

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ตั้งแต่สมัยอดีต “คลองแสนแสบ” เป็นลำคลองที่ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในหลายๆ ด้าน เช่น คมนาคม เกษตรกรรม หรืออุปโภค ทั้งนี้ ประโยชน์ที่มีความสำคัญที่สุดของคลองแสนแสบต่อกรุงเทพมหานคร คือ การเป็นคลองแกนสายหลักในระบบเครือข่ายร่องน้ำในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครที่ใช้เพื่อรองรับน้ำจากลำรางต่างๆ ซึ่งเป็นเส้นทางระบายน้ำออกจากพื้นที่กรุงเทพมหานครเมื่อเกิดภาวะน้ำท่วม ตลอดจนการเป็นเส้นทางที่ประชาชนจำนวนมากในกรุงเทพมหานครใช้เป็นเส้นทางคมนาคมเพื่อหลีกเลี่ยงการเดินทางด้วยรถยนต์ที่ติดขัดอยู่เสมอในบริเวณสองฝั่งคลองแสนแสบ

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้คลองแสนแสบกำลังประสบกับปัญหามลพิษทางน้ำจากน้ำเสีย ซึ่งส่วนใหญ่มีที่มาจากการทิ้งขยะ และการระบายน้ำเสียที่ไม่ได้มาตรฐาน หรือไม่ได้บำบัดลงสู่ลำคลอง โดยเห็นได้จากสภาพน้ำในลำคลองที่มีสีดำ สกปรกเหม็น และมีเศษขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลลอยอยู่ทั่วลำคลอง ดังนี้ จึงเกิดผลกระทบต่อประชาชนที่เคยได้ใช้ประโยชน์จากคลองแสนแสบทั้งในทางตรงและทางอ้อม ซึ่งได้แก่ ผลกระทบในด้านคุณภาพชีวิต และรวมไปถึงผลกระทบในทางกายภาพและชีวภาพของลำคลอง

ทั้งนี้ หากกล่าวถึงปัญหาในด้านกฎหมายแล้ว จากการศึกษานี้ผู้เขียนพบว่า แม้ในปัจจุบันนี้ จะมีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดมาตรการป้องกันและควบคุมปัญหาน้ำเสียที่เกิดขึ้นกับคลองแสนแสบในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร แต่เมื่อพิจารณากฎหมายเหล่านั้นกลับพบว่าส่วนมากยังคงมีปัญหาด้านการบังคับใช้ ซึ่งได้แก่

1.1 ปัญหาขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและควบคุมปัญหาน้ำเสียในคลองแสนแสบไม่ครอบคลุมการกระทำที่เป็นสาเหตุของการเกิดปัญหาน้ำเสียในทุกกรณี ซึ่งปัญหาในข้อนี้ น่าจะมีสาเหตุมาจากการที่บทบัญญัติของกฎหมายบางฉบับไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในขณะนี้

1.2 การขาดสภาพบังคับทางกฎหมายของประกาศต่างๆ ของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและควบคุมปัญหาน้ำเสียในคลองแสนแสบ ซึ่งประกาศต่างๆ ดังกล่าวนี้น่าจะออกมาเพื่อกำหนดมาตรฐานที่มีความจำเป็นต่อการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

เพื่อปฏิบัติหรือบังคับตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456

1.3 ปัญหาขาดมาตรการเยียวยาความเสียหายจากกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติทางกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำเสียในคลองแสนแสบ คือ กรณีของ มาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ซึ่งได้บัญญัติให้ผู้ฝ่าฝืนต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นกับแม่น้ำลำคลองที่เป็นทางสัญจรของประชาชน แต่กลับไม่ได้กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนดังกล่าวต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายอันเกิดขึ้นจากการกระทำผิด ดังเช่น มาตรา 119 ทวิ แห่งกฎหมายฉบับเดียวกัน ทั้งนี้ แม้ผู้เสียหายจากการกระทำที่ฝ่าฝืน มาตรา 119 จะสามารถเลือกใช้สิทธิตาม มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติครอบคลุมถึงการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากมลพิษทุกประเภท เพื่อฟ้องร้องค่าเสียหายดังกล่าวได้ แต่การใช้สิทธิการฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายตามบทบัญญัติดังกล่าว ผู้เสียหายก็ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีต่างหาก เนื่องจากผู้เสียหายในกรณีตามมาตรา 96 ดังกล่าวนี้นี้เป็นประชาชนทั่วไป ซึ่งไม่สามารถเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

1.4 ปัญหาอื่นๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายที่บัญญัติมาตรการเพื่อการป้องกันและควบคุมปัญหาน้ำเสียในคลองแสนแสบ เช่น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่ยอมใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อการป้องกันและควบคุมปัญหาน้ำเสียในคลองแสนแสบ

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาน้ำเสียในคลองแสนแสบ จึงสมควรต้องพิจารณาปัญหาต่างๆ ข้างต้น ซึ่งถือว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การป้องกันและควบคุมปัญหาน้ำเสียในคลองแสนแสบ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เมื่อเปรียบเทียบกับสภาพความรุนแรงของปัญหาน้ำเสียที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้

5.2. ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาในด้านการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมปัญหาน้ำเสียของคลองแสนแสบในพื้นที่กรุงเทพมหานครนั้น ผู้เขียนเห็นว่าภาครัฐควรเร่งให้มีการ

แก้ไขปัญหาดังกล่าวในเชิงรุก โดยการแสวงหาแนวทาง หรือทิศทางการบริหารจัดการปัญหาน้ำเสียให้ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สามารถใช้บังคับได้ มีความทันสมัยและสอดคล้องกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ตลอดจนสอดคล้องกับธรรมชาติของปัญหาน้ำเสีย ซึ่งเกิดขึ้นกับคลองแสนแสบเป็นระยะเวลายาวนาน ทั้งนี้ ภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติต่างๆ ของกฎหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาน้ำเสียในคลองแสนแสบ ดังนี้

2.1 เนื่องจากตลอดแนวคลองแสนแสบมีกองขยะอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งเมื่อมีฝนตกลงมาน้ำฝนก็จะชะล้างขยะแล้วไหลลงสู่ลำคลอง ซึ่งถือว่าเป็นน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดที่ไม่แน่นอน (non-point source pollution) ดังนั้น จึงควรเพิ่มเติมให้มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคลองร.ศ. 121 มีขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายที่ครอบคลุมไปถึงการควบคุมการกระทำต่างๆ ที่อาจเป็นสาเหตุของการเกิดปัญหาน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดดังกล่าวด้วย เช่น การกำหนดห้ามการทิ้งหรือการกองสิ่งของหรือขยะบริเวณริมลำคลองเพื่อป้องกันน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดดังกล่าว อันเป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งของปัญหาน้ำเสียที่เกิดขึ้นกับคลองแสนแสบ

2.2 คลองแสนแสบเป็นคลองที่ประชาชนจำนวนมากใช้เป็นเส้นทางคมนาคมทางน้ำจึงอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันยังสามารถพบเห็นว่าการกระทำผิดในการระบายน้ำเสีย ทั้งสิ่งปฏิกูล และขยะมูลฝอย ลงสู่คลองแสนแสบอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงควรเพิ่มเติมให้ มาตรา 119 มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนต้องรับผิดชอบค่าเสียหายอันเกิดขึ้นจากการกระทำผิดของตน เช่นเดียวกับบทบัญญัติของมาตรา 119 ทวิ ของพระราชบัญญัติเดียวกัน ทั้งนี้ ก็เพื่อกำหนดให้ผู้ก่อให้คลองแสนแสบได้รับความเสียหาย นอกเหนือจากการทิ้งน้ำมัน จะต้องมีส่วนที่ชำระค่าเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้นด้วย เช่น กรณีของการทำให้คลองแสนแสบเกิดความสกปรก หรือเป็นพิษ เป็นต้น

ยิ่งไปกว่านั้น เนื่องจากผู้เสียหายตามกฎหมายฉบับนี้คือภาครัฐเท่านั้น เมื่อมีการฟ้องร้องเพื่อเรียกค่าเสียหายกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายฉบับดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินคดีโดยภาครัฐเท่านั้น ดังนั้น ควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดให้ภาครัฐมีความผูกพันในการนำค่าเสียหายที่ได้รับจากผู้ก่อมลพิษไปเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำอันฝ่าฝืน มาตรา 119 ดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวนี้ อาจเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับครอบคลุมถึงทางน้ำต่างๆ ทั่วประเทศไทยที่ประชาชนใช้ในการสัญจร ดังนั้น การพิสูจน์ความเสียหายจากการระบายน้ำเสีย สิ่งปฏิกูล และขยะมูลฝอยต่างๆ เพื่อกำหนดค่าเสียหายจึงกระทำได้อย่างยากตามลักษณะเฉพาะของแหล่งน้ำนั้นๆ ยิ่งไปกว่านั้น การแก้ไข มาตรา 119 ดังกล่าว ยังมีผลกระทบต่อบริเวณแหล่งน้ำอื่นๆ ซึ่งไม่ได้มีสภาพความเสื่อมโทรมที่รุนแรง เทียบเท่ากรณีของคลองแสนแสบ

2.3 กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลสภาพแวดล้อมในคลองแสนแสบ อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาถึงปัจจุบันผู้ว่ากรุงเทพมหานครไม่เคยประกาศให้พื้นที่บริเวณคลองแสนแสบเป็นพื้นที่ที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดน้ำเสียต้องชำระค่าธรรมเนียมในการจัดทำทอรวรรวมน้ำเสียและระบบบำบัดน้ำเสียรวม ดังนั้น จึงควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสียให้สามารถบังคับใช้ได้ตามความเป็นจริง ซึ่งในกรณีของคลองแสนแสบก็คือ การแก้ไขเพิ่มเติมให้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีความผูกพันในการใช้อำนาจเพื่อประกาศให้พื้นที่บริเวณคลองแสนแสบ เป็นพื้นที่ที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดน้ำเสียต้องชำระค่าธรรมเนียมตามอัตราที่สอดคล้องกับค่าใช้จ่าย ซึ่งกรุงเทพมหานครได้ใช้ไปแล้วในการบำบัดน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดต่างๆ ที่อยู่บริเวณริมคลองแสนแสบ

2.4 น้ำเสียจากชุมชนนั้นเป็นสาเหตุประการสำคัญของปัญหามลพิษทางน้ำในคลองแสนแสบ ทั้งนี้เป็นเพราะอาคารบ้านเรือนทุกหลังมีส่วนก่อให้เกิดน้ำเสียเป็นประจำทุกวัน ซึ่งเป็นสัดส่วนที่มากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับน้ำเสียจากภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม เมื่อน้ำเสียถูกระบายออกมาจากบ้านเรือนโดยไม่มีการบำบัด จึงส่งผลกระทบต่อคุณภาพของน้ำในคลองแสนแสบอย่างมาก ทั้งนี้การแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำโดยการใช้มาตรการทางกฎหมาย ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในเบื้องต้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของวิธีการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำในคลองแสนแสบเท่านั้น ดังนั้น วิธีการแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด คือ กรุงเทพมหานครต้องจัดทำโครงการสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมขนาดใหญ่ที่สามารถรวมน้ำเสียจากแหล่งชุมชนที่อาศัยอยู่ตลอดริมคลองแสนแสบเข้าสู่ระบบบำบัดน้ำเสียให้ได้ทั้งหมด เพื่อปรับปรุงคุณภาพน้ำให้ดีขึ้นจนอยู่ในระดับที่สามารถระบายออกสู่แหล่งน้ำสาธารณะ

อย่างไรก็ดี การก่อสร้างระบบรวบรวมน้ำเสียและบำบัดน้ำเสียเพื่อจัดการน้ำเสียที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมดนั้นต้องใช้งบประมาณในการลงทุนสูง และใช้ระยะเวลายาวนานในการดำเนินการ ซึ่งอาจทำให้มีน้ำเสียจากชุมชนในปริมาณมากระบายลงสู่คลองแสนแสบ ดังนั้น ในระหว่างการดำเนินการก่อสร้างโครงการระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียรวมถึงกล่าว กรุงเทพมหานครจึงควรสนับสนุนให้อาคารบ้านเรือนที่อยู่ริมคลองแสนแสบ ซึ่งยังไม่ได้อยู่ในระบบการให้บริการบำบัดน้ำเสีย รวมถึงชุมชนที่อยู่นอกพื้นที่ให้บริการบำบัดน้ำเสีย ทำการบำบัดน้ำเสียจากครัวเรือนของตนให้ได้มาตรฐานก่อนระบายลงสู่คลองแสนแสบ โดยการติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียในครัวเรือนแต่ละหลัง เช่น การติดตั้งถังดักไขมัน หรือระบบบำบัดน้ำเสียขนาดเล็กในบ้านเรือน และอาคารประเภทต่างๆ ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้จะช่วยให้กรุงเทพมหานครประหยัดค่าใช้จ่ายในการลงทุนก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม และเป็นการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุอย่างเหมาะสมประการหนึ่ง นอกจากนี้ยังเห็นได้ว่าวิธีการดังกล่าวเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการรักษาภาพแวดล้อมของคลองแสนแสบ ตลอดจนเป็นการนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม

2.5 ควรมีโครงการรณรงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชนที่อาศัยในชุมชนบริเวณริมคลองแสนแสบให้ร่วมมือกันรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหา น้ำเสียที่มาจากบ้านเรือนของตน โดยการสนับสนุนการสร้างเครือข่ายประชาชนในการเฝ้าระวังและอนุรักษ์น้ำในชุมชนริมคลองแสนแสบ รวมถึงคลอชิงคลองซอยต่างๆ ทั้งนี้ ควรเริ่มต้นที่การปลูกฝังให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนต่างๆ ริมคลองแสนแสบแยกประเภทขยะและทิ้งขยะให้ถูกที่ รวมถึงการรณรงค์ให้ประชาชนใช้น้ำอย่างประหยัดเพื่อลดปริมาณน้ำที่จากครัวเรือนให้ได้มากที่สุดเพื่อให้มีการรณรงค์ลดคลองแสนแสบ

นอกจากนี้ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องก็ควรสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนต่างๆ บริเวณแนวคลองแสนแสบได้รับความรู้ เช่น การฝึกอบรมด้านการบำบัดน้ำเสีย การติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำและมลพิษทางน้ำอย่างง่าย ซึ่งอาจพัฒนาไปสู่การให้เครือข่ายประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎกติกาการควบคุมน้ำเสียจากครัวเรือน ชุมชน และจากภาคเกษตรกรรม อันรวมถึงการร่วมมือกันสอดส่องและแจ้งเบาะแสการละเมิดกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันหรือควบคุมปัญหามลพิษทางน้ำในคลองแสนแสบ