

มาตรการทางกฎหมายในการรักษาคุณภาพน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง

ตามข้อมูลที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ถึงสาเหตุที่ก่อให้เกิดน้ำเสียในแม่น้ำเจ้าพระยาที่แบ่งออกเป็น น้ำเสียจากชุมชน น้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม น้ำเสียจากการเกษตรกรรม และน้ำเสียจากแหล่งอื่น ๆ ซึ่งในจำนวนสาเหตุเหล่านี้จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (TDRI) พบว่าในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลน้ำเสียร้อยละ 75 เกิดจากแหล่งชุมชน อีกร้อยละ 25 เป็นน้ำเสียจากอุตสาหกรรม และน้ำเสียเหล่านี้จะถูกระบายลงสู่มแม่น้ำเจ้าพระยา การแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นดังกล่าวตลอดจนถึงการป้องกันปัญหาที่จะเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต จำเป็นต้องใช้มาตรการหลายด้านหลายสาขาวิชาเข้ามาช่วยแก้ไข และมาตรการทางกฎหมายเป็นวิธีการหนึ่งที่จะเป็นและสำคัญต่อการวางกฎเกณฑ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งวิทยานิพนธ์นี้จะเน้นหนัก เฉพาะกรณีกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมแก้ไขน้ำเสียที่มีสาเหตุมาจากแหล่งชุมชน หักอาศัย อันเป็นสาเหตุใหญ่ของปัญหาน้ำเสียในแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง เท่านั้น

4.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสียที่เกิดจากแหล่งชุมชนในประเทศไทย

เนื่องจากน้ำเสียที่เกิดจากแหล่งชุมชน ส่วนใหญ่เป็นน้ำเสียที่เกิดจากประชากรซึ่งอยู่ในชุมชนหักอาศัย ซึ่งรวมตลอดถึงชุมชนหมู่บ้านจัดสรรด้วย เป็นจำนวนถึงร้อยละ 54.06 ของน้ำเสียที่เกิดจากแหล่งชุมชนทั้งหมดดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ตารางที่ 7 ดังนั้น กฎหมายที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้จึง เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสียที่เกิดจากชุมชนหักอาศัย อันเป็นแหล่งใหญ่ของที่มาของน้ำเสียเท่านั้น โดยแยกกฎหมายตามแหล่งที่มาของน้ำเสีย

แหล่งที่มาของน้ำเสียในแม่น้ำเจ้าพระยาที่มาจากแหล่งชุมชนหักอาศัยนั้น สามารถแบ่งเป็น

- 1) ชุมชนที่อยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาและริมคลองซึ่งระบายน้ำลงสู่มแม่น้ำเจ้าพระยาโดยตรง รวมตลอดถึงการทิ้งขยะมูลฝอยและของ เสียลงแหล่งน้ำโดยตรงด้วย
- 2) ชุมชนที่อยู่ห่างจากแม่น้ำเจ้าพระยาหรือคลอง แต่ระบายน้ำเสียลงสู่มท่อระบายน้ำสาธารณะซึ่งลงสู่มคลองและแม่น้ำเจ้าพระยาในที่สุด

4.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสียที่เกิดจากแหล่งชุมชนที่อยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาและริมคลอง ซึ่งจะแบ่งออกเป็น

4.1.1.1 กฎหมายที่ควบคุมพฤติกรรมกาารทิ้งของเสียลงในแม่น้ำหรือลำคลองโดยตรง

4.1.1.2 กฎหมายที่ควบคุมพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดน้ำเสียโดยทางอ้อม เช่น การปลูกสร้างอาคารรุกล้ำแม่น้ำหรือลำคลอง เป็นต้น

4.1.1.1 กฎหมายที่ควบคุมกาารทิ้งของเสียลงในน้ำโดยตรง

1) พระราชบัญญัติรักษาคลองรัตนโกสินทรศก 121 ¹

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

ความในคอนต้นของพระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121 ได้มีคำปรารภไว้ว่า "มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า การเพาะปลูกกิติ การค้าขาย ไบมาก็ติ ในพระราชอาณาเขตนี้น้ำลำคลองเป็นสำคัญ และในเวลานี้คลองก็มีอยู่แล้วเป็นอันมากแต่ชำรุดคั้นเขิน ไบเสีย โดยมาก เหตุเพราะยังมีได้จัดการรักษาให้พอเพียง ทรงพระราชดำริที่จะบำรุงและรักษาคลองเก่าที่มีอยู่แล้ว และที่จะขุดคั้นใหม่ให้เรียบร้อยถาวร เพื่อให้เป็นประโยชน์และสะดวกแก่ธุระของราษฎรยิ่งขึ้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติไว้คั้งนี้..."

จากคำปรารภคั้งกล่าวข้างคั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ บัญญัติคั้นเพื่อบกป้องคัมครองลำคลองให้ราษฎรได้ใช้ประโยชน์จากน้ำในลำคลองในการเพาะปลูกและการขนส่งสินค้าเป็นหลัก คั้งนี้ เพราะได้มีการขุดคลองใหม่และซ่อมแซมคลองเก่าคั้นเป็นจำนวนมากในสมัยรัชกาลนี้ คั้งนั้น เพื่อไม่ให้สิ่งทีลงทุน ไบเสียเปล่า จึงควรได้มีการบำรุงรักษาให้สามารถใช้ได้ตลอดไป จึง ได้ตรากฎหมายนี้คั้นเพื่อกำหนดมาตรการในการดูแลรักษา และกำหนดคให้เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจควบคุมให้มีการปฏิบัติคัมกฎหมายนี้ค้วย

¹ ราชกิจจานุเบกษา ร.ศ. 121 หน้า 581.แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรักษาคลอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2483

ข. สารสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันน้ำเสีย

ขอบเขตการบังคับใช้

ขอบเขตการบังคับใช้ปรากฏอยู่ในมาตรา 2 ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิก และใช้ความใหม่แทนโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคลอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2483 มีข้อความว่า "มาตรา 2 เมื่อจะใช้พระราชบัญญัตินี้สำหรับคลองใด จะได้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา" ซึ่งในปัจจุบันมีประกาศหรือพระราชกฤษฎีกา ให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ประมาณ 10 ฉบับ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคลองในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งระบายน้ำสู่แม่น้ำเจ้าพระยาโดยตรง

การรักษาคลอง

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการรักษาความสะอาดของน้ำในลากล่อง โดยตรงนั้น ปรากฏในมาตรา 6 กล่าวคือ "มาตรา 6 ถ้าหากว่าสามารถจะทำได้อย่างอื่นแล้ว ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดเอาหยาก เยื่อ ฟุ่น ผอย หรือสิ่งโสโครกเททิ้งในคลอง และห้ามมิให้เททิ้งสิ่งของดังกล่าวนั้นแล้วลงในทางน้ำลาคู ซึ่งเลื่อนไหลมาลงคลองได้ ถ้าผู้ใดกระทำความผิดต่อมาตรานี้ให้ปรับผู้หนึ่งไม่เกิน 20 บาท หรือจำคุกไม่เกินเดือนหนึ่ง หรือทั้งปรับและจำทั้งสองสถาน"

ข้อความในมาตรา 6 นี้ มีส่วนช่วยในการรักษาความสะอาดของน้ำในคลอง โดยเฉพาะการควบคุมกิจกรรมการก่อให้เกิดน้ำเสียที่เกิดจากชุมชนที่ตั้งอยู่ริมคลอง โดยห้ามทิ้งหยาก เยื่อ ฟุ่น ผอย หรือสิ่งโสโครกลงในคลองหรือทางน้ำลาคู ซึ่งจะช่วยลดความสกปรกได้ส่วนหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ข้อความบางส่วนของมาตรานี้ยังไม่ชัดเจน โดยเฉพาะข้อความที่ว่า "ถ้าหากสามารถจะทำได้อย่างอื่นแล้ว" ซึ่งเป็นข้อยกเว้นการห้ามทิ้งสิ่งโสโครกลงในคลอง ข้อความนี้จะหมายถึงการที่เราไม่สามารถหาที่ทิ้งขยะในบริเวณใกล้เคียงได้หรือไม่ หรือกรณีของผู้ที่อาศัยอยู่ในแพหรือเรือ จะถือว่าเขามีสิทธิที่จะทิ้งสิ่งโสโครกลงในลากล่องได้หรือไม่ ปัญหาการตีความในส่วนนี้จึงคลุมเครืออยู่ และนอกจากนี้บทกำหนดโทษจะเห็นว่าค่ามาก เมื่อเทียบกับภาวะการณ์ในปัจจุบัน

ค. การรักษาการตามพระราชบัญญัติ

อำนาจรักษาการและจัดการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้เป็นของเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 13 และได้มีการจัดตั้งกรมคลองขึ้นในกระทรวงเกษตรธิการ ให้มีหน้าที่ในการซ่อมและรักษาทางน้ำ

ลาคลองต่าง ๆ ต่อมาในปี พ.ศ. 2454 กรมคลอง ได้ถูกโอน ไปขึ้นอยู่กับกระทรวง
คมนาคม และเปลี่ยนชื่อเป็นกรมทาง และต่อมาในปี พ.ศ. 2456 หน้าที่ในการ
ดูแลบำรุงรักษาตามพระราชบัญญัติรักษาลอง ร.ศ. 121 ก็ ได้ถูกกำหนดให้อยู่ใน
อำนาจหน้าที่ของกระทรวงคมนาคมอีกกระทรวงหนึ่งด้วย 2

พระราชบัญญัติรักษาลอง ร.ศ. 121 นี้ แม้จะมีบทบัญญัติที่เกี่ยว
กับการรักษาแหล่งน้ำในลาคลอง โดยตรง แต่ก็ไม่ค่อยจะได้มีการหยิบยกมาใช้บังคับ
ประกอบกับมีบทลงโทษที่เบาบาง ดังนั้น ในทางปฏิบัติผู้มีอำนาจบังคับใช้ตามกฎหมาย
หมายฉบับนี้ จึงมักจะหลีกเลี่ยง ไปใช้บทบัญญัติในกฎหมายฉบับอื่นที่รุนแรงกว่า เช่น
เทศบัญญัติ หรือประกาศกระทรวงมหาดไทย ซึ่งให้อำนาจผู้ว่าราชการกรุง เทพ-
มหานครกำหนดโทษปรับได้มากกว่า

2) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 3

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการเดินเรือใน
น่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะ
ที่ 8) ได้ให้ความเห็นไว้ ดังนี้

"พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456
นั้น มีจุดมุ่งหมายที่จะควบคุมการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำให้เป็นระเบียบเรียบร้อย
ตลอดจนควบคุมมิให้มีการกระทำใด ๆ ที่อาจจะเป็นการกีดขวางหรือเป็น
อันตรายต่อการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำของประชาชน..." 4

2 ประกาศเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรักษาลอง ร.ศ. 121 ลงวันที่ 26
มีนาคม 2456

3 ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 51 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2477,
หน้า 807.

4 บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย
คณะที่ 8) เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมาย (การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งรุกล้ำ
"ที่ชายคลอง" ของแม่น้ำ ลาคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจร
ของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยจะ
อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่า ตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติ
การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 หรือไม่) มกราคม 2528

จะเห็นว่าพระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 นี้ มีจุดมุ่งหมายในการควบคุมการสัญจรทางน้ำให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ตลอดจนมุ่งขจัดหรือป้องกันภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นในทางน้ำนั้นด้วย

ข. สาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันน้ำเสีย

แม้ว่าเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ จะบัญญัติขึ้นเมื่อควบคุมปกป้องและคุ้มครองทางน้ำและท่าเทียบเรือก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ก็ยังมีถ้อยคำในบางมาตราที่กล่าวหาพิง ไปถึงการดูแลรักษาด้วย โดยเฉพาะในส่วนของ การห้ามทิ้งของเสียนั้น ปรากฏในมาตรา 119 ซึ่งห้ามมิให้ผู้ใดทิ้ง ทิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ รวมทั้งน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสกปรก เป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิต หรือเป็นอันตรายแก่การเดินเรือ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า โดยระวาง โทษปรับผู้ฝ่าฝืน ไว้ไม่เกินสองพันบาท ข้อสังเกตของกฎหมายมาตรานี้ คือ นอกจากจะกำหนดโทษปรับแล้ว ยังกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ก่อความเสียหายแก่แหล่งน้ำ จะต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่กรมเจ้าท่าผู้ดูแลแม่น้ำลำคลองต้อง เสียไปในการขจัดสิ่ง เหล่านั้นด้วย

โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้แล้ว จะเห็นว่าในส่วนของการควบคุมป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำอันเกิดจากการเดินเรือ จะหวังใช้กฎหมายฉบับนี้ ไม่ได้เต็มที่ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วทางกรมเจ้าท่าก็ได้ให้ความสนใจแก่ปัญหาอันเกิดจากการทิ้งขยะหรือสิ่งปฏิกูลจาก เรือที่ใช้เป็นกตาคาร ตลอดจนกตาคารริมน้ำมากขึ้น โดยกรมเจ้าท่าได้ออกประกาศกรมเจ้าท่าที่ 362/2532 โดยอาศัยมาตรา 119 เรื่องให้มีถังสำหรับเก็บของจาระ บัสสาวะ และถังขยะ ไว้บนเรือ กล่าวคือ เรือกลลำน้ำที่ใช้บรรทุกคนโดยสารขนาดคันแคบ 10 คันกรอสส์ขึ้นไป ยกเว้นเรือโดยสารประจำทาง หรือเรือเพลาใบจักรยาวจะต้องมีถังสำหรับเก็บของจาระ บัสสาวะ หรือสิ่งของและสิ่งปฏิกูลบนเรือตามกำหนดไว้ในประกาศ ทั้งนี้ ห้ามมิให้ทำท่อที่แสดงให้เห็นได้ว่าจะถ่ายของจาระ บัสสาวะลงในน้ำ

ค. การรักษาการตามพระราชบัญญัติ

ผู้ที่รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และกรมเจ้าท่าเป็นหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางรับผิดชอบ

คุณแลงานนี้ ซึ่งอาจจะมีการมอบหมายอำนาจของ เจ้าทำให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นบ้าง ในบางกรณีเพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติราชการ

3) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484⁵

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 เป็นกฎหมายที่จัดมีขึ้น เพื่อให้บริการด้านสาธารณสุข เกี่ยวกับการควบคุมและรักษาความสะอาด ความ เป็นระเบียบเรียบร้อยในการบริ โภคและการดำรงชีวิตของประชาชนในชุมชน อัน เป็นการมุ่งคุ้มครองสุขภาพและอนามัยของประชาชนให้อยู่ในภาวะสิ่งแวดล้อมที่ เหมาะสม ทั้งนี้ โดยเน้นให้แต่ละท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยผ่านกลไกต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดขึ้น เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและ เศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกันไป ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ข. สาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันน้ำเสีย

พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 กล่าวถึงการ สุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมไว้หลายด้าน สามารถแบ่ง ได้เป็น

- การกำจัดสิ่งสกปรกและของ เสีย
- การควบคุมการหน้า้ำใช้สำหรับประชาชน
- การควบคุมสถานที่จำหน่ายสินค้าอุป โภคและบริ โภค
- การควบคุมสถานที่พักผ่อน
- การป้องกันเหตุรำคาญ
- การควบคุมการค้าซึ่ง เป็นที่รัง เกียจหรืออาจ เป็นอันตราย แก่สุขภาพ

ในการกล่าวถึงส่วนต่าง ๆ ข้างต้นนี้ พบว่าบางกรณีกฎหมาย มิได้กล่าวถึงรายละเอียดไว้เท่าใดนัก แต่บางกรณีกฎหมายก็กำหนดไว้ค่อนข้าง ละเอียด ซึ่ง ในกรณีที่มีได้กล่าวถึงรายละเอียดนั้น ได้มีการมอบอำนาจให้องค์กร

⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 ตอนที่ 97, 30 ธันวาคม 2484

ท้องถิ่น ไปกำหนดความเหมาะสมกับสภาพแต่ละท้องถิ่น แต่สาระในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมและแก้ไขน้ำเสียจากชุมชนนั้น อยู่ในส่วนการป้องกันเหตุรำคาญ

ในส่วนที่เกี่ยวกับเหตุรำคาญกำหนดไว้ในส่วนที่ 5 คือ มาตรา 19 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่จัดการกำจัด ห้าม และระงับเหตุรำคาญในที่สาธารณะหรือเอกชน ซึ่งก่อให้เกิดเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพความปลอดภัยหรือสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับทั้งให้ดูแลรักษาบรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และที่ต่าง ๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ

คำว่า "เหตุรำคาญ" ตามมาตรา 19 (2), (6) แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 หมายถึงที่ซึ่งน้ำ บ่อ แหล่งน้ำ ท้องร่อง ทางระบายน้ำ ร่องน้ำ ทางน้ำ ที่ลุ่ม ที่อาบน้ำ ที่บัสสวะ หรือรับใส่ของจาระ รางระบายน้ำที่ใส่มูลสัตว์ ซึ่งอยู่ในทำเลที่ไม่เหมาะสม จนอาจจะเป็นที่เพาะพันธุ์ยุง แมลงวัน หรือมีลักษณะจนเป็นเหตุเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ

รวมทั้งอาคาร กระท่อม หรือโรงโค ๆ อันเป็นเคหะที่อยู่ของคน หรือสำหรับสัตว์เลี้ยง หรือความประสงค์อย่างอื่น ๆ ซึ่งโดยเหตุที่รวมอยู่ชิดกัน หรือปราศจากการระบายน้ำ หรือชักช่องแก่การกำจัดมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูล หรือโดยเหตุอื่น จนเป็นเหตุเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ

นอกจากนั้น ตามมาตรา 19 (7) ยังหมายถึง แหล่งน้ำ หรือคูคลอง ที่คนใช้ หรือน่าจะใช้สำหรับคนบริโภค หรือสำหรับชาวบ้าน หรือสำหรับหาของให้คนบริโภค ซึ่งเกิดหรือน่าจะเกิดสกปรกขึ้น จนเป็นเหตุเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 มาตรา 19 ได้ให้ความหมายของคำว่า "เหตุรำคาญ" ไว้อย่างกว้างขวาง กินความถึงสิ่งที่เป็นอันตราย หรือน่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน หรือสิ่งที่ก่อให้เกิดเสื่อม หรืออาจจะเป็นอันตรายต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน นอกจากนั้นในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้มีอำนาจจัดการกำจัด ห้าม และระงับเหตุรำคาญโดยวิธีออกคำสั่งเพื่อระงับและป้องกันเหตุรำคาญ ตลอดจนมีอำนาจสั่งให้ผู้ก่อเหตุรำคาญนั้นระงับเหตุรำคาญนั้นด้วย ⁶

⁶ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 มาตรา 20

ค. การรักษาการตามพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ แต่ในส่วนมาตรการด้านการป้องกันและควบคุมน้ำเสียนั้น ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นกาจัดเหตุเดือดร้อนรำคาญในเขตของตน ซึ่งก่อให้เกิดเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพตามที่กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และสิ่งเปราะอะเปื้อนในเขตของตนด้วย โดยเฉพาะในสิ่งที่เกี่ยวกับการควบคุมป้องกันน้ำเสียในแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างนั้น กรุงเทพมหานครมีอำนาจที่จะออกข้อบัญญัติ ห้ามถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในถนนสาธารณะและที่สาธารณะซึ่งมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และสิ่งเปราะอะเปื้อนอันอาจเป็นเหตุให้เสื่อมสุขภาพหรือความ สะอาดหมดจด ⁷

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 เป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมกว้างหลายด้าน รวมทั้งการรักษาความสมบูรณ์ของแหล่งน้ำสะอาดสำหรับประชาชน เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นใช้ในการแก้ปัญหามลพิษได้ค่อนข้างคล่องตัวกว่ากฎหมายอื่นที่กล่าวมาแล้ว แต่ในทางปฏิบัติมิได้ได้รับความสนใจจากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เนื่องจากกำลังเจ้าพนักงานมีไม่เพียงพอ รวมทั้งบทกำหนดโทษซึ่งกำหนดไว้ต่ำมาก กล่าวคือ โทษปรับไม่เกิน 50 บาท ถ้าฝ่าฝืน ⁸ จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการฝ่าฝืนกฎหมายในส่วนนี้อยู่เสมอ นอกจากโทษทางอาญา คือ โทษปรับแล้ว พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดมาตรการลงโทษทางปกครองเอาไว้ คือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งระงับ สั่งถอนใบอนุญาต และให้ศาลสั่งห้ามผู้ที่ก่อเหตุรำคาญหยุดกิจการได้ ⁹ ทั้งนี้ เพื่อเป็นเครื่องมือในการปราบปรามปรามแก่ผู้ที่ประพฤดิหรือกระทำการละเมิดต่อบัญญัติของกฎหมาย ถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐนำกฎหมายฉบับนี้มาบังคับใช้อย่างต่อเนื่องและจริงจังแล้ว กฎหมายฉบับนี้จะเป็นเครื่องมือของรัฐที่มีศักยภาพ โดยรองรับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ค่อนข้างสูง แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึง

⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 6 (4)

⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 67

⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 20-30

ปัจจุบัน ไม่ได้นำมาใช้แก้ปัญหาได้ ในปี พ.ศ. 2535 จึงได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติสาธารณสุขขึ้นใหม่ เป็นผลให้พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ถูกยกเลิก แต่ส่วนที่เป็นเนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับการควบคุมป้องกันแก้ไขปัญหาน้ำเสียในแม่น้ำเจ้าพระยา ยังคงมีเนื้อความเช่นเดิม คือ กำหนดให้เป็นเรื่องเทศราคาราญ (หมวด 5 มาตรา 25) และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการตรวจสอบระงับ และห้ามมิให้ก่อเทศราคาราญในที่สาธารณะ (มาตรา 26) เป็นต้น แต่ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในพระราชบัญญัติสาธารณสุขฉบับใหม่นี้ก็คือ ประการแรก การเปลี่ยนรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติจาก เดิมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และการจัดตั้งคณะกรรมการสาธารณสุข (มาตรา 9) ประการที่สองคือ การกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้น กล่าวคือ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา 46) และให้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ ประการสุดท้ายคือ มีการเพิ่มโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนให้สูงขึ้น เช่น กรณีที่ฝ่าฝืนคำสั่งให้ระงับเทศราคาราญต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่ง เดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 65) ซึ่งเป็นโทษที่สูงกว่ากฎหมายเก่าที่มีเฉพาะโทษปรับ 50 บาท และไม่มีโทษจำคุกแต่อย่างใด กฎหมายฉบับนี้ เพิ่งลงในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 38 ลงวันที่ 5 เมษายน 2535 ผลการบังคับใช้จะเป็นประการใดคงต้องติดตามดูต่อไป ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ จะช่วยให้เกิดอนามัยสิ่งแวดล้อมได้ดีกว่าที่ผ่านมา

4) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และ สิ่งเปราะอะเปื้อน พ.ศ. 2521 10

ก. เจตนารมณ์ของข้อบัญญัติ

ข้อบัญญัตินี้มีขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ซึ่งได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับไว้ 5 ประการ¹¹ และข้อบัญญัตินี้เป็นการวางระเบียบในการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และสิ่งเปราะอะเปื้อนเพื่อการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมในเขตกรุงเทพมหานครนั่นเอง

10 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 95 (ฉบับพิเศษ) ตอนที่ 148 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2521, หน้า 1.

11 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484, มาตรา 6

ข. สารสำคัญของข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมน้ำเสียจากชุมชน

เนื้อหาสาระของข้อบัญญัตินี้ซึ่งมีทั้งหมด 17 ข้อ พร้อมทั้งมีอัตราค่าธรรมเนียมเก็บขนมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลแนบท้ายข้อบัญญัติด้วย และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมแก้ไขน้ำเสียจากชุมชน โดยตรงนั้นมีอยู่ในข้อ 8 กล่าวคือ ห้ามมิให้ผู้ใดถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีมูลฝอย สิ่งปฏิกูล หรือสิ่งเปราะอะเปื้อนในทางสาธารณะหรือที่สาธารณะอื่นใด เป็นต้นว่าถนน ซอย ตรอก แม่น้ำ คลอง คู สระน้ำ เว้นแต่ในที่ซึ่งเจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นอนุญาตให้จัดตั้งหรือจัดตั้งไว้ให้โดยเฉพาะ¹² นอกจากนี้ ยังมีส่วนที่กำหนดให้ผู้ครอบครองสถานที่ อาคาร หรือเคหสถาน ต้องจัดให้มีที่รองรับมูลฝอยและเป็นที่ยอมรับมูลฝอยของตน¹³ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในส่วนที่ห้ามทิ้งขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลลงในแม่น้ำ อันจะทำให้เกิดมลพิษในแม่น้ำลาคหลวงในเขตกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทิ้งของเสียจากชุมชนริมคลองและริมน้ำลงในแม่น้ำเจ้าพระยา หากมีการตรวจตราและจับกุมกันอย่างเข้มงวดแล้ว แม้โทษปรับจะต่ำเพียง 50 บาท เท่านั้น แต่หากตรวจจับและปรับกันอย่างจริงจังแล้ว อาจจะทำให้ประชาชนที่ฝ่าฝืนเกรงกลัว และเป็นการฝึกนิสัยในการไม่ทิ้งของเสียลงในแม่น้ำลาคหลวงได้ เพราะเงิน 50 บาท ที่ต้องเสียไปสำหรับชุมชนพักอาศัยที่อยู่ริมน้ำซึ่งมิได้ประกอบการค้าอะไร หากต้องถูกปรับบ่อย ๆ ก็เป็นเงินที่ไม่น้อย แต่ในทางปฏิบัติแล้ว กาลังเจ้าหน้าที่มิได้เพียงพอ ประกอบกับไม่สนใจที่จะเอาจริง เอาจังกับผู้ฝ่าฝืน จึงทำให้มีการใช้บังคับข้อบัญญัตินี้น้อยมาก

ค. การบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีหน้าที่รักษาการและมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินี้ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามข้อบัญญัติฯ ด้วย ซึ่งหน่วยงานของกรุงเทพมหานครก็แบ่งเป็นสำนักงานเขตต่าง ๆ โดยมีผู้อำนวยการเขตมีหน้าที่กำกับดูแลให้เป็นไปตามข้อบัญญัติฯ หากมีการฝ่าฝืนหรือมีการร้องเรียนก็ต้องแจ้ง

¹² ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และสิ่งเปราะอะเปื้อน พ.ศ. 2521, ข้อ 8.

¹³ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 5.

คือเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนคดีเป็นคดี โดยมอบให้พนักงานอัยการดำเนินคดีในศาล แต่คดีประเภทนี้มีจำนวนน้อยมากที่ชั้นสู่ศาล เนื่องจากประชาชนโดยทั่วไปเห็นว่า เป็นสิ่งที่ยุ่งยากที่คนจะ ไปร้อง เรียนหรือแจ้ง เหตุที่เกิดขึ้นต่อพนักงานสอบสวน หรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเองก็มัวงานอื่นมากมายจน ไม่มีเวลาใส่ใจกับการตรวจตราและร้อง เรียนต่อพนักงานสอบสวน จนถึงขั้นมีการสอบสวนและฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการ ตลอดจนการดำเนินงานของพนักงานสอบสวน เพื่อหาพยานหลักฐานในกรณีดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่ยาก คดีแบบนี้จึงมักจะสิ้นสุดลงด้วยการเปรียบเทียบรับเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งพนักงานสอบสวนเองก็เห็นว่าคดีประเภทนี้สำคัญน้อยกว่าคดีอาญาด้านอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ว่าโทษปรับค่า และความยุ่งยากในการดำเนินการนาผู้ฝ่าฝืนมาลง โทษ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมา แต่ต่อไปในอนาคตจึงมีการออกพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ใช้บังคับแล้วคาดว่าปัญหาดังกล่าวก็จะเบาบางลง เนื่องจากมีการเพิ่มโทษและเพิ่มอำนาจให้แก่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามที่กล่าวมาแล้วใน เรื่องพระราชบัญญัติสาธารณสุขในหัวข้อก่อน

5) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 นี้ ได้ถูกยกเลิก โดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 15 วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2535 แต่เนื่องจากภาวะน้ำเสียในแม่น้ำเจ้าพระยาเกิดขึ้นมาในช่วงของการใช้กฎหมายฉบับเก่า จึงขอวิเคราะห์พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดฯ พ.ศ. 2503 ซึ่งมีผลใช้บังคับในขณะนั้น

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ตามที่ปรากฏท้ายประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ

"เนื่องจากสภาพทั่ว ๆ ไปของบ้านเมืองในขณะนี้ ยังไม่สะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อยเท่าที่ควร และบรรดากฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อประโยชน์ ในการนี้ยังไม่เหมาะสมและไม่พอเพียงที่จะ ใช้บังคับ ได้ตามควรแก่กรณี

จึงสมควรตรากฎหมายนี้ขึ้น เพื่อจัดให้บ้านเมืองอยู่ในสภาพที่สะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อยยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน"

เหตุผลอย่างกว้าง เพื่อให้บ้านเมืองอยู่ในสภาพที่สะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อยมากขึ้นกว่าเดิม โดยหวังว่าจะใช้กฎหมายเป็นกลไกดำเนินการให้เป็นไปตามความต้องการดังกล่าว และเพื่อพิจารณาลงไปในเนื้อหาสาระของหลักกฎหมาย จะพบว่า เพื่อให้บ้านเมืองมีความสะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อยนั้น กฎหมายฉบับนี้จะมุ่งควบคุมไปที่ทัศนียภาพ (ที่ปรากฏแก่สาธารณชน) ของบ้านเมือง กับวิถีการดำเนินชีวิตของคนในชุมชน

ข. สาระสำคัญที่เกี่ยวกับการป้องกันมลพิษทางน้ำ

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองนี้มีทั้งหมด 22 มาตรา โดยมีสาระสำคัญที่สามารถแบ่งได้เป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ควบคุมทัศนียภาพของบ้านเมือง ส่วนที่ควบคุมวิถีการดำเนินชีวิตของผู้คนในชุมชน และการบังคับใช้กฎหมาย

การป้องกันมลพิษทางน้ำนั้น อยู่ในส่วนที่ควบคุมวิถีการดำเนินชีวิตของผู้คนในชุมชน โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 16 และมาตรา 17

"มาตรา 16 ผู้ใด บ้วน สั่ง หรือถ่มน้ำลาย น้ำมูก น้ำหมาก และเสมหะ เทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ ลงบนถนนหรือลงบนพื้นรถหรือเรือสาธารณะ โรงมหรสพ ร้านค้า หรือสถานที่ใด ๆ ที่ประชาชนเข้าไปหรือลง ณ ที่ใด ๆ ในสถานที่สาธารณะ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้จัดไว้เพื่อการนั้น หรือลงในแม่น้ำ หรือคลองภายในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ติดตั้ง หรือแขวนประกาศระบุน้ำห้ามไว้ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้ถนนหรือสถานสาธารณะเปราะ เบื้อนหรือสกปรก ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท"

ความมาตรา 16 นี้ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับแม่น้ำลำคลอง ก็คือ ห้ามบ้วนหรือถ่มน้ำลาย น้ำมูก น้ำหมาก เสมหะหรือเทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ ลงในแม่น้ำลำคลอง ในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ติดตั้ง หรือแขวนประกาศห้ามไว้ มีข้อที่น่าสังเกตว่าการทิ้งสิ่งของลงในแม่น้ำลำคลองที่จะเป็นความผิดตามมาตรา 16 นี้ จะต้องเป็นการทิ้งในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ติดตั้งห้ามเอาไว้ หากไม่มีป้ายห้ามติดตั้งกล่าวก็จะไม่เป็นความผิด

จุดประสงค์ของมาตรา 16 นี้ คงจะมีใช่เป็นการป้องกันมลพิษทางน้ำโดยตรง แต่คงต้องการป้องกันการกระทำอันเป็นที่น่ารังเกียจหรือก่อให้เกิดความรังเกียจในสาธารณะเท่านั้น เพราะการบ้วนน้ำลาย เสมหะ หรือน้ำหมาก คงจะมีปริมาณไม่มากพอที่จะก่อให้เกิดมลพิษแก่แม่น้ำลำคลองได้ ดังนั้น การกระทำผิดตามมาตรานี้จึงมีโทษเพียงปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท

"มาตรา 17 ผู้ใดถ่ายอุจจาระหรือปัสสาวะลงบนถนนหรือ ณ ที่ใด ๆ ในสถานสาธารณะหรือที่ซึ่งเห็นได้จากถนนหรือสถานสาธารณะ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้จัดไว้เพื่อการนั้น หรือลงในแม่น้ำ หรือคลอง ภายในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ติดตั้ง หรือแขวนประกาศระบุดำไว้ ผ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท"

จุดประสงค์ของมาตรา 17 ก็คล้ายกับจุดประสงค์ของมาตรา 16 ในการป้องกันมิให้กระทำการอันก่อให้เกิดความรังเกียจ ในที่ซึ่งเห็นได้จากที่สาธารณะ การถ่ายอุจจาระและปัสสาวะลงในแม่น้ำลำคลองที่จะเป็นความผิดตามมาตรา 17 นี้ จะต้องกระทำลงในที่มีป้ายห้ามโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นเท่านั้น ดังนั้น การถ่ายอุจจาระและปัสสาวะลงในแม่น้ำลำคลองในบริเวณอื่น ๆ จึงไม่เป็นความผิดตามมาตรานี้ แต่ก็อาจจะเป็นความผิดตามกฎหมายอื่นได้ เช่น อาจจะเป็นความผิดตามมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

ค. การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ 14 ซึ่งเท่าที่ผ่านมาได้มีกฎกระทรวงว่าด้วยการขออนุญาตติดตั้งป้ายโฆษณา 15 กับระเบียบ

14 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503, มาตรา 22

15 กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 (ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 85 ตอนที่ 81 ลงวันที่ 10 กันยายน 2511, หน้า 586)

กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอุทธรณ์การรื้อถอนอาคาร 16 อย่างละ 1 ฉบับ และการที่จะให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้กับท้องที่ใด กฎหมายให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา 17 ซึ่งก็ได้มีการออกพระราชกฤษฎีการวม 17 ฉบับ ให้ใช้ในท้องที่เทศบาลทุกแห่ง สุขาภิบาลทุกแห่ง เทศบาลตำบลทุกแห่ง รวมตลอดถึงเทศบาลนครด้วย

ในเขตกรุงเทพมหานครก็เป็นเขตที่ตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ แต่การใช้ในส่วนของการป้องกันมลพิษทางน้ำนั้นแทบจะไม่ได้ใช้เลย เนื่องจากมุ่งความสนใจ ไปสู่การรักษาความสะอาดในด้านทัศนียภาพมากกว่า จะเห็นได้จากมีการควบคุมการปิดแผ่นประกาศโฆษณา 18 การเขียนภาพหรือข้อความ 19 การวางสิ่งของ 20 และเกี่ยวกับทัศนียภาพจากตัวอาคาร 21 อันจะก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยในบ้านเมือง ถึงอย่างนั้นก็ตามอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่จะดูแลในส่วนดังกล่าวก็มีไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตามแม้จะมีพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับในเขตกรุงเทพมหานครแล้วก็ตาม กรุงเทพมหานครก็ได้ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ขึ้นมาใช้บังคับในเขตกรุงเทพมหานครซึ่งมีอัตราโทษหนักกว่าพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 ซึ่งจะ ได้กล่าวถึงต่อไป

6) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2523

¹⁶ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้อาคาร ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503

¹⁷ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503, มาตรา 2

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 6

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 7-8

²⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 9

²¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 4, 10-13

ก. เจตนารมณ์ของข้อบัญญัติฯ

เหตุผลในการประกาศใช้ข้อบัญญัตินี้ ใกล้เคียงกับเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 โดยท้ายประกาศในราชกิจจานุเบกษากล่าวถึงเหตุผลไว้ว่า "โดยที่ในปัจจุบันนี้กรุงเทพมหานครมีปัญหาเป็นอันมาก เกี่ยวกับความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง สมควรให้ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ได้มีส่วนช่วยรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองให้สมกับเป็นนครหลวงของประเทศ"

ข. สารสำคัญของที่เกี่ยวข้อกับการป้องกันมลพิษทางน้ำ

สาระเนื้อหาของข้อบัญญัติฯ นี้ มี 4 ส่วน คือ การรักษาต้นไม้ การรักษาทางระบายน้ำ การรักษาดน และการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันมลพิษทางน้ำ อยู่ในหมวดที่ว่าด้วยการรักษาทางระบายน้ำ ซึ่งทางระบายน้ำในข้อบัญญัติฯ นี้ หมายถึงแม่น้ำ คลอง คู ลำธาร ลากระโดง หรือท่อระบายน้ำที่ประชาชนใช้ร่วมกัน และสาระที่เน้นการรักษาความสะอาดของทางระบายน้ำปรากฏ ดังนี้

"ข้อ 9 ผู้ใดเทหรือทิ้งซากสัตว์ ชยะมูลฝอย ลงในทางระบาย น้ำหรือแหล่งน้ำสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท"

"ข้อ 11 ผู้ใดเทหรือทิ้ง หรือปล่อย หรือระบายอุจจาระ และปัสสาวะ หรือสิ่งปฏิกูลจากตัวอาคารหรือยานพาหนะลง ในทางระบายน้ำหรือแหล่งน้ำสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามพันบาท"

ข้อห้ามดังกล่าวข้างต้น เพื่อการรักษาทางระบายน้ำให้สะอาดโดยตรง แม้จะมีส่วนคล้ายกับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 มาตรา 16 และมาตรา 17 แต่ความแตกต่างอยู่ตรงที่ว่า ข้อบัญญัติฯ นี้ห้ามการกระทำตลอดทั้งลำน้ำ ส่วนพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 นั้น ห้ามเฉพาะภายในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้คิดตั้ง หรือแขวนประกาศระบุน้ำไว้เท่านั้น ที่สำคัญคือบทกำหนดโทษของข้อบัญญัติฯ นี้สูงกว่าอีกด้วย การใช้ข้อบัญญัตินี้จึงน่าจะคล่องตัวกว่า

ค. การบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติฯ

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้รักษาการตามข้อบัญญัติฯ นี้ ซึ่งโดยวิธีปฏิบัติแล้วหน่วยงานหรือผู้มีอำนาจกำกับดูแลให้เป็นไปตามข้อบัญญัติฯ ก็คือผู้อำนวยการเขตที่ต้องดูแลเขตรับผิดชอบของตน ปัญหาการใช้ก็เช่นเดียวกับที่กล่าวมาแล้วในเรื่องของการใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดฯ พ.ศ. 2503 และกฎหมายอื่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คือ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเองมีกำลังน้อย ขาดความเอาใจจริง เอาใจง ในปัญหาการทิ้งของ เสียลงในแม่น้ำลำคลอง เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องเล็กน้อย ประกอบกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นเอง ไม่มีอำนาจที่จะเปรียบเทียบปรับเอง ต้องสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการ เกิดความยุ่งยากและเจ้าหน้าที่ตำรวจเองก็มีคดีที่สำคัญมากมายที่ต้องให้ความสนใจเกินกว่าที่จะเต็มใจดำเนินการในเรื่องนี้

ผลของการออกพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แม้จะยกเลิกกฎหมายเก่า และบรรดากฎกระทรวงรวมทั้งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับ พ.ศ. 2503 ยังคงให้ใช้บังคับต่อไป เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับใหม่

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีสาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไปจากฉบับเดิม พอสรุปได้ดังนี้

1. เนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับการควบคุมป้องกันน้ำเสียนั้นคงเดิม เพียงแต่แยกออกเป็นหลายมาตราเพื่อให้มีฐานความผิดมากขึ้น (พระราชบัญญัติเดิม มาตรา 16 พระราชบัญญัติใหม่แยกเป็นมาตรา 29-34 เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ คือ หมวด 3 การห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ)
2. อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่เพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องสงสัยได้ (มาตรา 50) และให้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับและยึดของกลางได้ (มาตรา 48 และ 50)
3. มีบทกำหนดโทษที่สูงขึ้นจากเดิมปรับต่ำสุด 100 บาท สูงสุด 500 บาท แต่กฎหมายฉบับใหม่มีโทษปรับหลายอัตรา สำหรับโทษจำคุกการห้ามทิ้งของเสียนั้น มีโทษปรับต่ำสุดไม่เกินสองพันบาท และโทษปรับสูงสุดไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท (มาตรา 54 และ 57)

4. กฎหมายนี้มีการให้รางวัลนาจับ ซึ่งจะ เป็นผลกัในแง่ที่ให้ ประชาชนมีส่วนร่วม และเป็นแรงกระตุ้นการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ กล่าวคือ กรณีที่มีผู้แจ้งความนาจับ ผู้แจ้งจะ ได้ส่วนแบ่งจากค่าปรับกึ่งหนึ่งและผู้จับ ได้กึ่งหนึ่ง ส่วนกรณีที่ไม่มืผู้แจ้งนาจับ ผู้จับจะ ได้รางวัลนาจับกึ่งหนึ่งอีกกึ่งหนึ่งต้องส่ง เป็นราย ได้ของราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา 48, 49)

ผลการบังคับใช้กฎหมายฉบับใหม่นี้ จะเป็นประการใดนั้นคงต้อง รอเวลาอีกสักกระยะหนึ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายเพ็งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2535 นี้เอง แต่ที่น่าเป็นห่วงคือ เรื่องการให้รางวัลนาจับนั้น อาจมีการ หลีก เลี่ยงกรณีที่เจ้าหน้าที่จับเอง ซึ่งต้องส่ง เงินกึ่งหนึ่ง เป็นราย ได้แก่ราชการส่วน ท้องถิ่นอาจจะ ไม่เกิดขึ้น เพราะเจ้าหน้าที่อาจจะอุป โลกน์ญาติพี่น้องขึ้นเป็นผู้แจ้ง ความนาจับเพื่อรับรางวัลนาจับก็ได้

4.1.1.2 กฎหมายที่ควบคุมพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ โดย ทางอ้อม

กฎหมายที่กล่าวมาแล้ว เป็นกฎหมายที่ควบคุมพฤติกรรมกาทั้ง ของ เสียของผู้คนในชุมชนลุ่มแม่น้ำลาคลอง โดยตรง แต่ยังมีกฎหมายอีกกลุ่มหนึ่ง ที่มีส่วนควบคุมโดยทางอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมการก่อสร้างบ้านเรือน รุกกล้าแม่น้ำลาคลอง ซึ่งกฎหมายในส่วนนี้บางอันจะซ้ำกับกฎหมายที่ได้กล่าวมาแล้ว ในส่วนแรก ดังนั้น หากกฎหมายใดที่ได้กล่าวมาแล้วจะหยิบยกมาแต่ส่วนที่เป็น เนื้อหาสาระในการควบคุมพฤติกรรมทางอ้อมดังกล่าว จะ ไม่กล่าวถึง เจตนารมณ์ ของกฎหมายให้เป็นการซ้ำซ้อนอีก แต่กฎหมายใดที่ยกขึ้นมาใหม่ก็จะกล่าวในราย ละ เอียดค่อ ไป

กฎหมายที่กล่าวมาแล้วและมีส่วนเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร
ริมน้ำ ได้แก่

- 1) พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121
- 2) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456
- 3) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484
- 4) ข้อบัญญัติกรุง เทพมหานคร เรื่องการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุง เทพมหานคร พ.ศ. 2523
- 5) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 44

1) พระราชบัญญัติรักษาคล่อง ร.ศ. 121

สาระของพระราชบัญญัติรักษาคล่อง ร.ศ. 121 ที่เกี่ยวกับเรื่อง การรักษาคล่อง คือ มาตรา 5

"มาตรา 5 ถ้าเสนาบดีกระทรวง เกษตราธิการเห็นว่า คล่องใด สมควรจะมีถนนริมคลอง เพื่อให้มหาชนสัญจร ไปมา หรือ เพื่อเป็นทาง โยงเรือ ได้ โดย สะดวกผังละ เท่าใด ให้เสนาบดีกระทรวง เกษตราธิการมีอำนาจที่จะยก เว้นที่ริม คลองนั้นแต่ผัง เคียวกิติ หรือทั้ง 2 ผังกิติ ไว้เป็นถนนหลวง ได้ตามเห็นสมควรจะ กำหนด เนื้อที่ยื่นขึ้น ไปเท่าใด ถ้าและที่ที่ต้องการตามความในมาตรานี้ เป็นที่มี เจ้า ของถือกรรมสิทธิ์ โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว ก็ให้เสนาบดีกระทรวง เกษตรา- ธิการมีอำนาจที่จะจัดซื้อที่นั้น ได้อย่างซื้อที่ทำการหลวง เช่น ที่ทำการรถไฟ เป็นต้น"

2) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ในส่วนที่ เกี่ยวกับการปลูกสร้างอาคารนั้น อยู่ในมาตรา 117

"มาตรา 117 ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปในแม่น้ำ ลาคล่อง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะ ได้รับ อนุญาตจากเจ้าท่า"

ผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา 117 นี้ ต้องระวาง โทษปรับไม่เกินสองพันบาท และให้เจ้าท่ามีอำนาจสั่ง ให้รื้อถอนหรือรื้อถอนเอง ได้²²

จากบทบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคล่อง ร.ศ. 121 ที่ให้อำนาจเสนาบดีที่จะยก เว้นที่ริมคลอง ไว้ทำถนนและมีอำนาจที่จะเวนคืน โดยการ จัดซื้อที่นั้น ได้ ถ้าปรากฏว่าเป็นที่ที่เอกชนเป็นเจ้าของถือกรรมสิทธิ์ โดยชอบด้วย กฎหมายอยู่ก่อน และจากบทบัญญัติมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือใน เคนน้ำไทย พ.ศ. 2456 ที่ห้ามมิให้ปลูกสร้างอาคารรุกล้ำแม่น้ำลาคล่องนั้นทั้งสอง มาตราของทั้งสองกฎหมาย แม้จะมุ่งรักษาคล่องและมุ่งคุ้มครองการสัญจรทางน้ำ ของประชาชนตามลำดับ แต่การที่มีถนนริมคลองเท่ากับไม่ให้มีบ้านเรือนอยู่ริมคลอง และการห้ามก่อสร้างอาคารรุกล้ำเข้าไปในเขตแม่น้ำลาคล่อง ทำให้เกิดผลพลอย

²² พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 118

ได้ สามารถช่วยป้องกันมลพิษในแม่น้ำลาคลองในแง่ที่ผู้ครอบครองอาคารมักจะทิ้งของเสีย เป็นต้นว่าขยะ สิ่งปฏิกูล หรือน้ำเสียลงสู่แม่น้ำลาคลอง โดยตรง

ในส่วนของการใช้บังคับพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ที่เกี่ยวกับการทิ้งของเสียจากอาคารลงในแม่น้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแม่น้ำเจ้าพระยานั้น กรมเจ้าท่าสามารถมีบทบาทที่จะป้องกันเหตุการณ์นี้ได้ ถ้าหากมีการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารริมน้ำ โดยกรมเจ้าท่าอาจจะตั้งเงื่อนไขในการอนุญาตว่าตัวอาคารจะต้องมีระบบระบายน้ำเสียที่ดี หรือจะกำหนดให้ต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียในตัวอาคารด้วยเสียก่อนจึงจะอนุญาต เป็นต้น

3) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484

ตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคารที่อยู่ในส่วนที่ 5 ที่ว่าด้วยเหตุรำคาญเช่นกัน ซึ่งได้กล่าวรายละเอียดแล้วในส่วนแรกที่กล่าวถึงการควบคุมพฤติกรรมการทิ้งของเสียของผู้คนในชุมชนโดยตรง อาคารที่ถือเป็นเหตุรำคาญซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่จัดการกำจัดห้ามหรือระงับนั้น กำหนดไว้ในมาตรา 19 (6) คือ "อาคาร กระท่อม หรือโรงใด ๆ อันเป็นเคหะที่อยู่ของคนหรือสำหรับเลี้ยงสัตว์หรือความประสงค์อย่างอื่น ซึ่งโดยเหตุที่รวมอยู่ชิดกัน หรือปราศจากการระบายน้ำ หรือชักช่องแก่การกำจัดขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูล หรือโดยเหตุอื่นใด จนเป็นเหตุเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ"

ตัวอย่างการใช้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินคดีทางศาล เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาระงับเหตุรำคาญนั้นได้ สำหรับกรณีของเหตุรำคาญที่อาจก่อให้เกิดปัญหาน้ำเน่าเสีย นั้น มีคำพิพากษาศาลฎีกาตัดสินไว้ในคำพิพากษาฎีกาที่ 1025/2494 โดยนายท.เทศมนตรีนครกรุงเทพ โจทก์ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ฟ้องจำเลยเพื่อขอให้ศาลพิพากษาระงับที่จำเลยได้ก่อสร้างอาคารให้เช่า โดยมีค้ำมีท่อน้ำทิ้งหรือรางน้ำไหลอันเป็นสิ่งที่จำเป็น เพื่อรักษาสุขภาพและอนามัย เป็นเหตุให้น้ำบริเวณนั้นไหลนองเประอะเปื้อน ก่อให้เกิดเป็นหลุมเป็นบ่อ และน้ำซึ่งกลายเป็นแหล่งน้ำโสโครก ส่งกลิ่นเหม็น รวมทั้งเป็นแหล่งเพาะยุงและแมลงวัน ในที่สุดศาลพิพากษาให้จำเลยระงับเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข 2484

บทบัญญัติควบคุมเหตุรำคาญอันเกิดจากอาคารดังกล่าวข้างต้น สามารถใช้บังคับกับอาคารทั่วไป ไม่ได้เจาะจงเฉพาะอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างริมแม่น้ำลาคลองเท่านั้น ดังนั้น การควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 นี้

จะไม่นำไปกล่าวถึงในส่วนของการควบคุมน้ำเสียที่เกิดจากชุมชนที่อยู่ห่างจากแม่น้ำ ลาดคลองอีก

4) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการรักษาความสะอาด และความ เป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2523

ข้อ 12 ผู้ใดถมหรือปลูกสร้างสิ่งใด ๆ ลงในทางระบายน้ำ หรือ กระทำด้วยประการใด ๆ ให้ทางระบายน้ำอุดตัน หรือระบายน้ำไม่สะดวก โดยไม่ ได้รับอนุญาตอันชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่ง เดือนหรือปรับไม่ เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ"

แม้จุดประสงค์ของข้อนี้ มุ่ง เป็นไปที่ป้องกันการอุดตันและการทำให้ การระบายน้ำไม่สะดวกก็ตาม แต่ผลที่ตามมาก็คือป้องกันการทิ้งของ เสียจากอาคาร ลงในทางระบายน้ำ ซึ่งในที่นี้คือ แม่น้ำลาดคลองด้วยเช่นกัน

5) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 44 ²³

ก. เจตนารมณ์ของประกาศ

เหตุผลในการประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 44 นี้ ปรากฏในราย ละเอียดคำบรรยายในคอนต้นของประกาศ ดังต่อไปนี้

"โดยที่ปรากฏว่า ได้มีบุคคลที่เห็นประโยชน์คนโดยเฉพาะได้ เข้าไปปลูกปักที่อยู่อาศัย หรือที่ตั้งทำการค้าในที่ซึ่ง เป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นเหตุให้ เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ชักขวางการจราจรของประชาชน หรือทำให้เกิดความ สกปรกรกรุงรัง เป็นบ่อเกิดแห่งเชื้อโรค เป็นอุปสรรคชักขวางความเจริญของบ้าน เมือง พฤติการณ์ดังกล่าวนี้ได้เกิดขึ้นและยัง เป็นอยู่ในสถานที่หลายแห่ง พนักงาน เจ้าหน้าที่ไม่อาจจัดให้เป็นระเบียบเรียบร้อยได้ เพราะปราศจากอำนาจที่จะดำเนิน

²³ ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 6 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 11 มกราคม



การโดยเฉียบขาดตามควร คณะปฏิวัติเห็นว่าเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม และความเจริญของบ้านเมือง สมควรให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อกำเนินการขจัดความไม่เรียบร้อยนั้นให้หมดสิ้นไป"

จากคำบรรยายข้างต้นแสดงว่าในสมัยปี พ.ศ. 2502 นั้น มีการรื้อล้างบุกรุกที่สาธารณะกันมาก จนถึงกับต้องประกาศฉบับนี้ออกมาดำเนินการกับผู้บุกรุกที่สาธารณะอย่าง เฉียบขาด

ข. สาระสำคัญของเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษในน้ำ

"ข้อ 1 ในกรณีที่น่าปรากฏว่าได้มีการปลูกสร้างอาคารหรือปลูกปักสิ่งใด ๆ ลงในที่ดินในแม่น้ำลำคลอง อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือเป็นที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือรื้อล้างเข้าไปในที่ดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งจังหวัดซึ่งสถานที่นั้นตั้งอยู่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ไปตรวจสอบสถานที่นั้น ๆ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบแล้วเห็นว่าสถานที่ซึ่งปลูกสร้างอาคารหรือปลูกปักสิ่งใด ๆ ลง เป็นที่ดินหรือแม่น้ำลำคลอง อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือเป็นที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยแน่ชัดปราศจากสงสัย ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่ง เป็นหนังสือแจ้งให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งปลูกปักนั้น ให้รื้อถอน ไปให้พื้นที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวผู้เป็นเจ้าของหรือครอบครอง ก็ให้บุคคลสิ่งนั้นไว้ ณ อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น และเมื่อครบกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งนั้นแล้ว ยังไม่มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นออกไป ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นได้ ในการนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขาย โดยวิธีพิเศษสมควรซึ่งทรัพย์สินที่รื้อถอนหรืออยู่ในอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น และให้นำความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1327 มาใช้บังคับแก่เงินที่ขายทรัพย์สินนั้นได้ โดยอนุโลม"

การดำเนินการกับผู้รื้อล้างแม่น้ำลำคลองตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 44 นี้ มีบัญญัติไว้ทางของ เดียวกันในมาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติการเดินในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เพียงแต่ต่างกันตรงที่ผู้มีอำนาจจัดการเท่านั้น กล่าวคือ ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เป็นอำนาจของกรมเจ้าท่าในการดำเนินการ ผลพลอยได้ก็ตั้ง ได้กล่าวมาแล้วว่า การ

ที่ไม่ให้มีการปลูกสร้างอาคารริมหรือรुक้าแม่น้ำลาคลอง ก็ช่วยป้องกันมลพิษทางน้ำอันเกิดจากการทิ้งของเสีย ได้ส่วนหนึ่ง

ค. การบังคับการให้เป็นไปตามประกาศฯ

ผลจากการที่ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ทำให้ท่านางหน้าทีในการดูแลรักษาแม่น้ำลาคลอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรุงเทพมหานครมีความชัดเจนขึ้น กล่าวคือ เป็นท่านางหน้าทีโดยตรงของผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครและธนบุรีในสมัยนั้น ซึ่งในปัจจุบันก็คือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั่นเอง โดยอาศัยท่านางพิเศษตามประกาศของคณะปฏิวัตินี้ การดำเนินการเพื่อรื้อถอนอาคารบ้านเรือนที่รูก้าแม่น้ำลาคลอง ในเขตกรุงเทพมหานครสามารถกระทำได้บางส่วน แต่โดยทางปฏิบัติแล้ว เป็นภาระที่มีความลำบากอย่างยิ่ง เพราะผู้บุกรุกส่วนใหญ่เป็นราษฎรที่ยากจน ไม่มีที่ดินและบ้านเรือนเป็นที่ยู่อาศัยของตนเอง ประกอบปัญหาอุปสรรคในส่วนของผู้ว่าราชการเอง ที่ทำให้การรื้อถอนของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นไปได้ยาก เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณและเทคนิคทางวิชาการ

อย่างไรก็ตาม กรุงเทพมหานครได้เคยดำเนินการต่อผู้ฝ่าฝืนประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ แต่เป็นกรณีดำเนินการกับร้านค้ามิใช่อาคารที่พักอาศัย กล่าวคือ ในแม่น้ำเจ้าพระยาช่วงระยะตั้งแต่สะพานพระราม 6 ถึงอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ได้มีเอกชนใช้สถานที่ที่ปลูกสร้างเข้าไปในแม่น้ำ ประกอบกิจการจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม รวม 16 ราย (ตัวเลขในสมัยนั้นซึ่งในปัจจุบันมากกว่านี้) กรมเจ้าท่าจึงได้มีหนังสือแจ้งให้กรุงเทพมหานครในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสถานที่ตั้งอยู่เพื่อบังคับการตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 44 ลงวันที่ 11 มกราคม 2502 เขตคลองสานซึ่งมีร้านอาหารตามกรณีดังกล่าว 2 ราย คือ ภัตตาคารจิตร โภชนาและภัตตาคารห้อยเทียน เหล่าจึงได้ทำรื้อถอนกฎหมายและคดีและสำนักอนามัยในการดำเนินการ ซึ่งก็ได้รับคำตอบว่าผู้ประกอบการไม่มีสิทธิที่จะใช้สอยชานคอนกรีตนั้นตั้งโต๊ะสำหรับผู้บริโภคร้านอาหารได้ เพราะขัดต่อประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 44 และให้ดำเนินการตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 ซึ่งบัญญัติว่า "ผู้ใดโดยมิบังควรคิดตั้ง คาก วางหรือแขวนสิ่งใด ๆ ในที่สาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาท" ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วร้านขายอาหาร 2 รายนี้ได้รับใบอนุญาตให้ทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำโดยกรมเจ้าท่าให้สร้างทำเทียบเรือโดยสาร มิใช่อนุญาตให้สร้างชานคอนกรีต

เพื่อประกอบการค้าอาหารและ เครื่องดื่ม ผู้ได้รับอนุญาตจึง ไม่มีสิทธิที่จะตั้ง โຕะ สำหรับบริโภคอาหาร 24

4.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมและแก้ ไขปัญหาน้ำเสียที่เกิด จากชุมชนพักอาศัยทั่วไป

กฎหมายที่กล่าวมาแล้วตามข้อ 4.1.1 เป็นส่วนที่เกี่ยวกับการ ควบคุมมลพิษทางน้ำที่เกิดจากชุมชนพักอาศัยริมน้ำ ซึ่งมีผลกระทบการทิ้งของเสีย ลงในแม่น้ำลำคลอง โดยตรงและ โดยอ้อมจากการปลูกสร้างอาคารรูก้ำแม่น้ำลำ คลอง ซึ่งกฎหมายทั้งหมดที่กล่าวมานี้มีใช้แต่ เฉพาะจะใช้บังคับถึงแค่ชุมชนเหล่านั้น เท่านั้น แต่ที่แยกชุมชนพักอาศัยอีกกลุ่มหนึ่งออกมา คือกลุ่มที่อยู่ชั้นในเข้ามาทาง จากแม่น้ำลำคลอง ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้เป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่และมีส่วนปล่อยน้ำเสีย ลงแม่น้ำเจ้าพระยาโดยตรง โดยผ่านทางท่อระบายน้ำ ลำคลอง และกองขยะ กฎหมายที่กล่าวแล้วในส่วนแรกที่ใช้ร่วมกันกับชุมชนกลุ่มนี้จะ ไม่กล่าวซ้ำอีก เช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด พ.ศ. 2503 ฯลฯ

กิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำของชุมชนในกลุ่มพักอาศัยทั่ว ๆ ไปนี้เอง เป็นปัญหาใหญ่และมีความยากลำบากในการจัดการมาก เพราะกฎหมาย ที่ควบคุมการระบายน้ำเสียจากครัวเรือนหรืออาคารพักอาศัยต่าง ๆ โดยตรง ยัง ไม่ปรากฏอย่างเด่นชัดเพียงแต่มีกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจให้หน่วยงาน เช่น กระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานครให้ออกกฎหมายลำดับรองออกมาใช้บังคับ คงจะกล่าวต่อไปนี้

4.1.2.1 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร บัญญัติขึ้น โดยมี วัตถุประสงค์หลายอย่างที่เกี่ยวกับตัวอาคารเอง ก็คือการควบคุมความมั่นคงแข็งแรงของอาคารเพื่อความปลอดภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง เพื่อการสถาปัตยกรรมและอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ฯลฯ

การบัญญัติกฎหมายควบคุมอาคารขึ้น จึงมุ่งหวังในความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในพื้นที่ที่กฎหมายออกมาควบคุมนั่นเอง เช่น ในกรณีที่ต้องการให้ชุมชนใดที่มีธรรมชาติอันสวยงาม สิ่งแวดล้อมที่ดีโดยอนุรักษ์สิ่งเหล่านี้ไว้ กฎหมายควบคุมอาคารก็ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายอาคารชนิดใดหรือประเภทใดได้

ข. สาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมน้ำเสียจากอาคาร

ในบทบัญญัติ มาตรา 8 ของพระราชบัญญัตินี้ กำหนดไว้ดังนี้

"มาตรา 8 เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

(1) ลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน เนื้อที่ และที่ตั้งของอาคาร

...

...

(6) ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำ และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

...

...

...

(10) บริเวณห้ามก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้ หรือ เปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด ฯลฯ"

รัฐมนตรีในที่นี้คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และจากมาตรา 8 จะเห็นได้ว่ากระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะเข้ามาช่วยแก้ไขป้องกันปัญหาน้ำเสีย โดยออกกฎกระทรวงมาควบคุมระบบการระบายน้ำ และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลจากอาคารต่าง ๆ ได้ ซึ่งอาคารที่จะถูกควบคุมตามกฎหมายนี้ ได้แก่ อาคารและสิ่งก่อสร้างในเขตกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เขตเทศบาล และสุขาภิบาล อันได้แก่ บ้านพักอาศัย อาคารชุดหรือคอนโดมิเนียม โรงแรม โรงมหรสพ ภัตตาคาร ห้างสรรพสินค้าหรือศูนย์การค้า สำนักงาน และอาคารขนาดใหญ่อื่น ๆ การควบคุมอาคารในเรื่องการระบายน้ำ

จากอาคารจะช่วยให้ลคมลพิษในแหล่งน้ำได้อย่างมาก แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าที่ผ่าน
 มามิได้ออกกฎกระทรวงคั้งกล่าวออกมาใช้บังคับแต่อย่างใด เพิ่งจะมีการคาเนิน
 การให้ออกกฎกระทรวงคั้งกล่าว คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535)
 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 11 วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2535
 ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับประกาศสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
 เรื่องกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งอาคาร 25 ณ วันที่ 30 ตุลาคม 2532 ใน
 ประกาศคั้งกล่าว ได้แบ่งมาตรฐานคุณภาพน้ำออกเป็น 4 ประเภท แต่ละประเภท
 ก็จะแตกต่างกันออกไป เช่น ค่าบีโอดีของมาตรฐานน้ำทิ้งจากอาคารประเภท
 ก. ข. ค. ง. จะต้องมีค่าไม่เกิน 20, 30, 60 และ 90 มก./ล. ตามลำดับ
 หลังจาก ได้แบ่งค่ามาตรฐานน้ำทิ้งแล้ว ประกาศฉบับเดียวกันนี้ก็ได้กำหนดว่าอาคาร
 ประเภทใดต้องมีคุณภาพน้ำทิ้ง เป็นไปตามมาตรฐานใด เป็นต้นว่าน้ำทิ้งจากอาคาร
 ชุกซึ่งมีห้องสำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัย รวมกันทุกชั้นของอาคารหรือกลุ่มของอาคาร
 เกิน 500 ห้อง ต้องมีมาตรฐานน้ำทิ้งประเภท ก. นั่นคือต้องมีค่าบีโอดีไม่เกิน 20
 มิลลิกรัมต่อลิตร ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งอาคารนี้ ก็ได้ใช้บังคับ
 เนื่องจากมีการออกกฎกระทรวงฉบับนี้เอง โดยในหมวด 3 เรื่องระบบบำบัดน้ำ
 เสียและการระบายน้ำทิ้ง ได้กำหนดให้น้ำเสียต้องผ่านระบบบำบัดน้ำเสียจนเป็นน้ำ
 ทิ้งก่อนระบายสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้ง โดยคุณภาพน้ำทิ้งให้เป็นไปตามประกาศสำนัก
 งานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่องกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งอาคาร
 (ข้อ 33)

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่าอาคารที่ถูกควบคุมโดยกฎกระทรวง
 ฉบับนี้ เป็นเพียงอาคารสูง (คั้งแต่ 23.00 เมตรขึ้นไป) และอาคารขนาดใหญ่
 พิเศษ (อาคารที่มีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกันคั้งแต่ 10,000
 ตาราง เมตรขึ้นไป) เท่านั้น อาคารพักอาศัยทั่ว ๆ ไปจึงไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับนี้
 แต่อย่างใด

ค. การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ได้ให้อำนาจองค์กรหลายองค์กรในการ
 คาเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำจากน้ำ
 เสียจากอาคารนั้น คั้งที่กล่าวมาแล้วข้างคั้งว่า ราชการส่วนกลาง คือ ในอดีต

²⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 107 ตอนที่ 18, 30 มกราคม 2533

กระทรวงมหาดไทย ไม่ได้มีการออกกฎกระทรวง ตามมาตรา 8 (6) แต่อย่างใด ได้แต่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องอื่น ๆ ซึ่งอำนาจของส่วนกลางนั้นนอกจากกระทรวงมหาดไทย แล้วยังมีอีกองค์กรหนึ่ง คือ คณะกรรมการควบคุมอาคาร ซึ่งประกอบด้วยอธิบดีกรมโยธาธิการเป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม กรมการปกครอง กรมทางหลวง กรมอัยการ สำนักผังเมือง สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร ผู้แทนคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม และผู้แทนคณะกรรมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมแห่งละหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิอีก ไม่เกินสี่คน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคารของกรมโยธาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ²⁶ คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ส่วนหนึ่ง คือ ให้คำแนะนำในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 8 ซึ่งในอดีต ไม่มีที่เกี่ยวกับการควบคุมการระบายน้ำจากอาคารดังกล่าวมาแล้ว

ผู้ที่มีบทบาทค่อนข้างมากตามกฎหมายนี้ก็คือ องค์การส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้อาคารนั้น ๆ ท้องถิ่นจะเป็นผู้ใกล้ชิดและตรวจสอบได้ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร จึงให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดหลักการ วิธีการ และเงื่อนไขการควบคุมอาคารในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 ได้ ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8²⁷ นั้นหมายถึงว่าการที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นใด ๆ เพื่อกำหนดขอบเขตและลักษณะของการก่อสร้างอาคารให้มีการระบายน้ำตามที่กำหนดได้ ก็ต่อเมื่อหน่วยงานราชการส่วนกลาง คือ กระทรวงมหาดไทย ได้ออกกฎกระทรวงในเรื่องนั้น ๆ ตามความในมาตรา 8 แล้วเท่านั้น ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อปี พ.ศ. 2526 นั้นเอง จึงทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นรวมถึงกรุงเทพมหานครด้วย อันเป็นหน่วยงานที่มีความรู้ความเข้าใจถึงปัญหาในท้องถิ่นเป็นอย่างดี ไม่อาจจะใช้ความสันตติจิตเจตนาเป็นค่านิยมการอย่างใด ๆ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ได้เลย เพราะอำนาจดังกล่าวต้องถูกจำกัดขอบเขตให้อยู่ภายใต้อำนาจของราชการส่วนกลางเกือบสิ้นเชิง เมื่อสภาวะการณ์เป็นเช่นนี้ย่อมทำให้ไม่สามารถสร้างระบบที่เหมาะสมและถูกต้องสำหรับการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารให้มีประสิทธิภาพตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 และมาตราอื่น ๆ ได้เลย ผลการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงค่อนข้างจะสวนทางกับหลักการการกระจายอำนาจ

²⁶ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 14

²⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 9 และมาตรา 10

ผลจากการที่ในอดีต ไม่มีกฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่น เกี่ยวกับการควบคุมด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจพิจารณาของอนุญาตก่อสร้างอาคาร ตามกฎหมายดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นคาเนินไป ในลักษณะที่ไม่อาจจะปฏิเสธ ไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ได้ ในเมื่อผู้ขอปฏิบัติครบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เจ้าหน้าที่ไม่อาจจะหิบบยก เอาปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมหรือเหตุผลอื่น ๆ มาใช้ เป็นข้ออ้าง เพื่อการ ไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ได้ เลย

ในปัจจุบันแม้จะมีกฎกระทรวงควบคุมสิ่งแวดล้อมด้านการระบายน้ำทิ้งดังกล่าวแล้วก็ตาม ก็เป็นการควบคุมเฉพาะอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษเท่านั้น ความหวังทั้งหมดจึงมุ่ง ไปอยู่ที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 39 ลงวันที่ 6 เมษายน 2535 ที่ได้ให้อำนาจท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดเรื่องที่ยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา 8 ได้ (มาตรา 3) อำนาจนี้เองที่จะทำให้ท้องถิ่นสามารถมีบทบาทอย่างเต็มที่ในการออกข้อบัญญัติควบคุมสิ่งแวดล้อมหรือเรื่องอื่น ๆ ตามมาตรา 8 ได้ แต่ก็คงต้องรอไปอีกสักระยะหนึ่ง เนื่องจากในขณะที่เขียนวิทยานิพนธ์นี้ กฎหมายฉบับใหม่นี้ยังไม่มืผลใช้บังคับ ทั้งนี้ เพราะกฎหมายกำหนดให้พระราชบัญญัติดังกล่าว ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

4.1.2.2 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ²⁸

ข้อเท็จจริงแล้วข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการก่อสร้าง พ.ศ. 2522 นี้ มีมาก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพราะข้อบัญญัติดังกล่าวออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 และมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 แต่พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 อย่างไรก็ตาม ข้อบัญญัติฯ ดังกล่าว ก็ยังมีผลใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

²⁸ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 1, ตอนที่ 45 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 28 มีนาคม 2522

ก. เจตนารมณ์ของข้อบัญญัติฯ

จุดประสงค์ในการออกข้อบัญญัติฯ นี้ ก็เพื่อให้สอดคล้องกับจุดประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคารที่มุ่งหวังความแข็งแรงมั่นคง ความปลอดภัย การสาธารณสุขต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อ เป็นเกณฑ์ในการออกใบอนุญาต และการควบคุมการก่อสร้างให้เป็นไปตามหลัก เกณฑ์ที่กำหนดด้วย

ข. สาระสำคัญของที่เกี่ยวกับการควบคุมน้ำเสีย

สาระสำคัญของที่เกี่ยวกับการควบคุมน้ำทิ้งจากอาคารอยู่ในหมวด 8 ในเรื่องการสุขาภิบาล ข้อ 87 กล่าวคือ

"ข้อ 87 น้ำใช้แล้วจาก โรงงานอุตสาหกรรม โรงพยาบาล คลินิก กิจการอาคาร อาคารชุด หอพัก และอาคารที่เกี่ยวกับกิจการค้าที่น้ำรั่วซึม ซึ่งระบายน้ำใช้แล้วจากกิจการนั้น ต้องมีระบบกำจัดน้ำใช้แล้วก่อนระบายลงสู่ทางระบายน้ำสาธารณะ"

ตามหมวด 8 ที่ว่าด้วยการสุขาภิบาลนี้กำหนดให้อาคารต่าง ๆ ต้องมีระบบระบายน้ำทิ้ง²⁹ แต่ระบบกำจัดน้ำทิ้งนั้นข้อบัญญัติกำหนดให้มี เฉพาะบางประเภทตามที่ระบุไว้ในข้อ 87 ซึ่งรวมถึงอาคารชุดและหอพักอันเป็นชุมชนพักอาศัยด้วย

ค. การบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติฯ

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่ง เป็นผู้รักษารให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินี้ จะแต่งตั้งนายช่างเพื่อตรวจการปลูกสร้างอาคารตามที่ได้รับอนุญาตให้เป็นไปตามกำหนด เมื่อนายช่างตรวจพบอาคารซึ่ง ไม่ถูกต้องอันน่าจะเป็นอันตรายต่อร่างกาย ชีวิต หรือทรัพย์สิน ให้รายงานผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทราบ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะสั่งให้เจ้าของอาคาร เปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือรื้อถอนได้³⁰

²⁹ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522, ข้อ 84-86.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 99.

ปัญหาก็คือ ในทางปฏิบัติแล้วกรุงเทพมหานครจะควบคุมเฉพาะเวลาก่อสร้างอาคารเท่านั้น และส่วนใหญ่จะคำนึงถึงความมั่นคงแข็งแรงและสัดส่วนต่าง ๆ ของอาคารมากกว่าในเรื่องระบบบำบัดน้ำเสีย และแม้ตึกหรืออาคารที่ถูกกำหนดให้ต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียแล้วในคอนกรีตก่อสร้างก็ตาม กรุงเทพมหานครก็มีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอที่จะออกไปตรวจสอบว่ามีการเดินเครื่องดำเนินการหรือไม่ ประกอบกับไม่มีกฎระเบียบในการติดตามควบคุมดูแลต่อมา ทำให้เจ้าของอาคารไม่เดินเครื่องบำบัด โดยเฉพาะแต่ก่อนไม่มีข้อบัญญัติในเรื่องการควบคุมการระบายน้ำทิ้งจึงไม่มีการจัดการอย่างใด เว้นแต่จะเกิดกรณีร้องเรียนจากเหตุราคาแพงจึงจะใช้พระราชบัญญัติสาธารณสุขมาดำเนินการเฉพาะการระงับเหตุราคาแพงนั้น ๆ

4.1.2.3 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 31

ก. เจตนารมณ์ของประกาศ

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 นี้ ประกาศใช้เพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายควบคุมธุรกิจการจัดสรรที่ดิน ให้มีการจัดด้านสาธารณสุขปลอดภัย สุขลักษณะ ไม่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งรวมถึงปัญหาน้ำเสียที่จะปล่อยลงสู่แหล่งน้ำด้วย โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความหมายของการจัดสรรที่ดินว่าหมายความว่า "การจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกัน เป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม เป็นค่าตอบแทน และมีการให้คำมั่นหรือการแสดงออกโดยปริยายว่า จะจัดให้มีสาธารณสุขปลอดภัยหรือบริการสาธารณสุข หรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม 32

ข. สาระสำคัญของประกาศ ที่เกี่ยวกับการควบคุมน้ำเสีย

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินขึ้น ซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน อธิบดีกรมที่ดินเป็นรองประธาน และกรรมการ โดยตำแหน่งประกอบด้วยผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทน

³¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 24 ตอนที่ 184 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515

³² เรื่องเดียวกัน, ข้อ 1.

สำนักผังเมือง ผู้แทนกรมที่ดิน และกรมการอื่นอีก ไม่เกินห้าคน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา 33 ซึ่งคณะกรรมการนี้มีอำนาจตามที่ระบุไว้ในข้อ 7 แห่งประกาศ คือ

- "(1) การวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน
- (2) การพิจารณาคำขออนุญาต และการออกหรือ โอนใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน
- (3) การตรวจสอบการจัดสรรที่ดิน เพื่อให้การ ได้ดำเนินการตามที่ออกใบอนุญาต
- (4) การเรียกผู้จัดสรรที่ดินหรือบุคคลซึ่ง เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือสั่งให้บุคคลดังกล่าวส่ง เอกสารที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็น ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด"

อำนาจที่กล่าวมาข้างต้นค่อนข้างครอบคลุมกว้างขวาง โดยที่ระบุไว้ใน (1) ซึ่งข้อ 9 แห่งประกาศก็ได้ขยายความในส่วนนี้ออก ไปอีกว่า

"ในการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนผัง โครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการอนามัย การคมนาคม ความปลอดภัยและการผังเมือง รวมทั้งเงื่อนไขในสิ่งก่อสร้างนี้ทุกประการหรือบางประการ คือ

.....

- (3) ระบบการระบายน้ำ
- (4) ระบบและมาตรฐานของสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณูปโภคตามที่จำเป็น

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

ในการนี้โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 7 (1) และข้อ 9 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 นี้ ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2530 ขึ้น ซึ่งกำหนดเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมน้ำทิ้ง ไว้ในหมวดที่ 4 ระบบการระบายน้ำในข้อ 10 (3) ซึ่งถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทนแล้ว โดยข้อกำหนดฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2533 คือ

33 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 3.

"(3) ระบบบำบัดน้ำโสโครก ผู้จัดสรรที่ดินต้องจัดทำบ่อบำบัดน้ำโสโครก เพื่อบำบัดน้ำโสโครกภายในที่ดินจัดสรรก่อนระบายลงท่อระบายน้ำ หรือแหล่งระบาย น้ำสาธารณะประโยชน์

ระบบและมาตรฐานของบ่อบำบัดน้ำโสโครก ต้อง ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน"

จะ เห็น ได้ว่าประกาศฉบับนี้ เปิดช่องทางให้คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน เข้ามามีส่วนช่วยในการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำลำคลอง ได้

ค. การบังคับการให้เป็นไปตามประกาศฯ

หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง คือ กระทรวงมหาดไทย โดยขั้นตอนแรกผู้จัดสรรที่ดินต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน ส่วนขั้นตอนที่ 2 ขออนุญาตปลูกสร้างและใช้อาคาร ต้องขออนุญาตจากหน่วยงานท้องถิ่น ถ้าอยู่ในเขตเทศบาล หรือขออนุญาตจาก โยธาธิการจังหวัดในกรณีที่อยู่นอกเขตเทศบาล ดังนั้น หากผู้จัดสรรจัดระบบระบายน้ำหรือระบบบำบัดน้ำเสีย ไม่ถูกต้อง ก็จะไม่ได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน

จากปัญหาข้อกำหนดของคณะกรรมการฯ ข้อ 10 (3) เดิมที่ยังไม่ถูกยกเลิกที่ว่า ให้มีการทำท่อระบายน้ำ เชื่อมกับท่อระบายน้ำหรือแหล่งน้ำสาธารณะ โดย ไม่ต้องจัดทำระบบบำบัดน้ำโสโครก กล่าวคือ จะต้องมีการบำบัดน้ำโสโครกในกรณีเดียว คือ ไม่มีท่อระบายน้ำหรือแหล่งน้ำสาธารณะ จากการศึกษาความข้อกำหนดดังกล่าว คณะกรรมการจัดสรรที่ดินตีความ โดยถือว่าคลองหรือลำธารสาธารณะ ให้อนุโลม เป็นท่อระบายน้ำหรือแหล่งน้ำสาธารณะใด ๆ ด้วย จะถือว่ามิใช่ท่อระบายน้ำหรือแหล่งน้ำสาธารณะใด ๆ ได้เฉพาะกรณีแหล่งน้ำนั้น ใช้เพื่อการสาธารณูปโภคหรือทำน้ำประปาเท่านั้น ดังนั้น จึงทำให้หน้าที่ถูกปล่อยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ (ยก เว้นคลองประปา) จากที่จัดสรร ไม่ว่าจะผ่านท่อระบายน้ำของท้องถิ่นหรือปล่อยสู่แหล่งน้ำสาธารณะ โดยตรง ไม่มีการบำบัด จึงยกเลิกข้อ 10 (3) และให้ทุกรายต้องบำบัดน้ำโสโครกก่อนระบายลงสู่ท่อหรือแหล่งระบายน้ำสาธารณะ แต่ถึงกระนั้น โดยข้อเท็จจริงแล้วผู้จัดสรรมักจะหลบเลี่ยงการจัดทำระบบบำบัดน้ำทั้งและท่อระบายน้ำ โดยการจัดสรรที่ดินทีละ 9 แปลง ก็ไม่อยู่ในขอบข่ายการบังคับของข้อกำหนดดังกล่าวซึ่งกำหนดจำนวนแปลงย่อยของที่ดินจัดสรรตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไปต้องจัดทำระบบระบายน้ำ จึงทำให้พื้นที่จากอาคารบ้านเรือนถูกปล่อยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ ได้อย่างเสรี ก่อให้เกิดปัญหาน้ำเสียในลำคลองและแม่น้ำเจ้าพระยา ได้ในที่สุด

ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ ในส่วนของการควบคุมการก่อสร้างนั้น ท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมในช่วงการก่อสร้าง แต่หลังจากการก่อสร้างแล้วเสร็จ ไม่มีการติดตามตรวจสอบ เนื่องจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ไม่มีองค์ร ที่ทำหน้าที่ติดตามต่อ เนื่องว่ามีการดำเนินการตามเงื่อนไขหรือไม่ ในกรณีที่ต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียโครก เจ้าของโครงการอาจหยศเครื่อง เค้นระบบบำบัดน้ำเสีย โดย ไม่มีผู้ใดตรวจจับหรือลงโทษได้ เลยจึงจะหวังพึ่งกฎหมายในส่วนนี้ ได้ไม่มากนัก

4.1.2.4 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 34

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กล่าวถึง วัตถุประสงค์ของการจัดวางผังเมือง ไว้อย่างชัดเจนในคานียามของมาตรา 4 ว่า "การผังเมือง" นั้น หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตาม ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมือง หรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมือง หรือส่วนของเมือง ที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะอาด สบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี หรือเพื่อ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

ข. สาระสำคัญที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางน้ำ

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้แบ่งประเภท ของผังเมือง ออกเป็น 2 ชนิด ได้แก่

(1) ผังเมืองรวม คือ แผนผังนโยบายโครงการและ มาตรการควบคุม เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองหรือการรักษาเมือง ในด้าน ต่าง ๆ

³⁴ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 92, ตอนที่ 33 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2518

(2) ผังเมืองเฉพาะ คือ แผนผังและโครงการดำเนินการ เพื่อพัฒนาหรือการรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง

ผังเมืองรวมจึงเป็นผังเมืองที่เป็นแนวทางพัฒนาเมืองในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคม การสาธารณสุข โภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อมอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ส่วนผังเมืองเฉพาะเป็นผังเมืองที่รัฐใช้อำนาจบังคับให้เป็นไปตามแผนผังและโครงการดำเนินการที่กำหนดไว้ ซึ่งมีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ด้านทรัพย์สิน โดยเฉพาะที่ดินในเขตผังเมืองเฉพาะค่อนข้างมาก

ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมือง

(1) ผังเมืองรวม เมื่อสำนักผังเมืองเห็นสมควรวางและจัดทำผังเมืองรวมที่ใด ให้สำนักผังเมืองแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบและมาแสดงความคิดเห็นต่อสำนักผังเมือง³⁵ ในทางกลับกันท้องถิ่นก็สามารถจัดทำผังเมืองรวมเองก็ได้ โดยต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมือง และให้โฆษณาให้ประชาชนทราบเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยการประชุม ไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง³⁶ และเมื่อผังเมืองรวมเสร็จแล้วถ้าท้องถิ่นทำเองก็ต้องเสนอให้สำนักผังเมืองพิจารณา³⁷ เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ปิดประกาศผังเมืองรวมให้ผู้มีส่วนได้เสียตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวม และให้ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้แก้ไขได้ภายใน 90 วัน โดยให้สำนักผังเมืองเสนอให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณา³⁸ ในส่วนที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนนี้ จะเห็นว่าพระราชบัญญัติการผังเมืองนี้ยึดถือแนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (public participation) ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3

ผังเมืองรวมมีส่วนในการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในส่วนของการป้องกันควบคุมมลพิษทางน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาได้อย่างไรนั้น จะ

³⁵ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 18-19

³⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 19

³⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 20 และมาตรา 22

³⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 23-25

เห็น ได้ว่าการวางและจัดทำผัง เมืองรวม เป็นวิถึทางหนึ่งที่จะช่วยทำให้การ จัดสรรการใช้ที่ดิน เป็น ไปอย่างถูกต้อง ได้สัดส่วนเหมาะสมอันจะส่งผลให้การ ชยาศัยของ เมือง เป็น ไปอย่างมีระบบ เพราะกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้ ประโยชน์ที่ดินกิตติ การก่อสร้างอาคารเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ กิตติ ตลอดจนการ สาธารณูปโภคทุกรูปแบบจะถูกกำหนดสัดส่วน ไว้อย่าง เป็นระบบแบบแผนที่มีความ สอดคล้องสัมพันธ์ เกื้อกูลกันอยู่ เสมอ และอยู่ในกรอบของนโยบายการพัฒนา เมือง ในกรณีดังกล่าวหาก เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ตัวอย่าง เช่น ปัญหาน้ำเน่าเสียในแม่น้ำ เจ้าพระยาใน เขตกรุง เทพมหานครชั้น ผังเมืองรวมกรุง เทพมหานครก็อาจจะ วางแผนการใช้ที่ดินบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาให้เป็นพื้นที่ที่จะ เกื้อหนุน ไม่ให้เกิด โอกาสการปล่อยของ เสียลงสู่แม่น้ำโดยตรง ได้ เช่น อาจจะวางผังให้การใช้ที่ดิน บริเวณริมแม่น้ำ เป็นการ ใช้ที่ดินประเภทอยู่อาศัยแบบหนาแน่นน้อย หรือให้เป็น ถนนเลียบริมแม่น้ำในบางส่วน หรือกำหนดการใช้ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลัง สินค้าในพื้นที่อยู่คอนปลายสุดของแม่น้ำเหล่านี้ เป็นต้น

(2) ผัง เมือง เฉพาะ การจัดทำผัง เมือง เฉพาะนั้นจะมีชั้น กรณี ที่มีกฎกระทรวง ให้ใช้บังคับผัง เมืองรวม กฎหมายให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือจะ ขอให้สำนักผัง เมือง เป็นผู้วางและจัดทำผัง เมือง เฉพาะชั้น ส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีกฎ กระทรวง ให้ใช้บังคับผัง เมืองรวม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาด ไทยจะสั่ง ให้ สำนักผัง เมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผัง เมือง เฉพาะก็ได้³⁹ และ เมื่อจะวางผัง เมือง เฉพาะในที่ใด เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องปิดประกาศในที่เปิดเผย⁴⁰ เพื่อให้เจ้าของที่ดิน ได้มีโอกาสเสนอความคิดเห็น หรือความประสงค์ ในการปรับปรุงที่ดินใน เขตที่ได้แสดง ไว้ภายใน 45 วัน และให้ดำเนินการโฆษณา และประชุมประชาชนเพื่อรับฟังความคิดเห็น ไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง

ความสำคัญของผัง เมือง เฉพาะต่อการควบคุมป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง เรื่องการควบคุมป้องกันปัญหามลพิษของน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยานั้น ก็มีความสำคัญเช่นเดียวกับผัง เมืองรวม แต่ผัง เมือง เฉพาะจะกำหนดรายละเอียด เกี่ยวกับที่ดินและ เงื่อนไขอื่น ๆ นอกเหนือจากผัง เมืองรวม ตามความที่ระบุไว้ใน มาตรา 28 กล่าวคือ

³⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 29

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 30-31

"(1) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมือง เฉพาะ

(2) แผนที่แสดงเขตของผังเมือง เฉพาะ

...

...

(5) ข้อกำหนดที่จะให้ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมือง เฉพาะทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้

(ก) แนวทางและขนาดของที่อยู่กรรม

(ข) ประเภท ชนิด ขนาด และจำนวนของอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้สร้าง

...

...

...

(จ) ขนาดและแปลงที่ดินที่จะอนุญาตให้เป็นที่สร้างอาคารที่ใช้ประโยชน์ต่าง ๆ ตามที่ได้ระบุไว้ในผังเมือง เฉพาะ รวมทั้งบริเวณของที่ดินที่กำหนดให้เป็นที่โล่ง เพื่อประโยชน์ตามที่ระบุไว้

(ฉ) การส่งเสริมการรักษารักษาหรือบูรณะสถานที่ หรือวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี

(ช) การดำรงรักษาที่โล่ง

(ซ) การส่งเสริมหรือบำรุงรักษาต้นไม้เขียวหรือต้นไม้หมู่

(ฅ) การรื้อย้ายหรือตัดแปลงอาคาร

(ณ) การอื่นที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมือง เฉพาะ

เมือง เฉพาะ

ฯลฯ"

จะเห็นได้ว่าการวางและจัดทำผังเมือง เฉพาะ เป็นการดำเนินงานในพื้นที่เฉพาะแห่ง ซึ่งมีรายละเอียดและข้อกำหนดที่ชัดเจนและเคร่งครัดกว่าการจัดทำผังเมืองรวม จึงเป็นมาตรการที่สำคัญในการผลักดันให้นโยบายการจัดการใช้ที่ดินตามเป้าหมายของผังเมืองรวมดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ การวางและจัดทำผังเมือง เฉพาะจึงต้องมีความสอดคล้องกับผังเมืองรวม เช่น หากผังเมืองรวมกำหนดให้บริเวณพื้นที่ริมแม่น้ำบริเวณใกล้เคียงกับพระบรมมหาราชวัง เป็นพื้นที่อนุรักษ์คุณค่าในทางประวัติศาสตร์ ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ก็อาจจะสามารถกำหนดวางและจัดทำผังเมือง เฉพาะในบริเวณท่าเตียนหรือบริเวณท่าพระจันทร์ เพื่อให้สอดคล้องกับผังเมืองรวมได้ โดยอาจจะกำหนดให้มีที่โล่งริมแม่น้ำ ซึ่งจะส่งผลพลอยได้ในการป้องกันมลพิษจากการทิ้งของเสียจากบ้านเรือนได้นั่นเอง

ค. การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย 41 และคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการผังเมือง ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลที่กฎหมายกำหนดและผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย 42 อีกทั้งยังกำหนดให้สำนักผังเมืองดำเนินการให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการผังเมืองมีมติด้วย 43

การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง ดังความในมาตรา 26 ส่วนผังเมืองเฉพาะเนื่องจากความจำกัดเคร่งครัดของผังเมืองเฉพาะที่อาจกระทบต่อสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของปัจเจกชนได้ง่าย การบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะจึงจำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ โดยผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน 44 และให้มีผลใช้บังคับไม่เกิน 5 ปี ซึ่งเมื่อท้องที่ใดหรือเขตพื้นที่ใดมีกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวม หรือมีพระราชบัญญัติให้ใช้ผังเมืองเฉพาะแล้ว บุคคลใดจะใช้สอยประโยชน์ในที่ดิน หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอสังหาริมทรัพย์ให้ผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองไม่ได้ทั้งสิ้น

ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ มีโทษทั้งทางอาญา คือ จำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และอาจถูกสั่งให้แก้ไขให้ถูกต้องในเวลาที่กำหนด หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจจัดการได้โดยคิดเอาค่าใช้จ่ายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้ 45

แต่จากข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติแล้ว บปรากฏว่าปัจจุบันได้มีการวางผังเมืองรวมไปแล้วประมาณ 60 เมือง และเป็นที่น่าเสียดายว่าจนถึงปัจจุบัน สำนักผังเมืองยังไม่สามารถจัดวางและจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครได้สำเร็จ ทั้ง ๆ ที่กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศ ซึ่งการร่าง

41 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 5

42 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 6-7

43 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13

44 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 41

45 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 83

ผังเมืองรวมได้ดำเนินการมานานแล้วก็ตาม ส่วนผังเมือง เฉพาะ เนื่องจากการ บังคับใช้โครงการเป็นพระราชบัญญัติภายใต้ความเห็นของรัฐสภา ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ เกี่ยวข้องมักจะใช้เป็นข้ออ้างว่ามีความยุ่งยากต่อการนำมาตราการประ เภทนี้มาใช้ บังคับ นอกจากนี้ ผลบังคับของกฎหมายจะทำให้เกิดความเข้มงวดต่อการ ใช้ที่ดิน ของเอกชนมากเกินไป ซึ่งเป็นมาตรการที่ค่อนข้างจะขัดแย้งกับแนวทัศนะของ สาธารณชน ที่ยังคงมีความพึงพอใจต่อการ ใช้เสรีภาพในการ ใช้ที่ดินของคนอย่าง ไม่มีขอบเขตจากัดบนพื้นฐานของข้ออ้างที่ว่าทุกคนกำลังช่วยกันพัฒนาชาติบ้านเมือง ให้เจริญรุ่งเรืองขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมด้วยกันทั้งสิ้น เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว กฎหมายผังเมืองเฉพาะซึ่ง เป็นกฎหมายที่เห็นกันว่า เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิบาง ประการของเอกชน จึง ไม่เป็นที่ปรารถนาของใครทั้งสิ้น ด้วยเหตุผลทั้งหลาย เหล่านี้จึงยังไม่มีการออกกฎหมายให้ใช้ผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใดเลย อันเป็นผล ให้กฎหมายผังเมืองในปัจจุบันแทบจะ ไม่มีผลในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติต่อสังคม อย่างใดเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเขตท้องที่กรุง เทพมหานครซึ่งยังไม่มีการออก กฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวมเลย จึงหวังพึงกฎหมายนี้ในการป้องกันแก้ไขปัญหา สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ไม่ได้เลยในขณะนี้

แต่อย่างไรก็ตาม กรุงเทพมหานครก็หาทางออกในความประสงค์ ที่จะอนุรักษ์พื้นที่บางแห่ง โดยอาศัยพระราชบัญญัติอาคาร พ.ศ. 2522 โดยการ ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครในเรื่องต่าง ๆ เพื่อกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง คัดแปลง ใช้ หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทที่เกี่ยวข้อง กับพื้นที่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาได้แก่ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องกำหนดบริเวณ ห้ามก่อสร้างคัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประ เภท ภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน ในท้องที่แขวงพระบรมมหาราชวัง เขต พระนคร พ.ศ. 2528 และข้อบัญญัติ ทานองเดียวกันแต่ในบริเวณกรุงรัตน-โกสินทร์ชั้นนอกในท้องที่ชนะสงคราม แขวงตลาดยอด แขวงศาลเจ้าพ่อเสือ ฯลฯ เขตพระนคร พ.ศ. 2530 ซึ่งตามข้อบัญญัติ ทั้งสองพื้นที่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา บางส่วนจะถูกห้ามมิให้ก่อสร้างอาคารบางประเภท โดยเฉพาะอาคารที่มีความสูง เกิน 16 เมตร อาคารที่ใช้ประกอบการค้าซึ่งเป็นที่น่ารังเกียจ หรืออาจเป็น อันตรายแก่สุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ฯลฯ และอื่น ๆ อีก ซึ่ง เหตุผลก็เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและสภาพทางสถาปัตยกรรมและประวัติศาสตร์ไว้ นั้นเอง เพราะเมื่อห้ามก่อสร้างอาคารสูงเกิน 16 เมตร ก่อให้เกิดผลว่าทำให้ พื้นที่ริมแม่น้ำนั้นไม่มีความหนาแน่น โดยเฉพาะในลักษณะที่จะเป็นชุมชนพักอาศัย ซึ่ง จะทิ้งของเสียต่าง ๆ ลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยาทำให้เพิ่มปริมาณของเสียแก่แม่น้ำได้ อีกทางหนึ่งด้วย

4.1.2.5 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการระบายน้ำทิ้ง
พ.ศ. 2534 ⁴⁶

ก. เจตนารมณ์ของข้อบัญญัติฯ

เหตุผลในการประกาศใช้ข้อบัญญัติฉบับนี้ ระบุว่าเนื่องจาก
ในปัจจุบันยัง ไม่มีข้อบัญญัติในการควบคุมการระบายน้ำทิ้ง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
คงมีแต่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522
กำหนดให้อาคารบางประเภทต้องมีระบบกำจัดน้ำใช้แล้วเท่านั้น แต่ไม่มีมาตรการ
ใดที่จะควบคุมการทางานของระดับดังกล่าวได้ ทำให้มีการระบายน้ำทิ้งที่ยังมี
คุณภาพ ไม่ได้มาตรฐานลงสู่ท่อระบายน้ำและแหล่งระบายน้ำสาธารณะ เป็นเหตุให้
เกิดปัญหาภาวะมลพิษในแม่น้ำลำคลอง ซึ่งหาก ไม่มีการควบคุมก็อาจจะเกิดปัญหา
รุนแรงถึงขั้นน้ำเน่าเสีย อันเป็นอันตรายแก่สุขภาพอนามัยของประชาชน และ
เป็นแหล่งแพร่เชื้อโรคระบาดต่าง ๆ ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติ ได้ออกประกาศสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่องกำหนด
มาตรฐานน้ำทิ้งอาคาร เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2532 เพื่อควบคุมคุณภาพ
น้ำทิ้งจากอาคารบางประเภท และส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ เป็นแนว
ทางการออกข้อบังคับควบคุมต่อไป เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของ
กรุงเทพมหานคร ในการพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ตลอดจนการรักษาความ
สะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง สมควรนำประกาศดังกล่าว
มากำหนดเป็นมาตรการในการควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารและสถานที่
ประกอบกิจการต่าง ๆ ลงสู่ท่อระบายน้ำและแหล่งน้ำสาธารณะอื่น ๆ จึงจำเป็นต้องตราข้อบัญญัตินี้

จากเหตุผลท้ายข้อบัญญัติที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นว่าข้อบัญญัติฯ นี้
เป็นกฎหมายฉบับแรกของกรุงเทพมหานคร ที่บัญญัติออกมาเพื่อมุ่งแก้ปัญหาหน้า
น้ำเสียโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำเสียจากอาคารที่มีใช้ โรงงานอุตสาหกรรม
ที่ปล่อยลงสู่ท่อระบายน้ำและแหล่งน้ำสาธารณะ ซึ่งจะส่งผลโดยตรงให้น้ำใน
คลองและแม่น้ำเจ้าพระยาลดปริมาณมลพิษในน้ำลง ได้อย่างมาก แต่เป็นที่น่าเสีย
คายว่าข้อบัญญัติฯ นี้ ยังมีได้บังคับรวมถึงบ้านเรือนอยู่อาศัยธรรมดา รวมทั้ง

⁴⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 182 ลงวันที่ 16 ตุลาคม

แพลต แมนชั่น อพาร์ทเมนต์ อาคารเหล่านี้เป็นสาเหตุใหญ่ของน้ำเสียในแม่น้ำเจ้าพระยาที่เดียว ทั้งนี้ อาคารที่ตกอยู่ภายใต้ข้อบัญญัตินี้ ได้แก่

- (1) สถานที่ราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การระหว่างประเทศ และอาคารที่ทำการ ที่มีพื้นที่อาคารตั้งแต่ 2,000 ตารางเมตรขึ้นไป
- (2) อาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด
- (3) โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม
- (4) สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล หรือโรงพยาบาลของทางราชการที่มีจำนวนตั้งแต่ 10 เตียงขึ้นไป
- (5) สถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการประเภทสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว ซึ่งมีผู้บริการให้แก่ลูกค้า
- (6) ตลาดตามกฎหมายว่าด้วยสาธารณสุข
- (7) อาคารที่สร้างขึ้นในที่ดินของผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน
- (8) อาคารที่ประกอบกิจการเป็นร้านอาหาร
- (9) ศูนย์การค้า หรือห้างสรรพสินค้าที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 2,000 ตารางเมตรขึ้นไป
- (10) สถานการศึกษาของทางราชการและเอกชน ที่มีพื้นที่อาคารตั้งแต่ 2,000 ตารางเมตรขึ้นไป
- (11) หอพักตามกฎหมายว่าด้วยหอพักที่มีจำนวนตั้งแต่ 10 ห้องขึ้นไป
- (12) สะพานปลาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบกิจการแพปลา
- (13) อาคารอื่นใดที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กำหนดโดยทำเป็นประกาศกรุงเทพมหานคร

อาคารที่กล่าวทั้งหมดจะถูกบังคับโดยข้อบัญญัตินี้ทันทีที่เป็นอาคารที่จะสร้างขึ้นใหม่ แต่อาคารที่มีอยู่แต่เดิมแล้วข้อบัญญัตินี้มีเงื่อนไขของการใช้กฎหมาย กล่าวคือ อาคารที่มีอยู่แล้วก่อนวันที่ข้อบัญญัตินี้ใช้บังคับ และเป็นอาคารที่ต้องมีระบบกำจัดน้ำเสียอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ให้ใช้ข้อบัญญัตินี้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อบัญญัตินี้ใช้บังคับ (นั่นคือ วันที่ 17 ตุลาคม 2534) ส่วนอาคารที่มีอยู่ก่อนแต่เป็นอาคารที่ก่อสร้างขึ้นโดยไม่ต้อง

มีระบบกำจัดน้ำเสียตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ให้ใช้ข้อบัญญัตินี้บังคับ เมื่อพ้นกำหนดสามปีนับแต่วันที่ข้อบัญญัตินี้ใช้บังคับ 47

ข. เนื้อหาของข้อบัญญัตินี้ในการควบคุมน้ำเสีย

สาระหลักของข้อบัญญัติปรากฏในข้อ 9 ถึงข้อ 12 ดังนี้

"ข้อ 9 ห้ามมิให้ผู้ใดระบายน้ำเสีย หรือน้ำโสโครกลงหรือ ไหล ไปสู่แหล่งระบายน้ำ

ข้อ 10 ห้ามมิให้ผู้ใดระบายน้ำทิ้งลงหรือ ไหล ไปสู่แหล่งระบาย น้ำ เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจะได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร หรือผู้ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย

ข้อ 11 อาคารที่จะขออนุญาตระบายน้ำทิ้งจะต้องมีระบบบำบัด น้ำเสีย เพื่อปรับปรุงน้ำเสียให้ได้มาตรฐานน้ำทิ้งตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกำหนด

ข้อ 12 หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขออนุญาต ให้ เป็น ไปตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกำหนด

แบบคำขออนุญาต ใบอนุญาต ตลอดจนแบบของคำสั่งหรือแบบ อื่นใดที่จะใช้ในการปฏิบัติตามข้อบัญญัตินี้ ให้เป็น ไปตามที่ปลัดกรุงเทพมหานคร กำหนด"

จะเห็นได้ว่าอาคาร 13 ประเภทดังกล่าวมาแล้ว ถูกห้ามมิให้ ระบายน้ำเสียหรือน้ำโสโครกลงหรือ ไหล ไปสู่แหล่งระบายน้ำโดยตรง รวมทั้ง การระบายน้ำทิ้งด้วย แต่การระบายน้ำทิ้งจะต้องขออนุญาต โดยอาคารที่ขอ อนุญาตจะต้องมีระบบบำบัดน้ำเสีย เพื่อปรับปรุงน้ำเสียให้ได้มาตรฐานน้ำทิ้งตาม ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ซึ่ง ในขณะที่ยานวิธานพันธ์อยู่นี้ประกาศ กำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งอาคารประเภทต่าง ๆ ดังกล่าว กรุงเทพมหานครยัง ไม่ได้ มีประกาศออกมาแต่อย่างใด เพียงแต่ดำเนินการเพื่อออกประกาศฯ อยู่เท่านั้น ซึ่งเท่าที่เปรียบเทียบร่างประกาศเรื่องดังกล่าวกับมาตรฐานน้ำทิ้งอาคาร ที่สำนัก งานสิ่งแวดล้อมประกาศเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2532 แล้ว แทบจะเหมือนกันทั้งหมด) และการที่กำหนดให้ผู้ที่จะระบายน้ำทิ้งลง เรือ ไหล ไปสู่แหล่งระบายน้ำ

⁴⁷ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการระบายน้ำทิ้ง, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 108 ตอนที่ 182 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2534, ข้อ 2.

ต้องมาขออนุญาตนั้น ก็เพื่อให้ใช้หลักการในการต่อท่อแบบเดียวกัน และเพื่อการคำนวณการเก็บค่าบริการในอนาคตด้วย ซึ่งปกติจะมีการต่อท่อระบายน้ำทิ้งอยู่แล้ว เมื่อข้อบัญญัตินี้ใช้บังคับการอนุญาตจะต้องพิจารณาแบบว่าแบบนั้นถูกต้อง ได้มาตรฐานหรือไม่ ถ้าไม่ได้มาตรฐานแล้วจะทำให้หน้าเสียซึ่งเป็นข้อห้ามในข้อ 9 อีกด้วย

ค. การบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ

- องค์กรเจ้าหน้าที่

ข้อบัญญัตินี้กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครรักษาการตามข้อบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินี้ 48 ที่สำคัญยิ่งก็คือ ข้อบัญญัตินี้ได้มีการกำหนดตัวบุคคลให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ชั้น ตามความในข้อ 6 และให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจตามความในข้อ 7 ดังนี้

"ข้อ 6 ให้บุคคลดังต่อไปนี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อบัญญัติ

(1) ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักการระบายน้ำ ผู้อำนวยการกองควบคุมน้ำเสียสำนักการระบายน้ำ และผู้อำนวยการกองเขต

(2) ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง

ข้อ 7 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เข้าตรวจตราอาคารและบริเวณที่ติดตั้งอาคาร ในระหว่างเวลา 06.00 - 18.00 น. และหรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น

เมื่อมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าจะมีการกระทำความผิดข้อบัญญัตินี้ เกิดขึ้นนอกเหนือจากเวลาที่กล่าวใน (1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ 6 (2) เข้าตรวจตราได้เมื่อได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ 6 (1) ส่วนพนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ 6 (1) ให้เข้าตรวจตราได้ทันที

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 4.

(2) สั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ได้รับอนุญาตการระบายน้ำทั้งตามข้อ 10 แล้วแต่กรณี แก่ไขปรับปรุงน้ำทิ้งให้ได้มาตรฐานน้ำทิ้ง ตามที่กรุงเทพมหานครกำหนดให้เสร็จสิ้นภายในเจ็ดวัน ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรพนักงานเจ้าหน้าที่จะขยายระยะเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหกสิบวันหรือตามระยะเวลาที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร"

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อบัญญัตินี้ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ประเภทที่หนึ่ง คือ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่โดยตำแหน่งตามความในข้อ 6 (1) ส่วนประเภทที่สอง คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามความในข้อ 6 (2) อานาจที่ได้รับเป็นอานาจในการตรวจและสั่งให้แก้ไขปรับปรุงน้ำทิ้งให้ได้มาตรฐาน ซึ่งถ้าไม่มีความในข้อนี้ก็อาจจะมียานาจเพียงตรวจแบบขออนุญาตเท่านั้น

- การกำหนดโทษ

บทกำหนดโทษของข้อบัญญัตินี้ ปรากฏในข้อ 13 ถึงข้อ 19 ดังนี้

ข้อ 13 ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ เป็นเหตุให้ระบบบำบัดน้ำเสียของอาคารตามข้อ 8 ชักข้อง หรือใช้การไม่ได้ หรือทำให้ระบบบำบัดน้ำเสียไม่ทำงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินหก เดือน หรือปรับหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ข้อ 14 ผู้ใดกระทำโดยประมาท และการกระทำนั้นเป็นเหตุให้ระบบบำบัดน้ำเสียของอาคารตามข้อ 8 ชักข้องหรือใช้การไม่ได้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

ข้อ 15 ผู้ใดฝ่าฝืนข้อ 9 ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินหก เดือน หรือปรับหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องระวางโทษปรับอีกวันละห้าพันบาทตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืน

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่อาคารที่ได้รับอนุญาตตาม

ข้อ 10

ข้อ 16 ผู้ใดฝ่าฝืนข้อ 10 ต้องระวางโทษปรับห้าพันบาท และต้องระวางโทษปรับอีกวันละห้าร้อยบาทตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืน

ข้อ 17 ผู้ใดชักชวนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการตามข้อ 7 (1) ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินหก เดือน หรือปรับหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ



ข้อ 18 เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ 7 (2) ต้องระวางโทษปรับหนึ่งหมื่นบาท และต้องระวางโทษปรับอีกวันละหนึ่งพันบาทจนกว่าจะ ได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

ข้อ 19 ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนตามข้อ 9, ข้อ 10, ข้อ 13 หรือ ข้อ 14 ให้ถือว่าเป็นการกระทำของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร หรือเป็นการกระทำตามคำสั่งของบุคคลดังกล่าว เว้นแต่บุคคลนั้นจะพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำของผู้อื่น"

เห็นได้ว่าความผิดตามข้อบัญญัตินี้ มีทั้งความผิดโดยเจตนาและความผิดโดยประมาท ซึ่งความผิดโดยประมาทตามข้อ 14 นั้น ควบคุมทุกคนรวมถึงคนงานที่ควบคุมเครื่องบำบัดน้ำเสียด้วย ส่วนโทษนั้นมีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ โดยโทษปรับมีทั้งปรับครั้งเดียวและปรับรายวันตามระยะเวลาที่ฝ่าฝืนข้อบัญญัติ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า โทษปรับตามข้อบัญญัตินี้มีการกำหนดตายตัว (ยกเว้นความผิดโดยประมาทตามข้อ 14) การที่กำหนดไว้ตายตัวนั้นก็เพื่อตัดปัญหาการครหาการใช้ดุลพินิจปรับของพนักงานเจ้าหน้าที่ และเพื่อความเสมอภาค คือ ถ้าหากความผิดตามข้อบัญญัตินี้ก็จะถูกปรับตายตัวเท่ากันทุกราย ซึ่งโทษปรับสูงสุดเป็นจำนวนหนึ่งหมื่นบาท และโทษจำคุกสูงสุดไม่เกินหกเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และการที่มีโทษปรับรายวันด้วยนั้นเป็นการคืออย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพราะหากมีแค่โทษปรับครั้งเดียวแล้ว ถ้าเจ้าของอาคารไม่แก้ไขอีกก็จะไม่สามารถดำเนินการอย่างไรได้ การที่มีโทษปรับรายวันด้วยจนกว่าจะดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องแล้ว จึงเป็นการบังคับเจ้าของอาคารได้อย่างดีทีเดียว ซึ่งโทษปรับรายวันสูงสุด คือ วันละห้าพันบาทตามข้อ 15 เพราะเป็นการปล่อยน้ำเสียออกมา ส่วนโทษปรับรายวันต่ำสุด คือ วันละห้าร้อยบาท ตามความในข้อ 16 เพราะเป็นการปล่อยน้ำทิ้ง ซึ่งมีใช้น้ำเสียโดยไม่ได้ขออนุญาต

เนื่องจากข้อบัญญัตินี้เป็นข้อบัญญัติใหม่ยังไม่มีผลในทางปฏิบัติ เนื่องจากยังไม่มี การประกาศกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งอาคารออกมารองรับในช่วงนี้ ประกอบกับยังมีเงื่อนไขเวลาบังคับใช้สำหรับอาคารที่สร้างอยู่ก่อนข้อบัญญัตินี้ใช้บังคับ จึงยังไม่สามารถรู้ถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามข้อบัญญัตินี้ได้ แต่ที่น่าเป็นห่วงคือ วิธีการตรวจวัดน้ำทิ้งนั้นจะดำเนินการได้โดยวิธีการใด เครื่องมือตรวจวัดจะพร้อมหรือไม่ จำนวนเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่มีหน้าที่จะเพียงพอหรือไม่ หรือจะจ้างเอกชนตรวจวัดให้ยัง เป็นปัญหาที่ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่

กล่าวโดยสรุปแล้ว กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมป้องกันและแก้ไขคุณภาพน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาทั้ง โดยทางตรงและทางอ้อมข้างต้น มีความซ้ำซ้อนกัน

ในเนื้อหาสาระอยู่หลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมการ
 ทิ้งของเสียลงสู่แม่น้ำลำคลองนั้นมีความซ้ำซ้อนกันหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติ
 รักษาคลอง ร.ศ. 121 มาตรา 6 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย
 พ.ศ. 2456 มาตรา 119 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการกำจัดมูลฝอย
 สิ่งปฏิกูล และสิ่งเปราะอะเปื้อน พ.ศ. 2521 ข้อ 8 พระราชบัญญัติรักษาความ
 สะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย พ.ศ. 2503 มาตรา 16 พระราชบัญญัติ
 รักษาความสะอาดฯ พ.ศ. 2535 มาตรา 29-34 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
 เรื่องการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพ-
 มหานคร พ.ศ. 2523 ข้อ 9 และข้อ 11 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 เรื่อง
 ควบคุมการจัดสรรที่ดิน และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการ
 ระบายน้ำทิ้ง พ.ศ. 2534 เหล่านี้ล้วนแต่เป็นเรื่องห้ามทิ้งของเสียลงสู่แม่น้ำ
 ลำคลองหรือทางระบายน้ำสาธารณะทั้งสิ้น และกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้แทบจะ
 ไม่มีผลในการบังคับใช้ในเรื่องเกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำเลย ทั้งนี้ เนื่องจาก
 เจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ ไม่ได้มุ่งในเรื่องป้องกันแก้ไขปัญหาน้ำเสีย
 โดยตรงตามที่ได้วิเคราะห์ในรายละเอียดมาแล้ว บางฉบับมีความสลับซับซ้อน
 และความไม่แน่ใจในการบังคับใช้ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย
 พ.ศ. 2456 ซึ่งบังคับใช้โดยกรมเจ้าท่าและท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมาย ในกรณีพื้นที่
 ริมแม่น้ำเจ้าพระยามักจะเกิดปัญหาเสมอว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
 หรือกรมเจ้าท่าอยู่เสมอ และในบางกรณีก็จะถูกควบคุมโดยทั้ง 2 หน่วยงาน เช่น
 การขออนุญาตปลูกสร้างอาคารริมแม่น้ำเจ้าพระยา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่กล่าวมาแล้วเกือบทั้งหมด กรุงเทพมหานคร
 จะเป็นหน่วยงานหลักในการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น กฎหมายดังกล่าวทั้งที่เป็น
 พระราชบัญญัติ ประกาศคณะปฏิวัติ และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นกฎหมาย
 ของท้องถิ่นเอง หากจะให้กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรหลักในการใช้กฎหมายแล้ว
 ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายที่สามารถบังคับใช้ในเรื่องการควบคุมป้องกันรักษาคุณภาพ
 น้ำแม่น้ำเจ้าพระยาได้โดยตรงมากที่สุด หากไม่นับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง
 การควบคุมการระบายน้ำทิ้ง พ.ศ. 2534 ซึ่งยังไม่มียผลในทางปฏิบัติในขณะนี้แล้ว
 คือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้าน
 เมือง พ.ศ. 2535 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการรักษาความสะอาด
 และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2523 ซึ่งได้ให้
 อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างเต็มที่ในการจับและปรับ
 ผู้กระทำความผิดได้โดยตรง อันเป็นการแก้ไขปัญหาคความบกพร่องในการบังคับใช้
 กฎหมายฉบับเก่า ซึ่งได้ใช้มาแล้วกว่า 10 ปี

4.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและแก้ไขน้ำเสียในต่างประเทศ

สำหรับกฎหมายต่างประเทศ ด้วยเหตุที่มีข้อจำกัดในด้านข้อมูล ดังนั้น การวิเคราะห์ในส่วนนี้จึงมิได้ศึกษาตามรูปแบบการวิเคราะห์ที่ได้วิเคราะห์ไว้ในกฎหมายไทย คือ เนื้อหา องค์กร และการบังคับใช้อย่างชัดเจน

4.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมในทุก ๆ ด้าน จะเห็นได้จากแม้ประเทศนี้จะได้ชื่อว่ามีความสำเร็จก้าวหน้าอย่างสูง และเป็นแหล่งอารยธรรมที่มีอิทธิพลต่อโลก เป็นอย่างมาก ความเจริญก้าวหน้าทางด้านอุตสาหกรรมของสหรัฐอเมริกานั้น แม้จะจัดอยู่ในระดับแนวหน้าของโลกก็ตาม แต่ปัญหาสภาวะแวดล้อมซึ่งเป็นปัญหาที่มักจะติดตามมาในประเทศอุตสาหกรรมนั้น กลับมิได้เกิดขึ้นร้ายแรงดังเช่นประเทศที่เน้นหนักในเรื่องอุตสาหกรรมเช่นเดียวกัน การบัญญัติกฎหมายแต่ละฉบับในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ได้บัญญัติออกมาก่อนที่จะเกิดปัญหาร้ายแรง อาจเป็นเพียงเริ่มปรากฏสถานการณ์ที่ไม่ค่อยสู้ดี ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารก็พยายามที่จะบัญญัติกฎหมายเพื่อเป็นมาตรการที่จะใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหาเสียแต่ต้นมือ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายการบัญญัติกฎหมายในสหรัฐอเมริกานั้น มุ่งที่จะเป็นการป้องกันและเป็นการวางแผนการควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และหากเกิดปัญหาขึ้นก็จะไม่ถึงขั้นร้ายแรงซึ่งสามารถจะแก้ไขด้วยมาตรการที่ไม่ยากเย็นนัก นโยบายลักษณะนี้จึงเป็นความสามารถและความรอบคอบของผู้บริหารประเทศ และฝ่ายนิติบัญญัติที่เห็นการณ์ไกลโดยไม่รีรอให้เกิดปัญหาร้ายแรง เฉพาะหน้าเสียก่อนจึงออกกฎหมาย การใช้กฎหมายจึงดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพที่จะควบคุมสภาวะแวดล้อมให้เป็นปกติอยู่ได้ เพราะกฎหมายได้กำหนดวิธีการและมาตรฐานไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว ปัญหาที่ร้ายแรงจึงเกิดขึ้นได้โดยยาก จึงจะเป็นผลดีโดยส่วนรวมแก่ประชาชนและประเทศชาติ ⁴⁹

⁴⁹ จรณชัย ศัลยพงษ์, "รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 61-62.

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีลาคคลองและแม่น้ำอยู่มากมาย รวมกันแล้ว มีความยาวกว่า 3 ล้านไมล์ และชายฝั่งทะเลยาวถึง 88,633 ไมล์ 50 และยังมีทะเลสาบ ล้ำธาร หนอง บึงต่าง ๆ อีกนับเป็นล้าน ๆ แห่ง ดังนั้น การควบคุม ป้องกันปัญหาน้ำเสียของสหรัฐอเมริกา จึงไม่สามารถที่จะดำเนินการโดยรัฐบาล กลางแต่แห่งเดียวได้ ต้องอาศัยการดูแลของมลรัฐต่าง ๆ ด้วย

ปัญหาน้ำเสียในสหรัฐอเมริกา มักเกิดจากแหล่งกำเนิดจากของเสียจาก อาคารบ้านเรือน ในเขตเทศบาลและเขตที่มีโรงงานอุตสาหกรรม รวมทั้งปัญหา การปล่อยสารพิษจากการทำเหมืองแร่ ซึ่งมนุษย์เองเป็นต้นกำเนิดที่ทำให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงของธรรมชาติ อีกทั้งของเสียที่เกิดจากการทำการเกษตรทุก ๆ เขต ของสหรัฐอเมริกา เช่น สารพิษจากยาฆ่าแมลง จึงอาจกล่าวได้ว่าปัญหาน้ำเสียใน สหรัฐอเมริกามีสาเหตุใหญ่ ๆ เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ คือ เกิดจากแหล่งอุตสาหกรรม เกิดจากของเสียจากอาคารบ้านเรือนในเขตที่มีชุมชนหนาแน่น และจาก พื้นที่ทำการเกษตรที่กว้างใหญ่ ซึ่งสาเหตุสำคัญคือ ปัญหาการที่ไม่สามารถกำจัดของ เสียจาก โรงงานอุตสาหกรรมให้ตีพอก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำ และการควบคุมการ ระบายน้ำทิ้งในเขตที่มีประชากรหนาแน่น ประชากรมากกว่า 1 ใน 3 ในสหรัฐ- อเมริกาอาศัยอยู่ในเขตที่ไม่มีระบบการระบายของเสีย โดยเทศบาล สำหรับในเขต ที่มีการจัดระบบกำจัดน้ำเสียก็พบว่า ระบบการกำจัดน้ำเสียไม่ดีเท่าที่ควร จากการ สืบรวจของ Health Education and Welfare Department หรือ (HEW) พบว่าชุมชนเล็ก ๆ มากมายในสหรัฐอเมริกาใช้น้ำที่มีสารเคมีปนอยู่ โดยเฉพาะสาร ตะกั่ว และอื่น ๆ อันเป็นผลต่อการทำลายสุขภาพของมนุษย์ รวมทั้งก่อให้เกิดปัญหา น้ำเสียที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตในแหล่งน้ำ และการเล่นกีฬาทางน้ำ *

การควบคุมป้องกันน้ำเสียในสหรัฐอเมริกาเริ่มขึ้นมาช้านานแล้ว โดยก่อน ปี ค.ศ. 1948 การควบคุมมลพิษถือเป็นสิทธิและหน้าที่ของรัฐระดับมลรัฐที่จะวาง กฎเกณฑ์และข้อบังคับในการควบคุมสภาวะแวดล้อมทางน้ำของแต่ละรัฐ แต่เมื่อ ประมาณปี ค.ศ. 1930 ได้มีการเริ่มตระหนักถึงภาวะการปล่อยน้ำเสียจาก โรงงานที่ขยายตัวมากขึ้น และน้ำเสียจากชุมชนที่เติบโตยิ่งขึ้น ไม่ใช่แต่เพียง เหตุเดือด

⁵⁰ William D. aHurley, Environmental Legislation, Illincis : Charles C. Thomas Publisher, 1980), pp.3-4 อ้างใน ไพศาล กุโฑบูลย์, "การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาน้ำเสียในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหา- วิทยาลัย, 2529), หน้า 192. * เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ร้อนราคาขายแก่ระดับมลรัฐเท่านั้น แต่ความรับผิดชอบก็ยังอยู่ในระดับมลรัฐอยู่นั่นเอง เนื่องจากในขณะนั้นเกิดปัญหาการว่างงานมาก จึงมักจะเกิดคำถามเสมอว่า "คุณต้องการงานหรือคุณต้องการสายน้ำที่สะอาด (Do you want jobs or clean streams?) จึงไม่สู้จะสนใจกำจัดมลพิษทางน้ำเท่าใดนัก ถึงกระนั้นก็ตามท้องถิ่นก็ได้มีการก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียเป็นการใหญ่ โดยมีรัฐบาลกลางให้ความสนับสนุนเรื่องการเงิน แต่จุดมุ่งหมายเพื่อขจัดการว่างงานมากกว่า ภายในระหว่าง 3 ปี (1933-1936) ท้องถิ่น 370 แห่ง ได้ให้ความสำคัญอันดับแรกต่อโครงการบำบัดน้ำเสีย ทำให้มีการก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียเพิ่มจากปีก่อนถึง 25 % และต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 1940-1960 ได้มีการตระหนักอย่างยิ่งว่านโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับการขจัดมลพิษ ควรจะต้องขยายขอบเขตให้กว้างกว่าที่เคยเป็นมา คือ ไม่เพียงแต่ป้องกันเหตุเค็ดรื้อนราคาขายและการแพร่กระจายของ เชื้อโรคเท่านั้น แต่ควรจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อความต้องการด้านต่าง ๆ ของสังคมด้วย จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1948 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมมลพิษทางน้ำในระดับสหรัฐอเมริกาขึ้นเป็นฉบับแรก (The Federal Water Pollution Control Act of 1948) พระราชบัญญัติในปี ค.ศ. 1948 นี้ ถือเป็นฉบับชั่วคราว และได้ประกาศใช้ถาวรในปี ค.ศ. 1956 มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1961 และมีการออกกฎหมายใหม่เพื่อควบคุมมลพิษทางน้ำต่อมาอีกในปี ค.ศ. 1965, 1966, 1970 และ 1972 ตามลำดับ⁵¹

The Federal Water Pollution Control Act of 1948 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกของรัฐบาลกลางนี้ มีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ที่จะให้สิทธิและความรับผิดชอบในการควบคุมสภาวะแวดล้อมของแหล่งน้ำแก่รัฐแต่ละรัฐ โดยแต่ละรัฐสามารถวางกฎเกณฑ์และข้อบังคับในการควบคุมคุณภาพน้ำ รวมทั้งกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำของรัฐเอง ไม่ให้ต่ำกว่ามาตรฐานที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาคำหนดไว้ รัฐบาลกลางจะเข้าไปมีส่วนควบคุมเพียงการช่วยเหลือและสนับสนุนมลรัฐ เฉพาะการช่วยเหลือทางด้านวิชาการ การวิจัย ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคเมื่อเกิดปัญหาขึ้น รวมทั้งให้การสนับสนุนทางการเงินแก่มลรัฐ

⁵¹T. Kubo, "Water Pollution Control Program in Japan," Textbook for 16 th group training course in sewage works engineering, volume I Japan International Cooperation agency. pp. I.2-26.

ซึ่งการช่วยเหลือทางด้านการเงินนั้น พระราชบัญญัติ ค.ศ. 1948 นี้ ได้อนุมัติเงินจำนวน 22.5 ล้านดอลลาร์ในทุกปีจากปี 1948 ถึงปี 1953 ให้มลรัฐท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่สนใจกู้ยืม ไปเพื่อการสร้างโครงการบำบัดน้ำเสีย เพื่อป้องกันมลพิษทางน้ำในรัฐหรือทางน้ำระหว่างรัฐ ซึ่งการให้กู้ยืมนี้จะให้กู้ได้จำนวน 1 ใน 3 ของราคาค่าก่อสร้างทั้งหมด นอกจากนี้แล้วพระราชบัญญัตินี้ ยังอนุมัติเงินช่วยเหลือแก่มลรัฐและท้องถิ่นในการวางผังออกแบบระบบบำบัดน้ำเสียถึง 5 ล้านดอลลาร์ และอีก 1 ล้านดอลลาร์สำหรับการศึกษาวิจัยการป้องกันมลพิษจาก โรงงานอุตสาหกรรมอีกด้วย

The Federal Water Pollution Control Act 1948 นี้ ได้ถูกแก้ไขครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1956 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาเน้นถึงการมีส่วนแก้ไขปัญหาน้ำเสียให้แก่มลรัฐมากขึ้น โดยเปลี่ยนจากการให้การช่วยเหลือด้านการให้กู้เงินมาเป็นในรูปการให้เงินช่วยเหลือ โดยได้อนุมัติโครงการให้ความช่วยเหลือปีละ 50 ล้านดอลลาร์ เป็นระยะเวลา 10 ปี จากปี 1956-1966 เพื่อช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่ชุมชนในการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย แต่ความช่วยเหลือนี้จะให้ไม่เกิน 30% ของค่าก่อสร้างทั้งหมด แต่ไม่เกิน 250,000 ดอลลาร์ แต่อย่างไรก็ตามตามกฎหมายฉบับนี้ อานาจนหน้าที่ในการควบคุมน้ำเสียก็ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของ The Surgeon General of The Public Health Service อยู่ ซึ่งหน่วยงานนี้ดูแลควบคุมด้านสุขภาพและอนามัยของรัฐบาลกลาง แต่ก็ทำหน้าที่ช่วยดูแลประสานงานกับมลรัฐต่าง ๆ เพื่อควบคุมคุณภาพน้ำเสียที่จะถูกปล่อยออกจาก โรงงานอุตสาหกรรมและจากแหล่งชุมชนในแต่ละรัฐอีกด้วย

กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ได้มีการแก้ไขอีกครั้งในปี ค.ศ. 1961 เพื่อเพิ่มเติมความเข้มงวดของการควบคุมการระบายน้ำทิ้งจาก โรงงานอุตสาหกรรมและชุมชน โดยขยายกว้างไปถึงการเพิ่มบทลงโทษ และการให้อานาจนแก่รัฐบาลกลางในการควบคุมดูแลระบบการระบายน้ำเสียมากยิ่งขึ้น และได้จัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่เรียกว่า The Federal Water Pollution Control Administration มีหน้าที่ในการควบคุมคุณภาพสภาวะแวดล้อมทางน้ำ แทนหน่วยงานที่ควบคุมสุขภาพอนามัย ซึ่งเป็นองค์กรที่ควบคุมคุณภาพน้ำเสียมาแต่เดิม แต่การให้ความช่วยเหลือด้านการเงินยังคงให้เท่าเดิม คือ 30% ของค่าลงทุนโครงการและบริบพทานการให้เงินสูงขึ้นถึง 600,000 ดอลลาร์ และหากเป็นโครงการร่วมกันระหว่างหลายชุมชน เพดานเงินอาจจะสูงได้ถึง 2.4 ล้านดอลลาร์ การอนุมัติวงเงินจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จาก 80 ล้านดอลลาร์ในปีงบประมาณ 1962 เป็น 90 ล้านดอลลาร์ในปีงบประมาณ 1963 และ 100 ล้านดอลลาร์ในปีงบประมาณ 1964-1967 ตามลำดับ กฎหมายฉบับนี้ยังได้ขยายขอบเขตการบังคับใช้ไปถึงชายฝั่งทะเลและน่านน้ำที่ใช้เดินเรือได้ในรัฐอีกด้วย ซึ่งมีเงื่อนไขการควบคุมที่เคร่งครัดและแน่นอน

แต่ก็ยังคงถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้การควบคุมอนุญาตของมลรัฐก่อนที่จะถูกบังคับโดยรัฐบาลกลาง ปัญหาที่คือจะวางกลไกอย่างไร เพื่อให้โครงการ หรือแผนงาน ไม่เกิดความขัดแย้งกัน เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างสูงสุด ท้ายที่สุดก็ตกลงกันได้ว่าทางที่ค้ำที่สุด คือ การประกาศค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำสำหรับทางน้ำ ซึ่งในขณะที่แต่ละมลรัฐกำลัง เร่งออกประกาศค่ามาตรฐานอยู่นั้น สภาคองเกรสก็ได้ผ่านพระราชบัญญัติคุณภาพน้ำ ปี 1965 ออกมาใช้ (The Water Quality Act 1965)

The Water Quality Act 1965 เป็นกฎหมายที่ปรับปรุงจากกฎหมายควบคุมน้ำเสียฉบับเก่า ให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้เพิ่มมากขึ้น สาเหตุสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ เน้นให้มลรัฐควบคุมคุณภาพน้ำให้ได้ตามมาตรฐานที่หน่วยงานการควบคุมสุขภาพและอนามัยกำหนด นอกจากนี้แล้วยังให้หน่วยงานผู้ทำหน้าที่ติดตามและประเมินสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของสหรัฐ คือ Environmental Protection Agency (EPA) เข้าควบคุมและตรวจสอบมาตรฐานคุณภาพน้ำในมลรัฐ และให้เอกชนมีบทบาทในการเข้าร่วมกับรัฐในการกำจัดน้ำเสียอีกด้วย สำหรับการบริหารและควบคุมน้ำเสียของรัฐที่เรียกว่า The Federal Water Pollution Control Administration นั้น ภายหลังให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของ Environmental Protection Agency ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับสหรัษฎภายใต้กฎหมายควบคุมสภาวะแวดล้อมของสหรัฐ คือ ตั้งขึ้นภายใต้ The National Environmental Policy Act (NEPA) 1969 ทั้งนี้ ให้ The Federal Water Pollution Control Administration อยู่ภายใต้การการบริหารงานของ NEPA ตั้งแต่เดือนธันวาคม ค.ศ. 1970 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน 52 กฎหมายฉบับนี้ยังได้เพิ่มวงเงินในการก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสียถึง 150 ล้าน ดอลลาร์ในปีงบประมาณ 1966 และ 1967 ตามลำดับ และยังให้เงินช่วยเหลือการวิจัยเพื่อพัฒนาการควบคุมท่อระบายน้ำฝนและการเชื่อมต่อกับท่อระบายน้ำโสโครก แม้การบังคับใช้กฎหมายนี้จะมีปัญหาอยู่มาก แต่ก็ เป็นกฎหมายพื้นฐานสำหรับคุณภาพน้ำเพื่อการควบคุมมลพิษทางน้ำต่อไป

ต่อมาในปี ค.ศ. 1966 สภาคองเกรสได้ผ่านกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปน้ำสะอาดขึ้น (The Clean Water Restoration Act of 1966) เพื่อการควบคุมและพัฒนาคุณภาพน้ำให้ดีขึ้น ตลอดจนเพิ่มโทษแก่ผู้ที่ทำให้เกิดปัญหาน้ำเสียอีกด้วย กฎหมายฉบับนี้ยังได้ขยายวงเงินค่าใช้จ่ายสำหรับการก่อสร้างระบบ

⁵² ไทซาล กูโพบูลย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 194-195.

บำบัดน้ำเสียของรัฐบาลกลางกว่า 3.5 ล้านดอลลาร์ ในปีงบประมาณ 1967-1971 จึงกล่าวได้ว่ารัฐบาลกลาง ได้มีส่วนออกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจาก 30% ถึงสูงสุดเป็น 55% ที่เดียว

ในปี ค.ศ. 1969 กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมสภาวะแวดล้อมที่สำคัญที่สุดได้ประกาศใช้ นั่นคือ The National Environmental Policy Act หรือ NEPA ซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นเสมือนหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทุกคนที่จะได้อยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่สมบูรณ์และสะอาด กฎหมายฉบับนี้ได้จัดตั้งองค์กรเพื่อควบคุมสภาวะแวดล้อมขึ้น คือ คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council an Environmental Quality) หรือ CEQ โดยผลของกฎหมายฉบับดังกล่าว อันอาจถือได้ว่าเป็นองค์กรแรกที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายของสหรัฐ และมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการรับผิดชอบต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีเจ้าพนักงานของรัฐในหน่วยงานต่าง ๆ (Agencies) ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ปฏิบัติงานในรายละเอียดเฉพาะเรื่องออกไปอีก นอกจากนี้ ยังมีเจ้าพนักงานผู้ติดตามและประเมินสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า Environmental Protection Agency หรือ EPA อีกด้วย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมน้ำเสียนั้น อยู่ในส่วนที่กฎหมายกำหนดให้การก่อสร้างโครงการใหญ่ต่าง ๆ จะต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่ง EPA จะเป็นผู้พิจารณา ⁵³

The Water Quality Improvement Act 1970 เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อเพิ่มและส่งเสริมกฎหมายที่เป็นพื้นฐานให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น มีการจัดโครงการสาธิตในการทำความสะอาดน้ำในทะเลสาบ Great Lakes รวมถึงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานควบคุมมลพิษทางน้ำ เป็นคัมภีร์ในขณะที่ยังคงเกรงและฝ่ายบริหารเห็นว่า ประชาชนอยากให้มีการขจัดน้ำเสียเพื่อให้น้ำในประเทศสะอาดให้ได้เห็นจริงจังนั้น สภาองเกรสก็รู้ว่าการออกกฎหมายขณะนั้น ไม่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ เสียส่วนใหญ่เห็นว่าประเทศต้องการกฎหมายที่มีกลไกที่เข้มงวด และกลไกดังกล่าวควรจะเป็นระบบการออกใบอนุญาต และการกำหนดเทคโนโลยีที่มีมาตรฐาน (national technology based standard) รวมทั้งการควบคุมการปล่อยของเสียด้วย ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้วางมาตรฐานการควบคุมมลพิษที่เกิดจากการรั่วไหลของน้ำมัน จากการขนส่งทางน้ำ และมีมาตรการลงโทษที่รุนแรงแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย โดยมีค่าปรับผู้กระทำผิดไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์

⁵³ โท เมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 164-166.

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม Federal Water Pollution Control Act (FWPCA) ขึ้นอีกในปี 1972 หลักการของกฎหมายนี้คือ การบังคับใช้เทคโนโลยีในการควบคุมน้ำเสียที่ปล่อยออกมา เพื่อให้การควบคุมคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำให้ประสบผลสำเร็จอย่างจริงจัง มีการกำหนดเป้าหมายใหม่ และอนุมัติเงินกองทุนของรัฐบาลกลางเป็นจำนวนมาก เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายบรรลุผลสำเร็จเป้าหมายที่ประกาศในกฎหมายนี้ก็คือ ผู้ที่ปล่อยของเสียจะต้องดำเนินการติดตั้ง "best practicable technology" ภายในวันที่ 1 กรกฎาคม 1977 เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ของกฎหมาย กล่าวคือ มีแหล่งน้ำที่ตกปลาได้หรือสามารถลงไต่ได้ภายในปี 1983 และที่สำคัญคือ กาจคมลพิษทางน้ำให้หมดไปภายในปี 1985 นอกจากนี้ กฎหมายที่แก้ไขในปี 1972 นี้ ยังได้ขยายขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายของสหรัฐอเมริกาไปยังแหล่งน้ำภายในรัฐ นอกจากนี้ใช้แล้วอยู่กับแหล่งน้ำระหว่างรัฐอีกด้วย โดยใช้ระบบออกใบอนุญาตที่เรียกว่า National Pollutant Discharge Elimination System (NPDES) เพื่อบังคับกับผู้ก่อมลพิษนั้น โดยการออกใบอนุญาตนั้นจะมีข้อกำหนดพิเศษเกี่ยวกับจำนวนและชนิดของมลพิษที่ปล่อยออกมา โดยจัดเป็นตารางขึ้นเพื่อให้ปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนจะถูกปรับถึงวันละ 25,000 ดอลลาร์ และจากคุกถึง 1 ปี และโทษทางอาญาจะเพิ่มขึ้นหากฝ่าฝืนกฎหมายซ้ำอีก

กฎหมายปี 1972 นี้ ได้จัดสรรเงิน 18,000 ล้านดอลลาร์ เพื่อให้แก่โครงการในช่วงปีงบประมาณ 1973-1975 โดยแบ่งเป็น 5,000 ล้านดอลลาร์ สำหรับปี 1973, 6,000 ล้านดอลลาร์ และ 7,000 ล้านดอลลาร์ สำหรับปี 1974 และ 1975 ตามลำดับ เงินที่ถูกนำมาใช้นี้จะออกให้โดยรัฐบาลกลาง 75% และท้องถิ่นออกเอง 25% สำหรับการสร้างระบบบำบัดน้ำเสียขึ้นใหม่ หรือการปรับปรุงระบบที่มีอยู่เดิมก็ตาม ค่าใช้จ่ายนั้นนอกจากเป็นค่าตัวโรงงานเองแล้ว ยังรวมถึงระบบท่อต่าง ๆ และค่าที่ดินด้วย

The Clean Water Act 1977 เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่บัญญัติขึ้น โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวทางหรือวิธีการให้เงินอุดหนุนโครงการ ซึ่ง ได้มอบอำนาจให้มลรัฐสามารถใช้เงินทุนก่อสร้างในการจัดการโครงการของแต่ละมลรัฐเองได้ และยังให้เงินช่วยเหลือแก่ชุมชนขนาดเล็กต่าง ๆ อีกด้วย นอกจากนี้ ยังสนับสนุนให้มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี และสนับสนุนการอนุรักษ์สนับสนุนให้มีการนำน้ำเสียกลับมาใช้ใหม่ (recycling and reused)

ในปี 1980 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม Federal Water Pollution Control Act อีก FWPCA 1980 นี้ ได้อนุญาตให้รัฐบาลของมลรัฐตัดทอนเงิน

อุดหนุนของรัฐบาลกลาง 55% หรือน้อยกว่านั้น และยังคงคัดถอนเงินช่วยเหลือลงเรื่อย ๆ เป็น 36,000 ล้านดอลลาร์ ซึ่งลดลงถึง 60% จากปีก่อน ๆ ทั้งนี้ โดยการแก้ไขเพิ่มเติม การให้เงินอุดหนุนการก่อสร้างโครงการน้ำเสียของท้องถิ่นในปี 1981 (Municipal Wastewater Construction Grant Amendments 1981) โดยมีระเบียบนี้จะให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้มีสิทธิอย่างจำกัดมากขึ้น โดยอนุมัติเงินเพียง 24,000 ล้านดอลลาร์สำหรับปีงบประมาณ 1982 และเป็นจำนวนที่ใกล้เคียงกันนี้ตลอดมาจนถึงปี 1985 ⁵⁴

จะเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมป้องกันมลพิษทางน้ำ หรือกฎหมายควบคุมน้ำเสียโดยตรงหลายฉบับ หากไม่นับกฎหมายพื้นฐาน คือ The National Environmental Policy Act 1969 แล้ว กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมน้ำเสียของสหรัฐอเมริกา ได้แก่

(1) The Federal Water Pollution Control Act 1948 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง ได้แก่ ปี 1956, 1961, 1972 และ 1980 ตามลำดับ

(2) The Water Quality Act 1965

(3) The Clean Water Restoration Act 1966

(4) The Water Quality Improvement Act 1970 และ

(5) The Clean Water Act 1977

นอกจากนี้แล้วยังมีกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง แม้จะไม่ใช่การควบคุมน้ำทิ้งแต่ก็เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญและส่งผลไปถึงการควบคุมน้ำเสียในสหรัฐอเมริกา คือ พระราชบัญญัติขยะ หรือ The Refuse Act 1961 พระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากจะควบคุมการทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลลงในแม่น้ำลำคลอง โดยการกำหนดบทลงโทษ ทั้งจำคุกและปรับในอัตราที่สูงแล้ว ยังกำหนดเงินรางวัลให้แก่บุคคลที่สามารถแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบถึงที่มา หรือแหล่งอันเป็นต้นกำเนิดของปัญหาน้ำเสียอีกด้วย โดยการกำหนดให้เงินค่าปรับที่ผู้กระทำผิดจะต้องจ่ายนั้น เป็นของผู้แจ้งข่าวสาร ให้เจ้าหน้าที่จับกุม ได้เป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของค่าปรับที่ผู้กระทำผิดต้องเสียเมื่อมีการดำเนินการถึงชั้นศาล

ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นกฎหมายระดับรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา ส่วนกฎหมายระดับมลรัฐนั้นก็มักจะสอดคล้องกับ FWPCA ของรัฐบาลกลาง (Federal Water Pollution Control Act) ซึ่งสาระสำคัญหนึ่งก็คือ การให้แหล่ง

⁵⁴ T. Kubo, *op.cit.*, pp. I. 2-27, 28.

ที่กำเนิดน้ำทิ้ง (point source) ซึ่งได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรม โรงงานบำบัดน้ำเสียของท้องถิ่น คอกปศุสัตว์หรือแหล่งอื่น ๆ จะต้องขออนุญาตในการปล่อยน้ำทิ้ง ซึ่งมาตรฐานของน้ำที่ปล่อยจะต้องเป็นไปตามที่กำหนด และ FWPCA นี้ กำหนดให้ระบบบำบัดของท้องถิ่นจะต้องจัดให้มี "Secondary treatment" ภายในปี 1977 และภายในปี 1977 เช่นกันที่โรงงานอุตสาหกรรมจะต้องปฏิบัติตามข้อเสนอของ EPA ในการจัดหาเทคโนโลยีที่เหมาะสม (best practicable technology) เพื่อปรับปรุงคุณภาพน้ำทิ้งให้ดีขึ้น แต่ภายในปี 1983 ท้องถิ่นต้องปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียให้ได้ระดับ "best practicable technology" และโรงงานอุตสาหกรรมต้องให้ได้ระดับ "best available technology" และเป้าหมายสูงสุด คือ ชีวเคมีพิษทางน้ำให้หมดไปภายในปี 1985⁵⁵

ตัวอย่างกฎหมายระดับมลรัฐที่กล่าวถึงต่อไปนี้ คือ Florida's Air and Waters Pollution control Act 1971⁵⁶ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายสอดคล้องกับ FWPCA ของรัฐบาลกลาง จุดที่น่าสนใจ คือ ในบทบัญญัติในเรื่องการประกาศกฎหมายและนโยบายนั้น กล่าวอ้างถึงการใช้อำนาจรัฐ (police power) ในการปกป้องให้ประชาชนของรัฐได้มีสุขภาพที่ดี มีความปลอดภัย และมีสวัสดิการที่ดี [section 403.021 (5)] เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันควบคุมน้ำเสีย คือ การกำหนดให้ระบบบำบัดน้ำเสียโครกต่าง ๆ ต้องจัดให้มี Secondary treatment ภายในเวลาที่กำหนดไว้ หากทำไม่ได้ในกำหนดจะถูกปรับวันละ 500 ดอลลาร์ [section 403.085(2) และ section 403.086 (2)] นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติที่ห้ามผู้ใดปล่อยน้ำทิ้งลงสู่ทางน้ำของรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาต หากฝ่าฝืนจะถูกลงโทษทางอาญาและถูกปรับตั้งแต่ 2,500 ดอลลาร์ แต่ไม่เกิน 25,000 ดอลลาร์ ซึ่งในเรื่องนี้จะเห็นว่าเหมือนกับข้อบัญญัติกรุง เทพมหานคร เรื่องควบคุมการระบายน้ำทิ้ง พ.ศ. 2534 ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว

4.2.2 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษประสบปัญหาน้ำเน่าเสียอย่างรุนแรงในระยะของการปฏิวัติอุตสาหกรรมราวต้นศตวรรษที่ 19 ซึ่งในเวลานั้นมีการตั้งโรงงานตามริมแม่น้ำเพื่อใช้น้ำจากแม่น้ำในขบวนการผลิต การเติบโตอย่างรวดเร็วของ

⁵⁵ Mary Robinson Sive, Environmental Legislation, (New York : Praeger Publishers, 1976), pp. 464-466.

⁵⁶ Ibid., pp. 492-501.

อุตสาหกรรมและการเพิ่มของประชากร ทำให้เกิดการระบายน้ำทิ้งและของเสียลงสู่แม่น้ำโดยตรง โดยไม่ผ่านขบวนการบำบัด ทำให้เกิดภาวะน้ำเน่าเสียอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแม่น้ำเทมส์แทบจะไม่มีปลา พืชหรือสัตว์น้ำใด ๆ อาศัยอยู่ได้เลย และในช่วงกลางศตวรรษที่ 19 ได้เกิดโรคระบาดอันทอนสุขภาพและอนามัยของประชาชน ประเทศอังกฤษได้พยายามหาทางแก้ไขปัญหานี้ และได้ก่อตั้งคณะกรรมการเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่แม่น้ำเทมส์และแม่น้ำลิซัน (Thames Conservancy Board และ Lee Conservancy Board) ในปี 1857 และ 1968 และได้ตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับมลพิษในแม่น้ำขึ้นอีก 2 คณะ ในปี 1865 และ 1868 ตามลำดับ ให้มีหน้าที่ในการศึกษาและรายงานปัญหามลพิษในแม่น้ำ จากรายงานการศึกษาของคณะกรรมการดังกล่าว ก่อให้เกิดความสำนึกของประชาชนและกระตุ้นให้ฝ่ายปกครองเข้ามาจัดการ ในที่สุดก็ได้มีการบัญญัติกฎหมายสาธารณสุขออกมา คือ Public Health Act 1875⁵⁷

The Public Health Act 1875 เป็นกฎหมายที่ทำให้เห็นได้ว่า การดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของประเทศ กฎหมายฉบับนี้ ได้ก่อตั้งระบบการบริหารงานสาธารณสุขในระดับท้องถิ่นและกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลการกำจัดและบำบัดน้ำเสีย

กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมป้องกันน้ำเสียโดยตรง ได้บัญญัติขึ้นในปี 1876 นั่นคือ The Rivers Pollution Prevention Act 1876 ซึ่งบัญญัติมาควบคุมการปล่อยน้ำเสียจากชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม กฎหมายฉบับนี้นอกจากจะบังคับใช้เฉพาะในอังกฤษและเวลส์เท่านั้น แต่ยังนำไปประยุกต์ใช้กับสกอตแลนด์และไอร์แลนด์อีกด้วย กฎหมายปี 1876 นี้ได้มอบความรับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายให้แก่หน่วยงานสุขาภิบาลระดับท้องถิ่น (Town Councils, Urban and Rural District Councils) และมีการก่อตั้งคณะกรรมการขึ้นมากมายหลายคณะ คณะกรรมการชุดที่มีความสำคัญชุดหนึ่ง คือ คณะกรรมการจัดการน้ำเสีย (Royal Commission on Sewage Disposal) ซึ่งแต่งตั้งขึ้นในปี 1898 มีหน้าที่ในการศึกษารายงานวิธีการกำจัดและจัดการน้ำเสีย คณะกรรมการชุดนี้ปฏิบัติงานเป็นเวลาถึง 17 ปี ได้มีผลงานที่สำคัญ ๆ มาก



⁵⁷ T. Kubo, op.cit., pp. 12-42.

มาย รายงานฉบับหนึ่งที่สำคัญที่สุด คือ มีการกำหนดค่ามาตรฐานน้ำทิ้งที่ควรจะเป็น มีการพูดถึงค่ามาตรฐาน BOD และแบ่งระดับของแม่น้ำตามค่า BOD ด้วย

ต่อมาในปี 1937 ได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกฉบับหนึ่ง คือ The Public Health (Drainage of Trade Premises) Act 1937 พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้สิทธิแก่โรงงานอุตสาหกรรมในการปล่อยน้ำทิ้งลงสู่ท่อระบายน้ำสาธารณะ แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ องค์ประกอบของน้ำทิ้ง ปริมาณของน้ำทิ้งที่จะปล่อยออกมา กฎหมายฉบับนี้ต้องการที่จะให้หน่วยงานท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นรองรับการปล่อยน้ำทิ้งดังกล่าว ตลอดจนการกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะต้องเก็บ รวมถึงวิธีการตรวจวัดด้วย แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ไม่มีท้องถิ่นใดออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นมารองรับกฎหมายนี้เลย ดังนั้น ในปีเดียวกันนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจึงตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาขึ้น (Central Advisory Water Committee) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้น้ำ คณะที่ปรึกษาดังกล่าวได้เสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการแม่น้ำชั้นใหม่เพื่อทำหน้าที่แทนคณะที่ทาอยู่เดิม

The River Boards Act 1948 จึงได้เกิดขึ้นเพื่อก่อสร้างคณะกรรมการที่มาทำหน้าที่ในการดูแลควบคุม การระบายน้ำ การประมง และมลพิษในแม่น้ำ กฎหมายฉบับนี้ได้แต่งตั้งคณะกรรมการที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ถึง 34 คณะ แต่ละคณะทำหน้าที่ควบคุมดูแลแม่น้ำแต่ละสายมิให้เกิดมลพิษขึ้น คณะกรรมการนี้ปฏิบัติงานภายใต้พระราชบัญญัติ The Rivers (Prevention of Pollution) Act 1951 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้สืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติปี 1876 ซึ่งกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมที่จะระบายน้ำทิ้งจะต้องขออนุญาตและได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการเสียก่อน ซึ่งคณะกรรมการแม่น้ำ (River Boards) นี้จะกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง โดยบัญญัติไว้เป็นกฎกระทรวง เพื่อให้ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด อำนาจของคณะกรรมการเหล่านี้ ได้มีการปรับปรุงอีกครั้งโดยพระราชบัญญัติ The Rivers (Prevention of Pollution) Act 1961

ในปี ค.ศ. 1963 ได้มีการพิจารณาโดยละเอียดเพื่อหาทางป้องกันและบำรุงรักษาแหล่งน้ำมิให้เน่าเสีย โดยมีการออกพระราชบัญญัติขึ้นอีกฉบับหนึ่งคือ The Water Resources Act 1963 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ลบล้างคณะกรรมการแม่น้ำลงเหลือเพียง 27 คณะ และเพิ่มเติมเรื่องการระบายน้ำและการเดินเรือ

เข้าไว้ด้วย แต่พระราชบัญญัติ ค.ศ. 1951 และ ค.ศ. 1961 ก็ยังคงใช้อยู่มิได้ ยกเลิกไปแต่อย่างใด ⁵⁸

ต่อมาในปี ค.ศ. 1970 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นอีกชุดหนึ่งเรียกว่า The Royal Commission on Environmental Pollution มีหน้าที่ตรวจสอบข้อบกพร่องในการดำเนินงานต่อต้านความสกปรกของสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่สืบสวนและประมวลผลระบบระบายน้ำเสีย นอกจากนี้ ยังเป็นศูนย์ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง รวมทั้งส่งเสริมให้มีการพัฒนาการต่อต้านมลพิษสิ่งแวดล้อม

กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพน้ำอีกฉบับหนึ่งของอังกฤษ ได้แก่ The Water Act 1973 ซึ่งบัญญัติขึ้นมาเพื่อจัดทํานโยบายรวมด้านคุณภาพและปริมาณของน้ำในอังกฤษและเวลส์ โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวกับน้ำ (water authorities) ขึ้นถึง 10 หน่วยงาน ทำหน้าที่ทั้งด้านการจัดสรรน้ำ การจัดการน้ำเสีย การอนุรักษ์น้ำ การควบคุมมลพิษทางน้ำและการดูแลเกี่ยวกับการประมงและกฎหมายฉบับนี้ ยังได้ตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาส่วนกลางขึ้น 2 กลุ่มคือ The National Water Council (NWC) และ The Water Space Amenity Commission (WSAC)

The National Water Council (NWC) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการวางนโยบายทางด้านน้ำของชาติ ตลอดจนให้คำปรึกษาทางด้านต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะแก่หน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับน้ำ ส่งเสริมการศึกษาวิจัย การฝึกอบรม การจัดเตรียมแผนและโครงการต่าง ๆ ทั้งทั้งประเทศอังกฤษ เวลส์ สก็อตแลนด์ และ ไอร์แลนด์เหนือ นอกจากนี้แล้วยังมีหน้าที่พิจารณาตารางสำหรับการตรวจวัดและพิจารณาค่ามาตรฐานน้ำที่เหมาะสมองค์กรของ NWC นี้ ประกอบด้วย ประธานซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดย Secretary of state ประธานของหน่วยงานที่เกี่ยวกับน้ำ (water authorities) ซึ่งมี 10 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 10 คน ซึ่ง 8 คน แต่งตั้งโดย

⁵⁸ สุภาพ คล้ายแก้ว, "การป้องกันและควบคุมสภาพสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีการบริหารการควบคุมการระบายน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม," (วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2516), หน้า 23-24.

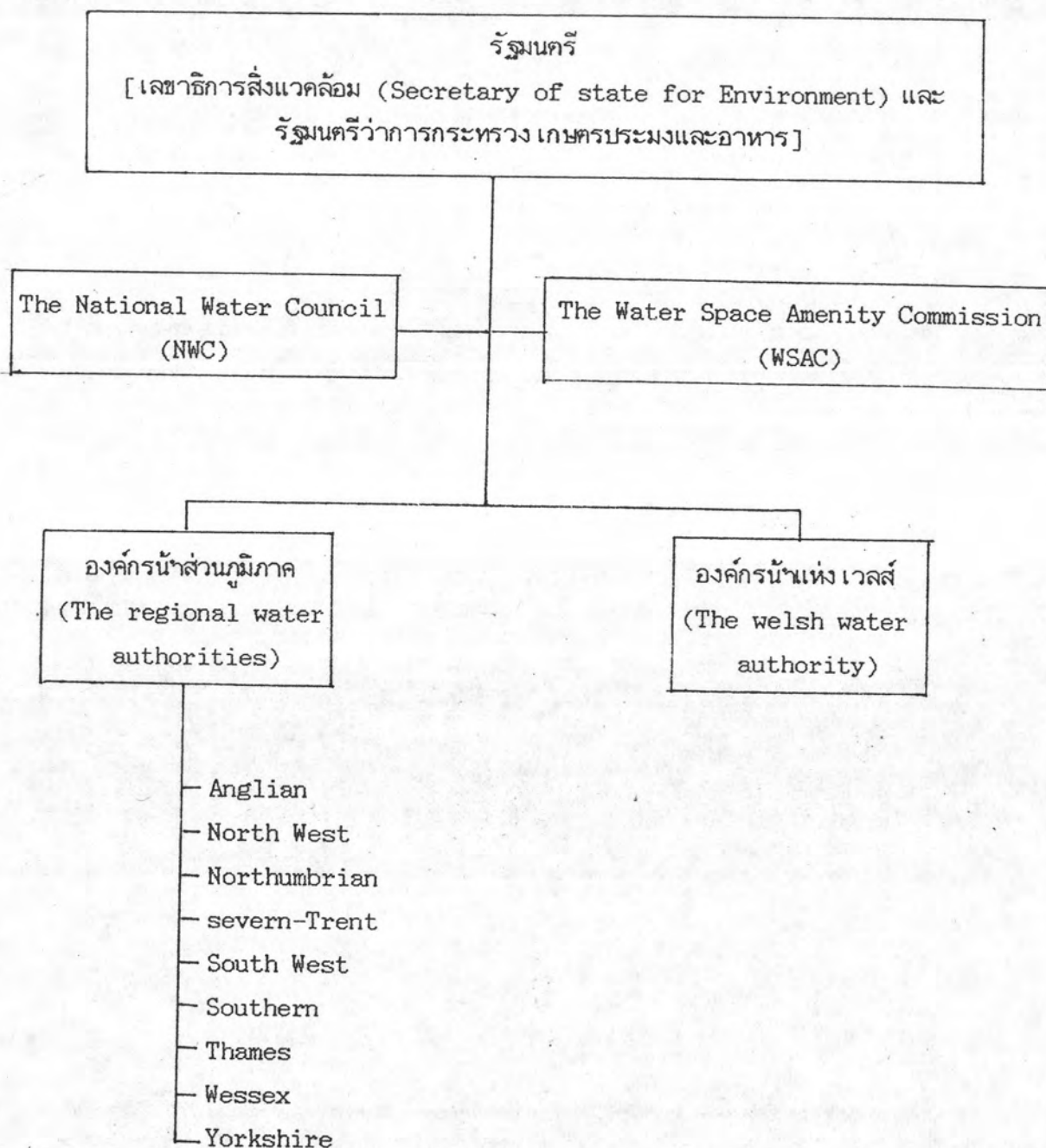
Secretary of state และอีก 2 คน แต่งตั้ง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
เกษตรประมงและอาหาร 59.

ส่วน The Water Space Amenity Commission (WSAC) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับนโยบายแหล่งน้ำเพื่อการพักผ่อน เป็นพี่เลี้ยงของ NWC และหน่วยงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติเกี่ยวกับน้ำ (Water Authorities) ในการจัดทำแผนและโครงการ เป็นต้น กรรมการของ WSAC ประกอบด้วย ประธานซึ่งแต่งตั้งจากผู้ที่เป็นการกรรมการใน NWC โดย Secretary of state ประธานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับน้ำ (water authorities) และ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 10 คน ซึ่งแต่งตั้งโดย Secretary of state ภายใต้การเสนอแนะของที่ประชุมท้องถิ่น คณะกรรมการท่องเที่ยว (English Tourist Board) ที่ปรึกษาการกีฬา (The sport council) และหน่วยงาน หรือสมาคมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง 60

⁵⁹ Halbury's status of England, Forth Edition, vol 49, (London : Butterworths, 1984), para. 217, pp.95-96.

⁶⁰ Ibid, para. 218, p. 97.

ภาพที่ 9 แผนภูมิองค์กรที่จัดการเกี่ยวกับน้ำของประเทศไทย



ที่มา : สรุปรจาก Halsbury's Status of England, Fourth Edition,
Vol 49 (London : Butterworths, 1984), para 201-208.

ในจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับน้ำ (Water authorities) 10 หน่วยงานนี้ หน่วยงานที่ใหญ่ที่สุด คือ Thames Water Authority ซึ่งรับผิดชอบในพื้นที่บริเวณลุ่มน้ำแม่น้ำเทมส์และแม่น้ำลี ซึ่งครอบคลุมเนื้อที่ 13,100 ตารางกิโลเมตร มีพนักงาน 11,000 คน โดยได้รับงบประมาณประจำปีมากกว่า 500 ล้านปอนด์ ให้บริการประชาชนกว่า 11 ล้านคน ซึ่ง 60% เป็นผู้อยู่อาศัยในกรุงลอนดอน โดยให้บริการน้ำแก่ประชาชนวันละประมาณ 4,700,000 ลูกบาศก์เมตร และจัดการน้ำเสียประมาณ 4,177,000 ลูกบาศก์เมตร ที่ถูกปล่อยออกมาในแต่ละวัน

Thames Water นี้ ดำเนินงานโดยประธานซึ่งแต่งตั้งโดย Secretary of State for the Environment กรรมการ 2 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรประมงและอาหาร โดยตั้งจากผู้ที่มีประสบการณ์และความรู้ทางการเกษตร ชลประทานและการประมง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก ไม่น้อยกว่า 8 คน แต่ไม่เกิน 12 คน แต่งตั้งโดย Secretary of State กรรมการทั้งหมดนี้จะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกัน คณะกรรมการนี้มีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ นโยบาย และแนวทางการดำเนินงานทั้งระยะสั้นและระยะยาว ⁶¹

4.2.3 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ประสบปัญหาสภาวะแวดล้อมเป็นพิษที่รุนแรงที่สุดเมื่อตอนประมาณปลาย ค.ศ. 1950 เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากมลพิษทางน้ำ นั่นคือเกิดโรคมินามะตะ (Minamata Disease) ซึ่งเกิดจากสารปรอทที่เหลือจากการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรม ได้ถูกทิ้งลงในแม่น้ำ และอีกโรคหนึ่งที่เกิดจากความเสียหายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชนญี่ปุ่นอย่างมากมา คือ โรคอิไตอิไต (Itai-itai Disease) อันมีสาเหตุมาจากสารแคดเมียมที่ถูกปล่อยออกสู่แหล่งน้ำ ทั้งนี้ เป็นเพราะประเทศญี่ปุ่นในขณะนั้นกำลังเร่งพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมของประเทศเป็นอย่างมาก ประกอบกับการมีอัตราเพิ่มของประชากรที่สูงมากก่อให้เกิดการปล่อยของเสียซึ่งไม่ได้ผ่านการบำบัดจากโรงงานอุตสาหกรรม และจากชุมชนลงสู่แหล่งน้ำเกินกว่าที่แหล่งน้ำนั้นจะสามารถสลายโดยตัวของมันเอง

⁶¹ Thames Water Authority, Thames Water Advisory Service Serving the Water World, (Southampton : Millbrook Press), p. 2,3.

ได้ นอกจากปัญหาที่เกิดจากการเร่งพัฒนาประเทศด้านอุตสาหกรรมและการเพิ่มของประชากรอย่างรวดเร็วแล้ว ปัญหาที่ก่อให้เกิดปัญหาน้ำเน่าเสียอีก 2 ประการคือปัญหาความเข้มข้นของมลพิษอันเกิดจากการที่พื้นที่ดินของประเทศญี่ปุ่น 75% เป็นภูเขา ที่เหลือที่จะเป็นชุมชนอยู่อาศัยได้เพียง 25% เท่านั้นจึงทำให้เกิดกิจกรรมต่าง ๆ ที่ในพื้นที่ดินนี้เกิดความหนาแน่นมาก การรองรับมลพิษจากกิจกรรม ไม่ว่าจะเป็อุตสาหกรรมหรือกิจกรรมชุมชนในพื้นที่ จึงอยู่ในภาวะที่รองรับในลักษณะแบกภาระหนัก (high load) ในพื้นที่ที่จำกัดเช่นนี้ ประการสุดท้ายซึ่งเกี่ยวข้องกับน้ำเสียโดยตรง นั่นคือการขาดการลงทุนก่อสร้างสาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้องกับเรื่องมลพิษทางน้ำ ในยุคนั้นการที่ตัวเลขการแจกจ่ายน้ำประปาที่ให้ในแต่ละชุมชนกับตัวเลขของการจัดให้มีท่อระบายน้ำเสีย ไม่ได้สัดส่วนกัน เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นในยุโรป อเมริกา กล่าวคือ ประเทศญี่ปุ่นสามารถจัดหาและแจกจ่ายน้ำประปาให้แก่ประชาชนได้ 94% แต่มีท่อระบายน้ำเสียเพียง 36% ในขณะที่ประเทศอังกฤษ สหรัรัฐ-อเมริกาสามารถจัดท่อระบายน้ำเสียได้ 71% จากที่จัดท่อน้ำประปาไว้ได้ 93% (สถิติปี ค.ศ. 1960-1985) จากตัวเลขที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างร้อยละของการมีน้ำประปาและการมีท่อระบายน้ำเสียสู่ระบบบำบัดน้ำเสีย นั้นหมายถึงว่าน้ำใช้ในแต่ละวันของคนในชุมชน ได้ถูกปล่อยทิ้งลงในแหล่งน้ำสาธารณะ โดยปราศจากการควบคุมและบำบัดน้ำเสียก่อน⁶² ดังนั้น เพื่อควบคุมและแก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1970 ประเทศญี่ปุ่นจึง ได้ออกพระราชบัญญัติเพื่อรับมือกับสถานการณ์สภาวะแวดล้อมเป็นพิษถึง 14 ฉบับ โดยมีกฎหมายที่เป็นแม่บทของพระราชบัญญัติอื่น ๆ คือกฎหมายพื้นฐานเพื่อการควบคุมมลพิษ (The Basic Law for Environmental Control 1967) ในจำนวน 13 ฉบับ ที่เหลือ้นั้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมน้ำเสียโดยตรง คือ กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ (Water Pollution Control Law 1970) และพระราชบัญญัติระบบบำบัดน้ำเสีย (Sewerage Act 1970)

Basic Law for Environmental Control 1967 เป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ จุดมุ่งหมายของการออกกฎหมายฉบับนี้เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมแก่องค์กรต่าง ๆ รัฐบาลกลางและองค์กรท้องถิ่น โดยกำหนดมาตรการควบคุม และจัดทํานโยบายหลักสำหรับควบคุมมลพิษ ทั้งนี้ เพื่อปกป้องและส่งเสริมสุขภาพอนามัย และการมีชีวิตรในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน (มาตรา 1)

⁶² T. Kubo, op cit., p I.2-2

เนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้รัฐต้องจัดทำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (environmental quality standards) ทั้งมาตรฐานอากาศ ดิน น้ำ และเสียง (มาตรา 9) ตลอดจนการติดตามผล การประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีแกนกลางในการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ คือ Environment Agency และมี The Control Council เป็นเสมือนที่ปรึกษาการควบคุมสภาวะแวดล้อมของ Environment Agency บทบาทของ Environment Agency นั้น จะทำหน้าที่วางแผน คัดสินปัญหา รวมทั้งการพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในทุก ๆ ด้าน ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี มีการจัดแบ่งองค์กรภายในเป็น 5 ส่วน สำหรับการควบคุมและแก้ไขความเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำนั้น อยู่ในความควบคุมของสำนักงานคุณภาพน้ำ (Water Quality Bureau) ⁶³

การออกมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมของน้ำตาม (Water Quality Standards) ตาม Basic Law for Environmental Control นี้ ได้ประกาศโดยคำสั่งคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 เมษายน ปี ค.ศ. 1971 โดยมาตรฐานดังกล่าวแบ่งออกเป็น 2 ชนิด ได้แก่ มาตรฐานสำหรับสุขภาพอนามัยของมนุษย์ (Standard relating to Human) และมาตรฐานสำหรับสิ่งมีชีวิตในน้ำ (Standard relating to the living environment) ซึ่งมาตรฐานชนิดแรกจะเป็นมาตรฐานที่ใช้เป็นหลักสำหรับแหล่งน้ำทั่ว ๆ ไป ส่วนมาตรฐานประเภทหลังจะแตกต่างกันไปตามประเภทของการใช้น้ำ นอกจากนี้ในปี ค.ศ. 1982 ยังได้มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในทะเลสาบ โดยระบุถึงปริมาณฟอสฟอรัสและไนโตรเจนที่ยอมให้มีได้ด้วย

บทบาทอันสำคัญอีกประการหนึ่งของ Environmental Agency ใต้การสนับสนุนทางด้านการเงินสำหรับการสำรวจคุณภาพน้ำตามแหล่งน้ำสาธารณะ รวมทั้งการติดตั้งเครื่องวัดตามสถานีตรวจวัดคุณภาพน้ำภายในแหล่งน้ำของ 47 ภาค (prefectur) และอีก 453 แหล่งทั่วประเทศ

Water Pollution Control Law 1970 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการควบคุมมลพิษทางน้ำของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งบัญญัติขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมาย

⁶³ บุญยงค์ โล่ห์วงศ์วัฒน์, "การป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในประเทศญี่ปุ่น," วารสาร ส.ส.ท. 4 (พฤศจิกายน 2518) : 13.14.

อย่างเดียวกับกฎหมายฉบับแรกทีกล่าวแล้วข้างต้น กล่าวคือ เพื่อป้องกันมลพิษในแหล่งน้ำสาธารณะ เพื่อสุขภาพอนามัยที่ดีของประชาชนและสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ด้วยการควบคุมการปล่อยน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดของเสียเฉพาะ ซึ่งจะกำหนดโดยคำสั่งคณะรัฐมนตรี (Cabinet order) ลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ จุดประสงค์ของกฎหมายอีกประการหนึ่งก็คือ เพื่อปกป้องผู้ที่ได้รับความเสียหาย โดยการให้ผู้ที่ต้องรับผิดชอบจ่ายค่าทดแทนความเสียหาย เมื่อเกิดเหตุความเสียหายแก่ประชาชนอันเกิดจากการปล่อยน้ำเสียของแหล่งกำเนิดเฉพาะนั้น ๆ

วิธีการควบคุมมลพิษทางน้ำตามกฎหมายนี้ หัวใจสำคัญ คือ การกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้ง (Effluent Standards) ขึ้น โดยกำหนดค่าของสารพิษที่ยอมให้มีได้เพื่อสุขภาพอันดีของประชาชนและรักษาไว้ซึ่งสิ่งมีชีวิตอื่น ค่ามาตรฐานน้ำทิ้งนี้จะแบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับชาติ (uniform national effluent standards) และระดับภูมิภาค (prefectural government) ซึ่งจะเข้มงวดกว่ามาตรฐานระดับชาติ ค่ามาตรฐานน้ำทิ้งระดับชาตินี้ จะกำหนดโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะควบคุมทั้งน้ำทิ้งจาก โรงงานอุตสาหกรรมและชุมชน ส่วนค่ามาตรฐานน้ำทิ้งซึ่ง เข้มงวดกว่านั้น จะถูกกำหนดโดยข้อบัญญัติของท้องถิ่น ที่เห็นว่าค่ามาตรฐานน้ำทิ้งระดับชาติ ไม่เพียงพอที่จะปกป้องสุขภาพอนามัยอันดีของประชาชน และสงวนรักษาสิ่งมีชีวิตในสิ่งแวดล้อมได้ จนถึงระดับที่มาตรฐานสิ่งแวดล้อมทางน้ำกำหนดไว้ในปัจจุบันทุกท้องถิ่น ทุกภาค (prefectur) ได้กำหนดค่ามาตรฐานน้ำทิ้งของตนเองซึ่ง เข้มงวด คือ มีค่ามาตรฐานสูงกว่าค่ามาตรฐานน้ำทิ้งระดับชาติที่กำหนดไว้แล้ว การควบคุมมลพิษทางน้ำโดยวิธีนี้ หากผู้ที่ปล่อยน้ำทิ้งหาก ไม่ผ่านกรรมวิธีจนได้มาตรฐานแล้ว จะไม่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยลงสู่แหล่งน้ำโดยเด็ดขาด ผู้ที่ฝ่าฝืนจะถูกลงโทษทั้งทางอาญา คือ จำคุกอย่างสูงไม่เกิน 12 เดือน หรืออาจถูกปรับอย่างสูงไม่เกิน 200,000 เยน ในกรณีที่ไม่นับปรับเปลี่ยนแปลง โครงการตามคำสั่งของผู้ว่าราชการภาค (prefectural governor) ส่วนกรณีที่ฝ่าฝืนค่ามาตรฐาน จะถูกจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 100,000 เยน

กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการควบคุมมลพิษทางน้ำฉบับสุดท้ายที่จะกล่าวถึง คือ กฎหมายระบบบำบัดน้ำเสีย (Sewerage Law 1970) เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนด โครงการบำบัดน้ำเสียรวม วิธีการวางผัง ออกแบบ เครื่อง และดูแลระบบบำบัดน้ำเสียส่วนกลาง ระบบบำบัดน้ำเสียระดับภูมิภาคและระบบท่อระบายน้ำฝน ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมอันดีแก่ชุมชน ส่งเสริมสุขภาพอนามัย และในขณะเดียวกันเพื่อควบคุมมลพิษทางน้ำของแหล่งน้ำสาธารณะด้วย

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับขบวนการก่อสร้าง และเกิดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียทั้งในระดับพื้นที่ใหญ่ คือ ระดับภูมิภาคและระดับชุมชน รวมตลอดจนบ้านเรือนหรืออาคาร โดยกำหนดค่ามาตรฐานน้ำทิ้งไว้อีกเช่นกัน เรียกว่าค่ามาตรฐานน้ำทิ้งทางเทคนิค (Technical Effluent Standard) ซึ่งหากเกิดปัญหาหว่านค่ามาตรฐานน้ำทิ้งตามกฎหมาย Water Pollution Control Law กับค่ามาตรฐานทางเทคนิคซึ่งออกตามกฎหมาย Sewerage Law ว่าจะใช้ค่าตัวเลขใดนั้น เขาจะให้ใช้ค่ามาตรฐานน้ำทิ้งที่สูงกว่าเป็นเกณฑ์ ผู้ที่ใช้บริการบำบัดน้ำเสียชุมชนนี้ จะต้องเสียค่าบริการบำบัดน้ำเสียตามปริมาณความสกปรกของน้ำเสียที่ปล่อยออกมา

นอกจากนั้น ประเทศญี่ปุ่นยังมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการแก้ไขคุณภาพน้ำ โดยประเทศญี่ปุ่นถือว่าความเสียหายอันเกิดจากน้ำเน่าเสียเป็นสิ่งที่ทุกฝ่าย รวมถึงประชาชนผู้ใช้น้ำต้องมีส่วนรับผิดชอบ ดังนั้น ได้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม รวมทั้งกิจการที่เกี่ยวกับการใช้น้ำที่ต้องมีการระบายน้ำเสียลงสู่แม่น้ำ ได้มีการจ่ายเงินเข้ากองทุนดังกล่าว โดยทางรัฐบาลจะนำเงินเหล่านี้มาใช้แก้ไขปรับปรุงคุณภาพแหล่งน้ำเมื่อเกิดปัญหาน้ำเน่าเสียเกิดขึ้น 64

กฎหมายต่างประเทศดังกล่าวนี้ อาจกล่าวโดยสรุปรวม โดยการแยกหัวข้อ ได้ดังนี้

1. จุดมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และญี่ปุ่น ต่างก็มีกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่มุ่งดูแลเรื่องนี้โดยตรงทั้งสิ้น เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายทั้งระดับรัฐบาลกลาง คือ The Federal Water Pollution Control Act และกฎหมายในระดับมลรัฐ ประเทศอังกฤษมีกฎหมายที่ดูแลเรื่องน้ำ เช่น The River Pollution Prevention Act 1896 และ The Water Act 1973 เป็นต้น ส่วนประเทศญี่ปุ่นก็มีกฎหมายที่มุ่งควบคุมมลพิษทางน้ำโดยตรงเช่นกัน คือ The Water Pollution Control Law 1970 และ The Sewerage Law 1970 เป็นต้น

⁶⁴ ไทศาล กุโงบุลย์, เรื่องเดิม, หน้า 206.

2. เนื้อหาสาระของกฎหมาย

การที่กฎหมายมีเจตนารมณ์หรือจุดมุ่งหมายในการควบคุมป้องกันมลพิษทางน้ำโดยตรง เป็นผลให้เนื้อหาสาระของกฎหมายของแต่ละประเทศนั้น ๆ มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมาย ตัวอย่างเช่น The Federal Water Pollution Control Act มีเนื้อหาสาระให้แต่ละรัฐมีสิทธิและหน้าที่ในการควบคุมมลพิษทางน้ำของแต่ละรัฐเอง โดยให้แต่ละรัฐออกกฎเกณฑ์และข้อบังคับในการควบคุมคุณภาพน้ำและกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งของรัฐเอง (Subchapter III FWPCA)

ประเทศอังกฤษซึ่งมีกฎหมายที่สำคัญคือ The Water Act 1973 นั้น แม้เนื้อหาสาระของกฎหมายฉบับนี้จะ เป็นเรื่องของการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ แต่ในเนื้อหาของกฎหมายก็กำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรนั้น ๆ ไปกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมป้องกันมลพิษทางน้ำต่อไป [Water Act 1973 S.2, s 14 (I) (2)]

เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศอังกฤษเน้นหนัก ไปในด้านการจัดตั้งองค์กร ทาหน้าที่เกี่ยวกับน้ำโดยตรงหลายองค์กรขึ้นอยู่กับลักษณะและสภาพของปัญหาน้ำที่ต้องการจัดการ ซึ่งความสำเร็จในด้านการจัดการกับปัญหาน้ำเสียนี้เอง น่าจะเป็นผลมาจากการดำเนินงานขององค์กรเฉพาะเหล่านั้น

ส่วนประเทศญี่ปุ่นนั้น เนื้อหาสาระของ The Water Pollution Control Law จะควบคุมป้องกันน้ำเสียโดยตรง กล่าวคือ ผู้ที่ปล่อยน้ำทิ้งสู่ทางระบายน้ำจะต้อง ได้มาตรฐานที่กำหนด และผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ปล่อยน้ำทิ้งปรับปรุง โครงสร้างและวิธีการกำจัดน้ำเสียของเอกชนให้ได้มาตรฐานตามที่กำหนด (Article 13 ของ Water Pollution Control Law) ในทานองเดียวกันใน Sewerage Law ของญี่ปุ่นก็มีเนื้อหาสาระในการควบคุมบุคคลผู้ใช้ระบบบำบัดน้ำเสียส่วนกลางต้อง ไม่ปล่อยน้ำทิ้งที่ไม่ได้มาตรฐานลงสู่ระบบ (Sewerage Law Article 12-2 paragraph 1)

3. การบังคับใช้กฎหมาย

นอกจากกฎหมายต่างประเทศดังกล่าวมาแล้ว จะมีจุดมุ่งหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำโดยตรง อันเป็นผลให้มีเนื้อหาสาระที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แล้ว ยังมีการจัดตั้งองค์กรที่รับผิดชอบในเรื่องนี้โดยตรง ที่เห็นเด่นชัด

คือ กรณีของประเทศอังกฤษที่มีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการ
 เรื่องน้ำโดยตรงถึง 10 หน่วยงาน โดยแบ่งพื้นที่รับผิดชอบไปตามสภาพภูมิศาสตร์
 และบริเวณลุ่มน้ำ แต่กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นนั้น มีส่วนที่
 เหมือนกับกรณีของประเทศไทย คือ กระจายอำนาจให้หน่วยงานท้องถิ่นให้มีหน้าที่
 ปฏิบัติการให้เป็น ไปตามกฎหมาย โดยมีส่วนกลางคอยกำกับดูแลและให้การสนับสนุน
 รวมตลอดถึงการกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นแนวทางให้ท้องถิ่นกำหนด
 มาตรฐานได้ โดยให้มีเกณฑ์ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่ส่วนกลางกำหนด

ในเรื่องการลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน กฎหมายควบคุมป้องกันมลพิษทาง
 น้ำของต่างประเทศนั้น มีโทษแบบเดียวกับประเทศไทย คือ มีทั้งโทษจำคุกและ
 โทษปรับ เช่น Florida's Air and Water Pollution Control Act
 1971 ของสหรัฐอเมริกา กำหนดโทษแก่ผู้ปล่อยน้ำทิ้งลงสู่ทางน้ำของรัฐโดยไม่ได้
 รับอนุญาตจะถูกจำคุกและถูกปรับตั้งแต่ 2,500 ดอลลาร์ แต่ไม่เกิน 25,000
 ดอลลาร์ (S. 403.161) หรือในกรณีของประเทศญี่ปุ่น ผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งของ
 ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้ปรับปรุงวิธีการกำจัดน้ำเสียให้ได้มาตรฐานตามที่กำหนด
 ตามมาตรา 13 จะถูกจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 500,000 เยน
 (The Water Pollution Control Law 1970 มาตรา 30) และผู้ที่ฝ่าฝืน
 มาตรา 12-2 วรรค 1 คือ การปล่อยน้ำทิ้งที่ไม่ได้มาตรฐานตามที่กำหนดสู่ระบบ
 บำบัดน้ำเสียส่วนกลาง จะถูกจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 200,000
 เยน (Sewerage Law มาตรา 46-2) ซึ่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง
 ควบคุมการระบายน้ำทิ้ง พ.ศ. 2534 ที่ยังไม่มีผลในทางปฏิบัติในขณะนั้นนั้น มีส่วน
 คล้ายคลึงกับกฎหมายรัฐพลิดาและกฎหมายของญี่ปุ่น 2 ฉบับที่กล่าวนี้

นอกจากนี้ The Refuse Act 1961 ของสหรัฐอเมริกา ที่นอก
 จากจะกำหนดโทษจำคุกและโทษปรับในอัตราที่สูงแล้ว ยังมีการกำหนดรางวัลนา
 จับแก่ประชาชนผู้แจ้งแหล่งกำเนิดของเสียอีกด้วย อันเป็นมาตรการที่ยึดหลักการมี
 ส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation Principle) ซึ่งในอดีต
 กฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการควบคุมป้องกันมลพิษทางน้ำ ไม่มีมาตรการในการบังคับ
 ใช้กฎหมายวิธีนี้เลย เพิ่งจะมีมาตรการเช่นนี้ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด
 และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ที่เพิ่งมีผลบังคับเมื่อ
 วันที่ 29 มีนาคม 2535 นี้เท่านั้น