

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลจากครัวเรือนพบว่ามีความหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลจากครัวเรือนโดยตรงแล้ว คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดแนวทางการจัดการสิ่งปฏิกูลไว้อย่างกว้างๆ โดยให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการออกข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูล ซึ่งหากราชการส่วนท้องถิ่นใดไม่ดำเนินการออกข้อกำหนดท้องถิ่นในการจัดการสิ่งปฏิกูลแล้ว ย่อมส่งผลให้ไม่มีหลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดการสิ่งปฏิกูลอย่างเป็นระบบและถูกสุขลักษณะ ซึ่งปัญหาการไม่ออกกฎหมายลำดับรองของราชการส่วนท้องถิ่นตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นั้น ทำให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลในประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่สามารถควบคุมการจัดการสิ่งปฏิกูลของประเทศไทยให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศได้ ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลบางส่วนยังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะนำมาใช้แก้ไขปัญหาด้านการจัดการสิ่งปฏิกูล ผู้เขียนจึงมีข้อสรุปและข้อเสนอแนะในแต่ละกรณี ดังต่อไปนี้

ประการแรก กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูลของประเทศไทยจากการศึกษาพบในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96¹

¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

(1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม

(2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ

(3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเอง

หรือของบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ซึ่งเป็นความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากแหล่งมลพิษที่ก่อให้เกิดมลพิษ กล่าวคือ หากเกิดการรั่วไหลของบ่อเกรอะ ทำให้สิ่งปฏิกูลปนเปื้อนต่อสิ่งแวดล้อม เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น เจ้าของหรือผู้ครอบครองครัวเรือนนั้นย่อมมีความรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ากรณีที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีการกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ หากเกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ เป็นมาตรการที่สามารถป้องกันการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูลจากครัวเรือนได้ เนื่องจากทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองครัวเรือนต้องใช้ความระมัดระวังในการจัดการสิ่งปฏิกูลไม่ให้เกิดการปนเปื้อนสู่สิ่งแวดล้อมอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่น

นอกจากนี้ยังพบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูลอีก 2 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1342 และกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 39 (พ.ศ. 2537) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2535 แต่บทบัญญัติของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ ก็ไม่ครอบคลุมการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูลต่อสิ่งแวดล้อมในทุกแหล่งได้ กล่าวคือ มาตรา 1342 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ไม่ได้มุ่งคุ้มครองพื้นดินไม่ให้เกิดการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูล ในขณะที่กฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 39 (พ.ศ. 2537) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2535 ก็ไม่มีบทบัญญัติในการคุ้มครองแหล่งน้ำใต้ดินไม่ให้เกิดการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูล

ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 39 (พ.ศ. 2537) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2535 โดยกำหนดว่าบ่อเกรอะ บ่อซึมของส้วมต้องอยู่สูงกว่าระดับน้ำใต้ดินเท่าใดเพื่อป้องกันการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูล แต่กรณีการป้องกันการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูลในพื้นที่พื้นดินไม่มีความจำเป็นที่ต้องมีการบัญญัติให้เป็นความผิดตามกฎหมาย เพราะสามารถดำเนินการลงโทษผู้ที่เททิ้งสิ่งปฏิกูลลงสู่พื้นดินได้อยู่แล้วโดยใช้กฎหมายฉบับอื่นที่มีอยู่ เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

ประการที่สอง กฎหมายเกี่ยวกับการห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูล จากการศึกษาพบว่ากฎหมายในกลุ่มนี้มีปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ

พระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ. 121 มีข้อความที่ว่า “ถ้าหากว่าสามารถจะทำได้อย่างอื่นแล้ว” อันเป็นข้อความที่ทำให้สามารถทิ้งสิ่งโสโครกลงในคลองได้ หากไม่มีทางเลือกอย่างอื่น ทำให้ไม่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศในปัจจุบันที่ครัวเรือนมีน้ำ ตลอดจนเรือนแพ สามารถ

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นด้วย”

ก่อสร้างที่เก็บกักสิ่งปฏิกูลได้สะดวกกว่าในครั้งอดีต นอกจากนี้พระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ. 121 ยังกำหนดอัตราโทษปรับไว้เพียง 20 บาท เท่านั้น

ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ. 121 โดยตัดข้อความ “ถ้าหากว่าสามารถจะทำได้อย่างอื่นแล้ว” ออก และเพิ่มอัตราโทษปรับให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน

กรณีตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ผู้เขียนจึงเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้มีปัญหาในการตีความว่า การทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในแหล่งน้ำหรือทะเลชายฝั่งย่อมเป็นความผิดตามมาตรา 119 ทั้งสิ้น หากก่อให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอน หรือสกปรกแม้จะทิ้งในปริมาณเล็กน้อยเพียงใดก็ตาม ซึ่งเป็นการตีความอย่างเคร่งครัด หรือตีความว่า การจะเป็นความผิดตามมาตรา 199 ได้นั้น จะต้องก่อให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอน หรือสกปรกอย่างมาก กล่าวคือ ต้องเป็นการทิ้งสิ่งปฏิกูลในปริมาณที่มากพอที่จะก่อให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอน หรือสกปรกอย่างมาก

เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในด้านการตื่นเงิน ตกตะกอน หรือสกปรกของแหล่งน้ำ การแก้ไขปัญหาคคลองพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นของศาสตราจารย์ ดร. อานาจ วงศ์บัณฑิต คือ การทิ้งสิ่งปฏิกูลที่เกินค่ามาตรฐานที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีกำหนด เป็นกรณีที่น่าจะถือได้ว่าก่อให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอน และสกปรกแก่แหล่งน้ำและเป็นความผิดตามมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

นอกจากนี้ ยังกรณีปัญหาตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 กล่าวคือ ได้บัญญัติห้ามมิให้เท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูลลงบนถนนหรือในทางน้ำ แต่มิให้ใช้บังคับแก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองเรือหรืออาคารประเภทเรือนแพซึ่งจอดหรืออยู่ในท้องที่ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่ได้จัดสวมสาธารณะหรือภาชนะสำหรับทิ้งสิ่งปฏิกูล จึงเกิดปัญหาว่าการกำหนดข้อยกเว้นดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมไทยในปัจจุบัน หากยอมให้มีข้อยกเว้นเช่นนี้ ย่อมทำให้เกิดมลพิษทางน้ำได้

ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 โดยตัดบทบัญญัติส่วนที่เป็นข้อยกเว้นดังกล่าวออก

ประการที่สาม กฎหมายเกี่ยวกับการเก็บ และขนส่งสิ่งปฏิกูล กฎหมายกลุ่มนี้บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ที่กำหนดให้ผู้ที่จะดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนดำเนินการ มิฉะนั้นห้ามดำเนินการ กฎหมายกลุ่มนี้มีปัญหาในการออกกฎหมายลำดับรองของราชการส่วนท้องถิ่นในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขใน

การอนุญาต กล่าวคือ หากราชการส่วนท้องถิ่นไม่มีการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต ประกอบกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล ก็จะทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาต และไม่สามารถควบคุมให้ผู้ดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลดำเนินการให้ถูกสุขลักษณะได้ และแม้กรณีนี้จะพบว่ามีคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขที่ 1/2545 เรื่องการจัดการสิ่งปฏิกูลตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 โดยกำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการรูดสิ่งปฏิกูลครอบคลุมเรื่องของสภาพรูดสิ่งปฏิกูล อุปกรณ์ทำความสะอาดประจำรถ ตลอดจนชุดปฏิบัติงานของผู้ที่ทำหน้าที่รูดสิ่งปฏิกูล เป็นหลักเกณฑ์ให้ยึดถือปฏิบัติ แต่คำแนะนำดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย

ผู้เขียนจึงเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขควรอาศัยความตามมาตรา 6(1) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการเก็บ และขนสิ่งปฏิกูล เพื่อให้ผู้ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 ปฏิบัติ ตามคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข โดยกำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการรูดสิ่งปฏิกูลครอบคลุมเรื่องของสภาพรูดสิ่งปฏิกูล อุปกรณ์ทำความสะอาดประจำรถ ตลอดจนชุดปฏิบัติงานของผู้ที่ทำหน้าที่รูดสิ่งปฏิกูล

ทั้งนี้ ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการเก็บ และขนสิ่งปฏิกูล เพื่อให้ผู้ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 ปฏิบัติตาม ผู้เขียนจึงเสนอให้ราชการส่วนท้องถิ่นนำคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลดังกล่าวไปเป็นแนวทางในการบัญญัติข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับการเก็บและขนสิ่งปฏิกูล

ประการที่สี่ กฎหมายเกี่ยวกับการกำจัดสิ่งปฏิกูล พบปัญหาเช่นเดียวกับกฎหมายเกี่ยวกับการเก็บ และขนสิ่งปฏิกูล กล่าวคือ จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาในการออกกฎหมายลำดับรองของราชการส่วนท้องถิ่นในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำจัดสิ่งปฏิกูล สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำจัดสิ่งปฏิกูลที่เป็นมาตรฐานไว้ แต่ให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องการกำจัดสิ่งปฏิกูล จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสถานที่กำจัด เพราะหากราชการส่วนท้องถิ่นใดไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการจัดสิ่งปฏิกูลไว้ในข้อกำหนดของท้องถิ่น จะทำให้ไม่ทราบว่าผู้ประกอบกิจการรูดสิ่งปฏิกูลนำสิ่งปฏิกูลไปกำจัดที่ใด และเป็นการกำจัดที่ถูกสุขลักษณะหรือไม่

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสาธารณสุขได้ให้คำแนะนำกรณีการกำจัดสิ่งปฏิกูลไว้ว่า ผู้ประกอบกิจการรูดสิ่งปฏิกูล จะต้องระบุแหล่งที่จะนำสิ่งปฏิกูลไปบำบัดและมีหลักฐานที่แสดงว่าได้รับอนุญาตจากเจ้าของสถานที่บำบัดนั้น เว้นแต่จะมีระบบบำบัดของตนเอง เพื่อให้สามารถตรวจสอบ

สถานที่ที่จะนำสิ่งปฏิภูมไปกำจัดได้นำนําส่งปฏิภูมไปกำจัดที่ใด และเป็นการกำจัดที่ถูกสุขลักษณะหรือไม่

ผู้เขียนจึงเสนอว่า เพื่อให้คำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขดังกล่าวมีประสิทธิภาพบังคับทางกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจึงควรอาศัยความตามมาตรา 6(1) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการกำจัดสิ่งปฏิภูมตามคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข เพื่อเป็นแนวทางในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นของราชการส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการกำจัดสิ่งปฏิภูม ตามคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข ผู้เขียนจึงเสนอว่าราชการส่วนท้องถิ่นควรนำคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในข้อกำหนดท้องถิ่นของตนเอง เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ในการควบคุมสถานที่กำจัดสิ่งปฏิภูม

นอกจากนี้ยังพบว่าปัจจุบันไม่มีกฎหมายในการควบคุม กำกับดูแลการสรรหาพื้นที่ที่จะก่อสร้างสถานที่กำจัดสิ่งปฏิภูม ผู้เขียนจึงเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ออกกฎกระทรวงกำหนดกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุม กำกับดูแลการสรรหาพื้นที่ที่จะจัดทำสถานที่กำจัดสิ่งปฏิภูมที่เป็นมาตรฐานกลาง โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6(1) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ทั้งนี้ การออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการสรรหาพื้นที่ที่จะก่อสร้างสถานที่กำจัดสิ่งปฏิภูมดังกล่าว อาจอาศัยเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกพื้นที่ในการจัดทำสถานที่ฝังกลบขยะมูลฝอยของกรมควบคุมมลพิษที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นข้อเสนอทางวิชาการแก่ราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการจัดการมูลฝอยเป็นแนวทางในการพิจารณา เพราะมีหลักเกณฑ์ที่ผู้เขียนเห็นว่าสามารถนำมาปรับใช้ได้กับการสรรหาพื้นที่ที่จะจัดทำสถานที่กำจัดสิ่งปฏิภูมได้

ประการต่อมา ผู้เขียนเห็นว่าราชการส่วนท้องถิ่นควรระบุให้การสรรหาพื้นที่ที่จะก่อสร้างสถานที่กำจัดสิ่งปฏิภูม ตลอดจนกระบวนการในการก่อสร้างสถานที่กำจัดสิ่งปฏิภูมเป็นโครงการที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548

สำหรับปัญหาวิธีการกำจัดสิ่งปฏิภูมนั้น เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการวิธีการกำจัดสิ่งปฏิภูม ผู้เขียนจึงเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขควรอาศัยความตามมาตรา 6(1) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการกำจัดสิ่งปฏิภูม เพื่อให้วิธีการจัดการสิ่งปฏิภูมเป็นไปในรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศ

ประการที่ห้า กฎหมายเกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการสิ่งปฏิกูล มีปัญหาว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 20(4) ได้ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิกูลไว้ แต่กฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการ ให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยและอัตราค่าธรรมเนียมอื่นๆ พ.ศ. 2545 ไม่ได้กล่าวถึง อัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิกูลไว้ ราชการส่วนท้องถิ่นจะสามารถอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิกูลได้หรือไม่

ในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่าราชการส่วนท้องถิ่นสามารถอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ.2535 กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิกูลได้ เนื่องจากแม้กฎกระทรวงว่า ด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยและอัตราค่าธรรมเนียม อื่นๆ พ.ศ. 2545 ไม่ได้กล่าวถึงอัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิกูลไว้ แต่ก็ไม่ห้ามมิให้เก็บค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิกูล

อย่างไรก็ตามอาจเกิดปัญหากับราชการส่วนท้องถิ่นที่กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการ กำจัดสิ่งปฏิกูลไว้ในอัตราที่สูงกว่ากฎกระทรวงที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลังต้องแก้ไขข้อกำหนด ท้องถื่นดังกล่าวใหม่ ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการ ให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยและอัตราค่าธรรมเนียมอื่นๆ พ.ศ. 2545 ให้ครอบคลุม ถึงอัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิกูลโดยเร่งด่วน

ทั้งนี้ หากราชการส่วนท้องถิ่นใดต้องการเก็บค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิกูลก่อนที่จะมี การแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือ มูลฝอยและอัตราค่าธรรมเนียมอื่นๆ พ.ศ. 2545 ผู้เขียนเห็นว่า หากราชการส่วนท้องถิ่นนั้นมีข้อกำหนด ท้องถื่นเกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียมในการเก็บ และขนสิ่งปฏิกูล ซึ่งกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการ เก็บ และขนสิ่งปฏิกูลต่ำกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง ราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าวควรแก้ไขเพิ่มเติม อัตราค่าธรรมเนียมในการเก็บ และขนสิ่งปฏิกูลให้มีอัตราสูงขึ้น เพื่อนำค่าธรรมเนียมส่วนเพิ่มไปใช้ใ้ นการกำจัดสิ่งปฏิกูลแทนการออกข้อกำหนดท้องถื่นเกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิกูล เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังที่กล่าวไว้แล้ว

ประการที่หก กฎหมายในการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญจากสิ่งปฏิกูลจะลงโทษผู้ดำเนิน กิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยอาศัยเรื่องเหตุเดือดร้อนรำคาญได้นั้น ต้องปรากฏว่าผู้ดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือ กำจัดสิ่งปฏิกูล ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อกำหนดของท้องถื่นหรือประกาศ ที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถื่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินกิจการ นั้น แต่หากราชการส่วนท้องถิ่นใดที่ยังไม่มีการออกข้อกำหนดของท้องถื่นกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ

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

ผู้เขียนจึงเสนอให้ราชการส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจตามความในมาตรา 20(5) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลปฏิบัติเพื่อให้สามารถลงโทษผู้ดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้

จากการศึกษานอกจากจะพบว่ามาตรการทางกฎหมายในการจัดการสิ่งปฏิกูลของประเทศไทยมีปัญหาดังที่กล่าวไว้ในตอนต้นแล้ว ยังพบว่านโยบายในการจัดการสิ่งปฏิกูล ตลอดจนมาตรการเสริมในการจัดการสิ่งปฏิกูล และหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการสิ่งปฏิกูลก็มีปัญหาด้วยเช่นกัน กล่าวคือ

ประการแรก การกำหนดนโยบายในการจัดการสิ่งปฏิกูลของประเทศไทยพบเพียงในนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559 และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2548 เท่านั้น ไม่พบนโยบายในการจัดการสิ่งปฏิกูลในแผนจัดการสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550-2554 ทั้งๆที่แผนจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นแผนที่กำหนดรายละเอียดการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติแก่หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการกำหนดทิศทางการดำเนินการในด้านการจัดการสิ่งปฏิกูลไว้ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ที่จะเริ่มใช้ใน พ.ศ.2555 เพื่อให้การจัดการสิ่งปฏิกูลมีรายละเอียดในการดำเนินการ และเพื่อให้การจัดการสิ่งปฏิกูลของหน่วยงานต่างๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ประการที่สอง มาตรการในการขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนแม้การใช้งบกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการเสริมในการจัดการสิ่งปฏิกูลเป็นช่องทางที่สามารถดำเนินการได้โดยการขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมของราชการส่วนท้องถิ่นในการนำเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมมาจัดทำระบบกำจัดสิ่งปฏิกูลรวมในลักษณะของเงินให้เปล่า และเอกชนผู้ซึ่งได้รับได้รับอนุญาตรับจ้างให้บริการกำจัดสิ่งปฏิกูล ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 73 เพื่อให้มีกำจัดสิ่งปฏิกูลรวมหรืออุปกรณ์อื่นใดที่เกี่ยวข้อง ก็มีสิทธิขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมในลักษณะของเงินกู้ได้

แต่มาตรการดังกล่าวก็มีข้อจำกัดตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยเรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอจัดสรรและขอกู้ยืมเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2552 กล่าวคือ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยเรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอจัดสรรและขอ

กู้ยืมเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2552 กำหนดลำดับความสำคัญในการจัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมไว้ ทำให้จังหวัดซึ่งไม่มีโครงการสร้างระบบกำจัดสิ่งปฏิกูลรวมอยู่ในแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด และหากไม่ถือว่าเป็นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการและไม่สามารถขอตั้งงบประมาณเพิ่มเติมในปีงบประมาณนั้น หรือไม่อาจสรรหาเงินจากแหล่งอื่นได้ อาจจะไม่สามารถขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมมาจัดทำระบบกำจัดสิ่งปฏิกูลรวมในลักษณะของเงินให้เปล่าได้

ดังนั้น เพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถได้รับเงินสนับสนุนในลักษณะเงินให้เปล่าจากกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ ผู้เขียนจึงเสนอว่า แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ที่จะเริ่มใช้ใน พ.ศ. 2555 ควรกำหนดทิศทางการดำเนินการในด้านการจัดการสิ่งปฏิกูลไว้ในแผนดังกล่าวด้วย เพื่อให้การจัดการสิ่งปฏิกูลมีรายละเอียดในการดำเนินการ และเพื่อให้จังหวัดสามารถจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดในส่วนของจัดการสิ่งปฏิกูลตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

กรณีของเอกชนซึ่งได้รับได้รับอนุญาตรับจ้างให้บริการกำจัดสิ่งปฏิกูล ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 73 หากประสงค์ขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนในลักษณะเงินกู้ โครงการสร้างระบบกำจัดสิ่งปฏิกูลนั้นต้องอยู่ภายใต้กรอบการสนับสนุนขอบเขต กิจกรรม และพื้นที่เป้าหมายตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งหากโครงการสร้างระบบกำจัดสิ่งปฏิกูลนั้นไม่เป็นไปตามกรอบทิศทางการสนับสนุนเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม และไม่ใช่ว่าโครงการที่มีการจัดสรรเงินกองทุนกรณีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภัยอันตรายต่อสาธารณสุขแล้ว อาจไม่สามารถขอกู้เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ อย่างไรก็ตาม หากเกิดกรณีที่ไม่สามารถได้รับจัดสรรเงินกู้จากกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ ผู้เขียนเห็นว่า เอกชนยังมีสิทธิได้รับการส่งเสริมและช่วยเหลือทางด้านภาษีอากร ตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ โดยอาจได้รับการส่งเสริมและช่วยเหลือ เรื่องอากรขาเข้าในการนำเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องใช้และวัสดุที่จำเป็นเข้ามาในประเทศ โดยอยู่ในเงื่อนไขว่าไม่อาจจัดหาสิ่งดังกล่าวได้ภายในประเทศ และการอนุญาตให้นำเข้าผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการจากต่างประเทศเข้ามาทำงานในประเทศไทย แต่อยู่ในเงื่อนไขที่ว่าต้องนำเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ติดตั้งหรือดำเนินงานระบบกำจัดสิ่งปฏิกูล เนื่องจากไม่อาจจัดหาบุคคลในประเทศที่สามารถควบคุมเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือหรือเครื่องใช้ที่ได้มีการ

นำเข้าจากต่างประเทศได้² โดยยื่นคำขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

แม้ตามมาตรา 95 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจเพียงแนะนำให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนเท่านั้น ไม่มีอำนาจสั่งให้หน่วยงานอื่นต้องดำเนินการตามมติของตน แต่ในทางปฏิบัติแล้วส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมักปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เนื่องจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรัฐมนตรีจากหลายกระทรวงเป็นกรรมการด้วย³ เอกชนที่ได้รับอนุญาตให้รับจ้างให้บริการกำจัดสิ่งปฏิกูลจึงสามารถอาศัยช่องทางนี้ในการได้รับการส่งเสริมและช่วยเหลือได้

ประการที่สาม ปัญหาเรื่องอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นในการกำหนดโทษ เนื่องจากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะตราเทศบัญญัติหรือออกข้อบังคับตำบลโดยกำหนดระวางโทษให้ต่ำกว่าบทกำหนดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 15 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไม่ได้ และจะกำหนดระวางโทษปรับเกินกว่า 1,000 บาท หรือ 500 บาท แล้วแต่กรณีไม่ได้ เพราะไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 60 และพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 ที่ให้อำนาจไว้ทำให้การลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับตำบล เกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลที่ไม่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ราชการส่วนท้องถิ่นไม่สามารถออกเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับตำบล ซึ่งมีอัตราโทษปรับเกินกว่า 1,000 บาทได้

บางกรณีแม้จะสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ เช่น ผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามความในมาตรา 20(5) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 73 แต่ผู้ศึกษาเห็นว่าผู้ที่ดำเนินกิจการเก็บ ขน กำจัด สิ่งปฏิกูลส่วนใหญ่เป็นนิติบุคคล ซึ่งไม่สามารถลงโทษจำคุกได้ การที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดโทษปรับไว้ไม่เกิน 10,000 บาท จึงไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเอกชนผู้ดำเนินกิจการ เนื่องจากผู้ศึกษาเห็นว่าผู้ที่ดำเนินกิจการเก็บ ขน กำจัด สิ่งปฏิกูล ส่วนใหญ่เป็นนิติบุคคล ซึ่งไม่สามารถลงโทษจำคุกได้ การที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดโทษปรับไว้

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

³ เพิ่งอ้าง.

ไม่เกิน 10,000 บาท จึงไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเอกชนผู้ดำเนินการ ประกอบกับราชการส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการตราข้อกำหนดท้องถิ่นกำหนดอัตราโทษปรับเกินกว่า 1,000 บาทได้ จึงเป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้การลงโทษเอกชนที่ดำเนินการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลที่ก่อความเสียหาย ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 โดยกำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการสาธารณสุข มาตรา 19 และ 20 ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ กรณีบทบัญญัติในมาตรา 19 ควรมีการแยกบทลงโทษของผู้กระทำความผิดที่เป็นนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาออกจากกัน ส่วนกรณีของมาตรา 20 ควรกำหนดอัตราโทษปรับให้สูงกว่า 1,000 บาท เพื่อความเหมาะสมกับค่าของเงินในปัจจุบัน และเพื่อแก้ไขปัญหาระยะอำนาจในการกำหนดโทษปรับผู้กระทำความผิดของราชการส่วนท้องถิ่น

ประการที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับความร่วมมือและการประสานงานของหน่วยงาน แม้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 18 วรรคสอง จะกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการจัดการสิ่งปฏิกูลภายใต้ข้อตกลงร่วมกันได้ ซึ่งทำให้การจัดการสิ่งปฏิกูลแต่ละพื้นที่สามารถดำเนินการร่วมกันได้ อันเป็นผลดีต่อการจัดการสิ่งปฏิกูล แต่ในทางปฏิบัติพบว่าราชการส่วนท้องถิ่นมักไม่มีการร่วมมือกันในการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แต่ละหน่วยงานตระหนักถึงความสำคัญของการร่วมมือกันในการจัดการสิ่งปฏิกูล ต้องมีการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างองค์กรให้เกิดการประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น มีการจัดกิจกรรมระหว่างองค์กรเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของแต่ละองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการสิ่งปฏิกูลร่วมกันเกิดความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการทำงาน และต้องมีการติดตามประเมินผลการจัดการสิ่งปฏิกูลร่วมกันว่ามีปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไร เพื่อนำมาสู่การพิจารณาแก้ไขปัญหาร่วมกันต่อไป