว่ากฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโบราณสถานมีอำนาจในการรักษาความสะอาดเรียบร้อย กล่าวคือ มีอำนาจในการเก็บ ขนมูลฝอยภายในโบราณสถานได้ แต่อย่างไรก็ตาม หน้าที่ในการขนมูลฝอยที่ถูกเก็บในพื้นที่โบราณสถานนำไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอย จะยังเป็นหน้าที่ของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาหรือไม่ ดังผู้เขียนจะได้กล่าวถึงปัญหาในบทต่อไป

2.3.4 องค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง

ในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้มีการประกาศเป็นเขตอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาและเป็นแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญของโลก จึงเกิดการทับซ้อนทางปกครองระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย จึงมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งที่มีหน้าที่ดูแลรักษาโบราณสถานในพื้นที่ และหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่หลายหน่วยงาน ได้แก่ กรมศิลปากรที่ 3 สำนักงานอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา และเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา เป็นต้น ผู้เขียนจึงขอแบ่งองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

2.3.4.1 ภายนอกเขตโบราณสถาน

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หมวด 3 การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย มาตรา 18, 19 และมาตรา 20 กำหนดให้เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยามีอำนาจหน้าที่ในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองภายนอกโบราณสถาน ดังนี้

มาตรา 18 การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่น ใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการภายใต้ข้อตกลงร่วมกันก็ได้ แต่ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ สาธารณะโดยส่วนรวม รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงโดยคำแนะนำของคณะกรรมการกำหนด หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการร่วมกันได้

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการ ตาม วรรคหนึ่งแทนภายใต้การควบคุมดูแลของราชส่วนท้องถิ่น หรืออาจอนุญาตให้บุคคลใด เป็นผู้ดำเนิน กิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามมาตรา 19 ก็ได้

บทบัญญัติตามมาตรา 19 นี้มิให้ใช้บังคับกับการจัดการของเสียอันตราย ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน แต่ให้ผู้ดำเนินกิจการโรงงานที่มีของเสียอันตราย และผู้ดำเนินกิจการ รับทำการเก็บ ขนหรือกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าว แจ้งการดำเนินกิจการเป็นหนังสือต่อ เจ้าพนักงานท้องถิ่น

มาตรา 19 ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือ มูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับ ใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

มาตรา 20 เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการ เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

(1) ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูล หรือ มูลฝอย นอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้

(2) กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่ เอกชน

(3) กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้ อาคารหรือสถานที่นั้น ๆ

(4) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือบุคคล อื่นที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้ดำเนินการแทน ในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ การจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือ มูลฝอยราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง

(5) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 ปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการชั้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 จะพึงเรียกเก็บได้

(6) กำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ

จากกฎหมายดังกล่าวเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายตราเทศบัญญัติเทศบาลเมืองนครศรีอยุธยา เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดมาตรการในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองไว้ 3 มาตรการ ดังนี้

1) กำหนดให้ผู้ครอบครองอาคารต้องจัดให้มีที่รองรับมูลฝอยในสถานที่อาคารในความครอบครองของตน ซึ่งที่รองรับมูลฝอยต้องไม่รั่วและมีฝาปิดกันแมลงวันและสัตว์ได้ตามแบบซึ่งเจ้าพนักงานสาธารณสุขหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งก็คือนายกเทศมนตรีเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาเห็นชอบ³⁰

2) กำหนดให้ผู้ครอบครองอาคาร สถานที่ต้องรักษาบริเวณอาคารสถานที่ที่อยู่ในความครอบครองของตน ไม่ให้มีมูลฝอย สิ่งปฏิกูล หรือมีการถ่ายเท หรือทิ้งมูลฝอย สิ่งปฏิกูลในประการที่ขัดต่อสุขลักษณะ³¹

3) กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดถ่ายเท ทิ้ง หรือทำให้มีมูลฝอย สิ่งปฏิกูล ในทางสาธารณะหรือที่สาธารณะอื่นใด เป็นต้นว่า ถนน ซอย ตรอก แม่น้ำ คลอง คู สระน้ำ บ่อน้ำ เว้นแต่ในที่ซึ่งเจ้าพนักงานสาธารณสุขหรือนายกเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาอนุญาตให้จัดตั้งหรือจัดตั้งไว้ให้โดยเฉพาะ³²

หากผู้ใดไม่ว่าจะเป็นผู้ครอบครองอาคาร หรือสถานที่ หรือผู้ที่ถ่ายเท ทิ้ง หรือทำให้มีมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูลดังกล่าว ต้องระวางโทษตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 73/1

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดให้เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาเป็นหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง

³⁰ เทศบัญญัติเทศบาลเมืองนครศรีอยุธยา เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2540 ข้อ 5, 6

³¹ เทศบัญญัติเทศบาลเมืองนครศรีอยุธยา เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2540 ข้อ 7

³² เทศบัญญัติเทศบาลเมืองนครศรีอยุธยา เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2540 ข้อ 8

ได้ ซึ่งในที่นี้ภายในเขตโบราณสถานก็ถือว่าอยู่ในท้องที่รับผิดชอบของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ด้วย แต่จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง พบว่า มีการแบ่งพื้นที่กันโดยพฤตินัย กล่าวคือ หากเป็นการจัดการมูลฝอยภายในโบราณสถาน กรมศิลปากรก็เป็นผู้ดำเนินการ แต่หากเป็นการจัดการมูลฝอยภายนอกโบราณสถาน เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาเป็นผู้ดำเนินการ

2.3.4.2 ภายในเขตโบราณสถาน

กรมศิลปากร³³

กรมศิลปากรได้ปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการใหม่ ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 โดยยกเลิกสำนักสถาปัตยกรรมและ หัตถศิลป์ และจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นอีก 2 สำนัก แทน คือ สำนักช่างสิบหมู่ และสำนัก สถาปัตยกรรม และตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549 ปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารของ "สำนักงานศิลปากรที่ 1-15" ซึ่งเดิมมีฐานะเป็น หน่วยงานภายใต้สังกัดสำนักโบราณคดีเป็น "สำนักศิลปากรที่ 1-15" ขึ้นตรงต่อกรมศิลปากร รับผิดชอบดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของกรมศิลปากรในเขตพื้นที่ส่วนภูมิภาค และเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2550 โอนย้ายสถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ ไปสังกัดกระทรวงวัฒนธรรม ตามพระราชบัญญัติ สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ พ.ศ. 2550

ภารกิจของกรมศิลปากร

เกี่ยวกับการครอง ป้องกัน อนุรักษ์ บำรุงรักษา ฟื้นฟู ส่งเสริม สร้างสรรค์ เผยแพร่ จัดการศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนา สืบทอดศิลปะและทรัพย์สินมรดกทางศิลปวัฒนธรรม ของชาติ เพื่อธำรงคุณค่าและเอกลักษณ์ของความเป็นชาติ อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนของ สังคมไทยและความมั่นคงของชาติ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลศิลปวัฒนธรรมของชาติแขนงต่าง ๆ ได้แก่ งานด้านโบราณคดี ประวัติศาสตร์ พิพิธภัณฑสถาน สถาปัตยกรรม หัตถศิลป์ นาฏดุริยางคศิลป์ ด้านเอกสาร ภาษา และหนังสือ ด้านการจัดการศึกษาศิลปวัฒนธรรม

บทบาทหน้าที่

1. ปกป้อง คุ้มครอง อนุรักษ์ ฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมธำรงจารีตประเพณี พระราช พิธี และรัฐพิธีให้คงความเป็นเอกลักษณ์ของชาติเพื่อเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศ
2. สืบทอด สร้างสรรค์ เผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม
3. ปรับเปลี่ยนระบบและกลไกการบริหารจัดการมรดกศิลปวัฒนธรรม
4. บริหารจัดการองค์ความรู้และพัฒนามรดกศิลปวัฒนธรรมให้เป็นแหล่งเรียนรู้ และแหล่งท่องเที่ยว

³³ภารกิจและบทบาทที่สำคัญของกรมศิลปากร, สืบค้นจาก <http://www.finearts.go.th>.

5. จัดการศึกษาเฉพาะด้านศิลปวัฒนธรรมเพื่อการอนุรักษ์ สืบทอดและพัฒนา
อย่างยั่งยืน

ลักษณะงานของกรมศิลปากร

ประกอบด้วยงานวิชาการและงานด้านทักษะที่ต้องอาศัยการเรียนรู้สืบทอดจากคน
รุ่นหนึ่งสู่อีกรุ่นหนึ่ง ในการดำเนินงานด้านมรดกทางศิลปวัฒนธรรมของชาติ มีทั้งงานที่ต้อง
ดำเนินการเองและงานที่ภาคเอกชน องค์กรต่าง ๆ หรือหน่วยงานรัฐอื่นร่วมดำเนินการ และมี
นโยบายให้ความร่วมมือกับต่างประเทศทั้งในรูปแบบของรัฐต่อรัฐ รัฐต่อองค์กรเอกชนของ
ต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ

จะเห็นได้ว่า ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และ
พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) ไม่มีบทมาตรใดที่
กำหนดให้กรมศิลปากรผู้ซึ่งมีหน้าที่ดูแลโบราณสถานเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลจัดการมูลฝอยในพื้นที่ด้วย
แม้จะมีบทบัญญัติมาตรา 13 ดังที่กล่าวในหัวข้อ 2.3.3 บัญญัติทำนองให้มีหน้าที่ในการรักษาสภาพ
ความปลอดภัย ความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของโบราณสถานก็ตาม แต่ก็มีได้
กำหนดให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลโบราณสถานมีหน้าที่จัดการมูลฝอยด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาจาก
วัตถุประสงค์ในการออกกฎหมายโบราณสถานจะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ
โบราณสถานฯ ก็เพื่อรักษาสภาพโบราณสถานอันเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของโลกไม่ให้เกิดชำรุด
เสียหาย คงไว้ให้ชนรุ่นหลังได้ศึกษา ซึ่งต่างจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ที่กำหนดหน้าที่ของ
เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนท้องถิ่นให้มีหน้าที่ในการจัดการมูลฝอยใน
ท้องถิ่นตนซึ่งรวมถึงพื้นที่ภายในโบราณสถานด้วย

บทที่ 3

แนวคิด นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

แนวคิด นโยบายและมาตรการในการจัดการมูลฝอยในแต่ละท้องถิ่นย่อมแตกต่างกัน ตามลักษณะภูมิประเทศ ทำเล ที่ตั้งและวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ การจะนำมาตราการในการจัดการมูลฝอยที่มีอยู่มากมายหลายวิธีมาปรับใช้ให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับท้องถิ่นของตนนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความร่วมมือร่วมใจกันของคนในท้องถิ่นและตามความเหมาะสมที่อาจนำมาตราการในการจัดการมูลฝอยนั้น ๆ มาปรับใช้ได้ การนำแนวคิด นโยบายและมาตรการในการจัดการมูลฝอยมาใช้ในการจัดการมูลฝอยในเขตพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยาจึงเป็นกลยุทธ์หนึ่งที่จะช่วยส่งเสริม สนับสนุนให้การจัดการมูลฝอยมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น โดยมีแนวคิดดังนี้

3.1 แนวความคิดในการควบคุมปริมาณมูลฝอย

3.1.1 การคัดแยกมูลฝอย

การคัดแยกมูลฝอยเป็นขั้นตอนที่ดำเนินการภายหลังการเกิดขึ้นของมูลฝอย และถือว่าเป็นกิจกรรมหนึ่งที่มีความสำคัญต่อระบบการนำมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ เนื่องจากสามารถลดการปนเปื้อนของวัสดุที่จะนำมารีไซเคิล ส่งผลให้วัสดุที่เข้าสู่โรงงานแปรรูปมีคุณภาพสูง ลดค่าใช้จ่ายในการล้างทำความสะอาดหรือการคัดแยกเพิ่มเติม รวมทั้งลดปริมาณมูลฝอยที่จะนำไปกำจัดทิ้งขั้นสุดท้ายลงได้ การคัดแยกมูลฝอยสามารถดำเนินการได้ ดังต่อไปนี้¹

1. บริเวณพื้นที่และแนวทางการคัดแยกมูลฝอย

การคัดแยกมูลฝอยสามารถดำเนินการได้ ณ สถานที่แหล่งกำเนิดมูลฝอยหรือสถานที่ใด ๆ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 พื้นที่ และมีแนวทางเบื้องต้นในการคัดแยกมูลฝอย ดังนี้

1) การคัดแยกที่แหล่งกำเนิดมูลฝอย

มูลฝอยประเภทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากแหล่งกำเนิดมูลฝอย อันได้แก่บ้านเรือน อาคารสำนักงาน สถาบันการศึกษา โรงแรม โรงงานอุตสาหกรรม หรือที่อยู่อาศัยอื่น ๆ ในชุมชน ควร

¹ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “คู่มือแนวทางและข้อกำหนดเบื้องต้น การลดและใช้ประโยชน์ขยะ,” สืบค้นจากhttp://www.pcd.go.th/info_serv/waste_hzmanage.htm, น.59-60.

จะถูกคัดแยกและเก็บรวบรวมไว้ในถุงบรรจุมูลฝอยตามประเภทที่ได้คัดแยกไว้ โดยอย่างน้อยที่สุดควรที่จะแยกมูลฝอยที่ยังใช้ได้ (รีไซเคิล) เช่น แก้ว กระดาษ โลหะ และพลาสติกออกจากมูลฝอยย่อยสลาย เช่น เศษอาหาร ขยะอันตราย และมูลฝอยทั่วไป เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ประโยชน์หรือกำจัดต่อไป

2) การคัดแยกที่รวมมูลฝอยในชุมชน

หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการจัดการมูลฝอยควรจะมีภาชนะรองรับมูลฝอยหรือสถานที่ทิ้งมูลฝอยรวมของชุมชนซึ่งแบ่งตามประเภทและชนิดของมูลฝอยที่ต้องการให้มีการคัดแยก เช่น ภาชนะรองรับมูลฝอยย่อยสลาย มูลฝอยรีไซเคิล และขยะอันตราย เป็นต้น โดยภาชนะดังกล่าวจะถูกจัดวางอยู่ในบริเวณพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น เช่น ตลาด ที่พักอาศัย สถาบันการศึกษา และชุมชนอุตสาหกรรม

3) การคัดแยกในสถานที่จัดการมูลฝอย

สถานที่จัดการมูลฝอย หมายถึง สถานที่ใด ๆ ที่ดำเนินการจัดการมูลฝอย เช่น สถานีขนถ่ายมูลฝอย โรงงานคัดแยก และแปรรูปขยะ โรงงานหมักปุ๋ย เต้าเผา และสถานที่ฝังกลบขยะ เป็นต้น ซึ่งการจัดให้มีการคัดแยกมูลฝอยในบริเวณสถานที่กำจัดมูลฝอยควรปฏิบัติ ดังนี้²

3.1) จัดเตรียมบริเวณพื้นที่คัดแยกมูลฝอยไว้โดยเฉพาะแยกต่างหากจากพื้นที่ที่ต้องใช้สำหรับการกำจัดขยะ หรือพื้นที่ที่ติดตั้งอุปกรณ์สำหรับกำจัดขยะ

3.2) บริเวณพื้นที่ดำเนินการคัดแยกมูลฝอยจะต้องมีลักษณะอย่างน้อยดังต่อไปนี้

- สามารถรองรับมูลฝอยที่จะนำมาคัดแยกหรือกำจัดได้ไม่น้อยกว่า 1 เท่าของปริมาณขยะที่สถานที่จัดการขยะนั้นสามารถรองรับได้สูงสุดต่อวัน

- มีระบบป้องกันน้ำฝนเพื่อป้องกันน้ำฝนสัมผัสกับขยะ

- มีระบบป้องกันสัตว์คู้ยเขี่ย และพาหะนำโรค

- มีแสงสว่างเพียงพอและมีการระบายอากาศที่ดี

- จัดให้มีมาตรการควบคุมความปลอดภัยในการทำงานให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

3.3) บริเวณพื้นที่สำหรับเก็บรวบรวมวัสดุที่นำกลับคืนจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

² กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, “มาตรฐานการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล,” สืบค้นจาก http://www.thailocaladmin.go.th/work/e_book/eb1/stan9.htm, น. 31.

- มีขนาดความจุไม่น้อยกว่า 1 เท่าของปริมาณวัสดุที่ตัดแยกได้สูงสุด
- ต่อวัน
- แบ่งเป็นสัดส่วนที่ชัดเจนตามหมวดหมู่หรือประเภทของขยะที่ได้ตัดแยกไว้และที่จะนำไปกักเก็บ
 - บริเวณที่กักเก็บขยะอันตรายจะต้องแยกต่างหากจากพื้นที่สำหรับเก็บรวบรวมวัสดุที่สามารถใช้ประโยชน์ประเภทอื่น ๆ
 - มีระบบระบายอากาศและระบบป้องกันอัคคีภัยตามข้อกำหนดของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
 - มีระบบป้องกันน้ำฝน กลิ่น แมลง พาหะนำโรคและเหตุรำคาญอื่น ๆ ตามข้อกำหนดของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3.4) จัดให้มีการฝึกอบรมผู้ที่จะตัดแยกขยะภายในบริเวณสถานที่จัดการขยะทั้งในด้านความปลอดภัยในการดำเนินงาน และการคัดแยกอย่างถูกสุขลักษณะ

2. รูปแบบของการคัดแยกมูลฝอย

การคัดแยกมูลฝอยสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบตามชนิด และประเภทของมูลฝอย, ลักษณะการใช้ประโยชน์, ความพร้อมของชุมชน และศักยภาพในการเก็บรวบรวมขนส่ง ซึ่งรูปแบบของการคัดแยกมูลฝอยโดยทั่วไปแล้ว มีดังนี้

1) การคัดแยกมูลฝอยออกเป็นประเภทมูลฝอยย่อยสลาย และมูลฝอยทั่วไป

การคัดแยกมูลฝอยรูปแบบนี้จะคัดแยกมูลฝอยย่อยสลาย เช่น เศษอาหาร ผลไม้ ใบไม้ หรืออินทรีย์วัตถุอื่น ออกแล้วนำไปเก็บรวบรวมไว้ในภาชนะรองรับมูลฝอยย่อยสลาย ส่วนมูลฝอยทั่วไป และมูลฝอยรีไซเคิล เช่น แก้ว กระดาษ พลาสติก โลหะ นำไปเก็บรวบรวมไว้ในภาชนะรองรับมูลฝอยทั่วไป

2) การคัดแยกมูลฝอยออกเป็นประเภทมูลฝอยรีไซเคิล มูลฝอยย่อยสลายและมูลฝอยทั่วไป

การคัดแยกมูลฝอยรูปแบบนี้จะคัดแยกมูลฝอยออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ มูลฝอยย่อยสลาย มูลฝอยรีไซเคิล ขยะอันตราย และมูลฝอยทั่วไป

3. ข้อพิจารณาในการดำเนินงานคัดแยกมูลฝอย

การดำเนินงานคัดแยกมูลฝอยไม่ว่าในรูปแบบใด มีข้อพิจารณาในการดำเนินงานดังนี้

1) ความสอดคล้องกับลักษณะการใช้ประโยชน์จากมูลฝอย เช่น การคัดแยกขยะเพื่อขาย การจัดตั้งธนาคารขยะ โครงการขยะแลกไข่ สิ่งประดิษฐ์จากขยะ การหมักทำปุ๋ย การปศุสัตว์ และศูนย์หรือโรงงานคัดแยกขยะ เป็นต้น

2) ปริมาณและองค์ประกอบของมูลฝอยที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ที่พบในชุมชน

3) งบประมาณสนับสนุนในการดำเนินงานรณรงค์ประชาสัมพันธ์ในการคัดแยกมูลฝอย งบประมาณในการจัดซื้อถังรองรับและรถเก็บขนมูลฝอยที่คัดแยก แล้วงบประมาณในการจัดตั้งศูนย์หรือโรงงานแปรรูปขยะเพื่อใช้ประโยชน์จากขยะรวมทั้งการกำจัดซากวัสดุเหลือใช้

4) ความพร้อมของชุมชนในการให้ความร่วมมือคัดแยกมูลฝอย โดยจะต้องพิจารณาถึงเทคโนโลยีที่เลือกใช้ ความตระหนักและรับผิดชอบของชุมชน ทั้งในระดับผู้นำท้องถิ่นและชาวบ้านในการแก้ไขปัญหาจากมูลฝอย

3.1.2 การแปรรูปมูลฝอย

การแปรรูปประโยชน์จากมูลฝอยนี้ ในบางครั้ง เรียกว่า การรีไซเคิลตติยภูมิ (Tertiary recycling) อันเป็นการดึงเอาพลังงานจากมูลฝอยมาใช้ประโยชน์ โดยการทำเป็นเชื้อเพลิง (พลังงาน)

เนื่องจากมูลฝอยมีสารประกอบจำนวนมากสามารถเปลี่ยนเป็นผลผลิตทางพลังงานได้โดยกระบวนการเผาไหม้ ด้วยการนำมูลฝอยไปใช้เป็นเชื้อเพลิงให้เกิดความร้อน และเปลี่ยนเป็นพลังงาน ไอน้ำ หรือพลังงานไฟฟ้า เช่น ประเทศญี่ปุ่นมีการนำมูลฝอยที่เก็บไว้ในเมืองซัปโปโร เมืองหลวงของเกาะฮอกไกโด ไปเผาไหม้เพื่อให้เกิดความร้อนเพื่อบริการประชาชน โดยสร้างถึงขนาดใหญ่มากที่สุดในโลก สูง 38 เมตร, มีเส้นผ่านศูนย์กลาง 50 เมตร, มีความจุ 30,000 ลูกบาศก์เมตร จมูลฝอยได้ประมาณ 10,000 ตัน สำรองเชื้อเพลิงให้สามารถบริการประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง³

การนำมูลฝอยมาใช้ให้เกิดเป็นพลังงานความร้อนใช้กันมานานแล้ว โดยเมื่อแยกเอาส่วนที่เป็นโลหะอย่างอื่น แก้ว เศษหิน ดิน ทราาย ออกไปแล้ว ให้ค่าความร้อนประมาณ 4,500 Btu/lb หากเปรียบเทียบกับเชื้อเพลิงชนิดอื่น เช่น ถ่านหิน จะให้ค่าความร้อน 8,000 - 14,000 Btu/lb ก๊าซธรรมชาติ 1,000 - 11,000 Btu/ลูกบาศก์ฟุต เมื่อเปรียบเทียบแล้วจะเห็นได้ว่า ค่า

³ O'leary Phil et.al.Waste Age/Jan 1987.p.88, Salvato 182, p.550.

ความร้อนของมูลฝอยสามารถใช้เป็นเชื้อเพลิงได้ไม่น้อย⁴ ซึ่งประเทศไทยมีการนำเตาเผาขยะมาใช้ผลิตพลังงานจากขยะแล้ว ได้แก่ โรงงานเผาขยะของเทศบาลนครภูเก็ต⁵

การผลิตเชื้อเพลิงขยะเป็นการนำขยะมาผ่านกระบวนการจัดการต่าง ๆ ได้แก่ การคัดแยกด้วยมือ หรือเครื่องจักร การลดขนาด การผสม การทำให้แห้ง การอัดแท่ง การบรรจุ และการเก็บเพื่อปรับปรุงคุณสมบัติทางกายภาพและเคมีให้กลายเป็นเชื้อเพลิงขยะที่มีค่าความร้อนสูงสามารถนำไปใช้เป็นเชื้อเพลิง และสะดวกต่อการจัดเก็บและขนส่ง สำหรับประเทศไทยเทศบาลนครพิษณุโลก กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำนักงานความร่วมมือทางวิชาการของเยอรมันประจำประเทศไทย ร่วมกันวิจัยและพัฒนาโดยการนำขยะที่ผ่านการบำบัดเชิงกล-ชีวภาพนำมาผลิตเป็นเชื้อเพลิงRDF (Refuse Derived Fuel)

การผลิตก๊าซเชื้อเพลิง เป็นกระบวนการเผาไหม้ที่จำกัดปริมาณออกซิเจนพลังงานที่ได้อยู่ในรูปก๊าซเชื้อเพลิงสังเคราะห์ ปัจจุบันได้มีการนำเทคโนโลยีผลิตก๊าซเชื้อเพลิงมาใช้ในการบำบัดและผลิตพลังงานจากขยะชุมชนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศแถบยุโรปและญี่ปุ่น สำหรับประเทศไทยไม่มีการใช้เทคโนโลยีนี้ในการบำบัดและผลิตพลังงานจากขยะชุมชน

การแปรรูปขยะพลาสติกเป็นน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นการเปลี่ยนของเสียประเภทพลาสติกให้เป็นน้ำมันโดยวิธีการเผาในเตาเผาแบบ Pyrolysis ด้วยการควบคุมอุณหภูมิ ความดัน และตัวเร่งปฏิกิริยาจะทำให้เกิดการสลายตัวของโครงสร้างพลาสติก ซึ่งเกิดผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่เป็นเชื้อเพลิงเหลวและส่วนน้อยเป็นก๊าซเชื้อเพลิงไฮโดรคาร์บอน ประเทศที่มีการวิจัยพัฒนา ได้แก่ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา โปแลนด์ แต่เทคโนโลยีนี้ไม่คุ้มค่าในเชิงพาณิชย์สำหรับประเทศไทยปัจจุบัน อยู่ระหว่างการศึกษาวินิจฉัยเพื่อพัฒนา⁶

เทคโนโลยีพลาสมาอาร์ค เป็นกระบวนการทำลายขยะมูลฝอยโดยใช้ความร้อนที่อุณหภูมิ 5,000-15,000 องศาเซลเซียส ซึ่งเกิดจากการเร่งก๊าซเฉื่อยด้วยกระแสไฟฟ้าความต่างศักย์สูงให้กลายเป็นสภาวะที่เป็นสสารในรูปของพลาสมาและใช้แหล่งความร้อนนี้ในการทำลายอะตอมของขยะมูลฝอยสามารถกำจัดขยะมูลฝอยได้หลายลักษณะ ทั้งในรูปของแข็ง ของเหลว และกึ่งแข็ง กึ่งเหลว สำหรับประเทศไทย ยังไม่มีการใช้เทคโนโลยีนี้ผลิตพลังงานจากชุมชน สำหรับข้อดีของ

⁴ Ibid.

⁵ สำนักวิจัยค้นคว้าพลังงาน กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน, 12 พฤศจิกายน 2558.

⁶ เพิ่งอ้าง.

เทคโนโลยีนี้ คือ ประสิทธิภาพในการกำจัดสามารถกำจัดขยะได้ทุกประเภท ข้อจำกัด คือ ต้องใช้อุณหภูมิสูงและเป็นเทคโนโลยีขั้นสูง จึงเหมาะกับการกำจัดของเสียอันตราย⁷

กรณีการแปรรูปขยะมูลฝอยเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ กรณีการนำมูลฝอยมาทำเป็นเชื้อเพลิง เห็นได้ว่าในปัจจุบัน โรงงานกำจัดมูลฝอยด้วยการเผาหลายแห่งหันมาให้ความสนใจกับพลังงานที่เกิดจากการเผาไหม้มูลฝอยเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการผลิตกระแสไฟฟ้าและพลังงานความร้อน แต่เนื่องจากพลังงานที่ได้นั้นมีปริมาณไม่มากเท่ากับเชื้อเพลิงอื่น เช่น ถ่านหิน หากมองว่าเป็นผลพลอยได้จากการกำจัดมูลฝอย เพื่อนำมาใช้ผลิตกระแสไฟฟ้าใช้หมุนเวียนภายในโรงงาน หากมีเหลือจึงจำหน่ายเป็นรายได้เพิ่มเติม ถือว่าเป็นประโยชน์อยู่ไม่น้อย แต่หากมองว่ามูลฝอยเป็นเชื้อเพลิงชนิดหนึ่ง แล้วทำการตั้งโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานขยะคงไม่เหมาะสม เพราะกระบวนการเผาไหม้มูลฝอยนั้นก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศเป็นจำนวนมากยิ่งเพิ่มการเผาไหม้ให้มีจำนวนมากขึ้นเท่าใด ยิ่งเป็นการทำให้สารพิษปนเปื้อนภายในมูลฝอยแพร่กระจายออกมาทางอากาศมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

3.1.3 การลดปริมาณมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด

แนวความคิดเรื่องการลดปริมาณมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดเป็นแนวทางหนึ่งในการควบคุมปริมาณมูลฝอย โดยเห็นว่าเมื่อมูลฝอยไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นน้อย จะทำให้ไม่ต้องนำมูลฝอยไปกำจัด หรือปริมาณมูลฝอยที่ต้องนำไปกำจัดมีน้อยลง อันเป็นการป้องกันเบื้องต้นไม่ให้เกิดมูลฝอยขึ้นหรือเกิดขึ้นในจำนวนน้อยที่สุด ด้วยการเปลี่ยนแปลงของผู้ผลิตในการออกแบบผลิตภัณฑ์ กระบวนการผลิต หรือการใช้วัสดุทดแทนใหม่ให้เหมาะสมซึ่งเป็นการลดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและพลังงานที่ใช้ ตลอดจนลดปริมาณมูลฝอยลงและช่วยประหยัดงบประมาณในการกำจัดมูลฝอยที่จะเกิดขึ้นได้ส่วนหนึ่ง⁸

1. ลดการใช้วัสดุดิบ การลดปริมาณมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดสามารถกระทำได้ตั้งแต่ในขั้นตอนการลดการใช้วัสดุดิบที่ยากแก่การกำจัด เลือกใช้วัสดุดิบที่เหมาะสม โดยเปลี่ยนแปลงผลิตภัณฑ์ ที่ออกแบบให้มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมน้อยที่สุด หรือใช้วัสดุดิบที่ช่วยให้ผลิตภัณฑ์มีอายุการใช้งานได้นาน เช่น ผลิตภัณฑ์ชนิดเติม refill เพื่อลดจำนวนบรรจุภัณฑ์หรือใช้วัสดุที่มีสารพิษ

⁷ เฟิงอ้วง.

⁸ ไพโรจน์ พรหมสาสน์ และประสูติ เหลืองสมานกุล, “แนวคิดในการกำจัดขยะสมัยใหม่”, วารสารท้องถิ่น, ปีที่ 36, ฉบับที่ 2, น. 2-6 (กุมภาพันธ์ 2539).

น้อย⁹ เพื่อให้เกิดของเสียน้อยที่สุด ไม่เป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ฟุ่มเฟือย ง่ายต่อการคัดแยก และกำจัด¹⁰

2. การใช้ระบบมัดจำบรรจุภัณฑ์ Deposit-refund Systems¹¹ คือ การวางเงินมัดจำ (Deposit) สำหรับผลิตภัณฑ์ หรือการผลิตที่มีศักยภาพที่จะก่อให้เกิดมลพิษได้ เมื่อผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการบริโภคมาแล้วและได้นำกลับมาคืน ณ สถานที่ที่กำหนด ก็จะได้รับเงินมัดจำ (Refund) คืน ซึ่ง Deposit-refund นั้น บางครั้งอาจมาในรูปแบบของการวางเงินประกัน เพื่อให้มีการดำเนินการตามข้อตกลงหรือข้อบังคับ หากไม่มีการดำเนินการตามนั้น เงินที่วางไว้ก็จะถูกริบ หากได้ดำเนินการตามนั้น เงินที่วางไว้ก็จะได้รับคืนไปหรืออาจจัดเก็บไว้ในรูปแบบของกองทุนก็ได้ ซึ่งระบบ Deposit-refund Systems มีประโยชน์ทำให้เกิดการบำบัดหรือกำจัดที่ปลอดภัย มีการนำผลิตภัณฑ์กลับไปให้ใหม่ (Reuse) หรือนำผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วมาเป็นวัตถุดิบใหม่ (Recycle) การใช้ระบบมัดจำ บรรจุภัณฑ์ เป็นแนวทางหนึ่งที่ช่วยลดปริมาณมูลฝอย

3.1.4 การกำจัดมูลฝอย

การกำจัดมูลฝอยเป็นขั้นตอนของการจัดการมูลฝอยขั้นสุดท้าย เพราะมูลฝอยที่เหลือจากการจัดการด้วยวิธีอื่น เมื่อผ่านขั้นตอนต่าง ๆ แล้ว เศษมูลฝอยที่หลงเหลือจะต้องถูกกำจัดอย่างถูกวิธีเพื่อให้มูลฝอยหมดสิ้นไป โดยทั่วไปการกำจัดมูลฝอยที่ถูกสุขลักษณะ และเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่ยอมรับกันทั่วไปมี 3 วิธี ดังนี้

⁹ กลุ่มงานเทคโนโลยีการผลิตที่สะอาด สำนักเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2558, จาก www.diw.go.th.

¹⁰ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “รายงานหลักการจัดทำร่างกฎหมายรองรับการดำเนินงานตามแผนแม่บทขยะมูลฝอยแห่งชาติ”, คพ.04-050 เล่มที่ 2/3, น. 3-24.

¹¹ สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, “การประยุกต์ใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษโรงงาน,” รายงานวิจัยเสนอกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, 2540, น.5-9.

1. การเผาในเตาเผา (Incineration)¹²

การกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการเผาในเตา โดยทั่วไปอุณหภูมิการเผาไหม้ในเตาที่เหมาะสมจะอยู่ในช่วงอุณหภูมิระหว่าง 850-1,200 องศาเซลเซียส โดยนำมูลฝอยมาแยกสารที่เผาไหม้ไม่ได้จากนั้นจะต้องขนมูลฝอยที่ถูกเผากลายเป็นเถ้า ซึ่งถูกนำไปกำจัดขั้นสุดท้าย (ฝังกลบ) การกำจัดมูลฝอยโดยใช้เตาเผาสามารถลดปริมาณมูลฝอยลงได้ประมาณร้อยละ 80-90 ซึ่งการกำจัดมูลฝอย โดยการเผาทำให้เกิดมลพิษทางอากาศ ไม่ว่าจะเป็นฝุ่นละอองขนาดเล็ก หรือก๊าซพิษต่าง ๆ เช่น ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (sulfur dioxide) นอกจากนี้ยังเกิดไดออกซิน (dioxins) ซึ่งเป็นสารก่อมะเร็ง ในส่วนของฝุ่นขนาดเล็ก และเถ้า ประมาณร้อยละ 10-20 ต้องนำไปฝังกลบอีกครั้งหนึ่ง การทำลายมูลฝอยวิธีนี้ จึงจำเป็นต้องมีระบบควบคุมมลพิษทางอากาศ และต้องมีให้อากาศที่ผ่านปล่องออกสู่บรรยากาศ มีค่าเกินกว่าค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศจากเตาเผาที่กรมควบคุมมลพิษกำหนด¹³

ข้อดีของการเผาในเตา คือ เป็นวิธีที่สามารถลดน้ำหนัก และปริมาณของมูลฝอยลงได้มาก เถ้าที่หลงเหลือจากการเผายังสามารถนำไปถมที่ลุ่ม หรือนำไปผลิตวัสดุก่อสร้างได้ พื้นที่ที่ใช้ในการก่อสร้างไม่จำเป็นต้องใช้สถานที่ขนาดใหญ่นัก เมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีฝังกลบ ทำให้สามารถสร้างในเขตเมืองได้ สามารถทำลายขยะมูลฝอยได้เกือบทุกชนิดโดยเฉพาะอย่างยิ่งเตาเผาขนาดใหญ่ที่มีตั้งแต่สองช่องการเผาไหม้ขึ้นไป ไม่ค่อยได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาวะอากาศ นอกจากนั้นยังสามารถใช้ผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อทำความร้อนได้

ข้อเสียของการเผาในเตา คือ เป็นวิธีที่ใช้เงินลงทุนในการก่อสร้าง และค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมบำรุงรักษาที่สูง เนื่องจากการใช้ความร้อนสูงอาจเกิดการสึกหรอของอุปกรณ์ได้ง่าย ต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และความชำนาญสูง หากโรงงานที่ก่อสร้างไม่ได้มาตรฐาน จะทำให้การเผาไหม้ไม่สมบูรณ์ และก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องมลพิษทางอากาศได้¹⁴

2. การหมักทำปุ๋ย (Composting)

การหมักทำปุ๋ย เป็นการนำมูลฝอยมาคัดแยกสิ่งที่ไม่สามารถย่อยสลายได้ออกจากนั้นจึงทำการหมักเพื่อให้แบคทีเรียย่อยสลายอินทรีย์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในมูลฝอย มูลฝอยที่หมักแล้วมีลักษณะเป็นผง หรือก้อนเล็กสีน้ำตาลปนดำสามารถนำมาใช้เป็นปุ๋ย เพื่อปรับปรุงสภาพดินวิธีการหมักมูลฝอยเพื่อทำปุ๋ยเป็นการย่อยสลายอินทรีย์สารโดยอาศัยกระบวนการทางชีววิทยาของจุลินทรีย์ใน

¹² กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “การศึกษาเปรียบเทียบความเหมาะสมของวิธีการกำจัดมูลฝอย,” 2536, น.69.

¹³ สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2558, จาก <http://www.pcd.go.th/SolidWaste/Garbage/garbage5.html>.

¹⁴ เพิ่งอ้าง.

การย่อยสลายอินทรีย์วัตถุที่มีอยู่ในมูลฝอย ให้ได้แร่ธาตุที่มีลักษณะค่อนข้างคงรูป มีสีดำค่อนข้างแห้ง และสามารถใช้ในการปรับปรุงคุณภาพของดิน ซึ่งมีคุณค่าใช้ในการปรับปรุงคุณภาพดิน ภายใต้อุณหภูมิที่เหมาะสมในด้านความชื้น อุณหภูมิ ปริมาณออกซิเจน รวมทั้งอัตราส่วนระหว่างคาร์บอนและไนโตรเจน ซึ่งกระบวนการหมักทำปุ๋ยสามารถทำได้ 2 วิธี คือ 1. การหมักแบบใช้ออกซิเจน และ 2. การหมักแบบไม่ใช้ออกซิเจน

ข้อดีของการทำปุ๋ยหมัก คือ เป็นวิธีการกำจัดมูลฝอยที่ใช้พื้นที่น้อย และผลผลิตที่ได้สามารถนำไปใช้เป็นสารบำรุงดินให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ได้¹⁵

ข้อเสียของการทำปุ๋ยหมัก คือ ใช้เงินลงทุนในการก่อสร้างค่อนข้างสูง และมักเป็นปัญหาในเรื่องเครื่องจักร และส่วนประกอบ เช่น เครื่องจักรในการบดมูลฝอยมักขัดข้อง หรือเสียหายบ่อยในระหว่างขั้นตอนการย่อยสลาย นอกจากนั้นมักมีปัญหาเรื่องกลิ่นที่ก่อให้เกิดความรำคาญแก่ประชาชนที่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง และหลังจากผ่านกระบวนการหมักแล้ว กากที่เหลือจำเป็นต้องมีขบวนการในการกำจัดต่อไป ในเรื่องผลผลิตจากการหมักทำปุ๋ย ยังมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องตลาด การจำหน่าย เพราะปุ๋ยหมักที่ได้มักมีคุณภาพไม่ตรงตามความต้องการของตลาด

3. การฝังกลบ (Sanitary landfill)

วิธีการฝังกลบที่ถูกหลักสุขาภิบาลนั้น ต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสภาพแวดล้อม รวมทั้งเหตุรำคาญอื่น ๆ เช่น กลิ่นเหม็น คิว้น ฝุ่นละออง และการปลิวของกระดาษ พลาสติก และอื่น ๆ ซึ่งต้องควบคุมให้อยู่ในขอบเขตจำกัด ไม่ทำให้เกิดการเสื่อมเสียแก่ทัศนียภาพของพื้นที่ และบริเวณใกล้เคียง

วิธีการฝังกลบมูลฝอยอย่างถูกหลักสุขาภิบาลเป็นการนำมูลฝอยมาเทกองในพื้นที่ซึ่งจัดเตรียมไว้ แล้วใช้เครื่องจักรเกลี่ย และบดอัดเพื่อให้มูลฝอยยุบตัวลง หรือมีความหนาแน่นมากขึ้น หลังจากนั้นนำมูลฝอยมาเกลี่ย และบดอัดอีกเป็นชั้น ๆ สลับด้วยชั้นดินกลบทับ (Cover material) หรือดินที่มีความเหมาะสม เพื่อป้องกันปัญหาในด้านกลิ่น แผลง และน้ำฝนชะล้างรวมถึงเหตุรำคาญอื่น ๆ เช่น ฝุ่นละออง การปลิวของกระดาษ พลาสติก เป็นต้น ซึ่งจะต้องควบคุมให้อยู่ในขอบเขตจำกัด ไม่ทำให้เกิดความเสื่อมเสียแก่ทัศนียภาพของพื้นที่ และบริเวณใกล้เคียง

การกำจัดมูลฝอยแบบฝังกลบอย่างถูกสุขาภิบาลที่นิยมใช้กันมี 2 วิธี¹⁶

¹⁵ เพิ่งอ้าง.

¹⁶ สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยร่วมกับกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย และกรุงเทพมหานคร, “รายงานสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง เทคนิคการกำจัดมูลฝอยแบบใช้เตาและวิธีฝังกลบ,” 2537, น.98.

1) การฝังกลบบนพื้นที่ (Area method)

2) การฝังกลบแบบขุดร่อง (Trench method)

ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่ หากพื้นที่ไม่มีข้อจำกัดมากนัก การเลือกใช้ทั้ง 2 วิธีผสมกันในบริเวณที่กำหนดแห่งเดียวกัน จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้พื้นที่ที่สูงสุด¹⁷

ข้อดีของการฝังกลบ คือ เป็นวิธีที่ประหยัดที่สุด ถ้ามีพื้นที่ดินอยู่แล้ว ค่าใช้จ่ายในการลงทุนครั้งแรกจะถูกกว่าวิธีอื่น และสามารถใช้ได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เป็นวิธีที่ง่ายทั้งในแง่การจัดการ และการดำเนินงานระบบไม่ซับซ้อน สำหรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการ ไม่ต้องการความชำนาญที่สูงนัก และหลังจากฝังกลบเสร็จแล้ว พื้นที่บริเวณนั้นยังสามารถนำไปทำเป็นสวนสาธารณะเป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์หรือพื้นที่สีเขียวอย่างอื่นตามความเหมาะสมได้

ข้อเสียของการฝังกลบ คือ ต้องการพื้นที่ขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นสิ่งที่หายาก และราคาค่อนข้างสูง โดยเฉพาะพื้นที่ในเขตเมือง และประสบกับปัญหาการต่อต้าน การใช้ที่ดินจากชุมชนบริเวณใกล้เคียงถ้าสถานที่ในการฝังกลบอยู่ห่างไกลจากเขตเมือง ก็จะทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งมูลฝอยเพิ่มขึ้นไปด้วย นอกจากนี้ผลกระทบที่เกิดจากการดูแลไม่ทั่วถึงที่มีต่อสิ่งแวดล้อมอาจจะทำให้เกิดอันตรายต่อเจ้าหน้าที่ที่อาศัยในพื้นที่นั้น และประชาชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง เช่น การเกิดก๊าซมีเทน น้ำเสียจากมูลฝอย เป็นต้น

3.2 แนวความคิดในการเก็บขนมูลฝอย¹⁸

3.2.1 ระบบการเก็บขนมูลฝอย

การเก็บขนมูลฝอย คือ การนำมูลฝอยจากภาชนะรองรับมูลฝอยหรือถุงบรรจุมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดมูลฝอยตามอาคารบ้านเรือน, จุดรวมมูลฝอยของชุมชน หรือจากสถานที่ใด ๆ เก็บขนเข้าสู่ยานพาหนะเก็บขนมูลฝอย ก่อนที่จะขนส่งไปยังสถานที่จัดการมูลฝอยหรือสถานีขนถ่ายขยะมูลฝอยต่อไป โดยระบบการเก็บขนมูลฝอย โดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 2 ระบบ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) ระบบเก็บขนมูลฝอยแบบถังเคลื่อนที่ คือ การเก็บขนมูลฝอยระบบนี้ ภาชนะรองรับมูลฝอย หรือถังขยะจะถูกนำมาจากสถานที่ตั้งไปยังสถานีขนถ่ายขยะมูลฝอยหรือโรงงานคัดแยกและแปรสภาพขยะ หรือสถานที่กำจัดมูลฝอย และเมื่อได้ถ่ายมูลฝอยออกแล้วก็จะนำเอาถัง

¹⁷ เพิ่งอ้าง.

¹⁸ กรมควบคุมมลพิษ, “คู่มือแนวทางและข้อกำหนดเบื้องต้น การลดและการใช้ประโยชน์ขยะ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2558, จาก < http://www.pcd.go.th/info_serv/waste_hzmanage.htm>, น.64-66.

นั้นกลับไปตั้งไว้ยังสถานที่เดิมหรือสถานที่ใหม่ในรูปแบบการเวียนใช้ถังทดแทน ระบบนี้เหมาะสมสำหรับเก็บขนมูลฝอยที่แยกประเภทต่างหากจากกันแล้ว

2) ระบบเก็บขนมูลฝอยแบบถังคงที่ คือ การเก็บขนมูลฝอยระบบนี้ เป็นระบบที่ใช้ยานพาหนะเก็บขนมูลฝอย ซึ่งโดยทั่วไปได้แก่ รถเก็บขยะ เก็บขนมูลฝอยจากภาชนะรองรับมูลฝอยประเภทต่าง ๆ ที่ได้จัดวางไว้ในชุมชน โดยไม่นำภาชนะรองรับมูลฝอย หรือถังขยะไปจากสถานที่ตั้ง

3.2.2 รูปแบบการบริการเก็บขนมูลฝอย

รูปแบบการบริการเก็บขนมูลฝอย โดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ ดังนี้

1) แบบหน้าบ้าน (Curb side) เป็นการเก็บขนมูลฝอยโดยใช้รถยนต์เก็บขนมูลฝอยวิ่งเก็บขนมูลฝอยจากถังรองรับตามริมถนน รูปแบบการเก็บขนลักษณะนี้เหมาะสำหรับชุมชนที่อยู่ริมถนนและรถยนต์เข้า-ออก สะดวก

2) แบบถังรวม (Alley) เป็นการเก็บขนมูลฝอยจากถังรวมมูลฝอยจากจุดรวมมูลฝอยส่วนใหญ่ใช้กับบ้านที่อยู่ในซอยแคบ ๆ รถเข้า-ออกไม่สะดวก โดยถังรวมมูลฝอยจะวางไว้บริเวณหน้าปากซอยรูปแบบการบริการเก็บขนมูลฝอยวิธีนี้เป็นวิธีการที่ชุมชนส่วนใหญ่นิยมใช้ และอาจใช้ได้กับบริเวณอื่นที่มีขยะมาก เช่น ตลาดสด ตลาดนัด ศูนย์การค้า เป็นต้น

3) แบบส่งออก-ส่งกลับ (Set out-set back) เป็นการเก็บขนมูลฝอยโดยใช้พนักงานเก็บขน 2 ชุด ชุดแรกเข้าไปเก็บขยะจากในบ้าน นำขยะมาให้พนักงานชุดที่สองเทขยะใส่รถขยะ จากนั้นชุดแรกจะนำถังรองรับขยะคืนไปไว้ในบ้านเดิมแล้วจึงเดินต่อไปเก็บขยะบ้านอื่น ๆ โดยวิธีการเดียวกัน รูปแบบนี้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเสียเวลามาก แต่เจ้าของบ้านได้รับบริการอย่างดีเหมาะสำหรับบ้านที่มีฐานะดี

4) แบบส่งออก (Set out) เป็นการเก็บขนมูลฝอยโดยให้พนักงานเก็บขนขยะเข้าไปเอาขยะจากในบ้าน และให้เจ้าของบ้านออกมาเอาถังรองรับขยะเอง รูปแบบนี้เหมาะสำหรับบ้านที่มีฐานะปานกลาง เช่น หมู่บ้านจัดสรร เป็นต้น

5) แบบถึงบ้าน (Backyard carry) เป็นการเก็บขนมูลฝอยโดยใช้รถยนต์เก็บขนขยะวิ่งไปจอด ณ สถานที่ใกล้เคียงกับแหล่งเก็บขน ซึ่งควรจะห่างจากจุดเก็บขนมากกว่า 10 เมตร แล้วเจ้าหน้าที่เก็บขนจะนำอุปกรณ์เก็บขน เช่น เข่ง ถังพลาสติก พร้อมรถเข็นติดตัวไปทำการเก็บขนมูลฝอยจากถังรองรับมูลฝอยหน้าบ้านประชาชน เมื่อขนเต็มภาชนะรองรับที่เตรียมไปแล้ว ก็นำมูลฝอยจากภาชนะดังกล่าวใส่รถยนต์เก็บขยะที่จอดอยู่ห่างออกไป การเก็บขนมูลฝอยรูปแบบนี้เหมาะสำหรับชุมชนแออัดที่มีซอยแคบรถเข้า-ออกไม่สะดวกแต่เป็นชุมชนที่มีขยะเกิดขึ้นมาก เช่น ตึกแถวที่อยู่ในซอยแคบ เป็นต้น

3.2.3 ยานพาหนะในการเก็บขนมูลฝอย

1. ชนิดของรถเก็บขนมูลฝอย

ยานพาหนะที่ใช้เก็บขนมูลฝอยในชุมชนต่าง ๆ โดยทั่วไปแล้ว ได้แก่ รถเก็บขยะ ซึ่งแบ่งออกเป็น 6 ชนิด ดังนี้

1) ชนิดบรรทุกเล็กเปิดข้างเทท้าย มีความจุ 3 ลูกบาศก์เมตร มีความคล่องตัวสูงสามารถเข้าไปเก็บได้ในพื้นที่มีถนนแคบ ๆ ใช้พนักงานประจำรถน้อย คือ ประมาณ 2 คน รถชนิดนี้เหมาะสำหรับเก็บขนมูลฝอยทุกประเภท

2) ชนิดเปิดข้างเทท้าย 6 ล้อ มีความจุตั้งแต่ 7-10 ลูกบาศก์เมตร ใช้สำหรับเก็บขนมูลฝอยทุกประเภทเหมาะสำหรับเทศบาลและชุมชนต่าง ๆ

3) ชนิดบรรทุกเทท้าย 6 ล้อ มีความจุตั้งแต่ 5-7 ลูกบาศก์เมตร ส่วนมากนิยมใช้ในการเก็บกิ่งไม้และเศษไม้ และใช้เป็นรถยนต์เอนกประสงค์ของเทศบาลในการบรรทุกขนส่งอุปกรณ์ต่าง ๆ

4) ชนิดบรรทุกคอนเทนเนอร์ 6 ล้อ มีความจุตามขนาดของถังคอนเทนเนอร์หรือถังขยะแบบเคลื่อนที่ประมาณ 6-8 ลูกบาศก์เมตร ใช้ได้ดีกับพื้นที่ที่มีปริมาณขยะมาก รวมทั้งแหล่งชุมชนที่มีการจราจรหนาแน่นและถนนคับแคบ ซึ่งรถเก็บขนขยะไม่ได้รับอนุญาตให้จอด โดยให้ประชาชนมาทิ้งขยะในถังคอนเทนเนอร์ที่เตรียมไว้ ทั้งนี้การเก็บจะมีลักษณะแบบเก็บตามจุดที่นิยมใช้กันมากอีกแห่ง ก็คือ ตลาดและศูนย์การค้าต่าง ๆ รถชนิดนี้เหมาะสำหรับเก็บขนมูลฝอยทุกประเภท

5) ชนิดอัดขยะ 6 ล้อ มีความจุประมาณ 15-20 ตัน ใช้ได้ดีกับพื้นที่ที่มีมูลฝอยมากรวมทั้งเมืองใหญ่ ๆ ที่มีสภาพถนนดีและมีการจราจรไม่หนาแน่นมากนัก รถชนิดนี้ไม่เหมาะสำหรับมูลฝอยรีไซเคิล เนื่องจากไม่สะดวกต่อการคัดแยกมูลฝอยและไม่เหมาะสำหรับขยะอันตราย เนื่องจากอาจเกิดระเบิดหรือ สารอันตรายปนเปื้อนกับขยะอื่น ๆ ซึ่งจะทำให้ยากแก่การคัดแยกไปกำจัดวิธีพิเศษ

6) ชนิดแยกขยะรีไซเคิล มีความจุขยะประมาณ 7-10 ลูกบาศก์เมตร เป็นรถที่จัดทำพิเศษสำหรับเก็บขนมูลฝอยรีไซเคิล ซึ่งจะมีถังบรรทุกแบ่งออกเป็นช่องตามประเภทวัสดุที่สามารถรีไซเคิลได้ เช่น แก้ว กระดาษ พลาสติก โลหะ และช่องใส่ขยะอันตราย รถเก็บขนมูลฝอยชนิดนี้เหมาะสำหรับสถานที่ที่มีการคัดแยกมูลฝอยรีไซเคิล และไม่ควรมานำมาใช้เก็บขนมูลฝอยย่อยสลายและขยะอันตราย

2. ระบบของรถยนต์เก็บขนมูลฝอย

ระบบของรถเก็บขนแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) ระบบเก็บขนแบบถ่ายขยะอัตโนมัติจะใช้รถเก็บขยะที่มีอุปกรณ์ที่สามารถยกถังขยะขนาดใหญ่ถ่ายขยะลงสู่รถได้โดยอัตโนมัติ ซึ่งรถเก็บขนอาจจะมีหรือไม่มีเครื่องอัดขยะติดตั้งไว้

ก็ได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้น และงบประมาณในการจัดการมูลฝอยของแต่ละชุมชน ระบบนี้เหมาะสมกับขยะอันตรายและมูลฝอยประเภทอื่น ๆ ที่มีปริมาณมาก

2) ระบบเก็บขนขยะแบบธรรมดา การขนถ่ายมูลฝอยจะใช้พนักงานประจำรถเก็บขนมูลฝอยเป็นผู้ขนถ่ายขยะลงสู่รถ ซึ่งรถเก็บขนอาจจะมีหรือไม่มีเครื่องอัดขยะติดตั้งไว้ก็ได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้น และงบประมาณในการจัดการมูลฝอยของแต่ละชุมชน ระบบนี้เหมาะสมกับมูลฝอยทุกประเภทที่มีปริมาณน้อย ยกเว้นขยะอันตราย แต่อย่างไรก็ตามหากมีความจำเป็นต้องใช้ระบบนี้เก็บขนขยะอันตรายจะต้องเพิ่มอุปกรณ์ความปลอดภัยให้แก่พนักงานตามความเหมาะสมขึ้นอยู่กับความเป็นพิษหรือความเป็นอันตรายของขยะอันตรายดังกล่าว

3.2.4 ข้อกำหนดเบื้องต้นในการดำเนินงานเก็บขนมูลฝอย¹⁹

1. การดำเนินการจัดเก็บมูลฝอย มีข้อกำหนดเบื้องต้นในการดำเนินงาน ดังนี้
 - 1) จัดเก็บมูลฝอยให้หมดทุกวันหรือให้มีปริมาณมูลฝอยตกค้างน้อยที่สุด เพื่อป้องกันปัญหาเรื่องกลิ่น ทัศนียภาพ และพาหะนำโรค
 - 2) จัดเก็บมูลฝอยแยกตามประเภทและชนิดของมูลฝอยที่ได้คัดแยกไว้ เช่น การจัดเก็บมูลฝอยที่ยังใช้ได้ (รีไซเคิล) แยกต่างหากจากมูลฝอยย่อยสลาย มูลฝอยทั่วไป และขยะอันตราย
 - 3) จัดเก็บขยะอันตรายแยกต่างหากจากมูลฝอยที่ยังใช้ได้ (รีไซเคิล) มูลฝอยย่อยสลายและมูลฝอยทั่วไป
 - 4) จัดให้มีวันเก็บรวบรวมพิเศษสำหรับมูลฝอยที่ยังใช้ได้ (รีไซเคิล) และขยะอันตรายอย่างน้อยสัปดาห์ละ 1 ครั้ง และห้ามใช้รถเก็บรวบรวมที่มีระบบอัดขยะเก็บรวบรวมขยะอันตราย
 - 5) ควบคุมมิให้เกิดการฟุ้งกระจายของขยะและการหกรั่วของน้ำชะขยะ ในขณะที่จัดเก็บรวบรวม
 - 6) ห้ามมิให้ระบายน้ำเสียที่เกิดจากการล้างหรือทำความสะอาดภาชนะและสถานที่เก็บกักขยะลงสู่แม่น้ำ แอ่งน้ำ ลำน้ำ คลองระบายน้ำ แหล่งน้ำสาธารณะ หรือแหล่งน้ำธรรมชาติอื่น ๆ โดยปราศจากการบำบัดจุดได้ค่าตามมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด

¹⁹ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, "มาตรฐานการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล," สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2558, จาก http://www.thailocaladmin.go.th/work/e_book/eb1/stan9.htm, น. 27-29.

- 7) จัดเก็บมูลฝอยติดเชื้อตามมาตรฐานที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด
- 8) จัดการขยะอันตรายตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กำหนด

2. เส้นทางการจัดเก็บมูลฝอย มีข้อกำหนดเบื้องต้นในการกำหนดเส้นทาง ดังนี้

1) กำหนดเส้นทางให้จุดสุดท้ายของการเก็บมูลฝอย อยู่ใกล้สถานีขนถ่ายขยะมูลฝอย หรือพื้นที่กำจัดมูลฝอยมากที่สุด ส่วนเส้นทางการเก็บรวบรวมมูลฝอยที่ยังใช้ได้ (รีไซเคิล) ควรให้จุดสุดท้ายของการเก็บรวบรวมอยู่ใกล้โรงงานคัดแยกและแปรสภาพขยะมากที่สุด

2) ถ้าบริเวณใดมีการจราจรติดขัดมาก ๆ ให้หลีกเลี่ยงการเก็บรวบรวมในเวลานั้นโดยดำเนินการในเวลาที่มีการจราจรน้อยที่สุด

3) ควรเก็บรวบรวมมูลฝอย ในบริเวณที่มีปริมาณมากที่สุดก่อนในช่วงวันที่ทำการเก็บขน

4) ในกรณีที่พบว่าในพื้นที่ที่มีมูลฝอยปริมาณน้อย และมีจุดเก็บรวบรวมอยู่กระจัดกระจาย ให้ทำการเก็บรวบรวมในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวเป็นที่สุดท้ายแต่เก็บให้หมดในวันเดียวกัน

3. การเก็บขนมูลฝอย มีข้อกำหนดเบื้องต้นในการดำเนินงาน ดังนี้

1) ควบคุมดูแลมิให้มีการบรรทุกมูลฝอยเกินพิกัดน้ำหนักที่กำหนดไว้สำหรับรถเก็บรวบรวมมูลฝอยนั้น ๆ

2) ปฏิบัติตามข้อจำกัดน้ำหนัก และระเบียบวิธีการขนส่งวัสดุบนถนนสาธารณะ ซึ่งกำหนดโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3) มูลฝอยจะต้องถูกขนส่งในภาชนะบรรจุหรือตู้ที่ปิดของยานพาหนะขนส่งอาทิการปิดฝาด้านข้าง และด้านท้ายของรถยนต์เก็บขนมูลฝอยแบบเปิดข้างเทท้ายในระหว่างการขนส่ง

4) ควบคุมการรั่วไหลของน้ำชะขยะ ระหว่างการขนส่งโดยการจัดให้มีถังรองรับน้ำชะขยะ (Holding tank)

5) ควบคุมการหกหล่น ปลิวฟุ้งของขยะออกนอกยานพาหนะขนส่งโดยจัดให้มีผ้าใบหรือตาข่ายปกคลุมขยะในระหว่างการขนส่ง

6) ขนส่งมูลฝอยที่ยังใช้ได้ (รีไซเคิล) แยกต่างหากจากมูลฝอยย่อยสลายมูลฝอยทั่วไปและขยะอันตราย

7) ขยะอันตรายจะต้องขนส่งแยกต่างหากจากมูลฝอยที่ยังใช้ได้ (รีไซเคิล) มูลฝอยย่อยสลาย และมูลฝอยทั่วไป และปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อกำหนดของการขนส่งวัตถุอันตรายตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

8) จำกัดความเร็วของรถในช่วงที่วิ่งผ่านชุมชนบริเวณทางร่วมหรือทางแยกให้มีความเร็วไม่เกิน 40 กิโลเมตรต่อชั่วโมง เพื่อป้องกันปัญหาด้านการฟุ้งกระจายของฝุ่นละอองและอุบัติเหตุ

9) พนักงานขับรถ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง และปฏิบัติตามกฎจราจรอย่างเคร่งครัด

10) ห้ามมิให้ระบายน้ำชะขยะ และน้ำเสียที่เกิดจากการล้างหรือทำความสะอาดรถยนต์เก็บขนมูลฝอยลงสู่แม่น้ำ แหล่งน้ำ ลำน้ำ คลองระบายน้ำ แหล่งน้ำสาธารณะ หรือแหล่งน้ำธรรมชาติอื่น ๆ โดยปราศจากการบำบัดจนได้ค่าตามมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด ติดตั้งป้าย หรือเครื่องหมายแสดงทางเข้าสถานที่กำจัดขยะให้ชัดเจนเพื่อป้องกันอุบัติเหตุที่อาจจะเกิดขึ้นจากประชาชนที่สัญจรผ่านไปมา

3.2.5 การขนส่งมูลฝอย²⁰

1. รูปแบบการขนส่งมูลฝอย การขนส่งมูลฝอยโดยทั่วไปแล้วมี 2 รูปแบบ คือ

1) การขนส่งมูลฝอยโดยตรงไปยังสถานที่จัดการมูลฝอย โดยรถเก็บขนขยะจะนำมูลฝอยที่เก็บขนจากจุดกำเนิดมูลฝอยไปยังโรงงานคัดแยกและแปรรูปขยะหรือสถานที่กำจัดมูลฝอยที่เกี่ยวข้อง

2) การขนส่งโดยผ่านสถานีขนถ่าย เป็นการขนส่งมูลฝอยที่เก็บรวบรวมได้จากรถยนต์เก็บขนขยะแต่ละคันมาถ่าย ณ สถานีขนถ่ายขยะมูลฝอยก่อน แล้วจึงให้ยานพาหนะอื่นขนส่งมูลฝอยคราวละมาก ๆ ไปยังสถานีกำจัดหรือสถานที่ใช้ประโยชน์จากขยะอีกครั้ง

2. รูปแบบการดำเนินงานของสถานีขนถ่ายขยะมูลฝอย

สถานีขนถ่ายขยะมูลฝอยเป็นสถานที่ที่ตั้งอยู่กลางระหว่างแหล่งกำเนิดมูลฝอยกับสถานที่กำจัดมูลฝอย ซึ่งใช้เป็นที่พักหรือรวบรวมมูลฝอยที่เก็บรวบรวมมาจากชุมชน โดยจะมียานพาหนะอื่น เช่น รถพ่วงกระบะเทท้าย (Full-trailer dump) หรือรถกึ่งพ่วงกระบะเทท้าย (Semitrailer dump) เพื่อการขนส่งมูลฝอยจากสถานีขนถ่ายไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอยต่อไป การตั้งสถานีขนถ่ายมูลฝอยทำให้สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายในการขนส่งมูลฝอยได้มาก ซึ่งรูปแบบการดำเนินงานขนถ่ายมูลฝอยในสถานีขนถ่าย แบ่งได้ ดังนี้

²⁰ กรมควบคุมมลพิษ, “คู่มือแนวทางและข้อกำหนดเบื้องต้น การลดและการใช้ประโยชน์ขยะ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2558, จาก http://www.pcd.go.th/info_serv/waste_hzmanage.htm, น. 72-73.

1) การขนถ่ายโดยใช้เครื่องอัด (Compactor) คือ การนำมูลฝอยที่ถ่ายเทจากรถยนต์เก็บขยะมาอัดใส่คอนเทนเนอร์ขนาดใหญ่ เพื่อให้รถบรรทุกทำการขนส่งต่อไป การดำเนินการขนถ่ายมูลฝอยรูปแบบนี้ ระบบการอัดมูลฝอยและคอนเทนเนอร์จะต้องได้รับการออกแบบเป็นพิเศษ มีข้อดี คือ สามารถเพิ่มปริมาณขยะที่จะต้องขนส่งในแต่ละเที่ยวได้มาก แต่มีข้อเสีย คือ อาจเกิดปัญหาด้านน้ำเสียที่เกิดจากการอัดขยะ และไม่เหมาะกับการจัดการมูลฝอยประเภทมูลฝอยรีไซเคิล และขยะอันตราย เนื่องจากทำให้เกิดการปนเปื้อนมาก และอาจเกิดความเสียหายจากการระเบิดได้

2) การขนถ่ายโดยไม่ใช้เครื่องอัด คือ การนำมูลฝอยบรรจุลงในตัวถังของรถบรรทุกหรือรถพ่วงขนาดใหญ่ (Open-top trailer) ซึ่งวิธีการในการขนถ่ายอาจทำได้โดยารเทมูลฝอยจากรถเก็บขยะลงในรถบรรทุกโดยตรง (Direct dump) หรือการเทขยะกองไว้บนพื้น (Tipping floor) ก่อนแล้วใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่เหมาะสมขนถ่ายขยะนั้นใส่รถบรรทุกต่อไป การขนถ่ายมูลฝอยโดยการเทมูลฝอยจากรถเก็บขยะลงในรถบรรทุกโดยตรง (Direct dump) จะต้องทำการก่อสร้างอาคารสถานีขนถ่ายเป็นสองระดับ โดยให้รถยนต์เก็บขยะวิ่งขึ้นชั้นบนของสถานีขนถ่ายเพื่อเทมูลฝอยเข้าสู่ท้ายรถบรรทุกขนส่ง เหมาะสำหรับสถานีขนถ่ายที่มีขนาดไม่ใหญ่มากนัก ส่วนการขนถ่ายมูลฝอยโดยการเทขยะกองไว้บนพื้น (Tipping floor) นั้น เหมาะสำหรับสถานีขนถ่ายที่มีขนาดใหญ่มีความยืดหยุ่นในการดำเนินการสูงกว่าแบบแรก แต่ต้องออกแบบและจัดเตรียมพื้นที่ขนาดใหญ่สำหรับเก็บรวบรวมขยะ รวมทั้งต้องการเครื่องจักรกลที่เหมาะสมเพื่อช่วยในการขนถ่ายขยะใส่รถบรรทุก

3) ข้อพิจารณาถึงความจำเป็นในการมีสถานีขนถ่ายขยะ การสร้างสถานีขนถ่ายขยะมูลฝอย มีข้อพิจารณาถึงความจำเป็นหรือเหมาะสมสำหรับกรณีนี้

1. ระยะทางจากจุดกำเนิดมูลฝอยห่างจากสถานที่กำจัดมาก เช่น แหล่งกำจัดมูลฝอยอยู่ห่างจากระบบรวบรวมขยะมากกว่า 15 กิโลเมตร

2. มีศูนย์กำจัดมูลฝอยรวมสำหรับใช้ร่วมกันหลายเมือง แต่ละเมืองควรสร้างสถานีขนถ่ายประจำเมืองก่อนขนส่งไปกำจัด ณ ศูนย์กำจัดมูลฝอยรวม

3. เมื่อมีความหนาแน่นของบ้านเรือนต่ำ ปริมาณมูลฝอยมีไม่มากพอ

4. ต้องการลดระยะทางในการขนส่งไปยังสถานที่กำจัดหรือใช้ประโยชน์จากมูลฝอย

5. ต้องการใช้สถานีขนถ่ายเป็นจุดคัดแยกขยะในการนำขยะกลับมาใช้ใหม่

3.3 แนวคิดตามหลัก 3R

ในปี 2550 มีปริมาณขยะมูลฝอยเกิดขึ้นในประเทศไทยสูงถึงประมาณ 14.72 ล้านตัน หรือประมาณ 40,332 ตันต่อวัน²¹ แต่มีการคัดแยกและนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่ โดยการนำไปใช้ซ้ำ ขายให้ชาเลี้ยง ร้านรับซื้อของเก่า เพื่อส่งไปแปรรูปยังโรงงานต่าง ๆ ประมาณ 3.25 ล้านตัน หรือประมาณร้อยละ 22 เท่านั้น ซึ่งนับว่าเป็นปริมาณที่น้อยมากเมื่อเทียบกับปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น

การกำจัดขยะมูลฝอยในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับภาระนำไปกำจัด โดยวิธีฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาลซึ่งมีเพียงร้อยละ 36 เท่านั้น²² ส่วนที่เหลือมีการเทกองกลางแจ้ง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยของประชาชนในบริเวณใกล้เคียงจากปัญหาดังกล่าวแนวคิดและแนวทางในการปฏิบัติเพื่อการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า ก่อให้เกิดปริมาณขยะให้น้อยลง จึงมีการนำแนวทางการลด คัดแยก และนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่ (Reduce Reuse and Recycle: 3Rs) มาประยุกต์ใช้ โดยใช้วิธีการลดการใช้วัสดุ/ผลิตภัณฑ์เพื่อลดปริมาณขยะที่เกิดขึ้น (Reduce) มีการนำวัสดุ/ผลิตภัณฑ์ที่ยังสามารถใช้งานได้กลับมาใช้ซ้ำ (Reuse) และนำเศษวัสดุ/ผลิตภัณฑ์ที่ใช้งานแล้วมาแปรรูปเพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ (Recycle) โดยมีตัวอย่างและวิธีง่าย ๆ ดังนี้

3.3.1 การลดการใช้ (Reduce)

1. ปฏิเสธหรือหลีกเลี่ยงสิ่งของหรือบรรจุภัณฑ์ที่จะสร้างปัญหาขยะ (Refuse)
 - 1.1 ปฏิเสธการใช้บรรจุภัณฑ์ฟุ่มเฟือย รวมทั้งขยะที่เป็นมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น กล่องโฟม ถุงพลาสติก หรือขยะมีพิษอื่น ๆ
 - 1.2 หลีกเลี่ยงการเลือกซื้อสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ใช้บรรจุภัณฑ์ห่อหุ้มหลายชั้น
 - 1.3 หลีกเลี่ยงการเลือกซื้อสินค้าชนิดใช้ครั้งเดียว หรือผลิตภัณฑ์ที่มีอายุการใช้งานต่ำ
 - 1.4 ไม่สนับสนุนร้านค้าที่กักเก็บและจำหน่ายสินค้าที่ใช้บรรจุภัณฑ์ฟุ่มเฟือย และไม่มีระบบเรียกคืนบรรจุภัณฑ์ใช้แล้ว

²¹ กรมควบคุมมลพิษ, “รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทยปี 2550,” กรุงเทพมหานคร, 2551.

²² เพ็งอ้าง.

1.5 กรณีการเลือกซื้อผลิตภัณฑ์ประจำบ้านที่ใช้เป็นประจำ เช่น สบู่ ผงซักฟอก น้ำยาล้างจาน ให้เลือกซื้อผลิตภัณฑ์ที่มีขนาดบรรจุใหญ่กว่า เนื่องจากใช้บรรจุภัณฑ์น้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยน้ำหนักของผลิตภัณฑ์

1.6 ลดหรืองดการบริโภคที่ฟุ่มเฟือย โดยเลือกใช้สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ให้เหมาะสมกับความต้องการ

2. เลือกใช้สินค้าที่สามารถส่งคืนบรรจุภัณฑ์สู่ผู้ผลิตได้ (Return)

2.1 เลือกซื้อสินค้าหรือใช้ผลิตภัณฑ์ที่มีระบบมัดจำ-คืนเงิน เช่น ขวดเครื่องดื่มประเภทต่าง ๆ

2.2 เลือกซื้อสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่สามารถนำไปรีไซเคิลได้ หรือมีส่วนประกอบของวัสดุรีไซเคิล เช่น ถูช็อบปิ้ง และโปสการ์ด เป็นต้น

2.3 เลือกซื้อสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ผู้ผลิตเรียกคืนซากบรรจุภัณฑ์ หลังจากการบริโภคของประชาชน

3.3.2 การใช้ซ้ำ (Reuse)

การใช้ซ้ำ เป็นหนึ่งในแนวทางการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างรู้คุณค่า การใช้ซ้ำเป็นการที่เรา นำสิ่งต่างๆ ที่ใช้งานไปแล้ว และยังสามารถใช้งานได้ กลับมาใช้ อีก เป็นการลดการใช้ทรัพยากรใหม่ รวมทั้งเป็นการลดปริมาณขยะที่จะเกิดขึ้นอีกด้วย ตัวอย่างของการใช้ซ้ำ เช่น

1. เลือกซื้อหรือใช้ผลิตภัณฑ์ที่ออกแบบมาให้ใช้ได้มากกว่า 1 ครั้ง เช่น แบตเตอรี่ประจุไฟฟ้าใหม่ได้

2. ซ่อมแซมเครื่องใช้และอุปกรณ์ต่างๆ (Repair) ให้สามารถใช้ประโยชน์ต่อไปได้

3. บำรุงรักษาเครื่องใช้ อุปกรณ์ต่างๆ ให้สามารถใช้งานได้คงทนและยาวนานขึ้น

4. นำบรรจุภัณฑ์และวัสดุเหลือใช้อื่นๆ กลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ เช่น การใช้ซ้ำ ถุงพลาสติก ถุงผ้า ถูกระดาษ และกล่องกระดาษ การใช้ซ้ำขวดน้ำดื่ม เขี่ยกนม และกล่องใส่ขนม

5. ยืม เช่า หรือใช้สิ่งของหรือผลิตภัณฑ์ที่ใช้บ่อยครั้งร่วมกัน เช่น หนังสือพิมพ์วารสาร

6. บริจาคหรือขายสิ่งของเครื่องใช้ต่าง ๆ เช่น หนังสือ เสื้อผ้า เฟอร์นิเจอร์ และเครื่องมือใช้สอยอื่นๆ

7. นำสิ่งของมาดัดแปลงให้ใช้ประโยชน์ได้อีก เช่น การนำยางรถยนต์มาทำเก้าอี้ การนำขวดพลาสติกมาดัดแปลงเป็นที่ใส่ของ แจกัน การนำเศษผ้ามาทำเป้ลมนอน เป็นต้น

8. ใช้ซ้ำวัสดุสำนักงาน เช่น การใช้กระดาษทั้งสองหน้า เป็นต้น

3.3.3 การรีไซเคิล (Recycle)

การรีไซเคิล เป็นการนำวัสดุต่าง ๆ อย่างเช่น กระดาษ แก้ว พลาสติก เหล็ก อะลูมิเนียม ฯลฯ มาแปรรูปโดยกรรมวิธีต่าง ๆ เพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ ซึ่งนอกจากจะเป็นการลดปริมาณขยะมูลฝอยแล้ว ยังเป็นการลดการใช้พลังงานและลดมลพิษที่เกิดกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งเราสามารถทำได้โดย

1. คัดแยกขยะรีไซเคิลแต่ละประเภท ได้แก่ แก้ว กระดาษ พลาสติก โลหะ และ อโลหะ เพื่อให้ง่ายต่อการนำไปรีไซเคิล
2. นำไปขาย บริจาค หรือนำเข้าธนาคารขยะ หรือกิจกรรมขยะแลกไข่ เพื่อเข้าสู่ วงจรของการนำกลับไปรีไซเคิล

3.4 แนวความคิดในเรื่องความรับผิดชอบต่อการก่อให้เกิดมลพิษ

แนวความคิดในเรื่องความรับผิดชอบที่นำมาใช้กับการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ประกอบด้วยแนวคิดย่อย 3 แนวคิด ดังต่อไปนี้

3.4.1 แนวความคิดเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle)

แนวความคิดเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเป็นหลักการที่ต้องการให้ผู้ก่อมลพิษ รับผิดชอบในการกำจัดมลพิษที่ตนได้ก่อให้เกิดขึ้น²³ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นหลักการที่ให้ผู้ก่อมลพิษมีส่วนร่วมรับผิดชอบในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นตัวเงิน โดยการให้ผู้ก่อมลพิษมีส่วนร่วม รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการบำบัดและกำจัดของเสียที่เกิดจากการกระทำของตน ซึ่งจะมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับปริมาณของเสียที่จะนำไปบำบัดหรือกำจัด²⁴ ปัญหามูลฝอยเป็นปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม ปัญหาหนึ่ง ดังนั้น ผู้ก่อมลพิษขึ้นต้องเป็นผู้มีภาระหน้าที่รับผิดชอบในการรับภาระค่าใช้จ่ายในการ บำบัด กำจัดมูลฝอย

²³ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนจัดการคุณภาพ สิ่งแวดล้อม พ.ศ.2250-2554, (กรุงเทพมหานคร), น.28.

²⁴ หลัก Polluter Pays Principle ปรากฏในมาตรา 174 ของ EC Treaty และอ้างถึง ใน สุเมธ สุภัทรจำเนียร, “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยชุมชนในเขตเมืองพัทยา,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น.16.

การปรับใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายกับการจัดการมูลฝอย คือ ผู้ก่อให้เกิดมูลฝอย มีหน้าที่ที่จะต้องชำระค่าใช้จ่ายในการบำบัดและกำจัดมูลฝอยที่เกิดขึ้น ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว คือ การเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการมูลฝอย

3.4.2 แนวความคิดในการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer responsibility)

หลักการ “การขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer responsibility: EPR)” เป็นหลักการที่กล่าวว่า ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบต่อกระบวนการผลิตทั้งหมดของตน ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการลงทุนเพื่อให้ได้มาซึ่งกระบวนการผลิตที่มีประสิทธิภาพจะต้องไม่ตกเป็นภาระของผู้บริโภค แม้กระทั่งผลิตภัณฑ์ที่รีไซเคิลหรือทำปุ๋ยไม่ได้ ผู้ผลิตต้องมีหน้าที่รับภาระเรื่องค่าใช้จ่ายในการกำจัดผลิตภัณฑ์นั้น ๆ โดยการกำจัดต้องมีความปลอดภัยและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม²⁵

3.4.3 แนวความคิดในการลงโทษผู้กระทำความผิด

มาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการควบคุม กำกับดูแลให้ทุกฝ่ายต้องปฏิบัติตามเนื่องจากมีสภาพบังคับและมีบทลงโทษ โดยสภาพบังคับทางสิ่งแวดล้อมนั้นมีลักษณะที่สำคัญ 2 ลักษณะ คือ มาตรการทางอาญา เช่น ลงโทษจำคุก ปรับ ริบทรัพย์สิน และมาตรการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น การสั่งให้แก้ไข ปรับปรุง หรือการเพิกถอนใบอนุญาต หรือการยกเลิกสัมปทาน หรือประทานบัตร²⁶ ซึ่งการลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายนั้นความหนักเบาของบทลงโทษจะขึ้นอยู่กับลักษณะของความผิด ความร้ายแรงของการก่อมลพิษ และบุคคลผู้กระทำความผิด²⁷

²⁵ สืบค้นจาก <http://zerowastesiam.blogspot.com>.

²⁶ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “อำนาจของเจ้าพนักงานในกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั้งทางอาญาและทางปกครอง,” รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ประมวลความผิดและวิธีพิจารณาคดีอาญา และคดีปกครองในกฎหมายสิ่งแวดล้อม, เสนอต่อ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2545, น.บทที่ 1 และบทที่ 6 (อัดสำเนา).

²⁷ กฤกษ์ อโนมะศิริ, มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยในเขต, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.57.

3.5 แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน²⁸

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง “กระบวนการตัดสินใจของประชาชนในการเรียนรู้และกำหนดการพัฒนาวิถีการดำเนินชีวิตของตนเองร่วมกัน”²⁹ แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือ มีกระบวนการร่วมมือกันในการป้องกัน หรือแก้ไขปัญหาของสังคม ได้มีการพัฒนาและขยายตัวมากขึ้น ทั้งในยุโรปตะวันตกหรือตะวันออก อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของโลก และแนวความคิดเสรีนิยมและปัจเจก ที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อสิทธิส่วนบุคคลที่ส่งผลให้ประชาชนขาดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมกับสังคมและร่วมกันแก้ไขปัญหาสังคมร่วมกัน³⁰ ดังนั้น เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมกับรัฐในการบริหารจัดการกิจกรรมสาธารณะมากขึ้น ในหลายประเทศจึงมีการพัฒนาแนวความคิดในด้านประชาสังคม (civil society)³¹

แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ หรือจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะช่วยให้รัฐสามารถรับทราบข้อมูลที่มีผลกระทบต่อประชาชน หรือข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมในแต่ละชุมชน และนำไปทำแผนเพื่อแก้ไขปัญหาในชุมชนนั้นได้อย่างถูกต้องตรงกับสภาพความเป็นจริงมากที่สุด การเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการหรือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยนั้น ปัจจุบันมีอยู่ไม่มากนัก ส่วนใหญ่จะเน้นการดำเนินการโดยราชการส่วนท้องถิ่น³²

²⁸ ณรงค์ ใจหาญ , “รายงานวิจัย เรื่องการประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญา แก่ผู้ก่อมลพิษ,” หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมรับสูง รุ่นที่ 6 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2546, น.12.

²⁹ กรมควบคุมมลพิษ, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย, (6 ตุลาคม 2546), น.13.

³⁰ David Mathew, A Civil Society and the Economy, a paper presented in The Civil Society Symposium W Civil Society: Thai Citizens at the Turning Century’ 2-4 April 1999 at The ASEAN Auditorium, Mahidol University at Salaya, pp.7-12.

³¹ ยุทธนา วรณปิติกุล และ สุพิธา เริงจิต, จิตสำนึกพลเมือง: ความเรียงว่าด้วยประชาชนบนเส้นทางประชาสังคม, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิการเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคม, 2542), น.143-166

³² ณรงค์ ใจหาญ, อ้างแล้ว เชียงอรรถที่ 28, น.10.

ปัญหามูลฝอยเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อสุขภาพอนามัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนและชุมชน ตลอดจนผลกระทบต่อ การสูญเสีย ทรัพยากร และคุณภาพสิ่งแวดล้อมชุมชน และยังสามารถก่อปัญหาทางการเมืองและผลกระทบต่อ สังคมที่ต้องสูญเสียทรัพยากร เงิน เวลา และบุคลากร เพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว³³ ส่วนหนึ่งเกิดขึ้น จากประชาชนและสังคมไม่มีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไข หรือช่วยลดปัญหาอย่างจริงจัง กล่าวคือ ประชาชนทั่วไปมีพฤติกรรมเป็นนักบริโภคนิยม ใช้จ่ายโดยขาดความคิด ไม่สนใจปัญหาที่เกิดขึ้น สร้าง มูลฝอยในปริมาณมากเกินความจำเป็นและมากเกินกว่าจะกำจัดได้หมด ทำให้ประเทศสูญเสีย ทรัพยากรจำนวนมากในการกำจัดมูลฝอย³⁴

ดังนั้น การที่ประชาชนเป็นผู้ก่อให้เกิดปริมาณมูลฝอยมากเกินความจำเป็น และการที่ ประชาชนถูกละเมิดสิทธิอันเนื่องมาจากระบบการจัดการมูลฝอยได้สร้างผลกระทบต่อวิถีชีวิตและ ความเป็นอยู่ของตนเองในด้านต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ปัญหามูลฝอยจึงเป็นปัญหาร่วมของทุกคน และเป็นปัญหาสังคม ประชาชนจึงควรมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการกับปัญหามูลฝอย ทั้งในฐานะ เป็นผู้สร้างมูลฝอย และเป็นสมาชิกสังคมที่ได้รับผลกระทบจากปัญหามูลฝอย จึงเป็นความชอบธรรม ของประชาชนในการเข้าร่วมในการจัดการกับปัญหาของตนเองและสังคม³⁵

ในปัจจุบันพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการลดและนำมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์น้อย และไม่ให้ความสำคัญในการคัดแยกมูลฝอยเท่าที่ควร รวมทั้งมีการทิ้งของเสียอันตรายร่วมกับมูลฝอย ทั่วไปโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบและอันตรายที่เกิดขึ้น³⁶ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มี การกำหนดให้ประชาชน และชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น ซึ่งจะกล่าว ในบทต่อไป

จากแนวความคิดในการจัดการมูลฝอยที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด เห็นได้ว่า จุดมุ่งหมาย สำคัญของการจัดการมูลฝอยอยู่ที่มาตรการที่นำมาปรับใช้อย่างเหมาะสมกับท้องถิ่นของตน หากมีการ จัดการมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ ก็จะช่วยลดปริมาณมูลฝอย และการดึงคุณค่าของมูลฝอยมาใช้ให้เกิด ประโยชน์สูงสุด โดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอย ตั้งแต่ในขั้นตอนของการเก็บ ขนและกำจัด ตลอดจนการคัดแยกมูลฝอย แต่หากขาดความร่วมมือ

³³ เพ็งอ้วง, น.16.

³⁴ เพ็งอ้วง, น.17.

³⁵ กรมควบคุมมลพิษ, อ้วงแล้ว เชิงอรรถที่ 29, น.10.

³⁶ กรมควบคุมมลพิษ, รายงานหลักการจัดทำร่างกฎหมายรองรับการดำเนินงานตาม แผนแม่บทขยะมูลฝอยแห่งชาติ คพ.04-050 เล่มที่ 2/3, น.2-5.

ร่วมใจเอาใจใส่ในการจัดการมูลฝอย ปัญหามูลฝอยก็อาจทวีความรุนแรงและสร้างปัญหาให้กับสิ่งแวดล้อมได้ ดังจะกล่าวถึงปัญหาในการจัดการมูลฝอยพื้นที่เกาะเมืองในบทต่อไป

3.6 นโยบายของรัฐและแผนว่าด้วยการจัดการมูลฝอย

นโยบายและแผนแห่งชาติของรัฐต่าง ๆ รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่นต่าง ๆ ล้วนแต่มีส่วนสำคัญเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง หากมีการนำมาปรับใช้ในท้องถิ่นของตนได้อย่างเหมาะสม

3.6.1 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 -2559

เป็นนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของชาติโดยตรง ประกอบด้วยนโยบายหลัก 6 ประการ ซึ่งในส่วนของนโยบายป้องกันและขจัดมลพิษจากมูลฝอยมีสาระสำคัญ ดังนี้³⁷

(1) ให้มีการจัดการมูลฝอยที่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล ตั้งแต่การเก็บกัก การเก็บขน การขนส่งและการกำจัด

(2) การควบคุมอัตราการผลิตมูลฝอยของประชากรและส่งเสริมให้มีการนำมูลฝอยมาใช้ประโยชน์

(3) การส่งเสริมให้เอกชนร่วมลงทุนในการก่อสร้างบริหารหรือดำเนินระบบจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(4) การส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามูลฝอยและสิ่งปฏิกูลมากขึ้น

นอกจากนี้ รัฐยังมีแนวทางจัดการเพื่อดำเนินการให้บรรลุผลที่ได้ตั้งไว้นั้นก็คือ การใช้หลัก ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) แก่ผู้ผลิตมูลฝอย รวมทั้งกำหนดองค์กรในการควบคุมดูแลการจัดการมูลฝอยให้มีประสิทธิภาพ สนับสนุนให้ใช้ระบบที่ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบต่อบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วจากผู้บริโภคนำไปกำจัดหรือใช้ประโยชน์ใหม่

³⁷ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559.

จากนโยบายและแนวทางจัดการดังกล่าวมาแล้ว ยังมีการกำหนดเป้าหมายไว้ คือ

(1) ลดหรือควบคุมการผลิตมูลฝอยของประชากรในอัตราไม่เกิน 1 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน

(2) ให้มีการใช้ประโยชน์มูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานครและชุมชนทั่วประเทศในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 ของปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้น

(3) ปริมาณมูลฝอยตกค้างจากการให้บริการเก็บขนในเขตเทศบาลจะหมดไปและสำหรับพื้นที่นอกเขตเทศบาลจะมีปริมาณมูลฝอยตกค้างไม่เกินร้อยละ 10 ของปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้น

(4) ให้ทุกจังหวัดมีแผนหลักและแผนการจัดการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่ถูกต้องลักษณะ และมีระบบกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ที่ถูกต้องลักษณะครบถ้วนทุกเทศบาลและสุขาภิบาล

3.6.2 แผนแม่บทการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ (พ.ศ. 2559 – 2564)

แผนแม่บทการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ (พ.ศ. 2559 – 2564) เสนอโดยกรมควบคุมมลพิษที่กำหนดทิศทางการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ โดยเฉพาะการกำจัดขยะมูลฝอยตกค้างในสภาพแวดล้อมให้หมดไปใน 5 ปี รวมทั้งการนำหลักการ 3R เข้ามาใช้ในการลดปริมาณขยะมูลฝอย รวมทั้งการลดอัตราการเกิดขยะมูลฝอยของประเทศไทยให้ลดลงด้วย³⁸

3.6.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 - 2559

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559)³⁹ ได้รายงานผลสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่า ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในบริบทโลกและปัจจัยภายในประเทศ ทั้งเรื่องการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากร การพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโตและการแข่งขันทางการค้าและการลงทุน ทำให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดเกินความจำเป็นจนเกินศักยภาพในการรองรับของระบบนิเวศ ในทางตรงกันข้ามความสามารถในการบริหารจัดการ ไม่ว่าจะ

³⁸ รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การปฏิรูปกฎหมายและระบบการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนของประเทศ,” น.35.

³⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี, “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559,” (กรุงเทพมหานคร, 2555), น. 99.

เป็นนโยบาย หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ที่ยังไม่สามารถนำศักยภาพและเครื่องมือที่มีอยู่ทั้งในส่วนนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ มาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพนำไปสู่ความเสื่อมโทรมทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในรายงานดังกล่าว ได้รายงานถึงปัญหาหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นั่นก็คือ ขยะมูลฝอย ซึ่งขยะมูลฝอยนับว่าเป็นปัญหาทั้งในชุมชนเมืองและท้องถิ่นทุกระดับ โดยปริมาณมูลฝอยมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง⁴⁰ ยิ่งเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา อันเป็นที่ตั้งของเมืองหลวงเก่าในอดีต ทั้งยังเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ประกอบกับเป็นแหล่งมรดกโลก ประชาชนทั่วทุกสารทิศย่อมหลงใหลมา สิ่งที่มาคือปริมาณขยะมูลฝอยที่แฝงมาด้วย หากไม่มีระบบการจัดการหรือมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ รองรับ ย่อมยากที่จะแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาให้หมดไปได้ หากไม่มีระบบบริหารจัดการมูลฝอยที่ดี อีกทั้งไม่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยอย่างเป็นรูปธรรม ในเชิงบูรณาการ

3.6.4 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559

ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2548 – 2552) ปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นต่อวันโดยรวมทั้งประเทศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉลี่ยร้อยละ 1 ต่อปี ในขณะที่ปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นต่อวันขององค์การบริหารส่วนตำบลลดลง เนื่องมาจากการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบล 537 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาล โดยในปี พ.ศ. 2552 มีปริมาณขยะมูลฝอยทั่วประเทศ 15.11 ล้านตัน ได้รับการจัดการอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการประมาณ 5.97 ล้านตัน (เท่ากับ 16,358 ตันต่อวัน) หรือ ร้อยละ 40 ของปริมาณขยะมูลฝอยทั่วประเทศ ส่วนนอกเขตเทศบาลมีปริมาณขยะมูลฝอยเกิดขึ้น 16,208 ตันต่อวัน แต่สามารถจัดการอย่างถูกต้องตาม หลักวิชาการได้เพียง 1,485 ตันต่อวันเท่านั้น คิดเป็นร้อยละ 9 ของปริมาณขยะนอกเขตเทศบาล ส่วนขยะมูลฝอยที่เหลือร้อยละ 91 จะถูกกำจัดด้วยวิธีการเผากลางแจ้ง หรือนำไปทิ้งบนพื้นที่ว่างต่าง ๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การจัดการขยะมูลฝอยอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการยังไม่มีประสิทธิภาพโดยยังไม่สอดคล้องกับปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม มีการนำขยะมูลฝอยชุมชนกลับมาใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงปี พ.ศ. 2540-2552 มีสัดส่วนขยะมูลฝอยที่มีการนำกลับมาใช้ใหม่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11 (ของปริมาณขยะมูลฝอยทั่วประเทศ) ในปี พ.ศ. 2540 เป็นร้อยละ 26 ในปี พ.ศ. 2552 โดยร้อยละ 82 เป็นการคัดแยกและนำกลับมาใช้ใหม่ ร้อยละ 15 เป็นการนำขยะอินทรีย์มาหมักทำปุ๋ยหรือผลิต ก๊าซชีวภาพและเพียงร้อยละ 3 นำมาผลิตเป็นพลังงานทดแทน แสดงให้เห็นว่าการนำ

⁴⁰ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559), สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

ขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ยังมีสัดส่วนต่ำ⁴¹ จากแผนดังกล่าวเห็นได้ว่าการจัดการกำจัดขยะมูลฝอยในเมืองและเขตเทศบาลเป็นเรื่องที่สำคัญระดับประเทศที่ต้องได้รับการดูแลตามหลักวิชาการเพื่อจัดการกับปริมาณขยะมูลฝอย

3.6.5 แผนจัดการมลพิษ พ.ศ. 2555 - 2559

กำหนดแผนการจัดการขยะมูลฝอยโดยมีการสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมด้านการลด คัดแยกและนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ (3Rs) ในระดับชุมชนมากขึ้น ผลักดันการออกกฎหมายเพื่อส่งเสริมการลดและนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ของทุกภาคส่วนและการแก้ไขพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อให้ประชาชนมีการคัดแยกขยะมูลฝอย นอกจากนี้สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการจัดการขยะมูลฝอยแบบผสมผสานและเพิ่มสมรรถนะในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนครและเทศบาลเมือง ตั้งแต่การลดคัดแยก และนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ การคัดแยกและเก็บรวบรวมของเสียอันตรายชุมชนออกจากขยะมูลฝอยทั่วไป การเพิ่มประสิทธิภาพในการเก็บรวบรวมขยะมูลฝอย การกำจัดขยะมูลฝอยในลักษณะรวมศูนย์ โดยพิจารณาตามศักยภาพและความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเพิ่มรายได้จากการจัดการขยะมูลฝอย ทำให้ขยะมูลฝอยชุมชนที่เกิดขึ้นได้รับการจัดการอย่างถูกหลักสุขาภิบาลเพิ่มขึ้น พร้อมทั้งส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการมูลฝอยชุมชนและมูลฝอย ดัดเชื้อแบบศูนย์รวม เช่น จัดทำแผนแม่บทในการจัดการมูลฝอยชุมชนให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในการบริหารจัดการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อป้องกันมลพิษและดำเนินการระบบจัดการมูลฝอย แต่ยังมีข้อจำกัดในการจัดสรรงบประมาณสำหรับก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยอย่างถูกหลักวิชาการและการจัดหาอุปกรณ์การจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยแบบครบวงจร แม้ว่าจะมีการศึกษาและวางแผนการดำเนินการไว้แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ในหลายพื้นที่และบางครั้งได้รับการต่อต้านจากประชาชน⁴²

⁴¹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 – 2559, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2555), น.11-12.

⁴² กรมควบคุมมลพิษ, แผนจัดการมลพิษ พ.ศ. 2555 – 2559, (กรุงเทพมหานคร: กองแผนงานและประเมินผล กรมควบคุมมลพิษ, 2555), น.16-18.

3.6.6 แผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาในพื้นที่วิกฤตที่ต้องเร่งแก้ไขปัญหากำจัดขยะมูลฝอยไม่ถูกต้องและตกค้างสะสม (Roadmap)

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยทั่วประเทศ จึงกำหนดให้มีแผนการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายในระดับประเทศ เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2557 โดยมีหลักการจัดการขยะมูลฝอย 10 ประการ ดังนี้⁴³

- (1) ห้ามเทกองแบบกลางแจ้ง (No More Open Dump)
 - (2) จัดการกับบ่อขยะมูลฝอยเดิมที่ไม่ถูกต้อง
 - (3) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้นำกับดูแลการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในแบบรวมของจังหวัด
 - (4) มีแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ
 - (5) คัดแยกขยะมูลฝอยตั้งแต่ต้นทาง (ขยะทั่วไป ขยะอินทรีย์ ขยะรีไซเคิล ขยะอันตราย)
 - (6) สร้างรูปแบบใหม่ในการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน (โดยกำจัดแบบศูนย์รวมและเน้นการแปรรูปพลังงาน)
 - (7) สร้างระบบจัดการของเสียอันตราย
 - (8) ส่งเสริมให้ภาคเอกชนลงทุน หรือร่วมลงทุนดำเนินงานระบบจัดการขยะมูลฝอย
 - (9) สร้างวินัยคนในชาติมุ่งสู่การจัดการอย่างยั่งยืน
 - (10) มุ่งสู่การจัดการอย่างยั่งยืน
- อีกทั้ง Roadmap การจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายฉบับนี้ยังได้วางแนวทางการจัดการมูลฝอยที่สำคัญไว้ ได้แก่

(1) กำหนดรูปแบบการจัดการมูลฝอยและของเสียอันตรายที่เหมาะสม โดยเน้นการลดและคัดแยกขยะมูลฝอยตั้งแต่ต้นทาง จัดการขยะมูลฝอยแบบศูนย์รวม และกำจัดโดยเทคโนโลยีแบบผสมผสานเน้นการแปรรูปเป็นพลังงาน หรือทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั่วประเทศ โดยนำร่องรูปแบบการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย แบ่งเป็น

รูปแบบ Model L ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวมที่รองรับปริมาณขยะมูลฝอยตั้งแต่ 300 ตันต่อวัน ขึ้นไป โดยดำเนินการ กล่าวคือ จัดระบบคัดแยกขยะมูลฝอยทั่วไปที่ต้นทาง

⁴³ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, Roadmap การจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย, 2557.

คัดแยกของเสียอันตรายชุมชนออกจากขยะมูลฝอยทั่วไป และเก็บรวบรวม ณ สถานที่เก็บรวบรวมของจังหวัด และส่งไปกำจัดยังสถานที่กำจัดของเอกชน จัดทำระบบการจัดการขยะมูลฝอยแบบผสมผสาน และแปรรูปขยะมูลฝอยไปเป็นพลังงาน เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า ปรับปรุงบ่อฝังกลบเดิมให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ เพื่อเพิ่มระยะเวลาการใช้งาน

รูปแบบ Model M ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวมที่รองรับปริมาณขยะมูลฝอยตั้งแต่ 50 - 300 ตันต่อวัน โดยดำเนินการ กล่าวคือ จัดระบบคัดแยกขยะมูลฝอยทั่วไปที่ต้นทางคัดแยกของเสียอันตรายชุมชนออกจากขยะมูลฝอยทั่วไป และเก็บรวบรวม ณ สถานที่เก็บรวบรวมของจังหวัด และส่งไปกำจัดยังสถานที่กำจัดของเอกชน จัดทำระบบการจัดการขยะมูลฝอยแบบผสมผสาน อาทิ ทำปุ๋ย หรือแปรรูปเป็นพลังงาน เช่น ก๊าซชีวภาพ ผลิตกระแสไฟฟ้า ปรับปรุงบ่อฝังกลบเดิมให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ เพื่อเพิ่มระยะเวลาการใช้งาน

รูปแบบ Model S ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวมที่รองรับปริมาณขยะมูลฝอยน้อยกว่า 50 ตันต่อวัน โดยดำเนินการ กล่าวคือ จัดระบบคัดแยกขยะมูลฝอยทั่วไปที่ต้นทางคัดแยกของเสียอันตรายชุมชนออกจากขยะมูลฝอยทั่วไป และเก็บรวบรวม ณ สถานที่เก็บรวบรวมของชุมชน และส่งไปยังสถานที่เก็บรวบรวมของจังหวัด จัดทำระบบการจัดการขยะมูลฝอยแบบผสมผสาน โดยนำขยะมูลฝอยที่เหลือจากการคัดแยกไปฝังกลบหรือนำขยะมูลฝอยที่ผ่านการคัดแยกไปใช้ประโยชน์อื่น เช่น ทำปุ๋ย เป็นต้น

(2) วางระเบียบมาตรการการบริหารจัดการมูลฝอยและของเสียอันตรายโดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นให้มีการคัดแยกขยะมูลฝอย และห้ามทิ้งของเสียอันตรายปะปนไปกับมูลฝอยทั่วไป

ในแผนนี้จะดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยตกค้างในสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยในพื้นที่วิกฤตโดยมีแนวทางดำเนินการระยะเร่งด่วน ดังนี้

1. สสำรวจประเมินขยะมูลฝอยเพื่อปิดหรือจัดทำแผนงานฟื้นฟูสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย

2. ฟื้นฟูสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยเดิมเพื่อจัดการขยะมูลฝอยเก่าและรองรับขยะมูลฝอยใหม่ ทางเลือก ดังนี้

2.1 ปิดสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยหรือปรับปรุงสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยเดิมให้ดำเนินการได้ถูกต้องตามหลักวิชาการ

2.2 กำจัดในสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของเอกชนหรือใช้เป็นเชื้อเพลิงทดแทนโดยตรงให้กับโรงงานของเอกชนที่มีอยู่เดิมหรือผลิตเป็นแท่งเชื้อเพลิง (RDF) ส่งเสริมการลงทุนของเอกชนเพิ่มเติม

3. กรณีสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยเป็นของเอกชนและดำเนินการอย่างถูกต้อง โดยมีพื้นที่เป้าหมายจำนวน 6 จังหวัด คือ พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี นครปฐม สระบุรี สมุทรปราการ (เอกชน) และ ปทุมธานี (เอกชน)

3.7 มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

เนื่องจากพื้นที่เกาะเมืองจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีทั้งในส่วนของเขตอุทยานประวัติศาสตร์ซึ่งเป็นมรดกโลกมีสถานที่ท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์มากมายจึงมีนักท่องเที่ยวเดินทางมาเที่ยวชมเป็นจำนวนมากและยังมีการอยู่อาศัยของประชากรในชุมชนจึงนำมาซึ่งปัญหามูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง การจัดการปัญหาจึงจำเป็นต้องนำมาตราทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเข้ามาจัดการกับปัญหาดังกล่าว ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการมูลฝอยมีหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และเทศบัญญัติของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2540 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.7.1 มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและลดมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยในเขตพื้นที่ของตน และยังกำหนดให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดในการอื่นใดที่จำเป็นให้ถูกต้องด้วยสุจริตได้ ซึ่งตาม มาตรา 20 บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นดังต่อไปนี้ (6) กำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุจริต เช่นนี้ และตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันยังให้นิยามคำว่า“มูลฝอย”หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร⁴⁴ ประกอบกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยังกำหนดให้เทศบาลมีอำนาจในการตราเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

⁴⁴ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 20 (6)

⁴⁵ ซึ่งในเทศบัญญัติดังกล่าวเทศบาลตำบลมีหน้าที่รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ⁴⁶ เป็นต้น เช่นนี้จึงเป็นกฎหมายที่เปิดช่องให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดห้ามมิให้นำมูลฝอยบางประเภท เช่น ถุงพลาสติก หรือกล่องโฟม เป็นต้น ซึ่งเป็นมูลฝอยที่ย่อยสลายยากเข้ามายังบริเวณที่ควบคุมในเขตพื้นที่ของตนได้ เพื่อเป็นการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะในท้องถิ่นนั้นๆ และยังเป็นการป้องกันและลดมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดที่จะทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขลักษณะของประชาชนเช่นเดียวกัน แต่จากการศึกษาพบว่าเทศบัญญัติเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะ มูลฝอย พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นข้อกำหนดท้องถิ่นในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองไม่มีบทบัญญัติในการห้ามนำมูลฝอยบางประเภทเข้ามายังในพื้นที่เกาะเมืองแต่อย่างใด ดังนั้น เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาจึงสามารถอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นไปออกเทศบัญญัติในการห้ามนำมูลฝอยบางประเภทเข้ามาในเขตพื้นที่ของตนเพื่อเป็นการรักษาความสะอาดและสุขลักษณะได้

3.7.2 มาตรการในการห้ามทิ้งมูลฝอย

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายในการห้ามทิ้งมูลฝอยไว้อย่างชัดเจน โดยได้กำหนดไว้ว่าห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย ในบริเวณต่างๆ ได้แก่ ในบริเวณที่ได้ปลูกหญ้าหรือต้นไม้ ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของในสถานสาธารณะนอกอาณาเขต หรือที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้บนที่สาธารณะ ⁴⁷ หรือปล่อยให้ปล่อยปละละเลยให้มีสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่ดินของตนในสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะด้วย พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แม้ไม่ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการห้ามทิ้งมูลฝอยไว้โดยตรง แต่เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดก็ได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับการห้ามถ่าย เท ทิ้ง หรือ ทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย นอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้ได้ ซึ่งเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาได้ออกเทศบัญญัติเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการห้ามทิ้งมูลฝอยไว้ว่า ห้ามมิให้ผู้ใดทำการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นซึ่งมูลฝอยในที่หรือทางสาธารณะ เว้นแต่ในที่ซึ่งเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาจัดไว้ให้

⁴⁵ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 60 (1)

⁴⁶ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (3)

⁴⁷ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

3.7.3 มาตรการทางกฎหมายในการเก็บรวบรวมและขนส่งมูลฝอย

ในการเก็บรวบรวมและขนส่งมูลฝอยในพื้นที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการดังกล่าวในเขตท้องที่ของตน หรือราชการส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการภายใต้ข้อตกลงร่วมกันก็ได้⁴⁸ นอกจากนี้ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการเก็บรวบรวมและขนส่งมูลฝอยแทน ภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้⁴⁹ รวมทั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการออกใบอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการรับทำการเก็บรวบรวม และขนส่งมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ แทนราชการส่วนท้องถิ่นได้เช่นกัน⁵⁰ ทั้งนี้ การจัดการมูลฝอยใน 2 ลักษณะที่ได้กล่าวมา มีความแตกต่างกัน ดังนี้⁵¹

กรณีที่หนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้บุคคลใดดำเนินการจัดการมูลฝอยแทน โดยราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมดูแล กล่าวคือ ราชการส่วนท้องถิ่นอาจจะทำสัญญาจ้างให้เอกชนหรือบุคคลใดดำเนินการเก็บรวบรวมมูลฝอยจากบ้านเรือน แล้วขนส่งไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งความรับผิดชอบของราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการมูลฝอยยังคงมีอยู่เช่นเดิมเสมือนว่าผู้รับจ้างเป็นตัวแทนกระทำการแทนราชการส่วนท้องถิ่นตัวการ และหากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการเก็บรวบรวมและขนส่งมูลฝอยแล้วราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบเสมือนว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินการของตน

กรณีที่สอง ราชการส่วนท้องถิ่นออกใบอนุญาตให้เอกชนหรือบุคคลใดดำเนินการในการจัดการมูลฝอย กล่าวคือ ผู้ได้รับอนุญาตมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการ เก็บรวบรวม และขนส่งมูลฝอย ซึ่งหากมีความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าว ราชการส่วนท้องถิ่นก็ไม่ต้องรับผิดชอบ คล้ายกับการให้สัมปทานแก่เอกชนในการดำเนินโครงการอย่างหนึ่งอย่างใด แต่อย่างไรก็ตาม การพ้นความรับผิดชอบของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เฉพาะกรณีที่เอกชนหรือผู้ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก ซึ่งไม่รวมกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ในการจัดการมูลฝอยตามพระราชบัญญัติการ

⁴⁸ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

⁴⁹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18 วรรคสาม

⁵⁰ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18 วรรคสาม ประกอบมาตรา

⁵¹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร:

สาธารณสุข พ.ศ. 2535 นี้ ทั้งนี้เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการเก็บรวบรวมและขนส่งมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองยังไม่มีกรมอบหมายให้ดำเนินการแทน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดังกล่าว แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดวิธีการในการเก็บรวบรวม และขนส่งมูลฝอยไว้ชัดเจน เพียงแต่ให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นไปกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการเก็บรวบรวม และขนส่งมูลฝอยที่เหมาะสมเพื่อใช้ในเขตท้องที่ของตน⁵² ซึ่งวิธีการในการเก็บรวบรวม และขนส่งมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง เทศบาลพระนครศรีอยุธยาได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ออกเทศบัญญัติเทศบาลพระนครศรีอยุธยา การจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2540 เพื่อเป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ใช้ในการดำเนินการดังกล่าว โดยเทศบัญญัตินี้กำหนดได้กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมและขนถ่ายมูลฝอยไว้ว่าการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยในเขตเทศบาลพระนครศรีอยุธยาให้เป็นอำนาจเทศบาลพระนครศรีอยุธยา เทศบาลพระนครศรีอยุธยาอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการภายใต้ข้อตกลงร่วมกันก็ได้ และในกรณีมีเหตุอันสมควรเทศบาลพระนครศรีอยุธยาอาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการภายใต้การควบคุมดูแล หรืออนุญาตให้บุคคลใด เป็นผู้ดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจ หรือได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วย การคิดค่าบริการก็ได้ และห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจ หรือได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

3.7.4 มาตรการในการคัดแยกมูลฝอย

ในการคัดแยกมูลฝอยนั้น แม้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการมูลฝอย แต่พระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ได้กำหนดถึงมาตรการไว้อย่างชัดเจน ซึ่งการคัดแยกมูลฝอยเป็นมาตรการสำคัญที่จะนำมูลฝอยส่วนที่ใช้ประโยชน์ได้แยกออกมาเพื่อนำไปกำจัด และช่วยลดปริมาณมูลฝอยก่อนที่จะนำไปทำลายได้ อย่างไรก็ตาม การที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นไปออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในการห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งมูลฝอยนอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้ และกำหนดให้มีที่รองรับมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชนซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ท้องถิ่นสามารถอาศัยอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นโดยกำหนดภาชนะรองรับมูลฝอยที่สามารถแยกมูลฝอยได้แต่ละประเภทออกจากกัน และกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดมูลฝอยต้องทิ้งมูลฝอยลงภาชนะรองรับให้ตรง

⁵² พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 20 (3)

ตามแต่ละประเภทที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้ ก็จะเป็นการทำให้เกิดขั้นตอนตามมาตรการคัดแยกมูลฝอยที่ต้นทางก่อนที่จะทิ้งได้ สำหรับเทศบาลัญญัติ เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2540 ไม่ได้กำหนดมาตรการในการคัดแยกมูลฝอยไว้เป็นการเฉพาะ แต่ก็มีบทบัญญัติให้อำนาจนายกเทศมนตรีในการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ ดังนั้น นายกเทศมนตรีเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาจึงสามารถไปออกระเบียบเกี่ยวกับการเก็บรวบรวม และขนมูลฝอย โดยกำหนดเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการแทนโดยให้เก็บรวบรวม และขนมูลฝอยที่ไม่ทำให้มูลฝอยแต่ละประเภทปะปนกันได้

3.7.5 มาตรการทางกฎหมายในการนำผลิตภัณฑ์มาใช้ซ้ำ การหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่และการแปรรูปประโยชน์จากมูลฝอย

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการมูลฝอย แต่ไม่ได้กำหนดถึงมาตรการในการนำผลิตภัณฑ์มาใช้ซ้ำ การหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ และการแปรรูปประโยชน์จากมูลฝอยไว้อย่างชัดเจน ซึ่งมาตรการนี้จะช่วยในการลดกระบวนการผลิตใหม่ การเกิดมูลฝอยและลดปริมาณมูลฝอยก่อนนำไปกำจัดได้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ก็มีมาตรการทางกฎหมายที่เปิดช่องให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีสามารถนำมาตราการในการนำผลิตภัณฑ์มาใช้ซ้ำ การหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ และการแปรรูปประโยชน์จากมูลฝอยมาใช้ได้ ดังนั้น เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาจึงสามารถนำมาตราการในการนำผลิตภัณฑ์มาใช้ซ้ำ การหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ และการแปรรูปประโยชน์จากมูลฝอยมาใช้ได้ในเทศบัญญัติเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2540 เพื่อเป็นการช่วยลดปริมาณมูลฝอยที่จะต้องนำไปกำจัด กฎหมายดังกล่าวยังให้อำนาจนายกเทศมนตรีเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาไปออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในการนำผลิตภัณฑ์มาใช้ซ้ำ การหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ และการแปรรูปประโยชน์จากมูลฝอยได้

3.7.6 มาตรการในการกำจัดมูลฝอย

มาตรการทางกฎหมายในการกำจัดมูลฝอย การนำมูลฝอยมากำจัดจะต้องเป็นมูลฝอยที่ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้แล้ว โดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดถึงการกำจัดมูลฝอยไว้โดยให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการภายใต้ข้อตกลงร่วมกันก็ได้ แต่ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวมรัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงโดยคำแนะนำของ

คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการร่วมกันได้ นอกจากนี้ในกรณีที่ มีเหตุอันสมควร ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการกำจัดมูลฝอยแทน ภายใต้การ ควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้⁵³ หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจออกใบอนุญาตให้เอกชนเป็น ผู้ดำเนินการรับทำการกำจัดมูลฝอยก็ได้ โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วย การคิดค่าบริการ⁵⁴ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัตินี้จะให้อำนาจในการกำจัดมูลฝอยตามที่กล่าว มาข้างต้น แต่ก็ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำจัดมูลฝอยไว้ชัดเจนซึ่งราชการส่วนท้องถิ่น จะต้องไปออกข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับวิธีการกำจัดมูลฝอยเอง⁵⁵ แต่เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ก็ไม่ได้ออกข้อกำหนดวิธีการในการกำจัดมูลฝอยไว้ในเทศบัญญัติเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2540 แต่อย่างใด ซึ่งหากเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ได้มีมาตรการในการกำจัดมูลฝอยที่ถูกต้องเหมาะสมตามหลักวิชาการไว้ ก็จะช่วยให้เป็นการกำหนด แนวทางในการกำจัดมูลฝอยที่ถูกต้องในระยะยาวด้วย รวมถึงหากมีบทบัญญัติในการห้ามกำจัด มูลฝอยด้วยวิธีการอื่นที่ไม่ถูกต้องไว้ ก็จะช่วยแก้ปัญหากรณีที่ประชาชนและผู้ประกอบการกำจัด มูลฝอยด้วยเทกองบนพื้นหรือการเผา ซึ่งทำให้เกิดมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ของประชาชนในท้องถิ่นของตน

3.7.7 มาตรการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นมาตรการหนึ่งที่เป็น การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ อีกทั้งยังเป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนิน กิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะโครงการหรือกิจกรรมของรัฐที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นที่ประชาชนอาศัยอยู่ ดังนั้น หากนำ แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้แล้ว นอกจากที่จะทำให้ประชาชนได้รับรู้ถึงขั้นตอนการ ดำเนินงานของรัฐแล้ว ประชาชนผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องยังสามารถร่วมกันกับรัฐเพื่อช่วยกัน แก้ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ในมาตรา 4 กำหนดไว้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาว ไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมี

⁵³ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18

⁵⁴ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18 วรรคสาม ประกอบมาตรา

⁵⁵ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 20 (3)

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้⁵⁶ ดังนั้น ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้จึงหมายความว่า สิทธิของชนชาวไทยในเรื่องใดที่เคยได้รับการคุ้มครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ก็ยังคงได้รับความคุ้มครองอยู่ ซึ่งรวมถึงสิทธิในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เดิม โดยกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องไว้ว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสมหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน อย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชนชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน⁵⁷

สำหรับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยตรง ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใด ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย การได้รับชดเชยค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจาก

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 4

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 67 85

กิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการ โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใดๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและทำให้ความร่วมมือ และช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁵⁸

ส่วนพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดเกี่ยวกับมาตรการดังกล่าวไว้ว่า ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนั้น ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร⁵⁹ ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอยด้วย การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของเทศบาล จึงต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยเช่นกัน

⁵⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6

⁵⁹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50

บทที่ 4

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

เมื่อได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยแล้ว ทำให้เห็นว่าในการจัดการมูลฝอยภายในพื้นที่เกาะเมืองจังหวัดพระนครศรีอยุธยาซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของชุมชนและเขตพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ยังไม่มีข้อกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยและการรักษาความสะอาดในชุมชนและเขตพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ให้มีประสิทธิภาพเพียงพอในการจัดการมูลฝอย ดังนั้น จึงขอวิเคราะห์ถึงปัญหาการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง โดยพิจารณาจาก มาตรการทางกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอย เพื่อประโยชน์ในการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง และอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย และการรักษาความสะอาดในเขตพื้นที่เกาะเมืองและพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ต่อไป

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ

นโยบายและแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติวางแนวทางในการจัดการมูลฝอยอย่างครบวงจรและมีการกำหนดเป้าหมายไว้ ซึ่งหากว่าหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีการดำเนินการหรือบังคับใช้ตามนโยบายดังกล่าวอย่างจริงจัง ก็จะทำให้การจัดการมูลฝอยมีประสิทธิภาพได้ แม้ว่าในปัจจุบันกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการในการจัดการมูลฝอยอย่างครบวงจรตามนโยบายระดับประเทศไว้อย่างชัดเจนมากนัก แต่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ก็มีบทบัญญัติที่สามารถรองรับนโยบายระดับประเทศดังกล่าวได้ โดยกำหนดให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดการมูลฝอยภายในเขตพื้นที่ของตนสามารถไปกำหนดขั้นตอนหลักเกณฑ์และวิธีการของการเก็บขน คัดแยก การนำผลิตภัณฑ์มาใช้ซ้ำ การหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ การแปรรูปประโยชน์จากมูลฝอย และการกำจัดมูลฝอยที่ถูกวิธี ตามแนวทางนโยบายของประเทศได้ โดยในส่วนของจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองจังหวัดพระนครศรีอยุธยาอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา จากการศึกษา นโยบายการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองพบว่า เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาไม่ได้กำหนดนโยบายการหรือแนวทางในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองให้เป็นไปตามนโยบายการจัดการมูลฝอยของประเทศอย่างเพียงพอ จึงส่งผลให้การจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองขาดแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนและไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาก็ไม่ได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ดังกล่าว เพื่อกำหนดขั้นตอนหลักเกณฑ์และวิธีการในการ

นำมาตรการตามแนวทางการจัดการมูลฝอยอย่างครบวงจรของประเทศมาใช้ ตั้งแต่การเก็บขน คัดแยก การนำผลิตภัณฑ์มาใช้ซ้ำ การหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ การแปรรูปประโยชน์จากมูลฝอย และการกำจัดมูลฝอยที่ถูกวิธี ซึ่งในทางปฏิบัติพื้นที่เกาะเมืองมีเพียงการจัดการมูลฝอยในขั้นตอนของการเก็บ รวบรวมขนถ่าย และการกำจัดมูลฝอยเป็นหลักเท่านั้น ในส่วนของการคัดแยกมีเพียงการคัดแยก มูลฝอยบางประเภทและบางส่วนทำให้ยังไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการจัดการมูลฝอย พื้นที่เกาะเมืองดังกล่าวยังไม่เป็นไปตามนโยบายของประเทศที่กำหนดไว้

สำหรับ Roadmap การจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย เป็นกำหนดแนวทางการจัดการมูลฝอยให้ถูกต้องตามหลักวิชาการเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายของประเทศดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งได้มีการกำหนดรูปแบบวางแนวทางไว้อย่างชัดเจนตามจำนวนปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้นในแต่ละวัน กำหนดให้มีการคัดแยกขยะมูลฝอยทั่วไปที่ต้นทาง และเก็บรวบรวม ณ สถานที่เก็บรวบรวม จัดทำระบบการจัดการขยะมูลฝอยแบบผสมผสาน เพื่อให้การจัดการดังกล่าวมาเกิดประสิทธิภาพ จึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นให้มีการคัดแยกขยะมูลฝอย และห้ามทิ้งของเสียอันตรายปะปนไปกับมูลฝอยทั่วไป หากเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาได้นำแนวทางการจัดการตาม Roadmap การจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายดังกล่าวข้างต้นมาปฏิบัติแล้ว จะสามารถช่วยแก้ปัญหามูลฝอยที่เกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงใดนั้นคงต้องติดตามกันต่อไป

ผู้เขียนเห็นว่า แม้ว่านโยบายระดับประเทศจะได้มีการกำหนดเป้าหมาย แนวทาง มาตรการที่ใช้ในการจัดการมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมไว้เพียงใดก็ตาม แต่ถ้าหากราชการส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่ยังคือ เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ซึ่งทำหน้าที่จัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองไม่นำนโยบาย แนวทางและมาตรการในการจัดการมูลฝอยในระดับประเทศมาใช้ก็ไม่สามารถทำให้การจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุความมุ่งหมายตามแนวทางที่กำหนดไว้

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอย

ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอย ถือเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้การจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จากการศึกษาพบว่า พื้นที่เกาะเมืองตั้งอยู่ในเขตเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาซึ่งครอบคลุมเกาะเมืองและที่ตั้งเมืองหลวงเก่าของกรุงศรีอยุธยา มีชุมชนอันเป็นที่อยู่อาศัยของประชากร และมีพื้นที่ในส่วนที่ได้รับการประกาศโดยกรมศิลปากรให้เป็นพื้นที่เขตอุทยานประวัติศาสตร์ การจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองนี้มีเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาซึ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่กระจายอำนาจให้ราชการส่วนท้องถิ่นใน

การบริหารจัดการมูลฝอยเพื่อให้เกิดความเหมาะสมตามบริบทชุมชนและปัญหาของแต่ละพื้นที่ โดยกำหนดให้การเก็บ ขนหรือกำจัดมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการเอง หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นภายใต้เงื่อนไขการดำเนินงานร่วมกันก็ได้หรืออาจอนุญาตให้เอกชนดำเนินการ โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนท้องถิ่นก็ตาม สำหรับพื้นที่เกาะเมืองในส่วนที่มีการประกาศเป็นเขตอุทยานประวัติศาสตร์ พระนครศรีอยุธยา มีหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่ดูแลในพื้นที่นี้ ได้แก่ สำนักศิลปากรที่ 3 กรมศิลปากร ดูแลพื้นที่เขตอุทยานประวัติศาสตร์ทั้งหมด เพื่อควบคุมดูแลความเรียบร้อยของสถานที่โบราณสถาน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 สำนักศิลปากรที่ 3 หาได้มีอำนาจใด ๆ ตามกฎหมายพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่ดังกล่าวนี้ไม่ หน้าที่ในการจัดการมูลฝอยยังคงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชการท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ผู้มีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา เป็นผู้มีหน้าที่ต้องกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตเทศบาล ซึ่งรวมถึงในพื้นที่เกาะเมืองซึ่งมีเขตอุทยานประวัติศาสตร์อยู่ด้วย

จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ทั้งของสำนักศิลปากรที่ 3 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการจัดการมูลฝอยของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา แล้ว ทำให้ทราบว่าในการจัดการมูลฝอยบริเวณพื้นที่เกาะเมืองจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีการจัดแบ่งพื้นที่กันจัดการมูลฝอยกันในทางพฤตินัย กล่าวคือ หากพื้นที่ใดที่สำนักศิลปากรที่ 3 ดูแลอยู่คือพื้นที่ในเขตอุทยานประวัติศาสตร์ทั้งหมด เช่น ภายในอาณาเขตของโบราณสถาน บริเวณพื้นที่ต้อนรับและให้ข้อมูลนักท่องเที่ยว เป็นต้น พื้นที่ส่วนนี้ทางกรมศิลปากรจะเป็นผู้ดูแลความเรียบร้อยและจัดการมูลฝอยด้วย ทั้ง ๆ ที่พื้นที่ดังกล่าวอยู่ภายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา กรณีทางเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยามีความเข้าใจว่า ตนเองทำหน้าที่ในส่วนอื่นที่อยู่นอกพื้นที่ที่ทางกรมศิลปากรดูแลไปแล้วเท่านั้น ในกรณีนี้ ผู้เขียนเห็นว่า เป็นความเข้าใจคลาดเคลื่อนของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา เพราะในเมื่อไม่ได้มีกฎหมายอื่นให้อำนาจแก่ทางกรมศิลปากรให้อำนาจจัดการมูลฝอยในพื้นที่โบราณสถานในเขตเกาะเมืองในลักษณะที่เป็นกฎหมายเฉพาะ เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาจึงยังมีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดการมูลฝอยตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพียงหน่วยงานเดียวเท่านั้น กรณีดังกล่าวนี้ เป็นกรณีที่เป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ ในพื้นที่เกาะเมืองนี้ เมื่อมีการทับซ้อนของพื้นที่ที่จะมีการกำหนดอำนาจให้หน่วยงานใด ๆ ต้องเป็นผู้รับผิดชอบในพื้นที่เดียวกันในลักษณะหน้าที่ที่ต่างกัน แต่หน้าที่ในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้มีบทบัญญัติของกฎหมาย

กำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในที่นี้คือ คือ เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาเป็นผู้มีหน้าที่ในการบริหารจัดการมูลฝอยเพื่อให้เกิดความเหมาะสม และกฎหมายดังกล่าวยังคงมีสภาพใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน การที่เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาไม่ได้เข้าจัดการมูลฝอยในพื้นที่ของอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาเป็นการแบ่งพื้นที่ในการดูแลโดยพฤตินัยให้แก่ทางสำนักศิลปากรที่ 3 เป็นผู้ดูแล ซึ่งทางเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาไม่ได้เข้าทำการเก็บขนหรือจัดการมูลฝอยภายในเขตอุทยานประวัติศาสตร์เลยนั้น คงให้เป็นเรื่องของการจัดการของทางสำนักศิลปากรที่ 3 เป็นผู้เข้าทำการเก็บขนหรือจัดการมูลฝอยภายในเขตอุทยานประวัติศาสตร์ทั้งหมด ซึ่งพื้นที่โบราณสถานในเขตอุทยานประวัติศาสตร์นี้มีนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเที่ยวชมในแต่ละวันในจำนวนมากย่อมนำมาซึ่งมูลฝอยในปริมาณมาก แต่ทางสำนักศิลปากรที่ 3 ซึ่งเป็นผู้ดูแลสถานที่โบราณสถานที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวดังกล่าวมีบุคลากรจำกัดซึ่งต้องทำหน้าที่ในการจัดการมูลฝอยในแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ทั้งหมดย่อมไม่เพียงพอและทำให้เกิดภาระเป็นอย่างมากในการให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดเก็บ ขนย้ายและนำมูลฝอยจากในพื้นที่โบราณสถานไปกำจัด ซึ่งได้ความว่าสำนักศิลปากรที่ 3 ต้องให้เจ้าหน้าที่นำรถบรรทุกขนาดเล็กเข้าทำการจัดเก็บเพราะต้องขับผ่านเข้าไปในพื้นที่โบราณสถานจึงต้องใช้ความระมัดระวัง นอกจากนี้ยังมีการปรับแต่งภูมิทัศน์ภายในพื้นที่โบราณสถานเป็นประจำ เช่น ตัดต้นไม้หรือกิ่งไม้ มูลฝอยที่จัดเก็บและกิ่งไม้ที่เก็บและขนย้ายออกมาจากพื้นที่ไม่สามารถนำไปทิ้งรวมยังบ่อกำจัดขยะที่ทางเทศบาลจัดไว้ได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดในการเข้าไปในบ่อกำจัดขยะของเทศบาลที่จะอนุญาตให้เฉพาะรถขยะของทางเทศบาลเท่านั้นจึงจะเข้าไปในบริเวณดังกล่าวได้ ซึ่งถือเป็นอุปสรรคในการดำเนินการอีกประการ ประการสำคัญคือการทำที่สำนักศิลปากรที่ 3 ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะจัดการมูลฝอยในพื้นที่เช่นนี้หากเกิดปัญหาการต้องบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดเรียบร้อยหรือการก่อให้เกิดปัญหาในการลักลอบนำมูลฝอยมาทิ้ง หรือทิ้งมูลฝอยไม่เป็นที่ เช่นนี้แล้วทางสำนักศิลปากรที่ 3 ย่อมไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดหรือผู้ฝ่าฝืนได้ การที่เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาไม่กระทำการตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ย่อมทำให้เกิดความเสียหายและมีผลต่อประสิทธิภาพในการจัดการมูลฝอยภายในพื้นที่เกาะเมือง จึงควรที่จะต้องมีการกำหนดทางแก้หรือสภาพบังคับให้ทางเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาปฏิบัติตามหน้าที่ทางกฎหมาย

ผู้เขียนเสนอว่า การที่สำนักศิลปากรที่ 3 ซึ่งทำหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัย ความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของพื้นที่โบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ย่อมสามารถดูแลความสะอาดเรียบร้อยในพื้นที่ได้ดีกว่าทางเทศบาลพระนครศรีอยุธยาซึ่งมีภารกิจในการดูแลมูลฝอยในพื้นที่มากอยู่แล้ว ทั้งการจัดเก็บและขนย้ายมูลฝอยภายในพื้นที่โบราณสถานซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวต้องมีการ

ดำเนินการอย่างรวดเร็วเป็นประจำทุกวัน ไม่ควรให้มีมูลฝอยตกค้างภายในเขตพื้นที่เพราะจะเป็นการทำลายทัศนียภาพที่งดงามในการท่องเที่ยว จึงควรเป็นเรื่องทั้งสองหน่วยงานจะประสานความร่วมมือกัน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่ให้ราชการส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการเอง หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นภายใต้เงื่อนไขการดำเนินงานร่วมกันในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่ได้ เช่นนี้แล้ว เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาและทางสำนักศิลปากรที่ 3 จึงควรทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างทั้งสองหน่วยงาน (MOU) เกี่ยวกับการประสานความร่วมมือกันของทั้งสองหน่วยงานที่จะร่วมกันจัดการมูลฝอยภายในพื้นที่โบราณสถานเขตอุทยานประวัติศาสตร์ โดยให้สำนักศิลปากรที่ 3 ช่วยจัดการมูลฝอยตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งสำนักศิลปากรที่ 3 จะให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บมูลฝอยภายในพื้นที่โบราณสถานที่อยู่ในความดูแลทุกวันรวมทั้งคัดแยกประเภทของมูลฝอย แล้วนำมารวบรวมไว้ยังสถานที่พักมูลฝอยที่ทางเทศบาลจัดเตรียมไว้นอกเขตโบราณสถาน จากนั้นก็เป็นภารกิจของทางเทศบาลที่ต้องจัดการมูลฝอยดังกล่าวโดยการเก็บมูลฝอยเพื่อนำไปทิ้งยังบ่อกำจัดขยะของทางเทศบาลต่อไป ซึ่งหากทั้งสองหน่วยงานสามารถทำความตกลงร่วมกันได้อยู่บนพื้นฐานของกฎหมายที่ให้อำนาจนั้น ก็จะช่วยให้การจัดการมูลฝอยภายในบริเวณโบราณสถานของพื้นที่เกาะเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในการดำเนินการและแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องต่อไป

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง

พื้นที่เกาะเมืองตั้งอยู่ในเขตเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาซึ่งครอบคลุมเกาะเมืองและที่ตั้งเมืองหลวงเก่าของกรุงศรีอยุธยา มีชุมชนอันเป็นที่อยู่อาศัยของประชากรในพื้นที่และประชากรแฝงที่เดินทางมาทำงานและพักอาศัยในพื้นที่นี้เป็นจำนวนมาก จากการอยู่อาศัยของประชากรที่หนาแน่นและนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาในพื้นที่เกาะเมืองจำนวนมากขึ้นนี้ส่งผลให้ปริมาณมูลฝอยที่เกิดจากการอุปโภคและบริโภคของประชากรและนักท่องเที่ยวมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น การจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองจึงเป็นพันธกิจของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นที่จะต้องมีการจัดการมูลฝอยในพื้นที่ดังกล่าว ปัญหามูลฝอยซึ่งถือเป็นภัยคุกคามต่อความเดือดร้อนรำคาญ และก่อให้เกิดมลพิษต่อพื้นที่เกาะเมือง เมื่อได้ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองแล้ว ทำให้เห็นว่าการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองยังไม่ประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ปัญหามูลฝอยหมดไปได้ ประกอบกับการจัดการมูลฝอย ตามหลัก 3R ที่หมายถึง การจัดการมูลฝอยที่ให้ความสำคัญในการลดการเกิดมูลฝอยให้เหลือน้อยที่สุดเป็นลำดับแรก โดยมุ่งเน้นการใช้วัสดุหรือทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ต่อมาเมื่อเกิดมูลฝอยแล้วต้องพยายามหาแนวทางการนำกลับไปใช้ซ้ำหรือใช้ใหม่ให้ได้มากที่สุด โดยพิจารณาถึง

ศักยภาพการใช้ประโยชน์ของมูลฝอยแต่ละประเภทและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เหลือมูลฝอยที่จะต้องบำบัดหรือกำจัดในปริมาณน้อยที่สุด โดยเลือกใช้วิธีการกำจัดมูลฝอยเป็นวิธีสุดท้าย ก็มีได้ถูกนำมาปรับใช้ในเขตพื้นที่เกาะเมืองอย่างเหมาะสม

ดังนั้น ผู้เขียนจึงวิเคราะห์ถึงปัญหาการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง โดยพิจารณาจากแนวคิด มาตรการทางกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอย เพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองต่อไป

4.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการคัดแยกมูลฝอย

ด้วยความเป็นพื้นที่เกาะเมืองอันเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญที่เป็นมรดกของโลกทางประวัติศาสตร์ การคัดแยกมูลฝอยที่มีอยู่จำนวนมากจึงถือเป็นมาตรการสำคัญที่ทำให้การจัดการมูลฝอยมีประสิทธิภาพ หากไม่มีการคัดแยกมูลฝอยแล้ว ก็จะไม่สามารถทราบได้ว่ามูลฝอยใดจะต้องจัดการด้วยวิธีใด หรือมูลฝอยใดสามารถนำกลับมาใช้ซ้ำหรือแปรรูปได้



ภาพที่ 4.1 ภาพมูลฝอยที่ทิ้งโดยไม่มีการคัดแยก ¹

จากการศึกษาพบว่า เทศบัญญัติเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2540 ข้อที่ 5 กำหนดเพียงให้ผู้ครอบครองอาคารต้องจัดให้มีที่รองรับมูลฝอยในสถานที่อาคารในความครอบครองของตนเอง แต่ไม่ได้กำหนดมาตรการในการคัดแยกมูลฝอยไว้แต่อย่างใด จึงเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้การจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองไม่มี

¹ ภาพมูลฝอยที่ทิ้งโดยไม่มีการคัดแยก, สืบค้นเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2559, จาก http://www.ictsilpakorn.com/ictmedia/detail.php?news_id=124#.V6loxdJ97IU.

ประสิทธิภาพ ในพื้นที่เกาะเมืองไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการคัดแยกมูลฝอยที่ต้นทางดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้ในทางปฏิบัติผู้ก่อให้เกิดมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง อาทิ ประชาชน ผู้ประกอบการ และนักท่องเที่ยวทิ้งมูลฝอยโดยไม่ได้มีการคัดแยกมูลฝอยก่อนแต่อย่างใด ประกอบกับผู้ก่อให้เกิดมูลฝอยดังกล่าวยังไม่เข้าใจว่าตนมีหน้าที่จะต้องคัดแยกมูลฝอยและไม่รู้ว่าจะคัดแยกมูลฝอยไปทำไม เพราะคัดแยกไปแล้วเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ก็เก็บรวบรวมปะปนกันไปอยู่ดี อีกทั้งเห็นว่าการคัดแยกมูลฝอยเป็นหน้าที่ของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจถึงความสำคัญของการคัดแยกมูลฝอยที่ต้นทาง และสาเหตุอีกประการหนึ่งเกิดจากเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาไม่ได้มีการจัดวางภาชนะรองรับมูลฝอย หรือจ่ายถุงสำหรับใส่มูลฝอยที่สามารถแยกมูลฝอยแต่ละประเภทออกจากกันได้ ทำให้ไม่มีมาตรการที่เป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน ผู้ประกอบการ และนักท่องเที่ยวเกิดการคัดแยกมูลฝอย ประกอบกับมิได้ให้ความรู้ความเข้าใจถึงความสำคัญของการคัดแยกมูลฝอยที่ต้นทางและปัญหามูลฝอยตกค้างในพื้นที่เกาะเมืองเท่าที่ควร ทำให้ประชาชนและผู้ประกอบการขาดความกระตือรือร้นที่จะช่วยกันแก้ไขปัญหามูลฝอยดังกล่าว

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในการจัดการมูลฝอยในเขตท้องถิ่นของตน และมีบทบัญญัติที่เปิดช่องให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการกำหนดว่าการทิ้งมูลฝอยจะต้องทิ้งในที่ที่กำหนด และบทบัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะกำหนดภาชนะรองรับมูลฝอยไว้สำหรับมูลฝอยแต่ละประเภทได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า เพื่อให้การจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นควรนำหลัก 3R มาใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายในการคัดแยกมูลฝอยที่ต้นทาง โดยเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาอาจอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ดังกล่าวข้างต้น ที่ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นอย่างเทศบาลฯ กำหนดให้มีภาชนะรองรับมูลฝอยหรือถุงใส่มูลฝอยที่สามารถแยกมูลฝอยแต่ละประเภทออกจากกัน และห้ามผู้ก่อให้เกิดมูลฝอยทิ้งมูลฝอยนอกจากภาชนะรองรับที่เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาจัดไว้ให้ และมีควรบดลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนเพื่อทำให้เกิดสภาพบังคับแก่ผู้ก่อให้เกิดมูลฝอยในการคัดแยกมูลฝอยแต่ละประเภทที่ต้นทางก่อนที่จะทิ้งได้ ประกอบกับเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาจะต้องให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ผู้ประกอบการ และนักท่องเที่ยว เกี่ยวกับการคัดแยกมูลฝอยควบคู่ไปด้วย โดยเฉพาะการปรับทัศนคติและปรับเปลี่ยนมุมมองของมูลฝอย จากเดิมที่เป็นของเหลือทิ้งให้เปลี่ยนมาเป็นทรัพยากรที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ ก็จะมีส่วนช่วยให้เกิดความตระหนักที่จะคัดแยกมูลฝอยก่อนทิ้งมากขึ้น

4.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการนำผลิตภัณฑ์กลับมาใช้ซ้ำ หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ และการแปรรูป

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการนำผลิตภัณฑ์กลับมาใช้ซ้ำ หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ (รีไซเคิล) หรือการแปรรูปมูลฝอยบางประเภทมาใช้กับการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง พบว่า เทศบัญญัติเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2540 ไม่ได้กำหนดมาตรการในการนำมูลฝอยที่สามารถนำกลับมาใช้ซ้ำ หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่หรือแปรรูป ซึ่งมูลฝอยบางประเภทสามารถกลับมาใช้ซ้ำหรือหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ได้ อาทิ มูลฝอยประเภทแก้ว กระดาษ พลาสติก โลหะอลูมิเนียม กระป๋องน้ำอัดลม กระป๋องเบียร์ รวมถึงเศษของมูลฝอยเหล่านั้น เป็นต้น และมูลฝอยบางประเภทสามารถนำมาในการแปรรูปใช้ประโยชน์ได้ อาทิ เศษอาหารสามารถนำไปแปรรูปเป็นปุ๋ยอินทรีย์ใช้ในการเกษตรหรือเป็นอาหารสัตว์ กระป๋องน้ำอัดลมหรือกระป๋องเบียร์สามารถนำไปแปรรูปเป็นของตกแต่งสวยงาม เป็นต้น

เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยายังไม่มีกำหนดนโยบายในเรื่องนี้ไว้ และยังไม่มีความมาตรการที่เป็นการช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้มีการนำมูลฝอยกลับมาใช้ซ้ำ หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่หรือแปรรูป อีกทั้งยังขาดการรณรงค์และให้ความรู้แก่ประชาชน ผู้ประกอบการ และนักท่องเที่ยวให้ตระหนักถึงความสำคัญของการนำผลิตภัณฑ์ที่ได้จากขยะกลับมาใช้ซ้ำ หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่หรือแปรรูปว่าสามารถช่วยลดปัญหาการเกิดมูลฝอยได้ ซึ่งควรเริ่มจากการคัดแยกมูลฝอยประเภทที่สามารถหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่หรือแปรรูปได้ออกจากมูลฝอยประเภทอื่นก่อน ซึ่งเทศบัญญัติเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2540 ไม่ได้กำหนดมาตรการในการคัดแยกมูลฝอยไว้ จึงทำให้มูลฝอยประเภทดังกล่าวถูกทิ้งผสมรวมกันกับมูลฝอยประเภทอื่น ฉะนั้น จึงควรที่จะมีแนวทางการจัดการมูลฝอยโดยกำหนดมาตรการในการคัดแยกมูลฝอยตั้งแต่ต้นทาง และคัดแยกในขั้นตอนการเก็บรวบรวม ขนส่งมูลฝอยดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นว่า เพื่อให้เกิดแนวทางการปฏิบัติที่เป็นหลักเกณฑ์ในการนำมูลฝอยหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่และแปรรูป นายกเทศมนตรีเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาซึ่งมีอำนาจตราเทศบัญญัติควรออกระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการนำมูลฝอยกลับมาใช้ซ้ำ หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่และแปรรูป และกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมการดำเนินการ พร้อมจัดตั้งหน่วยงานหรือศูนย์เพื่อเป็นสถานที่รองรับการนำมูลฝอยที่สามารถกลับมาใช้ซ้ำ หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่หรือแปรรูปอีกครั้ง กระบวนการจัดการที่จะนำไปสู่มาตรการดังกล่าวได้ อาจมีธนาคารขยะชุมชนที่สามารถบริหารจัดการให้เป็นหน่วยงานหรือศูนย์เพื่อรองรับมูลฝอยประเภทนำกลับมาใช้ซ้ำ หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่หรือแปรรูปใหม่รวบรวมเก็บไว้ที่ธนาคารขยะชุมชน เพื่อรอจำหน่ายให้แก่ผู้ประกอบการรับซื้อ เมื่อผู้ประกอบการซื้อมูลฝอยไปแล้วก็จะส่งไปยังโรงงาน และนอกจากนี้เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาควรที่จะเผยแพร่ข้อมูล ความรู้ความเข้าใจ อบรมให้คำแนะนำแก่ประชาชน ผู้ประกอบการ และนักท่องเที่ยวให้ทราบ

ถึงความสำคัญและประโยชน์ของการนำมูลฝอยกลับมาใช้ซ้ำ หมุนเวียนกลับมาหมุนเวียนใช้ใหม่ และนำมาแปรรูปเพื่อให้ทราบถึงความสำคัญและประโยชน์ของการนำมูลฝอยกลับมาใช้ซ้ำ หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่หรือแปรรูปที่เป็นการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและช่วยลดปัญหามูลฝอยได้อย่างหนึ่ง การที่นำมูลฝอยดังกล่าวกลับมาใช้ซ้ำ หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่หรือแปรรูป จึงเป็นแนวทางการจัดการมูลฝอยอย่างยั่งยืน เพื่อช่วยทำให้เป็นการลดปริมาณมูลฝอยที่เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ต้องนำไปกำจัดลงได้

4.3.3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการเก็บ ขนและกำจัดมูลฝอย

จากการศึกษาพบว่าเทศบัญญัติเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมและขนถ่ายมูลฝอยไว้เพียงว่า การเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยในเขตเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาให้เป็นอำนาจเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา และเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาอาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการภายใต้การควบคุมดูแล หรืออนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจ หรือได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการก็ได้ การเก็บรวบรวม และขนถ่ายมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองนี้ทางปฏิบัติเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาเป็นผู้ดำเนินการเก็บรวบรวม และขนถ่ายมูลฝอยเองโดยไม่ได้มอบหมายบุคคลใด หรืออนุญาตให้ใครดำเนินการแทน ซึ่งแม้จะมีข้อกำหนดเบื้องต้นในการดำเนินการจัดเก็บมูลฝอยตามมาตรฐานการจัดการขยะและสิ่งปฏิกูลของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้วางข้อกำหนดเบื้องต้นในเรื่องการจัดเก็บมูลฝอยไว้ว่า การจัดเก็บมูลฝอยจะต้องดำเนินการทุกวันเพื่อให้มีมูลฝอยตกค้างน้อยที่สุด หรือควรจัดเก็บมูลฝอยแยกตามประเภทที่ได้คัดแยกไว้ เช่น แยกมูลฝอยที่ยังนำมาใช้ได้แยกต่างหากจากมูลฝอยที่ย่อยสลายและมูลฝอยทั่วไป เป็นต้น แต่ทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาก็ยังคงดำเนินการจัดเก็บมูลฝอยแบบรวมๆ จากจุดเก็บมูลฝอยไปยังสถานที่กำจัดโดยไม่มีการแยกมูลฝอยแต่ละประเภทออกจากกัน ทำให้มีมูลฝอยบางประเภทที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นถูกกำจัดไปด้วย และแม้ว่าจะมีคัดเอามูลฝอยบางประเภทที่มีมูลค่าโดยผู้ประกอบการอาชีพเก็บของเก่าที่ทำการค้าขายเชิงพาณิชย์รับมูลฝอยหรือตามสถานที่เทกองมูลฝอยแต่ก็ทำไปอย่างไม่เป็นระเบียบและทำให้เกิดความสกปรกจากมูลฝอยตกหล่นและไม่เป็นระเบียบ เช่นนี้ส่งผลทำให้การจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองไม่มีประสิทธิภาพขาดขั้นตอนที่เป็นช่องทางในการนำมูลฝอยบางประเภทไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ดังนั้น เพื่อให้การจัดการมูลฝอยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถนำมูลฝอยบางประเภทไปใช้ประโยชน์ได้ อาทิ การนำมูลฝอยกลับไปใช้ใหม่ การนำมูลฝอยกลับไปใช้ซ้ำ หรือการแปรรูปประโยชน์จากมูลฝอยในแนวทางการจัดการมูลฝอยอย่างครบวงจรและยั่งยืน เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา จึงควรปฏิบัติตามข้อกำหนดมาตรฐานการจัดการขยะและสิ่งปฏิกูลของกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้วาง

ข้อกำหนดเบื้องต้นในการจัดเก็บมูลฝอยไว้อย่างเคร่งครัด โดยในการจัดเก็บและขนมูลฝอยควรมีการคัดแยกประเภทที่ยังนำมาใช้ได้แยกต่างหากจากมูลฝอยที่ย่อยสลายและมูลฝอยทั่วไป รวมทั้งในการขนย้ายมูลฝอยก็ควรมีการแยกประเภทมูลฝอยไว้เช่นกัน เพื่อไม่ให้มีการนำมูลฝอยที่ถูกคัดแยกแล้วมาปะปนรวมกันอีกตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่กำหนดไว้ตามข้อกำหนดมาตรฐานการจัดการขยะและสิ่งปฏิกูลดังกล่าว และเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาควรมีรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการเก็บรวบรวมและขนถ่ายมูลฝอยเพื่อเป็นแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินงาน เช่น พาหนะในการเก็บรวบรวม ขนส่งจะต้องมีช่องที่สามารถคัดแยกประเภทมูลฝอยออกจากกันได้ และมีการคัดแยกมูลฝอยอีกครั้งในสถานที่เทกองก่อนที่จะนำไปกำจัด เป็นต้น อีกทั้งเพื่อให้การนำมูลฝอยไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้จริง ภายหลังจากการคัดแยกมูลฝอยมาแล้ว ในทางปฏิบัติ เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาจะต้องจัดตั้งหน่วยงานหรือศูนย์ที่ทำหน้าที่รองรับการคัดแยกมูลฝอยไว้โดยเฉพาะ เพื่อนำไปสู่ขบวนการนำมูลฝอยกลับไปใช้ใหม่ การนำมูลฝอยกลับไปใช้ซ้ำหรือการแปรรูปประโยชน์จากมูลฝอย พร้อมกับการให้ความรู้และการปรับทัศนคติของประชาชนผู้ประกอบการ รวมถึงนักท่องเที่ยวจากเดิมว่ามูลฝอยเป็นของเหลือทิ้งให้เปลี่ยนมาเป็นทรัพยากรที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาผู้ประกอบการอาชีพเก็บของเก่าที่ทำการค้าย่อยขายภาชนะรองรับมูลฝอยหรือสถานที่เทกองมูลฝอยอย่างไม่เป็นระเบียบนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรให้การสนับสนุน เพราะกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพดังกล่าวมีส่วนช่วยเหลือเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาในการเก็บมูลฝอยตกค้างในสถานที่ต่างๆ โดยการขอความร่วมมือให้เข้ามาเป็นเครือข่ายในการเก็บขนมูลฝอยกับเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาพร้อมกับการอบรมให้ความรู้ในการดำเนินการเก็บมูลฝอยอย่างถูกต้องเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและไม่ให้เกิดความสกปรก

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่โบราณสถาน

พื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นพื้นที่ที่มีชุมชนอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก นอกจากจะเป็นประชาชนในท้องถิ่นแล้ว ยังมีประชากรแฝงในรูปของนักท่องเที่ยวอีกจำนวนหนึ่ง นอกจากนี้ยังเป็นพื้นที่ที่มีโบราณสถานที่สำคัญหลายแห่ง โดยกรมศิลปากรได้ประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานเป็นเขตพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์มีพื้นที่ประมาณ 4,800 ไร่ และมีโบราณสถานที่สำคัญอยู่ในเขตอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาซึ่งอยู่ใจกลางเกาะเมืองมากกว่า 95 แห่ง พื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยามีความสำคัญเป็นอย่างมาก คณะกรรมการมรดกโลกหรือองค์การ UNESCO ได้มีความเห็นชอบประกาศขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก ซึ่งประเทศไทยได้เข้า

ร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกด้วย² การจัดการมรดกฟอยในพื้นที่เกาะเมืองจึงต้องมีมาตรการสำหรับการจัดการมรดกฟอยที่มีลักษณะพิเศษโดยเฉพาะ จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลโบราณสถาน คือ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (ที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีบทบัญญัติที่สามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการขยะมรดกฟอยในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์หรือในพื้นที่ซึ่งได้รับการประกาศให้เป็นมรดกโลกได้เพียงแต่ว่า เพื่อประโยชน์ในการรักษาสภาพความปลอดภัย ความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้ผู้เข้าชมปฏิบัติในระหว่างเข้าชมได้ และจะกำหนดให้ผู้เข้าชมเสียค่าเข้าชมหรือค่าบริการอื่นด้วยก็ได้³ ทำให้เห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นเรื่องการรักษาความสะอาดไปให้ผู้เข้าชมโบราณสถาน ต่อมา กรมศิลปากรได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ออกข้อกำหนดในระเบียบกรมศิลปากรว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ. 2528 ขึ้นใช้บังคับซึ่งข้อกำหนดที่อาจนำมาปรับใช้กับการจัดการขยะมรดกฟอยในพื้นที่โบราณสถานได้ คือข้อกำหนดที่กำหนดว่า การอนุรักษ์โบราณสถานใดๆ ก็ตาม จะต้องคำนึงถึงภูมิทัศน์และสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถานนั้นด้วย สิ่งใดที่จะทำให้ทำลายคุณค่าของโบราณสถานนั้นๆ ให้ดำเนินการปรับปรุงให้เหมาะสมด้วย⁴ แต่จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องพบว่าในพื้นที่เกาะเมือง ภายในเขตโบราณสถานยังมีปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายหลายประการ ดังนี้

4.4.1 ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมปริมาณมรดกฟอย

พื้นที่โบราณสถานในบริเวณเกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีทั้งในส่วนที่เป็น วัดวาอาราม เจดีย์ ปรากฏ และพระราชวังโบราณ เป็นต้น สถานที่ต่างๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีความเป็นพิเศษไม่สามารถพบเห็นในที่อื่น ๆ ได้ นอกจากนี้ ยังเป็นนครประวัติศาสตร์ที่มีเอกลักษณ์ไม่ว่าด้านกายภาพ ด้านประวัติศาสตร์ หรือด้านอารยธรรมมีความสวยงามและมีความสำคัญทาง

² สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “มรดกโลกในประเทศไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2559, จาก <http://www.onep.go.th>.

³ มาตรา 13 วรรคแรก ของพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

⁴ ข้อ 5 ของระเบียบกรมศิลปากรว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ. 2528

วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ในระดับชาติจนได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก⁵ จึงทำให้มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติจำนวนมากให้ความสนใจเดินทางมาเที่ยวชมความงามและศึกษาทัศนียภาพโบราณสถานในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์เป็นจำนวนมาก จากสถิติในปี พ.ศ. 2558 มีนักท่องเที่ยวเข้าเที่ยวชมโบราณสถานในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ 1,852,861 คน⁶ จากจำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาในพื้นที่โบราณสถานเขตอุทยานประวัติศาสตร์ที่มีมากขึ้นนี้ส่งผลให้ปริมาณมูลฝอยที่เกิดจากนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบการร้านค้าในเขตโบราณสถานมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย มูลฝอยส่วนใหญ่ที่นักท่องเที่ยวนำมาเข้ามาในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ขณะมาเที่ยวชมโบราณสถานจะเป็นพวกภาชนะใส่อาหารจำพวกถุงพลาสติก กล่องโฟม กระจาด ขยะ กระป๋องเครื่องดื่ม ขวดแก้ว และขวดพลาสติก เป็นต้น ซึ่งล้วนแล้วแต่ย่อยสลายตามธรรมชาติไม่ได้



ภาพที่ 4.2 ภาพมูลฝอยที่นักท่องเที่ยวนำมาเข้ามาและทิ้งไว้ในโบราณสถาน⁷

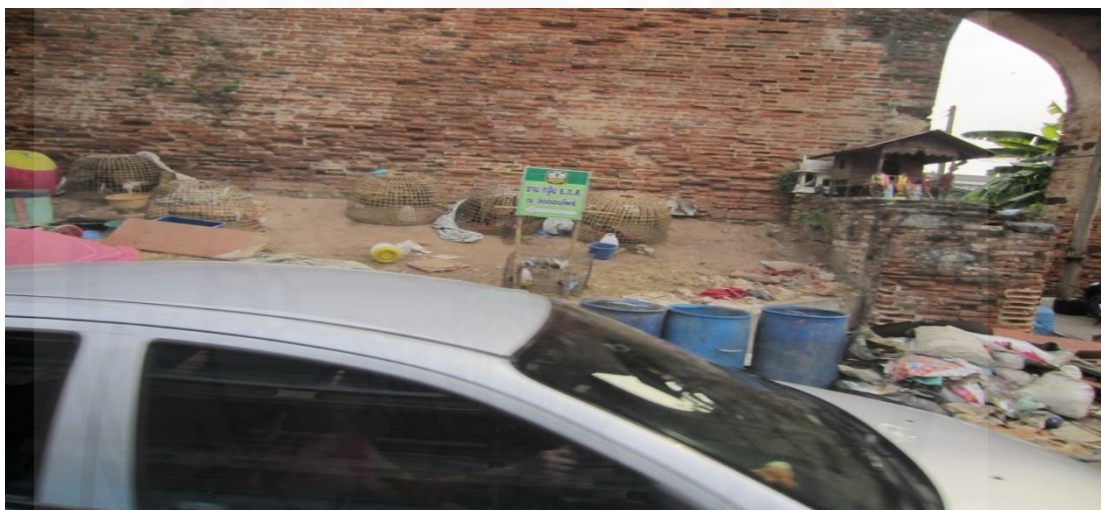
แม้ทางกรมศิลปากรที่ 3 ซึ่งดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์จะได้จัดเตรียมถังหรือภาชนะสำหรับรองรับขยะมูลฝอยที่นักท่องเที่ยวซึ่งเข้าเที่ยวชมโบราณสถานในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์แล้วก็ตาม แต่ด้วยมีโบราณสถานในพื้นที่อุทยาน

⁵ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, พระนครศรีอยุธยา: มรดกโลกล้ำค่า ภูมิปัญญาเลื่องลือ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2548), น.7.

⁶ สำนักงานอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา, สถิติรายได้ผู้เข้าชมและรายได้ค่าบำรุงโบราณสถาน อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ปีงบประมาณ 2558, (พระนครศรีอยุธยา : อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา, 2559), น.1.

⁷ สืบค้นเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2559, จาก <http://archrsthesis510311.blogspot.com/p/pre-thesis-executive-summary.html>

ประวัติศาสตร์กว่า 95 แห่งในพื้นที่ และข้อจำกัดทางด้านงบประมาณทำให้ไม่สามารถที่จะจัดหาปริมาณภาชนะรองรับมูลฝอยให้ทั่วถึงเพียงพอกับปริมาณมูลฝอยที่นักท่องเที่ยวนำมาทิ้งไว้ในแต่ละวัน แม้จะมีนักท่องเที่ยวที่ให้ความร่วมมือในการรักษาความสะอาดบริเวณในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์โดยการทิ้งขยะมูลฝอยในภาชนะที่จัดเตรียมไว้ให้ก็ตาม แต่ก็มีนักท่องเที่ยวบางส่วนที่ยังไม่ตระหนักถึงความรับผิดชอบและความร่วมมือในการรักษาความสะอาดในพื้นที่โบราณสถานยังมีการลักลอบทิ้งมูลฝอยอย่างไม่เป็นระเบียบ ไม่ทิ้งในบริเวณภาชนะหรือพื้นที่ที่จัดเตรียมไว้ให้ ส่งผลให้เพิ่มภาระกับเจ้าหน้าที่ของกรมศิลปากรที่ 3 ที่มีบุคลากรอย่างจำกัดจะต้องตรวจสอบและจัดเก็บมูลฝอยที่ตกค้างในพื้นที่ในแต่ละวัน และที่สำคัญมูลฝอยดังกล่าวยังทำลายทัศนียภาพที่งดงามของโบราณสถานในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์นี้ด้วย



ภาพที่ 4.3 ภาพมูลฝอยตกค้างในพื้นที่โบราณสถาน⁸

เพื่อเป็นการควบคุมปริมาณมูลฝอยที่จะมีภายในเขตพื้นที่โบราณสถาน จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการห้ามนำมูลฝอยเข้ามาในโบราณสถานสำคัญ โดยอาจกำหนดเป็นการห้ามนักท่องเที่ยวนำอาหารและเครื่องดื่มเข้ามาด้านในเขตพื้นที่โบราณสถาน รวมทั้งห้ามทิ้งขยะในบริเวณพื้นที่ด้านในของโบราณสถานสำคัญ ซึ่งก็จะสามารถแก้ปัญหามูลฝอยภายในพื้นที่โบราณสถานสำคัญได้ส่วนหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการควบคุมปริมาณมูลฝอยและลดการตกค้างของมูลฝอย

⁸ภาพมูลฝอยตกค้างในพื้นที่โบราณสถาน, สืบค้นเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2559, จาก <http://archrsuthesis5103115.blogspot.com/p/pre-thesis-executive-summary.html>

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (ที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) และข้อกำหนดในระเบียบกรมศิลปากรว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ. 2528 รวมทั้งกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พบว่า บทบัญญัติและข้อกำหนดเช่นว่านั้นมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งเน้นไปยังการกำหนดให้ผู้เข้าเยี่ยมชมโบราณสถานจะต้องประพฤติปฏิบัติในการรักษาความสะอาดตามที่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับโบราณสถานกำหนด แต่ก็ได้มีบทบัญญัติหรือกฎกระทรวงในการควบคุมมิให้นักท่องเที่ยวนำอาหารและเครื่องดื่มหรือมูลฝอยบางประเภทเข้ามาด้านในเขตพื้นที่โบราณสถาน รวมทั้งห้ามทิ้งขยะในบริเวณพื้นที่ด้านในของโบราณสถานสำคัญ นอกจากพื้นที่ที่จัดไว้ให้ ซึ่งหากมีผู้ฝ่าฝืนก็จะมีผลตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 34 หากมีการกำหนดข้อห้ามไว้ในกฎกระทรวงก็จะสามารถช่วยลดปัญหามูลฝอยที่ถูกทิ้งและตกค้างอยู่ภายในเขตโบราณสถานได้

4.4.2 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการลดปริมาณมูลฝอยโดยการควบคุมร้านค้า

จากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายในการลดปริมาณมูลฝอยในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การจัดระเบียบร้านค้าที่จำหน่ายสินค้าให้นักท่องเที่ยวที่มาเที่ยวชมโบราณสถาน จะเห็นได้จากปริมาณร้านค้าที่เพิ่มขึ้นมากในแหล่งท่องเที่ยวตามจำนวนนักท่องเที่ยวในแต่ละปีที่มาเที่ยวชมโบราณสถานในเขตอุทยานประวัติศาสตร์นี้ จากที่มีข่าวความไม่เป็นระเบียบของร้านค้า เป็นประเด็นสำคัญในเรื่องเกี่ยวกับการเป็นมรดกโลกของพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา เพราะการที่นักท่องเที่ยวซึ่งมาเที่ยวชมความสวยงามของโบราณสถานที่น่าสนใจและมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ มาไหว้พระ ชมทัศนียภาพและรับประทานอาหาร เป็นต้น เมื่อแหล่งท่องเที่ยวมีนักท่องเที่ยวมาก ก็เกิดอาชีพของผู้ค้าหรือร้านค้าที่นำสินค้าประเภทอาหาร ของฝาก และของที่ระลึกมาจำหน่ายให้นักท่องเที่ยวอันเป็นการสร้างรายได้ทางหนึ่ง ซึ่งปัจจุบันมีร้านค้าที่จำหน่ายสินค้าต่างๆ ตามสถานที่ท่องเที่ยวภายในเขตโบราณสถานเป็นจำนวนมาก ร้านค้าที่จำหน่ายสินค้า มีส่วนในการทำให้เกิดมูลฝอยในปริมาณมากบริเวณเขตอุทยานประวัติศาสตร์นี้ เช่น ร้านค้าที่ขายอาหาร มีการทำอาหารใส่กล่องโฟม ถุงพลาสติก หรือบางครั้งมีการทิ้งขยะที่เป็นพวกขยะสดที่เหลือจากการนำไปเป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหารหรือของฝากที่ทำจากพลาสติกหรือโลหะ เป็นต้น ส่งผลให้มีมูลฝอยในปริมาณมากและทำให้ความสวยงามของทัศนียภาพในบริเวณดังกล่าวเสียไป



ภาพที่ 4.4 ภาพร้านค้าภายในเขตโบราณสถาน ⁹

จากการศึกษาพบว่า แม้พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (ที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) มาตรา 13 จะเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงเพื่อการรักษาความสะอาดก็ตาม แต่การออกกฎกระทรวงตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งเน้นไปยังการกำหนดให้ผู้เข้าเยี่ยมชมโบราณสถานจะต้องประพฤติปฏิบัติในการรักษาความสะอาดตามที่หน่วยงานของรัฐกำหนด มิได้มีมาตรการที่ควบคุมไปถึงผู้ประกอบการหรือร้านค้าที่จำหน่ายสินค้าในบริเวณเขตอุทยานประวัติศาสตร์ในการบังคับให้มีหน้าที่ในการรักษาความสะอาดตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งกรมศิลปากรผู้ทำหน้าที่ดูแลความสะอาดเรียบร้อยของพื้นที่โบราณสถาน หากอาศัยอำนาจของกฎหมายดังกล่าวออกกฎกระทรวงในการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ประกอบการหรือร้านค้าที่จำหน่ายสินค้าในบริเวณพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ต้องปฏิบัติในการรักษาความสะอาดเรียบร้อยในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์และโบราณสถานตามที่หน่วยงานของรัฐกำหนดและบทลงโทษทางกฎหมายในกรณีฝ่าฝืน เช่นเดียวกับที่มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์กำหนดให้นักท่องเที่ยวต้องปฏิบัติในการรักษาความสะอาดเรียบร้อยในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์และโบราณสถานตามที่หน่วยงานของรัฐกำหนด หรือกรมศิลปากรอาจกำหนดเงื่อนไขในการให้เช่าร้านค้าโดยทำในลักษณะของสัญญาเช่าที่กำหนดเงื่อนไขให้ร้านค้าปฏิบัติ ก็จะช่วยลดปริมาณการเกิดมูลฝอยในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ได้อีกทางหนึ่ง

⁹ ภาพร้านค้าภายในเขตโบราณสถาน, สืบค้นเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2559, จาก <http://www.mcot.net/site/content?id=53f2d342be04700a4a8b4570>

นอกจากนี้ผู้ประกอบการร้านค้าควรที่จะมีส่วนร่วมในการดูแลแหล่งท่องเที่ยวโบราณสถานให้สวยงามอยู่เสมอด้วยสำนึกที่ห่วงหาถึงการเป็นสถานที่ที่มีความงดงามเก่าแก่แสดงให้เห็นศิลปวัฒนธรรมของประเทศ ในขณะที่เดียวกันหากร้านค้าช่วยกันดูแลแหล่งท่องเที่ยวให้สวยงามเสมอ ก็จะทำให้มีนักท่องเที่ยวเดินทางมาท่องเที่ยวยังสถานที่ดังกล่าวอยู่เสมอทำให้ร้านค้ามีรายได้จากการจำหน่ายสินค้าให้แก่นักท่องเที่ยวได้ระยะยาว เช่นนี้แล้วร้านค้าจึงควรมีส่วนร่วมด้วยช่วยกันรักษาความสะอาดเรียบร้อยในพื้นที่โบราณสถาน การทิ้งมูลฝอยที่มาจากการผลิตหรือจำหน่ายสินค้าให้แก่นักท่องเที่ยว ควรมีการช่วยคัดแยกประเภทของมูลฝอยโดยแยกถุงก่อนที่จะนำมูลฝอยไปทิ้งยังถังที่จัดแยกประเภทให้ถูกต้อง นอกจากนี้ควรมีส่วนร่วมในการร่วมเป็นเจ้าของที่ดีให้คำแนะนำแก่นักท่องเที่ยวอย่างเป็นมิตรและสร้างสรรค์ในการเข้าไปเที่ยวยังโบราณสถานในเชิงอนุรักษ์ และหากมีนักท่องเที่ยวที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบในการห้ามนำอาหาร เครื่องดื่ม หรือทิ้งขยะบริเวณด้านในโบราณสถานควรมีการเตือนหรือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบ หากร้านค้าในบริเวณโบราณสถานมีส่วนร่วมในการช่วยดูแลสถานที่ รักษาความสะอาดและรู้จักหน้าที่ในการทิ้งและคัดแยกมูลฝอยให้ถูกวิธีแล้วจะช่วยให้การจัดการมูลฝอยในบริเวณพื้นที่โบราณสถานมีประสิทธิภาพและรักษาทัศนียภาพของสถานที่ท่องเที่ยวให้งดงามต่อไป

4.4.3 ปัญหาการขาดมาตรการเสริมในการจัดการมูลฝอยที่มีลักษณะเฉพาะในพื้นที่โบราณสถานเขตอุทยานประวัติศาสตร์

เนื่องด้วยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นพื้นที่ที่มีโบราณสถานเก่าแก่ทางประวัติศาสตร์ เช่น เจดีย์ ปราสาท และปราสาท อันมีความเป็นพิเศษของสถาปัตยกรรมอันเก่าแก่ซึ่งไม่สามารถพบเห็นได้ในที่อื่น ๆ ทั้งเป็นนครประวัติศาสตร์ที่มีเอกลักษณ์ ไม่ว่าจะด้านกายภาพ ด้านประวัติศาสตร์ หรือด้านอารยธรรม จนได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก ทำให้ยิ่งมีความสำคัญทางวัฒนธรรมในระดับชาติ ประกอบกับโบราณสถานในพื้นที่เกาะเมือง เป็นโบราณวัตถุที่มีอายุหลาย ร้อยปี ย่อมเสื่อมสภาพไปตามกาลเวลา การเข้าไปจัดการมูลฝอยในพื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ เพราะการใช้รถเก็บขนที่มีขนาดใหญ่อาจทำให้โบราณวัตถุได้รับความกระทบกระเทือนได้ จึงควรมีการกำหนดมาตรการหรือความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการใช้ความระมัดระวังอย่างยิ่งในการดำเนินงานในเขตอุทยานประวัติศาสตร์ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายต่อสถาปัตยกรรมหรือพื้นที่โบราณสถานอันเก่าแก่ นอกจากนี้ปัญหาการจัดเก็บมูลฝอยไม่ทันการณ์ กล่าวคือ รถเก็บขนมาเก็บขนมูลฝอยออกไปจากพื้นที่โบราณสถานแน่นซ้ำ ทำให้มีมูลฝอยกองบนพื้น หากมีการกองหรือทิ้งไว้นานก็อาจเป็นการทำลายทัศนียภาพของพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ทำให้ไม่น่าดูชม หากปล่อยให้เป็นเช่นนี้ก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงของความเป็นมรดกโลกและประเทศไทยได้



ภาพที่ 4.5 ภาพการทิ้งมูลฝอยบริเวณเขตโบราณสถาน¹⁰

¹⁰มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, “รายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมท้องถิ่น จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พ.ศ. 2558,” สืบค้นเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2559, จาก <http://asi.aru.ac.th/?p=2717>.

จากการศึกษาพบว่า แม้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18, 19 และมาตรา 20 ประกอบพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 56 จะบัญญัติให้การเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น อันเป็นการให้อำนาจเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยในท้องถิ่นตน ซึ่งรวมถึงพื้นที่เกาะเมือง ทั้งกฎหมายดังกล่าวยังบัญญัติให้อำนาจเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาสามารถตราเทศบัญญัติเพื่อบังคับใช้ในท้องถิ่นของตนได้ด้วย เมื่อพิจารณาเทศบัญญัติเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2540 ยังขาดระเบียบปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องปฏิบัติงานจะสามารถนำไปปรับใช้ได้ เป็นผลให้การดำเนินงานในเรื่องดังกล่าวขาดประสิทธิภาพ ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของกรมศิลปากรที่ 3 ได้ความว่า ในการจัดเก็บมูลฝอยบริเวณโบราณสถานในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ เจ้าหน้าที่ของกรมศิลปากรที่ 3 เป็นผู้จัดเก็บมูลฝอยทั้งที่เป็นขยะที่นักท่องเที่ยวที่เข้าชมโบราณสถานทิ้งไว้หรือในสวนที่ร้านค้าทิ้งไว้ รวมทั้งตัดแต่งและจัดเก็บกิ่งไม้หรือต้นไม้อันเป็นการตกแต่งภูมิทัศน์ของพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ให้เป็นระเบียบสวยงาม เศษกิ่งไม้ ต้นไม้ที่ตัดแต่งก็อยู่ในนิยามความหมายของมูลฝอย เนื่องจากกรมศิลปากรต้องใช้บุคลากรและงบประมาณในการดำเนินการเอง การจัดเก็บมูลฝอยจะมีการจัดเก็บในทุก 2 วัน ซึ่งกรมศิลปากรต้องใช้ความระมัดระวังในการเข้าจัดเก็บในพื้นที่โบราณสถานเก่าแก่บางพื้นที่เพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นมิให้มีความชำรุดแตกหักเสียหายของโบราณสถานจึงจำเป็นต้องใช้รถหกล้อขนาดเล็กในการเข้าจัดเก็บและเน้นย้ำกับบุคลากรถึงขั้นตอนในการเข้าไปดำเนินการในสถานที่ เช่น การตัดแต่งกิ่งไม้หรือการนำมูลฝอยประเภทต้นไม้หรือกิ่งไม้ออกจากสถานที่โบราณสถานต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง มีขั้นตอนของการดำเนินการอย่างรอบคอบ ป้องมิให้เกิดการกระทบกระเทือนหรือเฉี่ยวชนหลังคาหรือผนังของพื้นที่โบราณสถาน นอกจากนี้ในการนำมูลฝอยไปยังยังสถานที่กำจัดมูลฝอยพบว่า มีปัญหาและข้อจำกัดในเรื่องที่ว่ารถของกรมศิลปากรไม่สามารถนำมูลฝอยไปยังบ่อกำจัดขยะของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาได้เพราะสถานที่กำจัดขยะดังกล่าวจะอนุญาตให้เฉพาะรถเก็บขนขยะของเทศบาลเท่านั้นที่จะนำขยะเข้าไปยังสถานที่ที่เป็นบ่อขยะของทางเทศบาลดังกล่าวได้ นอกจากนี้มูลฝอยประเภทต้นไม้และกิ่งไม้ก็ไม่ได้รับอนุญาตให้ทิ้งในบ่อกำจัดขยะเช่นกัน ทำให้ทางกรมศิลปากรที่ 3 ทำการจัดเก็บมูลฝอยในพื้นที่โบราณสถานต้องหาสถานที่กำจัดขยะเองซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่ง อีกทั้งกรมศิลปากรต้องใช้งบประมาณของหน่วยงานในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ด้วย หากให้เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาเข้าจัดเก็บมูลฝอยในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ด้วย ก็ยังมีข้อจำกัดอีกหลายประการคือ เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยามีรถเก็บขนมูลฝอยเพียง 10 คัน เป็นรถแบบอัตโนมัติมีความจุ 12 ลูกบาศก์เมตรซึ่งเป็นรถขนาดใหญ่ หากเข้าไปจัดเก็บมูลฝอยในพื้นที่โบราณสถานอาจมีผลกระทบทำให้พื้นที่หรือตัวโบราณสถานในที่ตั้งกล่าวได้รับความเสียหายหรือ

ไม่สะดวกในการเข้าไปจัดเก็บมูลฝอยในสถานที่ที่มีพื้นที่จำกัด หรือเรื่องของระยะเวลาที่จะทำการเก็บ ขนมูลฝอย เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาจะมีการเก็บขนมูลฝอยเป็น 2 รอบ โดยรอบเช้า ตั้งแต่ เวลา 04.00 น. จนแล้วเสร็จ และรอบบ่าย ตั้งแต่เวลา 14.00 ถึง 22.00 น. จะเห็นได้ว่า ในช่วงเวลา ดังกล่าวอาจจะมีนักท่องเที่ยวเข้ามาเยี่ยมชมโบราณสถาน โบราณวัตถุ ซึ่งทำให้ไม่สะดวกในการจัดเก็บ และทำให้ทัศนียภาพในการเยี่ยมชมอุทยานประวัติศาสตร์เสียไปอีกด้วย หรือในเรื่องของการวาง กำหนดจุดภาชนะรองรับมูลฝอยภายในพื้นที่โบราณสถานหรือโดยรอบ ควรกำหนดจุดวางไว้ใน ตำแหน่งที่ไม่บดบังทัศนียภาพของพื้นที่นั้น หรือมีการทาสีภาชนะรองรับทำให้ภาชนะรองรับมูลฝอย กลมกลืนหรือมีความสวยงามเมื่อมีการวางไว้ในตำแหน่งที่เป็นพื้นที่โบราณสถาน การกำหนด ระยะห่างจากการนำรถเข้าไปจัดเก็บมูลฝอยภายในพื้นที่โบราณสถานควรให้รถอยู่ห่างจากพื้นที่ โบราณสถานในระยะที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือทำให้เกิดความชำรุดเสียหายของโบราณสถานได้ อีกทั้งบุคลากรที่เข้ามาจัดเก็บหรือทำหน้าที่ขนย้ายก็ควรเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึง การต้องดำเนินการอย่างระมัดระวัง มีความชำนาญและความสามารถในการดำเนินการเก็บ รวบรวมและขนถ่ายมูลฝอยเพื่อเป็นการระมัดระวัง มีความละเอียดอ่อนในการดำเนินการเพื่อไม่ให้ เกิดความเสียหายต่อโบราณสถาน

4.5 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่

จากการศึกษาพบว่า แม้เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาจะมีกฎหมายที่ใช้บังคับหลาย ฉบับที่สามารถบังคับโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการลักลอบทิ้งมูลฝอย เช่น พระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. 2535 ก็ได้มีการนำมาตรการทางอาญามาใช้ซึ่งบัญญัติไว้ในอยู่หมวด 15 เรื่องบท กำหนดโทษตั้งแต่มาตรา 68 ถึงมาตรา 85 โดยมาตราที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยก็จะมีมาตรา 71 และมาตรา 73 ซึ่งทั้ง 2 มาตรา ดังกล่าวมีโทษ 2 สถาน คือ โทษจำคุกและโทษปรับ¹¹ นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ที่ได้ มีการนำเอามาตรการทางอาญามาใช้ โดยบัญญัติไว้ในหมวด 6 เรื่องบทกำหนดโทษ โดยมีมาตราที่ เกี่ยวข้องคือ มาตรา 54 และ มาตรา 57 ซึ่งทั้ง 2 มาตราดังกล่าว ได้กำหนดโทษไว้สถานเดียว คือ โทษปรับ แต่สาเหตุหนึ่งที่ทำให้การบังคับโทษในเรื่องของการจัดการมูลฝอยไม่มีประสิทธิภาพ ก็เกิด จากเจ้าหน้าที่ไม่เคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมายทำให้เป็นอุปสรรคที่ไม่สามารถทำให้เป็นไปตาม เจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะกฎหมายได้บัญญัติข้อห้ามในการทิ้งมูลฝอยในพื้นที่ไว้แล้ว เป็นมาตรการที่ช่วยยับยั้งสภาพปัญหามูลฝอยถูกทิ้งอย่างไม่เป็นระเบียบในที่ชุมชน หรือบริเวณ

¹¹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หมวดที่ 15 เรื่อง บทกำหนดโทษ

สถานที่ท่องเที่ยวสถาปัตยกรรมที่เป็นแหล่งประวัติศาสตร์ ซึ่งในทางปฏิบัติเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยายังมีได้มีการลงโทษผู้ที่ทำผิดหรือมิได้ปฏิบัติตามเทศบัญญัติของเทศบาล ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนั้นมีบทลงโทษอยู่แล้ว แต่ไม่นำมาปฏิบัติใช้บังคับจริงเพื่อให้เห็นผล การที่เจ้าหน้าที่ละเลยไม่บังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพนี้เอง เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีปัญหาการทิ้งมูลฝอยในเขตเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาจำนวนมากซึ่งส่งผลให้เกิดปริมาณมูลฝอยตกค้างในพื้นที่ซึ่งเป็นการทำลายสภาพแวดล้อมโดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายและการลงโทษผู้กระทำความผิด

จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยได้ความว่า ในพื้นที่เกาะเมืองเคยมีกรณีที่มีผู้ลักลอบนำมูลฝอยมาทิ้ง โดยมีลักษณะเทกองพื้นและโดยมากจะแอบลักลอบนำมาทิ้งในเวลากลางคืน ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในด้านมลภาวะทำให้สกปรกเลอะเทอะยากต่อการจัดเก็บ ส่งกลิ่นเหม็นรบกวนผู้ผ่านไป เป็นที่ก่อตัวของเชื้อโรค ก่อความรำคาญให้กับบ้านใกล้เคียง และเป็นการทำลายทัศนียภาพที่งดงามอีกด้วย ซึ่งตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาไม่เคยมีการจับกุมผู้กระทำความผิดและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง นอกจากนี้กรณีที่มีผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการทิ้งมูลฝอย การลงโทษผู้กระทำความผิดยังมีข้อจำกัดในเรื่องอัตราค่าปรับที่ต่ำ ทำให้การปราบปรามผู้กระทำความผิดโดยการฝ่าฝืนกฎหมายที่ห้ามทิ้งมูลฝอยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและทำให้มีการลักลอบกระทำความผิดต่อไป การลงโทษปรับเพียงเล็กน้อยทำให้ไม่สามารถยับยั้งการฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมาย หรือทำให้เกิดการเกรงกลัวในการกระทำความผิด การใช้มาตรการลงโทษทางอาญาในการแก้ปัญหาการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองจึงไม่สามารถปราบปรามผู้กระทำความผิดได้ หรือแม้การควบคุมดูแลการกระทำความผิดเกี่ยวกับการลักลอบทิ้งมูลฝอยในสถานที่ท่องเที่ยวก็ประสบปัญหาว่ามีเจ้าหน้าที่จำนวนจำกัดเมื่อเทียบกับปริมาณของนักท่องเที่ยวทำให้การสอดส่องดูแลไม่ทั่วถึง รวมถึงการหย่อนการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับคนในชุมชน ประกอบกับประชาชนยังขาดความเข้าใจจึงไม่ได้ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมายเท่าใดนัก เพราะมองว่าการจัดการมูลฝอยเป็นเรื่องของหน่วยงานรัฐ ดังนั้นเพื่อให้การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายโดยการห้ามทิ้งมูลฝอยให้เกิดประสิทธิภาพ นอกจากเจ้าหน้าที่จะต้องเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายแล้ว เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาซึ่งเป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายจะต้องให้ความรู้และความเข้าใจแก่ประชาชน นักท่องเที่ยวให้เข้าใจถึงการต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ผลกระทบจากการทิ้งมูลฝอย และบทลงโทษทางกฎหมายในกรณีฝ่าฝืน เพื่อให้ผู้ที่กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัว และเพื่อแก้ปัญหากรณีเจ้าหน้าที่มีจำนวนจำกัดและสอดส่องดูแลไม่ทั่วถึง ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิดได้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติมาตรา 51 กำหนดว่า ในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ประชาชนผู้พบเห็นอาจแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน

เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็จะสามารถช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพได้อีกทางหนึ่ง และนอกจากนี้กรมศิลปากรซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดูแลพื้นที่โบราณสถาน จึงควรประสานความร่วมมือกับเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมรดกโดยตรงในเขตพื้นที่เกาะเมืองเพื่อขอรับโอนภารกิจการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจากเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาที่เกี่ยวกับการทิ้งมรดกในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ ก็จะทำให้มีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่ช่วยสอดส่องดูแลและบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนเห็นว่า จากการศึกษาพบว่า ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 60 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 20 กำหนดให้เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ซึ่งถือเป็นราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งก็คือ เทศบัญญัติเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาได้ เมื่อพิจารณาเทศบัญญัติเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2540 ข้อ 19 ได้กำหนดให้ผู้ใดที่ไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนเทศบัญญัติต้องระวางโทษตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 71 และมาตรา 73 ที่ได้บัญญัติถึงโทษสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนเทศบัญญัติเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาซึ่งออกตามความในมาตรา 20 (5) ไว้แล้ว จึงควรส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างจริงจัง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องนำมาตราการทางอาญามาลงโทษผู้ที่กระทำความผิด โดยใช้กฎหมายอย่างจริงจังให้มีสภาพบังคับที่เป็นรูปธรรมเพื่อใช้ในการกำกับควบคุม และดูแลเรื่องปัญหามูลฝอยอย่างแท้จริง จะช่วยให้การจัดการมรดกมลายมีประสิทธิภาพ ซึ่งอย่างน้อยก็ช่วยในการควบคุม กำกับ ดูแล มิให้ผู้ประกอบการ นักท่องเที่ยวปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบังคับจะเป็นการช่วยให้การจัดการมรดกมลายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในส่วนของการทับซ้อนเกี่ยวกับพื้นที่ทางปกครองในพื้นที่เกาะเมือง ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วในบทก่อน ๆ ว่า ทำให้เกิดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ 2 หน่วยงาน ที่แตกต่างกันทางวัตถุประสงค์ของกฎหมาย กล่าวคือ กรมศิลปากร ซึ่งมีหน้าที่ดูแลโบราณสถาน ซึ่งหมายถึงตัวโบราณสถานมิให้เกิดความเสียหาย และเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ซึ่งมีหน้าที่ดูแลจัดการมรดกมลายที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่เกาะเมือง ซึ่งรวมถึงพื้นที่โบราณสถานด้วย แต่ด้วยความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยากลับไม่เข้าไปดำเนินการจัดการมรดกมลาย ไม่ว่าจะเป็นการเก็บ ขนและกำจัดมรดกมลายในเขตโบราณสถาน แต่กลับให้พนักงานเจ้าหน้าที่โบราณสถานเป็นผู้ดำเนินการเอง ทั้ง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลฯ จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างความเข้าใจทางกฎหมายของทั้งสองหน่วยงาน และบูรณาการความร่วมมือกันทางกฎหมายให้

เกิดประโยชน์สูงสุดในการจัดการมูลฝอยร่วมกัน อันจะทำให้พื้นที่เกาะเมืองทั้งภายในและภายนอก เขตโบราณสถานเกิดทัศนียภาพที่งดงามดังเช่นอดีตที่ผ่านมา

4.6 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอย

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองนั้น แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับจะกำหนดให้สิทธิชนชาวไทยได้รับการคุ้มครองซึ่งรวมถึงสิทธิในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการจัดการบริการสาธารณะในด้านต่างๆ แก่ประชาชน โดยมีบทบัญญัติให้การดำเนินงานของเทศบาลนั้นจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่จากการลงพื้นที่ได้ความว่าในทางปฏิบัติการจัดการมูลฝอยของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา พบว่าประชาชนในเขตเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยายังขาดการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ต่างคนต่างอยู่ มิได้คอยระวัง ป้องกัน หรือดูแลสิ่งแวดล้อมด้วยกัน ในการจัดการมูลฝอยนี้เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาไม่อาจที่จะดำเนินการให้สำเร็จตามมาตรการที่วางไว้ได้แต่ฝ่ายเดียว จะต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนในท้องถิ่นช่วยกันขับเคลื่อน อีกทั้งการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมยังเป็นการลดการเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยากับประชาชนในพื้นที่อีกด้วย ดังนั้น เพื่อให้มีหลักเกณฑ์แนวทางการมีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยของประชาชนในพื้นที่เกาะเมือง จึงควรดำเนินการออกประกาศ หรือระเบียบที่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอย เพื่อกำหนดแนวทางความชัดเจนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยอย่างเป็นรูปธรรม โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายและแผนปฏิบัติการจัดการมูลฝอยของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา มีส่วนร่วมในการพิจารณาเลือกพื้นที่กำจัดมูลฝอย มีส่วนร่วมในการพิจารณาเลือกวิธีการกำจัดมูลฝอย มีส่วนร่วมที่จะรับทราบข้อมูลปริมาณมูลฝอย สภาพและปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง ตลอดจนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะข้อคิดเห็นเกี่ยวกับวิธีการป้องกัน ฟันฟู อนุรักษ์ รักษา สิ่งแวดล้อมจากผลกระทบที่เกิดหรืออาจจะเกิดขึ้นจากปัญหามูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง เพื่อให้เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาพิจารณาหาแนวทางดำเนินการร่วมกัน

จากการศึกษาไม่พบว่ามียกเว้นของกฎหมายที่ส่งเสริมหรือกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นหรือนักท่องเที่ยว หรือหน่วยงานราชการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองอย่างบูรณาการหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน กล่าวคือ บทบัญญัติของกฎหมายที่พบนั้นล้วนแล้วแต่มอบอำนาจให้หน่วยงานภาครัฐแต่เพียง

ฝ่ายเดียว ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่รู้ถึงสิ่งที่จำเป็นต้อง ลดจำนวนขยะ คัดแยกขยะ หรือทำให้เกิดการกำจัดภายในครัวเรือนหรือภายในสถานที่ต่างๆ ภายในพื้นที่เกาะเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณที่เป็นอุทยานประวัติศาสตร์ที่ยังคงมีการทิ้งมูลฝอยอย่างไม่เป็นสัดส่วนหรือเป็นที่เป็นทาง ปัญหาการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองเป็นปัญหาที่ควรให้ความสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ เมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการจัดการมูลฝอยในเขตเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาพบว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ที่ให้อำนาจหน้าที่แก่ราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งก็คือเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ไม่ได้กำหนดในเรื่องกระบวนการที่ประชาชนและชุมชนจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของตนไว้

ในการดำเนินกิจการจัดการมูลฝอย อาจเป็นกิจการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิต รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพของประชากรในพื้นที่ในบางครั้ง อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่นั้นจนทำให้ไม่สามารถดำรงชีวิตได้อย่างเป็นปกติสุข เช่นได้รับผลกระทบจากกลิ่นเหม็นของสถานที่ทิ้งมูลฝอยที่อยู่ใกล้แหล่งที่อยู่อาศัยสร้างความเดือดร้อนรำคาญเป็นอย่างมาก หรือสถานที่จัดให้ฝังกลบมูลฝอยอยู่ใกล้กับแหล่งน้ำสาธารณะทำให้น้ำบาดาลบริเวณใกล้เคียงมีกลิ่นเหม็นหรือคุณภาพไม่ดี หรือกรณีที่ไม่มีการฝังกลบอย่างถูกวิธีทำให้มีสัตว์หรือแมลงซึ่งเป็นพาหะในการนำโรคอยู่ในบริเวณแหล่งนั้นก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพลักษณะของประชาชนที่พักอาศัยในบริเวณนั้น เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้เป็นการกระทบสิทธิของประชาชนในการที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้ เช่นนี้ทำให้เวลาที่จะมีการเลือกใช้สถานที่ในการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลจึงมักจะประสบปัญหาการคัดค้านและต่อต้านจากประชาชนในชุมชนนั้น ดังนั้นก่อนเริ่มดำเนินกิจการหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะองค์กรส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนจึงควรมีหน้าที่ต้องเผยแพร่ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ก่อน รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการของรัฐ โดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนคำนึงถึงความเดือดร้อนและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย ซึ่งควรมุ่งเน้นให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องและรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้นเพื่อที่จะนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการพิจารณาว่าสมควรดำเนินกิจการในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่นั้นมากน้อยเพียงใด รวมทั้งกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันความเสียหายหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนในพื้นที่หรือเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เพื่อที่ภาครัฐจะได้ดำเนินการไปในทางที่ดีที่สุด

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

พื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นแหล่งมรดกโลกที่สำคัญแห่งหนึ่ง ประกอบไปด้วยโบราณสถานต่าง ๆ วัด เจดีย์ ปราสาท ด้วยความเป็นมรดกโลกจึงเป็นแหล่งดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติให้เข้ามาเที่ยวชมเป็นจำนวนมาก อีกทั้งโบราณสถานต่าง ๆ สะท้อนให้เห็นถึงประวัติศาสตร์ เป็นพื้นที่ที่น่าศึกษา ทั้งด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี และวัฒนธรรม เมื่อมีประชาชนและนักท่องเที่ยวเข้ามาเที่ยวชมเป็นจำนวนมากทำให้ปริมาณมูลฝอยเพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากรที่เข้ามา จากการศึกษานโยบาย แนวคิด และมาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พบว่า แหล่งกำเนิดมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองเกิดจากชุมชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่เกาะเมือง นักท่องเที่ยว รวมถึงรถจักรยานยนต์และผู้ประกอบการในเขตโบราณสถาน ซึ่งนับวันจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่การจัดการมูลฝอยในพื้นที่ยังไม่มีประสิทธิภาพจึงส่งผลให้เกิดปัญหามูลฝอยตกค้างในปริมาณที่มากตามมา เนื่องจากการจัดการปัญหามูลฝอยที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ทำให้เกิดความสกปรกส่งกลิ่นเหม็นรบกวน และเกิดการแพร่กระจายของเชื้อโรคจากพาหะนำโรค ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อมโดยรวม ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากการจัดการมูลฝอยที่ไม่มีมาตรการหรือวิธีการที่มีประสิทธิภาพตามแนวทางการจัดการมูลฝอยแบบครบวงจรและยั่งยืน ประกอบกับหลักเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติในการจัดการมูลฝอยของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาที่กำหนดไว้ในกฎหมายยังมีไม่ครอบคลุมเพียงพอจากการศึกษาผู้เขียนสามารถวิเคราะห์ปัญหาที่ทำให้การจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยาไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะจัดการกับปัญหามูลฝอยได้ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ

รัฐได้เล็งเห็นถึงปัญหามูลฝอยว่าเป็นปัญหาสำคัญระดับชาติ จึงวางกรอบนโยบายกำหนดให้เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว แต่เมื่อพิจารณาจากเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาซึ่งเป็นกฎหมายที่ต้องถิ่นใช้บังคับ ก็ไม่ปรากฏว่าเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาได้นำนโยบายการจัดการมูลฝอยหรือแนวทางในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองตาม Road Map ที่รัฐวางไว้มาปรับใช้ให้เกิดผลอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ จึงส่งผลให้การจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองขาดแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนและไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาไม่ได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ดังกล่าว กำหนดให้มีมาตรการในการจัดการมูลฝอยตั้งแต่ขั้นตอนของการเก็บ รวบรวม คัดแยก ขนถ่ายและการกำจัดมูลฝอยอย่างเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด

2. ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอย

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทก่อน ๆ ว่า พื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ถูกประกาศให้เป็นมรดกโลกเกือบเต็มพื้นที่ ทำให้เกิดหน่วยงานที่รับผิดชอบขึ้นหลายหน่วยงานที่มีหน้าที่ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับอุทยานประวัติศาสตร์ รวมถึงโบราณสถาน ก็คือ กรมศิลปากร กับหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองทั้งหมด ก็คือ เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา โดยทั้งสองหน่วยงานนี้อาศัยกฎหมายในการทำหน้าที่ที่แตกต่างกัน ในส่วนของการดูแลรักษาความสะอาดภายในเขตโบราณสถาน กรมศิลปากร อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แต่ในส่วนของการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงเกิดเป็นปัญหาในเรื่องของการทับซ้อนกันของพื้นที่ที่มีการกำหนดอำนาจให้หน่วยงานต้องเป็นผู้รับผิดชอบในพื้นที่เดียวกันในลักษณะหน้าที่ที่ต่างกัน กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวยังคงมีสภาพบังคับใช้อยู่ แต่ในทางปฏิบัติได้มีการจัดแบ่งพื้นที่จัดการมูลฝอยในพื้นที่โบราณสถานเขตอุทยานประวัติศาสตร์ให้ทางสำนักศิลปากรที่ 3 เป็นผู้จัดการมูลฝอย โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ อันเป็นการเพิ่มภารกิจให้กับสำนักศิลปากรที่ 3 อีกทั้งยังมีอุปสรรคในการนำมูลฝอยที่จัดเก็บได้จากพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ไปกำจัดซึ่งไม่สามารถนำไปทิ้งรวมยังบ่อกำจัดขยะที่ทางเทศบาลจัดไว้ได้ การที่เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาไม่กระทำการตามหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจอาจก่อให้เกิดความเสียหายและมีผลกระทบต่อโบราณสถานต่างๆ อันเป็นแหล่งมรดกโลก ซึ่งปัญหาที่พบประการหนึ่งคือทำให้เสียทัศนียภาพได้ จึงควรที่จะต้องมีการกำหนดแนวทางแก้ไขหรือจัดให้มีการบูรณาการระหว่างเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาและสำนักศิลปากรที่ 3 ในการร่วมกันจัดการมูลฝอยในพื้นที่ดังกล่าวเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่พื้นที่เกาะเมืองต่อไป

3. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง

เนื่องด้วยในพื้นที่เกาะเมือง มีประชากรพักอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากหลายชุมชน ทั้งยังมีโบราณสถานหลายแห่ง อันเป็นแหล่งดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติเข้ามา เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้น สิ่งที่ขาดไม่ได้ในชีวิตประจำวันคือการอุปโภคบริโภค และสิ่งที่ตามมาคือ ปริมาณมูลฝอยที่เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ในพื้นที่เกาะเมือง (ภายนอกเขตโบราณสถาน) จึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย ในขณะที่เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาซึ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการมูลฝอยในท้องถิ่นกลับไม่มีมาตรการหรือวิธีการที่มีประสิทธิภาพเพียงพอและเหมาะสมที่จะสามารถทำให้ปริมาณมูลฝอยลดลงหรือหมดไปได้ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการลดมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด การคัดแยกมูลฝอย การนำผลิตภัณฑ์

หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ ตลอดจนการเก็บ ขนและกำจัดมูลฝอยที่เป็นระบบและเป็นรูปธรรม เพื่อให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบนำไปปฏิบัติได้อย่างจริงจัง โดยมีกฎหมายรองรับ โดยเฉพาะมาตรการในการคัดแยกมูลฝอย ถือเป็นหลักการสำคัญที่ควรนำมาปรับใช้เพื่อช่วยลดปริมาณมูลฝอยที่ต้องนำไปกำจัดให้เหลือน้อยที่สุด และจะนำไปสู่กระบวนการจัดการมูลฝอยให้มีประสิทธิภาพได้เร็วมากยิ่งขึ้น เพราะการคัดแยกมูลฝอยเป็นกระบวนการหรือกิจกรรมจัดแบ่งหรือแยกมูลฝอยออกเป็นประเภทต่างๆ เพื่อนำมูลฝอยที่ยังสามารถนำกลับมาใช้ใหม่ ใช้ซ้ำ หรือแปรรูปประโยชน์จากมูลฝอย แต่จากการศึกษาเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายของท้องถิ่นก็ยังไม่มีการกำหนดมาตรการในการคัดแยกมูลฝอยที่ต้นทางไว้ จึงนับเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งไม่มีมาตรการในการปลูกจิตสำนึกให้ประชาชน ผู้ประกอบการ และนักท่องเที่ยวทิ้งมูลฝอยโดยมีการคัดแยกก่อน และให้ตระหนักว่าทุกคนควรช่วยกันคัดแยกมูลฝอย อันเกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจถึงความสำคัญของการคัดแยกมูลฝอยที่ต้นทาง ประกอบกับเทศบาลพระนครศรีอยุธยาไม่ได้มีการจัดวางภาชนะรองรับมูลฝอยตามประเภทมูลฝอย หรือจ่ายถุงสำหรับใส่มูลฝอยที่สามารถแยกมูลฝอยแต่ละประเภทออกจากกันได้ ซึ่งมูลฝอยบางประเภท เช่น แก้ว กระดาษโลหะ พลาสติก อลูมิเนียม เป็นต้น อาจนำกลับมาใช้ซ้ำ หรือนำกลับมาใช้ใหม่ หรือทำการแปรรูปมูลฝอยเหล่านั้นให้มีมูลค่าขึ้น และนอกจากนี้ในการคัดแยกมูลฝอยที่ขั้นตอนสุดท้ายคือการเก็บรวบรวม และขนถ่ายมูลฝอย มีการขนมูลฝอยแบบรวมๆ จากจุดเก็บมูลฝอยไปยังสถานที่กำจัดโดยไม่มีการคัดแยกมูลฝอยแต่ละประเภทออกจากกันแต่อย่างใด ทำให้มีมูลฝอยบางประเภทที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ถูกกำจัดไปด้วย ทั้งเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยายังขาดการรณรงค์และให้ความรู้แก่ประชาชน ผู้ประกอบการ และนักท่องเที่ยว ให้ตระหนักถึงความสำคัญของการนำผลิตภัณฑ์ที่ได้จากขยะกลับมาใช้ซ้ำ หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ หรือแปรรูป ว่าสามารถช่วยลดปัญหาการเกิดมูลฝอยที่ต้องนำไปกำจัดให้เหลือน้อยที่สุดและจะนำไปสู่กระบวนการจัดการมูลฝอยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่โบราณสถาน เกี่ยวกับการควบคุมปริมาณมูลฝอย

การที่มีนักท่องเที่ยวจำนวนมากเดินทางมาท่องเที่ยวชมโบราณสถานในเขตอุทยานประวัติศาสตร์ จึงนำมาซึ่งปริมาณมูลฝอยที่เกิดจากการอุปโภคและบริโภคของนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบการร้านค้าในเขตโบราณสถานที่มีปริมาณเพิ่มมากขึ้น มูลฝอยที่นักท่องเที่ยวนำมาเข้ามาในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ขณะมาเที่ยวชมโบราณสถานเป็นพวกภาชนะใส่อาหารจำพวกถุงพลาสติก กล่องโฟม กระดาษ กระป๋องเครื่องดื่ม ขวดแก้ว และขวดพลาสติก ซึ่งล้วนเป็นมูลฝอยที่ย่อยสลายได้ยาก นอกจากนี้ยังมีนักท่องเที่ยวบางส่วนที่ไม่มีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมทิ้งมูลฝอยอย่างไม่เป็นระเบียบโดยทิ้งนอกภาชนะรองรับหรือพื้นที่ที่จัดเตรียมไว้ให้ เป็นการทำลายทัศนียภาพที่งดงามของโบราณสถาน

จึงควรที่จะมีมาตรการควบคุมมูลฝอยที่จะนำเข้ามาภายในพื้นที่โบราณสถาน โดยมีกฎหมายห้ามนำมูลฝอยเข้ามาในโบราณสถานสำคัญในลักษณะการห้ามนักท่องเที่ยวร้านอาหารและเครื่องดื่มเข้ามาด้านในเขตพื้นที่โบราณสถาน รวมทั้งห้ามทิ้งขยะในบริเวณพื้นที่ด้านในของโบราณสถานสำคัญ เพื่อเป็นการควบคุมปริมาณมูลฝอย และลดการตกค้างของมูลฝอยภายในพื้นที่โบราณสถานได้

5. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการลดปริมาณมูลฝอยโดยการควบคุมร้านค้า

ปัจจุบันมีร้านค้าที่จำหน่ายสินค้าประเภทต่างๆ ตามสถานที่ท่องเที่ยวโบราณสถานในเขตอุทยานประวัติศาสตร์เป็นจำนวนมาก ร้านค้ามีส่วนในการทำให้เกิดมูลฝอยในปริมาณมาก มูลฝอยบางประเภทอาจเป็นมูลฝอยที่ใช้วิธีการกำจัดและย่อยสลายยากส่งผลให้มีปริมาณมูลฝอยตกค้างเป็นจำนวนมาก เช่น ร้านค้าที่ขายอาหาร มีการทำอาหารใส่กล่องโฟม หรือใช้ถุงพลาสติก แทนที่จะใช้วัสดุที่ย่อยสลาย เช่น กล่องหรือถุงที่ทำจากกระดาษหรือใบตอง เป็นต้น หรือบางครั้งมีการทิ้งมูลฝอยที่เป็นประเภทมูลฝอยสดที่เหลือจากการนำไปเป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหารหรือของฝากโดยไม่ได้มีการคัดแยกไว้เพื่อใช้ในการแปรรูปเพื่อทำเป็นปุ๋ยหรืออาหารสัตว์ และในบางครั้งในการทิ้งมูลฝอยสดก็ไม่ได้บรรจุในภาชนะที่จัดให้ทิ้งอย่างมิดชิด ส่งกลิ่นเหม็นรบกวนและมีแมลงวันตอมอยู่ในสภาพไม่น่ามอง การที่มีมูลฝอยในปริมาณมากและมีมูลฝอยที่ถูกทิ้งในสภาพไม่น่ามองดังกล่าวนี้ทำให้ความสวยงามของทัศนียภาพเสียไป หากร้านค้าช่วยกันดูแลแหล่งท่องเที่ยวให้สวยงามเป็นระเบียบ ก็จะทำให้มีนักท่องเที่ยวเดินทางมาท่องเที่ยวยังสถานที่ดังกล่าวอยู่เสมอทำให้ร้านค้ามีรายได้จากการจำหน่ายสินค้าให้แก่นักท่องเที่ยวได้ระยะยาว เช่นนี้จึงควรมีมาตรการเสริมเพื่อให้ร้านค้ามีส่วนร่วมด้วยช่วยกันรักษาความสะอาดเรียบร้อยในพื้นที่โบราณสถาน ในการช่วยดูแลสถานที่ รักษาความสะอาด ทั้งรู้จักหน้าที่ในการทิ้งและคัดแยกมูลฝอยให้ถูกวิธีแล้วจะช่วยให้การจัดการมูลฝอยในบริเวณพื้นที่โบราณสถานอย่างมีประสิทธิภาพ

6. ปัญหาการขาดมาตรการเสริมในการจัดการมูลฝอยที่มีลักษณะเฉพาะในพื้นที่โบราณสถาน

การเก็บขนมูลฝอยที่มีปริมาณมาก ๆ ย่อมเป็นปกติธรรมดาที่จะต้องใช้รถเก็บขนที่มีขนาดและน้ำหนักที่สามารถบรรจุมูลฝอยในปริมาณมาก ๆ ได้ แต่ด้วยความเป็นพื้นที่โบราณสถานที่มีอายุของโบราณวัตถุที่เก่าแก่นับร้อยปี มีสภาพเก่า การเข้าไปจัดการมูลฝอยในพื้นที่โบราณสถานจึงเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง เพื่อไม่ให้เกิดความชำรุดเสียหายหรือกระทบต่อสถาปัตยกรรมหรือพื้นที่โบราณสถานอันเก่าแก่ดังกล่าว เพราะการเข้าไปในพื้นที่โบราณสถานที่ต้องใช้รถเก็บขนมูลฝอยขนาดใหญ่ เวลารถเก็บขนวิ่งผ่านโบราณสถานอาจทำให้พื้นที่โบราณสถานกระทบกระเทือนและอาจทำให้โบราณสถานถล่มหรือล้มลงมาก็เป็นได้ เพราะเจดีย์ปรางค์ หรือโบราณวัตถุในเขตโบราณสถานมีการวางเรียงรายกัน บางแห่งก็อยู่ติด ๆ กัน บางแห่งก็

ห่างกันไม่มาก บางสถานที่ก็มีเสาดั้งสูง นอกจากเหตุดังกล่าวแล้ว ด้วยความที่มีนักท่องเที่ยวจำนวนมากเข้ามาดูความงดงามของปราสาท เจดีย์ วัด และโบราณสถานต่าง ๆ การเก็บขนมูลฝอยก็ควรที่จะจัดเก็บมูลฝอยให้ทันท่วงที ไม่ควรปล่อยให้มูลฝอยตกค้างเป็นเวลานานจนเป็นการทำลายทัศนียภาพของพื้นที่โบราณสถานภายในเขตอุทยานประวัติศาสตร์

ในการนี้เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาจึงควรที่จะมีมาตรการเสริมในการกำหนดแนวทางในการจัดการมูลฝอยในเขตพื้นที่ดังกล่าวให้มีความชัดเจน ซึ่งเมื่อพิจารณาเทศบัญญัติเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2540 อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับซึ่งกำหนดไว้เพียงมาตรการ และวิธีการในการจัดการมูลฝอยโดยทั่วไป แต่ยังขาดแนวทางปฏิบัติที่มีความละเอียดอ่อนในเรื่องพื้นที่ที่เป็นรูปธรรมที่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานจะสามารถนำไปปรับใช้ได้ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการเสริมหรือแนวทางความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการนำไปปฏิบัติต่อไป

7. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่

ในส่วนของผู้ลักลอบทิ้งมูลฝอย แม้จะมีกฎหมายที่สามารถบังคับโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยหลายฉบับ แต่สาเหตุหนึ่งที่ทำให้การบังคับโทษในเรื่องของการจัดการมูลฝอยไม่มีประสิทธิภาพ ก็เกิดจากเจ้าหน้าที่ไม่เคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมาย อันเป็นเหตุให้มีการฝ่าฝืนกฎหมายซ้ำแล้วซ้ำเล่า เพราะกฎหมายบัญญัติข้อห้ามในการทิ้งมูลฝอยในพื้นที่ไว้แล้ว แต่ก็ยังมีการลักลอบนำมูลฝอยมาทิ้งในพื้นที่เกาะเมืองบ้าง ในเขตโบราณสถานบ้าง และตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยายังไม่เคยมีการจับกุมผู้กระทำความผิดและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง การที่เจ้าหน้าที่ละเลยไม่บังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพนี้เอง จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีปัญหาการทิ้งมูลฝอยในเขตเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาจำนวนมากซึ่งส่งผลให้เกิดปริมาณมูลฝอยตกค้างในพื้นที่ ซึ่งเป็นการทำลายสภาพแวดล้อมโดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายและการลงโทษผู้กระทำความผิด อีกทั้งประชาชนยังขาดความเข้าใจจึงไม่ได้ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมายเพราะมองว่าการจัดการมูลฝอยเป็นเรื่องของหน่วยงานรัฐ ดังนั้นเพื่อให้การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายโดยการห้ามทิ้งมูลฝอยให้เกิดประสิทธิภาพ นอกจากเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาจะต้องมีการรณรงค์เกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย และประชาชนยังต้องมีส่วนร่วมในการช่วยแจ้งข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ด้วย

ในส่วนของการทำงานเกี่ยวกับพื้นที่ทางปกครองในพื้นที่เกาะเมือง เนื่องจากมีกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานราชการทั้งสองหน่วยงานที่แตกต่างกัน แต่เป็นความเข้าใจผิดหรือจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เอง จึงเกิดปัญหาการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ กรมศิลปากร ซึ่งมีหน้าที่ดูแลโบราณสถาน อันหมายถึงการดูแลสถานที่ ตลอดจนตัวโบราณสถานให้เกิดความเป็นระเบียบ สะอาด และไม่เกิดความเสียหาย ในขณะที่เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา

ซึ่งมีหน้าที่ดูแลจัดการมูลฝอยที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่เกาะเมือง ซึ่งรวมถึงพื้นที่โบราณสถานด้วย แต่กลับไม่เข้าไปดำเนินการจัดการมูลฝอย ไม่ว่าจะเป็นการเก็บ ขนและกำจัดมูลฝอยในเขตโบราณสถาน โดยมีการแบ่งหน้าที่กันทางพฤตินัยตามผลการซึ่งไม่มีกฎหมายให้อำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ดูแลโบราณสถานเป็นผู้ดำเนินการจัดการมูลฝอยเอง ทั้ง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลฯ จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างความเข้าใจทางกฎหมายของทั้งสองหน่วยงาน และบูรณาการความร่วมมือกันทางกฎหมายให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการจัดการมูลฝอยร่วมกัน อันจะทำให้พื้นที่เกาะเมืองทั้งภายในและภายนอกเขตโบราณสถานเกิดทัศนียภาพที่งดงามสร้างความน่าเชื่อถือสู่สายตาประชาคมโลกต่อไป

8. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง

การจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองหาใช่หน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ไม่แม้ตามกฎหมายจะกำหนดให้เป็นภารกิจหลักของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาก็ตาม แต่ด้วยปริมาณมูลฝอยที่นับวันจะทวีเพิ่มมากขึ้น ยิ่งต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชน ไม่ว่าจะเป็ภาคเอกชน ผู้ประกอบการ ร้านค้า หรือนักท่องเที่ยวก็ตม ล้วนสามารถมีส่วนร่วมช่วยกันขับเคลื่อน แต่ประชาชนในพื้นที่เกาะเมืองยังขาดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วม ด้วยอาจจะเห็นว่าไม่ใช่หน้าที่ของตนเพราะอาจเกิดจากการขาดการประชาสัมพันธ์ การให้ความรู้ความเข้าใจถึงความจำเป็นที่จะต้องลดปริมาณมูลฝอยด้วยการคัดแยกมูลฝอย หรือความรู้เกี่ยวกับการนำมูลฝอยที่ยังมีประโยชน์กลับมาใช้ซ้ำ หากหน่วยงานของรัฐอย่างเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาขาดความร่วมมือในการดำเนินกิจการเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยก็อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิต หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญย้อนกลับมาสู่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่โดยทางอ้อม เช่นได้รับผลกระทบจากกลิ่นเหม็นของสถานที่ทิ้งมูลฝอยที่อยู่ใกล้แหล่งที่อยู่อาศัยสร้างความเดือดร้อนรำคาญเป็นอย่างมาก หรือสถานที่จัดให้ฝังกลบมูลฝอยอยู่ใกล้กับแหล่งน้ำสาธารณะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพลักษณะของประชาชนที่พักอาศัยในบริเวณนั้น เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้เป็นการกระทบสิทธิของประชาชนในการที่จะมีชีวิตอยู่จึงมีความจำเป็นต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรักษาท้องถิ่นของตนให้เกิดความสะอาดเรียบร้อย จึงควรมีมาตรการหรือแนวทางในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยด้วยอีกทางหนึ่ง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ทั้งภายในเขตโบราณสถาน และภายนอกเขตโบราณสถาน ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้

เกิดปัญหาการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองไว้หลายประการด้วยกัน ซึ่งผู้เขียนขอเสนอแนวทางอันอาจจะนำไปเป็นแนวทางในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง เพื่อให้เกิดความเป็นระบบ แบบแผน เป็นรูปธรรม อันนำมาสู่การลดปัญหามูลฝอยได้ดังต่อไปนี้

1. การนำนโยบายของรัฐไปปรับใช้ให้เหมาะสม

นโยบายของรัฐเป็นนโยบายระดับประเทศที่ได้ทำการศึกษาจากปัญหาจริงในแต่ละท้องถิ่นที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย โดยสาระสำคัญมุ่งเน้นไปที่การป้องกันและลดปริมาณมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด การจัดการมูลฝอยอย่างครบวงจร และให้มีการกำหนดเป้าหมายเพื่อลดปริมาณมูลฝอยก่อนนำไปกำจัดให้เหลือน้อยที่สุด และปัจจุบันรัฐบาลได้กำหนดแนวทางในการจัดการมูลฝอยที่ชัดเจนและถูกต้องตามหลักวิชาการ โดยแนวทางการจัดการมูลฝอยนั้นเป็นไปตามปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่เพื่อเป็นแนวทางให้การจัดการมูลฝอยในแต่ละพื้นที่ให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า หากเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาซึ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการจัดการมูลฝอยโดยตรงในพื้นที่เกาะเมืองมีการกำหนดนโยบายหรือนำแนวทางในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองตามนโยบายของรัฐไปปรับใช้ไม่ว่าจะเป็นการลดมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด การคัดแยกมูลฝอยตั้งแต่ต้นทาง การเก็บรวบรวม การนำผลิตภัณฑ์มาใช้ซ้ำ การหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ ตลอดจนการแปรรูปประโยชน์จากมูลฝอย และการกำจัดมูลฝอยที่ถูกวิธีและคุ้มค่า ให้เป็นไปตามนโยบายหรือแนวทางการจัดการมูลฝอยของประเทศอย่างจริงจัง พร้อมกับกำหนดเป้าหมายการจัดการมูลฝอยให้สอดคล้องกับเป้าหมายของประเทศ ก็จะสามารถทำให้การจัดการมูลฝอยในพื้นที่เกาะเมืองเกิดแนวทางการดำเนินงานที่มีความชัดเจนเป็นระบบครบวงจรอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ เป็นรูปธรรมและมีความต่อเนื่อง สามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ และจะเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ปัญหามูลฝอยที่เกาะเมือง อีกทั้งการกำหนดนโยบายหรือแนวทางที่ชัดเจนไว้นั้น จะมีส่วนผลักดันให้เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาไปกำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายตามแนวทางของนโยบายหลักดังกล่าว เพื่อให้มีสภาพบังคับในระยะยาวต่อไป

2. การแก้ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอย

เพื่อเป็นการแก้ปัญหาองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยในพื้นที่ที่มีการทับซ้อนกันทางปกครองของทั้งสองหน่วยงาน ระหว่างกรมศิลปากร กับเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ผู้เขียนขอเสนอว่า ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (ที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) กำหนดให้กรมศิลปากรโดยสำนักศิลปากรที่ 3 มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัย ความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของพื้นที่โบราณสถาน ซึ่งอาจจะรวมถึงการดูแลความสะอาดเรียบร้อยภายในพื้นที่ด้วย แต่ก็หมายความว่าถึงเฉพาะการเก็บรวบรวมมูลฝอยเท่านั้น ไม่รวมถึงการนำมูลฝอยที่เก็บได้นั้นไปกำจัดด้วย เพราะตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18 บัญญัติให้การเก็บ ขน หรือกำจัด

สิ่งปฏิภูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งก็หมายความว่า การนำมูลฝอยที่เก็บได้ภายในโบราณสถานไปทิ้งหรือกำจัดเป็นหน้าที่รับผิดชอบของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาตนเอง ทั้งสองหน่วยงานไม่สามารถแบ่งหน้าที่กันเองโดยที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจ แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18 วรรคสอง ก็ยังเปิดช่องให้ทั้งสองหน่วยงานร่วมมือกันในการดังกล่าวได้ ดังที่บัญญัติไว้ว่า “ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการภายใต้ข้อตกลงร่วมกันก็ได้” ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรมีการบูรณาการทั้งสองหน่วยงานโดยทำความตกลงกันในลักษณะความร่วมมือ (MOU) เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย โดยอาจจะให้สำนักศิลปากรที่ 3 ช่วยจัดการมูลฝอยตามกฎหมายดังกล่าวในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ เพราะพื้นที่โบราณสถาน เจ้าหน้าที่โบราณสถานย่อมมีความเชี่ยวชาญและรู้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ของเทศบาลว่าจุดใดต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษหรือไม่ โดยให้เจ้าหน้าที่ของสำนักศิลปากรที่ 3 ดำเนินการจัดเก็บมูลฝอยภายในพื้นที่โบราณสถานที่อยู่ในความดูแล แล้วนำมูลฝอยที่เก็บได้มารวมไว้ยังสถานที่พักมูลฝอยที่ทางเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาจะเป็นผู้จัดเตรียมไว้ให้ โดยอาจจะทำความตกลงกันว่า จะให้จัดวางถังพักมูลฝอยไว้ ณ จุดใด โดยคำนึงถึงทัศนียภาพของโบราณสถานในเขตอุทยานประวัติศาสตร์เป็นสำคัญเพื่อมิให้ภาพลักษณ์ของสถานที่เสียไปด้วย เมื่อนำมูลฝอยในเขตโบราณสถานออกมายังสถานที่พักมูลฝอยหรือถังพักมูลฝอยที่กำหนดแล้ว เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ก็รับหน้าที่ต่อไปเพื่อนำมูลฝอยนั้นไปทิ้งยังบ่อกำจัดขยะมูลฝอยของทางเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ซึ่งการเก็บขนมูลฝอยจากถังพักมูลฝอยหรือสถานที่พักมูลฝอยก็ต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว ไม่ปล่อยให้มูลฝอยตกค้างในบริเวณดังกล่าวจนทำให้เกิดทัศนียภาพที่ไม่น่าดู ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวนี้มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งหากทั้งสองหน่วยงานสามารถทำความตกลงร่วมกันได้อยู่บนพื้นฐานของกฎหมายที่ให้อำนาจนั้น ก็จะช่วยให้การจัดการมูลฝอยภายในบริเวณโบราณสถานในพื้นที่เกาะเมืองมีประสิทธิภาพในการดำเนินการและแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องต่อไป

อย่างไรก็ตาม หากเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยายังคงละเลยไม่เข้ามาทำหน้าที่จัดการมูลฝอยหรือร่วมมือกับสำนักศิลปากรที่ 3 ในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่ดังกล่าวตามที่ได้ทำความตกลงกันไว้ ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 51 บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ประชาชนผู้พบเห็นอาจแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้า และให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่นนี้หากมีผู้กระทำความผิดเกิดขึ้นแล้วมีประชาชนที่พบเห็นการกระทำความผิดแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะ

แต่ถ้าหากเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาไม่ดำเนินการอาจมีความผิดตาม มาตรา 59 ที่บัญญัติว่า พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 51 ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดตามที่มีการแจ้งความนั้น

3. มาตรการทางกฎหมายในคัดแยกมูลฝอย

มาตรการทางกฎหมายในคัดแยกมูลฝอยที่ต้นทางนี้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในการจัดการมูลฝอยในเขตท้องที่ของตน และมีบทบัญญัติที่เปิดช่องให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการกำหนดว่าการทิ้งมูลฝอยจะต้องทิ้งในที่ที่ราชการท้องถิ่นกำหนด และบทบัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะกำหนดภาชนะรองรับมูลฝอยไว้สำหรับมูลฝอยแต่ละประเภทได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอว่า เพื่อให้มีมาตรการทางกฎหมายในการคัดแยกมูลฝอยที่ต้นทาง เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ควรอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ดังกล่าวข้างต้น ออกข้อกำหนดท้องถิ่นกำหนดให้มีภาชนะรองรับมูลฝอยหรือถุงใส่มูลฝอยที่สามารถแยกมูลฝอยแต่ละประเภทออกจากกัน และห้ามผู้ก่อให้เกิดมูลฝอยทิ้งมูลฝอยนอกจากในที่ที่เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาจัดไว้ให้และมีบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน ก็จะทำให้เกิดสภาพบังคับแก่ผู้ก่อให้เกิดมูลฝอยในการช่วยกันคัดแยกมูลฝอยแต่ละประเภทที่ต้นทางก่อนที่จะทิ้งได้ ประกอบกับเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาจะต้องให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ผู้ประกอบการ และนักท่องเที่ยว โดยรณรงค์เกี่ยวกับการคัดแยกมูลฝอยควบคู่ไปด้วย โดยเฉพาะการปรับทัศนคติและปรับเปลี่ยนมุมมองของมูลฝอยจากเดิมที่เป็นของเหลือทิ้งให้เปลี่ยนมาเป็นทรัพยากรที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ก็จะมีส่วนช่วยให้เกิดความตระหนักที่จะคัดแยกมูลฝอยก่อนทิ้งมากขึ้น และนอกจากนี้ในการเก็บและขนมูลฝอยจะต้องเก็บรวบรวม และขนส่งมูลฝอย โดยไม่ให้มีการนำมูลฝอยที่ถูกคัดแยกแล้วมาปะปนรวมกันอีก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด และเพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติดังกล่าว เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาควรกำหนดรายละเอียดวิธีการเก็บรวบรวม และขนถ่ายมูลฝอยเพื่อเป็นแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินงาน เช่น พาหนะในการเก็บรวบรวม ขนส่ง จะต้องมีส่วนที่สามารถคัดแยกประเภทมูลฝอยออกจากกันได้ และมีการคัดแยกมูลฝอยอีกครั้งในสถานที่เทกองก่อนที่จะนำไปกำจัด เป็นต้น อีกทั้งเพื่อให้การนำมูลฝอยไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้จริง ภายหลังจากการคัดแยกมูลฝอยมาแล้ว ในทางปฏิบัติเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาจะต้องจัดตั้งหน่วยงานหรือศูนย์ที่ทำหน้าที่รองรับการคัดแยกมูลฝอยไว้โดยเฉพาะ เช่น จัดตั้งธนาคารรีไซเคิล เพื่อรองรับมูลฝอยที่ถูกคัดแยกและสามารถนำกลับมาใช้ใหม่ หรือใช้ซ้ำ หรือแปรรูปให้เกิดประโยชน์ได้ เป็นต้น และเพื่อแก้ปัญหาผู้ประกอบการอาชีพเก็บของเก่าที่ทำการค้าขายภาชนะรองรับมูลฝอยหรือสถานที่เทกองมูลฝอยอย่างไม่เป็นระเบียบนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรให้การสนับสนุน เพราะกลุ่มผู้ประกอบการดังกล่าวมีส่วนช่วยเหลือเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาในการ

เก็บมูลฝอยตกค้างในสถานที่ต่างๆ โดยเทศบาลฯ อาจจะขอความร่วมมือให้เข้ามาเป็นเครือข่ายในการเก็บขนมูลฝอยกับเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาพร้อมกับการอบรมให้ความรู้ในการดำเนินการเก็บมูลฝอยอย่างถูกต้องเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและไม่ให้เกิดความสกปรกเสียหายต่อไป

4. การควบคุมปริมาณมูลฝอยที่นักท่องเที่ยวจะนำเข้ามาภายในพื้นที่โบราณสถาน

ผู้เขียนเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และข้อกำหนดในระเบียบกรมศิลปากรว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ. 2528 รวมทั้งกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ที่มุ่งเน้นไปยังการกำหนดให้ผู้เข้าเยี่ยมชมโบราณสถานจะต้องประพฤติปฏิบัติในการรักษาความสะอาดตามที่หน่วยงานของรัฐกำหนด แต่มิได้มีบทบัญญัติในการควบคุมมิให้นักท่องเที่ยวนำอาหารและเครื่องดื่มเข้ามาด้านในเขตพื้นที่โบราณสถาน หรือการห้ามทิ้งขยะในบริเวณพื้นที่ด้านในของโบราณสถาน กรมศิลปากรอาจอาศัยกฎหมายดังกล่าวที่ให้อำนาจในการออกกฎกระทรวง ออกกฎกระทรวงในการห้ามนักท่องเที่ยวนำอาหารและเครื่องดื่มเข้ามาด้านในเขตพื้นที่โบราณสถาน รวมทั้งห้ามทิ้งขยะในบริเวณพื้นที่ด้านในของโบราณสถานสำคัญ ซึ่งหากมีผู้ฝ่าฝืนก็จะมี ความผิดตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 34 ซึ่งการที่แก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าวเป็นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่กรมศิลปากรซึ่งทำหน้าที่ดูแลความเป็นระเบียบของพื้นที่โบราณสถาน จึงควรมีกฎหมายให้อำนาจในการควบคุม นักท่องเที่ยวในการนำมูลฝอยเข้ามาในพื้นที่ โดยที่ห้ามมิให้นักท่องเที่ยวนำอาหารและเครื่องดื่มเข้ามา ด้านในเขตพื้นที่โบราณสถาน รวมทั้งห้ามทิ้งขยะในบริเวณพื้นที่ด้านในของโบราณสถานสำคัญ หากนักท่องเที่ยวดำเนินการฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว เจ้าหน้าที่กรมศิลปากรมีอำนาจ ดำเนินการตามกฎหมายได้ นอกจากนี้ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้นักท่องเที่ยวรับทราบว่ามีกฎหมาย เกี่ยวกับการห้ามนำอาหารและเครื่องดื่มเข้ามาด้านในเขตพื้นที่โบราณสถาน รวมทั้งห้ามทิ้งขยะใน บริเวณพื้นที่ด้านในของโบราณสถานสำคัญ เพื่อให้นักท่องเที่ยวทราบและปฏิบัติให้ถูกต้องตาม กฎหมายเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันโดยเคร่งครัด เช่นนี้หากมีการ กำหนดข้อห้ามมิให้นักท่องเที่ยวนำอาหารและเครื่องดื่มเข้ามาด้านในเขตพื้นที่โบราณสถาน รวมทั้ง ห้ามทิ้งขยะในบริเวณพื้นที่ด้านในของโบราณสถานสำคัญไว้ในกฎกระทรวงก็จะสามารถช่วยลดปัญหา ขยะที่ถูกทิ้งและตกค้างอยู่ภายในเขตโบราณสถานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5. ในการจัดระเบียบร้านค้าภายในพื้นที่โบราณสถาน

ในการจัดระเบียบร้านค้าภายในพื้นที่โบราณสถาน จากการศึกษาพบว่า แม้พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 13 จะให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงเพื่อการรักษาความสะอาด แต่มีวัตถุประสงค์ที่มุ่งเน้นไปยัง การกำหนดให้ผู้เข้าเยี่ยมชมโบราณสถานจะต้องประพฤติปฏิบัติในการรักษาความสะอาดตามที่

หน่วยงานของรัฐกำหนด มิได้มีมาตรการที่ควบคุมไปถึงผู้ประกอบการหรือร้านค้าที่จำหน่ายสินค้าในบริเวณเขตอุทยานประวัติศาสตร์ในการบังคับให้มีหน้าที่ในการรักษาความสะอาดตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งกรมศิลปากรผู้ทำหน้าที่ดูแลความสะอาดเรียบร้อยของพื้นที่โบราณสถานหากอาศัยอำนาจของกฎหมายดังกล่าวกำหนดในกฎกระทรวงโดยอาจจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ประกอบการหรือร้านค้าที่จำหน่ายสินค้าในบริเวณพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ต้องปฏิบัติในการรักษาความสะอาดเรียบร้อยในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์และโบราณสถานตามที่หน่วยงานของรัฐกำหนด หรือกรมศิลปากรอาจจะทำในรูปของสัญญาเช่า กล่าวคือ ร้านค้าใดที่จะนำสินค้าเข้ามาขายในเขตโบราณสถาน กรมศิลปากรก็จะให้ร้านค้านั้น ๆ มาทำสัญญาเช่า โดยในสัญญาอาจจะกำหนดเงื่อนไขให้ร้านค้าประกอบกิจการโดยเน้นใช้วัสดุที่สามารถย่อยสลายได้ง่าย และดูแลจัดการมูลฝอยโดยการเก็บรวบรวมมูลฝอยไปยังสถานที่พักมูลฝอยหรือถังพักมูลฝอยที่จัดเตรียมไว้ โดยคำนึงถึงทัศนียภาพเป็นหลัก ซึ่งหากร้านค้าฝ่าฝืนกฎกระทรวงก็อาจมีบทลงโทษทางกฎหมาย เช่นเดียวกับที่มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ให้นักท่องเที่ยวต้องปฏิบัติในการรักษาความสะอาดเรียบร้อยในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์และโบราณสถานตามที่หน่วยงานของรัฐกำหนด หรืออาจจะพิจารณาไม่ต่อสัญญาเช่าก็ได้ ก็จะช่วยลดปริมาณการเกิดมูลฝอยในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ได้อีกทางหนึ่ง

6. ในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะ

ควรที่จะมีมาตรการเสริมในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่โบราณสถาน โดยเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาและสำนักศิลปากรที่ 3 ควรมีการทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) เกี่ยวกับการจัดทำระเบียบปฏิบัติในเรื่องของการเข้าไปจัดเก็บมูลฝอยซึ่งจะต้องใช้ความระมัดระวังในการเข้าจัดเก็บมูลฝอยในพื้นที่โบราณสถานเพื่อป้องกันมิให้มีความชำรุดแตกเสียหายของโบราณสถานอย่าง เป็นรูปธรรมเพื่อเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องปฏิบัติงานจะสามารถนำไปปรับใช้ได้ เช่น การกำหนดขนาดของรถเก็บขนที่ใช้จัดเก็บมูลฝอยจะต้องไม่ใช่รถเก็บขนที่มีขนาดใหญ่เข้าไปในพื้นที่โบราณสถานเพราะอาจมีผลกระทบต่อโบราณสถานทำให้ได้รับความเสียหายได้ หรือเรื่องของระยะเวลาที่จะทำการเก็บขนมูลฝอยที่ควรใช้ช่วงเวลาที่ไม่มีนักท่องเที่ยวเข้าเยี่ยมชมโบราณสถานจะทำให้สะดวกในการจัดเก็บและไม่เป็นการทำลายทัศนียภาพในการเยี่ยมชมโบราณสถานด้วย หรือในเรื่องของการกำหนดจุดวางไว้ในตำแหน่งที่ไม่บดบังทัศนียภาพของพื้นที่นั้น หรือทำให้ภาชนะรองรับมูลฝอยกลมกลืนหรือมีความสวยงามโดยอาจจะมีการทาสีภาชนะรองรับ ตลอดจนการกำหนดระยะห่างจากการนำรถเข้าไปจัดเก็บมูลฝอยภายในพื้นที่โบราณสถานโดยควรให้รถอยู่ห่างจากพื้นที่โบราณสถานในระยะที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือทำให้เกิดความชำรุดเสียหายของโบราณสถานได้ อีกทั้งบุคลากรที่เข้าไปจัดเก็บหรือทำหน้าที่ขนย้ายก็ควรจัดหาบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโบราณสถานด้วย ซึ่งผู้เขียนเชื่อว่าหากมีความร่วมมือกัน

ในลักษณะเช่นนี้ย่อมส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ของประเทศ ตลอดจนจนเป็นการแก้ปัญหามูลฝอยได้อย่างบูรณาการอีกด้วย

7. การบังคับใช้กฎหมาย

เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาซึ่งเป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายจะต้องให้ความรู้และความเข้าใจแก่ประชาชน และนักท่องเที่ยวให้เข้าใจถึงการต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ผลกระทบจากการทิ้งมูลฝอย และบทลงโทษทางกฎหมายในกรณีฝ่าฝืน เพื่อให้ผู้ที่ทิ้งขยะทำให้เกิดความเกรงกลัว และเพื่อแก้ปัญหากรณีเจ้าหน้าที่มีจำนวนจำกัดและสอดส่องดูแลไม่ทั่วถึง ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิดได้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติมาตรา 51 กำหนดว่าในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ประชาชนผู้พบเห็นอาจแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็จะสามารถช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพได้อีกทางหนึ่ง และนอกจากนี้กรมศิลปากรซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดูแลพื้นที่โบราณสถาน ควรประสานความร่วมมือกับเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยโดยตรงในเขตพื้นที่เกาะเมืองเพื่อขอรับโอนภารกิจการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจากเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาที่เกี่ยวข้องกับการทิ้งมูลฝอยในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์ ก็จะทำให้มีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่ช่วยสอดส่องดูแลและบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังควรมีการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่โดยให้มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นหน่วยงานนอกทำการโดยมีการสุ่มตรวจการปฏิบัติหน้าที่ หากพบการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายต้องรายงานผู้บังคับบัญชาเพื่อดำเนินการทางวินัย หรือการเปิดช่องให้ประชาชนหรือนักท่องเที่ยวร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ โดยหากพบว่ามึมูล ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการทางวินัย ซึ่งข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่นั้น เป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดอันอาจส่งผลต่อจำนวนเงินที่จะได้รับการประเมินเงินเดือน ซึ่งจะเป็นการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ให้เคร่งครัดอีกทางหนึ่ง

8. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหามาตรจัดการมูลฝอย

เพื่อเป็นการส่งเสริมหลักการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จึงควรให้มีหลักเกณฑ์แนวทางการมีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยของประชาชนในพื้นที่เกาะเมือง เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาควรส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมูลฝอย โดยอาจจะกำหนดเป็นแนวทางที่เป็นรูปธรรม โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมก่อนเริ่มดำเนินการหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะองค์กรส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนจึงควร

มีหน้าที่ต้องเผยแพร่ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ก่อน รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการของรัฐ โดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนคำนึงถึงความเดือดร้อนและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย ซึ่งควรมุ่งเน้นให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องและรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้นเพื่อที่จะนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการพิจารณาว่าสมควรดำเนินกิจการในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่นั้นมากน้อยเพียงใด รวมทั้งกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันความเสียหายหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนในพื้นที่หรือเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชนต่อไป

เนื่องจากปัญหามูลฝอยในพื้นที่เกาะเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มูลฝอยส่วนใหญ่จะอยู่ในแหล่งท่องเที่ยวและชุมชน การบริหารจัดการมูลฝอยควรเริ่มจากต้นทางของปัญหา รัฐจะต้องทำอย่างไรเพื่อให้นักท่องเที่ยว ประชาชน ผู้ประกอบการได้มีจิตสำนึกที่จะทำให้เกิดความร่วมมือกัน ตระหนักถึงปัญหาและมีความรับผิดชอบในการร่วมกันจัดการปัญหามูลฝอย โดยนักท่องเที่ยวที่มาเที่ยวชมสถานที่โบราณสถานส่วนมากจะนิยมชื่นชมในสถาปัตยกรรมอันเก่าแก่ระลึกถึงคุณค่าของความเป็นศิลปะและวัฒนธรรมอันดีงามทางประวัติศาสตร์ของชาติ เช่นนี้แล้วการร่วมกันสร้างจิตสำนึกที่ดีในการท่องเที่ยวเป็นสิ่งที่สามารถรณรงค์และกระตุ้นจิตสำนึกอันดีงามได้ในลักษณะร่วมกันรณรงค์ให้เห็นคุณค่าของทัศนียภาพที่งดงามของโบราณสถานที่คุณควรกับการอนุรักษ์ไว้ การให้ข้อมูลแก่นักท่องเที่ยวได้ตระหนักว่าในแต่ละวันที่มีนักท่องเที่ยวเข้ามานั้นสร้างขยะให้แก่สถานที่โบราณสถานน้อยเพียงใด โดยการแสดงสถิติปริมาณขยะที่เกิดจากนักท่องเที่ยวประกอบกับจำนวนนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการในแต่ละปี รวมถึงความสามารถในการกำจัดมูลฝอย ทั้งนี้เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์ชี้แจงและให้นักท่องเที่ยวเกิดจิตสำนึกและตระหนักถึงหน้าที่ในการป้องกัน และจัดการปัญหามูลฝอยในการเข้าเยี่ยมชมโบราณสถานและควรมีแนวทางรณรงค์ขอความร่วมมือนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบการเพื่อลดปริมาณการสร้างมูลฝอยต่อคน ให้มีความตระหนักถึงปัญหามูลฝอยและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสร้างมูลฝอยให้น้อยลง พร้อมทั้งให้ความรู้ความเข้าใจผ่านสื่อประเภทต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ เช่น ควรมีการอบรมผู้ประกอบการอย่างสม่ำเสมอให้เข้าใจถึงมูลฝอยแต่ละประเภทและสนับสนุนให้มีการคัดแยกมูลฝอยไม่ให้ปะปนกับมูลฝอยอื่นๆ ซึ่งจะช่วยให้ลดปริมาณมูลฝอยที่ต้องนำไปกำจัดลงได้ รวมทั้งควรมีการจัดหาภาชนะที่รองรับมูลฝอยแต่ละประเภทตามจุดต่างๆ ให้เพียงพอต่อพื้นที่ ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้นักท่องเที่ยวรับทราบว่ามิควรกระเบียดเกี่ยวกับการห้ามนำมูลฝอยเข้าไปด้านในเขตโบราณสถาน เพื่อเป็นการบังคับใช้มาตรฐานเดียวกันโดยเคร่งครัด ควรเร่งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยรับฟังคำแนะนำ ปรีกษา และแสดงความคิดเห็นแก่เจ้าหน้าที่ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจตราการกระทำผิดในเขตอุทยาน

ประวัติศาสตร์ เพื่อทำให้เกิดการประสานความร่วมมือกันระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่ อันเป็นการช่วยกันป้องกัน ควบคุมปัญหามลพิษบนในพื้นที่เกาะเมือง

มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่มากมายหลายมาตรการย่อมไม่สามารถที่จะยุติหรือแก้ไขปัญหาการจัดการมลพิษให้น้อยลงหรือหมดไปได้ หากขาดความร่วมมือร่วมใจกัน ไม่ว่าจะป็นระหว่างหน่วยงานของรัฐ เอกชน ประชาชน รวมตลอดถึงผู้ประกอบการ และนักท่องเที่ยว ซึ่งต้องตระหนักถึงหน้าที่ของพลเมืองในการพิทักษ์ ปกป้อง และคุ้มครองให้แหล่งท่องเที่ยวที่เป็นมรดกของโลกและของชาติดำรงอยู่ทรงคุณค่าสวยงามอย่างยั่งยืนต่อไป



บรรณานุกรม

หนังสือและบทความในหนังสือ

- กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. การศึกษาเปรียบเทียบความเหมาะสมของวิธีการกำจัดมูลฝอย. กรุงเทพมหานคร: บริษัทแมคโครคอนซันแตนท์ จำกัด, 2536.
- แผนจัดการมลพิษ พ.ศ. 2555 – 2559. กรุงเทพมหานคร : กองแผนงานและประเมินผล กรมควบคุมมลพิษ, 2555.
- บทสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการลดของเสียและการใช้ประโยชน์จากของเสีย. กรุงเทพมหานคร : กรมควบคุมมลพิษ, 2541.
- กรมศิลปากร. แนวทางการจัดการโบราณสถานในบัญชีมรดกทางวัฒนธรรมของโลก. กรุงเทพมหานคร : กรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ, 2538.
- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. คู่มือกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับประชาชน เรื่อง มลพิษอื่นและของเสียอันตราย. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อม.
- เกียรติขจร วัจนสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด จีระจักรพิมพ์, 2549.
- ปรีดา แยมเจริญวงศ์. การจัดการขยะมูลฝอย. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2531.
- พอล คอนเนต. (ไม่ใช่) ชยะ!. แปลโดย ธารา บัวคำศรี และคณะ. กรุงเทพมหานคร : แพลนพรีนติ้ง, 2545.
- พัชรี หอวิจิตร. การจัดการมูลฝอย. ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2531.
- ราชบัณฑิตสภา. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : อักษรเจริญทัศน์, 2539.
- สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. รายงานผลการศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางความร่วมมือระหว่างประชาชนกับภาครัฐ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมอธรรม, 2540.
- สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รายงานสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องเทคนิคการกำจัดมูลฝอยแบบใช้เตาและวิธีฝังกลบ. กรุงเทพมหานคร : กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย, 2537.
- สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. การประยุกต์ใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษโรงงาน. กรุงเทพมหานคร : สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2540.

สุธีร์ ศุภานิตย์ และคณะ. กฎหมายในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการท่องเที่ยว.

กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

สุนีย์ ทองจันทร์ และคณะ. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการโบราณสถาน

โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ : ศึกษากรณีเกาะเมืองจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2556.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.

2555 – 2559. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2555.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
นิติธรรม, 2542.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน,

2554.

วิทยานิพนธ์

กฤศักดิ์ อโนมะศิริ. “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานคร.”

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

ณัฐนารถ กอบกิจพานิชผล. “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยบนเกาะเสม็ด.”

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

ธนาภิสิตี ชิดเชื้อ. “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยที่เกาะสีชัง.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

ไพศาล ผดุงศิริกุล. “การพัฒนาระบบสารสนเทศสถานการณ์การจัดการขยะมูลฝอย.” วิทยานิพนธ์

วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหิดล, 2547.

ปัญญาศักดิ์ นาคะวิสุทธิ. “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยบนเกาะพีพี.” วิทยานิพนธ์

นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

วิชญา ตียะไพบูลย์สิน. “มาตรการในการอนุรักษ์แหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรม : กรณีศึกษาอุทยาน

ประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

สุเมธ สุภัทรจำเนียร. “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยชุมชนในเขตเมืองพัทยา.”

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

บทความ

- ณรงค์ ใจหาญ. “รายงานวิจัย เรื่องการประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ.”
หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 6 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาล
ยุติธรรม, 2546.
- ปิยชาติ ศิลปะสุวรรณ. “ขยะมูลฝอยชุมชน ปัญหาใหญ่ที่ประเทศกำลังเผชิญ.” รัฐสภาสาร. ปีที่ 4.
 ฉบับที่ 7 (เมษายน 2557) : 2.
- ไพโรจน์ พรหมสาสน์ และประสุมิ เหลืองสมานกุล. “แนวคิดในการกำจัดขยะสมัยใหม่.” วารสาร
ท้องถิ่น. ปีที่ 36. ฉบับที่ 2 (กุมภาพันธ์ 2539) : 2-6.
- วิชัย โสสุวรรณจินดา. “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย.” วารสาร
การจัดการสิ่งแวดล้อม. ปีที่ 11. ฉบับที่ 2 (2558) : 5.

เอกสารอื่นๆ

- กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. รายงานหลักการจัดทำร่างกฎหมาย
 รองรับการทำงานตามแผนแม่บทขยะมูลฝอยแห่งชาติ เล่มที่ 2/3.
- เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา. การบริหารจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา.
 การนำเสนอข้อมูลตามประเด็นการตรวจติดตามนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ
 สิ่งแวดล้อมด้านการจัดการขยะมูลฝอย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ของผู้ตรวจราชการ
 สำนักนายกรัฐมนตรี.
- ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี. เอกสารการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนคร
 พระนครศรีอยุธยา. การนำเสนอข้อมูลตามประเด็นการตรวจติดตามนโยบายการจัดการ
 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้านการจัดการขยะมูลฝอย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.
 2558 ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี, 2558.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “อำนาจของเจ้าพนักงานในกฎหมาย
 สิ่งแวดล้อมทั้งทางอาญาและทางปกครอง.” รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ประมวลความผิด
 และวิธีพิจารณาคดีอาญา และคดีปกครองในกฎหมายสิ่งแวดล้อม.เสนอต่อ กรมควบคุม
 มลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. 2545, น.บทที่ 1 และบทที่ 6
 (อัดสำเนา).
- สำนักงานอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา. “สถิติรายได้ผู้เข้าชมและรายได้ค่าบำรุง
 โบราณสถาน อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา,” 2558.

สำนักงานเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา. เอกสารบรรยายสรุป เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา
กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา, 2554.

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. “คู่มือแนวทางและข้อกำหนด
เบื้องต้นการลดและใช้ประโยชน์ขยะ.” [http://www.pcd.go.th/
info_serv/waste_hzmanage.html](http://www.pcd.go.th/info_serv/waste_hzmanage.html), 20 กันยายน 2558.

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. “มาตรฐานการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล.”
www.thailocaladmin.go.th/work/e_book/eb1/stan9.html, 25 กันยายน 2558.

กองโบราณคดี. “อุทยานประวัติศาสตร์กระษัตริย์อยุธยา.”
http://www.finearts.go.th/archae/index.php/parameters/km/item_B2.html, 20
กันยายน 2558.

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. [http://donmueangairportthai.com/th/popular-
destinations/1717/ancient-palace-phra-nakhon-si-ayutthaya](http://donmueangairportthai.com/th/popular-destinations/1717/ancient-palace-phra-nakhon-si-ayutthaya), 13 พฤษภาคม
2559.

จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. “การบริหารจัดการขยะมูลฝอยในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.”
<http://www.ayutthaya.go.th/garbage>, 20 กันยายน 2558.

เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา. “ข้อมูลทั่วไปจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.”
www.nmt.or.th/ayutthaya/ayutthaya/DocLib3, 20 ตุลาคม 2558.

ไทยพับลิก้า. “คสช. เห็นชอบโรดแมปกรมควบคุมมลพิษ อนุมัติงบกว่า 500 ล้านบาท นำร่อง
แก้ปัญหาขยะ 6 พื้นที่วิกฤต.” [http://thaipublica.org/2014/09/ncpo-road-map-
waste-management](http://thaipublica.org/2014/09/ncpo-road-map-waste-management), 20 กันยายน 2558.

สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์. “บ่อขยะในเมืองอยุธยา.”
[http://thainews.prd.go.th/CenterWeb/News/NewsDetail?NT01_NewsID=TNRPT5
705050010003](http://thainews.prd.go.th/CenterWeb/News/NewsDetail?NT01_NewsID=TNRPT5705050010003), 5 ตุลาคม 2558.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559.”
www.nesdb.go.th/Portals/0/news/plan/p11/plan11.pdf, 12 มกราคม 2559.

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. “คู่มือการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติการเพื่อการจัดการ
คุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด เล่ม 8 : การจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล.”

www.envi7.com/datasatakan/manual_plan2556.pdf, 20 กันยายน 2558.

สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย. [http://www.sujitwongthes.com/wp-content/uploads/
2014/04/mapfront.jpg](http://www.sujitwongthes.com/wp-content/uploads/2014/04/mapfront.jpg), 11 มกราคม 2559.

BOOKS

David Mathew, A Civil Society and the Economy, a paper presented in The Civil
Society Symposium W Civil Society: Thai Citizens at the Turning Century’ 2-4
April 1999 at The ASEAN Auditorium, Mahidol University at Salaya.

O’leary Phil et.al. Waste Age/Jan 1987.p.88, Salvato 182.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ นางสาวประทีน ไหลประเดิมพันธ์
วันเดือนปีเกิด 3 ตุลาคม 2521
วุฒิการศึกษา ปีการศึกษา 2543: นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 54 พ.ศ. 2544
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา

ผลงานทางวิชาการ

ประทีน ไหลประเดิมพันธ์. “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยพื้นที่เกาะเมือง
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นประจำกองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา