

บทที่ 3

แนวนโยบายของรัฐและมาตรการทางกฎหมายตลอดจนหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับน้ำเสียในคลองแสนแสบ

3.1. แนวนโยบายของรัฐในการป้องกันและควบคุมน้ำเสีย

3.1.1 นโยบายเพื่อการป้องกันปัญหาน้ำเสีย

3.1.1.1 การบังคับให้แหล่งกำเนิดมลพิษลงทุนในการบำบัดน้ำเสีย

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554 มีหลักการและเหตุผลเพื่อเป็นแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 35 และ 36 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559 ไปสู่การปฏิบัติ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นใช้เป็นกรอบในการแปลงไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งเป็นกรอบในการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับภาค และแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ตลอดจนเป็นแนวทางการปฏิบัติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ทั้งนี้กรอบแนวความคิดของแผนฉบับนี้ คือการกำหนดให้แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระยะเวลา 5 ปีนี้ อยู่บนพื้นฐานของ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ที่มุ่งเน้นความสมดุล ความพอประมาณ และความมีเหตุผล และสร้างภูมิคุ้มกันให้กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเป็นไปตามกรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) ซึ่งเน้นการสร้างสังคมที่มีความสุขอย่างยั่งยืน บนรากฐานการพัฒนาของความสมดุลใน 3 มิติ คือ เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยยังคงให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต่อเนื่องจากกรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 – 2549 และใช้แนวทางการจัดการแบบบูรณาการที่สอดคล้องตามระบบนิเวศ (ecological approach) ของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งผสมผสานการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นร่วมกับการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน¹

¹ สรุปสาระสำคัญ แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 -2554.

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554 กำหนดให้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle : PPP) เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งในการจัดการมลพิษหลัก และเครื่องมือในการขับเคลื่อน และแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รายสาขา ทั้งนี้หลักการดังกล่าวเป็นหลักของความรับผิดชอบที่กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษไม่ผลักภาระ ในการกำจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมของตนไปสู่สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการบังคับใช้ กฎหมายอย่างจริงจัง และผลักดันให้มีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาช่วยสนับสนุนการ จัดการให้มากขึ้น² ด้วยมาตรการต่างๆ ซึ่งได้แก่

(1) การส่งเสริม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการจัดการขยะมูลฝอยและน้ำเสีย มลพิษทางอากาศและเสียงโดยแนวทางการปฏิบัติ คือ ศึกษากลไกที่เหมาะสมและผลักดันให้ประชาชนจ่ายค่าบริการบำบัดน้ำเสีย³

(2) การใช้เครื่องมือทางการเงินและการคลังเพื่อให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยกำหนดพิสัยค่าธรรมเนียม และแนะนำการเลือกใช้ค่าธรรมเนียมที่เหมาะสมกับ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีการจัดเก็บ ค่าธรรมเนียมการบำบัดน้ำเสียและค่าธรรมเนียมการเก็บขนและกำจัดขยะมูลฝอยเพื่อให้มีรายได้ มาใช้ในการดำเนินงาน ดูแล และบำรุงรักษาระบบอย่างมีประสิทธิภาพ⁴ ดังนั้นจึงถือว่าแผนจัดการ คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554 เป็นแนวนโยบายของภาครัฐที่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อ การป้องกันปัญหาน้ำเสียโดยการบังคับให้แหล่งกำเนิดมลพิษลงทุนในการบำบัดน้ำเสียได้

ในส่วนของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็มีนโยบายในการป้องกัน ปัญหาน้ำเสียจากแนวความคิดที่ว่าจัดการน้ำเสียจากแหล่งชุมชนที่ผ่านมา โดยส่วนใหญ่แล้ว จะมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ได้แก่ การก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียรวม ดังนั้น ถึงแม้ว่าชุมชนในระดับเทศบาลนคร และเมืองส่วนใหญ่จะมีระบบบำบัดน้ำเสียรวมเพื่อ ปรับปรุงคุณภาพน้ำให้ดีขึ้นจนอยู่ในระดับที่สามารถระบายออกสู่แหล่งน้ำสาธารณะแล้วก็ตาม แต่ อย่างไรก็ตามยังมีชุมชนขนาดเล็กอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม รวมถึงชุมชน ที่อยู่นอกพื้นที่ให้บริการบำบัดน้ำเสีย ซึ่งการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม เพื่อให้สามารถจัดการ น้ำเสียที่เกิดขึ้นทั้งหมดได้ต้องใช้งบประมาณในการลงทุนสูง รวมทั้งใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ

² เพิ่งอ้าง.

³ มาตรการและแนวทางปฏิบัติ แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 -2554.

⁴ เพิ่งอ้าง.

ทำให้ยังมีปริมาณน้ำเสียจำนวนมากที่ยังไม่ผ่านการบำบัดถูกปล่อยลงสู่แหล่งน้ำ⁵ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงมีนโยบายที่จะสนับสนุนการลดมลพิษตั้งแต่ต้นกำเนิดก่อนปล่อยลงสู่แม่น้ำ โดยการติดตั้งถังดักไขมัน และ/หรือระบบบำบัดน้ำเสียขนาดเล็กในบ้านเรือนและอาคารประเภทต่างๆ รวมถึงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียสำหรับชุมชนขนาดเล็กที่อยู่นอกเขตพื้นที่ให้บริการในพื้นที่ชุมชนโดยไม่จำเป็นต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียรวม ซึ่งจะทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายในการลงทุนก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม และเป็นการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุที่เหมาะสมอีกทางหนึ่งที่ชุมชนและประชาชนจะมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีการสนับสนุนให้มีการนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle) มาใช้อย่างจริงจัง เพราะชุมชนบ้านเรือนทุกหลังมีส่วนก่อให้เกิดน้ำเสีย และเป็นสัดส่วนที่มากที่สุดเมื่อเทียบกับน้ำเสียจากภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม น้ำเสียที่ถูกปล่อยออกมาจากบ้านเรือนโดยไม่มีการบำบัดจึงส่งผลกระทบต่อคุณภาพแหล่งน้ำอย่างมาก จึงต้องสร้างจิตสำนึกให้ร่วมรับผิดชอบในการบำบัดน้ำเสียของตนเพื่อลดปริมาณความสกปรกลงก่อนจะปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม⁶

จากนโยบายของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้น กรมควบคุมมลพิษจึงได้ดำเนินโครงการนำร่องจัดทำระบบการจัดการน้ำเสียสำหรับชุมชนขนาดเล็กและชุมชนในพื้นที่เกาะ มีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณความสกปรกของน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดที่ระบายลงสู่แหล่งน้ำและเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการจัดการน้ำเสีย โดยวิธีการที่สามารถดำเนินการได้เองในพื้นที่ ซึ่งในขั้นตอนการคัดเลือกพื้นที่ ได้มีการสำรวจและสร้างความเข้าใจกับประชาชนให้ทราบถึงประโยชน์ของการจัดการน้ำเสีย ค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาระบบบำบัดน้ำเสีย และสอบถามความคิดเห็นของประชาชนในการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียในพื้นที่ โดยประสานงานกับองค์กรการบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้อง และขอหนังสือยินยอมจากประชาชนในการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียดังกล่าว เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่ โดยโครงการนำร่องดังกล่าวได้นำระบบจัดการน้ำเสียที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ดังกล่าวคือ ในพื้นที่ชุมชนที่มีการกระจายตัวมาก บ้านเรือนอยู่ไม่หนาแน่น และมีพื้นที่ว่างน้อย หรือพื้นที่มีราคาแพงจะพิจารณาเลือกใช้ระบบบำบัดน้ำเสียที่

⁵ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2549”, น.103.

⁶ เฟิงอ้าว.

สามารถบำบัดได้ตั้งแต่แหล่งกำเนิด (onsite treatment) ส่วนชุมชนที่อยู่รวมตัวกันอย่างหนาแน่น และมีพื้นที่ว่างเพียงพอจะเลือกใช้ระบบบำบัดน้ำเสียแบบรวมกลุ่ม (cluster treatment) โดยมุ่งเน้นการใช้เทคโนโลยีที่อาศัยธรรมชาติ ใช้พลังงานและค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาต่ำ ทั้งนี้พื้นที่นำร่องที่กรมควบคุมมลพิษได้ดำเนินการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียจะต้องได้รับการยอมรับและการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งโครงการนำร่องที่กรมควบคุมมลพิษได้จัดทำประกอบด้วย⁷ โครงการจัดทำระบบการจัดการน้ำเสียขนาดเล็กสำหรับชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา⁸ และโครงการจัดทำระบบการจัดการน้ำเสียขนาดเล็กสำหรับชุมชนในพื้นที่เกาะช้างและเกาะลันตา⁹ สำหรับนโยบายของภาครัฐที่บังคับให้แหล่งกำเนิดมลพิษลงทุนในการบำบัดน้ำเสียในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร สามารถพิจารณาได้จากนโยบายของ สำนักงานจัดการคุณภาพน้ำ สำนักงานการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการคุณภาพน้ำในเขตกรุงเทพมหานคร และรวมไปถึงการวางแผนจัดทำโครงการจัดการคุณภาพน้ำโดยการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการคุณภาพน้ำ เพื่อเป็นการปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของปัญหามลพิษทางน้ำ¹⁰

3.1.1.2 การจัดตั้งเครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อเฝ้าระวังคุณภาพน้ำ

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554 มีพันธกิจประการหนึ่งในการให้โอกาสประชาชนได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยการเฝ้าระวังและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนเอง¹¹ ทั้งนี้แผนดังกล่าวได้กำหนดมาตรการสร้างกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างครบวงจรโดยกำหนดแนวทางการปฏิบัติในการสร้างเครือข่ายประชาชนในการเฝ้าระวังมลพิษสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดระบบการตรวจสอบมลพิษที่ประชาชนเข้าใจง่าย ใช้ต้นทุนต่ำ และเป็นเครือข่ายสามารถติดตามสถานการณ์ได้ตลอดเวลา ตลอดจนสร้างแรงจูงใจให้ภาคประชาชนและองค์กรเครือข่ายร่วมกันสอดส่องและแจ้ง

⁷ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, *อ่างแล้ว เจริญรอด* ที่ 5, น.103-104.

⁸ *เพ็ญอ่าง*, น.104.

⁹ *อ่างแล้ว เจริญรอด* ที่ 5, น.105.

¹⁰ สำนักงานจัดการคุณภาพน้ำ, <http://dds.bangkok.go.th>, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2552.

¹¹ *อ่างแล้ว เจริญรอด* ที่ 1.

เบาะแสการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม¹² ดังนี้ จึงถือว่าแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554 นี้เป็นนโยบายของภาครัฐที่สามารถนำมาใช้เพื่อป้องกันปัญหาน้ำเสียโดยการจัดตั้งเครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อเฝ้าระวังคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำได้

ในกรณีของการจัดตั้งเครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อเฝ้าระวังคุณภาพน้ำในคลองแสนแสบ เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2540 โดยสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้มีการจัดประกวด โครงการ “ริมคลองงาม ลำน้ำใส”¹³ โดยคัดเลือกจากชุมชนริมคลองแสนแสบเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ริมฝั่งคลองแสนแสบมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คลองแสนแสบ ซึ่งในขณะนั้น “ชุมชนกมลอุทิศ” เป็นชุมชนที่ได้รับรางวัลชนะเลิศ โดยเป็นชุมชนนอกเขตเมืองที่มีความเข้มแข็งในการอนุรักษ์ลำคลองและมีพฤติกรรมการอนุรักษ์คลองอย่างเข้มงวดถึงขนาดที่ว่าประชาชนในชุมชนมีการช่วยจัดเวรยามเพื่อดูแล เฝ้าระวังไม่ให้มีกิจกรรมที่ก่อให้เกิดน้ำในคลองแสนแสบในบริเวณชุมชนดังกล่าวเกิดการเน่าเสีย¹⁴ ยิ่งไปกว่านั้น ชุมชนดังกล่าวยังมีการร่วมมือกันดูแลรักษาคลองแสนแสบในบริเวณชุมชนของตนไม่ให้เน่าเสีย โดยการปฏิบัติตามกติกาของชุมชนอย่างเคร่งครัด 7 ประการ¹⁵ ได้แก่ ห้ามชักเสื่อผ้าในคลอง ห้ามทิ้งขยะหรือของเสียลงคลอง ห้ามระบายสิ่งปฏิกูลลงคลอง ให้ปลูกต้นไม้ในพื้นที่ที่ตนครอบครอง ทำน้ำชีวภาพเพื่อบำบัดน้ำเสียในครัวเรือน ปลูกพืชสวนครัวเพื่อไม่ต้องซื้อผักที่ใช้ปุ๋ยเคมี และลดการใช้รถยนต์โดยไม่จำเป็น ทั้งนี้ในปัจจุบันชุมชนดังกล่าวยังมีโครงการช่วยกันเก็บผักตบชวาในคลองแสนแสบเป็นประจำทุกเดือน ซึ่งถือเป็นแบบอย่างที่ดีของการจัดตั้งเครือข่ายเพื่อการอนุรักษ์คลองแสนแสบ ที่ชุมชนอื่นๆ ตลอดแนวคลองแสนแสบควรนำไปศึกษาเพื่อปฏิบัติตาม

และในเดือนเมษายน พ.ศ. 2546 คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) ได้ริเริ่มโครงการ “ประชาชนร่วมใจ คืนความสดใสให้คลองแสนแสบ” ซึ่ง

¹² เพิ่งอ้าง.

¹³ ดุษฎี โยเหลา และคณะ, รายงานการวิจัย “ความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อการอนุรักษ์ : กรณีศึกษาชุมชนคลองแสนแสบ”, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ), น.58.

¹⁴ อ้างแล้ว.เชิงอรรถที่ 13, น.120.

¹⁵ วินัย สะมะอุณ, ชุมชนกมลอุทิศ : ความคืบหน้าพัฒนาคลองแสนแสบ, <http://www.kamalul.com>, 11 สิงหาคม 2553.

วัตถุประสงค์ของโครงการข้อหนึ่งก็คือการสร้างกลุ่มและเครือข่ายชุมชนริมคลองแสนแสบและคลองซอยที่เกี่ยวข้องในการเฝ้าระวังและอนุรักษ์น้ำในคลองแสนแสบ¹⁶

ทั้งนี้ มาตรการที่เครือข่ายประชาชนดำเนินการในข้างต้น ควรนำมาขยายผลการดำเนินงานกับชุมชนริมคลองแสนแสบในบริเวณอื่นด้วย เพราะเป็นการสร้างความตระหนักและร่วมมือในการอนุรักษ์คลองแสนแสบ มิให้มีการเพิ่มการระบายของเสีย หรือสิ่งปฏิกูลลงสู่ลำคลองมากกว่าที่เป็นอยู่

3.1.1.3 การสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อการอนุรักษ์น้ำ

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554 มีหลักการจัดการ กลยุทธ์หลัก และเครื่องมือในการขับเคลื่อน และแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รายสาขาในส่วนของจัดการมลพิษ จะมุ่งเน้นไปที่การป้องกันมลพิษ ณ แหล่งกำเนิดมลพิษ เพิ่มศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนการใช้เทคโนโลยีและกระบวนการผลิตที่สะอาด (cleaner production) ตลอดจนกระบวนการ นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญต่อการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนแบบครบวงจร โดยให้มีการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ (clustering) มีการจัดการขยะติดเชื้อ และขยะอันตรายชุมชนอย่างถูกวิธี และให้นำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการมลพิษและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น และให้รัฐเป็นผู้นำในการใช้สินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม¹⁷ ทั้งนี้ แผนดังกล่าวมีมาตรการที่สามารถนำมาใช้ส่งเสริมการจัดการน้ำเสีย มลพิษทางอากาศ และเสียง ตามแนวทางการปฏิบัติซึ่งได้แก่

(1) ส่งเสริมการบำบัดน้ำเสียจากแหล่งกำเนิด (onsite treatment system) สำหรับบ้านเรือน (household treatment system) รวมทั้งปรับปรุง แก้ไข หรือเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบ และ/หรือข้อกำหนดในการติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียแบบติดตั้งกับที่สำหรับบ้านเรือนและอาคาร¹⁸

(2) ส่งเสริมให้ภาคเอกชนผลิตถังดักไขมันและระบบบำบัดน้ำเสียขนาดเล็กแบบราคาถูก โดยเฉพาะการส่งเสริมให้ชุมชนผลิตถังดักไขมันและระบบบำบัดน้ำเสียเองโดยใช้วัสดุในท้องถิ่น เพื่อให้ราคาถูกและเกิดการจ้างงานในท้องถิ่น (ผลิตภัณฑ์ชุมชนและท้องถิ่น)¹⁹

¹⁶ คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ประชารวมใจ คืนความสดใสให้คลองแสนแสบ

¹⁷ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1.

¹⁸ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3.

(3) จัดการน้ำเสียในชุมชนขนาดเล็กโดยระบบบำบัดน้ำเสียแบบรวมกลุ่มอาคาร (cluster treatment plant)²⁰

ดังนั้น แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554 จึงถือเป็นนโยบายของรัฐในการป้องกันปัญหาน้ำเสียโดยเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อการอนุรักษ์น้ำในแหล่งน้ำในท้องถิ่นของตน

ตัวอย่างของนโยบายของภาครัฐในการป้องกันปัญหาน้ำเสียโดยวิธีการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมนั้นเมื่อกล่าวถึงในกรณีของปัญหาน้ำเสียในลำคลองซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ที่สามารถเห็นได้ว่าเป็นรูปธรรม คือ เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2548 สำนักจัดการคุณภาพน้ำ กรมควบคุมมลพิษ ได้มีการจัดตั้งโครงการฟื้นฟูคุณภาพน้ำ คลองภาษีเจริญ²¹ โดยการสนับสนุนให้ประชาชนที่อาศัยในพื้นที่ริมฝั่งคลองติดตั้งถังดักไขมันจากน้ำทิ้งจากครัว ซึ่งรวมถึงน้ำทิ้งภัตตาคาร ร้านอาหาร เพื่อเป็นการลด คราบน้ำมัน และความสกปรกของน้ำทิ้งในเบื้องต้นก่อนการระบายลงสู่ท่อน้ำทิ้ง ทั้งนี้ นโยบายในข้อนี้มีความสอดคล้องกับนโยบายการบังคับให้แหล่งกำเนิดมลพิษลงทุนในการบำบัดน้ำเสียของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวโดยละเอียดไปแล้วใน ข้อ 3.1.1.1 ข้างต้น

3.1.1.4 การสนับสนุนการสัญจรทางน้ำที่มีประสิทธิภาพและไม่ก่อมลพิษ

จากการศึกษาในเบื้องต้น หากกล่าวถึงบรรดาหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรับผิดชอบการป้องกันปัญหาน้ำเสียในคลองแสนแสบจะพบว่ายังไม่มีหน่วยงานใดที่กำหนดแนวนโยบายเพื่อการป้องกันปัญหาน้ำเสียโดยการสนับสนุนให้เกิดการสัญจรทางน้ำที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษต่อลำคลอง ทั้งนี้ การให้บริการเรือโดยสารในคลองแสนแสบซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ปัจจุบันมีเพียง บริษัท ครอบครัวขนส่ง จำกัด แต่เพียงบริษัทเดียวเท่านั้น โดยเป็นการให้บริการเรือยนต์โดยสารชนิดที่เป็นเรือเครื่องกลางลำ²² ซึ่งใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงจึงก่อให้เกิดปัญหามลพิษทาง

¹⁹ เพิ่งอ้าง.

²⁰ เพิ่งอ้าง.

²¹ สำนักจัดการคุณภาพน้ำ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, คู่มือการใช้ถังดักไขมัน, น.3.

²² สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์, “มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันมลพิษจากเรือกล : ศึกษาเฉพาะกรณีเรือกลในคลองแสนแสบ”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), น.19.

อากาศ และมลพิษทางเสียง ยิ่งไปกว่านั้น การที่เรือดึงกลวใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงจึงก่อให้เกิดปัญหาน้ำเสียจากน้ำมันเครื่องและน้ำมันเชื้อเพลิงที่รั่วไหลรวมไปถึงน้ำจากการชะล้างห้องเครื่องยนต์ของเรือประเภทดังกล่าวด้วย

3.1.2 นโยบายเพื่อการควบคุมปัญหาน้ำเสีย

3.1.2.1 การกำหนดขอบเขตพื้นที่อนุรักษ์คลองให้ชัดเจน

การกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์คลองให้ชัดเจนนั้นถือเป็นนโยบายของภาครัฐในการควบคุมปัญหาน้ำเสียที่มีประสิทธิภาพประการหนึ่ง ทั้งนี้ ในเบื้องต้นสามารถเห็นได้จากมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง นโยบายและแผนการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อมแม่น้ำ คู คลอง เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2544²³ ซึ่งได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครต้องวางนโยบายการดำเนินการที่เกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตของพื้นที่ริมแม่น้ำ คู คลอง ที่จะอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อมให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อความมีประสิทธิภาพในการดำเนินการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวตามมติดังกล่าว ตัวอย่างของการนำนโยบายการกำหนดเขตอนุรักษ์คลองที่ชัดเจน คือ เมื่อปี 2548 กรุงเทพมหานครได้จัดทำโครงการ 10 คลองใส โดยเป็นโครงการระยะสั้นที่กำหนดให้มีการจัดเก็บมูลฝอย และผันน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาเข้าสู่คลองเพื่อเจือจางความเข้มข้นของน้ำเสียในภาวะที่การบำบัดน้ำเสียยังไม่ครอบคลุมทั่วทั้งระบบพื้นที่กรุงเทพมหานคร²⁴

3.1.2.2 การควบคุมการใช้ประโยชน์ไม่ให้กระทบต่อสภาพแวดล้อม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) มีพันธกิจเพื่อมุ่งสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน” ภายใต้แนวปฏิบัติของ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” โดยการดำรงความหลากหลายทางชีวภาพ และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม สร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เป็นธรรม และมีการสร้างสร้างสรรค์คุณค่า สนับสนุนให้ชุมชนมีองค์ความรู้และสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อคุ้มครองฐานทรัพยากร คุ้มครองสิทธิและส่งเสริมบทบาทชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากร ปรับแบบแผนการผลิต และการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนรักษาสภาพประโยชน์ของชาติจาก

²³ สำนักวิชาความสะอาด กรุงเทพมหานคร, คู่มือประชาชน คนรักคลอง, น.35.

²⁴ สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร, Bangkok State of The Environment 2005, น.26.

ข้อตกลงตามพันธกรณีระหว่างประเทศ และแผนฉบับดังกล่าวนี้ยังได้กำหนดเป้าหมายเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงที่ประเทศไทยจะต้องปรับตัวในอนาคต และเพื่อก้าวไปสู่วิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนาในระยะยาว การพัฒนาประเทศในระยะ 5 ปี ด้วยการกำหนดเป้าหมายการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการรักษาคุณภาพน้ำในลุ่มน้ำต่างๆ และแหล่งน้ำธรรมชาติให้อยู่ในเกณฑ์พอใช้และดี รวมกันไม่ต่ำกว่าร้อยละ 85 ยิ่งไปกว่านั้น แผนฉบับดังกล่าวนี้ ก็ได้กำหนดยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการเสริมศักยภาพของชุมชนในการอยู่ร่วมกันกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสันติและเกื้อกูล ด้วยการส่งเสริมสิทธิชุมชนและกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์ พัฒนา ใช้ประโยชน์และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ รวมทั้งการสร้างกลไกในการป้องกันคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น²⁵ ดังนั้นจึงถือได้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 เป็นนโยบายของภาครัฐส่วนหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ในการควบคุมปัญหาน้ำเสียได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่ภาครัฐได้กำหนดนโยบายที่แสดงออกมาในรูปแบบของการให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อมทางน้ำอย่างยั่งยืน

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554 มีพันธกิจส่วนหนึ่งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างรู้คุณค่า โดยกำหนดเป้าหมายในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและความสมบูรณ์ทางระบบนิเวศ เพื่อเป็นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีการจัดการทรัพยากรน้ำในเชิงบูรณาการเป็นระบบลุ่มน้ำ 25 ลุ่มน้ำ โดยเน้นการจัดการด้านอุปสงค์เป็นสำคัญ รวมทั้งทำให้ทุกหมู่บ้านมีแหล่งน้ำที่มีคุณภาพเหมาะสมสำหรับการอุปโภคและบริโภค ตลอดจนกำหนดเป้าหมายเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยรักษาคุณภาพของแหล่งน้ำผิวดินอย่างน้อยร้อยละ 85 และแหล่งน้ำทะเลชายฝั่งอย่างน้อยร้อยละ 90 ทั้งนี้ แผนดังกล่าวมีแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำโดยให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วม และมีการพิจารณาถึงศักยภาพของปริมาณน้ำต้นทุนที่มีอยู่และการใช้น้ำผิวดินร่วมกับน้ำใต้ดินแบบผสมผสาน เน้นการจัดการด้านอุปสงค์ (demand side management) สร้างจิตสำนึกในการใช้น้ำอย่างคุ้มค่าให้กับประชาชน เฝ้าระวังการ

²⁵ สรุปสาระสำคัญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)

ออกกฎหมายทรัพยากรน้ำ และส่งเสริมศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ²⁶ โดยใช้มาตรการส่งเสริม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการจัดการขยะมูลฝอยและน้ำเสีย มลพิษทางอากาศ และเสียง ตามแนวทางการปฏิบัติ คือ สร้างแรงจูงใจ เช่น ส่วนลดค่าน้ำประปาสำหรับประชาชนที่สามารถลดปริมาณการใช้น้ำประปา เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการรักษาคุณภาพแหล่งน้ำเป็นการใช้น้ำอย่างคุ้มค่า และลดปริมาณน้ำเสีย²⁷

ดังนั้น จึงถือว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) นับเป็นนโยบายของส่วนหนึ่งรัฐเพื่อการควบคุมปัญหาน้ำเสียโดยวิธีการควบคุมการใช้ประโยชน์ไม่ให้กระทบต่อสภาพแวดล้อมซึ่งสอดคล้องหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง นโยบายและแผนการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อมแม่น้ำ คู คลอง เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2544 ซึ่งกรุงเทพมหานครก็ได้จัดให้มีมาตรการการดำเนินงานควบคุมโดยเฉพาะการใช้ประโยชน์จากที่ดินในการทำกิจกรรมต่างๆ ที่อาจเกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศของแม่น้ำ คู คลอง และชุมชน²⁸ เพื่อความมีประสิทธิภาพในการดำเนินการตามมติดังกล่าว ดังนั้น จึงถือได้ว่ามติดังกล่าวเป็นนโยบายส่วนหนึ่งของภาครัฐในการควบคุมปัญหาน้ำเสียโดยการควบคุมการใช้ประโยชน์ไม่ให้กระทบต่อสภาพแวดล้อม

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 นโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ข้อ 5.4 ได้กำหนดนโยบายการควบคุมและลดปริมาณของเสียที่กลายมาเป็นมลพิษทั้งในรูปขยะอันตราย มลพิษทางอากาศ กลิ่น เสียง และน้ำเสีย โดยใช้วิธีการส่งเสริมการผลิตและบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การใช้เทคโนโลยีเพื่อให้เกิดการใช้ซ้ำหรือหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ ส่งเสริมการป้องกันมลพิษตั้งแต่จุดกำเนิด เพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบำบัดน้ำเสีย กำจัดขยะชุมชน และเพิ่มพื้นที่สีเขียว โดยเฉพาะการจัดให้มีศูนย์กำจัดขยะชุมชนกลางในทุกจังหวัด มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังสำหรับผู้ก่อมลพิษที่ฝ่าฝืนกฎหมาย เร่งแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ที่วิกฤติซ้ำซาก

²⁶ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 24.

²⁷ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3.

²⁸ สำนักการศึกษาความสะอาด กรุงเทพมหานคร, คู่มือประชาชน คนรักคลอง, น.36.

รวมทั้งสนับสนุนมาตรการจูงใจด้านภาษีและสิทธิต่างๆ กับผู้ประกอบการที่ร่วมโครงการแก้ไข
ปัญหาโลกร้อนและลดมลพิษ²⁹

ดังนั้น ถ้าวินิจฉัยนโยบายของคณะรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวเป็นนโยบายของภาครัฐ
ซึ่งกล่าวถึงการควบคุมปัญหาน้ำเสียอันเป็นมลพิษที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อมทางน้ำที่สำคัญประการหนึ่ง

3.1.2.3 การกำหนดเขตอนุรักษ์และสงวนพันธุ์สัตว์น้ำ

จากการศึกษาี้ หากกล่าวถึงนโยบายของภาครัฐในการที่จะควบคุมปัญหาน้ำเสีย
โดยการกำหนดเขตอนุรักษ์และสงวนพันธุ์สัตว์น้ำนั้น จะพบว่าปัจจุบันยังไม่ปรากฏนโยบายใน
ลักษณะดังกล่าวอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ภาครัฐก็เคยจัดตั้งโครงการส่งเสริมการให้ประชาชนที่
อาศัยอยู่ริมคลองแสนแสบมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ระบบนิเวศภายในคลองโดยจัดตั้งโครงการ
“เลี้ยงปลาหน้าวัด” และ “เลี้ยงปลาหน้ามัสยิด” ทั้งนี้ในบางชุมชนริมคลองแสนแสบมีการจัดเวร
ยามดูแลเฝ้าไม่ให้มีจับสัตว์น้ำบริเวณหน้ามัสยิดที่อยู่ริมคลองแสนแสบ³⁰ ซึ่งน่าจะถือได้ว่าเป็น
นโยบายของรัฐที่เป็นการกำหนดเขตอนุรักษ์และสงวนพันธุ์สัตว์น้ำโดยทางอ้อม

3.1.3 นโยบายเพื่อการฟื้นฟูสภาพน้ำเสีย

3.1.3.1 การจัดทำระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554 กำหนดมาตรการเพื่อเพิ่ม
สมรรถนะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำเสีย ขยะมูลฝอย ของเสียอันตรายชุมชนและมูล
ฝอยติดเชื้อ โดยอาจอยู่ในรูปของการจัดตั้งบริษัทหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นหรือเอกชน
ดำเนินการ รวมไปถึงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมกลุ่มพื้นที่ (cluster) เพื่อสร้างระบบการ
จัดการขยะมูลฝอยตามหลักสุขาภิบาลแบบผสมผสาน และสนับสนุนให้มีการนำขยะมูลฝอย
กลับมาใช้ประโยชน์ในรูปปุ๋ยอินทรีย์ และ/หรือแปรรูปเป็นพลังงานไฟฟ้า หรือวิธีการอื่นที่เหมาะสม
และกำหนดมาตรการส่งเสริมการจัดการน้ำเสีย มลพิษ ทางอากาศ และเสียง โดยใช้แนวทางการ

²⁹ คำแถลงนโยบายของ คณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี แถลง
ต่อรัฐสภา, วันจันทร์ที่ 29 ธันวาคม 2551.

³⁰ ดุษฎี โยเหลา และคณะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 13, น.53-54.

ปฏิบัติปรับปรุงและฟื้นฟูระบบบำบัดน้ำเสียแบบรวมศูนย์ (central wastewater treatment plant) ที่ก่อสร้างแล้วให้สามารถใช้บำบัดน้ำเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจัดสร้างระบบบำบัดน้ำเสียแบบรวมศูนย์ในพื้นที่วิกฤตหรือแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ โดยมีการกำหนดพื้นที่เป้าหมายให้ชัดเจน³¹ ดังนี้ ถือได้ว่าแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554 เป็นนโยบายของรัฐในการฟื้นฟูสภาพน้ำเสียในแหล่งน้ำให้มีคุณภาพที่ดีขึ้น โดยการสนับสนุนจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียในแหล่งน้ำชุมชน และจัดทำระบบกำจัดขยะมูลฝอย

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง นโยบายและแผนการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อมแม่น้ำ คู คลอง เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2544 กรุงเทพมหานครจึงได้มีนโยบายเพื่อการฟื้นฟูคุณภาพน้ำของแม่น้ำ คู คลอง และได้มีมาตรการการดำเนินงานให้มีระบบบำบัดน้ำเสียในแหล่งน้ำ และมีระบบเก็บขนและกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของชุมชน ให้ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล³²

ดังนี้ ถือได้ว่ามติดังกล่าวนี้เป็นนโยบายของรัฐในการฟื้นฟูสภาพน้ำเสียในแหล่งน้ำให้มีคุณภาพที่ดีขึ้น โดยการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสีย รวมถึงระบบกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3.1.3.2 การขุดลอกตะกอนในลำคลอง

เนื่องจาก ระบบคลองเป็นทางระบายน้ำหลักสำหรับใช้ลำเลียง และระบายน้ำออกจากพื้นที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม รวมทั้งเป็นที่รองรับน้ำฝน เพื่อให้ระบบคลองต่างๆ ทำหน้าที่ระบายน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำนักการระบายน้ำจึงได้กำหนดแผนการดำเนินการเพื่อบำรุงรักษา คู คลอง ให้มีความสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงาม ปราศจากขยะ วัชพืช และปรับปรุงระบบ คู คลอง ให้สามารถระบายน้ำได้สะดวก โดยการก่อสร้างเขื่อนริมคลอง การขุดลอกคลองและเปิดทางน้ำไหลเป็นประจำทุกปี รวมทั้งการดูแลบำรุงรักษาพื้นที่กักเก็บน้ำ(แก้มลิง) ที่พัฒนาก่อสร้างเสร็จทั้ง 20 แห่ง ให้สามารถเก็บกักน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงกำหนดแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการบำรุงรักษาคลอง ได้แก่ การเปิดทางน้ำไหล การขุดลอก คู คลอง และทางน้ำไหล และการก่อสร้างทางเดินและทางรถจักรยานและเขื่อน ดังนี้ การขุดลอกตะกอนในลำคลองนั้นถือเป็นนโยบายข้อหนึ่งของภาครัฐเพื่อการฟื้นฟูสภาพน้ำเสีย ทั้งนี้ ในปัจจุบัน สามารถเห็นได้จากการที่สำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร มีหน้าที่รับผิดชอบลำคลองในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 206 คลอง ซึ่งในปี พ.ศ.2552 สำนักการระบายน้ำได้มีนโยบายในการขุดลอก

³¹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3.

³² สำนักรักษาความสะอาด กรุงเทพมหานคร, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 28, น.37.

คู คลอง และบึงรับน้ำในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จำนวน 15 แห่ง โดยกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการ เกี่ยวกับการบำรุงรักษาคูลอง³³

3.2. มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมน้ำเสียในคลองแสนแสบ

3.2.1 มาตรการป้องกันปัญหาน้ำเสียในคลองแสนแสบ

3.2.1.1 พระราชบัญญัติรักษาคูลอง ร.ศ. 121

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการตราพระราชบัญญัติรักษาคูลอง ร.ศ. 121 เพื่อช่วยในการ บำรุงรักษาคูลองให้อยู่ในสภาพที่ดีเหมาะสมสำหรับการคมนาคมและการเพาะปลูก และเพื่อ ควบคุมให้การใช้คูลองเป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย ทั้งนี้เนื่องมาจากในสมัยอดีตนั้น การ คมนาคมทางน้ำถือว่าเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการสื่อสารและค้าขายของประชาชน กฎหมายฉบับนี้จึงมีบทบัญญัติในการรักษาคูลองเพื่อประโยชน์ดังกล่าว อาทิเช่น การสร้างถนนริม คลอง การควบคุมการสร้างสะพานข้ามคูลอง การสร้างสิ่งก่อดำและแพในคูลอง การควบคุมการ นำสัตว์พาหนะข้ามคูลอง รวมถึงมาตรการป้องกันมิให้เกิดความสกปรกและตื้นเขินแก่ลำคูลอง เป็นต้น³⁴

3.2.1.1.1 ห้ามทิ้งหยากเยื่อ ฟุ่น ฝอย หรือสิ่งโสโครก ลงสู่คูลองแสนแสบ

มาตรา 6 แห่ง พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้บัญญัติไว้ว่า “ถ้าหากว่าสามารถจะทำได้ อย่างอื่นแล้ว ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดเอาหยากเยื่อ ฟุ่น ฝอย หรือสิ่งโสโครก เททิ้งในคูลอง และห้ามมิ ให้เททิ้งสิ่งของดังกล่าวมาแล้วลงในทางน้ำลำคูลองซึ่งเลื่อนไหลมาลงคูลองได้ ถ้าผู้ใดกระทำความผิดต่อ มาตรานี้ให้ปรับผู้หนึ่งไม่เกิน 20 บาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือทั้งปรับและจำสองสถาน” ซึ่ง จะสังเกตได้ว่าการกระทำความผิดตามมาตรานี้สามารถแบ่งออกเป็นสองลักษณะ ได้แก่ ประการ แรก คือ การทิ้งหยากเยื่อ ฟุ่น ฝอย หรือสิ่งโสโครกลงสู่ลำคูลองโดยตรง ประการที่สอง เป็นลักษณะ

³³ สำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร, แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ประจำปี 2552, น.39.

³⁴ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน), น.246.

ที่มีได้เป็นการทิ้งสิ่งต่างๆ ดังกล่าวลงสู่คลองโดยตรง แต่เป็นการทิ้งสิ่งเหล่านั้นในทางน้ำลำคูซึ่งอาจมีการเลื่อนไหลของสิ่งดังกล่าวมาลงคลองได้³⁵

พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121 ใช้บังคับกับการทิ้งสิ่งต่างๆ ลงสู่ลำคลอง โดยมีขอบเขตของการบังคับใช้ตามมาตรา 2 ซึ่งได้กำหนดให้พระราชบัญญัติฉบับนี้จะใช้บังคับแก่คลองใดนั้น ก็ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจากข้อมูลเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาที่ผ่านมานั้นมักเป็นการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้กับลำคลองที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล³⁶ ดังนั้นจึงถือได้ว่ากฎหมายฉบับนี้มีขอบเขตการบังคับใช้ที่ครอบคลุมถึงกรณีของการห้ามทิ้งหยากเยื่อ ฟุ่น ฝอย หรือสิ่งโสโครก ลงสู่คลองแสนแสบช่วงที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครด้วย

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งมาตรา 6 จะสังเกตได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่น่าครอบคลุมถึงกรณีที่มีการกองหรือทิ้งสิ่งของหรือสิ่งโสโครกไว้บนพื้นดิน แล้วสิ่งเหล่านั้นถูกชะล้างหรือพัดพา ลงไปในลำคลอง³⁷ ดังนั้นจึงรวมถึงการไม่สามารถบังคับใช้ มาตรา 6 ดังกล่าวนี้อ ในการควบคุมการชะล้างหรือพัดพาขยะมูลฝอยลงสู่คลองแสนแสบ ซึ่งจากการสำรวจพื้นที่ ผู้เขียนพบว่ามีการกองขยะจำนวนมากจากแหล่งชุมชน กองอยู่ตลอดบริเวณสองริมฝั่งคลองในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้หากมีลมพัดแรง หรือมีฝนตกลงมากก็จะพัดพาหรือชะล้างกองขยะดังกล่าวลงสู่คลองแสนแสบ ซึ่งถือเป็นอีกสาเหตุหนึ่งของปัญหาน้ำเสียที่เกิดขึ้นในคลองแสนแสบ โดยเป็นแหล่งมลพิษประเภทที่ไม่ทราบแน่นอน(non-point source)

สิ่งที่น่าสังเกตประการต่อมาก็คือ การที่มาตรา 6 บัญญัติว่า “ถ้าหากสามารถทำได้ อย่างอื่นแล้ว” ซึ่งถือได้ว่าเป็นการลดความเข้มงวดของบทบัญญัตินี้ เพราะแสดงให้เห็นว่า อาจมีบางกรณีที่การทิ้งหยากเยื่อ ฟุ่น ฝอย หรือสิ่งโสโครกลงในคลอง หรือทางน้ำลำคูซึ่งเลื่อนไหลลงคลองได้ โดยไม่ถือว่าเป็นความผิด กล่าวคือในกรณีที่ผู้ทิ้งสิ่งของนั้นไม่มีทางเลือกอื่น หรือมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการ เช่น ในสมัยอดีตที่ผ่านมา ผู้ที่อาศัยในเรือนแพก็มีการปฏิบัติตามปกติในการทิ้งสิ่งของจากการประกอบอาหาร หรือชะล้างสิ่งโสโครกต่างๆ ลงในลำคลอง ดังนั้น หากจะห้ามบุคคลเหล่านั้นมิให้กระทำการดังกล่าวต่อไป ก็ย่อมก่อความเดือดร้อนเกินสมควรแก่บุคคลดังกล่าวได้ ซึ่งการที่ มาตรา 6 มีการบัญญัติข้อยกเว้นดังกล่าวนี้ เป็นการคำนึงถึงวิถีการดำรงชีวิตของคนไทยในสมัยก่อนที่มักอาศัยอยู่ริมน้ำหรือในทางน้ำ อย่างไรก็ตาม การกำหนด

³⁵ เพิ่งอ้าง.

³⁶ เพิ่งอ้าง, น.247.

³⁷ เพิ่งอ้าง, น.246.

ข้อยกเว้นดังกล่าวไม่น่าจะมีความเหมาะสมตามแนวคิดในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะสภาพเศรษฐกิจและสังคมตลอดจำนวนประชาชนในปัจจุบันนี้มีความแตกต่างกับในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นอย่างมาก ดังนี้ หากกฎหมายยินยอมให้มีการทิ้งสิ่งต่างๆ จากบ้านเรือน หรือเรือนแพ ลงในลำคลองโดยตรง ก็อาจทำให้ทางน้ำหรือลำคลอง อยู่ในสภาพที่ไม่เหมาะสมและเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมได้³⁸ ทั้งนี้ หากพิจารณาการบังคับใช้มาตราดังกล่าวในกรณีของการทิ้งสิ่งต่างๆ จากชุมชนที่อาศัยอยู่อย่างหนาแน่นบริเวณริมคลองแสนแสบในปัจจุบัน ก็น่าจะต้องอาศัยการตีความว่าการทิ้งจากชุมชนดังกล่าวไม่ควรได้รับการยกเว้นให้ทำได้ เพราะในปัจจุบันชุมชนดังกล่าวสามารถกำจัดสิ่งต่างๆ ที่กำหนดตาม มาตรา 6 โดยไม่จำเป็นต้องทิ้งลงสู่คลองแสนแสบแต่เพียงหนทางเดียวเท่านั้น

นอกจากปัญหาในข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้อาจไม่สามารถนำมาใช้ในการป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำได้ทั้งหมด เพราะวามลพิษทางน้ำในปัจจุบันมิได้เกิดจากการทิ้งเฉพาะ “หยากเยื่อ ฟุ่น ฝอยและสิ่งโสโครก” ที่บัญญัติใน มาตรา 6 ของพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น แต่อาจเกิดจากการระบายน้ำทิ้งที่มีแบคทีเรีย และสารประเภทต่างๆ ปะปนอยู่ เช่น โลหะหนัก เป็นต้น แต่เนื่องจากในสมัยก่อน ยังไม่ปรากฏปัญหามลพิษทางน้ำที่เกิดจากสารต่างๆ ดังกล่าว การบัญญัติพระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ. 121 จึงมิได้คำนึงถึงประเด็นเหล่านี้³⁹ ซึ่งในกรณีของคลองแสนแสบนั้นมีการระบายน้ำทิ้งและการทิ้งขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดหลายชนิด เช่น แหล่งชุมชน ร้านอาหาร โรงพยาบาล โรงแรม โรงงานอุตสาหกรรม การเกษตรกรรม รวมถึงน้ำทิ้งจากเรือยนต์ ดังนั้น น้ำเสียที่ไหลลงสู่คลองแสนแสบจึงประกอบไปด้วยสารหลายประเภท อาทิเช่น สารอินทรีย์ อนินทรีย์ สารเคมีมีพิษต่างๆ รวมถึงสารจำพวกน้ำมันต่างๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่าสารเหล่านี้ไม่ได้จำกัดแต่เพียง “หยากเยื่อ ฟุ่น ฝอยและสิ่งโสโครก” ตามมาตรา 6 เท่านั้น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 6 แห่ง พระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ. 121 เป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ป้องกันการทิ้งสิ่งของบางประเภทลงสู่คลองแสนแสบเท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมถึงการป้องกันระบายน้ำเสียและการทิ้งสิ่งอื่นๆ นอกเหนือจากที่บัญญัติในมาตราดังกล่าวลงสู่คลองแสนแสบได้

³⁸ เฟิงอ้าง, น.247.

³⁹ เฟิงอ้าง, น.247.

3.2.1.1.2 สภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมาย

บทลงโทษของการฝ่าฝืน มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคล่อง ร.ศ. 121 คือ โทษปรับ 20 บาท หรือโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือทั้งปรับและจำทั้งสองสถาน เป็นที่น่าสังเกตว่าอัตราโทษปรับของกฎหมายฉบับนี้ กำหนดไว้เพียง 20 บาท เท่านั้น ซึ่งไม่น่าจะสอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน

3.2.1.2 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำ ได้แก่ มาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ และมาตรา 204⁴⁰ ทั้งนี้วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ก็คือ เพื่อการคุ้มครองแม่น้ำลำคลองมิให้ต้นเขิน หรือเกิดเป็นสิ่งที่เปื้อนพิษต่อสิ่งมีชีวิต หรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือ⁴¹

3.2.1.2.1 ห้ามทิ้งหิน กรวด ททราย ดิน สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลลงสู่คลองแสนแสบ

เมื่อพิจารณาความผิดตาม มาตรา 119 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้หิน กรวด ททราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใดๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการต้นเขินตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย” ดังนี้ พบว่าในแง่ของการกระทำบทบัญญัติมาตรานี้ มีขอบเขตการบังคับใช้ครอบคลุมการทิ้งสิ่งของแทบทุกชนิดลงในแหล่งน้ำ ยกเว้นก็แต่เพียงกรณีของการทิ้งน้ำมันหรือเคมีภัณฑ์ ซึ่งเป็นความผิดเฉพาะตาม มาตรา 119 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ส่วนในแง่ความหมายของ “แหล่งน้ำ” จะเห็นว่า มาตรา 119 นี้ มีการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้ครอบคลุมแหล่งน้ำทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็น แม่น้ำ คลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ แต่จะต้องเป็นแหล่งน้ำที่เป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ทั้งนี้หากเป็นแหล่งน้ำที่มีขนาดเล็กมากจน

⁴⁰ อานาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 34, น.248.

⁴¹ ไชยยศ เหมะรัชตะ, เอกสารประกอบการเสวนา เรื่อง “การอนุรักษ์และพัฒนาคลอง : ศึกษาและวิเคราะห์ในแง่กฎหมาย”, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), น.8.

ไม่สามารถใช้ในการสัญจร หรือเป็นแหล่งน้ำที่โดยสภาพอาจใช้ในการสัญจรได้แต่ในความเป็นจริงแล้วมิได้มีประชาชนใช้สัญจรก็ไม่น่าจะถือว่าการทิ้งสิ่งของลงในแหล่งน้ำนั้นเป็นความผิดตามมาตราดังกล่าวนี้⁴² ดังนั้นในกรณีของคลองแสนแสบจะพิจารณาได้ว่าหากเป็นการเททิ้งหิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใดๆ ลงสู่คลองแสนแสบก็จะต้องถือว่าอยู่ภายใต้บังคับของมาตราดังกล่าวนี้ด้วย เพราะจากการสำรวจพื้นที่ของผู้เขียน พบว่าคลองแสนแสบนั้นเป็น “แหล่งน้ำ” ที่ประชาชนจำนวนมากใช้ในการสัญจรตามความเป็นจริง ดังนั้น จึงสามารถนำบทบัญญัติในมาตรา 119 ดังกล่าวมาบังคับใช้เพื่อการป้องกันการเททิ้งสิ่งต่างๆ จากแหล่งกำเนิดมลพิษลงสู่คลองแสนแสบได้

3.2.1.2.2 ห้ามเททิ้งน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงสู่คลองแสนแสบ

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ได้กำหนดมาตรการห้ามทิ้งสารจำพวกน้ำมันและเคมีภัณฑ์ โดยกำหนดให้เป็นความผิดโดยเฉพาะ ตาม มาตรา 119 ทวิ ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้น้ำมันและเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใดๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันอาจจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบดังกล่าว ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งเป็นพิษหรือชดใช้ค่าเสียหายเหล่านั้นด้วย” ซึ่งมาตราดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันมิให้บุคคลใดก่อมลพิษแก่แหล่งน้ำทั่วไป และทะเลภายในน่านน้ำไทย เช่นเดียวกันกับ มาตรา 119 แต่แตกต่างกันตรงที่ มาตรา 119 ทวิ นั้นเป็นการห้ามเฉพาะการทิ้งน้ำมันและเคมีภัณฑ์เท่านั้น ซึ่งในที่นี้หมายถึงน้ำมันที่ใช้กับเครื่องยนต์ต่างๆ ที่มีส่วนผสมของเคมีภัณฑ์อยู่ด้วย ทั้งนี้ มาตราดังกล่าวยังรวมไปถึงการห้ามทิ้งสิ่งอื่นๆ ที่เป็นพิษหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือด้วย ข้อแตกต่างอีกประการที่สำคัญระหว่างมาตรา 119 และ มาตรา 119 ทวิ คือการที่มาตรา 119 ทวิ มิได้บัญญัติให้มีการทิ้งน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแหล่งน้ำหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หากได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า⁴³ ดังนั้น ในกรณีของการทิ้งน้ำเสียที่ปนเปื้อนน้ำมันจากเรือยนต์ที่แล่นในคลองแสนแสบ ซึ่งเกิดขึ้นจากการทำความสะอาดเรือ

⁴² อานาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 34, น.248.

⁴³ เพิ่งอ้าง, น.251.

โดยวิธีการสูบน้ำมันในท้องเรือแล้วทิ้งลงสู่ลำคลอง⁴⁴ จึงต้องอยู่ในขอบเขตการบังคับของ มาตรา 119 ทวิ กล่าวคือ คลองแสนแสบนั้นถือเป็นทางสัญจรของประชาชน หากมีการทิ้งน้ำมัน และเคมีภัณฑ์ลงสู่ลำคลอง ก็อาจจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตต่างๆ หรือต่อสิ่งแวดล้อม หรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือในคลองแสนแสบได้ ดังนั้นการทิ้งน้ำมันและเคมีภัณฑ์ดังกล่าวจึง ควรได้รับการป้องกันมิให้เกิดขึ้นได้

มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดห้ามการทิ้งน้ำมันลงสู่แหล่งน้ำทั่วไปและทะเล ภายในน่านน้ำไทย ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ยังปรากฏอีกใน มาตรา 204 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดเท ทิ้ง หรือปล่อยให้น้ำมันปิโตรเลียมหรือน้ำมันที่ปนกับน้ำรั่วไหลด้วยประการใดๆ ลงในเขตท่า แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน หนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ซึ่งมาตราดังกล่าวนี้นี้ไม่ได้ กำหนดให้การเท ทิ้ง หรือปล่อยให้น้ำมันปิโตรเลียม หรือน้ำมันที่ปนกับน้ำรั่วไหล ต้องก่อให้เกิด การตื่นขึ้น ตกตะกอน สกปรกต่อแหล่งน้ำ หรือเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือสิ่งแวดล้อมหรือไม่แต่อย่าง ใด ดังนั้น หากมีการเท ทิ้ง หรือการปล่อยให้น้ำมันรั่วไหลก็ต้องถือว่าเป็นความผิดตามมาตราที่ห้าม ทิ้งนี้วัตถุประสงค์ของมาตรา 204 ก็เพื่อต้องการให้เรือต้องถ่ายเท หรือปล่อยน้ำมันปิโตรเลียม หรือน้ำมันที่ปนมากับน้ำ ลงในบริเวณที่จัดไว้เพื่อการนี้โดยเฉพาะ ซึ่งในทางปฏิบัติก็ยังปรากฏว่ามีเรือ โดยสารจำนวนมากที่ปล่อยน้ำมันที่ปนมากับน้ำลงสู่แหล่งน้ำโดยตรง โดยยังมิได้มีการบังคับใช้ กฎหมายในส่วนนี้อย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ เหตุผลส่วนหนึ่งอาจมาจากการที่ในปัจจุบันระบบการรับ ถ่ายน้ำมันที่ปนกับน้ำจากเรือนั้นยังไม่พร้อม⁴⁵ ซึ่งจากการศึกษาโดยการสำรวจพื้นที่คลองแสนแสบ ในเขตกรุงเทพมหานคร ผู้เขียนพบว่าในปัจจุบันนี้ยังไม่มีบริเวณใดของคลองแสนแสบที่จัดไว้เพื่อ รองรับการถ่ายเทน้ำมันปิโตรเลียมโดยเฉพาะ ทั้งๆ ที่มีเรือโดยสารซึ่งใช้น้ำมันปิโตรเลียมเป็น เชื้อเพลิงแล่นเป็นประจำทุกวัน ตั้งแต่ ท่าเรือวัดศรีบุญเรือง ถึง ท่าเรือสะพานผ่านฟ้า(คลองมหา นาค)

⁴⁴ สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์, “มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันมลพิษจากเรือกล : ศึกษาเฉพาะกรณีเรือกลในคลองแสนแสบ”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), น.52-54.

⁴⁵ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 34, น.251.

3.2.1.2.3 สภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมาย

ผู้ที่กระทำความผิดตาม มาตรา 119 นอกจากจะต้องระวางโทษอาญา ซึ่งได้แก่ จำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับแล้วนั้น ผู้กระทำความผิดดังกล่าวยังต้องชดเชยเงินค่าใช้จ่ายที่ราชการต้องเสียไปในการขจัดสิ่งสกปรกที่เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอน หรือสกปรกด้วย ซึ่งถือว่าเป็นการยอมรับแนวความคิดผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาบังคับใช้ให้เกิดผลดีต่อการรักษาสิ่งแวดล้อม⁴⁶ อย่างไรก็ตาม เมื่อสังเกตการกระทำความผิดตามมาตรา 119 ทวิ และมาตรา 204 นั้นจะเห็นว่ากฎหมายกำหนดให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษสูงกว่ากระทำความผิดมาตรา 119 ทั้งในส่วนของการปรับและโทษจำคุก เพราะผลกระทบจากการเท ทิ้ง น้ำมันและเคมีภัณฑ์ หรือ ปิโตรเลียม นั้นมีความรุนแรงมากกว่า⁴⁷ การทิ้ง หิน กรวด ทราบ ดิน โคลน อับเฉา หรือสิ่งปฏิกูล ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไปแล้วในข้อ 2.3.1.1.1 ของ บทที่ 2

3.2.1.3 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 ได้บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมการก่อสร้าง การใช้ และบำรุงรักษาการชลประทาน ซึ่งได้จัดทำขึ้นโดยกรมชลประทาน⁴⁸

3.2.1.3.1 ห้ามทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืช หรือ สิ่งปฏิกูล ลงสู่คลองแสนแสบ

มาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงที่สามารถนำมาใช้ในการป้องกันปัญหาน้ำเสีย ได้แก่ มาตรา 28 ซึ่งบัญญัติ “ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืช เศษอาหาร หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทานหรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค

ห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติ หรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทาน จนอาจทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภค อุปโภค หรือสุขภาพอนามัย”

ดังนี้ สังเกตได้ว่าการกระทำความผิดตามมาตราดังกล่าวนี้ออกเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือในวรรคแรกของมาตรา 28 เป็นการกำหนดห้ามการกระทำที่ทำให้ทางน้ำชลประทานเกิดความสกปรก หรือเป็นอันตรายต่อการเพาะปลูก หรือการบริโภค ส่วนในวรรคสองนั้นเป็นการห้าม

⁴⁶ เฟื่องอ้าง, น.250.

⁴⁷ เฟื่องอ้าง, น.251.

⁴⁸ ไชยยศ เหมะรัชตะ, อ้างแล้ว เจริญรศที่ 41, น.16.

การกระทำที่ทำให้น้ำธรรมชาติเกิดเป็นพิษ ทั้งนี้ การกระทำที่เป็นความผิดตาม มาตรา 28 วรรคแรก นั้นไม่จำเป็นต้องก่อให้เกิดอันตรายต่อการเพาะปลูก หรือการบริโภคเสมอไป เพียงแต่มีการทิ้ง มูลฝอย ชากสัตว์ ชากพืช แก้วถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทานก็เป็นความผิดแล้ว ในกรณีที่ มีการกระทำอย่างอื่นแตกต่างจากที่กล่าวมาแล้วนั้นจะเป็นความผิดก็ต่อเมื่อ “ทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค” มิฉะนั้นก็ไม่ถือว่าเป็นความผิด ทั้งนี้ “น้ำ” ในข้อความดังกล่าวหมายถึงน้ำที่อยู่ในทางน้ำชลประทาน ตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงที่ถูกรตราเพื่อควบคุมการจัดส่งน้ำในเขตชลประทาน และในประการที่สอง คือ ในส่วนของ มาตรา 28 วรรคสอง ซึ่งกำหนดการห้ามปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดพิษแก่น้ำตามธรรมชาติลงในทางน้ำชลประทาน หรือปล่อยสารเคมีลงในทางน้ำชลประทาน เพราะการกระทำดังกล่าวนั้นอาจเป็นอันตรายต่อการเกษตรกรรม การอุปโภค หรือสุขอนามัย ทั้งนี้ การกระทำดังกล่าวนี้ไม่จำเป็นต้องเกิดอันตรายดังกล่าวตามความเป็นจริง เพียงแต่ “อาจ” ทำให้เกิดอันตรายก็ถือว่าเป็นความผิดแล้ว⁴⁹

กรณีของการทิ้ง มูลฝอย ชากสัตว์ ชากพืช แก้วถ่าน หรือสิ่งปฏิกูล ซึ่งกำหนดตาม มาตรา 28 ลงสู่คลองแสนแสบนั้น จะต้องพิจารณาขอบเขตเฉพาะส่วนที่ถือเป็นทางน้ำชลประทาน ซึ่งประกาศเป็นทางน้ำชลประทานตาม มาตรา 5 หรือ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทาน⁵⁰ ทั้งนี้ ในกรณีคลองแสนแสบส่วนที่อยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและเป็นทางน้ำชลประทานด้วยนั้น ได้ถูกกำหนดตามกฎหมายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2519) ซึ่งอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 8 (1) แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485⁵¹ ดังนี้ จึงกล่าวได้ว่าสามารถนำ มาตรา 28 แห่ง พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง มาบังคับใช้กับคลองแสนแสบ ในการป้องกันการทิ้ง มูลฝอย ชากสัตว์ ชากพืช แก้วถ่าน หรือสิ่งปฏิกูล หรือปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติ จนอาจทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภค อุปโภค หรือสุขภาพอนามัย เฉพาะคลองแสนแสบบางส่วนที่ถูกกำหนดให้เป็นทางน้ำชลประทานเท่านั้น แต่ก็มีข้อสังเกตว่า กฎกระทรวงดังกล่าวมีการบังคับใช้เป็นระยะเวลายาวนานกว่า 30 ปี ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมและเศรษฐกิจ ก็น่าจะทำให้การใช้

⁴⁹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 34*, น.254.

⁵⁰ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485.

⁵¹ กฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2519), สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, <http://www.krisdika.go.th>, 2 มีนาคม 2553.

ประโยชน์จากคลองแสนแสบในด้านการชลประทานลดจำนวนลงเป็นอย่างมาก ซึ่งทำให้กฎกระทรวงฉบับนี้ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของการใช้ประโยชน์จากคลองแสนแสบในปัจจุบันได้

3.2.1.3.2 สภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมาย

ผู้ที่กระทำการโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติ มาตรา 28 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 ต้องรับโทษที่กำหนดตาม มาตรา 37 วรรคแรก คือ จำคุกไม่เกิน 3 เดือน ปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่หากเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 28 วรรคสอง ผู้ฝ่าฝืนนั้นจะต้องรับโทษที่หนักขึ้นตามมาตรา 37 วรรคสอง คือ จำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้เป็นเพราะการกระทำโดยฝ่าฝืน มาตรา 28 วรรคสองนั้นสามารถก่อให้เกิดความเสียหายต่อน้ำในทางชลประทานมากกว่าการกระทำความผิดตามวรรคแรก

52

สภาพบังคับของมาตรา 28 นั้นมีปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้มาตราดังกล่าว คือ ในการระบายน้ำทิ้งลงในทางน้ำชลประทานตามความเป็นจริงนั้น มิได้มีความชัดเจนถึงขนาดที่สามารถตรวจสอบด้วยสายตา หรือประสาทสัมผัสของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าน้ำทิ้งนั้นเป็นอันตรายต่อการเพาะปลูก การอุปโภคบริโภค หรือสุขภาพอนามัยหรือไม่ ทั้งนี้ ในส่วนของพนักงานเจ้าหน้าที่เองก็อาจมีความเห็นที่แตกต่างกันว่า เมื่อใดจึงจะถือว่าอาจเป็นอันตรายแล้ว ดังนี้ ในทางปฏิบัติ กรมชลประทานจึงได้มีคำสั่งกรมชลประทานที่ 884/2532 เรื่องการป้องกันและการแก้ไขการระบายน้ำที่มีคุณภาพต่ำลงทางน้ำชลประทานและทางน้ำต่อเชื่อมกับทางน้ำชลประทานในเขตพื้นที่โครงการชลประทาน⁵² ซึ่งทำให้เกิดหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ว่าหากมีการระบายน้ำทิ้งที่มีคุณภาพไม่ได้มาตรฐานตามคำสั่งดังกล่าว ก็จะเป็นความผิดตาม มาตรา 28 เพราะทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีความชัดเจนว่าเมื่อใดได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น⁵³ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ต้องพิจารณาประการต่อไป คือ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง มิได้บัญญัติให้กรมชลประทานมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้นการฝ่าฝืนมาตรฐานดังกล่าวนี้จึงไม่มีความผิดโดยอัตโนมัติ เพราะน่าจะเป็นกรณีที่กรมชลประทานต้องแสดงให้เห็นได้ว่าการระบายน้ำทิ้งที่ฝ่าฝืนมาตรฐาน

⁵² อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 34, น.254.

⁵³ เพิ่งอ้าง, น.254-255.

⁵⁴ เพิ่งอ้าง, น.256.

ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่การเพาะปลูก การอุปโภค บริโภค หรือสุขภาพอนามัยแล้วเสียก่อน จึงจะถือว่าเป็นความผิดตาม มาตรา 28⁵⁵

3.2.1.4 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองแหล่งน้ำต่างๆ ที่ถือว่าเป็นที่จับสัตว์น้ำ ในขณะเดียวกันพระราชบัญญัตินี้ ก็มีบทบัญญัติที่ใช้ควบคุมการประกอบอาชีพประมงด้วย⁵⁶

3.2.1.4.1 ห้ามเททิ้ง ระบาย วัดภูมิพิษลงสู่คลองแสนแสบ

มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันมลพิษทางน้ำของ พระราชบัญญัติการประมง คือ มาตรา 19 ซึ่งบัญญัติ “ห้ามมิให้บุคคลใด เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัดภูมิพิษตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาลงไปในที่จับสัตว์น้ำ หรือกระทำการใดๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีเนมา หรือเท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้สิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำหรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ เว้นแต่เป็นการทดลองเพื่อประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์ และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่” ทั้งนี้ การกระทำที่เป็นความผิดตาม มาตรา 19 สามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ซึ่งประเภทแรก คือ การกระทำที่เป็นการเท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัดภูมิพิษตามประกาศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์⁵⁷ ลงสู่ที่จับสัตว์น้ำ ประเภทที่สอง คือ การกระทำใดๆ ที่ทำให้สัตว์น้ำมีเนมา ซึ่งมีได้ระบุว่าจะหมายถึงวิธีการใดบ้าง ดังนั้น จึงต้องตีความว่า ไม่ว่าจะโดยวิธีการใด หากทำให้สัตว์น้ำมีเนมาแล้วก็ถือเป็นความผิดตามมาตรานี้ทั้งสิ้น ประเภทที่สาม คือ การทำให้สิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ ทั้งนี้ หากสัตว์น้ำไม่เป็นอันตรายก็ไม่เป็นความผิดในส่วนนี้⁵⁸

กรณีของการเท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัดภูมิพิษลงไปในคลองแสนแสบ หรือกระทำการใดๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีเนมา หรือเท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้สิ่งใดลงไปในคลองแสนแสบในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำหรือทำให้คลองแสนแสบเกิดมลพิษ อยู่ในขอบเขตของการบังคับใช้ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เพราะคลองแสนแสบถือว่าเป็น “ที่จับ

⁵⁵ เฟิงอ้าง, น. 256.

⁵⁶ เฟิงอ้าง.

⁵⁷ ประกาศรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2532 กำหนดรายชื่อของวัดภูมิพิษที่ไม่อนุญาตหรืออนุญาตโดยมีเงื่อนไขในการระบายลงสู่ที่จับสัตว์น้ำ

⁵⁸ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 34, น. 257.

สัตว์น้ำ” ตามมาตรา 4 (5)⁵⁹ ซึ่งกำหนดให้ที่จับสัตว์น้ำ หมายถึง ที่ซึ่งมีน้ำขังหรือน้ำไหล เช่น ทะเล แม่น้ำ ลำคลอง หนองบึง บ่อ เป็นต้น ทั้งนี้ หากกล่าวถึงการฝ่าฝืน มาตรา 19 ที่ได้กระทำลงในคลองแสนแสบ จากการที่ผู้เขียนได้สำรวจพื้นที่คลองแสนแสบในกรุงเทพมหานคร พบว่าส่วนมากน่าจะเป็นลักษณะการเททิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษตามประกาศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ลงสู่คลองแสนแสบ และการทำให้สิ่งใดลงไปไหลในคลองแสนแสบในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ เช่น น้ำทิ้งที่เจือปนน้ำมันจากเรือยนต์ น้ำทิ้งที่มีสารซักล้างจากครัวเรือน และน้ำทิ้งที่ปนเปื้อนโลหะหนักจากโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

3.2.1.4.2 สภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมาย

สภาพบังคับทางกฎหมายของ มาตรา 19 นั้นถูกบัญญัติตาม มาตรา 62 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งกำหนดโทษอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืน คือ จำคุกตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 5 ปี และปรับตั้งแต่ 10,000 บาท ถึง 100,000 บาท

3.2.1.5 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะและอนามัยสิ่งแวดล้อม หรือการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม ซึ่งครอบคลุมทั้งกิจกรรม การกระทำทุกอย่าง และกิจการประเภทต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสุขอนามัยของประชาชน ทั้งนี้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปัญหาน้ำเสียไว้ในหมวดว่าด้วยเรื่องเหตุรำคาญ

3.2.1.5.1 ห้ามก่อเหตุรำคาญในคลองแสนแสบ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำในคลองแสนแสบ คือ บทบัญญัติที่เกี่ยวกับเหตุรำคาญซึ่งปรากฏอยู่ใน มาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 27

เมื่อพิจารณาความหมายของ “เหตุรำคาญ” ตามมาตรา 25 หมายถึง เหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุ ซึ่งบริเวณใกล้เคียงนี้ดังกล่าวนี้รวมถึงแหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือเถา หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสม หรือหมักหมมสิ่งของมีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็น หรือละอองสารเป็นพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค

⁵⁹ มาตรา 4 (5) แห่ง พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ⁶⁰ ยิ่งไปกว่านั้น มาตรา 27⁶¹ ยังกำหนดเกี่ยวกับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะเป็นการเฉพาะอีกด้วย ดังนี้ ในกรณีการทิ้งขยะสิ่งปฏิกูล หรือการระบายน้ำเสียลงสู่คลองแสนแสบจึงถือได้ว่าเป็นการก่อเหตุรำคาญขึ้นแล้ว เพราะเป็นการก่อความเดือดร้อนให้แก่ผู้ที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงกับแหล่งน้ำ ตาม มาตรา 25 (1) ทั้งนี้ จากการสำรวจคลองแสนแสบในเขตกรุงเทพมหานคร ผู้เขียนพบว่ามีการก่อเหตุรำคาญโดยการระบายน้ำทิ้งจากอาคาร และการทิ้งสิ่งปฏิกูลจากส้วมลงสู่คลองแสนแสบ ซึ่งเป็นการกระทำที่ทำให้เกิดกลิ่นเหม็น อันเป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อื่นซึ่งอาศัยอยู่บริเวณริมคลอง และถือได้ว่าเป็นเหตุรำคาญตาม มาตรา 27 ด้วยเช่นกัน เนื่องจากคลองแสนแสบมีลักษณะเป็น “ทางสาธารณะ”⁶² ซึ่งมาตราดังกล่าวให้ความคุ้มครองจากเหตุรำคาญ

3.2.1.5.2 สภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมาย

สภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมายต่อผู้ที่ก่อเหตุรำคาญตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ปรากฏอยู่ใน มาตรา 26 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่างๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้”

ในกรณีของเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในทางสาธารณะ ตามมาตรา 27 ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร รวมไปถึงการจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นคนเหตุหรือเกี่ยวข้องกับก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น

ดังนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า สภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันปัญหาน้ำเสียในคลองแสนแสบนั้น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นั้นได้กำหนดไว้ในลักษณะของสภาพบังคับทางปกครอง ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันปัญหา

⁶⁰ มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

⁶¹ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

⁶² มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

น้ำเสียฉบับอื่นๆ ที่มักจะเป็นการกำหนดแต่เพียงโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนเท่านั้น ทั้งนี้ สภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งในกรณีของคลองแสนแสบส่วนที่อยู่ในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร ก็คือ การให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในการระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญ และรวมทั้งมีอำนาจจัดการตามความจำเป็นโดยให้ผู้ก่อเหตุรำคาญเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่ผู้ก่อความรำคาญไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 27 วรรคหนึ่ง โดยไม่มีข้อแก้ตัวอันสมควร หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้เป็นไปตาม มาตรา 74 แห่ง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

3.2.1.6 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในเขตเทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา⁶³

3.2.1.6.1 ห้ามเททิ้งกรวด หิน ดิน เลน ทราาย หรือวัสดุก่อสร้างลงสู่คลองแสนแสบ

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำ คือ มาตรา 23 ซึ่งบัญญัติ “ห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งกรวด หิน ดิน เลน ทราาย หรือเศษวัสดุก่อสร้างลงในทางน้ำ หรือกองไว้ หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้วัตถุดังกล่าวไหลหรือตกลงในทางน้ำ

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งจัดการขนย้ายวัตถุดังกล่าวออกไปให้ห่างจากทางน้ำภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดและถ้าการกระทำผิดดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำหรือทำให้ท่อระบายน้ำ คู คลอง ตื้นเขิน ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งแก้ไขให้ทางน้ำดังกล่าวคืนสู่สภาพเดิม ถ้าละเลยเพิกเฉยนอกจากมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป”

⁶³ ไซยศ เหมะรัชตะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 41, น.9.

บทบัญญัติในข้างต้นถูกตราขึ้นเพื่อให้การคุ้มครองแก่ “ทางน้ำ” โดยเป็นการห้ามมิให้ผู้ใดเท สิ่งต่างๆ ที่บัญญัติไว้ลงในทางน้ำ หรือกองไว้ อันจะทำให้วัตถุดังกล่าวไหลลงไปในทางน้ำ เพราะอาจทำให้ทางน้ำตื้นเขิน หรือขัดขวางการระบายน้ำ ทั้งนี้ เมื่อมีการทิ้งวัตถุดังกล่าวลงไปในน้ำก็จะถือว่าเป็นความผิดตามมาตรา 23 นี้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าเกิดการตื้นเขินหรือขัดข้องในการระบายน้ำตามความเป็นจริงหรือไม่⁶⁴

ดังนั้น หากมีการเทหรือทิ้งกรวด หิน ดิน เลน ทราาย หรือเศษวัสดุก่อสร้างลงในคลอง แสนแสบ หรือกองไว้ หรือกระทำได้ด้วยประการใดๆ ให้วัตถุดังกล่าวไหลหรือตกลงในคลอง แสนแสบ ก็จะต้องถือว่าการกระทำได้ดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 23 เพราะคำนิยามของ “ทางน้ำ” ตาม มาตรา 4⁶⁵ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีความหมายรวมไปถึง “คลอง” ด้วย ทั้งนี้ จากการสำรวจคลองแสนแสบ ผู้เขียนพบว่า พื้นที่ริมคลองแสนแสบในเขตกรุงเทพมหานคร มักจะมีการทิ้งและกองเศษวัสดุก่อสร้างจากการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ของภาคเอกชน เช่น การก่อสร้างคอนโดมิเนียม และการก่อสร้างของภาครัฐ เช่น โครงการก่อสร้างทางเดินและทางจักรยานบริเวณริมคลองแสนแสบของ กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 23 ดังกล่าวอยู่ตลอดริมคลองแสนแสบ

3.2.1.6.2 ห้ามระบายอุจจาระหรือปัสสาวะจากอาคารหรือยานพาหนะลงสู่ คลองแสนแสบ

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มาตรา 30 บัญญัติ “ห้ามมิให้ผู้ใดเท ปล่อยหรือระบายอุจจาระหรือปัสสาวะจากอาคาร หรือยานพาหนะลงในทางน้ำ” เพราะการทิ้งสิ่งเหล่านี้ลงในทางน้ำจะก่อให้เกิดความสกปรกและ ทำให้จำนวนโคลิฟอร์มแบคทีเรียในน้ำเพิ่มจำนวนขึ้นซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของ ประชาชน⁶⁶

จากการสำรวจพื้นที่ที่คลองแสนแสบ ผู้เขียนยังสามารถพบเห็นว่ามีกการระบายอุจจาระ หรือปัสสาวะจากชุมชนที่อาศัยบริเวณริมคลองแสนแสบในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งถือว่าการ ฝ่าฝืน มาตรา 30 ดังกล่าวอย่างชัดเจน กล่าวคือ เป็นการระบายอุจจาระหรือปัสสาวะลงสู่คลอง

⁶⁴ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 34, น.275.

⁶⁵ มาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ.2535.

⁶⁶ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 34, น.275.

แสนแสน ซึ่งเป็น “ทางน้ำ” ที่ได้รับความคุ้มครองตาม พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

3.2.1.6.3 ห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครกลงในคลองแสนแสน

มาตรการทางกฎหมายซึ่งกำหนดห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครก ลงในคลองแสนแสน ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ถูกบัญญัติอยู่ในมาตรา 33 ซึ่งบัญญัติให้ “ห้ามมิให้ผู้ใดเท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครกหรือสิ่งอื่นใดลงบนถนนหรือในทางน้ำ

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองเรือหรืออาคารประเภทเรือนแพ ซึ่งจอดหรืออยู่ในท้องที่ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่ได้จัดสัมมาสาธารณะ หรือสาธารณะสำหรับทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย”

เมื่อพิจารณา มาตรา 33 นี้จะพบว่าเป็นบทบัญญัติที่ป้องกันมิให้เกิดความสกปรกต่อทางน้ำจากสิ่งปฏิกูล มูลฝอย หรือน้ำโสโครก เนื่องจากกิจกรรมดังกล่าวอาจก่อให้เกิดการเน่าเสียของลำน้ำ รวมถึงเป็นแหล่งเพาะหรือแพร่เชื้อโรคได้ อย่างไรก็ตาม ข้อความของบทบัญญัติของมาตรา 33 นี้ก็มิได้มีลักษณะที่เด็ดขาดเสียทีเดียว เพราะในวรรคสองของมาตราดังกล่าว กำหนดว่ามิให้ใช้บังคับกับกรณีของเรือหรือเรือนแพซึ่งอยู่ในท้องที่ที่ยังมิได้มีสัมมาสาธารณะหรือสาธารณะสำหรับทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ทั้งนี้เหตุผลของการมีข้อยกเว้นดังกล่าวเนื่องมาจาก ในสมัยอดีตนั้นมีประชาชนจำนวนไม่น้อยที่อาศัยอยู่ในเรือหรือเรือนแพดังนั้น หากกำหนดให้ประชาชนเหล่านั้นต้องนำของเสียจากที่อยู่อาศัยไปทิ้งหรือกำจัดที่อื่น ย่อมก่อให้เกิดความไม่สะดวกและเดือดร้อนแก่ประชาชนเหล่านั้น แต่ในขณะเดียวกันหากกฎหมายยินยอมให้ทิ้งของเสียลงสู่ทางน้ำต่อไปก็จะเป็นการก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงต้องบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่ผ่อนปรนให้ทิ้งของเสียลงสู่ทางน้ำได้ ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่สามารถจัดสัมมาสาธารณะ หรือสาธารณะรองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยไว้ให้⁶⁷

ในกรณีของการเท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครก หรือสิ่งอื่นใดลงสู่คลองแสนแสนนั้นถือว่าอยู่ในขอบเขตการบังคับของ มาตรา 33 แห่ง พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 เนื่องจากคลองแสนแสนนั้นถือว่าเป็น “ทางน้ำ” ตามมาตราดังกล่าวนี้นั้นเช่นเดียวกันกับกรณีตาม มาตรา 23 และ มาตรา 30 ของพระราชบัญญัติเดียวกัน ทั้งนี้ จากการสำรวจคลองแสนแสนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ผู้เขียน

⁶⁷ เฟื่องอ้าง, น. 276.

พบว่ายังมีการลักลอบทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย หรือน้ำโสโครก ลงสู่คลองแสนแสบ โดยเฉพาะในช่วงที่มีชุมชนอาศัยอยู่หนาแน่นเป็นจำนวนมาก ซึ่งสามารถสังเกตจากขยะมูลฝอยต่างๆ ซึ่งลอยอยู่ตลอดคลองแสนแสบ

3.2.1.6.4 สภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมาย

สภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันปัญหาน้ำเสียในคลองแสนแสบตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 คือ มาตรา 57 ซึ่งบัญญัติ ให้ผู้ที่ฝ่าฝืน มาตรา 23 มาตรา 30 มาตรา 33 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า อัตราโทษตามมาตรานี้มีความแตกต่างจากกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันปัญหาน้ำเสียส่วนใหญ่ที่กำหนดทั้งโทษปรับ หรือโทษจำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับ

3.2.1.7 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523 เป็นข้อบัญญัติที่กรุงเทพมหานครบัญญัติโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 66 และมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ทั้งนี้ ในส่วนของการป้องกันปัญหาน้ำเสียถูกกำหนดใน หมวด 2 การรักษาทางระบายน้ำ

3.2.1.7.1 ห้ามทิ้งซากสัตว์ขยะมูลฝอยลงสู่คลองแสนแสบ

มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันปัญหาน้ำเสียประการหนึ่งของข้อบัญญัติที่กรุงเทพมหานครฉบับนี้ คือ ข้อ 9 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดเทหรือทิ้งซากสัตว์ ขยะมูลฝอย ลงในทางระบายน้ำหรือแหล่งน้ำสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท”

ดังนั้น กรณีการเททิ้งซากสัตว์ และขยะมูลฝอยในคลองแสนแสบก็จะต้องถือว่าเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของ ข้อ 9 ดังกล่าว เพราะเป็นการเทหรือทิ้งสิ่งดังกล่าวลงใน “ทางระบายน้ำ” ซึ่งตามข้อ 3⁶⁸ ของข้อบัญญัติเดียวกันได้กำหนดให้รวมไปถึงคลองที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ทั้งนี้การฝ่าฝืนข้อบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องก่อความสกปรก หรืออันตราย หรือทำให้ทางระบายน้ำตื้นเขิน

⁶⁸ ข้อ 3 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2523 บัญญัติว่า ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนี้ “ทางระบายน้ำ” หมายความว่า แม่น้ำ คลอง คู ลำราง ลำกระโดง หรือท่อระบายน้ำที่ประชาชนใช้ร่วมกัน

เพียงแต่มีการเทหรือทิ้งซากสัตว์ หรือขยะมูลฝอยลงสู่ทางระบายน้ำก็ถือเป็นความผิดสำเร็จแล้ว ซึ่งเป็นทำนองเดียวกับ มาตรา 28 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืช แก้วถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทานหรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค” แต่ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าการทิ้งสิ่งดังกล่าวต้องก่อให้เกิดอันตรายต่อการเพาะปลูก หรือการบริโภค เพียงแต่มีการทิ้ง มูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืช แก้วถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทาน ก็ถือเป็นความผิดตาม มาตราแล้ว⁶⁹

อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติทั้งสองฉบับนี้จะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่คล้ายคลึงกัน แต่ก็มีความแตกต่างกันในด้านการกำหนดความรุนแรงโทษทางอาญาที่จะลงกับผู้ฝ่าฝืน ดังที่จะกล่าวต่อไปในหัวข้อ สภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมาย

3.2.1.7.2 ห้ามระบายอุจจาระหรือปัสสาวะจากอาคารหรือยานพาหนะลงสู่คลองแสนแสบ

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าว ข้อ 11 บัญญัติว่า “ผู้ใดเทหรือทิ้ง หรือปล่อย หรือระบายอุจจาระ ปัสสาวะ หรือสิ่งปฏิกูลจากตัวอาคารหรือจากยานพาหนะลงในทางระบายน้ำ หรือแหล่งน้ำสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามพันบาท”

ดังนั้น กรณีการเท ทิ้ง หรือ ระบายอุจจาระหรือปัสสาวะหรือสิ่งปฏิกูล จากอาคารหรือยานพาหนะลงในคลองแสนแสบจึงถือว่าเป็นการเท ทิ้ง หรือระบายสิ่งต่างๆ ดังกล่าวลงสู่ “ทางระบายน้ำ” ซึ่งได้รับความคุ้มครองตาม ข้อ 11 นี้ เพราะคลองแสนแสบถือเป็น “ทางระบายน้ำ” ตามข้อ 3 ของบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า บทบัญญัติของ ข้อ 11 ดังกล่าวนี้นี้ มีความคล้ายคลึงกันอย่างยิ่งกับบทบัญญัติของ มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเท ปล่อยหรือระบายอุจจาระหรือปัสสาวะจากอาคารหรือยานพาหนะลงในทางน้ำ” และมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการเพิ่มจำนวนแบคทีเรียในแหล่งน้ำอันส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน

อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติทั้งสองฉบับนี้จะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่คล้ายคลึงกัน แต่ก็มีความแตกต่างกันในด้านการกำหนดความรุนแรงโทษทางอาญาที่จะลงกับผู้ฝ่าฝืน ดังที่จะกล่าวต่อไปในหัวข้อ สภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมาย

⁶⁹ อานาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 34, น.254.

3.2.1.7.3 สภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมาย

ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของ ข้อ 9 และ ข้อ 11 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้ กำหนดให้ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท และระวางโทษปรับไม่เกิน 3,000 บาท ตามลำดับ ซึ่งมีข้อน่าสังเกตว่า บทบัญญัติทั้งสองข้อนี้กำหนดบทลงโทษที่น้อยกว่าบทบัญญัติของกฎหมายฉบับอื่นที่มีความใกล้เคียงกัน กล่าวคือ มาตรา 28 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ซึ่งมีบทกำหนดโทษที่สูงกว่ามาก ได้แก่ จำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท ตามลำดับ

3.2.2 มาตรการควบคุมปัญหาน้ำเสียในคลองแสนแสบ

3.2.2.1 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองแหล่งน้ำทั่วไปและทะเลในเขตน่านน้ำไทยมิให้เกิดการตื่นเงิน หรือเกิดเป็นสิ่งที่ป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วใน ข้อ 3.2.1.2

3.2.2.1.1 การกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิด

การทิ้งหิน กรวด หวาย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใดๆ ลงในแหล่งน้ำทั่วไปและทะเลในเขตน่านน้ำไทยที่จะเป็นความผิดตาม มาตรา 119 นั้น ผู้เขียนได้กล่าวไว้โดยละเอียดแล้วใน ข้อ 2.1.2.1 ซึ่งจะต้องเป็นการทิ้งในลักษณะที่เป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอน หรือสกปรก ดังนี้ จึงเกิดปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่าระดับของการตื่นเงิน ตกตะกอน หรือสกปรก ดังกล่าวนั้นจะต้องอยู่ในระดับใด เพราะพระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดรายละเอียดของเรื่องดังกล่าวไว้แต่อย่างใด ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการตีความว่าการทิ้งสิ่งของลงในแหล่งน้ำหรือทะเลชายฝั่งหากทำให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอน หรือสกปรก แม้จะอยู่ในระดับน้อยนิดเพียงใดก็ตาม ก็ย่อมเป็นความผิดตามมาตรา 119 ทั้งสิ้น ซึ่งการตีความอย่างเคร่งครัดในลักษณะดังกล่าวนี้ย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อโรงงานหรือผู้ประกอบการต่างๆ เป็นอย่างมาก เพราะการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอาจเป็นความผิดตามกฎหมายนี้ แม้ว่าจะเป็นการระบายน้ำทิ้งที่เป็นไปตามมาตรฐานของกฎหมายฉบับอื่นแล้วก็ตาม อย่างไรก็ตาม หากตีความว่าความผิดตาม มาตรา 119 นั้นจะต้องก่อให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอน หรือสกปรกอย่างมากแล้ว ผู้ประกอบการทั้งหลายก็

สามารถผ่อนคลายความกังวลในการระบายน้ำจากแหล่งกำเนิดมลพิษของตนได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามการตีความในลักษณะดังกล่าวก็อาจก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและการตื่นเงินของแหล่งน้ำได้ หากเป็นกรณีที่มีแหล่งกำเนิดมลพิษอยู่เป็นจำนวนมากและแม้ว่าแต่ละแหล่งจะไม่ได้ก่อให้เกิดความสกปรกหรือตื่นเงินแก่แหล่งน้ำมากก็ตาม⁷⁰

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว กรมเจ้าท่าซึ่งเป็นผู้บังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยจึงมีประกาศมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดหลายประเภท ได้แก่ การระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภทและบางขนาด โรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม และที่ดินจัดสรร⁷¹ ซึ่งน่าจะเกิดว่าประกาศของกรมเจ้าท่าในเรื่องดังกล่าวมิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยแต่อย่างใด เพราะกฎหมายฉบับนี้มีได้บัญญัติให้อำนาจแก่บุคคลใดหรือหน่วยงานใดในการกำหนดมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษลงสู่แหล่งน้ำ⁷² ทั้งนี้ จากการสำรวจพื้นที่ของผู้เขียน พบว่าตลอดริมสองฝั่งคลองแสนแสบ ส่วนที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครมีการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ หลากหลายประเภท เช่น ชุมชน อาคารชุด โรงแรม หอพัก สถานบริการ โรงพยาบาล โรงเรียน ร้านอาหารห้างสรรพสินค้า ที่ดินจัดสรร โรงงานอุตสาหกรรม ลงสู่คลองแสนแสบ จึงพิจารณาได้ว่าการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งต่างๆ ดังกล่าวนั้น อยู่ในขอบเขตการบังคับของประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งต่างๆ ของกรมเจ้าท่าด้วยเช่นกัน

⁷⁰ เพิ่งอ้าง, น.249.

⁷¹ ประกาศกรมเจ้าท่าที่ 419/2540 เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม วันที่ 22 สิงหาคม 2540.

ประกาศกรมเจ้าท่าที่ 420/2540 เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากที่ดินจัดสรรออกสู่สิ่งแวดล้อม วันที่ 22 สิงหาคม 2540

ประกาศกรมเจ้าท่าที่ 421/2540 เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภทและบางขนาด วันที่ 22 สิงหาคม 2540

ประกาศกรมเจ้าท่าที่ 435/2540 เรื่อง กำหนดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมที่อนุญาตให้ระบายน้ำทิ้งให้มีค่ามาตรฐานแตกต่างจากค่ามาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งที่กำหนดไว้ในประกาศกรมเจ้าท่า เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม วันที่ 30 กันยายน 2540

⁷² อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 34, น.250.

3.2.2.1.2 สภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมาย

เมื่อพิจารณาประกาศกรมเจ้าท่า ซึ่งกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทต่างๆ ซึ่งได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม ที่ดินจัดสรร อาคารบางประเภทและบางขนาด ดังที่ได้กล่าวไปแล้วใน ข้อ 2.2.2.1 ผู้เขียนพบว่าประกาศกรมเจ้าท่าเหล่านี้มิได้กำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนแต่อย่างใด⁷³ ยิ่งไปกว่านั้น การออกประกาศเหล่านี้ กรมเจ้าท่าก็ไม่ได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำ⁷⁴ ทั้งนี้เนื่องมาจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้กรมเจ้าท่าเป็นมีอำนาจหน้าที่ในการออกประกาศเพื่อกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งแต่อย่างใด ดังนั้นการออกประกาศเพื่อกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งดังกล่าวจึงถือเป็นการออกประกาศโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย และไม่มีสภาพบังคับแต่อย่างใด

3.2.2.2 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมเกี่ยวกับอาคาร เช่น การก่อสร้าง รื้อถอน ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การผังเมือง การสถาปัตยกรรม รวมถึงการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้มีการกำหนดในเรื่องของการจัดให้มีระบบระบายน้ำทิ้งซึ่งรวมไปถึงระบบบำบัดน้ำเสีย⁷⁵

3.2.2.2.1 การกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งจากอาคารก่อนระบายลงสู่คลองแสนแสบ

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร เช่น ลักษณะ รูปแบบ ความปลอดภัย ระบบแสง และระบบกำจัดน้ำเสียจากอาคาร ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการระบายน้ำทิ้งจากอาคาร ในปัจจุบันนี้ ได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 44

⁷³ สำนักความปลอดภัยชีวอนามัยและสิ่งแวดล้อม, <http://she.cpportal.net>, 15 ตุลาคม 2552.

⁷⁴ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่* 34, น.250.

⁷⁵ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2549, น.79.

(2538)⁷⁶ ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5(3) และ มาตรา 8 (6) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อกำหนดมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภท ทั้งนี้ ข้อ 3 ของกฎกระทรวงดังกล่าวแบ่งอาคารออกเป็น อาคารประเภท ก, อาคารประเภท ข, อาคารประเภท ค, อาคารประเภท ง และอาคารประเภท จ⁷⁷ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า การกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งจากอาคารแต่ละประเภทยังมีความแตกต่างกันโดยมักขึ้นอยู่กับขนาดของอาคาร โดยมีแนวโน้มว่าอาคารที่มีขนาดใหญ่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่เข้มงวดกว่าอาคารขนาดเล็ก ทั้งนี้ได้มีการพิจารณาความสามารถของแหล่งรองรับน้ำทิ้งมาเป็นปัจจัยในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งจากอาคารแต่อย่างใด ยิ่งไปกว่านั้น กฎกระทรวงฉบับนี้ยังมิได้กำหนดวิธีการกำจัดน้ำทิ้งจากอาคารไว้โดยเฉพาะ เพียงแต่กำหนดว่าการดำเนินการกำจัดน้ำทิ้งต้องเหมาะสมกับสภาพของอาคารและไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁷⁸

จากการสำรวจพื้นที่ริมคลองแสนแสบในเขตกรุงเทพมหานคร ผู้เขียนพบว่ามีการปลูกสร้างอาคารต่างๆ อยู่อย่างหนาแน่น ตั้งแต่อาคารขนาดใหญ่ เช่น คอนโดมิเนียม จนถึงอาคารขนาดเล็ก เช่น อาคารของบ้านเรือนในชุมชนต่างๆ ที่อาศัยอยู่ริมคลองแสนแสบ และจากการสำรวจดังกล่าว ผู้เขียนยังพบอีกว่าอาคารที่ตั้งอยู่บริเวณริมคลองแสนแสบประกอบไปด้วย อาคารชุด โรงแรม หอพัก สถานศึกษา อาคารที่ทำการของราชการ โรงพยาบาล โรงแรม ห้างสรรพสินค้า วัด มัสยิด ตลาด ภัตตาคารหรือร้านอาหาร และอาคารอยู่อาศัยรวม เป็นต้น ซึ่งอาคารดังกล่าวนี้มีจำนวนไม่น้อยที่ระบายน้ำทิ้งลงสู่คลองแสนแสบโดยตรง ดังนี้ การระบายน้ำทิ้งจากอาคารดังกล่าวจึงควรอยู่ในขอบเขตการบังคับใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 44 (2538)⁷⁹ กล่าวคือ เจ้าของอาคารประเภทต่างๆ ที่ถูกกำหนดอยู่ในกฎกระทรวงฉบับนี้ ที่ระบายน้ำลงสู่คลองแสนแสบ ต้องมีหน้าที่ในการจัดการให้น้ำทิ้งจากอาคารของตนเป็นไปตามมาตรฐานตามที่กฎกระทรวงกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดคุณภาพน้ำทิ้งจากอาคารก่อนปล่อยลงสู่คลองแสนแสบ ก็ยังมีปัญหาเกิดขึ้นคือกฎกระทรวงดังกล่าวไม่ได้กำหนดมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากอาคารโดยคำนึงถึง

⁷⁶ เทศบาลตำบลบ้านหวาน จังหวัดเชียงใหม่, <http://www.baanwan.org>, 15 ตุลาคม 2552.

⁷⁷ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่* 34, น.268.

⁷⁸ เพิ่งอ้าง, น.272.

⁷⁹ กรมช่างโยธาทหารอากาศ, <http://www.pakpraek.com>, 15 ตุลาคม 2552.

ความสามารถของคลองแสนแสบในการรองรับน้ำทิ้ง และไม่ได้กำหนดวิธีการกำจัดน้ำทิ้งที่เหมาะสมกับอาคารแต่ละประเภท ก่อนระบายลงสู่คลองแสนแสบ ซึ่งถือเป็นปัญหาในแง่การบังคับให้เป็นไปตามมาตรฐานของกฎกระทรวงฉบับนี้

3.2.2.2.2 สภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมาย

กรณีของการฝ่าฝืนกฎกระทรวงฉบับที่ 44 (2538) เป็นกรณีตาม มาตรา 32 ทวิ⁸⁰ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดให้เจ้าของอาคารมีหน้าที่ต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบด้านวิศวกรรมหรือผู้ตรวจสอบด้านสถาปัตยกรรม แล้วแต่กรณี ทำการตรวจสอบ สภาพอาคาร โครงสร้างของตัวอาคาร อุปกรณ์ประกอบต่างๆ เกี่ยวกับระบบการจัดการเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของอาคาร ซึ่งรวมถึงระบบระบายน้ำ แล้วรายงานผลการตรวจสอบต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งหากเจ้าของอาคารฝ่าฝืน มาตรา 32 ทวิ ก็จะต้องรับโทษตาม มาตรา 65 ทวิ⁸¹ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กล่าวคือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

3.2.2.3 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายสำคัญในการควบคุม ป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษจากการประกอบกิจการโรงงาน ตั้งแต่กระบวนการจัดตั้งโรงงาน ที่มีการกำหนดประเภทโรงงาน และหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานที่บังคับใช้ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของสถานที่ตั้ง ระบบการกำจัดของเสีย การควบคุมการปล่อยมลพิษในแง่ต่างๆ รวมทั้งการกำกับดูแลการจัดการสิ่งแวดล้อมต่างๆ ภายในโรงงานเพื่อควบคุมการมีให้ระบายนพิษที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม⁸²

3.2.2.3.1 การกำหนดให้น้ำทิ้งต้องผ่านการบำบัดให้เป็นไปตามมาตรฐาน

มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ สำหรับการตั้งและการประกอบกิจการโรงงาน ทั้งนี้ตาม มาตรา 8 (5) ได้บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่มี

⁸⁰ มาตรา 32 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

⁸¹ มาตรา 65 ทวิ แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

⁸² กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2549, น.137-138.

ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม⁸³ ซึ่งต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (2535)⁸⁴ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งและประกอบกิจการโรงงาน พร้อมกันนั้นยังกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานไว้ในข้อ 14 ซึ่งกำหนดว่า “ห้ามระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน เว้นแต่ได้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างจนน้ำทิ้งนั้นมีลักษณะเป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาแต่ทั้งนี้ต้องไม่ใช้วิธีทำให้เจือจาง (dilution)” ทั้งนี้กฎกระทรวงฉบับนี้มิได้กำหนดรายละเอียดของน้ำทิ้ง แต่ให้เป็นไปตามประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม กฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขด้วยว่า จะต้องไม่ใช้วิธีทำให้เจือจางเพื่อให้มีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐาน เนื่องจากวิธีการดังกล่าวมิได้ทำให้สิ่งแวดล้อมดีขึ้นแต่อย่างใด เพราะอาจเป็นเพียงการนำน้ำจากแหล่งน้ำมาเจือจางน้ำเสียของโรงงานเพื่อให้ได้มาตรฐานแล้วระบายน้ำทิ้งที่เจือจางแล้วลงสู่แหล่งน้ำ ซึ่งเท่ากับเป็นการระบายน้ำทิ้งที่ยังมิได้ผ่านการบำบัดจากโรงงานลงสู่แหล่งน้ำโดยตรงนั่นเอง⁸⁵

ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (2539) วันที่ 14 มิถุนายน 2539 กำหนดคุณลักษณะของน้ำทิ้งที่ระบายออกจากโรงงาน ซึ่งต้องเป็นไปตามมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้ง⁸⁶ ทั้งนี้ น้ำทิ้งตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมดังกล่าว หมายถึง น้ำเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมที่จะระบายลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม และให้หมายรวมถึงน้ำเสียจากการใช้ของคนงาน รวมทั้งกิจกรรมอื่นในโรงงานอุตสาหกรรมด้วย⁸⁷

มีข้อสังเกตว่า ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (2539) มิได้กำหนดค่ามาตรฐานน้ำทิ้งบางอย่างเป็นการคงที่ตลอดไป แต่อนุญาตให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจปรับเปลี่ยนค่ามาตรฐานดังกล่าวให้แตกต่างจากประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมได้ เช่น ค่าบีโอดี สารแขวนลอย ปริมาณน้ำมันและไขมัน ค่าทีเคเอ็น และค่าซีโอดี เป็นต้น แต่การปรับเปลี่ยนค่าต่างๆ ดังกล่าวนั้น ต้องคำนึงถึงปริมาณน้ำทิ้ง แหล่งรองรับน้ำทิ้ง หรือประเภทของโรงงาน

⁸³ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535.

⁸⁴ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, <http://pirun.ku.ac.th>, 17 ธันวาคม 2552.

⁸⁵ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 34*, น.277.

⁸⁶ โครงการส่งเสริมเทคโนโลยีก๊าซชีวภาพ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, <http://www.thaibiogas.net>, 17 ธันวาคม 2552.

⁸⁷ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 34*, น.277.

อุตสาหกรรม ซึ่งกรมโรงงานอุตสาหกรรมจะปรับเปลี่ยนมาตรฐานดังกล่าวโดยพิจารณาปัจจัยอื่นมิได้ ทั้งนี้กรมโรงงานอุตสาหกรรม ได้ออกประกาศเรื่องดังกล่าว เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2540 โดยกำหนดค่าบีโอดี ค่าทีเคเอ็น และค่าซีโอดีของการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานประเภทดังกล่าว โดยมีได้พิจารณาความสามารถของแหล่งรองรับน้ำทิ้ง ซึ่งมีลักษณะเป็นการผ่องปรนให้โรงงานบางประเภทสามารถระบายน้ำทิ้งที่มีมาตรฐานต่ำกว่ามาตรฐานปกติตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ดังนี้จึงถือว่า ประกาศของกรมโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าว มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองแหล่งรองรับน้ำทิ้งแต่อย่างใด⁸⁸ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานแล้ว การพิจารณาว่าจะมีโรงงานมากน้อยเพียงใดที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าว นั้น ส่วนหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับสภาพการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้หากเป็นกรณีที่มีการบังคับใช้กฎหมายที่จริงจัง ผู้ประกอบกิจการโรงงานก็มักปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าว⁸⁹

ยิ่งไปกว่านั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในเวลาต่อมาจึงมีออก กฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (2539)⁹⁰ ซึ่งได้เพิ่มเติม ข้อ 15 ทวิ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (2535) ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้โรงงานบางประเภทซึ่งมีระบบบำบัดน้ำเสียเป็นของตนเอง ต้องติดตั้งเครื่องมือหรืออุปกรณ์พิเศษให้โรงงานดังกล่าวติดตั้งเครื่องมือ หรืออุปกรณ์นั้นเพื่อยางงานการระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงานเข้ากับเครือข่ายคอมพิวเตอร์ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมตามหลักเกณฑ์ของกฎกระทรวง⁹¹

จากการสำรวจพื้นที่คลองแสนแสบ ผู้เขียนพบว่าโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่บริเวณริมคลองแสนแสบในเขตกรุงเทพมหานครนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก หรือขนาดกลาง ซึ่งประกอบกิจการหลายประเภทที่มีการทิ้งน้ำเสียลงสู่คลองแสนแสบ เช่น โรงงานอุตสาหกรรมที่ผลิตสีในเขตบางกะปิ มีนบุรี และบางชัน ซึ่งต้องอยู่ในขอบเขตการบังคับเกี่ยวกับการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานตามมาตรการต่างๆ ของกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงดังกล่าวไปแล้วในเบื้องต้น ซึ่งไม่ได้คำนึงความสามารถในการรองรับมลพิษของคลองแสนแสบแต่อย่างใด

⁸⁸ เฟื่องอ้าง, น.279.

⁸⁹ เฟื่องอ้าง.

⁹⁰ กรมโรงงานอุตสาหกรรม, <http://www.diw.go.th>, 17 ธันวาคม 2552.

⁹¹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 34, น.280.

3.2.2.3.2 สภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมาย

เพื่อให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งที่ประกาศโดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จึงกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนมาตรฐานการระบายของเสียซึ่งออกตาม มาตรา 8 (5) ว่าจะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 200,000 บาท⁹² อย่างไรก็ตาม การที่สภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมีแต่เพียงโทษปรับเท่านั้น โดยไม่มีการกำหนดโทษจำคุก ผู้ประกอบกิจการ โรงงานก็อาจไม่เกรงกลัวต่อโทษปรับ กฎหมายฉบับนี้จึงให้อำนาจแก่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม สั่งปิดโรงงานได้ ซึ่งน่าจะถือว่าเป็นมาตรการที่รุนแรงและมีประสิทธิภาพหากมีการใช้อำนาจดังกล่าวอย่างจริงจัง⁹³

3.2.2.4 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ในส่วนที่เป็นมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมปัญหาน้ำเสียนั้นอยู่ในหมวดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งมีกฎเกณฑ์และเงื่อนไขตาม มาตรา 31 และ มาตรา 32

3.2.2.4.1 การกำหนดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในคลองแสนแสบ

การพิจารณาว่ากิจการใดบ้างเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาตาม มาตรา 31 ซึ่งกำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่ากิจการใดถือเป็น การกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และต้องพิจารณาว่าราชการส่วนท้องถิ่นได้อาศัยอำนาจตาม มาตรา 32 ในการกำหนดให้กิจการตามที่รัฐมนตรีประกาศเหล่านั้นทั้งหมด หรือแต่บางส่วนเป็น กิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นของตน โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขเกี่ยวกับการ ดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ในการดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อ สุขภาพ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ในการระบายน้ำทิ้งหรือของเสียจากสถานที่ดังกล่าว⁹⁴

การกำหนดให้กิจการตามที่รัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุขประกาศทั้งหมด หรือ บางส่วนนั้นเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ในกรณีของกิจการที่กระทำลงในบริเวณคลอง

⁹² มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535.

⁹³ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 34, น.281.

⁹⁴ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 34, น.274.

แสนแสบที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร⁹⁵ เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ตาม มาตรา 4⁹⁶ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ จากการสำรวจพื้นที่คลองแสนแสบที่อยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ผู้เขียนพบว่า มีกิจการที่ถูกประกาศให้เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครซึ่งอาศัยอำนาจตาม มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535⁹⁷ เช่น กิจการอาบอบนวด โรงแรม หอพัก และอาคารชุดให้เช่า เป็นต้น ซึ่งกิจการเหล่านี้จะต้องปฏิบัติตามเกณฑ์ ข้อ 7 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าว⁹⁸ เช่น ต้องทำการระบายน้ำโดยไม่ให้เป็นที่เดือดร้อนแก่ผู้ใช้น้ำในทางน้ำสาธารณะหรือแก่ผู้อาศัยใกล้เคียง ซึ่ง “ทางน้ำสาธารณะ” ในข้อบัญญัติดังกล่าวรวมถึงคลองแสนแสบด้วย

3.2.2.4.2 สภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมาย

เนื่องจากข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2544 นี้อาศัยอำนาจตาม มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ดังนี้ สภาพบังคับของข้อบัญญัตินี้จึงปรากฏอยู่ใน มาตรา 33 ของพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา 32 (1) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา 32 (1) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 56

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไข โดยเฉพาะให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชนเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปในข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา 32 (2) ก็ได้

⁹⁵ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ 5/2538 เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, <http://www.krisdika.go.th>, 13 มกราคม 2553.

⁹⁶ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

⁹⁷ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2544, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, <http://www.krisdika.go.th>, 13 มกราคม 2553.

⁹⁸ ข้อ 7 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2544.

ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้ได้สำหรับกิจการประเภเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว”

ทั้งนี้ ผู้ที่ฝ่าฝืน มาตรา 33 ดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

3.2.2.5 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายหลักว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้านการควบคุมมลพิษของประเทศ ในการรักษา ป้องกัน หรือแก้ไขสภาวะสิ่งแวดล้อม โดยมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน มุ่งเน้นการคุ้มครองต่อชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่มีเหตุจากสภาวะมลพิษหรือการแพร่กระจายของมลพิษ โดยมีหลักการในการป้องกันและควบคุมมลพิษ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดมาตรการป้องกัน การจัดทำแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม หรือการกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกตรวจสอบ และควบคุมการระบายมลพิษตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด⁹⁹

3.2.2.5.1 การบำบัดน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดและตรวจสอบคุณภาพก่อนระบายลงสู่คลองแสนแสบ

การพิจารณาเรื่องมาตรการบำบัดน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดและตรวจสอบคุณภาพก่อนระบายลงสู่คลองแสนแสบในเขตกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในประการแรกนั้น ต้องพิจารณาว่ามีการกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดลงสู่คลองแสนแสบตาม มาตรา 69¹⁰⁰หรือไม่ ทั้งนี้มาตรฐานดังกล่าว ได้แก่ มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิด ตามมาตรา

⁹⁹ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2549, น.79.

¹⁰⁰ มาตรา 69 แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

55¹⁰¹ ซึ่งให้อำนาจอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้กำหนดมาตรฐาน หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นซึ่งมีผลใช้บังคับตามมาตรา 56 หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 58

ประการที่สอง ต้องพิจารณาว่าตาม มาตรา 70¹⁰² ซึ่งกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามมาตรา 69 ซึ่งในที่นี้หมายถึงแหล่งกำเนิดน้ำเสียที่ระบายลงสู่คลองแสนแสบ จะต้องมีหน้าที่ก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียของเสียในแหล่งกำเนิดมลพิษของตน

ประการที่สาม คือ พิจารณาในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดน้ำเสียตามมาตรา 70 ซึ่งยังไม่มีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือไม่ประสงค์ที่จะทำการก่อสร้างหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย นั้น ตามมาตรา 71¹⁰³ กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดน้ำเสียดังกล่าวต้องมีหน้าที่จัดส่งน้ำเสียที่เกิดจากการดำเนินกิจการของตนไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมที่มีอยู่ภายในเขตท้องที่นั้น และมีหน้าที่ต้องเสียค่าบริการตามอัตราที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 หรือโดยกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ประการสุดท้าย ต้องพิจารณาตาม มาตรา 80¹⁰⁴ ซึ่งกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดน้ำเสีย ซึ่งมีระบบบำบัดน้ำเสีย ตามมาตรา 70 เป็นของตนเองมีหน้าที่ต้องเก็บสถิติและข้อมูลซึ่งแสดงผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์ และเครื่องมือดังกล่าวในแต่ละวัน และจัดทำบันทึกรายละเอียดเป็นหลักฐานไว้ ณ สถานที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น และจะต้อง

¹⁰¹ มาตรา 55 แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

¹⁰² มาตรา 70 แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

¹⁰³ มาตรา 71 แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

¹⁰⁴ มาตรา 80 แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

จัดทำรายงานสรุปผลการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นตั้งอยู่อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง

ดังนั้น ในการศึกษาผู้เขียนพบว่า มีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ ที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิด อาทิเช่น การกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง, บ่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำกร่อย, การเลี้ยงสุกร, อาคารบางประเภท และบางขนาด เป็นต้น แต่ในกรณีของประกาศกระทรวงที่กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดน้ำทิ้งเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับคลองแสนแสบ ได้แก่ กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง, บ่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืด, ที่ดินจัดสรร และอาคารบางประเภทและบางขนาด เท่านั้น ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าวจะต้องมีหน้าที่ก่อสร้าง ติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียในแหล่งกำเนิดมลพิษของตน ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดน้ำเสียดังกล่าวไม่มีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือไม่ประสงค์ที่จะทำการก่อสร้างหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย นั้น ผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดน้ำเสียเหล่านั้นก็ต้องมีหน้าที่จัดส่งน้ำเสียที่เกิดจากการดำเนินการของตนไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมที่มีอยู่ภายในเขตท้องที่นั้น และมีหน้าที่ต้องเสียค่าบริการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับค่าบริการบำบัดน้ำเสียในพื้นที่คลองแสนแสบในเขตกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย พ.ศ. 2547 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 97 และ มาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528¹⁰⁵

3.2.2.5.2 สภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมาย

สภาพบังคับของมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 คือ การกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ละเว้นไม่บำบัดน้ำเสียและลักลอบปล่อยน้ำเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมจะต้องเสียค่าปรับรายวันในอัตรา 4 เท่าของค่าใช้จ่ายประจำวัน สำหรับการเปิดเดินเครื่องทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียของตน ทั้งนี้ตาม มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

กรณีการฝ่าฝืน มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 คือกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่ประสงค์

¹⁰⁵ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย พ.ศ. 2547 ,สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, <http://web.krisdika.go.th>, 20 มกราคม 2553.

จะก่อสร้างหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย หลีกเลี้ยงไม่จัดส่งน้ำเสียที่เกิดจากการดำเนินกิจการของตนไปทำการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมที่ทางราชการได้จัดเตรียมไว้ และลักลอบปล่อยน้ำเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม หรือจัดส่งน้ำเสียที่เกิดจากการดำเนินกิจการของตนไปทำการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมที่ทางราชการได้จัดเตรียมไว้แต่ไม่ชำระค่าบริการด้วย ตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนดังกล่าวต้องเสียค่าปรับในอัตรา 4 เท่าของค่าบริการในการบำบัดน้ำเสีย

สภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมาย ของมาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 คือ การบัญญัติให้ผู้ฝ่าฝืนซึ่งได้แก่ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ผู้ควบคุม หรือผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย ที่ไม่จัดเก็บสถิติ ข้อมูล หรือไม่ทำบันทึกหรือรายงาน จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้เป็นตามมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

3.3. หน่วยงานราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและควบคุมน้ำเสีย ในคลองแสนแสบ

3.3.1 หน่วยงานราชการส่วนกลาง

3.3.1.1 คณะกรรมการ

3.3.1.1.1 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติถูกตั้งขึ้นตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติว่า

“ให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่เกินแปดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ในจำนวนนี้จะต้องมี

ผู้แทนภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้พิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม”

จากบทบัญญัติในมาตรา 12 ข้างต้น จะเห็นว่าคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกอบไปด้วยกรรมการสามฝ่ายได้แก่ ฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำ และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งการที่กำหนดให้รัฐมนตรีจำนวนหนึ่งเป็นกรรมการนั้นย่อมทำให้มติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบว่าจะมีผลกระทบต่อนโยบายหลักของกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ และเมื่อรัฐมนตรีที่เป็นกรรมการดังกล่าวได้ให้ความเห็นชอบในที่ประชุม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้ว เท่ากับเป็นการแสดงอยู่ในตัวว่า มติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะได้รับการปฏิบัติตามกระทรวงที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังทำให้มติของ คณะกรรมการมีน้ำหนักและความน่าเชื่อถือที่หน่วยงานราชการต่างๆ จะต้องปฏิบัติตาม¹⁰⁶ ส่วน การกำหนดให้ข้าราชการประจำเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้นก็เป็น ประโยชน์ในด้านการรู้ข้อมูลรายละเอียดอันจำเป็นต่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ¹⁰⁷ และการกำหนดให้มีกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิก็มีประโยชน์ในด้านความรู้ ความสามารถและประสบการณ์เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งช่วยให้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีข้อมูลความคิดเห็นรอบด้านอันเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ มติต่างๆ¹⁰⁸

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและ ควบคุมปัญหาน้ำเสียที่เกิดขึ้นในคลองแสนแสบ ถูกกำหนดใน มาตรา 13 (2) และ (8) แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติว่า “คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ (2) กำหนดมาตรฐานคุณภาพ สิ่งแวดล้อมตามมาตรา 32, (8) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษ จากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีเสนอตาม 55”

¹⁰⁶ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 34, น.564.

¹⁰⁷ เพิ่งอ้าง, น.565.

¹⁰⁸ เพิ่งอ้าง.

ดังนี้ ตามมาตรา 32 จึงได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นเครื่องชี้ว่าสภาพแวดล้อม ณ สถานที่และ ณ เวลานั้นมีคุณภาพเป็นอย่างไร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะดำเนินการให้สภาพแวดล้อมมีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐานนั้น¹⁰⁹ ซึ่งในกรณีของมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำต่างๆ ในปัจจุบันนี้ได้มีประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เรื่องกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน ซึ่งได้กำหนดประเภทของแหล่งน้ำออกเป็น 5 ประเภท ตามสภาพและการใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ประกาศดังกล่าวได้กำหนดมาตรฐานของน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำบางปะกงซึ่งเป็นแหล่งที่มาของน้ำในคลองแสนแสบ ซึ่งหากมีการควบคุมให้คุณภาพน้ำในแม่น้ำทั้งสองสายมีคุณภาพตามที่ประกาศฉบับดังกล่าวกำหนดไว้ ก็น่าจะเป็นผลดีต่อการควบคุมคุณภาพน้ำในคลองแสนแสบด้วย

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมาตรา 55 ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมปัญหาน้ำเสียในคลองแสนแสบ คือ การให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสำหรับการควบคุมการระบายน้ำทิ้ง ทั้งนี้ มาตรา 55 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้”

3.3.1.1.2 คณะกรรมการควบคุมมลพิษ

คณะกรรมการควบคุมมลพิษ เป็นคณะกรรมการระดับรองลงมาจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และมีหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมลพิษ ทั้งนี้ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ ถูกตั้งขึ้นตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งบัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการควบคุมมลพิษ” ประกอบด้วยปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมการขนส่งทางบก

¹⁰⁹ เฟิงอ้าง, น.196.

อธิบดีกรมเจ้าท่า อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมอนามัย อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินห้าคนซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และอธิบดีกรมควบคุมมลพิษเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้นำความในมาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการควบคุมมลพิษโดยอนุโลม”

จากบทบัญญัติข้างต้น จะเห็นว่าคณะกรรมการควบคุมมลพิษประกอบไปด้วยกรรมการสองส่วน คือ ข้าราชการประจำซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 5 คน ดังนี้ คณะกรรมการนี้จึงมีลักษณะเป็นกรรมการที่มีความรู้ความชำนาญเรื่องมลพิษและสามารถให้คำแนะนำหรือความเห็นแก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้¹¹⁰

คณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมปัญหาน้ำเสียในคลองแสนแสบตาม มาตรา 53 (4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ (4) เสนอแนะการกำหนดอัตราค่าบริการสำหรับระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (5) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา 55”

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมมลพิษในการให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้”

¹¹⁰ เฟื่องอ้าง, น.576.

การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด มีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณและความเข้มข้นของมลพิษที่ระบายออกสู่สภาพแวดล้อม ดังนี้ การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดจึงถือเป็นเครื่องช่วยให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹¹¹ ซึ่งในปัจจุบันนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาศัยอำนาจตาม 55 ดังกล่าวออกประกาศกระทรวงเพื่อกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดต่างๆ ซึ่งในส่วนของมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดน้ำเสียที่ระบายน้ำเสียลงสู่คลองแสนแสบ ได้แก่ มาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากอาคาร มาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม มาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากที่ดินจัดสรร และมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากสถานีน้ำมันเชื้อเพลิง

3.1.2 กระทรวง

3.1.2.1 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(ก) กรมควบคุมมลพิษ

อำนาจหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษนั้น เป็นไปตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2545 ซึ่งกำหนดให้กรมควบคุมมลพิษมีภารกิจเกี่ยวกับการกำกับ ดูแล อำนวยการ ประสานงาน ติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับการฟื้นฟู คุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹¹² โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็นเพื่อจัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ ตลอดจนเสนอแนะการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด จัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษรวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบและบังคับการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมปัญหาน้ำเสียที่เกิดขึ้นในคลองแสนแสบนั้น ได้แก่ การมีอำนาจในการฟ้อง

¹¹¹ เฟิงอ้าง, น.208.

¹¹² เฟิงอ้าง, น.584.

เรียกค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่คลองแสนแสบซึ่งถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน¹¹³

3.3.1.2.2 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(ก) กรมประมง

กรมประมงมีหน้าที่หลักตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ วันที่ 9 ตุลาคม 2545 ซึ่งได้แก่ การศึกษา วิจัยและพัฒนาด้านการประมงเพื่อการจัดการทรัพยากรประมง ควบคุมการทำประมง การผลิตสัตว์น้ำ และผลิตภัณฑ์ประมงที่มีมาตรฐานถูกสุขอนามัยให้มีปริมาณเพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ และแข่งขันในตลาดโลกได้ ขณะเดียวกัน กรมประมงเป็นหน่วยงานที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามก่อมลพิษต่อที่จับสัตว์น้ำ รวมทั้งการควบคุมอาชีพเกี่ยวกับสัตว์น้ำบางอย่างที่อาจก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ¹¹⁴ ดังนั้น กรมประมงจึงเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางที่มีอำนาจหน้าที่รวมไปถึงการห้ามก่อมลพิษต่อคลองแสนแสบ ซึ่งถือว่าเป็นที่จับสัตว์น้ำตาม มาตรา 4(5) แห่งพระราชบัญญัตินี้

(ข) กรมชลประทาน

ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ วันที่ 9 ตุลาคม 2545 กรมชลประทานมีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกักเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณูปโภค หรือการอุตสาหกรรม ขณะเดียวกันก็มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ความปลอดภัยของเขื่อนและอาคารประกอบ การคมนาคมทางน้ำในเขตชลประทานและยังมีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมชลประทานเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ซึ่งมีบทบัญญัติที่ห้ามก่อให้เกิดมลพิษแก่ทางน้ำชลประทานด้วย¹¹⁵ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของกรมชลประทานจึงรวมไปกับการห้ามก่อมลพิษแก่คลองแสนแสบบางส่วนที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นทางน้ำชลประทานน้ำตาม มาตรา 8 แห่ง

¹¹³ เฟิงอ้าง, น.586.

¹¹⁴ เฟิงอ้าง, น.590.

¹¹⁵ เฟิงอ้าง.

พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ อันเป็นอำนาจหน้าที่ในการป้องกันปัญหาน้ำเสียที่เกิดขึ้นในคลองแสน
แสบ

3.3.1.2.3 กระทรวงคมนาคม

(ก) กรมเจ้าท่า

“กรมเจ้าท่า” ได้รับการเปลี่ยนชื่อเป็น “กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี” ในปี พ.ศ. 2545 เนื่องจากการปฏิรูปราชการเพื่อให้การทำงานมีความเหมาะสมกับสภาพของงาน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ได้รวมสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมกิจการพาณิชยนาวี ให้เป็นหน่วยงานในสังกัดกรมเจ้าท่า แล้วเปลี่ยนชื่อจากกรมเจ้าท่า เป็นกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี สังกัดกระทรวงคมนาคม มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาระบบการขนส่งทางน้ำและการพาณิชยนาวี ให้มีการเชื่อมต่อกับระบบการขนส่งอื่นๆ ทั้งการขนส่งผู้โดยสารและสินค้า ท่าเรือ อุโมงค์เรือไทย และกิจการเกี่ยวเนื่อง เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็ว ทัดถึง และปลอดภัย ตลอดจนการสนับสนุนภาคการส่งออกให้มีความเข้มแข็ง¹¹⁶

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการขนส่งทางน้ำและการพาณิชยนาวี กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2552 ได้กำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ออกเป็น 2 กอง 17 สำนัก และ 1 ศูนย์ ทั้งนี้ ข้อ 10 ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว กำหนดให้สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุม ตรวจตรา และปราบปราม เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย เช่น มาตรการห้ามทิ้งหิน กรวดทราย ดิน สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูล หรือน้ำมันปิโตรเลียมลงสู่แหล่งน้ำ ตามมาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ และมาตรา 204 ตลอดจนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ซึ่งรวมทั้งการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิด¹¹⁷

¹¹⁶ กรมเจ้าท่า, <http://vigportal.mot.go.th>, 2 กุมภาพันธ์ 2553.

¹¹⁷ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการขนส่งทางน้ำและการพาณิชยนาวี กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2552, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, <http://www.krisdika.go.th>, 2 กุมภาพันธ์ 2553.

อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 ได้มีการอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 187 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 8 ตีแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ในการตราพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เป็นกรมเจ้าท่า¹¹⁸ ดังนั้น กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจึงเป็นถูกเปลี่ยนชื่อกลับเป็น “กรมเจ้าท่า” ดังเดิม

กรมเจ้าท่ามีอำนาจดูแลรักษาแม่น้ำ ลำคลอง ทั่วประเทศ รวมทั้งแม่น้ำ ลำคลอง ในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ เป็นไปตาม มาตรา 120 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2546 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแล รักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดินแม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย” ดังนี้ จึงถือได้ว่ากรมเจ้าท่าเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการป้องกันและควบคุมปัญหาน้ำเสียในลำคลอง ซึ่งรวมถึงกรณีปัญหาน้ำเสียในคลองแสนแสบที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครด้วย

3.3.1.3 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เดิมมีชื่อว่า “กรมตำรวจ” สังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต่อมาได้มีพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดใน มาตรา 6 ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ในการบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา¹¹⁹ ซึ่งในที่นี้รวมไปถึงการทำความผิดในลักษณะที่เป็นการก่อปัญหาน้ำเสียให้แก่คลองแสนแสบ ตามกฎหมายในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วยซึ่งกำหนดโทษในทางอาญาไว้สำหรับการกระทำความผิดดังกล่าว กล่าวคือ นโยบายหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้แก่ การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม หากพิจารณาในส่วนของผู้พนักงานของหน่วยงานดังกล่าวนี้ ตามมาตรา 2 (16) ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ความหมายว่า “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รวมทั้งอดีต เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่นๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย

¹¹⁸ พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เป็นกรมเจ้าท่า พ.ศ. 2552.

¹¹⁹ มาตรา 6 (3) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547.

ซึ่งตนมีหน้าที่จับกุม หรือปราบปราม ดังนั้น เมื่อมีความไม่สงบเรียบร้อยใดๆ เกิดขึ้น เจ้าพนักงานตำรวจก็มีหน้าที่ต้องเข้าไปปฏิบัติตามกฎหมายแต่ละฉบับที่ให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนี้ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งบัญญัติการป้องกัน หรือควบคุมปัญหาน้ำเสียที่มีการกำหนดโทษทางอาญา อันได้กระทำต่อคลองแสนแสบหรือเกิดขึ้นในคลองแสนแสบ จึงถือว่าอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติด้วย

3.3.2 กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา คลองแสนแสบส่วนที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายต่างๆ ที่ให้อำนาจ กรุงเทพมหานครในการป้องกันและควบคุมปัญหาน้ำเสียที่เกิดในคลองแสนแสบ มีดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 6 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ ดูแลท้องถิ่นของตนเอง คือ พื้นที่ต่างๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร และ มาตรา 89 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่กรุงเทพมหานครในการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นของตน ทั้งนี้ปรากฏตาม (4) (6) (10) (14) ของบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการให้บริการ สาธารณะ ในการอนุรักษ์และพัฒนาคลองไว้อย่างกว้างๆ โดยให้อำนาจในการรักษาความ สะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การดูแลรักษาที่สาธารณะ การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 2 บัญญัติว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ใช้บังคับในเขตเทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เมื่อพ้นกำหนด 30 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป” และ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับใน เขตกรุงเทพมหานคร ดังนั้น กรุงเทพมหานคร จึงถือเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ฉบับนี้ โดยเป็นอำนาจในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันปัญหาน้ำเสียโดยการ กำหนดข้อห้ามทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลลงสู่ลำคลอง¹²⁰

¹²⁰ มาตรา 29-33 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น และ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงถือเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายฉบับนี้ เช่น กรณีตาม มาตรา 18 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติให้การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งรวมถึงหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการกำจัดขยะมูลฝอยในลำคลองหรือแหล่งน้ำสาธารณะอื่นๆ ที่อยู่ในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 4 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร และได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานควบคุมมลพิษตามประกาศกระทรวงฉบับที่ 5 (2540) เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศกระทรวงฉบับที่ 4 ดังนั้นจึงถือได้ว่ากรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมปัญหาน้ำเสีย เช่น มาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นรวบรวมรายงานที่ได้รับตามมาตรา 80 ส่งไปให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเขตท้องถิ่นนั้นเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้งและจะทำความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเสนอไปพร้อมกับรายงานที่รวบรวมส่งไปนั้นด้วยก็ได้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีประกาศกระทรวงฯ (พ.ศ. 2541) แต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกรุงเทพมหานคร ที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการระบายน้ำ รองผู้อำนวยการสำนักการระบายน้ำ ผู้อำนวยการกองจัดการคุณภาพน้ำ และข้าราชการในสังกัดกองจัดการคุณภาพน้ำ ซึ่งดำรงตำแหน่งวิศวกรสุขาภิบาล หรือนักวิชาการสุขาภิบาล ตั้งแต่ระดับ 4 ขึ้นไป เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเฉพาะในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตาม มาตรา 16 (2) (17) (18) (27) กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย และการดูแลรักษาที่สาธารณะ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ มาตรา 17 (10) (11) (12) (13) (16)¹²¹ ให้มีการจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม จัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ จัดการและดูแลสถานียกส่งทางบกและทางน้ำ และสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นผู้รักษาตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการระบายน้ำทิ้งพ.ศ. 2535 และข้อบัญญัตินี้ให้อำนาจออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นตามข้อบัญญัตินี้ ที่สำคัญยิ่งก็คือข้อบัญญัตินี้ได้มีการกำหนดตัวบุคคลให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ขึ้นตามความในข้อ 6 โดยให้บุคคลดังต่อไปนี้ คือ ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักการระบายน้ำ ผู้อำนวยการกองควบคุมน้ำเสียสำนักการระบายน้ำ และผู้อำนวยการกอง และผู้อำนวยการเขต และข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อบัญญัตินี้

¹²¹ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.