

บทที่ 5

ปัญหาในการจัดการสิ่งปฏิภูม

จากที่ได้กล่าวถึงแนวนโยบายของรัฐ มาตรการทางกฎหมายทางกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิภูมจากครัวเรือน ในบทนี้ผู้เขียนจะนำเสนอถึงปัญหา อุปสรรคบางประการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ซึ่งมีประเด็นในการพิจารณาแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายในการจัดการสิ่งปฏิภูม

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559 เป็นกรอบกว้างๆ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แต่การส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะดำเนินไปในทิศทางใด และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติแก่หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้องจัดทำแผนในรายละเอียดอีกแผนหนึ่ง ซึ่งคือ แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ เมื่อแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีผลใช้บังคับแล้ว ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องหรือเป็นไปตามแผนนั้น ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เหตุผลที่กำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อให้การจัดการสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานต่างๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

จากการศึกษาพบว่า แม้นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 จะกำหนดเป้าหมายการจัดการสิ่งปฏิภูม นโยบายการป้องกันและขจัดมลพิษจากสิ่งปฏิภูม และแนวทางการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิภูม ไม่ว่าจะเป็นแนวทางด้านการจัดการ แนวทางด้านการลงทุน แนวทางการดำเนินงานด้านกฎหมาย และแนวทางสนับสนุนอื่นๆ ไว้อย่างครอบคลุมทุกด้าน ตั้งแต่การเก็บ การขน และการกำจัด แต่เมื่อแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550-2554 ไม่ได้แนวนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ไปเป็นแนวทางในการกำหนดแผนในด้านการจัดการสิ่งปฏิภูม กล่าวคือ ไม่มีการกล่าวถึงในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมฉบับปัจจุบัน จึงทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดการสิ่งปฏิภูม ไม่มีความชัดเจนในแนวทางในการจัดการสิ่งปฏิภูม และเมื่อแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550-2554 มีผลใช้บังคับแล้ว ส่วนราชการและ

รัฐวิสาหกิจจึงไม่มีแนวทางดำเนินการด้านการจัดการสิ่งปฏิกูลตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550-2554

สืบเนื่องจากในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2540-2554 ไม่ได้กล่าวถึงเรื่องการจัดการสิ่งปฏิกูลไว้ ประกอบกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ก็ไม่ได้บังคับว่าส่วนท้องถิ่นต้องมีการออกข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 การออกข้อกำหนดของส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลจึงเป็นไปตามนโยบายของแต่ละท้องถิ่น เมื่อราชการส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีแนวทางในด้านการจัดการสิ่งปฏิกูล จึงไม่มีการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ให้อำนาจไว้ ทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์ในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลที่ถูกสุขลักษณะ และเมื่อไม่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นจึงไม่สามารถลงโทษการกระทำที่เห็นว่าเป็นการจัดการสิ่งปฏิกูลที่ไม่ถูกสุขลักษณะได้ เพราะการกระทำนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดเนื่องจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลไว้ แต่ให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดท้องถิ่น

ผู้เขียนเห็นว่า ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ที่จะเริ่มใช้ใน พ.ศ.2555 กำหนดทิศทางการดำเนินการในด้านการจัดการสิ่งปฏิกูลไว้ในแผนดังกล่าวด้วย เพื่อให้การจัดการสิ่งปฏิกูลมีรายละเอียดในการดำเนินการ และเพื่อให้การจัดการสิ่งปฏิกูลของหน่วยงานต่างๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการจัดการสิ่งปฏิกูล

5.2.1 ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูล

แม้ประเทศไทยจะมีมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูล แต่จากการศึกษาพบว่ามาตรการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1342 และมาตรการตามกฎหมายกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 39 (พ.ศ.2537) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2535 มีข้อบกพร่องซึ่งเป็นปัญหา ดังนี้

1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นกฎหมายเอกชนที่บัญญัติเพื่อคุ้มครองความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน มิได้มีความมุ่งหมายในการให้ความคุ้มครองสิ่งแวดล้อม บทบัญญัติมาตรา 1342 จึงไม่ได้เป็นมาตรการโดยตรงในการป้องกันการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูลสู่พื้นดิน

เพียงแต่มุ่งคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่ให้อายุต้องเสียหาย ซึ่งเป็นเรื่องการถ้อยที่ถ้อยอาศัยกันระหว่างเพื่อนบ้าน โดยต้องพยายามไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่อีกฝ่ายหนึ่ง อันเนื่องมาจากการขุดหลุมรับสิ่งปฏิกูล ทั้งนี้กฎหมายมิได้ก้าวไปถึงว่าแต่ละบ้านควรจะต้องจัดการไม่ให้สิ่งปฏิกูลปนเปื้อนสู่ดินอย่างไร กฎหมายเพียงแต่บัญญัติว่าหากมีข้อขัดแย้งระหว่างเพื่อนบ้านเกี่ยวกับการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูลไปยังที่ดินข้างเคียง ฝ่ายใดจะมีสิทธิอย่างไรบ้าง

จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า บทบัญญัติของกฎหมายในประเทศไทยจึงยังไม่มีมาตรการป้องกันการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูลในพื้นที่ดินโดยตรง ปรากฏเพียงประกาศของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 25 (พ.ศ.2547) เรื่องกำหนดมาตรฐานคุณภาพดิน¹ ซึ่งกำหนดมาตรฐานคุณภาพดินในเรื่องปริมาณสารอินทรีย์ระเหยง่าย โลหะหนัก สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ และสารพิษอื่นๆ เท่านั้น ซึ่งไม่เกี่ยวกับเรื่องการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูลในพื้นที่ดิน

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าปัญหามลพิษทางดินที่เกิดจากการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูล แม้ในปัจจุบันไม่มีกฎหมายบัญญัติป้องกันไว้ก็ตาม แต่สิ่งปฏิกูลที่ปนเปื้อนในดินสามารถย่อยสลายไปได้ด้วยตนเอง ทำให้ไม่เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากนัก จึงไม่มีความจำเป็นที่ต้องมีการบัญญัติให้เป็นความผิดตามกฎหมาย ทั้งนี้ ในปัจจุบันสามารถดำเนินการลงโทษผู้ที่ทิ้งสิ่งปฏิกูลลงสู่พื้นดินได้ อยู่แล้วโดยใช้กฎหมายที่มีอยู่ เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แต่เหตุผลที่ผู้เขียนนำมาวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ก็เพียงแต่ต้องการให้ทราบว่ากฎหมายของประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูลในดินเท่านั้น

2. กฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 39 (พ.ศ.2537) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2535 มีมาตรการป้องกันการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูลลงสู่แหล่งน้ำผิวดิน กล่าวคือ มีการกำหนดให้บ่อเกรอะ บ่อซึมของส้วม ต้องอยู่ห่างจากแหล่งน้ำไม่น้อยกว่า 10 เมตร แต่กฎกระทรวงดังกล่าวไม่มีมาตรการป้องกันการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูลลงสู่แหล่งน้ำใต้ดิน ทั้งที่ การปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูลลงสู่ น้ำใต้ดินมีความเป็นไปได้ในหลายกรณี กล่าวคือ เกิดการซึมของสิ่งปฏิกูลลงไปยังใต้ดินบริเวณที่มีระดับน้ำใต้ดินสูงจากการก่อสร้างระบบบำบัดสิ่งปฏิกูลที่ไม่ได้มาตรฐาน ตลอดจนเกิดการไหลของสิ่งปฏิกูลแทนที่น้ำใต้ดินจากการสูบน้ำใต้ดินมาใช้ในปริมาณมาก

ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงดังกล่าวโดยกำหนดว่าบ่อเกรอะ บ่อซึมของส้วมต้องอยู่สูงกว่าระดับน้ำใต้ดินเท่าใดเพื่อป้องกันการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูล ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าปัจจุบันเทคโนโลยีในการตรวจสอบระดับความสูงของน้ำใต้ดินในแต่ละพื้นที่สามารถดำเนินการได้ จึงสามารถ

¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 119 ง หน้า 170 วันที่ 20 ตุลาคม 2547

ก่อสร้างบ่อเกรอะ บ่อซึมของส้วมในระดับความลึกที่ป้องกันการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูลสู่น้ำใต้ดินได้

5.2.2 ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูล

ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูล ผู้เขียนเห็นว่ามีปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย

ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เป็นกรณีที่บทบัญญัติและกลไกในกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง มีความครอบคลุมและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะใช้บังคับให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ แต่ถูกบิดเบือน ละเลยหรือละเว้น โดยจงใจหรือไม่ก็ตาม ซึ่งมีหลายลักษณะด้วยกัน² คือ

- 1) ความไม่เคร่งครัดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการ หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย
- 2) การอาศัยความไม่ชัดเจน หรือช่องว่างในกฎหมาย บังคับการให้เป็นไปตามผลที่พึงประสงค์

- 3) การใช้ดุลยพินิจในการบังคับใช้กฎหมาย
- 4) การละเลยไม่ใช้กลไกของกฎหมายที่มีอยู่
- 5) ขีดความสามารถ และอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมาย
- 6) การประสานงานการใช้กฎหมายในระหว่างกฎหมายหลายฉบับในแง่ของเนื้อหาและเขตพื้นที่

- 7) ความไม่รู้ ละเลย หรือไม่เคารพต่อกฎหมายของประชาชน

ดังที่กล่าวไปแล้วว่ามาตรการทางกฎหมายในการห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลพบอยู่ในกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติเหล่านั้นพบว่ามีปัญหาที่เกิดขึ้น คือ

1. ปัญหาตามพระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121

แม้ว่าในปัจจุบันมีการนำกฎหมายฉบับนี้มาใช้บังคับน้อยมากหรือกล่าวได้ว่าไม่นำมาใช้บังคับเลย เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมและบทลงโทษของการฝ่าฝืน มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121 ซึ่งกำหนดโทษปรับไว้เพียง 20 บาท ก็ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน ตลอดจนมีกฎหมายฉบับอื่นที่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 จึงอาจเกิด

² สุธีร์ ศุภนิตย และคณะ, กฎหมายในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการท่องเที่ยว, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), น. 372.

ดุลยพินิจที่จะไม่ใช้พระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ.121 บังคับในการลงโทษผู้กระทำความผิด แต่ผู้เขียนเห็นว่า หากมีการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายในการห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ.121 จะไม่ละเลยในการนำพระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ.121 มาใช้บังคับ ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ.121 มีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ.121 มีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย คือ บทบัญญัติในมาตรา 6 มีข้อความที่ไม่ชัดเจนต้องตีความกฎหมาย กล่าวคือ คำว่า “ถ้าหากว่าสามารถจะทำได้อย่างอื่นแล้ว” ซึ่งเป็นข้อความยกเว้นการห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในคลอง ข้อความดังกล่าวมีความหมายอย่างไร หมายความว่า การที่ไม่สามารถหาที่ทิ้งสิ่งปฏิกูลในบริเวณใกล้เคียงได้ ก็สามารถทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในคลองได้หรือไม่ หรือกรณีของคนที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนริมน้ำหรือเรือนแพที่ไม่มีที่เก็บกักสิ่งปฏิกูล ก็ถือว่ามีความผิดที่จะทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในคลองได้หรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่า พระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ. 121 เป็นกฎหมายที่บัญญัติมานานแล้วจึงบัญญัติโดยคำนึงถึงวิถีชีวิตของคนไทยในสมัยก่อนที่ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในครัวเรือนริมน้ำหรือเรือนแพ ซึ่งไม่สามารถหาที่ทิ้งสิ่งปฏิกูลที่อื่นได้ กฎหมายจึงไม่ลงโทษการทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในคลอง แต่เมื่อสภาพสังคมปัจจุบันที่มีความเปลี่ยนแปลง การสร้างระบบเก็บกักสิ่งปฏิกูลในครัวเรือนริมน้ำและเรือนแพสามารถทำได้ง่ายกว่าในอดีต บทบัญญัติดังกล่าวจึงควรมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยตัดข้อความ “ถ้าหากว่าสามารถจะทำได้อย่างอื่นแล้ว” ออกไป เพื่อควบคุมไม่ให้มีการทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในคลองทุกกรณี

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ. 121 ควรแก้ไขอัตราโทษปรับให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันด้วย เพื่อให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกว่าได้รับการลงโทษ

2. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456

ปัญหาตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 พบว่ามีปัญหา คือ การทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ที่จะเป็นความผิดมาตรา 119 นี้ จะต้องเป็นเหตุให้เกิดการตื่นขึ้น ตกตะกอน หรือสกปรก จึงมีข้อสงสัยว่ากฎหมายฉบับนี้จะสามารถบังคับหรือลงโทษผู้ทิ้งสิ่งปฏิกูลจากครัวเรือนลงสู่แหล่งน้ำได้หรือไม่เนื่องจากตามสภาพความจริงประชาชนที่อาศัยอยู่ริมแม่น้ำ มักทิ้งสิ่งปฏิกูลคนละเล็กน้อยลงในแหล่งน้ำจะถือว่าเป็นเหตุให้แหล่งน้ำเกิดการตื่นขึ้น หรือตกตะกอนได้อันเป็นความผิดได้หรือไม่ หรือจะเป็นความผิดได้ต้องเป็นกรณีที่ทิ้งสิ่งปฏิกูลในปริมาณมาก

สำหรับกรณีที่เป็นเหตุให้เกิดความสกปรกนั้น ก็เกิดปัญหาว่าต้องทิ้งสิ่งปฏิกูลปริมาณมากน้อยเพียงใด จึงจะถือว่าเป็นเหตุให้เกิดความสกปรก แม้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี³ ซึ่งเป็นผู้บังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 จะมีประกาศมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดไว้หลายประเภท⁴ แต่ประกาศของกรมเจ้าท่าในเรื่องดังกล่าวนี้มิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยแต่อย่างใด เพราะพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยมิได้ให้อำนาจแก่บุคคลใดหรือหน่วยงานใดในการกำหนดมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษสู่แหล่งน้ำ⁵

ปัญหาว่าการทิ้งสิ่งปฏิกูลที่ฝ่าฝืนมาตรฐานของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจะถือว่าเป็นความผิดตามมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยหรือไม่ ศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การฝ่าฝืนมาตรฐานดังกล่าวไม่เป็นความผิดโดยอัตโนมัติ เพราะพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยมิได้ให้อำนาจในการกำหนดมาตรฐานนั้น อย่างไรก็ตาม การทิ้งสิ่งปฏิกูลที่เกินค่ามาตรฐานที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีกำหนดอาจถือได้ว่าเป็นการก่อให้เกิดการตื่นเขิน ตกตะกอน และสกปรกแก่แหล่งน้ำ และเป็นความผิดตามมาตรา 119 ตามความเห็นของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีในฐานะที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย เว้นแต่จะพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า การทิ้งสิ่งปฏิกูลนั้นไม่ทำให้เกิดการตื่นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรกแต่อย่างใด⁶

³ ชื่อเดิมคือ กรมเจ้าท่า

⁴ ประกาศกรมเจ้าท่าที่ 419/2540 เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม วันที่ 22 สิงหาคม 2540

ประกาศกรมเจ้าท่าที่ 420/2540 เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากที่ดินจัดสรรออกสู่สิ่งแวดล้อม วันที่ 22 สิงหาคม 2540

ประกาศกรมเจ้าท่าที่ 421/2540 เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภทและบางขนาด วันที่ 22 สิงหาคม 2540

ประกาศกรมเจ้าท่าที่ 432/2540 เรื่อง กำหนดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมที่อนุญาตให้ระบายน้ำทิ้งให้มีค่ามาตรฐานที่แตกต่างจากค่ามาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งที่กำหนดไว้ในประกาศกรมเจ้าท่า เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม วันที่ 3 กันยายน 2540

⁵ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), น. 249-250.

⁶ เฟิงอ้าง.

ผู้เขียนจึงเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้มีปัญหาในการตีความว่า การทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในแหล่งน้ำ หรือทะเลชายฝั่งย่อมเป็นความผิดตามมาตรา 119 ทั้งสิ้น หากก่อให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอน หรือสกปรกแม้จะทิ้งในปริมาณเล็กน้อยเพียงใดก็ตาม ซึ่งเป็นการตีความอย่างเคร่งครัด หรือตีความว่า การจะเป็นความผิดตามมาตรา 199 ได้นั้น จะต้องก่อให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอน หรือสกปรกอย่างมาก กล่าวคือ ต้องเป็นการทิ้งสิ่งปฏิกูลในปริมาณที่มากพอที่จะก่อให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอน หรือสกปรกอย่างมาก

การแก้ไขปัญหามการตีความพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต คือ การทิ้งสิ่งปฏิกูลที่เกินค่ามาตรฐานที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีกำหนด อาจถือได้ว่าก่อให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอน และสกปรกแก่แหล่งน้ำและเป็นความผิดตามมาตรา 119 กล่าวคือ ไม่ได้พิจารณาปริมาณการทิ้งสิ่งปฏิกูลเป็นสำคัญว่าทิ้งปริมาณที่มากหรือน้อย แต่พิจารณาว่าการทิ้งสิ่งปฏิกูลนั้นเกินค่ามาตรฐานที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีกำหนดหรือไม่

อย่างไรก็ตาม แม้การทิ้งสิ่งปฏิกูลที่เกินค่ามาตรฐานที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีกำหนด อาจถือได้ว่าก่อให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอน และสกปรกแก่แหล่งน้ำและเป็นความผิดตามมาตรา 119 แต่อาจเกิดปัญหาว่าการตรวจวัดค่ามาตรฐานของคร้วเรือนที่อาศัยอยู่ริมน้ำที่ทำได้ยาก ประกอบกับจำนวนเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้มีจำนวนไม่เพียงพอต่อการบังคับใช้กฎหมาย ผู้เขียนจึงเห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายฉบับอื่น เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 380 ที่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้แม้การทิ้งสิ่งปฏิกูลนั้นไม่ได้เจตนาหรือไม่ประมาท และการสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนให้เห็นความสำคัญของการรักษาแหล่งน้ำสามารถใช้ในการแก้ไขปัญหามการทิ้งสิ่งปฏิกูลในแหล่งน้ำแทนพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า

3. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

ปัญหาตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 คือ มาตรา 33 ได้บัญญัติห้ามมิให้เท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูล ลงบนถนนหรือในทางน้ำ แต่มิให้ใช้บังคับแก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองเรือหรืออาคารประเภทเรือนแพ ซึ่งจอดหรืออยู่ในท้องที่ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่ได้จัดส้วมสาธารณะหรือภาชนะสำหรับทิ้งสิ่งปฏิกูล จึงเกิดปัญหาว่าการกำหนดข้อยกเว้นดังกล่าวสอดคล้องกับสภาพสังคมไทยในปัจจุบันหรือไม่ เนื่องจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงและพัฒนาไป ทำให้การสร้างส้วมที่ถูกสุขลักษณะในการเก็บกักสิ่งปฏิกูลจากเรือหรือ

อาคารประเภทเรือนแพสามารถทำได้สะดวกกว่าในอดีต หากยอมให้มีข้อยกเว้นเช่นนี้ ย่อมทำให้เกิดมลพิษทางน้ำได้

ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาตรา 33 โดยตัดบทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นให้สามารถเทหรือทิ้งสิ่งปฏิกูล ลงบนถนนหรือในทางน้ำได้ออก

5.2.3 ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการเก็บ ขน สิ่งปฏิกูล

จากการศึกษาพบว่าไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการควบคุมกระบวนการระหว่างเก็บสิ่งปฏิกูลจนกระทั่งระหว่างขนสิ่งปฏิกูลไปยังสถานที่กำจัดไว้โดยเฉพาะ เช่น ไม่มีการกำหนดมาตรฐานของยานพาหนะที่ใช้ในการเก็บ ขน สิ่งปฏิกูล ไม่มีการกำหนดมาตรฐานด้านคุณสมบัติของผู้ทำการเก็บ ขน สิ่งปฏิกูล ซึ่งอาจทำให้สิ่งปฏิกูลเกิดการปนเปื้อนออกมาสู่สิ่งแวดล้อมและเกิดอันตรายต่อประชาชนได้ มีเพียงพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 20(5) เท่านั้นให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขนสิ่งปฏิกูล เพื่อให้ผู้ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 ปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม พบว่าคณะกรรมการสาธารณสุขอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10(3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ออกคำแนะนำเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลไว้ คือ คำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข ฉบับที่ 1/2545 เรื่องการจัดการสิ่งปฏิกูลตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

คำแนะนำคณะกรรมการสาธารณสุขในส่วนที่เกี่ยวกับการเก็บ ขนสิ่งปฏิกูล มีดังนี้

1. ในการควบคุมกิจการรถสูบล้างสิ่งปฏิกูล ราชการส่วนท้องถิ่น อาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น (ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ ข้อบังคับ) กำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตกิจการรถสูบล้างสิ่งปฏิกูล และสุ่มลักษณะที่ผู้ประกอบการกิจการต้องปฏิบัติได้ ดังนี้

1.1 เงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการรถสูบล้างสิ่งปฏิกูล

1.1.1 รถสูบล้างสิ่งปฏิกูล ต้องมีลักษณะ ดังนี้

(ก) ส่วนของรถที่ใช้บรรจุสิ่งปฏิกูลต้องไม่รั่วซึม ปกปิดมิดชิด สามารถป้องกันกลิ่น และสัตว์แมลงได้ มีอุปกรณ์หรือฝาปิด-เปิดถึงที่สนทอยู่ด้านบน และสามารถรับแรงดันจากการสูบล้างสิ่งปฏิกูลได้

(ข) ท่อหรือสายที่ใช้สูบล้างสิ่งปฏิกูลต้องมีสภาพดี ไม่รั่วซึม

(ค) มีปั๊มสูบล้างสิ่งปฏิกูลชนิดเฮฟวี่ ดิวตี้ (heavy duty) ที่สามารถสูบล้างของแข็ง และมีการติดตั้งมาตรวัดปริมาณของสิ่งปฏิกูลด้วย ซึ่งอยู่ในสภาพใช้งานได้ดี

(ง) ตัว ถัง ร ถ ส ู บ ส ี ง ป ฏ ิ ก ุ ล ต ้ อ ง มี ข ้อ ค ว า ม ว า “ ร ถ ส ู บ ส ี ง ป ฏ ิ ก ุ ล ” ชื่อบริษัทหรือเจ้าของกิจการ หมายเลขโทรศัพท์ และเลขทะเบียนใบอนุญาต (กรณีที่ต้องขอใบอนุญาตหลายท้องถิ่นให้พิมพ์เฉพาะเลขทะเบียนใบแรก ส่วนใบอื่นๆให้เก็บสำเนาหลักฐานใบอนุญาตไว้ที่รถเพื่อการตรวจสอบด้วย) ที่ด้านข้างทั้งสองด้านของตัวถังรถที่เห็นได้ชัดเจน และมีขนาดตัวอักษรไม่น้อยกว่า 10 เซนติเมตร

1.1.2 ต้องมีอุปกรณ์ทำความสะอาดประจำรถ เช่น ถังใส่น้ำ ไม่กวาด น้ำยาฆ่าเชื้อโรค (เช่น น้ำยาไลโซน 2% เป็นต้น) และน้ำยาดับกลิ่น

1.1.3 ต้องมีชุดปฏิบัติงาน ประกอบด้วย เสื้อคลุม ถุงมือยาง รองเท้ายางหุ้มแข้ง

มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กำหนดห้ามดำเนินกิจการเก็บ ขน สิ่งปฏิกูล โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงมีผลให้ประชาชนโดยทั่วไปซึ่งประสงค์จะประกอบกิจการเก็บ ขน สิ่งปฏิกูล ถูกบังคับให้ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนประกอบการ มิฉะนั้นจะมีความผิดฐานประกอบการโดยไม่มีใบอนุญาต

นอกจากนี้ มาตรา 20(5) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ยังกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขนสิ่งปฏิกูล เพื่อให้ผู้ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 ปฏิบัติ

ดังนั้น กรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นยังมิได้ออกข้อกำหนดท้องถิ่นว่าด้วยการหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ดำเนินการเก็บ ขน สิ่งปฏิกูล ก็จะมีผลให้ผู้ประสงค์จะประกอบกิจการจะมีคุณสมบัติอย่างไรก็ได้ เพราะไม่มีข้อกำหนดท้องถิ่นกำหนดไว้ ทำให้เกิดปัญหาไม่มีมาตรฐานการเก็บ และขนสิ่งปฏิกูล แต่หากราชการส่วนท้องถิ่นมีข้อกำหนดท้องถิ่นที่กำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการรถสูบล้างสิ่งปฏิกูล ตามคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขดังกล่าวทั้งในเรื่องลักษณะของรถสูบล้างสิ่งปฏิกูล อุปกรณ์ทำความสะอาดประจำรถสูบล้างสิ่งปฏิกูล ชุดสำหรับปฏิบัติงานของผู้มีหน้าที่สูบล้างสิ่งปฏิกูล ย่อมส่งผลให้สามารถควบคุมการเก็บ และขนสิ่งปฏิกูลให้ถูกสุขลักษณะและไม่เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อมได้

อย่างไรก็ตาม คำแนะนำคณะกรรมการสาธารณสุขนั้นไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย มีผลเพียงว่าในเรื่องที่คณะกรรมการสาธารณสุขให้คำแนะนำออกมาแล้ว ราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามคณะกรรมการสาธารณสุขอาจรายงานต่อหน่วยงานต้นสังกัดของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆได้เท่านั้น ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535⁷

⁷ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 11 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏแก่คณะกรรมการว่าราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีเขตอำนาจในท้องถิ่นใด

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้คำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลเกิดสภาพบังคับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขควรอาศัยความตามมาตรา 6(1) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535⁸ ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการเก็บ และขนส่งสิ่งปฏิกูล เพื่อให้ผู้ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 ปฏิบัติตาม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขมากำหนดเป็นกฎกระทรวง

ทั้งนี้ ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการเก็บ และขนส่งสิ่งปฏิกูล เพื่อให้ผู้ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 ปฏิบัติตาม ราชการส่วนท้องถิ่นควรนำคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลดังกล่าวไปเป็นแนวทางในการบัญญัติข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับการเก็บและขนส่งสิ่งปฏิกูลก่อน

5.2.4 ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการกำจัดสิ่งปฏิกูล

มาตรการทางกฎหมายในการกำจัดสิ่งปฏิกูลเป็นมาตรการที่สำคัญ มาตรการทางกฎหมายในเรื่องนี้จึงควรมีหลักเกณฑ์กำหนดวิธีการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมาตรการในการกำจัดสิ่งปฏิกูลไม่มีประสิทธิภาพแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นเดียวกับมาตรการทางกฎหมายในการเก็บ และขนส่งสิ่งปฏิกูลที่ไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำจัดสิ่งปฏิกูลไว้โดยเฉพาะ มีเพียงมาตรา 20(5) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ที่กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำจัดสิ่งปฏิกูล เพื่อให้ผู้ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 ปฏิบัติเท่านั้น และพบว่าคณะกรรมการสาธารณสุขอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10(3)

ไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัตินี้โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการแจ้งต่อผู้มีอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเพื่อสั่งให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่หรือแก้ไขการดำเนินการให้เป็นไปโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร”

⁸ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 6 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวง ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลสำหรับกิจการหรือการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้”

และ (4) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ออกคำแนะนำเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลไว้ คือ คำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข ฉบับที่ 1/2545 เรื่องการจัดการสิ่งปฏิกูลตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการกำจัดสิ่งปฏิกูล คือ การกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการรตสูบล้างสิ่งปฏิกูล จะต้องระบุแหล่งที่จะนำสิ่งปฏิกูลไปบำบัดและมีหลักฐานที่แสดงว่าได้รับอนุญาตจากเจ้าของสถานที่บำบัดนั้น เว้นแต่จะมีระบบบำบัดของตนเอง ทั้งนี้ระบบบำบัดสิ่งปฏิกูลจะต้องมีลักษณะตามแบบที่กรมอนามัยกำหนด หรือแบบอื่นที่กรมอนามัยให้การรับรอง

ดังเช่นกล่าวไปในหัวข้อปัญหามาตรการทางกฎหมายในการเก็บ ขนสิ่งปฏิกูลแล้วว่า คำแนะนำคณะกรรมการสาธารณสุขนั้นไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย จึงทำให้เกิดปัญหาดังต่อไปนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับสถานที่กำจัด

ตามคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขผู้ประกอบกิจการรตสูบล้างสิ่งปฏิกูล จะต้องระบุแหล่งที่จะนำสิ่งปฏิกูลไปบำบัดและมีหลักฐานที่แสดงว่าได้รับอนุญาตจากเจ้าของสถานที่บำบัดนั้น เว้นแต่จะมีระบบบำบัดของตนเอง แต่จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการจัดการสิ่งปฏิกูลที่ผ่านมาพบว่าในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์ดังกล่าวบังคับใช้กับผู้ประกอบกิจการ ทำให้เกิดปัญหาไม่ทราบว่าคุณลักษณะหรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขควรอาศัยความตามมาตรา 6(1) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535⁹ ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการกำจัดสิ่งปฏิกูล โดยมีสาระสำคัญตามคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขดังกล่าว เพื่อให้ผู้ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 ปฏิบัติตาม เพื่อให้คำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขดังกล่าวเกิดสภาพบังคับ และเพื่อเป็นแนวทางในการบัญญัติข้อกำหนดของราชการส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการกำจัดสิ่งปฏิกูล ตามคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข ผู้เขียนจึงเสนอว่าราชการส่วนท้องถิ่นควรนำคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในข้อกำหนดท้องถิ่นของตนเอง เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ในการควบคุมสถานที่กำจัดสิ่งปฏิกูลก่อน

⁹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 6 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวง ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลสำหรับกิจการหรือการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้”

นอกจากนี้ ยังพบว่าไม่มีหลักเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ มาตรฐานหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาพื้นที่ที่จะจัดทำสถานที่กำจัดสิ่งปฏิกูลโดยตรง จึงไม่มีเกณฑ์และมาตรฐานในการยึดถือปฏิบัติ ประกอบกับการจัดทำสถานที่กำจัดสิ่งปฏิกูลต้องใช้พื้นที่ขนาดใหญ่ เมื่อมีการจัดทำใกล้ที่อยู่อาศัยของประชาชน จึงอาจเกิดปัญหาขัดแย้งได้ เพราะไม่มีผู้ใดต้องการอยู่อาศัยใกล้สถานที่ดังกล่าว ทำให้ขาดการวางแผนเพื่อควบคุมผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้น

ผู้เขียนเห็นว่า ควรออกกฎกระทรวงกำหนดกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุม กำกับดูแลการสรรหาพื้นที่ที่จะจัดทำสถานที่กำจัดสิ่งปฏิกูลที่เป็นมาตรฐานกลาง โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6(1) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ทั้งนี้ อาจอาศัยเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกพื้นที่ในการจัดทำสถานที่ฝังกลบขยะมูลฝอยของกรมควบคุมมลพิษ¹⁰ ที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นข้อเสนอแนะทางวิชาการแก่ราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการจัดการมูลฝอย โดยมีหลักเกณฑ์ที่ผู้เขียนเห็นว่าสามารถนำมาปรับใช้ได้กับการสรรหาพื้นที่ที่จะจัดทำสถานที่กำจัดสิ่งปฏิกูล ดังนี้

- 1) ไม่ตั้งอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 ตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2528
- 2) ตั้งอยู่ห่างจากแนวเขตโบราณสถาน ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ไม่น้อยกว่า 1 กิโลเมตร
- 3) ควรตั้งอยู่ห่างจากบ่อน้ำดื่ม หรือโรงผลิตน้ำประปาในปัจจุบันไม่น้อยกว่า 700 เมตร
- 4) ควรตั้งอยู่ห่างจากแหล่งน้ำธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้นมา รวมทั้งพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetland) ไม่น้อยกว่า 300 เมตร ยกเว้นแหล่งน้ำตั้งอยู่ในสถานที่กำจัดสิ่งปฏิกูล
- 5) ควรเป็นพื้นที่ซึ่งระดับน้ำใต้ดินอยู่ลึก ในกรณีที่ดินระดับน้ำใต้ดินอยู่สูงจะต้องมีมาตรการป้องกัน แก้ไข

สำหรับปัญหาการไม่มีรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการก่อสร้างสถานที่กำจัดสิ่งปฏิกูลที่ชัดเจน เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในโครงการใดเป็นดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบ ยกเว้น การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 67 วรรคสอง ที่ต้องมีการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน ปัญหาที่อาจเกิดขึ้น

¹⁰ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เกณฑ์ มาตรฐาน และแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2547), น. 11-12.

คือ ปัญหาการตีความว่าการก่อสร้างสถานที่กำจัดสิ่งปฏิกูลถือว่าเป็นการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ หรือไม่ ประกอบกับการก่อสร้างสถานที่กำจัดสิ่งปฏิกูลนี้ไม่ใช่โครงการหรือกิจการที่จะต้องประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนจึงเห็นว่า เพื่อให้การก่อสร้างสถานที่กำจัดสิ่งปฏิกูลผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการ และป้องกันปัญหาการไม่ยอมรับของประชาชนในพื้นที่ ราชการส่วนท้องถิ่นที่จะก่อสร้างสถานที่กำจัดสิ่งปฏิกูลควรระบุให้การจัดทำสถานที่กำจัดสิ่งปฏิกูลเป็นโครงการที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 ซึ่งในส่วนของ การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปตาม ข้อ 5 และข้อ 6 ดังนี้

“ข้อ 5 ก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลตามข้อ 7 ให้ประชาชนทราบ และจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ 9 ก็ได้

หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนรวมต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ 9 ก่อนเริ่มดำเนินการ”

“ข้อ 6 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐตามข้อ 5 วรรคหนึ่ง เมื่อผู้มีส่วนได้เสียร้องขอ รัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับราชการกรุงเทพมหานคร จะสั่งหน่วยงานของรัฐให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยเร็ว”

จะเห็นได้ว่า ระเบียบดังกล่าวนี้ไม่มีบทบัญญัติว่า โครงการประเภทใดบ้างที่จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ดังนั้น จึงเป็นดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐที่จะจัดการรับฟังความคิดเห็น

นอกจากนี้ วิธีการรับฟังความคิดเห็นมีได้หลายวิธีตามข้อ 9 ดังนี้

“การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามข้อ 8 อาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้

(1) การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำโดยวิธีดังต่อไปนี้

(ก) การสัมภาษณ์รายบุคคล

(ข) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์หรือโทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด

(ค) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูล และแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ

(ง) การสนทนากลุ่มย่อย

(2) การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำโดยวิธีดังต่อไปนี้

(ก) การประชาพิจารณ์

(ข) การอภิปรายสาธารณะ

(ค) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

(ง) การประชุมเชิงปฏิบัติการ

(จ) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

(3) วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด”

การที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ใช้คำว่า “อาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง” จึงเป็นดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐที่จะใช้วิธีการใดก็ได้ ข้อดี คือ เป็นการเปิดกว้างและสะดวก รวดเร็ว แต่ข้อเสีย คือ ประชาชนจะเกิดความไม่แน่นอนว่าหน่วยงานของรัฐจะเลือกใช้วิธีใด

แม้ว่ากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปเพื่อประกอบการพิจารณาโครงการเท่านั้น มิได้หมายความว่าต้องดำเนินการไปในทางที่ประชาชนต้องการเสมอไป แต่ผู้เขียน เห็นว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับโครงการตั้งแต่ต้นจะทำให้เกิดความเข้าใจกันมากขึ้นระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับประชาชน ซึ่งจะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากการ ก่อสร้างสถานที่กำจัดสิ่งปฏิกูลได้

2) ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการกำจัด

เมื่อพิจารณากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันแล้ว พบว่า ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการวิธีการกำจัดสิ่งปฏิกูล มีเพียงคำแนะนำของคณะกรรมการ สาธารณสุขฉบับที่ 1/2545 เรื่องการจัดการสิ่งปฏิกูลตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เท่านั้นที่แนะนำให้ระบบบำบัดสิ่งปฏิกูลจะต้องมีลักษณะตามแบบที่กรมอนามัยกำหนด หรือแบบอื่นที่ กรมอนามัยให้การรับรอง

จากการศึกษาพบว่า กรมอนามัยไม่เคยกำหนดลักษณะของระบบบำบัดสิ่งปฏิกูลไว้เป็น มาตรฐานว่าควรเป็นอย่างไร ทำให้วิธีการกำจัดสิ่งปฏิกูลในปัจจุบันไม่มีมาตรฐานในการดำเนินการดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน สิ่งแวดล้อมและควบคุมวิธีการกำจัดสิ่งปฏิกูล ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันในทุกพื้นที่ จึงควรมีการกำหนดวิธีการ และมาตรฐานการกำจัดสิ่งปฏิกูลที่เป็น มาตรการทางกฎหมายที่เป็นแบบแผนเดียวกันทั้งประเทศ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 (1)

แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการกำจัดสิ่ง
ปฏิกูลที่ถูกลักษณะ

5.2.5 ปัญหามาตรการทางกฎหมายในเรื่องอัตราค่าธรรมเนียม

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 20 (4) เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจราชการ
ส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บและกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูลได้ กำหนดให้ราชการส่วน
ท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลได้
ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง และในกฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ
ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย และอัตราค่าธรรมเนียมอื่นๆ พ.ศ.2545 ซึ่งเป็นกฎกระทรวงที่
เกี่ยวข้องนั้น กำหนดไว้เพียงว่าราชการส่วนท้องถิ่นจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม
ในการเก็บและขนสิ่งปฏิกูลได้ไม่เกินอัตราค่าธรรมเนียมที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้าย
กฎกระทรวงนี้¹¹ เท่านั้น โดยไม่ได้กล่าวถึงอัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิกูลไว้ด้วย
จึงทำให้เกิดปัญหาว่าราชการส่วนท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บและกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัด
สิ่งปฏิกูลได้หรือไม่

ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่ากรณีที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 20(4) ได้ให้
อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิกูลไว้
แม้ในกฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยและ
อัตราค่าธรรมเนียมอื่นๆ พ.ศ. 2545 จะไม่ได้กล่าวถึงอัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิกูลแต่ก็ไม่ได้
ห้ามราชการส่วนท้องถิ่นที่จะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิกูลซึ่งอยู่นอกเหนือจากที่
กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ดังนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นจึงสามารถอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการ
สาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิกูลได้
แต่หากราชการส่วนท้องถิ่นจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิกูลไว้ ควรต้องทำการศึกษา
ค่าใช้จ่ายในการจัดการสิ่งปฏิกูลทั้งระบบให้ชัดเจนก่อน เพื่อให้อัตราค่าธรรมเนียม

¹¹ กฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูล
ฝอย และอัตราค่าธรรมเนียมอื่นๆ พ.ศ.2545 ข้อ 2 “อัตราค่าธรรมเนียมที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ
ตามมาตรา 20(4) และมาตรา 63 ออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ให้กำหนดได้ไม่เกินอัตราค่าธรรมเนียมที่
กำหนดไว้ในบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายกฎกระทรวงนี้”

ที่เรียกเก็บสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงในการกำจัดสิ่งปฏิกูล และสอดคล้องกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่เป็นจริงในสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต¹²

อย่างไรก็ตาม แม้ในปัจจุบันราชการส่วนท้องถิ่นสามารถสามารถอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิกูลได้ แต่หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยและอัตราค่าธรรมเนียมอื่นๆ พ.ศ. 2545 โดยกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิกูล และกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิกูลเกินกว่าที่กฎกระทรวงนี้กำหนดไม่ได้แล้ว ก็จะทำให้เกิดปัญหากับราชการส่วนท้องถิ่นที่กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิกูลไว้ในอัตราที่สูงกว่ากฎกระทรวงที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลังต้องแก้ไขข้อกำหนดท้องถิ่นดังกล่าวใหม่ ผู้เขียนจึงเห็นว่าก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยและอัตราค่าธรรมเนียมอื่นๆ พ.ศ. 2545 ให้ครอบคลุมค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิกูล ราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่ควรกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิกูลไว้ในข้อกำหนดของท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยและอัตราค่าธรรมเนียมอื่นๆ พ.ศ. 2545 ให้ครอบคลุมถึงอัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิกูลโดยเร่งด่วน เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

ทั้งนี้ หากราชการส่วนท้องถิ่นใดมีความจำเป็นที่จะต้องจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิกูล เพื่อให้การจัดการสิ่งปฏิกูลในท้องถิ่นของตนมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้เขียนเห็นว่าหากข้อกำหนดของราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการเก็บ และขนสิ่งปฏิกูลนั้น ยังไม่เกินอัตราที่กฎกระทรวงกำหนด ราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดท้องถิ่นเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมในการเก็บ และขนสิ่งปฏิกูลไปพลางก่อน โดยนำค่าธรรมเนียมส่วนเพิ่มดังกล่าวไปใช้ในการกำจัดสิ่งปฏิกูลก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยและอัตราค่าธรรมเนียมอื่นๆ พ.ศ. 2545 ให้ครอบคลุมถึงอัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิกูล

12

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุขและสำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย ปีงบประมาณ2551, “รายงานการศึกษาค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยตามหลักสุขาภิบาล,” น. 7 (เอกสารอรรถาธิบาย)

5.2.6 ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญจากสิ่งปฏิกูล

อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญ กรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินการใดๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินการนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ และถ้าผู้ดำเนินการไม่แก้ไข หรือถ้าการดำเนินการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้¹³

นอกจากนี้ มาตรา 80¹⁴ ยังได้กำหนดโทษกรณีผู้ดำเนินการผู้ใดดำเนินการในระหว่างที่มีคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้หยุดดำเนินการ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 45 มาตรา 52 หรือมาตรา 65 วรรคสอง โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง

อย่างไรก็ตาม การจะลงโทษผู้ดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 โดยอาศัยเรื่องเหตุเดือดร้อนรำคาญได้นั้น ต้องปรากฏว่าผู้ดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินการนั้น แต่จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล เอาไว้ แต่ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดในเรื่องเหล่านี้ ดังนั้น ในท้องถิ่นใดที่ยังไม่มีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ

¹³ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 45

¹⁴ มาตรา 80 ผู้ดำเนินการผู้ใดดำเนินการในระหว่างที่มีคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้หยุดดำเนินการ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 45 มาตรา 52 หรือมาตรา 65 วรรคสอง โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง

เงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล จึงไม่สามารถลงโทษผู้ที่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 80 ได้

ถึงแม้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ หรือสถานที่เอกชน รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญ ตามมาตรา 26 เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้นระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง ตามมาตรา 27 วรรคแรก และหากปรากฏว่าการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเหตุรำคาญนั้นอันเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นในอนาคตอีก ทั้งนี้ให้บุคคลผู้ก่อหรืออาจก่อเหตุรำคาญนั้นต้องเสียค่าใช้จ่ายในเรื่องดังกล่าว ตามมาตรา 27 วรรคสอง และกรณีที่เหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง ทั้งนี้อาจระงับวิธีการใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น รวมทั้งการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญในอนาคตได้ด้วย ตามมาตรา 28 วรรคแรก ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าว มาตรา 28 วรรคสอง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญและอาจจัดการตามจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เหตุรำคาญนั้นเกิดขึ้นในอนาคต และถ้าเหตุรำคาญนั้นเกิดจากการกระทำ ละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการดังกล่าว หากปรากฏว่า เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นนั้นอาจเกิดอันตรายที่ร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน มาตรา 28 วรรคสาม ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้ว แต่การอัตราโทษตามมาตรา 26 มาตรา 27 และ มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 นั้น คือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 74 ซึ่งน้อยกว่าอัตราโทษที่กำหนดไว้ในมาตรา 80 ทำให้ไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ลงโทษผู้ดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล เนื่องจากไม่เป็นไปตามแนวคิดในการลงโทษผู้กระทำผิดที่ต้องการให้ผู้ที่ทำผิดรู้สึกว่าได้รับผลร้ายจากการกระทำนั้น กล่าวคือ การถูกปรับไม่เกินสองพันบาท ไม่ก่อให้เกิดผลร้ายใดกับเอกชนที่ประกอบกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล เป็นธุรกิจ

ผู้เขียนจึงเห็นว่าเพื่อให้สามารถลงโทษผู้ดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 โดยอาศัยเรื่องเหตุเดือดร้อนรำคาญได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีบทลงโทษที่รุนแรง ราชการส่วนท้องถิ่นควรใช้อำนาจตามความใน

มาตรา 20(5) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลปฏิบัติ

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการเสริมในการจัดการสิ่งปฏิกูล

แม้การใช้งบประมาณสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการเสริมในการจัดการสิ่งปฏิกูลเป็นช่องทางที่สามารถดำเนินการได้โดยการขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมของราชการส่วนท้องถิ่นในการนำเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมมาจัดทำระบบกำจัดสิ่งปฏิกูลรวมในลักษณะของเงินให้เปล่า และเอกชนผู้ซึ่งได้รับได้รับอนุญาตรับจ้างให้บริการกำจัดสิ่งปฏิกูล ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 73 เพื่อให้มีกำจัดสิ่งปฏิกูลรวมหรืออุปกรณ์อื่นใดที่เกี่ยวข้อง ก็มีสิทธิขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมในลักษณะของเงินกู้ได้ แต่มาตรการดังกล่าวก็มีข้อจำกัดตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยเรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอจัดสรรและขอกู้ยืมเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2552 กล่าวคือ

ตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยเรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอจัดสรรและขอกู้ยืมเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2552 ข้อ 15 การจัดสรรเงินอุดหนุน (เงินให้เปล่า) ให้จัดสรรตามลำดับความสำคัญ คือ

1. โครงการภายใต้แผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นขอได้จัดสรรเงินรายได้สมทบตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

2. โครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการ และไม่สามารถขอตั้งงบประมาณเพิ่มเติมในงบประมาณนั้น หรือไม่อาจสรรหาเงินจากแหล่งอื่นได้

การจัดสรรเงินช่วยเหลือหรืออุดหนุน (เงินกู้) ให้จัดสรรตามลำดับความสำคัญ คือ

1. โครงการภายใต้กรอบการสนับสนุน ขอบเขต กิจกรรม และพื้นที่เป้าหมายตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งวงเงินที่คณะกรรมการจะให้การสนับสนุนในแต่ละโครงการจะไม่เกินห้าล้านบาท ในกรณีที่คณะกรรมการจะให้การสนับสนุนโครงการใดเกินกว่าห้าล้านบาท ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก่อน

2. โครงการที่มีการจัดสรรเงินกองทุนกรณีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภัยอันตรายต่อสาธารณชน

เมื่อระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยเรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอจัดสรรและขอกู้ยืมเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2552 กำหนดลำดับความสำคัญในการจัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมไว้ ทำให้จังหวัดซึ่งไม่มีโครงการสร้างระบบกำจัดสิ่งปฏิกูลรวมอยู่ในแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด และหากไม่ถือว่าเป็นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการและไม่สามารถขอตั้งงบประมาณเพิ่มเติมในปีงบประมาณนั้น หรือไม่อาจสรรหาเงินจากแหล่งอื่นได้ อาจจะไม่สามารถขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมมาจัดทำระบบกำจัดสิ่งปฏิกูลรวมในลักษณะของเงินให้เปล่าได้

เช่นเดียวกับเอกชนซึ่งได้รับได้รับอนุญาตรับจ้างให้บริการกำจัดสิ่งปฏิกูล ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 73 หากประสงค์ขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนในลักษณะเงินกู้ โครงการสร้างระบบกำจัดสิ่งปฏิกูลนั้นต้องอยู่ภายใต้กรอบการสนับสนุน ขอบเขต กิจกรรม และพื้นที่เป้าหมายตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นไปตามกรอบทิศทางการสนับสนุนเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 23(4) ในแต่ละช่วงปี¹⁵ หากโครงการสร้างระบบกำจัดสิ่งปฏิกูลนั้นไม่เป็นไปตามกรอบทิศทางการสนับสนุนเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม และไม่ใช่ว่าโครงการที่มีการจัดสรรเงินกองทุนกรณีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภัยอันตรายต่อสาธารณชนแล้ว อาจไม่สามารถขอกู้เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมได้

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า การที่ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยเรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอจัดสรรและขอกู้ยืมเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2552 กำหนดลำดับความสำคัญในการจัดสรรเงินกองทุนนั้นเป็นหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมแล้ว เนื่องจากหากไม่มีหลักเกณฑ์ลักษณะเช่นนี้อาจส่งผลให้ไม่สามารถจัดสรรเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมได้อย่างเพียงพอ

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถได้รับเงินสนับสนุนในลักษณะเงินให้เปล่าจากกองทุนสิ่งแวดล้อม แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ที่จะเริ่มใช้ใน พ.ศ.2555 ควรกำหนดทิศทางการดำเนินการในด้านการจัดการสิ่งปฏิกูลไว้ในแผนดังกล่าวด้วย เพื่อให้การจัดการสิ่งปฏิกูลมีรายละเอียดในการดำเนินการ และเพื่อให้จังหวัดสามารถจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดในส่วนของการจัดการสิ่งปฏิกูลตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

¹⁵ ดู “คู่มือกองทุนสิ่งแวดล้อม”,

http://envfund.onep.go.th/index.php?option=com_content&view=category&id=39&Itemid=66,
วันที่ 18 ตุลาคม 2553.

สำหรับเอกชนที่ได้รับอนุญาตให้รับจ้างให้บริการกำจัดสิ่งปฏิกูล หากเกิดกรณีที่ไม่สามารถได้รับจัดสรรเงินกู้จากกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ ผู้เขียนเห็นว่ายังมีสิทธิได้รับการส่งเสริมและช่วยเหลือทางด้านภาษีอากร ตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ โดยอาจได้รับการส่งเสริมและช่วยเหลือ เรื่องอากรขาเข้าในการนำเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องใช้ และวัสดุที่จำเป็นเข้ามาในประเทศ โดยอยู่ในเงื่อนไขว่าไม่อาจจัดหาสิ่งดังกล่าวได้ภายในประเทศ และการอนุญาตให้นำผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการจากต่างประเทศเข้ามาทำงานในประเทศไทย แต่อยู่ในเงื่อนไขที่ว่าต้องนำเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ติดตั้งหรือดำเนินงานระบบกำจัดสิ่งปฏิกูล เนื่องจากไม่อาจจัดหาบุคคลในประเทศที่สามารถควบคุมเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือหรือเครื่องใช้ที่ได้มีการนำเข้าจากต่างประเทศได้¹⁶ โดยยื่นคำขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

แม้ตามมาตรา 95 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจเพียงแนะนำให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนเท่านั้น ไม่มีอำนาจสั่งให้หน่วยงานอื่นต้องดำเนินการตามมติของตน แต่ในทางปฏิบัติแล้วส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมักปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เนื่องจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรัฐมนตรีจากหลายกระทรวงเป็นกรรมการด้วย¹⁷ เอกชนที่ได้รับอนุญาตให้รับจ้างให้บริการกำจัดสิ่งปฏิกูลจึงสามารถอาศัยช่องทางนี้ในการได้รับการส่งเสริมและช่วยเหลือได้

5.4 ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการสิ่งปฏิกูล

5.4.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นในการกำหนดโทษ

ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การตราเทศบัญญัติของเทศบาล และการตราข้อบังคับตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เช่น มาตรา 20 โดยจะกำหนดระวางโทษตามบทบัญญัติในหมวด 15 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งเกินกว่าโทษปรับ 1,000 บาท หรือ 500 บาท แล้วแต่กรณี หรือจะกำหนดระวางโทษให้ต่ำกว่าบทบัญญัติในมาตราต่างๆ ในหมวด 15 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

¹⁶ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), น. 500-502.

¹⁷ เพิ่งอ้าง.

เช่น มาตรา 73 วรรค 1 กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามความในมาตรา 20(5) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ราชการส่วนท้องถิ่นจะกำหนดระวางโทษในเทศบัญญัติหรือข้อบังคับตำบลเพียงปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือไม่มีโทษจำคุก ได้หรือไม่

ผู้ศึกษามีความเห็นว่ เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจตราเทศบัญญัติหรือออกข้อบังคับตำบลได้โดยไม่ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย ดังนั้น เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะตราเทศบัญญัติหรือออกข้อบังคับตำบล โดยกำหนดระวางโทษให้ต่ำกว่าบทกำหนดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 15 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไม่ได้ และจะกำหนดระวางโทษปรับเกินกว่า 1,000 บาท หรือ 500 บาท แล้วแต่กรณีไม่ได้ เพราะไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 60¹⁸ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 71¹⁹ ที่ให้อำนาจไว้

อย่างไรก็ดี การที่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะตราเทศบัญญัติหรือออกข้อบังคับตำบลนั้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 60 หรือพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 71 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติหรือผู้ฝ่าฝืนข้อบังคับตำบลไว้ด้วยก็ได้ ดังนั้น เมื่อผู้ละเมิดเทศบัญญัติหรือผู้ฝ่าฝืนข้อบังคับตำบลที่มีโทษตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หมวด 15 อยู่แล้ว เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะตราเทศบัญญัติหรือออกข้อบังคับตำบล จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดระวางโทษปรับไว้ด้วย เพื่อมิให้เกิดการขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

ปัญหาจากการที่กฎหมายให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการออกเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับตำบล กำหนดโทษปรับสำหรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับไว้เกินกว่า 1,000 บาท ไม่ได้ นั้น ทำให้การลงโทษผู้ฝ่าฝืนเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับตำบล เกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลที่ไม่ได้กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เช่น อัตราโทษตามมาตรา 20 (1) , (3) ราชการส่วนท้องถิ่นไม่สามารถออกเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับตำบล ซึ่งมีอัตราโทษปรับเกินกว่า 1,000 บาทได้ และบางกรณีแม้จะสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ เช่น ผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามความในมาตรา 20(5) แห่ง

¹⁸ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 60 “ในเทศบัญญัตินั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่า 1,000 บาท”

¹⁹ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 71 “องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบลได้ และกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกิน 500 บาท”

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 73 แต่ผู้ศึกษาเห็นว่าผู้ที่ดำเนินการเก็บ ขน กำจัด สิ่งปฏิกูล ส่วนใหญ่เป็นนิติบุคคล ซึ่งไม่สามารถลงโทษจำคุกได้ การที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดโทษปรับไว้ไม่เกิน 10,000 บาท จึงไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเอกชนผู้ดำเนินการ ประกอบกับราชการส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการตราข้อกำหนดท้องถิ่นกำหนดอัตราโทษปรับเกินกว่า 1,000 บาท ได้ จึงเป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้การลงโทษเอกชนที่ดำเนินการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลที่ก่อความเสียหายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ผู้เขียนเห็นว่า การแก้ไขปัญหานี้ คือ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการสาธารณสุข มาตรา 19 และ 20 ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ กรณีบทบัญญัติในมาตรา 19 ควรมีการแยกบทลงโทษของผู้กระทำความผิดที่เป็นนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาออกจากกัน ส่วนกรณีของมาตรา 20 ควรกำหนดอัตราโทษปรับให้สูงกว่า 1,000 บาท เพื่อความเหมาะสมกับค่าของเงินในปัจจุบัน

นอกจากนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ทั้งสองมาตราดังกล่าวมีผลดี คือ ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องบัญญัติโทษปรับไว้ในเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับ แต่สามารถนำโทษปรับจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาใช้บังคับได้เลย โดยไม่มีปัญหาเรื่องอำนาจในการกำหนดโทษปรับผู้กระทำความผิด

5.4.2 ปัญหาเกี่ยวกับความร่วมมือและการประสานงาน

เดิมพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 18 กำหนดให้การเก็บ ขน หรือกำจัด สิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งมีผลให้ท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดการสิ่งปฏิกูลด้วยตนเอง แต่หลังจากการแก้ไขพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 18²⁰ ราชการส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการจัดการสิ่งปฏิกูลภายใต้ข้อตกลงร่วมกันได้ ซึ่งทำให้การจัดการสิ่งปฏิกูลแต่ละพื้นที่สามารถดำเนินการร่วมกันได้ อันเป็นผลดีเนื่องจากการจัดการสิ่งปฏิกูลในพื้นที่หนึ่งย่อมมีความสัมพันธ์กับอีกพื้นที่หนึ่ง และอาจส่งผลกระทบต่ออีกพื้นที่หนึ่งได้ หากการจัดการสิ่งปฏิกูลยึดถือเขตการปกครองจะทำให้บางท้องถิ่นประสบปัญหาด้านการจัดการ เช่น ประสบปัญหาด้านการจัดการในด้านพื้นที่ เนื่องจากมีพื้นที่ขนาดเล็ก ไม่สามารถจัดหาพื้นที่เพื่อใช้ในการสร้างสถานที่กำจัดสิ่งปฏิกูลได้ การจัดการสิ่งปฏิกูลตามพื้นที่ทางการปกครองจึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

²⁰ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 จะบัญญัติขึ้นเพื่อให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น แต่ไม่ได้กล่าวถึงความร่วมมือระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับเอกชน จึงเกิดข้อสงสัยว่าจะดำเนินการร่วมกันได้หรือไม่ และอาศัยบทบัญญัติใด

นอกจากนี้ เมื่อมีการร่วมมือกันของราชการส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการจัดการสิ่งปฏิกูลแล้ว หากมีปัญหาเกิดขึ้นและความคิดเห็นของหน่วยงานไม่ตรงกัน ผู้ปฏิบัติงานจะต้องเชื่อฟังคำสั่งของหน่วยงานใด และจะมีการควบคุม กำกับ การเก็บขนสิ่งปฏิกูลข้ามเขตอย่างไร ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่าราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์กรหลักมักจะดำเนินการไปเองโดยมิได้มีการหารือ หรือแจ้งให้หน่วยงานที่เป็นเครือข่ายได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นตัดสินใจ และแม้กระทั่งรับทราบความคืบหน้าของโครงการ ในฐานะขององค์กรที่ร่วมเป็นเครือข่ายในลักษณะที่เสมอภาคกันแต่อย่างใด หากแต่จะแจ้งให้ทราบถึงภาระหน้าที่ที่องค์กรเครือข่ายจะต้องปฏิบัติตามเท่านั้น²¹

ผู้เขียนเห็นว่า การจะสร้างความร่วมมือในการจัดการสิ่งปฏิกูลให้เกิดขึ้นระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ต้องอาศัยการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แต่ละองค์กรตระหนักถึงความสำคัญของการร่วมมือกันในการจัดการสิ่งปฏิกูล ต้องมีการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างองค์กรให้เกิดการประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น มีการจัดกิจกรรมระหว่างองค์กรเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของแต่ละองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการสิ่งปฏิกูลร่วมกันเกิดความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการทำงาน และต้องมีการติดตามประเมินผลการจัดการสิ่งปฏิกูลร่วมกันว่ามีปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไร เพื่อนำมาสู่การพิจารณาแก้ไขปัญหาร่วมกันต่อไป

²¹ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, “รายงานวิจัย เรื่ององค์กรส่วนท้องถิ่นกับการบริหารสิ่งแวดล้อม”, 2542, น.133-140.