

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“คลองแสนแสบ” เป็นหนึ่งในคลองสายหลักของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเชื่อมต่อระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำบางปะกง และมีชุมชนอาศัยอยู่สองริมฝั่งคลองอย่างหนาแน่น¹ ในปัจจุบันนี้ ประชาชนจำนวนมากนิยมใช้ประโยชน์จากคลองแสนแสบเพื่อการคมนาคม และการระบายน้ำเป็นหลัก ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจาก เศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครมีอัตราการเติบโตไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับประชาชนที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างไม่มีขีดจำกัดในช่วงระยะเวลาสองทศวรรษที่ผ่านมา จึงก่อให้เกิดปัญหาการจราจรจากจำนวนรถยนต์ที่ไม่สมดุลกับจำนวนถนนที่มีอยู่ ดังนี้ ประชาชนจึงหันกลับมาใช้เรือเพื่อการสัญจรในคลองแสนแสบมากขึ้นอีกครั้งหนึ่งเพื่อย่นระยะเวลาในการเดินทางประจำวัน อย่างไรก็ตามการที่ประชาชนหันกลับมาใช้คลองแสนแสบอีกครั้งหนึ่งนี้ กลับก่อให้เกิดปัญหาแก่คลองแสนแสบอย่างรุนแรงมากกว่าในสมัยอดีต ที่ส่วนมากจะเป็นเพียงการทิ้งขยะประเภทสารอินทรีย์ลงสู่ลำคลองซึ่งไม่ได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำในลำคลองมากนักหากเทียบกับปัญหาการระบายน้ำเสียลงสู่คลองแสนแสบในปัจจุบันนี้ กล่าวคือปัญหาน้ำเสียจากการทิ้งขยะ การระบายน้ำเสียที่ไม่ได้มาตรฐาน หรือไม่ได้บำบัดลงสู่ลำคลองจากประชาชนที่อยู่อาศัยริมคลอง ภัตตาคาร ร้านอาหาร สถานบริการต่างๆ และโรงงานอุตสาหกรรม ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อกล่าวถึงรถยนต์ที่ให้บริการในคลองแสนแสบจะพบว่าเรือดังกล่าวก็เป็นแหล่งก่อปัญหามลพิษหลายชนิด เช่น คราบน้ำมันที่รั่วไหลจากเครื่องยนต์ของเรือยนต์ การพังทลายและผูกพันของริมตลิ่งจากคลื่นที่เกิดขึ้นจากการแล่นของเรือยนต์ เสียงดังรบกวนจากเรือยนต์ อากาศพิษจากท่อไอเสียของเรือยนต์ เป็นต้น ซึ่งจากปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วนี้เป็นสาเหตุที่ทำให้คลองแสนแสบในปัจจุบันมีสภาพที่เสื่อมโทรม เห็นได้จากน้ำในลำคลองมีสีดำ ส่งกลิ่นเหม็น และมีขยะมูลฝอยต่างๆ หรือสิ่งปฏิกูลซึ่งลอยอยู่ตลอดลำคลอง

¹ เคน แก้วศรีโท, “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการอนุรักษ์และพัฒนาคลองสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548), น.6.

จากความเป็นมาและความสำคัญของคลองแสนแสบ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้น จะเห็นได้ว่าการป้องกันและควบคุมปัญหาน้ำเสียก็ดี การฟื้นฟูและบำบัดน้ำที่เน่าเสียในคลองแสนแสบให้มีคุณภาพที่ดีขึ้นก็ดี การซ่อมบำรุงตลิ่งที่พังก็ดี ตลอดจนการขุดลอกความเสียหายให้แก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษของลำคลอง เช่น โรคผิวหนังจากน้ำเสีย โรคติดเชื้อในทางเดินอาหาร โรคทางเดินหายใจ เป็นต้น ถือเป็นสิ่งที่ภาครัฐควรให้ความสำคัญอย่างเร่งด่วน ทั้งนี้ เพราะเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะเข้าไปดูแลจัดการ และรับผิดชอบการเยียวยาแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อมิให้ความเสียหายอันมาจากความเสื่อมโทรมของคลองแสนแสบทวีความรุนแรงมากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้²

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาปัญหามลพิษทางน้ำที่เกิดขึ้นในคลองแสนแสบจะพบว่า ปัญหาต่างๆ เหล่านี้เกิดขึ้นมาจากสาเหตุที่ซับซ้อนหลายประการ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงต้องอาศัยความรู้จากหลายสาขา หรือต้องแก้ไขแบบสหวิทยาการ(interdisciplinary)³ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐศาสตร์ สังคม วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ หรือกฎหมาย แต่ในการศึกษานี้ ผู้เขียนจะมุ่งเน้นเฉพาะการแก้ไขปัญหาดังกล่าวทางกฎหมายซึ่งเป็นเพียงวิธีการแก้ไขเพียงอย่างหนึ่งเท่านั้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาสาเหตุและแหล่งที่มาของปัญหาน้ำเสียในคลองแสนแสบ
2. เพื่อศึกษาอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการป้องกันและควบคุมปัญหาน้ำเสียในคลองแสนแสบ
3. เพื่อศึกษาสภาพและประสิทธิภาพของกฎหมายซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบได้นำมาใช้เพื่อการป้องกันและควบคุมปัญหาน้ำเสียในคลองแสนแสบ

² สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, เอกสารประกอบการเสวนา เรื่อง “คลองกับกองทุนสิ่งแวดล้อม”, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), น.10-11.

³ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, รายงานการวิจัย เรื่อง “การศึกษาเพื่อรวบรวมและปรับปรุงกฎหมายด้านน้ำ”, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), น. ข.

4. เพื่อเสาะหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนให้การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมปัญหาน้ำเสียในคลองแสนแสบให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันนี้ คลองแสนแสบส่วนที่อยู่ในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครนั้นประสบกับปัญหาที่มาจากสาเหตุหลากหลายประการ เช่น ปัญหาการระบายน้ำที่ไม่ได้มาตรฐานลงสู่ลำคลอง ปัญหาการทิ้งขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลลงสู่คลอง เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้นี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับคลองแสนแสบอย่างเรื้อรังมาเป็นระยะเวลายาวนาน และเป็นปัญหาที่มีสาเหตุมาจากปัจจัยหลากหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ หรือด้านสังคม ซึ่งส่งผลให้การขยายตัวของเขตชุมชนเมืองดำเนินไปอย่างไม่เป็นระบบระเบียบ เห็นได้จากการระบายน้ำเสียที่ไม่ได้รับการบำบัดให้ได้มาตรฐาน และการทิ้งขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลลงสู่คลอง และน่าจะรวมไปถึงปัจจัยในด้านมาตรการทางกฎหมาย ซึ่งไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอในการที่จะป้องกันและควบคุมปัญหาน้ำเสียในคลองแสนแสบ เนื่องมาจากส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานาน จึงไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้มีมาตรการบังคับที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในปัจจุบันซึ่งมีความรุนแรงมากขึ้นและซับซ้อนมากกว่าในอดีต ดังนั้น การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สามารถบังคับใช้ได้ตลอดจนมีมาตรการป้องกันและควบคุมปัญหาน้ำเสียอย่างเป็นระบบด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว จึงน่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

1.4 ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษาคลองแสนแสบเฉพาะส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร
2. ศึกษาเฉพาะปัญหาน้ำเสียจากการระบายน้ำทั้งจากชุมชน น้ำทิ้งจากการเกษตร น้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม น้ำทิ้งจากเรือยนต์ ตลอดจนการทิ้งขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลลงสู่คลองแสนแสบ
3. ศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะที่กรุงเทพมหานครนำมาบังคับใช้ในการป้องกันและควบคุมปัญหาน้ำเสีย ตลอดจนการฟื้นฟูสภาพน้ำในคลองแสนแสบ

1.5 วิธีการศึกษา

รายงานฉบับนี้จะทำการศึกษาโดยเอกสาร (documentary research) โดยการรวบรวมศึกษาข้อมูลทางตำรา กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เอกสารทางวิชาการ บทความต่างๆ การสัมภาษณ์เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการสำรวจพื้นที่จริงเพื่อเก็บข้อมูล เพื่อหามาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางน้ำในคลองแสนแสบ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. สามารถทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและควบคุมปัญหาน้ำเสียที่เกิดขึ้นในคลองแสนแสบ
2. สามารถทราบสภาพบังคับทางกฎหมายและการเยียวยาความเสียหายจากปัญหาน้ำเสีย
3. สามารถทราบแนวทางการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและควบคุมปัญหาน้ำเสีย และสภาพบังคับทางกฎหมาย เพื่อความเหมาะสมกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางน้ำที่เกิดขึ้นกับคลองแสนแสบ