

สรุป และ เสนอแนะ

ข้อสรุป

คุณภาพน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ถูกจัดให้อยู่ในคุณภาพน้ำผิวดินใน  
 ระดับ 4 ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน ปี  
 พ.ศ. 2529 แต่คุณภาพน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ได้เสื่อมโทรมมานานนับสิบ  
 กว่าปีแล้ว ทั้งนี้ จะเห็นได้จากค่าบ่งชี้ความเสื่อมโทรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น  
 ออกซิเจนที่ละลายในน้ำ ค่าบีโอดี บีกเครีฟวก โคลิฟอร์ม คลอโรเจนไนโตรเจนใน  
 รูปของแอมโมเนีย ล้วนแต่มีปริมาณที่ไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานระดับ 4 ที่กำหนดไว้  
 ทั้งสิ้น สาเหตุที่ทำให้คุณภาพน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาเสื่อมโทรมลง ไม่เป็นไปตามเกณฑ์  
 มาตรฐานนั้น พบว่ามีสาเหตุใหญ่ ๆ มาจาก 2 แหล่งสำคัญด้วยกัน คือ มีสาเหตุ  
 มาจากแหล่งชุมชนร้อยละ 75 และจากอุตสาหกรรมร้อยละ 25 และในส่วนที่มี  
 สาเหตุจากชุมชนนั้น เกิดจากบ้านพักอาศัยมากที่สุด คือ ร้อยละ 54 ของความ  
 สกปรกจากกิจกรรมชุมชนอื่น ๆ เป็นที่น่าสังเกตว่า การตรวจวัดค่าความสกปรก  
 ต่าง ๆ ในแม่น้ำเจ้าพระยา ได้กระทำมานานร่วมสิบกว่าปีแล้ว แต่ความเสื่อม  
 โทรมก็ยังไม่見ท่าจะลดลง แต่กลับเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งถึงปัจจุบัน

จากสมมติฐานของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ที่ว่า "กฎหมายที่เกี่ยวกับการ  
 รักษาคุณภาพน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาในปัจจุบันมีอยู่อย่างกระจัดกระจาย โดยมีองค์กร  
 หลายองค์กรบังคับใช้แตกต่างกัน และกฎหมายก็ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการที่  
 จะรักษาคุณภาพน้ำแม่น้ำเจ้าพระยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้อง  
 การควบคุมน้ำเสียที่มีสาเหตุจากแหล่งชุมชน ซึ่งการรักษาคุณภาพน้ำแม่น้ำเจ้า  
 พระยานั้น มาตรการทางกฎหมายเป็นวิธีการหนึ่งที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพใน  
 การช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว และกฎหมายที่เหมาะสมควรมีเจตนารมณ์  
 ในเรื่องควบคุมป้องกันและแก้ไขน้ำเสียโดยตรง มีองค์กรดูแลโดยตรง และมี  
 มาตรการบังคับใช้ที่ได้ผล" นั้น จากการศึกษาอาจกล่าวได้ว่า สมมติฐานดังกล่าว  
 ถูกต้อง กล่าวคือ แม้ว่าจะมีการตรวจวัด และค้นตระหนักในความเสื่อมโทรมของ  
 คุณภาพน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ซึ่งก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ที่จะ  
 แก้ไขปัญหาดังกล่าวจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างมากที่สุดตาม แต่จากสภาพของปัญหา  
 ความเสื่อมโทรมของแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ที่ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่และ ไม่มี  
 ที่ท่าว่าจะลดลง ย่อมชี้ให้เห็นว่า เครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐ คือ กฎหมายและ

การดำเนินงานของรัฐ ในเรื่องนี่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวโดยสรุป คือ

### 1. ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมป้องกันและแก้ไขน้ำเสีย

จากการศึกษากฎหมายดังกล่าว พบว่ากฎหมายมีมากมายหลายฉบับ แต่ละฉบับมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายที่แตกต่างกันไปตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานผู้ใช้กฎหมายนั้น ๆ กฎหมายเหล่านั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาคลองรัตนโกสินทร์ศก 121 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 44 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 รวมทั้งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร อันได้แก่ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และสิ่งเปราะอะเปื้อน พ.ศ. 2522 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2523 กฎหมายเหล่านี้แต่ละฉบับล้วนแต่มีได้มีเจตนาที่จะมุ่งป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางด้านน้ำแต่อย่างเดียวกัน อันเป็นผลให้กฎหมายเหล่านี้มีเนื้อหาสาระของกฎหมายที่มุ่งไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น จึงไม่สามารถห้วงกฎหมายเหล่านี้ในการควบคุมแบบแผนการดำรงชีวิตของมนุษย์ อันมีผลในการก่อให้เกิดปัญหาน้ำเสียในแม่น้ำลำคลองได้อย่างเต็มที่เท่าใดนัก จะมีก็แต่เพียงข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับใหม่ เรื่องควบคุมการระบายน้ำทิ้ง พ.ศ. 2534 เท่านั้น ที่มีเนื้อหาและเจตนารมณ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำลำคลอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแม่น้ำเจ้าพระยา แต่ข้อบัญญัตินี้ก็ยังไม่มียผลบังคับใช้ในปัจจุบัน ต่างกับในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศอังกฤษ อเมริกา และญี่ปุ่น ที่ต่างก็มีกฎหมายควบคุมป้องกันและแก้ไขน้ำเสียออกมาใช้บังคับโดยตรง จึงทำให้ประเทศเหล่านั้น สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางด้านน้ำได้อย่างบรรลุผล

### 2. ปัญหาเกี่ยวกับองค์กร บทบาท อำนาจหน้าที่ของรัฐ

2.1 รัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบายตลอดจนแนวทางในการควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหา จากการศึกษาพบว่า รัฐเพิ่งเริ่มกำหนดนโยบายอย่างจริงจัง ในเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายมลพิษทางด้านน้ำในแม่น้ำสายหลัก

เช่น แม่น้ำเจ้าพระยานั้น เพิ่งกำหนดไว้อย่างชัดเจนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) นี้เอง ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการดูแลแม่น้ำเจ้าพระยาในเขตกรุงเทพมหานคร คือ กรุงเทพมหานครก็ได้กำหนดนโยบายและโครงการเพื่อควบคุม ป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำลาคคลอง เป็นการใหญ่ในช่วงหลัง ๆ โดยบรรจุไว้ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2530-2534) และฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535-2539) เช่นกัน ตลอดจนหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย โดยกรมโยธาธิการและคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน สำนักนายกรัฐมนตรื โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็เริ่มเอาจริงเอาจังต่อปัญหาน้ำเสียในระยะหลัง ๆ นี้เอง จึงเป็นการแสดงบทบาทอย่างชัดเจนของรัฐในลักษณะของการตามแก้ปัญหา มากกว่าการป้องกันการเกิดปัญหา คือ คั้นตัวมากเมื่อปัญหารุนแรงมากแล้ว หลังจากที่ได้ปล่อยให้ภาวะปัญหานี้เกิดขึ้นโดยขาดการเอาใจใส่ และแก้ไขอย่าง เป็นรูปธรรมมาเป็นเวลานาน

## 2.2 รัฐในฐานะองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

จากการศึกษาพบว่า การปฏิบัติงานของแต่ละองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับ การควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำเสีย อันประกอบด้วย กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงคมนาคม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นต่าง อยู่ภายใต้ นโยบายและกฎหมายแต่ละฉบับที่รองรับอยู่แตกต่างกันไป ยิ่งขาดความเป็นเอกภาพและเป็นระบบเครือข่ายเดียวกัน ดังเช่น

กรณีของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีหน้าที่ในการดูแล ป้องกันมิให้น้ำที่ใช้อุปโภคบริโภค เป็นพิษภัยต่อสุขภาพร่างกายของประชาชน ภายใต้พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 หรือกระทรวงอุตสาหกรรมที่เน้นการควบคุมน้ำเสียจาก โรงงานอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2512 หรือกรมเจ้าท่า ซึ่งทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการเดินเรือ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติงานของหน่วยงานเหล่านี้ขาดเป้าหมายหลัก หรือเจตนารมณ์ที่แท้จริงต่อการรักษาคุณภาพน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา หรือแม้แต่ในกรณีการกำหนดนโยบายของกระทรวงมหาดไทยที่ขาดการประสานงานกับหน่วยงานในระดับล่าง ซึ่งเป็นผู้นำแผนนโยบายลงสู่ภาคปฏิบัตินั้น ทำให้ นโยบายบางอย่าง โดยเฉพาะในเรื่องการรักษาคุณภาพน้ำ แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างนั้น ไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้อย่าง เป็นรูปธรรม ดังเช่น ในกรณีที่กระทรวงมหาดไทยรับนโยบายจากรัฐบาล เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบและเกี่ยว

ข้องกับการแก้ไขปัญหาน้ำเสียบริเวณแม่น้ำเจ้าพระยา อันได้แก่ กรุงเทพมหานคร จัดหาที่ดิน 10-50 ไร่ สำหรับใช้เป็นที่บำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยลงสู่แม่น้ำนั้น ต้องประสบกับปัญหาจากสถานการณ์ราคาที่ดินในกรุงเทพมหานครที่มีราคาสูงมาก และความหนาแน่นแออัดของการใช้ที่ดินในเขตเมือง จนทำให้กรุงเทพมหานครไม่อาจผลักดันนโยบายดังกล่าวให้บรรลุตามเป้าหมาย

เรื่องการจัดหาพื้นที่ดินเพื่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียนั้น กรุงเทพมหานคร เคยเสนอขอใช้พื้นที่ว่างของโรงงานยาสูบที่คลองเตย เพื่อจัดสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียและสวนสาธารณะเมื่อปี พ.ศ. 2524 แต่กระทรวงการคลัง เสนอว่าจะดำเนินการสร้างสวนสาธารณะเอง และเมื่อกระทรวงการคลังมีโครงการที่จะย้ายโรงงานยาสูบ ไปตั้งที่จังหวัดเชียงใหม่ คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเห็นชอบให้พัฒนาพื้นที่เดิมของโรงงาน ซึ่งมีเนื้อที่ 600 ไร่ ให้เป็นสวนสาธารณะและสวนสุขภาพและออกกำลังกาย โดยให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบและเป็นแกนกลางร่วมกับสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ผู้จัดการรายวัน 26 ธันวาคม 2534) จะเห็นได้ว่ารัฐมนตรีมีนโยบายให้กรุงเทพมหานครจัดหาที่ดินเพื่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสีย แต่เมื่อกรุงเทพมหานครเสนอใช้พื้นที่ว่างของหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ กลับไม่ได้รับการสนับสนุนแต่อย่างใด

องค์กรของรัฐที่ผู้เขียนเห็นว่าเกี่ยวข้องในทางปฏิบัติโดยตรงในการดูแลรักษาคุณภาพน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง คือ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน และหน่วยงานท้องถิ่น คือ กรุงเทพมหานคร

สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น ได้ทำหน้าที่ของตนเองตามกฎหมายฉบับเก่า (พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518) ค่อนข้างจะครบถ้วน ส่วนที่จะขาดไปบ้างก็เป็นความบกพร่องของกฎหมายที่ไม่ได้ให้อำนาจไว้เท่านั้น หน้าที่ตามกฎหมายที่ว่าได้ดำเนินการแล้ว ได้แก่ การกำหนดนโยบายและแผนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การรับเรื่องราวร้องทุกข์ และการปฏิบัติงานประจำด้านอื่น ๆ อีกหลายประการ แต่เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะปฏิบัติงานด้วยตัวเองได้ ในเรื่องของการบังคับการในบางเรื่อง คือ ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง จึงก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการประสานงานและสั่งการต่าง ๆ เช่น เมื่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งอาคารขึ้น จะมีผลในทางปฏิบัติก็ต่อเมื่อหน่วยงานปฏิบัติหน้าไปประกาศใช้ โดย

กำหนดไว้ในกฎหมายหรือข้อบังคับของตนเอง เป็นต้น จึงทำให้เกิดภาวะน้ำเน่าเสีย เป็นปัญหาสะสมมานาน เนื่องจากขาดการประสานงานที่จะนำมาตราฐานคุณภาพน้ำทั้งอาคารดังกล่าว ไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

แต่เมื่อมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นฉบับใหม่ ก็ได้เพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมากกว่าเดิม กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งในระดับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค [มาตรา 12 (3), (4)] ตลอดจนเสนอแนะมาตรการในด้านการเงินและการคลัง การภาษีอากรและการส่งเสริมการลงทุน เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี [มาตรา 12 (5)] ที่สำคัญคือ มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ ระเบียบและคำสั่งที่จำเป็น เพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความเป็นระบบสมบูรณ์ [มาตรา 12 (9)] และยังมีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่า ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง [มาตรา 12 (10)] และคำมพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมมลพิษ อันเป็นองค์กรที่คอยช่วยเหลือคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอีกทางหนึ่งด้วย จึงเป็นที่หวังว่าเมื่อกฎหมายฉบับใหม่นี้มีผลใช้บังคับ จะเป็นเครื่องมือที่ทำให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน มีบทบาทอย่างสำคัญในการควบคุมมลพิษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมลพิษทางน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา

ในส่วนของหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับแม่น้ำเจ้าพระยาคอนล่าง คือ กรุงเทพมหานครนั้น พบว่ากรุงเทพมหานครซึ่งสามารถบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ไม่ว่าจะตามพระราชบัญญัติสาธารณสุขหรือพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดฯ และอื่น ๆ หรือในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้ง หรือมอบหมายตามข้อบัญญัติต่าง ๆ ก็ตาม ปรากฏว่ามีการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น ในเรื่องของการควบคุมป้องกันและแก้ไขคุณภาพน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาน้อยมาก ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาบทบาทของกรุงเทพมหานครในระยะหลังทุ่มเทลงไปใน การดำเนินการก่อสร้าง โครงการบำบัดน้ำเสียต่าง ๆ หลายโครงการเป็นเงินงบประมาณมหาศาล ประกอบกับการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และได้รับการอนุมัติให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในโครงการได้ ทำให้งานโครงการดังกล่าวเป็นรูปเป็นร่างอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ความสนใจต่อการดำเนินการออกข้อ

บัญญัติ เกี่ยวกับการควบคุมป้องกัน และแก้ไขปัญหาน้ำเสียค้ำเนิน ไปอย่าง เชื่องช้า ไม่ทันกับปัญหา มีการออกข้อบัญญัติในเรื่องการควบคุมการระบายน้ำทิ้งออกมาเพียงหนึ่งฉบับ ในปี พ.ศ. 2534 และมีผลในการควบคุมอาคารบางประเภทเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงอาคารพักอาศัยอื่น ๆ ซึ่งเป็นสาเหตุใหญ่ของปัญหาน้ำเสียในแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ในเขตกรุงเทพมหานครแต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุปแล้ว จะเห็นว่าองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับ การรักษาคุณภาพน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างนั้น ต่างก็ทำหน้าที่ตามบทบาท อานาจหน้าที่ที่กฎหมายของตนกำหนด บางกรณีก็เกิดการ ไม่ประสานกันในการปฏิบัติงาน บางกรณีก็เกิดการซ้ำซ้อนกัน การที่หลายองค์กรต่างก็ปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบของตน โดยมีได้มุ่งลง ไปในรายละเอียดใน เรื่องน้ำเสียในแม่น้ำเจ้าพระยา หรือแม้จะมีองค์กรที่ให้ความสนใจในปัญหาน้ำเสียในแม่น้ำเจ้าพระยาอย่างจริงจัง เช่น สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และกรุงเทพมหานคร แต่การปฏิบัติงานก็ ไม่ประสานงานกัน ทำให้การท างานขององค์กรดังกล่าว ไม่ก่อให้เกิดผล ในการรักษาคุณภาพน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง เท่าที่ควร

### 3. ปัญหาการบังคับการให้เป็น ไปตามกฎหมาย

ปัญหาการบังคับการให้เป็น ไปตามกฎหมายนั้น จากหลักการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Principle) ที่กำหนดว่า การบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลนั้น นอกจากเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายต้องรู้เจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว กฎหมายนั้นจะต้องมีสภาพบังคับของกฎหมาย (Sanction) ด้วย เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมากฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ โดยตรงยัง ไม่มี เป็นแต่เพียงมีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาน้ำ หรือที่สารธารณะแทรกอยู่ในกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งมี ได้มีเจตนารมณ์ในการรักษาคุณภาพน้ำ โดยตรงแต่อย่างใด ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น ได้แก่

3.1 บทกำหนดโทษหรือสภาพบังคับ (Sanction) ของกฎหมายเหล่านั้นมีผลกระทบต่อประชาชนน้อย เช่น ในกรณีฝ่าฝืนพระราชบัญญัติสาธารณสุข ที่เกี่ยวกับการก่อเหตุรำคาญ ในอดีตจะมีโทษปรับเพียง 50 บาทเท่านั้น ทำให้กฎหมาย ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติและก่อให้เกิดปัญหามาเป็นเวลานาน จนถึงปัจจุบัน ได้มีการแก้ไข โดยเพิ่มโทษตามพระราชบัญญัติสาธารณสุขฉบับใหม่ พ.ศ. 2535 กล่าวคือ กรณีที่ฝ่าฝืนคำสั่งให้ระงับเหตุรำคาญ ต้องระวาง โทษจำคุก ไม่เกินหนึ่ง เดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 65) ซึ่งจะเห็นว่า

โทษปรับสูงขึ้น และยังเพิ่มโทษจำคุกขึ้นมาอีกซึ่งกฎหมายเดิมไม่มี ผลการบังคับใช้จะเป็นประการใดคงต้องใช้เวลาสักระยะหนึ่งจึงจะเห็นผล

3.2 ปัญหาเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ โดยที่ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายนั้น มิได้ขึ้นอยู่กับเฉพาะเนื้อหาและบทกำหนดโทษ (Sanction) ของกฎหมายเท่านั้น เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายก็มีบทบาทสำคัญที่จะนำกฎหมายไปใช้ ดังนั้น จำนวนเจ้าหน้าที่จึงมีส่วนสำคัญด้วย ในพื้นที่บริเวณแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลคือ เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเขตรับผิดชอบหลายประการ เจ้าหน้าที่จึงไม่เพียงพอในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ทำให้การดูแลในเรื่องที่จะใช้กฎหมายเพื่อควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำเสียในแม่น้ำเจ้าพระยาไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร

3.3 ขั้นตอนการดำเนินการนำผู้กระทำผิดกฎหมายมาลงโทษ ยุ่งยาก ไม่คล่องตัว กล่าวคือ หากมีการฝ่าฝืนหรือมีการร้องเรียน ก็ต้องแจ้งความต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนคดีนั้นคดี แล้วมอบให้พนักงานอัยการดำเนินคดีในศาล ซึ่งคดีเกี่ยวกับมลพิษนี้มีจำนวนน้อยมากที่ขึ้นสู่ศาลเนื่องจากการดำเนินงานของพนักงานสอบสวน เพื่อหาพยานหลักฐานในกรณีนี้เป็นสิ่งที่ยาก

ประกอบกับเจ้าหน้าที่ตำรวจเองก็เห็นว่าคดีเกี่ยวกับการก่อมลพิษทางน้ำนี้เป็นเรื่องเล็กน้อยเมื่อเทียบกับความผิดในคดีอาญาอื่น ๆ จึงทำให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแทบจะไม่เกิดผล

### ข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุปดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดข้อเสนอแนะ ดังนี้

#### 1. กฎหมาย

ควรปรับปรุงกฎหมายโดยมีการศึกษาพิจารณาในเรื่องการบัญญัติกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการควบคุม ป้องกัน และแก้ไขปัญหาน้ำเสียโดยตรง โดยสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าว ควรมีส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรที่จะดูแลเรื่องน้ำเสียโดยตรง มีส่วนที่เป็นมาตรการควบคุมและแก้ไขน้ำเสียอย่างเด่นชัด และมีการบังคับใช้ตลอดจนบทกำหนดโทษที่เหมาะสม โดยการบัญญัติเนื้อหาในส่วนที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ควรจะให้ประชาชนได้มีส่วน

ร่วมในการกำหนดกฎหมาย โดยมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น (Public Participation) อันจะนำมาซึ่งความร่วมมือและง่ายในการบังคับใช้กฎหมายต่อไป

นอกจากนี้ ควรจะมีการบัญญัติกฎหมายที่จะออกมาเสริมและรองรับงานที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เช่น เมื่อมีโรงงานบำบัดน้ำเสียรวมแล้ว ก็ควรเร่งออกกฎระเบียบในการใช้โรงงานบำบัดน้ำเสียนั้น ๆ การคิดค่าบริการ การกำหนดค่าความสกปรกของน้ำเสียที่จะเข้าสู่ระบบ สารมลพิษที่ต้องห้ามต่าง ๆ เช่น ประเทศญี่ปุ่นมี Sewerage Law

## 2. องค์การ

ควรมีการจัดตั้งองค์การ เฉพาะ เพื่อดูแลคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำสำคัญ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแม่น้ำเจ้าพระยา ควรประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ควรมีองค์การที่จะดูแลแม่น้ำเจ้าพระยาตลอดลำน้ำ ตั้งแต่การจัดสรรการใช้ น้ำ การกำหนดให้เอกชนและโรงงานบำบัดน้ำเสียของชุมชนว่า เมื่อจะปล่อยน้ำทิ้งลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยาจะต้องผ่านการพิจารณาขององค์การนี้เสียก่อน นอกจากนี้ องค์การนี้ก็ต้องคอยประสานงานและติดตามตรวจสอบประเมินผลคุณภาพน้ำทุกระยะด้วย ดังเช่นที่ประเทศอังกฤษมีองค์การดูแลแม่น้ำโดยตรง ซึ่งประสบผลสำเร็จในการฟื้นฟูลำน้ำมาแล้ว

รูปแบบขององค์การอาจจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการคล้ายของประเทศไทย โดยแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละสาขาวิชามาเป็นผู้บริหารงานภายใต้การกำกับดูแล ตลอดจนการให้คำปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน และสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้แล้วควรให้อำนาจและความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นในการจัดการบริการสาธารณะอย่างเต็มที่ในการจัดการป้องกันและแก้ไขมลพิษต่าง ๆ โดยรัฐบาลกลางให้ความร่วมมือและการสนับสนุนในเรื่องงบประมาณให้มากกว่าที่เป็นอยู่ ส่งเสริมให้ท้องถิ่นใช้มาตรการเสริมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ตลอดจนกำกับดูแลให้ท้องถิ่นใช้กฎหมายลำดับรอง หรือกฎหมายท้องถิ่นให้เกิดผลบังคับใช้อย่างเต็มที่



### 3. การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

จากข้อสรุปข้างต้น ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่นั้น จุดใหญ่ คือ บทลงโทษที่ต่ำ กำลังเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และขั้นตอนการลงโทษยุ่งยาก

3.1 ในเรื่องบทกำหนดโทษที่ต่ำไม่เหมาะสมนั้น ก็ควรมีการเพิ่มโทษให้สูงขึ้นและเหมาะสมกับภาวะการณ์ในปัจจุบัน

3.2 สำหรับปัญหาเรื่องเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอนั้นนอกจากการเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่แล้ว ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วม ประการแรกคือ ร่วมโดยการเป็นหูเป็นตา สอดส่องดูแล และนำจับผู้กระทำความผิด หรือฝ่าฝืนกฎหมาย โดยการให้รางวัลนำจับ โดยอาจจะแบ่งค่าปรับให้แก่ประชาชนผู้แจ้งความกึ่งหนึ่ง และให้ผู้ที่พบเห็นและแจ้งความเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และในส่วนของเจ้าหน้าที่ที่รับแจ้งความนั้น หากไม่ดำเนินการตามที่ประชาชนแจ้ง ก็ให้มีความผิดเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดที่มีการแจ้งนั้น

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมอีกวิธีหนึ่ง คือ ให้ประชาชนร่วมรับผิดชอบในการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ โดยยึดหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle) กล่าวโดยเฉพาะกรณีน้ำเสียจากชุมชนพักอาศัยนี้ เห็นว่าควรใช้วิธีเก็บค่าธรรมเนียมน้ำเสีย (pollution Charge) โดยคำนวณจากปริมาณการใช้น้ำประปามาตราวัดน้ำประปา

3.3 สำหรับปัญหาขั้นตอนการดำเนินการลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายแต่ละฉบับมีความยุ่งยากนั้น ในส่วนที่มีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้น ควรให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น และพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องสงสัยได้ และควรให้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้

### 4. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

4.1 นำมาตรฐานที่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานน้ำผิวดินที่ไม่ใช่ทะเล หรือมาตรฐานน้ำทิ้งอาคาร ไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมโยธาธิการ คณะกรรมการควบคุมจัดสรรที่ดิน กรุงเทพมหานคร พิจารณาออกกฎหมายที่ใช้ค่ามาตรฐานนี้ เพื่อควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารหรือชุมชนต่าง ๆ อย่างทั่วถึง ครอบคลุมทุกแหล่งกำเนิดน้ำเสีย ทั้งนี้ เพราะในปัจจุบันค่ามาตรฐานเหล่านี้ใช้ควบคุมอาคารบางประเภท และอาคารใหญ่พิเศษเท่านั้น

4.2 ลดปริมาณน้ำเสียชุมชนโดยเร่งรัดการดำเนินการก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียชุมชน ซึ่งกำลังดำเนินการอยู่แล้ว ให้แล้วเสร็จในช่วยของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ในขณะที่เดียวกันก็เร่งสำรวจศึกษาหาทางเพิ่มโครงการและงบประมาณที่จะก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียชุมชน เพิ่มเติมให้ครอบคลุมทั่วถึงในทุกพื้นที่ที่มีปัญหาน้ำเน่าเสียในลากล่องที่ไหลลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยาให้มากขึ้น โดยอาจให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ

แม้ว่าการก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียชุมชนจะเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชน ซึ่งโดยทฤษฎีการบริการสาธารณะแล้ว ไม่จำเป็นต้องดำเนินการโดยรัฐโดยตรง แต่ก็ต้องอยู่ในการกำกับดูแลโดยรัฐ และในเรื่องการให้บริการนั้น บริการสาธารณะก็มีใช้กิจการที่จะต้องให้เปล่าเสมอไป รัฐสามารถเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมได้ในระดับหนึ่ง ดังนั้นการ

ก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียชุมชน รัฐจึงควรออกค่าใช้จ่ายในบางส่วน เช่น ในเรื่องของค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ค่าธรรมเนียมการใช้บริการควรจะคิดเพียงค่าดำเนินการโรงงานเท่านั้น จะทำให้ประชาชนแบกรับภาระน้อยลง

## 5. หาทางป้องกันปัญหามากกว่าตามแก้ไขปัญหา โดย

5.1 กระจายความเจริญและแหล่งงาน ไปสู่เมืองหลักในภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อลดอัตราเพิ่มของประชากรจากการอพยพท้องถิ่น เพื่อลดมลพิษจากพฤติกรรมของประชากรเหล่านั้น อันเป็นปัญหาพื้นฐานที่เป็นลูกโซ่โยงค่อ ๆ กันมา

5.2 จัดวางผังเมืองกรุงเทพมหานครให้เหมาะสมและให้ทันต่อความเติบโตของเมืองที่เป็นไปตามยุทธศาสตร์

5.3 ลดปริมาณน้ำเสีย โดยการประชาสัมพันธ์ให้การศึกษาและปลูกฝังสำนึกในการใช้น้ำอย่างประหยัด และก่อให้เกิดน้ำทิ้งน้อยลงแก่ประชาชน

6. เพิ่มความสามารถในการตรวจวัดคุณภาพน้ำจากท่อระบายน้ำทิ้งของบ้านเรือนและอาคารต่าง ๆ หากอยู่ในเกณฑ์คุณภาพน้ำทิ้งควรได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ซึ่งจะเป็นสิ่งจูงใจให้ผู้ก่อให้เกิคน้ำเสียหาทางลดค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ โดยหาวิธีการลดปริมาณค่าความสกปรกของน้ำที่ระบายออกจากบ้านเรือนหรืออาคารของตนเอง