

สรุปและขอเสนอแนะ

ข้อสรุป

1. สถานการณ์ด้านปัญหาน้ำเสียในประเทศไทย

ปัญหามลพิษทางน้ำ หรือน้ำเน่าเสีย นับเป็นปัญหาสังคมปัญหาหนึ่ง เนื่องจากน้ำถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของประเทศที่เกี่ยวกับ การดำรงชีวิตของมนุษย์ในสังคม อันเนื่องมาจากทุกกิจกรรมของมนุษย์ มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการใช้น้ำ ทั้งการประกอบ การกิจในชีวิตประจำวัน การประกอบกิจการด้านอุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม ตลอดจน การใช้น้ำเพื่อการเกษตร น้ำที่นำมาใช้ในกิจกรรมทุกประเภทดังกล่าวนี้ ย่อมจะต้อง มีการไหลกลับไปสู่แหล่งน้ำเดิม โดยอาจจะเป็นในรูปของการไหลซึมลงสู่ใต้ดินกลายเป็น น้ำใต้ดินในบางส่วน ซึ่งหากเพิ่มปริมาณมากขึ้น ย่อมเป็นอันตรายต่อการนำน้ำใต้ดินหรือ น้ำบาดาลมาใช้ เพื่อการอุปโภค บริโภค ใกล้เคียงกัน หรือไหลกลับคืนสู่แหล่งน้ำเดิม อัน เป็นลักษณะธรรมชาติของน้ำที่ไหลจากที่สูงลงสู่ที่ต่ำ และท้ายที่สุดคือ แม่น้ำลำคลอง แต่ น้ำที่เหลือใช้เหล่านี้ มิได้มีแต่เฉพาะน้ำเพียงอย่างเดียว แต่จะรวบรวมความสกปรก ของสารพิษ สิ่งเหลือใช้จากการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ เช่น เชื้อโรค และจุลินทรีย์ ตลอดจนสิ่งปฏิกูลที่แขวนลอยละลายปนมากับน้ำจากแหล่งชุมชน สารพิษ และสิ่งปฏิกูลที่ละ ลายปนมากับน้ำในโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเหลือใช้จากขบวนการผลิต หรือการล้างทำ ความสะอาดโรงงาน ตลอดจนการหล่อเครื่องทำความเย็น โดยมีได้ผ่านการบำบัดให้ อยู่ในสภาพที่เอื้อจะระบายลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติได้ และอีกประการหนึ่งคือ สารเคมี จากการเกษตร ตามแหล่งทำการเกษตรที่สำคัญ ๆ ในรูปของปุ๋ยเคมี และยาปราบศัตรูพืช หรือศัตรูสัตว์ ที่ตกค้างอยู่ในพื้นดินบริเวณพื้นที่การเกษตร เมื่อมีการใช้น้ำทำการเกษตร หรือเกิดจากฝนตก ย่อมจะชะล้างสารเคมีเหล่านั้น ลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติได้ หรืออาจ เกิดจากการรั่ว หรือฉีดยาเคมีเหล่านั้นลงในพื้นที่เพาะปลูก ย่อมจะมีสารเคมีบางส่วน เล็ดลอดลงไปในแหล่งน้ำ ซึ่งจากการวิเคราะห์ และวิจัยของนักวิชาการเกษตรได้พบว่า

ปริมาณสารพิษทางการเกษตรที่ตกค้างอยู่ในพื้นดิน และเคลื่อนตัวลงสู่แหล่งน้ำมีสภาพที่  
 ดงหนยาก่อการสลายตัว ทำให้แนวโน้มของสารพิษทางการเกษตรที่ตกค้างในน้ำเหล่านี้  
 นี้ นับวันแต่จะมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น และในที่สุด อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์ที่นำพืช  
 น้ำ หรือสัตว์น้ำ ที่มีปริมาณสารพิษปะปนอยู่มารับประทานได้

จากสถานการณ์น้ำเสียของแหล่งน้ำธรรมชาติของประเทศไทย ทั้งแม่น้ำเจ้า-  
 พระยา แม่น้ำแม่กลอง แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำบางปะกง ตลอดจนลำคลองใหญ่ น้อยที่  
 เชื่อมต่อแม่น้ำสายสำคัญ ๆ ของประเทศไทย ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น เนื่อง  
 จากปริมาณการใช้น้ำของประชากรในกิจกรรมต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ตามความเจริญของ  
 บ้านเมือง เมื่อปริมาณการใช้น้ำเพิ่มขึ้นเท่าไร ปริมาณน้ำทิ้งจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งชุมชน  
 แหล่งอุตสาหกรรม และแหล่งเกษตรกรรม ย่อมมากขึ้นตามตัวแปรของการใช้น้ำเท่านั้น  
 น้ำทิ้งจากแหล่งต่าง ๆ ที่เคยถูกระบายลงสู่แม่น้ำลำคลองในปริมาณที่พอเหมาะพอดีกับ  
 ความสามารถของสารทำให้สะอาดโดยธรรมชาติของน้ำ (Self Purification)  
 ซึ่งจะสามารถรับปริมาณของเสียที่ละลายปนมากับน้ำได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปริมาณ  
 การไหลของน้ำเป็นตัวแปรด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะในฤดูแล้งที่ขาดแคลนน้ำ ความสา-  
 มารถในการทำให้สะอาดโดยธรรมชาติของน้ำ (Self Purification) ย่อมน้อย  
 ลง ด้วยเหตุนี้ ในฤดูแล้งหรือในช่วงที่ขาดแคลนน้ำ ปัญหาการเน่าเสียของน้ำ จึงเกิด  
 ขึ้นแก่แหล่งน้ำในประเทศไทยหลายแห่ง โดยเฉพาะในบริเวณที่สองฝั่งแม่น้ำเป็นแหล่ง  
 ชุมชนขนาดใหญ่ เช่น แม่น้ำเจ้าพระยา อันเป็นที่รองรับสิ่งปฏิกูลที่ปนมากับน้ำจากเขต  
 กรุงเทพมหานคร และจังหวัดใกล้เคียงคือ นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ  
 นอกจากนั้น ยังเป็นศูนย์กลางของแหล่งอุตสาหกรรม ที่มีการระบายน้ำทิ้งปริมาณมหาศาล  
 อีกด้วย ย่อมจะเกิดปัญหาความเน่าเสียขึ้นเป็นประจำทุกปี และเป็นสิ่งที่รัฐบาลทุกสมัย  
 พยายามหาหนทางแก้ไขในรูปแบบต่าง ๆ กัน ตั้งแต่โครงการระดมชาติ ที่จะให้มีการ  
 จัดตั้งโรงงานกำจัดน้ำเสียรวมขนาดใหญ่ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งต้องลงทุนมากมหาศาล  
 และใช้เงินนับหมื่นล้านบาท แต่โครงการดังกล่าวก็ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายอย่างสมบูรณ์  
 ได้ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา ที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณ เพื่อการ  
 พัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นเร่งด่วนก่อน ดังนั้น สภาพความเน่าเสียของน้ำใน  
 แหล่งน้ำที่มีชุมชนหนาแน่น ตลอดจนเป็นแหล่งอุตสาหกรรม จึงมีการเน่าเสียเกิดขึ้น  
 เสมอ ๆ โดยเฉพาะฤดูแล้งที่ขาดแคลนน้ำ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความร่วมมือ

จากทุก ๆ ฝ่าย ทั้งภาครัฐบาล และภาคเอกชน

## 2. การดำเนินการควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสียในประเทศไทย

ปัญหาน้ำเสีย เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่ใหญ่ที่สุดปัญหาหนึ่งที่ทั่วโลกพยายามรณรงค์ต่อต้านให้หมดไปจากแหล่งน้ำในประเทศของตน เนื่องจากปัญหาน้ำเสียเมื่อเกิดขึ้นแล้ว จะส่งผลกระทบต่อปัญหาเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ที่สำคัญที่สุดย่อมส่งผลกระทบต่อด้านสาธารณสุขของประเทศเป็นสำคัญ สิ่งโสโครกและสารพิษที่เจือปนมากับน้ำเสีย ทั้งจากแหล่งชุมชน แหล่งอุตสาหกรรม และสารพิษตกค้างจากการประกอบกิจการด้านเกษตรกรรม ล้วนก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายมนุษย์ ที่จำเป็นต้องใช้น้ำ เพื่อการอุปโภค บริโภคโดยตรง เช่น การระบาดของโรคที่มิน้ำเป็นสื่อ นำ อันมี อหิวาตกโรค บิด ไข้รากสาด เป็นสำคัญ และที่สำคัญนอกเหนือไปจากโรคระบาดโดยทั่วไปแล้วนั้น ความเป็นพิษของน้ำที่มีสารพิษจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม เช่น สารปรอท, ตะกั่ว, แคดเมียม, คีโคที ฯลฯ ยังส่งผลกระทบต่อร่างกายมนุษย์ที่จะได้รับสารพิษที่สะสมอยู่ในน้ำเสีย ซึ่งยากต่อการสลายตัว ซึ่งในที่สุดก็สามารถเข้าสู่ร่างกายมนุษย์ เมื่อน้ำสำล้น้ำนั้นมาบริโภค เหตุการณ์ทำนองนี้ เคยเกิดขึ้นจนเป็นเหตุให้ประชาชนล้มตายเป็นจำนวนมากในประเทศญี่ปุ่น

ปัญหาน้ำเสียในประเทศไทย แม้จะยังไม่ส่งผลถึงขั้นที่ก่อให้เกิดโศกนาฏกรรมประชาชนล้มตายเป็นจำนวนมาก เช่น ในประเทศญี่ปุ่น แต่ปัจจุบันปัญหาน้ำเสียในประเทศไทย กำลังทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ จนถึงขั้นวิกฤตในบางพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่น โรงงานอุตสาหกรรมมีจำนวนมาก และพื้นที่เกษตรกรรม ทำให้แหล่งน้ำบริเวณดังกล่าวทั้ง 3 แหล่ง เกิดการเน่าเสีย

การดำเนินการควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสียในประเทศไทย ได้ดำเนินการ  
ดังนี้



## ๒.๑ การบริหารงานด้านการแก้ปัญหาหน้าเสื่อโดยรัฐ

นโยบายของรัฐในการควบคุมมิให้สภาพแหล่งน้ำเกิดการเน่าเสียนั้น รัฐบาลทุกยุคทุกสมัย ได้พยายามรณรงค์ที่จะแก้ไขสภาวะแวดล้อมที่เสียไปให้คืนสู่สภาพปกติ เพื่อให้ประชาชนมีการดำรงชีวิตอยู่ภายใต้สภาวะแวดล้อมที่สมดุล โดยเฉพาะสภาพความสมบูรณ์ของแหล่งน้ำธรรมชาติ ซึ่งปัญหาน้ำเสียเป็นปัญหาใหญ่ที่รัฐบาลให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง นับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ถึงขั้นวิกฤตจากกรณีน้ำในแม่น้ำแม่กลองเน่าเสียเป็นต้นมา ดังนั้น แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติทุกแผน นับตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3, 4 และ 5 ได้มุ่งให้มีการรักษาสภาพความสมดุลของแหล่งน้ำ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ได้อย่างยาวนาน มิให้เกิดความเน่าเสีย ในสมัย ฯพณฯ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี อันเป็นช่วงที่รัฐบาลสมัยที่ 34 - 35 ระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2518 เข้าบริหารประเทศ อันเป็นช่วงหลังจากเกิดปัญหาความเน่าเสียของน้ำในแม่น้ำแม่กลองได้คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น มีการกำหนดแผนนโยบายแห่งรัฐ โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 หมวด 5 ว่าด้วย นโยบายแห่งรัฐทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยเน้นให้มีการสงวนและรักษาสภาพต้นน้ำลำธาร และนำน้ำให้อยู่ในสภาพใช้การได้ตลอดไป อีกทั้งมีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่วางนโยบายด้านการบริหารสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในทุก ๆ ด้าน อันได้แก่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีการผ่านร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขึ้นในปี พ.ศ. 2518 นับเป็นกฎหมายที่มีส่วนพัฒนาสภาวะแวดล้อมฉบับแรกของประเทศไทย โดยให้มอัครคือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นเสมือนองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายแห่งรัฐ ในอันที่จะควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนประสานงานกับหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม และแก้ไขปัญหาสภาวะแวดล้อม อันเกิดจากการประกอบกิจกรรมด้านต่าง ๆ เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งทำหน้าที่ดูแลโรงงานอุตสาหกรรม ให้อยู่ภายใต้กฎหมายโรงงาน โดยเฉพาะ การปล่อยน้ำเสียออกจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หรือกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งทำหน้าที่ตรวจตราดูแลสภาพแหล่งน้ำ มิให้เกิดการเน่าเสีย อันจะนำมาซึ่งโรคภัยไข้เจ็บก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพ และอนามัยแก่ประชาชน เป็นต้น

สำหรับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) อันเป็นช่วงที่อยู่ในขณะจัดทำแผนอยู่ในขณะนี้ รัฐบาลก็ได้เร่งให้มีการปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางด้านน้ำ เพื่อมุ่งประโยชน์การใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้มีการพัฒนาแหล่งน้ำสายสำคัญ ๆ ของประเทศ มิให้เกิดสภาพความน่าเชื่อถือที่เคยเป็นมาในอดีต อีกทั้งมีนโยบายในอันที่จะกำหนดค่าบริการการใช้น้ำในอนาคตขึ้น เพื่อให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการใช้น้ำมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้มีการใช้น้ำแบบถนอมใช้มากยิ่งขึ้น

## 2.2 องค์กรควบคุมและแก้ปัญหาหน้าเสียหายกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ

สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นองค์กรดำเนินงานของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ดำเนินมาตรการเกี่ยวกับการควบคุม และรักษาสภาพแหล่งน้ำ มิให้เกิดการเน่าเสีย กล่าวคือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเฉพาะเรื่อง เพื่อการควบคุมคุณภาพแหล่งน้ำ ตลอดจนกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะชั้นหนึ่ง คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องนี้ โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้กำหนดแผนนโยบายเกี่ยวกับน้ำ เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติรับไปดำเนินการต่อไป เท่าที่ได้จัดทำแผนดำเนินงานไปแล้ว เช่น การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน ซึ่งมีใช้ทะเล กำหนดคุณภาพน้ำตามลักษณะประโยชน์ของการใช้น้ำ เพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ตั้งแต่การผลิตน้ำประปา การประมง การเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม ตลอดจนการใช้เป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ และเล่นกีฬาทางน้ำ โดยได้มีการกำหนดคุณภาพน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นจุดแรก ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำเฉพาะแห่ง เพื่อการวางแผนแก้ไขล่วงหน้า เมื่อทราบว่าแนวโน้มของคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำเหล่านั้น เกิดความเสื่อมโทรมต่ำกว่าสภาพที่กำหนดมาตรฐานไว้ หรือมีแนวโน้มที่จะเกิดปัญหาความเสื่อมโทรม ก่อนที่จะเกิดปัญหาความน่าเชื่อถือต่อไป เพื่อการเตรียมหามาตรการแก้ไขได้ทัน่วงที นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งชุมชน (Domestic Effluent Standards) โดย ประกาศออกมาในรูปประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน ซึ่งสามารถใช้เป็นแบบอย่างมาตรฐานน้ำทิ้งที่ หน่วยงาน

ระดัท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, สุขาภิบาล หรือกรุงเทพมหานคร สามารถนำมาใช้เป็นกฎหมายบังคับใช้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ในโอกาสต่อไป

เนื่องจาก มาตรฐานน้ำทิ้งชุมชนในประเทศไทยยังไม่เคยมีการประกาศใช้ในรูปกฎหมาย หรือข้อบังคับ ดังนั้น การปล่อยน้ำเสียออกสู่แหล่งน้ำสาธารณะ จึงมีลักษณะเป็นการปล่อยได้โดยเสรี หากเกิดความเสียหายต่อแม่น้ำ หรือลำคลองในลักษณะที่ชัดเจน จึงจะมีการบังคับใช้กฎหมายโดยการปรับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องมากที่สุด ยกเว้นหากเกิดจากการกระทำของโรงงาน ซึ่งจะต้องเข้าองค์ประกอบของการเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน จึงจะมีการปรับใช้เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพน้ำทิ้งตามกฎหมายที่กระทรวงอุตสาหกรรมกำหนดขึ้นเป็นการเฉพาะ หากไม่เข้าข่ายของการเป็นโรงงาน ก็ไม่สามารถนำกฎหมายเพื่อการควบคุมน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมมาใช้ได้

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ยังมีอำนาจหน้าที่ควบคุม และ/หรือ แก้ไขปัญหาความเสียหายของแหล่งน้ำได้ในทางอ้อมอีกทางหนึ่ง กล่าวคือ ตามมาตรา 17 ประกอบมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 ได้มอบให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานวิเคราะห์ตรวจสอบกิจการอุตสาหกรรมที่มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดสภาพความเสื่อมโทรมของสภาวะแวดล้อม อันรวมถึงการทำให้สภาพแหล่งน้ำเกิดการเน่าเสียประการหนึ่ง โดยเฉพาะเห็นว่า กิจการใดที่อาจก่อให้เกิดปัญหาสภาวะแวดล้อม เช่น ไม่สามารถกำจัดน้ำเสีย หรือกากสารพิษได้โดยวิธีอื่น นอกจากการระบายลงสู่แหล่งน้ำเท่านั้น หรือมีระบบกำจัดน้ำเสียที่ไม่ได้มาตรฐาน ก็มีอำนาจที่จะไม่อนุญาต หรือไม่อนุมัติในรายงานผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมที่กิจการนั้น ๆ รายงานต่อ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งมีผลให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม ไม่อนุญาตให้ดำเนินกิจการโรงงานอุตสาหกรรม หรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตต่อไป อันเป็นผลให้กิจการที่อาจก่อให้เกิดปัญหาสภาพแหล่งน้ำเสื่อมโทรมนั้น ต้องเลิกกิจการไป

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ยังเป็นหน่วยงานที่กฎหมายสภาวะแวดล้อมของไทยฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 ให้อำนาจเป็นหน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ในปัญหาสภาวะแวดล้อมเป็นพิษทุกกรณี อันรวมถึงปัญหาการทำลายสภาพความสมบูรณ์ของแหล่งน้ำ จนเกิดปัญหาน้ำ-

เน่าเสียด้วย แต่ในทางปฏิบัตินั้น สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทำหน้าที่ เป็นเพียงผู้รับเรื่องราวร้องทุกข์ จากผู้ได้รับความเดือดร้อนจากภาวะน้ำเสียเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อได้รับการร้องทุกข์แล้ว ก็จะดำเนินการร้องทุกข์แล้ว ก็จะดำเนินการส่ง เจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบ ตลอดจนหาต้นเหตุของแหล่งที่ก่อให้เกิดปัญหา ซึ่งอาจเป็น โรงงานอุตสาหกรรม หรือสถานประกอบการใด ก็จะส่งเรื่องราว ตลอดจนสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม หรือส่วนราชการท้องถิ่น แล้วแต่กรณี โดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ประสานงาน และติดตามผลการดำเนินงานเท่านั้น ไม่มีอำนาจบังคับหรือชี้แนะให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ดำเนินการตามที่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เห็นสมควร นับเป็นอุปสรรคและปัญหาอย่างหนึ่งในการใช้อำนาจตามกฎหมายของสิ่งแวดล้อมของไทยในการควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสีย ซึ่งขาดการประสานงานระหว่าง หน่วยงาน และหน่วยงานที่มีความพร้อมทางการควบคุมและแก้ไขปัญหามาจากภาคการดำเนินการแก้ไขปัญหาน้ำเสีย

สำหรับบ้านแหล่งเกษตรกรรม ซึ่งในปัจจุบันการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีทางการเพิ่มผลผลิตด้านการเกษตร มีแนวโน้มที่จะส่งผลให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติที่ใช้ทำการเพาะปลูกเป็นอย่างมาก เนื่องจากสารพิษอันเกิดจากการใช้ปุ๋ย และ/หรือ ยาปราบศัตรูพืช หรือศัตรูสัตว์ มีแนวโน้มที่จะตกค้างอยู่ในแหล่งน้ำ ก่อให้เกิดความเน่าเสียของแหล่งน้ำเพิ่มขึ้น แต่ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีมาตรการในการควบคุมการใช้วัตถุเคมีทางการเกษตร อันเป็นสาเหตุใหญ่ของสารพิษตกค้างในแหล่งน้ำ คงมีแต่เพียงการควบคุมการนำเข้าจากต่างประเทศ การควบคุมการผลิต และการจำหน่ายเท่านั้น เกษตรกรจึงสามารถใช้ได้อย่างเสรี เมื่อใช้สารเคมีทางการเกษตรเหล่านี้มากเกินความต้องการของพืชและสัตว์ ผลที่ตามมาคือทำให้เกิดสารพิษตกค้างบนพื้นดิน เมื่อถูกน้ำชะล้างจะเคลื่อนตัวลงสู่แหล่งน้ำ และเกิดการสะสมในแหล่งน้ำจนก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนที่ใช้น้ำ รวมทั้งผู้ใช้น้ำเพื่อการประกอบกิจกรรมด้านต่าง ๆ

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสียในฐานะที่เป็นสภาวะแวดล้อมเป็นพิษอย่างหนึ่งนั้น นอกจาก สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่หรือมีส่วนในการควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสียในแต่ละแหล่งที่เป็นต้นเหตุของน้ำเสียนั้นมีดังนี้

ก. กระทรวงอุตสาหกรรม ผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 โดยมี กรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าวในการควบคุม และตรวจสอบไม่ให้โรงงานปล่อยน้ำทิ้งที่ไม่ได้มาตรฐานออกจากมา จนเป็นเหตุให้เกิดการเน่าเสียแก่แหล่งน้ำธรรมชาติ แต่การดำเนินการขององค์กรดังกล่าว ครอบคลุมเฉพาะกิจการที่อยู่ในขอบข่ายของการบังคับใช้กฎหมายโรงงานเท่านั้น กล่าวคือ จะต้องเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน ซึ่งปัจจุบันสถานประกอบการที่ปล่อยน้ำทิ้งไม่ได้มาตรฐาน ส่วนใหญ่จะเป็นสถานประกอบการที่ไม่อยู่ในข่ายบังคับของกฎหมายโรงงาน และโรงงานที่มีต้นทุนการผลิตต่ำ จึงพยายามลดต้นทุนการผลิตด้วยการแอบปล่อยน้ำทิ้งที่ต่ำกว่ามาตรฐานในเวลากลางคืน หรือปลอดจากการตรวจตราของเจ้าหน้าที่ เพราะอัตราค่าล้างของเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอต่อการตรวจตรากการฝ่าฝืนกฎข้อบังคับ เมื่อเทียบกับจำนวนโรงงานซึ่งมีมาก จึงทำให้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล

ข. กระทรวงสาธารณสุข ผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ซึ่งมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น ตรวจสอบระดับคลอรีนตกจนลงโทษแก่ผู้ก่อเหตุร้ายตามกฎหมายสาธารณสุข ซึ่งเหตุร้ายคดีนี้มีความหมายที่กว้างขวางมาก ปัญหาน้ำเสียนับเป็นส่วนหนึ่งของเหตุร้ายคดี แต่เนื่องจากบทลงโทษในกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อผู้กระทำการฝ่าฝืนแต่อย่างใด เพราะโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 50 บาท ทำให้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรนี้ ไม่ได้ผลเท่าที่ควรในการแก้ปัญหาน้ำเสีย

ค. องค์กรส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล สุขาภิบาล รวมทั้งการปกครองพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เป็นต้น องค์กรส่วนท้องถิ่นเหล่านี้เป็นผู้มีอำนาจใช้



กฎหมาย ทั้งในลักษณะที่เป็นการบังคับทุกฉบับารุ่สุขแก่ราษฎรโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นต้น รวมทั้ง พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ก็ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ด้วย จึงเห็นได้ว่า องค์การส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหนึ่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุม และแก้ไขปัญหาน้ำเสียในเขตชุมชนที่รับผิดชอบ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ประสานงานกับ กระทรวงอุตสาหกรรมในกรณีโรงงานอุตสาหกรรมในเขตรับผิดชอบก่อความเดือดร้อนรำคาญจากปัญหาน้ำเสีย แต่งานในหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะเน้นในเรื่องการปกครอง ซึ่งมีขอบข่ายงานที่กว้าง เมื่อเทียบกับกำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ท้องถิ่นบางแห่งพื้นที่กว้างใหญ่มาก เช่น กรุงเทพมหานครซึ่งมีแม่น้ำลำคลองหลายสาย ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสีย จึงไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

สำหรับปัญหาประการสำคัญอีกประการหนึ่งในวันนี้จะก่อความเสียหายแก่แหล่งน้ำคือวัตถุมีพิษทางการเกษตร ตกค้างในแหล่งน้ำ แดงองค์กรผู้รับผิดชอบต่อการควบคุมการสั่งเข้ามาในราชอาณาจักรตาม พระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. 2510 คือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กลับไม่มีบทบาทในการควบคุมและแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ก่อให้เกิดน้ำเสียเลย เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ควบคุมไปถึงผู้ใช้ นับเป็นปัญหาอย่างหนึ่งที่จะต้องเร่งดำเนินการแก้ไข เพื่อให้การควบคุมวัตถุมีพิษทางการเกษตรของประเทศไทยเกิดประสิทธิภาพ และไม่ก่อให้เกิดมลภาวะแก่แหล่งน้ำกว่าที่เป็นอยู่

### 2.3 ปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมาย

เนื่องจากปัญหาประการหนึ่งที่สำคัญของการควบคุม และแก้ไขปัญหาน้ำเสียคือการทำงานในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ โดยใช้กฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ เข้ามาร่วมมือ และแก้ปัญหา อันมีผลมาจาก กฎหมายที่มีส่วนควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสียกระจายอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ จึงเกิดปัญหาการซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ขาดเอกเทศในการควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสีย รวมทั้งการยึดเป็น

หลักปฏิบัติ เพื่อมิให้เกิดการกระทำผิดของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น โรงงานแห่งหนึ่งตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ประชาชนที่ไม่ทราบว่า เมื่อโรงงานปล่อยน้ำทิ้ง ทำให้แหล่งน้ำบริเวณใกล้เคียงเน่าเสีย ประชาชนบริเวณดังกล่าวที่เดือดร้อนจะไปร้องทุกข์ที่ใด อาจไปร้องทุกข์ทั้งที่ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข และเขตที่โรงงานตั้งอยู่ หน่วยงานทั้งสี่แห่งต่างมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายกันคนละฉบับ ใต้ออกไปตรวจสอบเท็จจริงจึงอาจมีความเห็นไม่ตรงกัน ทำให้ขาดความมั่นใจจากประชาชนที่ได้รับเดือดร้อน รวมทั้งการไม่สามารถจะปฏิบัติตามคำสั่งแจ้งของหน่วยงานใดที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และรับผิดชอบต่อปัญหาที่เกิดขึ้น สิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจนำไปถึงปัญหาการทุจริตประทุพทุฒิมอบของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายได้

### 3. การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการแก้ไขและเยียวยาปัญหาน้ำเสีย

การควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสียสำหรับประเทศไทย เท่าที่ผ่านมานับถ้ายังค้างหลัง และมีลักษณะเป็นการแก้ไขเฉพาะหน้า เมื่อเกิดเหตุการณ์ถึงขั้นวิกฤตขึ้น จึงจะเร่งระดมการแก้ไขเสียทีหนึ่ง ทั้งเช่น กรณีน้ำในแม่น้ำแม่กลองเกิดการเน่าเสียในช่วงปี พ.ศ. 2512 - 2516 อันเนื่องจากประเทศไทยได้มีการวางแผนการควบคุม และกำจัดน้ำเสียไว้ล่วงหน้า ปัญหาน้ำเสียนับเป็นปัญหาสังคมระดับชาติ ที่จำเป็นต้องอย่างยิ่งจะต้องมีการร่วมมือกันวางแผนการควบคุมอย่างเป็นระบบ โดยต้องอาศัยความรู้ความสามารถจากผู้เชี่ยวชาญหลายสาขาวิชา ทั้งทางวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การแพทย์ และอนามัย รัฐศาสตร์ ตลอดจนนิติศาสตร์ กฎหมายนับว่ามีบทบาทในการแก้ไข และควบคุมปัญหาน้ำเสีย กฎหมายเป็นเครื่องมือในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นเครื่องชี้แนวทางในการปฏิบัติของประชาชนที่อยู่ในประชาคม ดังนั้นกฎหมายจึงนับว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จำเป็นต้องอย่างยิ่งในการควบคุมและแก้ไขน้ำเสีย การควบคุมและป้องกันที่ต้นเหตุ นับเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น กฎเกณฑ์ที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายนับเป็นสิ่งกระตุ้นเตือนให้ประชาชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ สำหรับวิทยาการทางด้านอื่น ๆ นั้น นับเป็นการแก้ไขเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ขึ้นแล้ว กฎหมายที่จะใช้ในการแก้ไขและเยียวยาปัญหาน้ำเสียประกอบด้วย

### 3.1 กานกฎหมายมหาชน

ประเทศไทยนับเป็นประเทศที่สมบูรณ์ด้วยแหล่งน้ำ ใ้ชื่อว่า ในน้ำมีปลาในนามีข้าว ภูมิประเทศอุดมไปด้วยห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำสำคัญหลายสาย สามารถใช้เป็นเส้นทางคมนาคม และใช้ประโยชน์ต่อการอุปโภค บริโภค และทำการเพาะปลูกมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย เป็นต้นมา ประเทศไทยให้ความสำคัญแก่ความสมบูรณ์ของแหล่งน้ำมาช้านาน มีการร่างกฎหมายห้ามทิ้งซากพืช ซากสัตว์ลงในแม่น้ำลำคลอง เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพของแหล่งน้ำ โดยถือเอาการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดอาญาต่อแผ่นดินที่วางกฎเกณฑ์การลงโทษ นอกจากนั้น การควบคุมและรักษาคุณภาพของแหล่งน้ำ เพื่อป้องกันมิให้น้ำในแม่น้ำลำคลองเน่าเสียได้กำหนดขึ้นแทรกอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติต่างๆ ที่กระจัดกระจายอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มากมาย เช่น พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121, พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485, พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482, พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2456, พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456, พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484, พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ฯลฯ ซึ่งพระราชบัญญัติต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อการบังคับใช้ และควบคุมการดำเนินงานของกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานที่รับผิดชอบตาม พระราชบัญญัตินั้น ๆ เท่านั้น มิได้มีจุดมุ่งหมายที่แท้จริงที่จะใช้ควบคุม และบังคับใช้โดยเฉพาะ เพื่อการควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสียโดยตรง เว้นเกิดปัญหาน้ำเน่าเสียขึ้นในส่วนใหญ่จึงต้องถือว่า เป็นการเน่าเสียที่เกิดจากกิจกรรมใดเป็นสาเหตุสำคัญ ก็จะมอบอำนาจให้หน่วยงานนั้น ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินั้น เป็นผู้ดำเนินการ เช่น กรณีเกิดความเน่าเสียของแหล่งน้ำในเขตที่มีโรงงานอุตสาหกรรมหนาแน่น โดยมีโรงงานอุตสาหกรรมเป็นสาเหตุใหญ่ที่ก่อให้เกิดปัญหา ก็จะนำ พระราชบัญญัติโรงงาน และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมมาใช้บังคับ หรือหากเกิดกรณีการปล่อยน้ำเสียจากแหล่งชุมชน อาคารบ้านเรือน ก็จะนำ พระราชบัญญัติสาธารณสุข ว่าด้วยเหตุรำคาญ มาปรับใช้เมื่อการแก้ไขเป็นกรณี ๆ ไป เป็นต้น

นอกจากนี้ เมื่อเกิดปัญหาน้ำเป็นพิษที่ไม่สามารถจะนำพระราชบัญญัติต่าง ๆ มาปรับใช้ได้ หรือมีความจำเป็นที่จะห้องห้องร้องลงโทษผู้กระทำผิดต่อศาล ก็มีกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางกฎเกณฑ์เพื่อป้องกัน การทำลายสภาพความสมบูรณ์ของแหล่งน้ำที่พอจะอนุโลมใช้บังคับ แต่ผู้ที่ก่อให้เกิดปัญหามลภาวะทางน้ำได้

จากการวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับ เพื่อควบคุมมิให้เกิดความเสียหายแก่แหล่งน้ำนั้น นอกจากจะกระจัดกระจายอยู่ในรูปพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่มีการบังคับใช้แก่ผู้ทำลายสภาพความสมบูรณ์ของแหล่งน้ำพออนุโลม รวมทั้งบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา ในความผิดโทษ มาตรา 228, 237, 375, 380 นั้น มีลักษณะเป็นการป้องกันมิให้เกิดน้ำเสีย โดยวางหลักเกณฑ์ไว้กว้าง ๆ ไม่ให้มีการตั้งสิ่งปลูก หรือระบายของเสียลงสู่แหล่งน้ำ โดยวางกฎเกณฑ์ และโทษไว้ทั้งหนักและเบา เช่น การสั่งปิดโรงงาน หรือระงับการใช้ใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน หรือการปรับ ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข โดยให้อำนาจเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ใช้อำนาจจนกระทั่ง การระวางโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามกฎหมายอาญา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการลงโทษที่เบามาก เมื่อคำนึงถึงความเสียหายที่ประชาชนโดยส่วนรวมจะต้องได้รับจากความเสื่อมสภาพของแหล่งน้ำ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย และทรัพย์สินของประชาชนในโอกาสต่อไปได้ จะเห็นได้ว่า มีลักษณะเป็นการป้องกันและปราม ให้ผู้ที่ทำให้น้ำเป็นพิษ เกิดความเกรงกลัวต่อโทษที่จะได้รับ หากเป็นการแก้ไขให้แหล่งน้ำที่เกิดเป็นพิษขึ้นแล้ว กลับสู่สภาพปกติดังเดิมไม่ จึงนับได้ว่าเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุ

นอกจากนี้ ปัญหาในการดำเนินคดีแก่ผู้ก่อความเสียหายที่จะต้องรับผิดชอบในทางอาญา ก็จะต้องผ่านขั้นตอนทางกระบวนการยุติธรรม คือ ต้องมีการสอบสวนดำเนินคดีจากทางพนักงานสอบสวน และส่งให้พนักงานอัยการฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งปัจจุบันภาระหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ที่จะรับเรื่องราวที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ เช่น เจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน เป็นต้น พนักงานสอบสวนต้องรับผิดชอบก่อนปรามปรามอาชญากรรม จึงทำให้หน้าที่ในอันที่จะต้องมารับภาระในการสอบสวนในปัญหาที่มีผู้ร้องทุกข์ในปัญหาที่ก่อให้เกิดความเสียหายของน้ำในแหล่งน้ำ จึงเป็นไป

ด้วยความล่าช้า ไม่ทันต่อเหตุการณ์ และเรื่องราวที่เกิดขึ้น เพราะหากไม่ผ่านการสอบสวนของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการก็ไม่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลในความผิดที่เกิดขึ้น ความประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

สำหรับการฟ้องคดีโดยประชาชน ผู้เสียหายในทางกฎหมายอาญานั้น ก็จะต้องได้ความว่า เป็นผู้ได้รับความเสียหายที่แท้จริงตามกฎหมาย หรือเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินคดีฟ้องร้องผู้ก่อความเสียหายโดยปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ รวมทั้งลักษณะนิสัยของคนไทย ส่วนใหญ่มองเห็นปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม เช่น ปัญหาน้ำในแหล่งน้ำเน่าเสีย มิใช่ผลกระทบที่ตนเองได้รับเพียงผู้เดียว แต่เป็นเรื่องของสังคมที่รัฐควรจะดำเนินการแก้ไขเอง การเข้าไปเกี่ยวข้องกับฐานะเป็นโจทก์ฟ้องคดีเอง ทำให้เกิดความยุ่งยากที่ตามมา ในการที่จะต้องไปเบิกความในศาล จนต้องเสียเวลาทำมาหากิน และเสียค่าใช้จ่ายอีกด้วย

### 3.2 ด้านกฎหมายเอกชน

ส่วนความเสียหายที่บุคคลได้รับนั้น แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติที่มีส่วนช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติค่าน้ำเป็นจำนวนมาก ตลอดจนกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2517 ให้ความสำคัญคุ้มครองแก่ประชาชนในอันที่จะอยู่ในสภาพแวดล้อมในลักษณะสมดุล แต่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนสถานการณ์บ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เมื่อประชาชนเพิ่มขึ้น การประกอบกิจการทั้งทางด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ตลอดจนการพัฒนาทางด้านเกษตร ข้อมเพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวทั้งหมดจำเป็นที่จะต้องใช้น้ำ แต่กฎหมายที่ได้ตราขึ้นใช้บังคับควบคุมมิให้สภาพแหล่งน้ำถูกทำลายนั้น กลับไม่สามารถนำมาใช้บังคับ เพื่อการเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายได้ครบถ้วนทุกกรณี ทั้งนี้ เนื่องจากความเสื่อมโทรมของสภาพแหล่งน้ำ อันเกิดจากน้ำเสียเป็นต้นเหตุนั้น มิใช่จะเกิดผลเสียหายต่อส่วนรวมคือประชาคมของรัฐเท่านั้น แต่ยังก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชน ทั้งทางด้านชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินอีกด้วย ปัญหาวิกฤตการณ์ทางด้านน้ำเสียในประเทศไทย แม้จะยังไม่ถึงขั้นที่ก่อให้เกิดโรคระบาด หรือการรับสารพิษที่ปะปนมากับน้ำเสียดังเช่น ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเกิดโรคมินามาทะ โรคอิโต-อิโต ในรูปของลูกโซ่อาหาร (Food chain) โดยมี

ส้วมน้ำเป็นเสื่อน้ำสารพิษที่ตกค้างอยู่ในน้ำมาสู่มนุษย์ แต่ประเทศไทยก็เคยประสบเหตุการณ์ร้ายแรงจากปัญหาน้ำเสีย ดังในกรณีความเน่าเสียของน้ำในแม่น้ำแม่กลองอันเกิดจากโรงงานน้ำตาลเป็นต้นเหตุของความเน่าเสียของน้ำ แม้จะไม่ส่งผลร้ายแรงจนทำให้ประชาชนสองฝั่งแม่น้ำต้องเสียชีวิตจากสารพิษที่ปะปนอยู่ในน้ำ ดังเช่น ความตายที่ประชาชนชาวญี่ปุ่นเคยประสบมา แต่ความเสียหายจากปัญหาน้ำเน่าเสียในแม่น้ำแม่กลองก็ส่งผลกระทบต่อถึงปัญหาทางเศรษฐกิจ และสังคม ชาวไร่อ้อยไม่สามารถส่งอ้อยเข้าสู่โรงงานได้ เนื่องจากโรงงานน้ำตาลถูกสั่งปิด คนงานต้องว่างงาน ส่วนผลกระทบต่อส่วนบุคคลนั้น ทำให้ผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรมและค่านประมง ต้องได้รับการชดเชยผลผลิตเสียหาย เนื่องจากไม่มีน้ำที่มีคุณภาพเข้าไปสู่ไร่นา ฟาร์มหอยแครงใกล้เคียงต้องถูกทำลาย อันเนื่องมาจากน้ำเสียจากแม่น้ำแม่กลอง เป็นสาเหตุใหญ่ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการฟ้องเพื่อเรียกค่าเสียหายระหว่างเอกชน จะเป็นในรูปของการฟ้องคดีในลักษณะละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 อันเป็นกฎหมายแม่บทในลักษณะละเมิด ซึ่งถือหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบโดยอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลของการกระทำ ซึ่งต้องเป็นผลโดยตรง ผลธรรมดา ที่เป็นผลอันใกล้ชิดกับเหตุ ตลอดจนหลักเกณฑ์กระบวนการวิธีพิจารณาว่าด้วยหมายหลักฐาน หลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าว เป็นสิ่งกีดขวางหรืออุปสรรคที่ทำให้ผู้ได้รับความเสียหายจากน้ำเสีย ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแพ่งอย่างเพียงพอ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายแพ่งของไทยเป็นกฎหมายที่ใช้สำหรับการเรียกร้องความเสียหายในทางละเมิด โดยมีได้มีการแยกหลักกฎหมายสถานะแวดล้อมไว้โดยเฉพาะ นอกจากนี้ การฟ้องร้องคดีของผู้ได้รับความเสียหายจากน้ำเสีย จะต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากน้ำเสีย จึงจะใช้สิทธิทางศาลตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ส่วนในด้านการพิสูจน์ความผิดของผู้ก่อความเสียหายแก่สภาพแหล่งน้ำนั้น กฎหมายลักษณะหมาย ยังคงยึดหลักที่ว่า ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นมีหน้าที่ต้องนำสืบนับเป็นอุปสรรคและปัญหาที่ทำให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายไม่สามารถพิสูจน์ความผิดของผู้ก่อความเสียหายได้ ทั้งนี้เป็นเพราะกรรมวิธีในการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรม เป็นสิ่งที่ผู้ได้รับความเสียหายมีอาจจะล่วงรู้ได้แน่ชัด อีกทั้งปัญหาความเน่าเสียของน้ำในแหล่งน้ำ มิได้เกิดขึ้นในทันทีทันใด แต่ต้องใช้ระยะเวลาชานาน และอาจเกิดจากการกระทำของหลายกิจกรรม

จึงจะเกิดความน่าเชื่อถือได้ จึงเป็นสิ่งที่ผู้ก่อความเสียหายแก่สภาพแหล่งน้ำสามารถ ปฏิเสธความรับผิดชอบได้ ทั้งนี้อาจอ้างได้ว่า การปล่อยน้ำเสียออกจากสถานประกอบการ ของตน ได้มาตรฐาน ตามที่กฎหมายซึ่งฝ่ายบริหารกำหนดไว้ เช่น ประกาศกระทรวง อุตสาหกรรม ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว แม้สถานประกอบการต่าง ๆ ที่มีการระบายน้ำ เสียที่ได้มาตรฐาน แต่เมื่อสิ่งมีพิษมีปริมาณมากขึ้น ก็ย่อมก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือแก่แหล่ง น้ำได้เช่นกัน สิ่งเหล่านี้นับเป็นอุปสรรคในด้านการค้นหาตัวผู้ต้องรับผิดชอบ ในความเสียหายที่เกิดจากปัญหาน้ำเสีย ระหว่างเอกชนด้วยกัน

### ข้อเสนอแนะ

ด้วยเหตุที่ประเทศไทยในขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายสภาวะแวดล้อมที่สมบูรณ์ เพื่อใช้ ควบคุม และแก้ไขปัญหาสภาวะแวดล้อมที่เสื่อมสภาพลง ปัญหาน้ำเสีย นับเป็นปัญหาหนึ่งที่ ส่งผลกระทบต่อปัญหาอื่น ๆ เช่น ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้ง ปัญหาสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน เพราะน้ำเป็นองค์ประกอบสำคัญของร่างกาย มนุษย์ เป็นหน่วยสำคัญของการผลิต การควบคุมและแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิด ขึ้นแก่แหล่งน้ำอันเกิดจากน้ำเสีย นับว่า กฎหมายมีบทบาทสำคัญประการหนึ่ง ที่จะส่งผล ถึงการดำเนินการแก้ไขปัญหาน้ำเสียอย่างมีระบบและเกิดประสิทธิภาพในการควบคุมมิให้ เกิดปัญหาน้ำเสีย ซึ่งกฎหมายนี้จะต้องประกอบด้วยกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดตั้งองค์ กร ที่ทำหน้าที่ควบคุมและแก้ปัญหาน้ำเสียเป็นการเฉพาะ กฎหมายในส่วนของการกำหนด มาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง และคุณภาพแหล่งน้ำ อยู่ในตอนหรือหมวดเดียวกัน รวมทั้งกฎหมายในส่วนของการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อการแก้ไขลงโทษผู้ฝ่าฝืน ในส่วนมหาชน และการเยียวยาความเสียหายในส่วนเอกชน จากการวิเคราะห์กฎหมาย ที่มีส่วนควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสียในประเทศไทยเท่าที่ปรากฏอยู่นั้น การแก้ไขโดยใช้ กฎหมายไม่ได้เกิดเท่าที่ควรในการแก้ไขปัญหา เนื่องจากขาดความร่วมมือประสานงาน ระหว่างหน่วยงานที่มีส่วนรับผิดชอบ การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับน้ำเสีย เป็นไปใน ลักษณะ ต่างฝ่ายต่างทำ ขาดองค์กรกลางในการควบคุมและจัดระบบการทำงาน การ กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำ ตลอดจนมาตรฐานน้ำทิ้งยังไม่รัดกุมเท่าที่ควร ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบให้แน่ชัดถึงคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำได้ ตลอดจนขาดกฎหมายที่มี

ส่วนบังคับให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงทำให้ต้องมีให้นำเอากฎหมายเดิมที่มีอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ กฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาบังคับใช้แทนกฎหมายสภาวะแวดล้อมทางน้ำ อันเป็นกฎหมายเฉพาะ

การดำเนินการควบคุม และแก้ไขปัญหาน้ำเสียนั้น เป็นที่ทราบแล้วจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ถึงสาเหตุหรือที่มาของน้ำเสีย หรือต้นกำเนิดตัวทำลายสิ่งแวดล้อมทางน้ำ อันได้แก่แหล่งชุมชน แหล่งอุตสาหกรรม และแหล่งเกษตรกรรม ซึ่งการดำเนินการควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสียจากแหล่งต่าง ๆ ดังกล่าว จำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือ ประสานงานกันทั้งภาครัฐบาล และภาคเอกชน จึงจะมีประสิทธิภาพแท้จริง โดยที่ทั้งสองฝ่ายจะต้องร่วมมือกัน ดังนี้

1. การควบคุมโดยเอกชน ด้ยการควบคุมแหล่งที่เป็นต้นเหตุทำให้เกิดความเน่าเสียของน้ำในแหล่งน้ำ โดย

1.1 น้ำทิ้งจากอาคารบ้านเรือนที่ระจัดกระจายใกล้แหล่งน้ำ ควรได้รับการปรับปรุงคุณภาพน้ำทิ้ง ให้ได้มาตรฐานน้ำทิ้งชุมชน ตามที่ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดขึ้น ทั้งนี้ ชุมชนอาจรวมกลุ่มกันจัดตั้งระบบกำจัดน้ำเสียรวมของชุมชน หรือท้องถิ่นขึ้น โดยกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ไว้ในหมวดหนึ่งของ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร ให้อาคารบ้านเรือนที่จะสร้างขึ้นใหม่ ในรูปของบ้านจัดสรร อาคารชุด หรือสถานประกอบการอื่น ๆ ที่ไม่อยู่ในขอบข่ายของโรงงานอุตสาหกรรม เช่น โรงพยาบาล, อาคารพาณิชย์ ฯลฯ จะต้องมึระบบกำจัดน้ำเสียแทนที่จะกำหนดเพียงให้มีทางระบายน้ำ อย่างที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารในปัจจุบัน ส่วนอาคารบ้านเรือนที่สร้างอยู่ก่อนจะต้องเร่งดำเนินการจัดหาระบบกำจัดน้ำเสียรวมให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ทพอสมควร โดยรัฐอาจเข้าช่วยเหลือด้านงบประมาณแล้วเรียกเก็บเงินจากรายการกำจัดน้ำเสียจากชุมชนนั้น อันเป็นการกำจัดต้นเหตุของน้ำเสียจากแหล่งชุมชน แตนการแก้ไขที่ปลายเหตุ เช่นทุกวันนี้

1.2 ประชาชนที่อาศัยอยู่ตามริมฝั่งแม่น้ำลำคลอง หรืออาศัยอยู่ในเรือ ไม่ควรทิ้งขยะมูลฝอยลงในแหล่งน้ำโดยตรง รวมทั้งไม่ควรถ่ายอุจจาระ ปัสสาวะลงใน



น้ำ โดยการค้ามาถึงประโยชน์ของการใช้น้ำของส่วนรวม

1.3 ประชาชนมีส่วนช่วยในการเฝ้าระวังสภาวะแหล่งน้ำ โดยการแจ้งให้เจ้าหน้าที่บ้านเมืองทราบ เมื่อพบเห็นว่า มีผู้ทำลายสภาวะของแหล่งน้ำ หรือทำให้เกิดความเน่าเสียแก่แหล่งน้ำ เพื่อการแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น โดยควรกำหนดไว้ในกฎหมายควบคุม และแก้ไขน้ำเสียให้ถือเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะต้องช่วยกัน สอดส่องดูแลสภาพความเน่าเสียของแหล่งน้ำ

1.4 เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม และผู้ประกอบการต่าง ๆ ซึ่งมีความจำเป็นต้องปล่อยน้ำเสียที่เกิดจากขบวนการผลิต จะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม โดยมีการจัดทำระบบกำจัดน้ำเสียของโรงงานขึ้น และมีการปรับปรุงคุณภาพน้ำทิ้งให้เป็นไปตามที่กฎหมาย ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมกำหนดขึ้น สำหรับกิจการใดที่ต้นทุนการผลิตต่ำ หรือเป็นกิจการขนาดใหญ่ ควรสร้างระบบกำจัดน้ำเสียรวม

1.5 การใช้วัตถุเคมีทางการเกษตรในไร่นา เกษตรกรควรคำนึงถึงผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจากสารเคมีทางการเกษตรเหล่านั้นที่ตกค้างอยู่ได้ในน้ำเป็นระยะเวลานาน โดยไม่สลายตัว ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่แหล่งน้ำ องค์กรผู้เกี่ยวข้องหรือผู้จัดจำหน่าย ควรเผยแพร่ความรู้ในเรื่องพิษภัยของสารเคมีทางการเกษตรควบคู่ไปกับการส่งเสริมการใช้ หากสามารถหลีกเลี่ยงไปใช้วัตถุทางธรรมชาติอื่น ๆ มาทดแทนได้ ควรส่งเสริม เช่น ส่งเสริมให้มีการใช้ปุ๋ยธรรมชาติ หรือการกำจัดศัตรูพืชด้วยสัตว์บางชนิด หากหลีกเลี่ยงไม่ได้ควรแนะนำและเสนอข้อควรระวังในการใช้ให้เกษตรกรได้ทราบ ก็จะเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาสารเคมีทางการเกษตรตกค้างในแหล่งน้ำวิธีหนึ่ง อีกทั้งเป็นการช่วยรัฐลดต้นทุนการค้ากับต่างประเทศได้โดยทางอ้อม เนื่องจากวัตถุเคมีทางการเกษตรส่วนใหญ่ ประเทศไทยต้องสั่งซื้อเข้ามาจำหน่ายจากต่างประเทศ

2. การควบคุมโดยรัฐ การควบคุมโดยรัฐ โดยการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ เพื่อการควบคุมดูแลสภาพน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติไม่ให้เกิดการเน่าเสียจนใช้ประโยชน์ไม่ได้ ตลอดจน การบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการวางมาตรการลงโทษผู้ฝ่าฝืนในทางกฎหมายมหาชน รวมทั้งการเยียวยาความเสียหายแก่เอกชน ผู้ได้รับผลกระทบต่อชีวิต

ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สิน ที่จะฟ้องบังคับคดีกับผู้เป็นต้นเหตุทำให้เกิดมล -  
ภาวะแก่แหล่งน้ำ ซึ่งการควบคุมโดยอาศัยกฎหมายจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการ  
ควบคุมสภาวะแวดล้อมทางน้ำ ครบทั้ง 3 ส่วน ดังกล่าวข้างต้น อันเป็นรูปแบบของกฎ-  
หมายสภาวะแวดล้อมโดยทั่วไป จึงจะเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาคม โดยส่วน  
รวมที่จะได้รับประโยชน์จากน้ำที่ปราศจากมลภาวะ ตลอดจนการเยียวยาความเสียหาย  
ที่เอกชนได้รับอันเป็นผลสืบเนื่องจากการก่อความเสียหายจนผู้อื่นได้รับพิษภัยจากการประ-  
กอบกิจกรรมที่แม่น้ำทิ้ง และการป้องกันโดยกฎหมายมหาชน เพื่อการลงโทษผู้ฝ่าฝืน  
มาตรฐานที่กฎหมายกำหนด จนเป็นเหตุให้แหล่งน้ำเสื่อมโทรม ดังนั้น กฎหมายควบคุม  
สภาวะแวดล้อมทางน้ำ หรือกฎหมายควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสียจะต้องประกอบด้วย  
กฎหมาย ทั้งในส่วนที่กำหนดให้มีการจัดตั้ง องค์กร หรือหน่วยงานผู้รับผิดชอบในงาน  
การควบคุมสภาวะแวดล้อมของแหล่งน้ำให้เกิดความเบาเสีย และในส่วนที่สามคือกฎหมาย  
ที่ช่วยให้มีการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายที่กำหนด ซึ่งจะได้กล่าวในแต่ละส่วน ดังต่อไปนี้

ก. กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร หรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับ  
ผิดชอบในการควบคุมและแก้ไขสภาพแวดล้อมทางน้ำ มิให้เกิดปัญหาน้ำเสีย

ในกฎหมายส่วนนี้ เท่าที่ผ่านมาในอดีต การควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสียมี  
ลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่มีบางส่วน  
ของพระราชบัญญัติ มีส่วนควบคุมมิให้สภาพแหล่งน้ำถูกทำลาย เช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข  
สุข พ.ศ. 2484 ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือ  
พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่กระทรวงอุตสาหกรรมเป็น  
ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าว เป็นต้น แม้อันนี้ จะมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริม  
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 ขึ้น ก็มีลักษณะเน้นเพียงกฎหมายที่ให้อำนาจ  
แก่นายกรัฐมนตรีในการวางนโยบายทางการบริหารสิ่งแวดล้อม โดยมีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม  
แห่งชาติ เป็นคณะทำงาน แต่มิได้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการบังคับให้  
หน่วยงานใดที่มีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะปัญหา ดำเนินการตามที่สำนักงานคณะกรรมการ  
สิ่งแวดล้อมต้องการได้

ดังนั้น ในการควบคุมและแก้ปัญหาหน้าเสีย จึงควรให้อำนาจสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุม และแก้ไขปัญหาน้ำเสีย เนื่องจากเป็นองค์กรที่ควบคุมและแก้ปัญหาสภาวะแวดล้อมโดยตรง ที่รู้ถึงปัญหาและแนวทางดำเนินการแก้ไขได้ดี ตลอดทั้งมีบุคลากรที่มีความพร้อมอยู่มากมาย หรืออาจจะดำเนินการจัดตั้งองค์กรเฉพาะการควบคุมสภาวะแวดล้อมทางน้ำขึ้น ในลักษณะเป็นองค์กรบริหารแหล่งน้ำ (River Authority) โดยให้มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรนี้ขึ้น โดยเฉพาะในการควบคุมและบริหารแหล่งน้ำ รวมทั้งการป้องกันและกำจัดปัญหาน้ำเสียด้วย มีกฎหมายในส่วนที่ให้อำนาจในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ ทั้งคุณภาพน้ำที่อนุญาตให้ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม และมาตรฐานระดับความสะอาดของแหล่งน้ำ รวมทั้งมีกฎหมายในส่วนที่ให้อำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายในสองส่วนแรกรวมทั้งการลงโทษผู้ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่แหล่งน้ำอยู่ในกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารแหล่งน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ แทนการใช้กฎหมายที่กระจัดกระจายอยู่ในปัจจุบันนี้ เพราะจากประสบการณ์ที่เป็นอยู่ในประเทศไทยจากการตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้เป็นองค์กรควบคุมสภาวะแวดล้อมทุกประเภท โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวมิได้ให้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อบังคับผู้ฝ่าฝืน และทำลายสภาวะแวดล้อมอย่างชัดเจน จึงทำให้มีลักษณะเป็นเพียงองค์กรที่ปรึกษาทางวิชาการที่ปราศจากอำนาจบังคับด้วยตนเอง

ในปัจจุบันการควบคุมและบริหารแหล่งน้ำในประเทศไทย ได้มีการนำรูปแบบการบริหารแหล่งน้ำในรูปขององค์กรบริหารแหล่งน้ำ (River Authority) ดังเช่นที่ปรากฏในประเทศญี่ปุ่น เยอรมัน กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในส่วนทั่วไป ที่มีใ้ได้อยู่ในอำนาจของหน่วยงานใด<sup>1</sup> ได้มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทั้งสำหรับชุมชน อันเป็นการอนุญาตให้มีการปล่อยของเสียลงสู่แหล่งน้ำได้ในอัตราหนึ่ง และการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน ซึ่งมีใช้ทะเล โดยคำนึงถึงประโยชน์ของการใช้น้ำเป็นสำคัญ

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518.

โดยในขั้นแรก ได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นอันดับแรกก่อน ซึ่งหาก มีการจัดตั้งองค์การบริหารแหล่งน้ำขึ้นแทนสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก็ควร ที่จะให้อำนาจแก่องค์การบริหารแหล่งน้ำในการกำหนดกิจกรรมที่อยู่บริเวณสองริมฝั่งแม่น้ำ โดยเฉพาะกิจกรรมที่มีการระบายน้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำ โดยมีการควบคุมและตรวจสอบให้ได้ มาตรฐานน้ำทิ้งอย่างเข้มงวด แม้ประเทศไทยในขณะนี้ ยังไม่สามารถนำเอาระบบคอมพิวเตอร์ เข้ามาใช้ในการตรวจสอบคุณภาพน้ำเหมือนองค์การบริหารแหล่งน้ำในประเทศญี่ปุ่น แต่การทำงานขององค์การบริหารแหล่งน้ำก็เป็นสิ่งที่นำมาใช้ได้ในประเทศไทย โดยเป็น องค์กรกลางที่ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานที่มีส่วนก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น

สำหรับองค์การบริหารแหล่งน้ำที่จะตั้งขึ้นใหม่นี้ ในระยะแรกอาจให้เป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือจัดเป็นหน่วยงานใหม่ แต่ที่สำคัญคือ จะต้องมียกหมายรองรับ ดังกล่าวข้างต้น โดยมีการดำเนินงานด้านการควบคุม และแก้ไขปัญหา น้ำเสียดังนี้

1. รับผิดชอบในการควบคุมและแก้ปัญหา น้ำเสียจากแหล่งที่ก่อให้เกิดปัญหาน้ำเสียทั้งชุมชน, แหล่งอุตสาหกรรม และการประกอบกิจการด้านการเกษตร มาไว้ใน ความดูแล เพื่อการทำงานที่เป็นเอกเทศไม่ซ้ำซ้อน เพราะน้ำเสียไม่ว่าจะเกิดจาก สาเหตุใด หรือแหล่งใด ล้วนก่อให้เกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม โดย เท่าเทียมกัน จึงควรได้รับการวางแผนควบคุมโดยองค์กรเพียงองค์กรเดียว โดยทำหน้าที่ ประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานที่ควบคุมกิจการที่อาจก่อให้เกิดมลพิษแก่แหล่งน้ำ เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กระทรวงสาธารณสุข, กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

2. กระจายอำนาจการควบคุมดูแลสภาพแหล่งน้ำไปในทุกส่วนของประเทศ โดยประสานงานกับฝ่ายปกครอง ให้ถือว่า นโยบายการควบคุมและป้องกันน้ำเสียเป็น นโยบายสำคัญที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องดำเนินการควบคุม และแก้ไขปัญหาดังกล่าว

3. ควบคุมกิจกรรมประเภทที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพสมบูรณ์ของแหล่งน้ำ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม ควรประสานงานอย่างใกล้ชิด และวางแผนระยะยาว ในการควบคุมปริมาณโรงงานอุตสาหกรรม ตลอดจนการปล่อยน้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำ เพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจอนุญาตให้มีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมพิจารณา

ในการอนุญาตให้มีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมชนิดใหม่ ของผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาต คือ กระทรวงอุตสาหกรรม ควรมีการประสานงานกับการนิคมอุตสาหกรรม สำนักผังเมือง และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือองค์กรที่อาจจัดตั้งขึ้นใหม่ เพื่อกำหนดเขตอุตสาหกรรมให้อยู่ในรูปของนิคมอุตสาหกรรมที่แน่ชัด รวมทั้งวางมาตรการให้มีการกำหนดวิธีการกำจัดน้ำทิ้งด้วยวิธีอื่น แทนการอนุญาตให้มีการปล่อยน้ำทิ้งลงในแหล่งน้ำธรรมชาติอีกต่อไป เนื่องจากเป็นที่ทราบดีโดยทั่วไปว่า ปัญหาน้ำเสียที่เกิดจากน้ำทิ้งของโรงงานอุตสาหกรรม มิได้เกิดขึ้นจากโรงงานที่ทิ้งน้ำทิ้งต่ำกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่อาจเกิดจากน้ำทิ้งของโรงงานที่ปล่อยน้ำทิ้งได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดได้เช่นกัน หากโรงงานเหล่านั้นมีอัตราการผลิตเพิ่มขึ้น ปริมาณน้ำทิ้งย่อมมีมากเช่นกัน เมื่อรวมกันหลาย ๆ โรงงานที่ต่างปล่อยน้ำทิ้งออกมาพร้อม ๆ กัน และมีตัวแปรอื่นประกอบ เช่น เป็นฤดูแล้ง ย่อมมีโอกาสก่อให้เกิดปัญหามลภาวะแก่แหล่งน้ำ คือ ความเน่าเสียของน้ำได้เช่นกัน

สำหรับการควบคุมสารมีพิษทางการเกษตรที่มีส่วนก่อให้เกิดปัญหาน้ำเสียนั้น สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือหน่วยงานที่อาจตั้งขึ้นใหม่ ควรวางแผนประสานงานอย่างใกล้ชิดกับองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการเกษตร เพื่อให้เกษตรกรผู้ใช้ได้เห็นโทษของสารพิษเหล่านี้ที่ก่อให้เกิดมลภาวะแก่แหล่งน้ำ ในบริเวณพื้นที่เพาะปลูก



ตามการควบคุมความสกปรกจากน้ำทิ้งชุมชน ควรมีการวางแผนการควบคุมโดยมีการกำหนดมาตรฐานและปริมาณน้ำทิ้งชุมชน ที่จะอนุญาตให้ระบายลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติได้ โดยประสานงานกับองค์กรส่วนท้องถิ่น จัดให้มีมาตรฐานน้ำทิ้งของแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้จะต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือองค์กรที่อาจจัดตั้งขึ้นได้กำหนด ค่ามาตรฐานกลางไว้

4. ทำเนิการแก้ไขสภาพแวดล้อมทางน้ำอย่างรีบด่วน ทั้งที่ที่เกิดปัญหาและให้ความสำคัญต่อปัญหาที่มีประชาชนร้องทุกข์ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายระบุไว้ตามมาตรา 12 (5) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสาเหตุของปัญหาน้ำเสีย เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย ในรูปของการจัดตั้งคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ด้านปัญหาน้ำเสีย โดยมีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมหรือองค์กรบริหารแหล่งน้ำที่อาจจัดตั้งขึ้นใหม่เป็นแกนกลาง

5. ตรวจสอบเฝ้าระวัง คุณภาพของแหล่งน้ำ เพื่อการวางแผนแก้ไขล่วงหน้า ในกรณีที่เกิดปัญหาน้ำเสีย หรือมีแนวโน้มที่จะเกิดปัญหาน้ำเสียการวางแผนตรวจสอบควรคำนึงถึงสภาพการรับสิ่งโสโครกจากแหล่งชุมชน แหล่งอุตสาหกรรม หรือแหล่งเกษตรกรรม เป็นเรื่องประกอบ ซึ่งหากแหล่งน้ำในมีสถานประกอบการเหล่านี้ตั้งอยู่หนาแน่น ก็ควรมีการตั้งหน่วยงานขององค์กร เพื่อการควบคุมตรวจสอบคุณภาพน้ำอย่างใกล้ชิด และเข้มงวดกว่าแหล่งที่มีสถานประกอบการเบาบาง ตลอดจนคำนึงถึงฤดูกาลที่ขาดแคลนน้ำ หรือการไหลของน้ำผิดปกติ ประกอบด้วย

#### ข. กฎหมายในส่วนที่มีการกำหนด มาตรฐานคุณภาพน้ำ

ในกฎหมายส่วนที่ว่าด้วยกำหนด มาตรฐานคุณภาพน้ำ ซึ่งเป็นการกำหนดมาตรฐานการอนุญาตให้มีการระบายน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หรือการวางมาตรฐานความบริสุทธิ์ของแหล่งน้ำในแต่ละแห่ง เพื่อประโยชน์ของการใช้น้ำนั้น ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งสำหรับโรงงานอุตสาหกรรม ขึ้นใช้บังคับแก่โรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งจะต้องเข้าหลักเกณฑ์ของการเป็นโรงงานอุตสาหกรรม จึงจะอยู่ในขอบข่ายของการบังคับใช้กฎหมายโรงงานดังกล่าว ซึ่งนับเป็นปัญหาและอุปสรรค

ในการตีความสถานประกอบการ ซึ่งกำลังของความเป็นโรงงานตลอดมา ขณะนี้กำลังมีการร่างมาตรฐานน้ำทิ้งชุมชน อันเป็นการกำหนดมาตรฐานทางวิชาการ สำหรับน้ำทิ้งที่สามารถจะระบายลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติได้ ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำจัดน้ำทิ้ง สามารถนำไปใช้เป็นกฎหมายกำหนดมาตรฐานน้ำที่อนุญาตให้ปล่อยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะได้

มาตรการควบคุมมาตรฐานน้ำทิ้งทั้งจากโรงงานอุตสาหกรรม และน้ำทิ้งจากชุมชนเท่าที่ปรากฏในกฎหมาย ไม่สามารถจะบังคับใช้อย่างได้ผล แม้จะมีการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งขึ้นแต่ก็ไม่สามารถแก้ไขความน่าเสียดายของแหล่งน้ำได้ทั้งหมด เนื่องจากสภาพการตรวจสอบคุณภาพน้ำทิ้งสำหรับประเทศไทย ยังไม่ก้าวหน้าด้วยเทคโนโลยีเหมือนในต่างประเทศ เช่น ในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีการติดตั้งเครื่องคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานของรัฐ สามารถตรวจสอบมาตรฐานน้ำทิ้งได้อย่างถาวร และรัดกุม โดยสามารถจับกุมและดำเนินการต่อสถานประกอบการที่เป็นตัวทำลายสภาพความสมบูรณ์ของแหล่งน้ำได้ทันที เนื่องจากปัญหาการควบคุมมาตรฐานน้ำทิ้งดังกล่าวในประเทศไทย ประสบกับปัญหาด้านบุคลากรผู้ควบคุม และตรวจสอบ ซึ่งกระทำได้ในเวลากลางวัน จึงทำให้เกิดปัญหาการหลีกเลี่ยงปล่อยน้ำเสียที่ไม่ใช่มาตรฐานในเวลากลางคืน ซึ่งยากแก่การตรวจสอบ และดำเนินการทางกฎหมาย อีกทั้งสภาพการน่าเสียดายของแหล่งน้ำอันเกิดการปล่อยน้ำเสีย มิได้เกิดขึ้นโดยฉับพลันทันที แต่เป็นลักษณะการสะสมทีละเล็กละน้อย จึงน่าที่จะมีการกำหนดวิธีการและรูปแบบในการตรวจสอบใหม่ โดยวางกฎเกณฑ์ดังนี้

#### 1. ด้านกฎเกณฑ์เกี่ยวกับต้นกำเนิดตัวทำลายแหล่งน้ำ

สำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับต้นกำเนิดตัวทำลายแหล่งน้ำไว้จากกิจการด้านอุตสาหกรรม คือ มาตรฐานน้ำทิ้งอุตสาหกรรม โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ออกมาในรูปประกาศกระทรวง และจากแหล่งชุมชน คือมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งชุมชน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการศึกษาหลักการทางวิชาการ แต่มาตรฐานทั้งสองประเภทนี้เป็นการวางหลักการไว้กว้าง ๆ และอาศัยอำนาจกฎหมายคนละฉบับ มิได้กำหนดขอบเขตของแหล่ง หรือพื้นที่ที่บังคับใช้

กฎหมายในส่วนนี้ ดังนั้น จึงควรวางแนวการดำเนินการในรูปแบบดังนี้

1.1 ควรกำหนดให้มาตรฐานน้ำตั้งจากแหล่งอุตสาหกรรมและจากแหล่งชุมชน อยู่เป็นหมวดหมู่เดียวกัน ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน ซึ่งอาจจะเป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 หรือกฎหมายเกี่ยวกับงานและการนำไปบังคับใช้ขององค์กรบริหารแหล่งน้ำ แทนที่จะกระจัดกระจายอยู่เช่นในปัจจุบัน

1.2 การกำหนดมาตรฐานน้ำทั้งในแต่ละประเภท ดังกล่าวใน 1.1 ควรกำหนดเป็นมาตรฐานกลาง ที่หน่วยงานในระดับท้องถิ่นสามารถนำไปปรับใช้ได้ตามสภาพความสะอาดของแหล่งน้ำธรรมชาติที่รองรับ โดยอยู่ในดุลยพินิจที่ท้องถิ่นสามารถออกกฎข้อบังคับให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น และความหนาแน่น หรือเบาบางของกิจกรรมที่มีการระบายน้ำทิ้ง รวมทั้งอัตราการไหลของน้ำบางฤดูกาล เพราะความสามารถในการฟอกตัวเองของน้ำ โดยธรรมชาติ (Purification) ในแต่ละแห่งไม่เหมือนกัน แต่ทั้งนี้ท้องถิ่นอาจออกกฎข้อบังคับดังกล่าวได้ โดยไม่ต่ำกว่ามาตรฐานกลางที่องค์กรบริหารแหล่งน้ำได้กำหนดไว้

## 2. ด้านกฎเกณฑ์เกี่ยวกับตัวรับสารพิษหรือคุณภาพน้ำ

ขณะนี้ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้มีการออกกฎหมายในรูปประกาศกระทรวง กำหนดชั้นคุณภาพของน้ำ (River Classification) และได้มีการกำหนดระดับคุณภาพน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นแห่งแรก<sup>1</sup> ในรูปประกาศสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กฎเกณฑ์ในส่วนนี้ ควรมีการดำเนินการดังนี้

<sup>1</sup> ขณะที่เขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ กฎหมายดังกล่าวทั้งสองฉบับ ได้ผ่านขั้นตอนการลงนามโดยผู้มีอำนาจแล้ว กำลังอยู่ในระหว่างรอการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้มีผลบังคับใช้ต่อไป



2.1 ควรเร่งประกาศมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำทุกแห่งทั่วประเทศ เป็นการเร่งด่วน โดยเฉพาะแม่น้ำสายสำคัญ ๆ ของประเทศ เพื่อเป็นเครื่องมือในการเฝ้าระวังมิให้เกิดความเสื่อมโทรมในแม่น้ำแต่ละสาย และแต่ละจุดที่กำหนด เพื่อการเตรียมการป้องกันล่วงหน้า เมื่อพบความผิดปกติของแหล่งน้ำต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด ซึ่งในระยะต่อไป ควรนำกฎข้อบังคับนี้ให้มีผลใช้บังคับถึงลำคลองด้วย

2.2 ควรมีการกำหนดประเภทและขนาดของกิจกรรมที่มีการระบายน้ำทิ้ง บริเวณสองฝั่งที่มีการกำหนดระดับความสะอาดของแหล่งน้ำด้วย เช่น แหล่งน้ำระดับที่ 1 หรือ 2 ไม่ควรอนุญาตให้มีการระบายน้ำทิ้งชนิดใด ๆ ลงในแหล่งน้ำดังกล่าวเลย ควรใช้วิธีการกำจัดน้ำทิ้งโดยวิธีอื่น หรือผ่านกรรมวิธีทำจนน้ำทิ้งมีคุณภาพสะอาด เพื่อนำกลับไปใช้ประโยชน์อีก จำนวนสถานประกอบการหรือ โรงงานอุตสาหกรรมควรมีจำนวนคงเดิม สำหรับโรงงานอุตสาหกรรม ควรจัดเป็นรูปนิคมอุตสาหกรรม เพื่อประสิทธิภาพในการกำจัดน้ำเสียรวม เป็นต้น

### ค. กฎหมายในส่วนที่ช่วยให้มีการบังคับได้ตามกฎหมาย

#### 1. กฎกฎหมายมหาชน

ปัญหาน้ำเสีย แม้จะยังไม่ถึงขั้นทำให้ประชาชนต้องได้รับอันตรายต่อสุขภาพและร่างกาย ถึงขั้นต้องเสียชีวิต อันเนื่องมาจากสารพิษที่ปะปนมากับน้ำเสีย ดังเช่น เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น ดังกล่าวมาแล้ว แต่ก็อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ อันเป็นการละเมิดต่อประชาชนส่วนรวม โดยเฉพาะสิทธิที่จะได้รับสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมแก่การดำรงชีวิต ดังนั้น กฎหมายควบคุมและแก้ไขน้ำเสีย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีส่วนที่ก่อให้เกิดการบังคับได้ตามกฎหมาย เพื่อการป้องปรามบุคคลที่ก่อให้เกิดปัญหาความเน่าเสียแก่แหล่งน้ำ รวมทั้งการคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาน้ำเสียด้วยความเป็นธรรม แต่ในกฎหมายสภาวะแวดล้อมของไทย ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนี้คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงการแก้ไขและควบคุมปัญหาน้ำเสียด้วย เพียงแต่ให้อำนาจสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ออกระเบียบในปัญหาที่เกิดขึ้น ส่วนการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการตามขอบเขตที่กฎหมายแต่ละฉบับให้อำนาจ

ไว้ หากมีความจำเป็นที่จะกำหนดทิศทางศาล ก็จะต้องส่งเรื่องราวให้พนักงานสอบสวน เพื่อทำการสอบสวนและส่งให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องร้อง ตามกระบวนการพิจารณาความอาญา โดยอาศัยกฎหมายอาญา และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นเครื่องมือ

สำหรับการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับอันเป็นการทำลายสภาพความสมบูรณ์ของแหล่งน้ำ หรือใช้คุณสมบัติอนุญาตให้กิจการใดเปิดดำเนินการ อันเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายของแหล่งน้ำ เนื่องจากมีการปล่อยน้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำ ในกรณีนี้ศาลไทยยังไม่ยอมรับการฟ้องร้องกรณีเช่นนี้ เพราะกฎหมายไทยยังไม่ยอมรับหลักการวินิจฉัย การทำงานของฝ่ายบริหารโดยศาล (Judicial Review)

ในกฎหมายส่วนที่ช่วยให้นักการบังคับได้ตามกฎหมายส่วนมหาชนนี้ ความคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือหน่วยงานที่อาจตั้งใหม่ ซึ่งในฐานะผู้เกี่ยวข้องโดยตรงทั้งในด้านวิชาการ และการวางแผนแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อมทางน้ำ จึงควรให้อำนาจในการดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริง เพื่อการลงโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรการทางกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ แทนการส่งเรื่องราวที่จะฟ้องต่อศาล ให้พนักงานสอบสวน หรือตำรวจ เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะเมื่อให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นองค์กรผู้รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาน้ำเสีย โดยเห็นว่าเป็นปัญหาสภาพแวดล้อมประการสำคัญประการหนึ่ง รวมทั้งการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง และกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำ เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้ว ก็ควรให้มีอำนาจในการสอบสวนตามกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและแก้ไขสภาพแวดล้อมทางน้ำ เพื่อการใช้อำนาจในการสอบสวนหาข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นงานที่จะต้องใช้ความรู้ความสามารถโดยอาศัยหลักวิชาการทางด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ตลอดจนเครื่องมือในการตรวจสอบหาตัวผู้กระทำผิด เพื่อสรุปสำนวนการสอบสวนในชั้นต้น และทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ ด้านกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่แล้ว เช่น พนักงานอัยการ เพื่อดำเนินการทางศาลต่อไป ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้โดยให้เจ้าหน้าที่ที่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้ง เพื่อการดำเนินคดีทางสิ่งแวดล้อมทางน้ำนี้ให้มีฐานะเป็น

เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะเนื่องจาก  
 สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีงานนิติการ ซึ่งสามารถขยายอัตรา  
 บุคคลากร ขึ้นมารับผิดชอบงานด้านการบังคับใช้กฎหมายในส่วนการควบคุม และดำเนิน  
 การแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรการทางกฎหมายได้ โดยไม่ต้องผ่านเรื่องไปยังพนักงานสอบสวน  
 ซึ่งมีงานในหน้าที่ปราบปรามอาชญากรรมมากอยู่แล้ว ทั้งยังจะช่วยให้งานด้านการบังคับ  
 ใช้กฎหมาย เพื่อการควบคุมแก้ไขน้ำเสียมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งสามารถดำเนิน  
 การปรับ เพื่อการทดแทนความเสียหายแก่รัฐ เพื่อเป็นการเน้นถึงการลงโทษตาม  
 ความหนักเบาที่หน่วยงานทางวิชาการของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ  
 มีความเห็นเสนอมาเป็นกรณี ๆ ไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## 2. ด้านกฎหมายเอกชน

การดำเนินคดีทางศาล เพื่อเรียกค่าเสียหายจากผู้ก่อให้เกิดมลภาวะแก่แหล่งน้ำ และส่งผลกระทบต่อชีวิตร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินของบุคคลอื่น การดำเนินคดีในศาลไทยคงอาศัยหลักความรับผิดชอบตามลักษณะละเมิด โดยมีมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นหลักการพิจารณา ซึ่งถือหลักความรับผิดชอบโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ รวมทั้ง ความเสียหายที่ได้รับจะต้องไม่ไกลเกินกว่าเหตุ และนำหลักการการพิสูจน์ตามกฎหมายลักษณะพยานหลักฐานของไทยในเรื่อง ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ ความผิดของอีกฝ่ายให้ศาลเห็น จึงไม่เหมาะกับการนำมาใช้พิสูจน์ความผิดของผู้ก่อให้เกิดปัญหาน้ำเสีย เนื่องจากกิจการบางอย่าง เช่น การใช้สารเคมีทางการเกษตร เช่น ยาปราบศัตรูพืชหรือศัตรูสัตว์ อาจพิสูจน์ด้วยวิธีการดังกล่าวได้ยาก อีกทั้งภาวะของเกษตรกรผู้ใช้สารเคมีเหล่านี้ หากจนไม่อยู่ในฐานะที่จะรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายได้

ดังนั้น ในการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในลักษณะละเมิด มาใช้จึงจำเป็นอย่างยิ่งต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ประกอบด้วย เพราะลำพังการนำหลักความรับผิดชอบ ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด มาใช้ย่อมเป็นการยากที่จะพิสูจน์ความผิดของจำเลย เนื่องจากผลที่เกิดขึ้นนั้นมักจะไกลกว่าเหตุและต้องใช้ระยะเวลาอันกว่าจะเกิดผลร้ายขึ้น ทั้งความเน่าเสียของน้ำในแหล่งน้ำ และความเสียหายที่จะเกิดแก่ร่างกายก็ต้องใช้เวลาสะสมอยู่ในร่างกายที่ยาวนานพอสมควร เช่น คดีมินามาตะ และคดีอิไต-อิไต ในประเทศญี่ปุ่นดังกล่าวมาแล้ว ด้วยเหตุนี้ จึงควรนำหลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Strict Liability) ตามแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา มาใช้ในกฎหมายลักษณะละเมิด เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากความเสียหายที่เกิดแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน อันเนื่องมาจากน้ำเสียเป็นต้นเหตุ โดยนำหลักวิธีทางระบาดวิทยา (Epidemiological Analysis) ตามกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นมาเป็นแนวทาง ซึ่งถือหลักความเสียหายที่โลกได้รับ เพียงพิสูจน์ได้ว่า เกิดจากสารพิษที่จำเลยเป็นผู้ก่อขึ้น หรือผลิตขึ้น แม้จะปะปนอยู่ในแหล่งน้ำ

จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ใจหก จำเลยก็ต้องรับผิดชอบในการทำละเมิดนั้น แม้จำเลยจะไม่ตั้งใจ หรือประมาทเลินเล่อก็ตาม หรือแม้จำเลยจะกระทำโดยถูกต้องตามขบวนการ เช่น ปฏิบัติตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรฐานน้ำทิ้งก็ตาม แต่เมื่อความเสียหายเกิดขึ้น อันมีสารพิษ หรือสิ่งโสโครกที่เป็นผลผลิตหรือสิ่งเหลือใช้จากการประกอบกิจการของจำเลย จำเลยก็ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้

### มาตรการด้านอื่น ๆ

นอกจากการกำหนดรูปแบบของกฎหมายควบคุม และแก้ไขสภาวะแวดล้อมทางน้ำ จะเป็นมาตรการที่จะนำมาใช้แก้ไข และควบคุมมิให้เกิดปัญหาน้ำเสียในแหล่งน้ำ อีกทั้งการเยียวยาแก้ไขให้ผู้ได้รับความเสียหายได้รับค่าสินไหมทดแทนทางแพ่งแล้ว มาตรการของฝ่ายบริหารในบางอ่าอย่างนับเป็นสิ่งจำเป็นที่ควรกำหนดขึ้นในประเทศไทย โดยคำนึงถึงสภาวะการทางเศรษฐกิจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขและควบคุมมิให้แหล่งน้ำธรรมชาติเกิดการเน่าเสีย โดยมีมาตรการดังนี้

1. ควรเร่งให้มีการดำเนินการจัดสร้างระบบกำจัดน้ำเสียรวมของชุมชนหรือโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ที่มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อน เพื่อการกำจัดน้ำเสียที่ได้มาตรฐาน ตามที่กฎหมายกำหนดในแต่ละท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ของการใช้น้ำที่สะอาดร่วมกันของประชาคม เป็นเวลายาวนาน โดยรัฐอาจจะดำเนินการจัดทำระบบกำจัดน้ำเสียรวมให้แก่ท้องถิ่น หรือโรงงาน ทั้งที่เคยกระทำในคราวแก้ไขปัญหาน้ำในแม่น้ำแม่กลองเน่าเสีย โดยรัฐลงทุนจัดสร้างแล้วเก็บค่าบริการจาก ประชาชนผู้ใช้บริการดังกล่าว จะเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขมิให้มีการระบายน้ำทิ้งที่ไม่ได้มาตรฐานลงสู่แม่น้ำลำคลอง

2. การลดหรือยกเว้นภาษี การส่งเสริมเข้าเครื่องกำจัดน้ำเสีย สำหรับชุมชนหรือโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาคม ร่วมมือกับรัฐ ในการกำจัดน้ำเสีย ให้ได้ปริมาณและมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งนับเป็นแนวทางหนึ่งที่จะลดปัญหาความเน่าเสียของแหล่งน้ำลง โดยเฉพาะในเขตชุมชนหนาแน่น โรงเรียน ภัตตาคาร โรงแรม โรงพยาบาล ตลอดจนสถานประกอบการอื่น ๆ

3. นโยบายการนำน้ำใช้แล้วกลับมาใช้ประโยชน์อีก น้ำเหลือใช้จากขบวนการผลิตต่าง ๆ เมื่อผ่านการบำบัดน้ำเสียจนได้มาตรฐานแล้ว สามารถนำน้ำนั้นมาใช้ในกิจกรรมบางอย่างได้อีก เช่น การเพาะปลูก เป็นต้น ส่วนที่เหลือจากการตกตะกอนของน้ำเสีย ควรจะมีมาตรการการกำจัดกากสารพิษที่เข้มงวด เพราะกากสารพิษหากไม่ได้รับการบำบัดอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ ย่อมก่อให้เกิดปัญหามลพิษแก่แหล่งน้ำได้อีก เมื่อมีการชะล้างของน้ำลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติอีกครั้งหนึ่ง

4. นโยบายการกำหนดราคาน้ำทิ้ง แม้จะเป็นนโยบายที่ยังห่างไกลความเป็นไปได้ แต่ก็ยังเป็นนโยบายที่ใช้ได้ผลในประเทศเยอรมัน และประเทศญี่ปุ่น โดยกีดอัตราภาษีตามปริมาณสารพิษและความสกปรกที่ปนมากับน้ำทิ้งเป็นเกณฑ์ นับเป็นนโยบายที่เร่งให้โรงงาน หรือสถานประกอบการเร่งปรับปรุงขบวนการผลิต เพื่อให้มีน้ำทิ้งที่ีคุณภาพมากที่สุด ลดความสกปรกของน้ำทิ้งลง อันจะเป็นผลให้ภาณน้ำทิ้งที่ต้องเสียในแต่ละปีลดลง แม้จะมีการปรับภาณน้ำทิ้งให้สูงขึ้นทุกปี แต่ผู้ที่ให้ความร่วมมือกับรัฐในการกำจัดน้ำเสีย จะได้รับการลดหย่อนจากรัฐเช่นกัน สิ่งนี้นับเป็นนโยบายที่อาจนำมาใช้กับประเทศไทยได้ในอนาคต

5. การควบคุมการใช้สารเคมี เพื่อการเกษตรในประเทศไทยอย่างเข้มงวด โดยการให้รางวัลแก่เกษตรกร โดยให้ตระหนักถึงพิษภัยการใช้สารเคมีเหล่านี้ที่ตกค้างอยู่ในดินและเคลื่อนตัวลงสู่แหล่งน้ำ โดยแนะนำให้ใช้สารเคมีที่สลายตัวง่ายทดแทน เนื่องจากประเทศไทย ในขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายควบคุมการใช้ยาฆ่าแมลงโดยตรง กฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นเพียงกฎหมายที่ใช้ควบคุมการนำเข้า การผลิต และการจำหน่ายสารเคมีทางการเกษตรเท่านั้น จึงควรที่รัฐจะจัดตั้งคณะกรรมการกลาง เพื่อการควบคุมการผลิต การจำหน่าย การใช้สารเคมีเหล่านี้ เพื่อความเหมาะสมต่อการใช้และก่อให้เกิดมลภาวะแก่แหล่งน้ำให้น้อยที่สุด

6. จัดตั้งกองทุนทดแทนผู้ได้รับผลร้ายจากปัญหาน้ำเสีย โดยอาจเป็นผลที่เกิดขึ้นทางด้านชีวิต ร่างกาย อนามย หรือทรัพย์สิน เงินกองทุนดังกล่าวนี้ ให้กฎหมายควบคุมสภาวะแวดล้อมด้านน้ำ กำหนดให้กิจกรรมที่อาจมีส่วนทำให้แหล่งน้ำเกิดการเน่าเสีย ต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนนี้ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม ผู้ผลิต หรือจำหน่ายสารเคมี

ทางการเกษตร สถานประกอบการอื่น รวมทั้งผู้ใช้น้ำโดยทั่วไป โดยรวมเข้ากับอัตรา  
 ทำน้ำใช้ความเหมาะสมและความเหมาะสม โดยให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่ง  
 ชาติ หรือองค์กรบริหารแหล่งน้ำที่อาจจัดตั้งขึ้นใหม่ เป็นผู้บริหารเงินจากกองทุนดังกล่าว

เงินจากกองทุนนี้ จะนำไปจ่ายแก่ผู้ได้รับพิษภัยจากน้ำเสีย จนเกิดอันตราย  
 ต่อชีวิต ร่างกาย อวัยวะ หรือทรัพย์สิน ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ประชาชนที่เจ็บ  
 ป่วย และตรวจพบว่า เกิดจากการบริโภคสัตว์น้ำ ซึ่งมีสารพิษจากการเกษตรกรรมที่สะสม  
 อยู่ในแหล่งน้ำ ก็ควรได้รับการเยียวยาจากเงินกองทุนนี้ก่อน สำหรับการฟ้องดำเนิน  
 กติ ในทางกฎหมายเอกชน เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายคงกระทำได้อีก  
 ต่อไปตามปกติ

นอกจากนี้ เงินจากกองทุนนี้ บางส่วนอาจนำมาช่วยรัฐในการแก้ไขปรับปรุง  
 แหล่งน้ำที่มีสภาพเสื่อมโทรมลงให้กลับคืนสู่สภาพปกติ เกิดประโยชน์ต่อการใช้สอยของ  
 ส่วนรวมต่อไปอีกด้วย

ข้อเสนอแนะข้างต้น หากได้รับการปรับปรุงวิธีดำเนินการควบคุมและแก้ไข  
 ปัญหาน้ำเสียอย่างจริงจัง ตามรูปแบบที่ได้กล่าวมาทั้งหมด จะส่งผลให้การควบคุมและ  
 แก้ไขปัญหาน้ำเสียของประเทศไทย ก้าวหน้ากว่าที่เป็นมาในอดีต และปัจจุบัน ซึ่งมี  
 ลักษณะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เมื่อเกิดปัญหาถึงขั้นวิกฤต การดำเนินการตามรูป  
 แบบดังกล่าว จะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน โดยเฉพาะการควบคุมทางด้าน  
 กฎหมาย นอกจากนี้ยังจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ศึกษากฎหมายสภาวะแวดล้อมด้านน้ำ  
 และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำจัดและควบคุมแก้ไขปัญหาน้ำเสียของประเทศไทยต่อไป