

บทที่ 3

แนวคิดในการจัดการสิ่งปฏิญ

จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า แนวคิดในการรักษาสิ่งแวดล้อมที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการสิ่งปฏิญประกอบด้วยหลักการอันเป็นที่มาในการกำหนดมาตรการในการจัดการปัญหาสิ่งปฏิญประกอบด้วยหลักการ ซึ่งในบทนี้จะได้กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของประชาชนในการจัดการสิ่งปฏิญ แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐในการจัดการสิ่งปฏิญ แนวความคิดด้านสิ่งแวดล้อมในการจัดการสิ่งปฏิญ และแนวความคิดในการลงโทษผู้กระทำผิด ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของประชาชนในการจัดการสิ่งปฏิญ

การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือมีกระบวนการร่วมมือกันในการป้องกัน หรือแก้ไขปัญหาของสังคม ได้มีการพัฒนา และขยายตัวมากขึ้นทั้งในยุโรปตะวันตกหรือตะวันออก อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของโลก และแนวความคิดเสรีนิยมและปัจเจกชนที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อสิทธิส่วนบุคคลที่ส่งผลให้ประชาชนขาดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมทั้งสังคมและร่วมกันแก้ไขปัญหาสังคมร่วมกัน¹ ดังนั้น เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมกับรัฐในการบริหารจัดการกิจกรรมสาธารณะมากขึ้น ในหลายประเทศจึงมีการพัฒนาแนวความคิดในด้านประชาสังคม (civil society)²

การมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทยนั้น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้หรือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะช่วยให้รัฐสามารถรับทราบข้อมูลที่มีผลกระทบต่อประชาชน หรือข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมในแต่ละชุมชน และนำไปทำแผนเพื่อแก้ไขปัญหาในชุมชนนั้นได้

¹ 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.

² ดู ยุทธนา วรณปิติกุล และ สุพิตา เริงจิต, จิตสำนึกพลเมือง : ความเรียงว่าด้วยประชาชนบนเส้นทางประชาสังคม, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิการเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคม, 2542), น. 143-166.

อย่างถูกต้องตรงกับสภาพความเป็นจริงมากที่สุด การเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการหรือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยนั้น ปัจจุบันมีอยู่ไม่มากนัก ส่วนใหญ่จะเน้นการดำเนินการโดยราชการส่วนท้องถิ่น³

แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ถูกบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ดังต่อไปนี้

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งนี้ตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

³ ณรงค์ ใจหาญ, “รายงานวิจัย เรื่อง การประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ”, หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 6 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2546, น. 11.

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญมากไม่ว่าจะเป็นในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค ประเทศ หรือระหว่างประเทศ การมีส่วนร่วมสามารถแบ่งแยกอย่างง่ายเป็น 2 ลักษณะ คือ⁴

1) การมีส่วนร่วมด้วยตนเอง หมายถึง ความตระหนักรู้รับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมของปัจเจกชน เป็นการมีส่วนร่วมที่ประชาชนทุกคนสามารถกระทำได้ด้วยการรักษาวินัยของตนเอง โดยการควบคุมพฤติกรรมในการทำกิจกรรมของตนไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเกินสมควร เช่น ไม่ทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในแหล่งน้ำ

การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้เป็นการมีส่วนร่วมแบบง่ายที่สุด แต่เกิดขึ้นยากที่สุด เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เกิดความตระหนักที่จะรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมรอบตัวที่ตนอาศัย

2) การมีส่วนร่วมกับรัฐ หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรภาครัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อมระดับต่างๆ ตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้เกิดขึ้นจากแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญสองประการ คือ รัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งปวงในเขตอำนาจรัฐ และประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี กล่าวคือ แม้ว่ารัฐมีอำนาจและหน้าที่ที่จะบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่การใช้อำนาจหน้าที่เช่นนั้นก็อาจมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานทางด้านสิ่งแวดล้อมได้เช่นกัน

การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งออกได้เป็น 6 ระดับ คือ

ระดับที่ 1 ร่วมรับรู้ หมายถึง รัฐได้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมแก่ประชาชนเมื่อรัฐมีความคิดริเริ่ม หรือมีนโยบายที่จะมีโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ

ระดับที่ 2 ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น หมายถึง เมื่อประชาชนได้ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐแล้ว ประชาชนก็จะร่วมค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ความจำเป็นและความต้องการที่ต้องมีโครงการหรือกิจกรรมนั้น พร้อมร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจกรรม หรือหน่วยงานหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจจะได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป

ระดับที่ 3 ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ หมายถึง ร่วมพิจารณาเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการหรือกิจกรรม การเลือกพื้นที่ตั้งโครงการโดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่

⁴ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, โกเมท ทองภิญญโณชัย และนันทพล กาญจนวัฒน์, “โครงการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547, น. 16.

ระดับที่ 4 ร่วมดำเนินการ หมายถึง ร่วมในการลงทุน ร่วมในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานหรือร่วมปฏิบัติงานเอง

ระดับที่ 5 ร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล หมายถึง การร่วมตรวจสอบและติดตามการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่

ระดับที่ 6 ร่วมรับผล หมายถึง การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินไปแล้วยอมได้มาซึ่งผลประโยชน์และผลกระทบทั้งที่เป็นผลกระทบด้านบวกและผลกระทบด้านลบทั้งต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม โดยที่ประชาชนหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องรับผลที่เกิดขึ้น

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน⁵

1) เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ ช่วยให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่ ช่วยให้การตัดสินใจรอบคอบขึ้น

2) การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เมื่อการตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับ จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ

3) การสร้างฉันทามติ ลดความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

4) การเพิ่มความง่ายในการนำไปปฏิบัติ สร้างให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

5) การมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้งที่รุนแรงได้

6) ช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชนและไวต่อความรู้สึกห่วงกังวลของประชาชน และเกิดความตระหนักในการตอบสนองต่อความกังวลของประชาชน

7) การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ถือว่าเป็นการให้การศึกษาชุมชน เพื่อเรียนรู้กระบวนการตัดสินใจ และเป็นเวทีฝึกผู้นำชุมชน

8) ช่วยทำให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้น เป็นการเพิ่มทุนทางสังคมและช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้น สอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการสิ่งปฏิกูลจากครัวเรือนในแง่ของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีที่ต้องสร้างโรงกำจัดสิ่งปฏิกูลเพิ่มเติมสืบเนื่องจากหากไม่มีโรงกำจัดสิ่งปฏิกูลเพียงพอ การกำจัดสิ่งปฏิกูลก็จะดำเนินการโดยวิธีการที่ไม่ถูกสุขลักษณะ เมื่อมีความจำเป็นต้องสร้างโรงกำจัดสิ่งปฏิกูล จึงต้องนำหลักการนี้มาปรับใช้ในการรับ

⁵ สรุปจาก วันชัย วัฒนศัพท์ (แปลและเรียบเรียง), คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน, (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2544), น. 25-28.

ฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีส่วนได้เสียจากการสร้างโรงกำจัดสิ่งปฏิกูลเสียก่อน จึงจะดำเนินการสร้างโรงกำจัดสิ่งปฏิกูลได้ เนื่องจากโรงกำจัดสิ่งปฏิกูลเป็นสถานที่ที่น่ารังเกียจหากไม่มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนอาจเกิดการต่อต้านจากชุมชนได้

3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐในการจัดการสิ่งปฏิกูล

3.2.1 หลักการจัดทำและการให้บริการสาธารณะ

รัฐบาลถือเป็นองค์ประกอบของรัฐ มีอำนาจปกครองและบริหาร ทำหน้าที่กำหนดนโยบายเพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติโดยมีหน่วยงานทางปกครอง ทำหน้าที่ให้บริการประชาชน ซึ่งอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล ในฐานะที่เป็นผู้ปกครองประเทศ อาจแบ่งหน้าที่ที่สำคัญได้ 2 ประการ คือ

1) อำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐบาล (Government) เป็นอำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดและดำเนินนโยบายของชาติ ซึ่งมีกิจการต่างๆ ที่ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติเพื่อให้ประเทศชาติมั่นคงปลอดภัย เช่น การประกาศสงคราม การทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เป็นต้น

2) อำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครอง (Administration) เป็นอำนาจหน้าที่ที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติเป็นภารกิจปกติ เพื่อดำเนินการตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล และการปฏิบัติกิจการในทางปกครองนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่ละคนพร้อมด้วยข้าราชการและพนักงานตามกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ รวมทั้งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ดำเนินการ อย่างไรก็ตาม กิจการนี้ฝ่ายปกครองอาจมอบหมายให้องค์กรอื่นรับไปจัดทำได้ เช่น ให้สัมปทานแก่เอกชนไปจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น⁶

การจัดบริการสาธารณะเป็นการดำเนินงานของรัฐในฐานะฝ่ายปกครอง เพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสนองความต้องการของประชาชน เพราะความต้องการพื้นฐานของประชาชนที่ได้มาอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม เป็นสังคม และมีผู้นำนั้นจะมีความต้องการได้รับความปลอดภัยในชีวิต และความต้องการได้รับความสะดวกสบายในชีวิต หน้าที่สนองความต้องการนี้จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดให้กับประชาชน เพื่อประโยชน์โดยส่วนรวม และเพื่อความมั่นคงของประเทศชาติ ซึ่งกิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชนแบ่งได้ 2 ประเภท คือ

⁶ อิติพงษ์ ปราถณีวิทยา, “บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), น. 26.

1) กิจกรรมที่ทำเพื่อคุ้มครองประชาชน ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนภายในประเทศ การป้องกันประเทศและการสงวนรักษาสาธารณสมบัติของรัฐ กิจกรรมนี้เป็นหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องจัดทำเอง เนื่องจากมีวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ

2) กิจกรรมที่จัดทำเพื่อบำรุงส่งเสริม ได้แก่ กิจกรรมอันเป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ เช่น การไฟฟ้า การคมนาคม การสาธารณสุข กิจกรรมเหล่านี้หากฝ่ายปกครองเห็นว่าเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ เกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศ หรือเป็นกิจกรรมที่ช่วยเหลือในการครองชีพของประชาชน หรือเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน รัฐต้องจัดทำเอง

การจัดทำบริการสาธารณะต้องยึดหลักการขั้นพื้นฐานดังนี้

1) หลักการว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ กล่าวคือ ต้องดำเนินการโดยไม่หยุดชะงัก

2) หลักการว่าด้วยการปรับบริการสาธารณะ กล่าวคือ ฝ่ายปกครองต้องปรับบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

3) หลักการว่าด้วยความเหนือกว่าของบริการสาธารณะ กล่าวคือ หากเกิดการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนรวมกับประโยชน์ส่วนบุคคล จะต้องยอมสละประโยชน์ส่วนบุคคลเพื่อส่วนรวม⁷

การจัดการสิ่งปฏิกูล ตั้งแต่กระบวนการเก็บ การขน จนกระทั่งการกำจัด ถือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐในฐานะฝ่ายปกครอง ซึ่งสามารถมอบหมายให้องค์กรอื่นรับไปจัดทำได้ อย่างไรก็ตามหากรัฐดำเนินการด้วยตนเอง ก็ต้องยึดหลักการจัดทำบริการสาธารณะ คือ ดำเนินการจัดการสิ่งปฏิกูลอย่างต่อเนื่อง ไม่หยุดชะงัก สามารถปรับเปลี่ยนบริการการจัดการสิ่งปฏิกูลให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และดำเนินการโดยไม่มีผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจหน้าที่เข้ามาเกี่ยวข้อง

3.2.2 หลักการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น

หลักการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น เป็นหลักการที่ส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน โดยเห็นว่า การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นใด สมควรที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการจัดการแก้ไข เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ได้รับผลกระทบ ผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมต้องมีความรับผิดชอบในการดำเนินการแก้ไขปัญหา อีกทั้งผู้บริหารและประชาชนในท้องถิ่นมักมี

⁷ เฟิงอ้าง, น. 27-28.

ความเข้าใจในสภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นเป็นอย่างดี ย่อมทำให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพ⁸

หลักการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น ถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการกระจายอำนาจในที่นี้ คือ การกระจายอำนาจปกครอง ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระ (autonomy) ในการดำเนินการและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่อยู่ในการกำกับดูแล (tutelle) ของส่วนกลาง⁹

หลักการกระจายอำนาจ มีสาระสำคัญ ดังนี้¹⁰

- 1) มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลแยกออกจากราชการส่วนกลาง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง
- 2) มีการเลือกตั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทั้งหมดหรือบางส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตน
- 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการ ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมาย โดยไม่ต้องรอรับคำสั่งหรืออยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากราชการส่วนกลาง ซึ่งหน่วยงานของราชการส่วนกลางจะทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความถูกต้องเท่านั้น

ในประเทศไทย บทบัญญัติที่เป็นหลักสำคัญในการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและมีอิสระในการดำเนินงาน คือ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 14 เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรวม 10 มาตราด้วยกัน คือ มาตรา 281 ถึงมาตรา 290

⁸ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น”, คพ.05-003 เล่มที่ 1/3, น. 25-26.

⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), น. 19.

¹⁰ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, อ้าวแล้ว เจริญรอกที่ 8, น. 27-28.

นอกจากนี้ ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกฉบับ คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็มีการกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูล

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) ซึ่งมีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ชัดเจน โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการซึ่งรัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน แต่ไม่สมควรที่จะดำเนินการต่อไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะภารกิจดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบดำเนินการได้ เช่น การจัดการศึกษา การสร้างและบำรุงถนน¹¹ รวมถึงการกำจัดสิ่งปฏิกูลด้วย

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีข้อพิจารณาดังนี้¹²

1) ลักษณะกิจกรรมหรือโครงการที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่น

การที่จะกระจายอำนาจในเรื่องใดใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องพิจารณาว่าหากกิจกรรมหรือโครงการใดมีผลกระทบต่อท้องถิ่นในระดับใดก็ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับนั้นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ แต่หากกิจกรรมหรือโครงการใดมีผลกระทบโดยตรงต่อท้องถิ่นหลายแห่ง อาจมีความจำเป็นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นเป็นผู้จัดการ หรือถ้าจำเป็นก็ต้องให้ราชการส่วนกลางมาดำเนินการแก้ไขให้

กรณีการจัดการสิ่งปฏิกูลที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นใด ย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการแก้ไขปัญหา หากการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลก่อให้เกิดผลกระทบต่อท้องถิ่นอื่น ก็เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการเข้ามาแก้ไขปัญหา และหากเป็นกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ก็สามารถขอความช่วยเหลือจากราชการส่วนกลางในการจัดการสิ่งปฏิกูลได้

¹¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ธรรมศาสตร์, 2543), น. 11-12.

¹² กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 8, น. 27.

2) ศักยภาพในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดดำเนินกิจการหรือโครงการใดๆ จะต้องพิจารณาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายว่ามีขีดความสามารถในการดำเนินกิจการนั้นมากน้อยเพียงใดด้วย แม้ว่ากิจการนั้นเป็นเรื่องที่ราชการส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการเอง

สำหรับปัจจัยที่ควรนำมาพิจารณาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ความรู้ความสามารถของบุคลากรของท้องถิ่น งบประมาณของราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บได้ เป็นต้น เนื่องจากหากราชการส่วนท้องถิ่นไม่มีความสามารถในการดำเนินการย่อมเป็นภาระแก่ราชการส่วนท้องถิ่นนั้น และส่งผลให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ

3.3 แนวความคิดด้านสิ่งแวดล้อมในการจัดการสิ่งปฏิกูล

3.3.1 หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP)¹³

ที่มาของหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้ เป็นผลสืบเนื่องจากการเกิดมลภาวะในประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกหลังจากที่ได้พัฒนาอุตสาหกรรมเป็นเวลานานร้อยปีแล้ว จนเกิดมลภาวะอย่างรุนแรงและกว้างขวางขึ้นด้วยเหตุนี้ในปี ค.ศ.1972 องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ร่วมกับประชาคมยุโรป จึงได้คิดหลักการใหม่คือ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) เพื่อให้ประเทศสมาชิกต่างๆ ได้นำเอาหลักการทางเศรษฐศาสตร์นี้ไปใช้วางนโยบายสิ่งแวดล้อมต่อไป

แนวคิดพื้นฐานของหลักการนี้คือ ราคาของสินค้าและบริการควรจะสะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนการผลิตทั้งหมดอย่างเต็มที่ รวมทั้งต้นทุนของทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดที่ใช้ไปด้วย ดังนั้นต้องนำการใช้อากาศ น้ำ ที่ดิน เพื่อปล่อย หรือทิ้ง หรือเก็บกักมลพิษ มาคิดเป็นต้นทุนทั้งหมดด้วย เพราะหากใช้สิ่งแวดล้อมโดยไม่มีราคาหรือคิดราคาเพียงบางส่วน จะส่งผลให้ระบบราคาและระบบตลาดล้มเหลว (Market Failure) หลักการนี้จึงผลักดันให้ผู้ก่อมลพิษ (ผู้ผลิตหรือผู้บริโภค) นำเอาต้นทุนการใช้อย่างสิ่งแวดล้อมเข้ามาอยู่ในบัญชีต้นทุนของผู้ก่อมลภาวะ

¹³ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), น.118-119.

(ทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Internalization) แนวความคิดในเรื่องหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา มี 2 แนวทางด้วยกัน¹⁴ ดังนี้

1) หลักการมาตรฐาน (Standard Interpretation of PPP)

ตามแนวทางนี้ ผู้ก่อมลพิษจะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายเพื่อควบคุมมลพิษให้ลดปริมาณลงอยู่ในระดับที่สังคมยอมรับได้ แต่หากผู้ก่อมลพิษก่อมลพิษต่ำกว่าระดับดังกล่าวซึ่งอาจมีความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอยู่บ้าง ผู้ก่อมลพิษก็ไม่ต้องจ่าย นั่นคือ อนุญาตให้ผู้ก่อมลพิษมีสิทธิปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมได้เรื่อยๆ จนกว่าจะถึงระดับที่สังคมยอมรับได้โดยไม่ต้องชดเชยความเสียหาย แต่ถ้ามลพิษเกินกว่าระดับที่สังคมยอมรับได้ เขาจะต้องจ่ายค่าชดเชยหรือมิฉะนั้นจะต้องลงทุนนำเทคโนโลยีที่ไม่ค่อยมีมลพิษมาใช้เพื่อป้องกันมลภาวะ

2) หลักการแบบขยายมาตรฐาน (Extended Interpretation of PPP)

ตามแนวทางนี้ ผู้ก่อมลพิษจะต้องจ่ายค่าเสียหายทั้งหมด ประกอบด้วยค่าเสียหายทางสังคมและค่าใช้จ่ายเพื่อควบคุมมลภาวะ นั่นคือ ผู้ก่อมลพิษต้องจ่ายภาษีสิ่งแวดล้อมตั้งแต่เริ่มต้นของการก่อมลภาวะ แม้มลภาวะที่ก่อจะยังไม่มากจนถึงระดับที่สังคมยอมรับได้ก็ตาม จากหลักการดังกล่าวจึงผลักดันให้ผู้ก่อมลพิษต้องแสวงหาการลงทุนเทคโนโลยีการผลิตที่ไร้มลพิษมาใช้

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายในระยะแรกมีการนำมาใช้กับกรณีของโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำจนก่อให้เกิดภาวะแหล่งน้ำเน่าเสีย ทำให้ผู้ที่ใช้น้ำจากแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สิน และรัฐต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนมากเพื่อฟื้นฟูแหล่งน้ำให้มีสภาพที่ดีขึ้น ในขณะที่โรงงานอุตสาหกรรมผู้ปล่อยน้ำเสียมิได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบำบัดและกำจัดมลพิษดังกล่าว ทั้งยังได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการประกอบการอีกด้วย¹⁵

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยนำต้นทุนภายนอกซึ่งหมายถึงต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมที่ให้ผู้ที่มีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการบำบัดและกำจัดมลพิษ โดยใช้หลักว่า ผู้ใดก่อให้เกิดมลพิษมากเท่าใด ผู้นั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการบำบัดและกำจัดมลพิษมากขึ้นเท่านั้น เพื่อให้ผู้ก่อมลพิษมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบำบัดกำจัดมลพิษ และตระหนักถึง

¹⁴ เฟิงอ๋าง, น.119-120.

¹⁵ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), น. 184.

ความจำเป็นในการลดมลพิษ คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม และคำนึงถึงสังคมมากขึ้น ผู้ก่อมลพิษจึงควรมีส่วนร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมด้วย ทั้งนี้ผู้จ่ายควรเป็นผู้ก่อมลพิษที่แท้จริง¹⁶

หลักการนี้สามารถนำมาใช้ในการจัดการสิ่งปฏิกูล คือ ครั้วเรือนซึ่งถือว่าเป็นผู้ก่อมลพิษต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการสิ่งปฏิกูล โดยค่าใช้จ่ายดังกล่าวต้องครอบคลุมถึงค่าขนถ่ายสิ่งปฏิกูล ตลอดจนค่าบำบัดสิ่งปฏิกูลด้วย เพื่อให้การจัดการสิ่งปฏิกูลเกิดประสิทธิภาพสูงสุด อันจะช่วยลดการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูลสู่สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้หลักนี้ยังสามารถนำมาใช้ได้กับการลงโทษผู้ที่ทำให้สิ่งปฏิกูลปนเปื้อนสู่สิ่งแวดล้อม เช่น ผู้ที่ทิ้งหรือขับถ่ายสิ่งปฏิกูลในสถานที่ที่ไม่สมควร กล่าวคือ บุคคลผู้นั้นต้องจ่ายเงินเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการกระทำนั้นของตนด้วย

3.3.2 หลักการพัฒนอยั่งยืน

คำว่า การพัฒนอยั่งยืน (Sustainable Development) รายงานการศึกษาโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของโลก (World Commission on the Environment and Development) เรื่อง Our Common Future ได้ให้คำนิยามไว้ว่า

“การพัฒนาที่สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ในยุคปัจจุบัน โดยไม่ทำลายหรือขัดขวางความสามารถและสิทธิในการได้รับสิ่งที่ตอบสนองต่อความจำเป็นของมนุษย์ในรุ่นต่อไป” (The development that meets the needs of the present without compromising the ability of the future generations to meet their own needs)

อาจกล่าวได้ว่า การพัฒนอยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ โดยใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างชาญฉลาด มีการบำรุงรักษาและใช้ในอัตราที่จะก่อให้เกิดการทดแทนได้ทันอย่างต่อเนื่อง เพื่อจะได้มีใช้ต่อไปในอนาคตนั่นเอง¹⁷

วัตถุประสงค์ของความยั่งยืนแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ คือ

1) ทางด้านเศรษฐกิจ ความยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชากรได้ ต้องสามารถจัดความยากจน ลดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม

¹⁶ สืบค้นจาก http://pcdv1.pcd.go.th/lawreform/publication/report_p5.htm, วันที่ 15 ธันวาคม 2552.

¹⁷ ชัชพล ทรงสุนทรวงศ์, มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), น. 117.

2) ทางด้านสังคม ความยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางประชากรที่สอดคล้อง และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของศักยภาพการผลิตทางระบบนิเวศ

3) ทางด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร ต้องมีรูปแบบการใช้ทรัพยากรที่มีการบำรุงรักษา และมีอัตราการใช้ทรัพยากรที่อยู่ในขอบเขตการอำนวยให้ทรัพยากรที่ใช้นั้นกลับสู่สภาพปกติได้ การใช้ทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดสิ้นไป จะต้องมีการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ ชะลอการใช้ และพัฒนาเทคโนโลยีในการหาทรัพยากรอื่นมาใช้ทดแทน¹⁸

การนำแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้ในการจัดการสิ่งปฏิกูล คือ การจัดหาสถานที่กำจัดสิ่งปฏิกูลที่จะต้องทำอย่างถูกสุขลักษณะ ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือเกิดผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม เลือกรูปแบบที่อย่างชาญฉลาด มีการบำรุงรักษา และพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ อยู่เสมอ

3.3.3 หลักการบำบัดและกำจัดสิ่งปฏิกูลจากแหล่งกำเนิด

หลักการนี้เป็นการแนะนำว่าการบำบัดและการทิ้งของเสียควรจะทำ ณ สถานที่ที่ใกล้แหล่งกำเนิดของเสียมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อที่จะลดความเสี่ยงในการขนส่ง¹⁹

ในประเทศไทยระบบการกำจัดสิ่งปฏิกูลต้องมีการขนส่งสิ่งปฏิกูลจากครัวเรือน โดยรถดูดสิ่งปฏิกูลเพื่อนำไปยังโรงกำจัดสิ่งปฏิกูล ซึ่งเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครมีโรงกำจัดสิ่งปฏิกูลอยู่เพียง 2 แห่ง คือ โรงกำจัดสิ่งปฏิกูลอ่อนนุช และโรงกำจัดสิ่งปฏิกูลหนองแขม ดังนั้นหากประเทศไทยจะหลักนี้มาใช้ให้บรรลุเจตนารมณ์ของหลักการควรต้องหาสถานที่ในการตั้งโรงกำจัดสิ่งปฏิกูลเพิ่มขึ้นเพื่อลดระยะทางในการขนส่งสิ่งปฏิกูล อันเป็นการลดความเสี่ยงที่สิ่งปฏิกูลจะปนเปื้อนออกมาสู่สิ่งแวดล้อมในระหว่างการขนส่งสิ่งปฏิกูล

การบำบัดสิ่งปฏิกูล หมายถึง ระบบที่มีการเปลี่ยนสภาพของเสียในสิ่งปฏิกูลให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัย จากการเกิดโรคไม่ก่อให้เกิดอันตรายแล้วจึงค่อยทำการกำจัดทิ้งไปหรืออาจจะนำไปใช้ประโยชน์อื่นได้²⁰

¹⁸ เฟิงอ้าง, น. 111-112.

¹⁹ Healthcare Environmental Resource Center, "Two International Agreement and four principle", <http://www.healthcarewaste.org/en/130_hcw_intagreement.html>, วันที่ 15 มกราคม 2553.

²⁰ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.102-103.

การกำจัดสิ่งปฏิกูล (Excreta Disposal) เป็นการนำสิ่งปฏิกูลที่ผ่านการบำบัดหรือผลผลิตที่เกิดจากการบำบัดต่างๆไปกำจัดทิ้ง หรืออาจนำไปใช้ประโยชน์²¹

การบำบัดสิ่งปฏิกูล (Excreta Treatment) เป็นการเปลี่ยนสภาพของของเสียในสิ่งปฏิกูล โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ²²

- 1) เพื่อทำลาย ลด หรือควบคุม ป้องกัน การแพร่กระจายของเชื้อโรคที่ปนมากับสิ่งปฏิกูล
- 2) เพื่อทำการย่อยสลายสารอินทรีย์ในสิ่งปฏิกูล หรือลดค่าบีโอดีของสิ่งปฏิกูล เพื่อป้องกันการเกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมต่างๆ เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางดิน เป็นต้น

หลักเกณฑ์การบำบัดและกำจัดสิ่งปฏิกูลจากแหล่งกำเนิดเป็นข้อกำหนดที่สำคัญในการจัดการสิ่งปฏิกูลจากแหล่งกำเนิด ซึ่งควรคำนึงเกณฑ์ดังกล่าวนี้ให้เหมาะสม ดังต่อไปนี้²³

1) ไม่ทำให้เกิดการปนเปื้อนกับผิวดิน โดยการถ่ายลงในส้วมที่ถูกสุขลักษณะเพื่อป้องกันกัน การแพร่กระจายเชื้อโรคลงสู่พื้นดิน เพราะหากไม่มีแหล่งกักเก็บที่ถูกสุขลักษณะแล้ว การปล่อยอุจจาระและปัสสาวะที่ยังสดอยู่ ซึ่งยังไม่ผ่านการย่อยสลายที่สมบูรณ์ดีพอจะยังแพร่กระจายเชื้อโรคได้ดี เช่น การทิ้งอุจจาระที่ยังสดอยู่ตามรางรถไฟ บนพื้นผิวดิน เป็นต้น

2) ไม่ทำให้เกิดการปนเปื้อนกับน้ำใต้ดิน การปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูลลงสู่ น้ำใต้ดิน มีความเป็นไปได้ในหลายกรณี ได้แก่ การซึมในแนวดิ่งของสิ่งปฏิกูลลงไปยังใต้ดิน เช่น มีการก่อสร้างระบบบำบัดสิ่งปฏิกูลที่ไม่ได้มาตรฐาน และมีระดับน้ำใต้ดินสูง หรือบางพื้นที่มีสภาพดินที่เป็นหินปูน และการซึมลงไปในแนวราบ เช่น การสูบน้ำบ่อมาใช้ในปริมาณมาก ทำให้น้ำใต้ดินไหลไม่ทัน อาจมีผลทำให้น้ำซึ่งนำพาสิ่งปฏิกูลปนเปื้อนมาด้วยไหลไปแทนที่ได้ เป็นต้น

3) ไม่ทำให้สิ่งปฏิกูลปนเปื้อนกับน้ำผิวดิน โดยการถ่ายลงในส้วมที่ถูกสุขลักษณะที่มีถังเก็บกักที่มีคุณภาพ ในกรณีที่เป็นส้วมในเรือ ส้วมแพ ส้วมฉุกเฉินกรณีน้ำท่วม นอกจากมีหัวส้วมแล้วจะต้องมีวัสดุเก็บกักสิ่งปฏิกูลที่มีคุณภาพไม่รั่วซึม

4) การป้องกันกลิ่นเหม็นหรือสภาพที่น่ารังเกียจ สิ่งปฏิกูลเป็นสารอินทรีย์โดยธรรมชาติจะเกิดการย่อยสลาย เมื่ออยู่ในถังหรือระบบเก็บกัก จะเกิดสภาวะไร้ออกซิเจน ทำให้เกิดกลิ่นเหม็นจากก๊าซไฮโดรเจนซัลไฟด์หรือก๊าซไข่เน่า และก๊าซแอมโมเนีย หากมีการจัดการที่ไม่ถูกต้องก็จะก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญให้กับประชาชนที่อยู่อาศัยโดยรอบได้ รวมถึงสภาพของ

²¹ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.102-103.

²² กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.102-103.

²³ สัจมาน ตรีนเจริญ, “รายงานการสำรวจสถานการณ์การจัดการสิ่งปฏิกูลของชุมชนที่อยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา,” สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อมกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2551, น. 9-10 (เอกสารอัดสำเนา)

ระบบไม่แตก รั่วซึม หรือปล่อยให้เต็ม มีการติดท่อระบายอากาศ ถังเก็บกักอยู่ในสภาพมิดชิดไม่รั่วซึม และสูบน้ำทิ้งเมื่อระบบเต็ม

5) ป้องกันแมลงและสัตว์นำโรค ระบบที่ดีจะต้องป้องกันแมลงและสัตว์นำโรคได้ เพราะในสิ่งปฏิกูลมีสารอาหารที่สัตว์เหล่านี้ต้องการ ตลอดจนสภาพความชื้นที่เหมาะสม จะกลายเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ได้ดี เช่น แมลงวัน รวมถึงสัตว์ต่างๆ ที่มาคุ้ยเขี่ยหรือกินสิ่งปฏิกูล เช่น สุนัข ไก่ เป็ด สัตว์เหล่านี้ทำให้เกิดสภาพไม่น่าดู และก่อให้เกิดการแพร่กระจายของเชื้อโรคได้อีกทางหนึ่ง

6) ไม่นำสิ่งปฏิกูลจากแหล่งกำเนิดไปใช้ประโยชน์โดยยังไม่ผ่านขั้นตอนการบำบัด เนื่องจากสิ่งปฏิกูลยังมีศักยภาพในการแพร่กระจายโรคสูง เพราะยังไม่ผ่านการย่อยสลายโดยสมบูรณ์ ประกอบกับอาจมีเชื้อพยาธิซึ่งมีความทนทาน และแม้จะมีสารอาหารสูงก็ตามก็ไม่ควรนำไปใช้ประโยชน์เป็นปุ๋ย จึงจำเป็นต้องนำสิ่งปฏิกูลไปบำบัดด้วยเทคโนโลยีที่เหมาะสมก่อนการใช้ประโยชน์

7) มีความสะดวก ดูแลรักษาง่ายและราคาไม่แพง ระบบการบำบัดและกำจัดสิ่งปฏิกูลจากแหล่งกำเนิด จะต้องมีความสะดวก การดูแลรักษาง่าย โดยเน้นความเรียบง่าย ความสะอาด ตลอดจนราคาก็ไม่ควรจะสูงเกินไป และเข้าถึงประชาชน เช่น สตรีมีครรภ์ ผู้พิการ หรือผู้สูงอายุ เป็นต้น

3.4 แนวคิดในการลงโทษผู้กระทำผิด

แนวคิดในการลงโทษผู้กระทำผิด เห็นว่า การที่รัฐออกกฎหมายหรือมาตรการใดเพื่อให้บุคคลทุกฝ่ายในสังคมปฏิบัติตาม กฎหมายหรือมาตรการนั้นจะต้องมีสภาพบังคับ โดยการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมายหรือมาตรการของรัฐ²⁴

สำหรับสภาพบังคับทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่สำคัญมีสองลักษณะ คือ มาตรการทางอาญา เช่น การลงโทษจำคุก ปรับ ริบทรัพย์สิน และมาตรการทางปกครอง เช่น การออกคำสั่งทางปกครองให้แก้ไข ปรับปรุง หรือการเพิกถอนใบอนุญาต หรือการยกเลิกสัมปทานหรือ

²⁴ สุมลรัตน์ นาคพานิช, “กฎหมายในการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำจากชุมชน”, (วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 13-15.

ประธานบัตร²⁵ ซึ่งความหนักเบาของบทลงโทษจะขึ้นอยู่กับลักษณะของความผิด ความร้ายแรงของการก่อมลพิษ และบุคคลผู้กระทำความผิด²⁶

จากแนวคิดในการลงโทษผู้กระทำความผิดจึงเห็นได้ว่า การออกกฎหมายหรือมาตรการใดสำหรับการจัดการสิ่งปฏิกูล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้มีการจัดการสิ่งปฏิกูลอย่างเป็นระบบ ไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และให้มีผู้ปฏิบัติตาม กฎหมายหรือมาตรการดังกล่าวจำเป็นต้องมีสภาพบังคับ โดยมีบทลงโทษที่ทำให้ผู้ฝ่าฝืนได้รับผลร้ายจากการกระทำนั้น เช่น การถูกปรับ หรือถูกคุมขังเพื่อควบคุมมิให้มีการฝ่าฝืนกฎหมาย

ทั้งนี้ มาตรการลงโทษดังกล่าวจะต้องทำให้ผู้กระทำความผิดหรือบุคคลอื่นรู้สึกเกรงกลัว หรือรู้สึกว่าการได้รับการลงโทษ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำอีก

²⁵ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “อำนาจเจ้าพนักงานในกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั้งทางอาญาและในทางปกครอง”, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ประมวลความผิดและวิธีพิจารณาคดีอาญาและคดีปกครองในกฎหมายสิ่งแวดล้อม, เสนอต่อ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2545, บทที่ 1 และ 6 (เอกสารอัดสำเนา)

²⁶ กฤศักดิ์ อินมะศิริ, “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานคร”, (วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 57.