

บทที่ 5

ปัญหาเกี่ยวกับนโยบาย มาตรการทางกฎหมาย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ การควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน

ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลคือการกำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจ และการลงทุน กับการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมให้มีความสมดุลยั่งยืน โดยเฉพาะในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนที่เป็นทั้งแหล่งอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม และการเพิ่มขึ้นของประชาชนทำให้แหล่งกำเนิดมลพิษมีจำนวนมากขึ้นตามมา และก่อปัญหามลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน จากการศึกษาในบทที่ 4 พบว่า ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน คือการไม่กำหนดนโยบายเฉพาะเจาะจงในพื้นที่แม่น้ำท่าจีน แต่จะเป็นการกำหนดนโยบายกว้าง ๆ และเป็นภาพรวมสำหรับใช้กับแม่น้ำทั่วประเทศ และนโยบายแต่ละนโยบายยังมีปัญหาที่จะนำไปปฏิบัติเพื่อควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำจากแหล่งกำเนิดมลพิษแต่ละประเภท ดังนี้

5.1.1 ปัญหานโยบายในการป้องกันมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดนโยบายของหน่วยงานของรัฐเป็นการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยเป็นทิศทางการพัฒนาของประเทศในภาพรวมซึ่งปรากฏตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนเป็นการเฉพาะ แต่จะปรากฏอยู่ในแผนของหน่วยงานระดับกลาง และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้นำนโยบายดังกล่าวไปปรับใช้ โดยเขียนเป็นแผนปฏิบัติการระดับจังหวัดดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องเพราะผู้ที่พบเจอปัญหาอย่างแท้จริงมิใช่ผู้กำหนดทิศทางในการป้องกันมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน ซึ่งปัญหานโยบายในการป้องกันมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนที่พบคือนโยบายการสร้างตลาดสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ตามโครงการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม” หรือตลาดสีเขียว (Green Marketing) พบปัญหาและอุปสรรค เช่น แหล่งผลิตสินค้าที่นำมาเสนอราคาต่อหน่วยงานราชการ อาจมีได้มีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนทำให้นโยบายดังกล่าวไม่สามารถป้องกันมลพิษในแม่น้ำท่า

จีนได้ แต่จะเป็นการป้องกันมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษทั่วไป แม้ว่าตลาดของภาครัฐในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนที่ได้กล่าวมาแล้วจะมีขนาดใหญ่ และได้ปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวก็ไม่สามารถทำให้มลพิษในแม่น้ำท่าจีนไม่เกิดขึ้นหรือลดลงได้ ดังนั้นปัญหาดังกล่าว หน่วยงานราชการในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนควรกำหนดเงื่อนไขการเสนอราคาแก่ผู้เสนอราคาให้มีแหล่งผลิตสินค้าในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนเท่านั้น หรืออาจได้รับการพิจารณาเป็นกรณีพิเศษ ยกตัวอย่างเช่น กรณีตกลงราคาหน่วยงานราชการก็สามารถชี้แจงให้เจ้าหน้าที่พัสดุติดต่อกลางราคากับผู้ขายหรือผู้รับจ้างได้โดยตรงโดยวงเงินไม่เกิน หนึ่งหมื่นบาทตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และแม้ว่าปัญหาเกี่ยวกับแหล่งผลิตจะกำหนดให้มาจากพื้นที่ในแม่น้ำท่าจีนแล้วก็ตาม ปัญหาสำคัญอีกประการคือสินค้าดังกล่าวยังมีอยู่ในตลาดน้อย ยังไม่เป็นที่แพร่หลาย และมีราคาค่อนข้างสูง ประกอบกับเงื่อนไขเกี่ยวกับระเบียบของทางราชการเพราะเมื่อหน่วยงานราชการนำนโยบายดังกล่าวมาใช้แต่ระเบียบข้อกฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐยังไม่ได้แก้ไขให้สอดคล้องกับนโยบาย ทำให้เกิดความลำบากใจกับข้าราชการที่เป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง โดยอาจเกิดการร้องเรียนเรื่องการกำหนดรายละเอียดคุณสมบัติการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการเอื้อประโยชน์กับผู้ค้าบางรายได้ เพราะนโยบายดังกล่าวยังมีได้บังคับแต่เป็นความสมัครใจ ระเบียบทางราชการยังคงมุ่งเน้นไปที่ของดีราคาถูก ทำให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างที่มีแหล่งผลิตสินค้าในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนต้องเสียเปรียบในการเสนอราคา เพราะสินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันแม้จะเป็นของดีแต่ก็ยังมีไม่แพร่หลายและต้นทุนยังสูงกว่าสินค้าในประเภทเดียวกันอีกด้วย หากจะสามารถทำได้ก็จะเป็นการจัดซื้อจัดจ้างประเภทตกลงราคาดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น ซึ่งเป็นวงเงินงบประมาณที่น้อยมาก อีกทั้งผลที่ตามมาคืออาจทำให้เงินงบประมาณที่ได้รับมาในแต่ละปีงบประมาณของหน่วยงานซื้อสินค้าได้จำนวนน้อยลงกว่าเดิมเพราะราคาสินค้าที่สูง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานได้ ทำให้ผู้เขียนคาดว่าหากมีการแก้ไขกฎหมายให้เอื้อต่อการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานราชการในส่วนที่เป็นสินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และมีการพัฒนาหลักการประหยัดกับหลักการเพื่อสิ่งแวดล้อมจนสามารถจะไปด้วยกันได้ และจนกว่าสินค้าที่ไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมที่มีแหล่งผลิตในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนและพื้นที่อื่น ๆ จะน้อยลงและมีราคาสูงกว่าสินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมที่มีแหล่งผลิตในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนจึงจะทำให้การส่งเสริมดังกล่าวเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด นโยบายดังกล่าวหากไม่มีการแก้ไขทั้งด้านระเบียบเงื่อนไขของกฎหมายให้สอดคล้อง ก็จะเป็นเพียงการกำหนดไว้เพียงลายลักษณ์อักษรเท่านั้น จะไม่เกิดเป็นผลสัมฤทธิ์ที่จะป้องกันมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนได้อย่างเป็นรูปธรรม

5.1.2 ปัญหานโยบายในการควบคุมมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน

จากการศึกษาพบว่านโยบายของรัฐในการควบคุมมลพิษในแม่น้ำท่าจีน โดยมีเป้าหมายที่จะให้กิจกรรมต่าง ๆ ในสังคมดำเนินต่อไปได้ แต่อยู่ในขอบเขตที่จำกัด และไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในแม่น้ำท่าจีนยังคงเป็นไปได้ยาก เนื่องจากนโยบายต่างๆ ที่กำหนดขึ้นจะเริ่มจากส่วนกลาง และให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้นำไปปฏิบัติให้สอดคล้อง เป็นการวางนโยบายเป็นการทั่วไปไม่เหมาะสมกับการควบคุมมลพิษในแม่น้ำท่าจีนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นได้ว่าแม่น้ำท่าจีนแบ่งออกเป็น 3 ช่วง อีกทั้งมี 4 จังหวัดที่ต้องนำนโยบายไปดำเนินการ โดยแต่ละท้องถิ่นมีสภาพของแม่น้ำท่าจีน และการใช้แม่น้ำท่าจีนแตกต่างกันไป ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าไม่เหมาะสมที่จะให้หน่วยงานกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายในการควบคุมมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน และให้หน่วยงานท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ ซึ่งจะไม่เกิดการพัฒนาหรือการสร้างวิสัยทัศน์ที่เกิดจากผู้นำหรือผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้อย่างแท้จริงในปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในแม่น้ำท่าจีนที่เกิดขึ้น โดยพิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับนโยบายในการควบคุมมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนมีดังนี้

5.1.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายลดการนำเข้าปุ๋ยและสารเคมีเพื่อควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดประเภทการเกษตรกรรมจากต้นเหตุคือปริมาณของปุ๋ยและสารเคมีที่จะใช้ แต่นโยบายดังกล่าวกลับไม่มีแนวทางหรือนโยบายรองรับที่จะเป็นทางออกให้กับเกษตรกรที่จะหาสิ่งทดแทนปุ๋ยและสารเคมีที่เกษตรกรจะสามารถหาซื้อได้ และไม่มียุทธศาสตร์ที่รัฐบาลจะช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากการลดการนำเข้าปุ๋ยและสารเคมีผลกระทบที่อาจส่งผลเสียให้เกษตรกรคือต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการซื้อปุ๋ยและสารเคมีที่มีอยู่อย่างจำกัดและอาจเป็นช่องทางให้ผู้จำหน่ายปุ๋ยขึ้นราคาได้ เกษตรกรส่วนใหญ่ในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนยังคงทำการเกษตรแบบต้องพึ่งปุ๋ยและสารเคมี เพื่อให้ได้ผลผลิตที่รวดเร็ว คุ่มค่า หรือความเคยชินของวิธีการเพาะปลูกโดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบต่อแม่น้ำท่าจีน ปัญหาที่พบจากเกษตรกรผู้ทำนาข้าวที่ ยังคงใช้ปุ๋ยหรือสารเคมี เพราะมีเหตุจูงใจจากความรวดเร็วของผลผลิตการเติบโตของต้นข้าวจากการใช้ปุ๋ยหรือสารเคมีให้ทันต่อฤดูทำนา และการปล่อยน้ำของชลประทานในแต่ละปี ผู้เขียนได้พูดคุยกับเกษตรกรที่ทำนาข้าวพบว่าส่วนมากมิได้เป็นเจ้าของที่ดินแต่เป็นผู้เช่าที่ดินที่ได้ขายที่ดินให้นายทุนเพื่อชำระหนี้ แต่ยังคงขอเช่าที่ดินเพื่อทำนาต่อไป พบว่าปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกรยังมีอยู่ในประเทศไทย ทำให้เกษตรกรต้องการผลผลิตทางการเกษตรให้คุ้มกับระยะเวลาที่เช่าซึ่งต้องใช้ปุ๋ยและสารเคมีซึ่งจะทำให้ข้าวมีผลผลิตที่ดี รวดเร็ว สามารถทำนาได้ปีละหลายครั้ง เพื่อให้มีเงินสำหรับใช้จ่ายในครอบครัว และเก็บสะสมเพื่อซื้อที่ดินคืนกลับมาเป็นของ

ตนเองอีกครั้ง อีกทั้งเกษตรกรบางส่วนยังเห็นว่าการทำงานเกษตรอินทรีย์เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลามาก และยุ่งยาก ไม่คุ้มค่ากับผลผลิตที่ได้ และระยะเวลาที่เช่าที่ดินอีกด้วย ทำให้นโยบายในการลดการนำเข้าปุ๋ยและสารเคมีไม่สามารถทำให้การควบคุมมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนจากการเกษตร ประสบผลสำเร็จ และอาจเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายให้กับเกษตรกร

5.1.2.2 นโยบายในการการขยายคาร์บอนเครดิต ถึงแม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยจะได้ดำเนินการตามแนวคิดการขยายคาร์บอนเครดิต และได้มีการนำมาใช้กับเกษตรกรผู้เลี้ยงสุกรดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 แต่จากการศึกษาค้นคว้ายังไม่พบว่ามีฟาร์มสุกรในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนเข้าร่วมโครงการ ทั้ง ๆ ที่เป็นพื้นที่ที่มีการเลี้ยงสุกรแหล่งใหญ่ที่สุดของประเทศไทย ซึ่งเป็นการเสียโอกาสของเกษตรกรผู้ทำฟาร์มสุกรในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนจะมีรายได้เพิ่มขึ้น และเป็นการเสียโอกาสที่แม่น้ำท่าจีนจะลดปริมาณน้ำเสียจากฟาร์มสุกรได้อีกด้วย หากเกษตรกรเข้าร่วมโครงการดังกล่าวได้ก็จะมีเตรียมมาตรการป้องกันผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐบาลกำหนด รวมไปถึงคัดเลือกเทคโนโลยีที่เหมาะสม การฝึกอบรมเกษตรกร ตลอดจนเตรียมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบระบบ โดยได้รับคำแนะนำจากกรมปศุสัตว์ การเข้าร่วมโครงการช่วยให้ฟาร์มมีแหล่งทุนมาใช้ในการจัดการของเสียอย่างถูกสุขลักษณะ และเป็นการพัฒนาพลังงานหมุนเวียน ทำให้ต้นทุนค่าไฟฟ้าฟาร์มลดลง ถือเป็นความช่วยเหลือของแม่น้ำท่าจีนในการบำบัดน้ำเสียจากฟาร์มสุกรในระดับหนึ่งด้วย นอกจากนี้ยังมีปัญหาอุปสรรคคือการขอใบรับรองการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยากาศซึ่งมีขั้นตอนยุ่งยากตามโครงการกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism : CDM) ที่มีสิทธิ์ได้รับคาร์บอนเครดิตจะต้องผ่านการพิจารณา ทั้งในระดับชาติและในระดับระหว่างประเทศหลายขั้นตอนกว่าจะได้รับการอนุมัติ เกษตรกรในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนยังไม่มีความรู้เพียงพอและยังไม่สามารถดำเนินการได้เอง จะต้องมีความช่วยเหลือจากรัฐหรือเอกชนให้คำปรึกษา อีกทั้งสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ฟาร์มสุกรขนาดกลางและขนาดเล็กอาจไม่กล้าตัดสินใจ สาเหตุมาจากค่าใช้จ่ายสูงเมื่อเทียบกับการผลิตแบบเดิม

5.1.3 ปัญหา นโยบายในการแก้ไขและฟื้นฟูมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน

จากการศึกษาพบว่านโยบายของรัฐในการแก้ไขและฟื้นฟูมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน ยังมีน้อย และไม่ชัดเจน เป็นการวางหลักการไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่เฉพาะเจาะจงให้หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งวิเคราะห์จากแผนปฏิบัติการของแต่ละจังหวัดจะเป็นการขุดลอกคูคลอง การทำโครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูโดยไม่ได้ใช้เทคโนโลยี หรืองบประมาณในการศึกษาวิจัย และขาด

นโยบายในการกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษแต่ละประเภทต้องแก้ไขและฟื้นฟูมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนโดยวิธีการที่เหมาะสม โดยส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับการป้องกันและควบคุมมากกว่าการแก้ไขและฟื้นฟู

5.2 ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับในการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนพบว่า มีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องอยู่มากมายหลายฉบับ ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) บทบัญญัติที่แทรกอยู่ในกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมิได้มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองแม่น้ำท่าจีนโดยตรงแต่สามารถนำมาใช้บังคับได้ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 และ 2) บทบัญญัติที่แทรกอยู่ในกฎหมายทั่วไปที่ตราขึ้นเพื่อมุ่งหมายให้มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางที่สามารถใช้ร่วมกับกฎหมายเฉพาะ หรือเสริมหรือใช้แทนกฎหมายเฉพาะได้เพื่อให้ระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีความยืดหยุ่นสามารถปรับใช้ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยีได้ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

จะเห็นได้ว่าปัญหาหลักของประสิทธิภาพของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยเกี่ยวกับการควบคุม ป้องกัน แก้ไขและฟื้นฟูมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน ก็คือปัญหาของการที่มีกฎหมายหลายฉบับ ไม่เป็นเอกภาพ เกิดความซ้ำซ้อน และบางฉบับล้าสมัย มีบทลงโทษที่ไม่รุนแรง ขาดมาตรการแก้ไขและฟื้นฟูที่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้ ในลักษณะต่างคนต่างทำ การที่กฎหมายฉบับต่างๆ กำหนดความรับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมและจัดการปัญหามลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนไว้กับหน่วยงานหลายๆ หน่วยงาน ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมาย โดยวิเคราะห์ปัญหาแยกแต่ละมาตรการ ดังนี้

5.2.1 ปัญหามาตรการป้องกันมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน

จากการศึกษาพบว่ามาตรการป้องกันมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมยังไม่เป็นหมวดหมู่ และกระจัดกระจายแทรกอยู่ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ โดยมีปัญหา ดังนี้

5.2.1.1 ปัญหาการห้ามทิ้งหรือห้ามทำกิจกรรมใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน

มาตรการป้องกันที่พบอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่ละฉบับ โดยการห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการคือการเท ทิ้ง หรือทำประการใด ๆ ให้ สิ่งของต่าง ๆ ที่กำหนดลงสู่แม่น้ำท่าจีนและเกิดผลให้แม่น้ำเสื่อมคุณภาพ ปัญหาคือหากบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ทิ้งสิ่งของหลายอย่างภายในครั้งเดียว หรือหลายครั้งภายในหนึ่งวัน จะต้องแยกว่าทิ้งอะไรบ้าง เป็นความผิดตามกฎหมายใด และหน่วยงานใดจะเป็นผู้เสียหาย และเป็นสังการหรือผู้นำตัวบุคคลนั้นมาดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งในส่วนของ การบังคับการตามมาตรการป้องกันมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนควรกำหนดให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ ไม่ควรแยกส่วนกันทำ เพราะเมื่อเกิดการกระทำผิดขึ้น การที่จะได้ตัวผู้กระทำผิดก็เป็นการยากแล้ว เมื่อได้ตัวผู้กระทำผิดก็ยังไม่ มีหน่วยงานใดดำเนินการตามกฎหมายอีก ซึ่งทำให้มาตรการนี้ไม่สามารถใช้บังคับได้ในความเป็นจริง

5.2.1.2 ปัญหาสภาพบังคับในการทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดให้มีการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการบางประเภทที่ได้กล่าวมาแล้ว ล้วนมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องกันมลพิษทางน้ำในแม่น้ำทั่วไป และมีผลบังคับในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนด้วย โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบซึ่งเป็นหน่วยงานของราชการส่วนกลางได้พิจารณาอย่างรอบคอบก่อนว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด จึงจะส่งผลการพิจารณาให้กับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะต่อไป จึงทำให้เกิดปัญหาในสภาพบังคับไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ในความเป็นจริงพบว่าเจ้าของโครงการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่ารายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเพียงเอกสารประกอบใบอนุญาตเท่านั้น และเมื่อตรวจสอบภายหลังการก่อสร้างตามโครงการแล้วเสร็จมักจะพบว่าไม่มีการดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ซึ่งหากไม่ขัดกับกฎหมายเฉพาะก็ไม่สามารถเอาผิดกับเจ้าของโครงการได้ เพราะพระราชบัญญัติส่งเสริมและ

รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับเจ้าของโครงการที่ไม่ปฏิบัติตามรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม อีกทั้งพบว่าการกำหนดประเภทขนาดของแหล่งกำเนิดมลพิษยังมีช่องว่างให้เจ้าของโครงการสามารถหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เช่น การขออนุญาตก่อสร้างอาคารที่กำหนดให้อาคารที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำท่าจีนที่มีขนาดความสูงตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไปต้องจัดทำรายงานผลวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่เจ้าของอาคารมักจะยื่นขออนุญาตให้มีความสูง 22.50 เมตร ซึ่งไม่เกินที่กฎหมายกำหนด จึงไม่ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่จะมีการต่อเติมภายหลัง โดยยื่นขออนุญาตขอตัดแปลงกับเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งการบังคับการที่เกิดขึ้นภายหลังที่อาคารได้ก่อสร้างเสร็จไปแล้วย่อมไม่ได้เกิดผลทางกฎหมายในการป้องกันและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งการกำหนดให้ทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงแหล่งกำเนิดมลพิษจากการเกษตรกรรมที่ควรกำหนดประเภท และขนาดของการทำการเกษตรบางอย่างให้มีการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย

5.2.1.3 ปัญหาสภาพบังคับให้แหล่งกำเนิดมลพิษติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสีย และบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยทิ้งในบริเวณแม่น้ำท่าจีน

จากการศึกษาพบว่าตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้แหล่งกำเนิดมลพิษบางประเภทที่กฎหมายเห็นว่าจำเป็นต้องมีการควบคุมการระบายน้ำเสียต้องติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสีย และให้บำบัดเสียให้มีความมาตรฐานที่กำหนดไว้ในประกาศฉบับต่าง ๆ และหากไม่ประสงค์จะติดตั้งก็ให้จัดส่ง เก็บรวบรวม และขนส่งน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษไปสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมของทางราชการหรือผู้ได้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย ซึ่งได้กำหนดโทษปรับสำหรับผู้ฝ่าฝืนจะต้องเสียค่าปรับสี่เท่าของอัตราค่าบริการที่กำหนด ซึ่งสภาพบังคับกรณีในพื้นที่ที่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมของทางราชการแหล่งกำเนิดมลพิษก็มีสิทธิที่จะเลือกส่งน้ำเสียไปบำบัดที่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมของทางราชการโดยชำระค่าบริการตามที่กำหนด แต่วิธีการ หลักเกณฑ์ตามมาตรา 77 วรรคสองยังมีเงื่อนไขของกฎหมายที่จะต้องกำหนดโดยกฎกระทรวงยังไม่มีข้อกำหนดแต่อย่างใด ซึ่งอาจเป็นปัญหาทางกฎหมายที่ไม่สามารถบังคับให้แหล่งกำเนิดมลพิษที่เลือกจะส่งน้ำเสียไปบำบัดยังระบบบำบัดน้ำเสียรวมของทางราชการในพื้นที่แม่น้ำท่าจีน โดยอ้างว่ายังไม่มีผลบังคับตามกฎหมายอันเนื่องมาจากยังไม่มีกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องดังกล่าวได้

5.2.2 ปัญหามาตรการในการควบคุมมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน

จากการศึกษาพบว่ามาตรการในการควบคุมมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนแต่ละมาตรการมีความประสงค์จะให้การดำเนินการต่าง ๆ อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ เพื่อควบคุมมิให้มลพิษเกิดเพิ่มมากขึ้น และเพื่อลดภาระของแม่น้ำท่าจีนในการบำบัดมลพิษตามธรรมชาติ แต่อย่างไรก็ตามมาตรการที่มีอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ยังไม่สามารถควบคุมมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีข้อสังเกตจากสภาพปัญหามลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนซึ่งยังคงทวีความรุนแรงขึ้นทุกปี และคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีนยังไม่สามารถอยู่ในระดับที่ดีขึ้นได้ พิจารณาแล้วเห็นว่ามาตรการในการควบคุมมลพิษทางน้ำมีปัญหาที่ควรพิจารณาดังนี้

5.2.2.1 ปัญหาการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีนและปัญหาการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ

ปัญหาการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ๆ ในแม่น้ำท่าจีนมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยแต่ละหน่วยจะออกประกาศโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ มีสาระสำคัญในการกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษต้องขออนุญาตปล่อยน้ำทิ้งให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ เช่นประกาศของกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องกำหนดคุณลักษณะของน้ำทิ้งที่ระบายออกจากโรงงาน และกฎกระทรวงฉบับที่ 44 (พ.ศ.2538) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ได้กำหนดคุณภาพน้ำทิ้งซึ่งต้องมีค่ามาตรฐานไม่ต่ำกว่าประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดไว้ในประกาศเรื่องการกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีนและการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษไม่มีความเชื่อมโยงกัน ไม่มีการกำหนดความสามารถที่จะรองรับสิ่งสกปรกทั้งหมดว่าอยู่ที่ค่ามาตรฐานรวมเท่าใดของแม่น้ำท่าจีนรวม ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามี การแบ่งมาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีนออกเป็น 3 ช่วง คือ ตอนบน ตอนกลาง และตอนล่าง เพื่อกำหนดให้เหมาะสำหรับการใช้แต่ละประเภทต่างกันไปตามสภาพภูมิศาสตร์ของแม่น้ำท่าจีน แต่ปัญหาคือภาพรวมทั้งหมดของแม่น้ำท่าจีนมีค่ามาตรฐานที่จะรองรับมลพิษทั้งหมดเท่าใด และแต่ละช่วงของแม่น้ำจะรองรับมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษในแต่ละช่วงได้เท่าไร ให้เห็นชัดเจน โดยขอยกตัวอย่างเช่นแม่น้ำท่าจีนตอนล่างที่มีโรงงานอุตสาหกรรม ชุมชน และเกษตรกรรม ไม่มีภาพรวมที่เป็นสัดส่วนว่าภาพรวมแม่น้ำท่าจีนตอนล่างสามารถรองรับมลพิษได้เท่าไร และจะสามารถกำหนดมาตรฐานมลพิษที่จะระบายจากโรงงานอุตสาหกรรม ชุมชน และ

การเกษตรกรรม แต่ละประเภทแบ่งสัดส่วนได้ร้อยละเท่าไรของค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำแม่น้ำท่าจีนตอนล่าง เป็นต้น

5.2.2.2 ปัญหาแหล่งกำเนิดมลพิษขนาดเล็กที่มีจำนวนมากและแหล่งมลพิษจากการเกษตรกรรมบางประเภทที่ไม่ถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำท่าจีน

จากการศึกษาพบว่าข้อกำหนดแหล่งกำเนิดมลพิษในแม่น้ำท่าจีนจากโรงงานอุตสาหกรรม ชุมชน และการเกษตรที่จะต้องถูกควบคุมในการระบายน้ำเสียลงสู่แม่น้ำท่าจีน มีกำหนดเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 2 และ 3 อาคารบางประเภท และฟาร์มสุกร แต่ยังมีแหล่งกำเนิดมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมจำพวก 1 และชุมชนที่มีบ้านเรือนขนาดเล็ก และพื้นที่เกษตรกรรมที่เพาะปลูกพืช ได้รับการยกเว้นไม่ถูกควบคุม ซึ่งในความเป็นจริงหากมีจำนวนมากและหนาแน่นที่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งในแม่น้ำท่าจีนแล้ว ก็ทำให้มีปริมาณน้ำเสียมากพอที่จะส่งผลให้แม่น้ำท่าจีนเน่าเสียได้ โดยสังเกตจากแม่น้ำท่าจีนไหลผ่านเขตชุมชนหรือเขตเกษตรกรรมก็จะพบว่ามีปัญหาเน่าเสีย คุณภาพน้ำอยู่ในระดับเสื่อมโทรม ดังนั้นควรให้ความสำคัญและหามาตรการในการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษขนาดเล็กที่รวมตัวหนาแน่น และพื้นที่เกษตรกรรมขนาดใหญ่ในบริเวณพื้นที่แม่น้ำท่าจีนด้วย

5.2.2.3 การตรวจสอบและควบคุมการปล่อยน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ กฎหมายยังไม่ได้กำหนดแบบเอาไว้มาก่อนซึ่งทำให้ขาดมาตรการบังคับใช้อย่างจริงจัง

จากการศึกษาพบว่าการบังคับการในการตรวจสอบและควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีการติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียของตนเอง หรือผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย มีข้อกำหนดที่กำหนดให้ทำตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง¹ แต่จาก

¹พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

มาตรา 80 บัญญัติว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งมีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือสำหรับควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย ตามมาตรา 68 หรือมาตรา 70 เป็นของตนเองมีหน้าที่ต้องเก็บสถิติและข้อมูลซึ่งแสดงผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์ และเครื่องมือดังกล่าวในแต่ละวัน และจัดทำบันทึกรายละเอียดเป็นหลักฐานไว้ ณ สถานที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น และจะต้องจัดทำรายงานสรุปผลการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นตั้งอยู่อย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง

การเก็บสถิติ ข้อมูล การจัดทำ บันทึกรายละเอียดและรายงานให้ทำ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง

การศึกษาพบว่ายังไม่พบว่าได้มีการกำหนดแบบในการตรวจสอบและควบคุมการปล่อยน้ำทิ้งแต่อย่างใด ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบและควบคุมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ และอาจเป็นข้ออ้างของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

5.2.2.4 ปัญหาบทกำหนดโทษที่ไม่รุนแรงไม่สามารถทำให้ผู้กระทำผิดหยุดการกระทำหรือไม่ก่อมลพิษซ้ำอีกได้

จากการศึกษาพบว่าบทกำหนดโทษที่มีอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนที่รวบรวมไว้ในภาคผนวกในส่วนที่เป็นกฎหมายทั่วไปจะมีอัตราโทษอัตราต่ำสุดไม่เกิน 20 บาท สูงสุดไม่เกิน 200,000 บาท และโทษจำคุกต่ำสุดไม่เกิน 1 เดือน สูงสุดไม่เกิน 5 ปี โดยอัตราโทษขั้นต่ำที่จะลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่จะพบอยู่ในกฎหมายเฉพาะเช่นพระราชบัญญัติประมง พ.ศ.2490 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 ซึ่งอัตราโทษดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้กระทำผิดเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะฝ่าฝืนกฎหมายได้

5.2.3 ปัญหามาตรการในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน

5.2.3.1 ปัญหาการสืบหาผู้กระทำความผิด

จากการศึกษาพบว่าแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรม ชุมชน และการเกษตรกรรม ผู้ซึ่งกระทำความผิดหรือต้องรับผิดชอบตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องแต่ละฉบับ การกระทำความผิดกฎหมายโดยการทิ้ง เท ระบาย หรือกระทำกรใด ๆ ให้สิ่งที่เป็นมลพิษลงสู่แม่น้ำท่าจีนเป็นการกระทำที่มีลักษณะการทำความผิดที่ใช้ระยะเวลาสั้น ๆ และโดยลักษณะของสิ่งที่เป็นมลพิษต่าง ๆ ก็ไม่สามารถหาแหล่งที่มาได้ เมื่อเกิดมีมลพิษทางน้ำขึ้นในแม่น้ำท่าจีนก็ยากที่จะหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมายและเป็นผู้ที่ชำระค่าเสียหายและดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูแม่น้ำท่าจีนได้ ซึ่งส่วนมากมาตรการแก้ไขเยียวยา

ในกรณีที่ระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์ และเครื่องมือดังกล่าวในวรรคหนึ่ง จะต้องมีผู้ควบคุมตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด ให้ผู้ควบคุมมีหน้าที่ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งแทนเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียมีหน้าที่ต้องดำเนินการเช่นเดียวกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามวรรคหนึ่ง

ความเสียหายจากมลพิษทางน้ำจะมุ่งเน้นไปในส่วนราชการให้เป็นผู้ดำเนินการฟื้นฟูแม่น้ำท่าจีนมากกว่าที่จะมุ่งหาตัวผู้กระทำความผิดมาเป็นผู้แก้ไขฟื้นฟู

5.2.3.2 ปัญหาการกำหนดค่าเสียหายและวิธีการแก้ไขและฟื้นฟู

จากการศึกษาพบว่ามาตรการทางกฎหมายที่จะเรียกชดเชยค่าเสียหายและวิธีการแก้ไขและฟื้นฟูมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน จะบัญญัติไว้ในมาตรา 96 และ 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ที่กำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น และค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายหมายความรวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นด้วย และสำหรับกรณีอื่นซึ่งผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทำให้แม่น้ำท่าจีนเกิดความเสียหายซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไป โดยบทบัญญัติดังกล่าวจะเป็นการบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือบุคคลใดที่ก่อมลพิษจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบชดเชยใช้เป็นจำนวนเงินสำหรับค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู และมูลค่าทางสิ่งแวดล้อมที่สูญเสียไป ปัญหาคือมูลค่าของแม่น้ำท่าจีนที่สูญเสียไปจะมีการกำหนดอย่างไรให้เหมาะสม เพราะแม่น้ำท่าจีนเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประชาชนสามารถใช้สอยได้ร่วมกัน โดยรัฐเป็นผู้ดูแล ยังไม่มีการประเมินมูลค่าต้นทุน ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะกำหนดค่าเสียหายที่เหมาะสมได้ ส่วนกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่กำหนดค่าเสียหายและวิธีการแก้ไขและฟื้นฟูที่มีอยู่ก็ไม่เหมาะสมเพียงพอกับปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในแม่น้ำท่าจีนจากแหล่งกำเนิดมลพิษแต่ละประเภท บางฉบับก็ไม่ได้กำหนดให้ต้องชำระค่าเสียหายหรือต้องให้ดำเนินการแก้ไขและฟื้นฟูเอาไว้ และแม้ว่าบางฉบับจะกำหนดให้มีค่าเสียหายและวิธีการแก้ไขฟื้นฟูก็เป็นเพียงบทบัญญัติสำหรับความผิดเล็กน้อยที่สามารถแก้ไขได้ เช่น ผู้เท ทิ้งกรวด หิน ดินทราย เลน หรือเศษวัสดุก่อสร้างลงในทางน้ำทำให้ท่อระบายน้ำ คู คลองของแม่น้ำท่าจีนตื้นเขินต้องกระทำการให้ทางน้ำดังกล่าวคืนสู่สภาพเดิม² วิธีการแก้ไขคือการขุดลอกคูคลองให้คืนสู่สภาพเดิม

² พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

5.3 ปัญหาด้านองค์กร

5.3.1 ปัญหาการขาดเอกภาพและไม่ใช้อำนาจบังคับการตามกฎหมายในการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน

เนื่องจากสภาพทางภูมิศาสตร์ของแม่น้ำท่าจีนที่ไหลผ่าน 4 จังหวัด และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง ดังที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 4 (ประกอบด้วยองค์กรบริหารส่วนจังหวัด 4 แห่ง เทศบาลนคร 2 แห่ง เทศบาลเมือง 4 แห่ง เทศบาลตำบล 46 แห่ง และองค์กรบริหารส่วนตำบล 290 แห่ง³) มีหน้าที่ในการบำรุงรักษาแม่น้ำท่าจีนที่อยู่ในเขตปกครองของตน แต่ในความเป็นจริงแม่น้ำท่าจีนไหลผ่านไปเขตปกครองอื่น ๆ ด้วย หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนที่อยู่น้ำไม่ป้องกันและควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่อยู่ในพื้นที่ตน ก็อาจจะทำให้มลพิษสะสมไหลลงสู่พื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในแม่น้ำท่าจีนตอนล่าง และก่อปัญหาที่รุนแรง แม้ว่าปัจจุบันจะมีหน่วยงานกลางที่เข้ามาดูแลพื้นที่แม่น้ำท่าจีนได้แก่สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 5 แต่การใช้อำนาจบังคับการตามกฎหมายยังคงอยู่ที่ราชการส่วนท้องถิ่น และบางส่วนอยู่ที่ราชการส่วนกลาง เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ทำให้การควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนยังไม่เป็นเอกภาพ มีการแบ่งแยกการทำงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานทำให้เกิดคำถามว่าหากพบว่า

มาตรา 23 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งกรวด หิน ดิน เลน ททราย หรือเศษวัสดุ ก่อสร้างลงในทางน้ำ หรือกองไว้ หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้วัตถุดังกล่าวไหลหรือตกลงในทางน้ำ”

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งจัดการขนย้ายวัตถุดังกล่าวออกไปให้ห่างจากทางน้ำภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดและถ้าการกระทำผิดดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำหรือทำให้ท่อระบายน้ำ คู คลอง ตื้นเขิน ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งแก้ไขให้ทางน้ำดังกล่าวคืนสู่สภาพเดิม ถ้าละเลยเพิกเฉยนอกจากมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

³ สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 5 , รายงานการติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำแม่น้ำท่าจีน และคลองสาขา ประจำปี 2547, นครปฐม, 2547, น.16

มีผู้กระทำความผิดก่อมลพิษขึ้นหน่วยงานใดจะเป็นผู้เสียหาย และรับผิดชอบที่จะดำเนินคดี หรือ เป็นผู้นำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม รวมทั้งเรียกร้องค่าเสียหายในการที่คุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีนอันเป็นทรัพยากรที่รัฐดูแลเสื่อมเสียไป ข้อขัดข้องดังกล่าวอาจเกิดจากปัญหาการกระจายอำนาจตามกฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยจะมีแนวคิดให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและมีพระราชบัญญัติกำหนดกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งประกาศใช้มานานหลายปีแล้วก็ตาม แต่ในความเป็นจริงพบว่ายังมิได้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากว่าหน่วยงานของรัฐในราชการส่วนกลางยังคงสงวนอำนาจตามกฎหมายของตนไว้อยู่⁴ นอกจากนี้ยังมิได้กระจายงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นอย่างเพียงพอที่จะทำให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมในท้องถิ่นของตนได้ ทำให้เกิดข้อขัดข้องหลายประการเช่น ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไม่ใช้ หรือไม่สามารถใช้อำนาจบังคับการตามกฎหมายได้ ทำให้การดำเนินการบางอย่างที่มีความสำคัญกับการจัดการมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนเป็นไปอย่างล่าช้า เช่น การจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม ซึ่งมีขั้นตอนต้องผ่านราชการส่วนกลางเป็นผู้พิจารณาจัดสรรงบประมาณ จากการศึกษาพบว่าปัจจุบันมีเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 แห่งเท่านั้นที่ได้การดำเนินการแล้ว

5.3.2 ปัญหาอำนาจของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนกัน

ปัญหาการของอำนาจของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนกันในความผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งมีหน่วยงานที่เป็นผู้เสียหายหลายหน่วยงานทั้งระดับราชการส่วนกลาง และราชการส่วนท้องถิ่น ทำให้เมื่อมีผู้ก่อมลพิษในแม่น้ำท่าจีนเกิดขึ้นไม่ว่าจะมาจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรม ชุมชน หรือการเกษตรกรรม อาจส่งผลให้เกิดเป็นความผิดกรรมเดียวแต่ผิดกฎหมายหลายบท และหลายพระราชบัญญัติด้วย ทำให้หน่วยงานที่เป็นผู้เสียหายที่จะดำเนินการแก่ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายมีหลายหน่วยงาน ยกตัวอย่างเช่น บ้านนาย ก. ซึ่งอยู่ในชุมชนบริเวณริมแม่น้ำท่าจีนได้ระบายน้ำการทิ้ง ขยะ และสิ่งโสโครก ลงในแม่น้ำท่าจีน ก็จะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ.121, พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456

⁴ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น, กรมควบคุมมลพิษ 2552, น.65

พระราชบัญญัติประมงพ.ศ.2490, พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522, และ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 เป็นต้น ผลที่ตามมาคือหน่วยงานใดจะเป็นผู้ดำเนินคดีกับนาย ก. และจะดำเนินการตามพระราชบัญญัติใด ส่งผลให้มาตรการป้องกันและควบคุมตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม