

การป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำ
กรณีศึกษาลุ่มน้ำท่าจีน

ณัฐพร โตประยูร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

พ.ศ. ๒๕๕๘

ISBN ๙๗๔-๙๗๔๕-๖๘-X

Prevention and Solution of Pollution in Water Catchment

Areas: Case Study: The Thachine Basin

Nataporn Toprayoon

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Master Degree of Laws

Department of Law

Graduate School, DhurakijPundit University

2005

ISBN 974-9745-68-X

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยความอนุเคราะห์จากบุคคลหลายฝ่ายที่ผู้วิจัยขอสำนึกในพระคุณจนมิอาจลืมเลือน และปรารถนาจะแสดงความกตเวทิตาในทุกโอกาสที่เอื้ออำนวย

ณ เบื้องต้นนี้ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณมายังท่านอาจารย์ ดร. พีรพันธุ์ พาลุสุข ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่า เพื่อรับทำหน้าที่เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้แก่ผู้วิจัย นับตั้งแต่การชี้แนะแนวทางการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และพื้นฐานความรู้ทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม และคอยให้การดูแลแนะนำวิธีการนำเสนอปัญหา แนวทางการเขียน ตลอดจนข้อคิดเห็นต่างๆ อันมีประโยชน์ต่อ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ถึงแม้ว่าท่านจะมีภารกิจทางด้านวิชาการและทางการเมืองระหว่างการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แต่ก็ยังคงดูแลแนะนำและควบคุมวิทยานิพนธ์ด้วยความห่วงใยอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งนับว่าเป็นความเมตตากรุณาแก่ผู้วิจัยเป็นอย่างยิ่ง

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่ได้แนะนำแก่ผู้วิจัยเกี่ยวกับความรู้และแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนสามารถนำมาปรับใช้กับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จเป็นรูปเล่มด้วยความเมตตากรุณา

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะ ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่ได้ให้คำแนะนำและแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนในการนำมาปรับใช้กับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยความเมตตากรุณาเป็นอย่างยิ่ง

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร. อานาจ วงศ์บัณฑิต ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และท่านได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมตลอดแนวทางในการเขียน ซึ่งท่านอาจารย์ได้ให้ความกรุณาทั้งที่ท่านอาจารย์มีภารกิจในหน้าที่มากมายแต่ก็ได้สละเวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ให้ด้วยความเมตตากรุณาอย่างยิ่ง

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่าน ดร. วิจารณ์ สิมาฉายา ที่กรุณาได้รับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วมและยังได้กรุณาแนะนำการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จนสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีด้วยความเมตตากรุณาเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดเข้ารูปเล่มและให้ข้อมูลต่างๆ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากมีประโยชน์ทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้วิจัยขอมอบให้เป็นกตเวทิตาแก่บิดา มารดาของผู้วิจัยซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิดรวมทั้งปรมาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้และคุณธรรมแก่ ผู้วิจัยส่วนข้อบกพร่องใดๆ ผู้วิจัยขออ้อมรับไว้เพียงแต่ผู้เดียวและขออภัยมา ณ โอกาสนี้

ณัฐพร โตประยูร

D
P
U

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๗
กิตติกรรมประกาศ	๗
บทที่	
๑. บทนำ.....	๑
๑. ความสำคัญและสภาพของปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำท่าจีน	๑
๒. วัตถุประสงค์	๓
๓. สมมติฐานการวิจัย	๓
๔. ขอบเขตและวิธีการวิจัย	๔
๕. วิธีการดำเนินการวิจัย	๔
๖. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	๕
๒. สภาพและปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำท่าจีน	๖
๑. แหล่งกำเนิดมลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำท่าจีน.....	๕
๒. แหล่งกำเนิดมลพิษที่มีจุดกำเนิดแน่นอน	๕
๓. แหล่งกำเนิดมลพิษที่มีจุดกำเนิดไม่แน่นอน	๑๐
๔. ผลกระทบที่เกิดขึ้นและความเสียหายจากมลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำท่าจีน.....	๑๓
๕. ผลกระทบที่ยังประเมินไม่ได้.....	๑๖
๖. วิกฤตการณ์แม่น้ำท่าจีนเน่าเสียปี ๒๕๔๓-๒๕๔๔.....	๑๖
๓. นโยบาย กฎหมายและองค์การบริหารจัดการของรัฐ	
ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำ.....	๑๕
๑. นโยบายรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๔๔ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	๒๐
๒. นโยบายชาติด้านทรัพยากรน้ำ	๒๑
๑. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๕.....	๒๑
๔. นโยบายกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	๒๒
๕. คณะอนุกรรมการประสานจัดการลุ่มน้ำท่าจีน.....	๒๔
๖. แผนจัดการป้องกันแก้ไขและฟื้นฟูคุณภาพในแม่น้ำท่าจีน.....	๒๕

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

๗. บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำ	๓๓
๘. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕.....	๓๔
๙. ทรัพยากรน้ำในเชิงปริมาณ.....	๔๖
๑๐. พระราชบัญญัติรักษาคลองรัตน โกสินทร์ศก ๑๒๑	๔๖
๑๑. ทรัพยากรน้ำในเชิงคุณภาพ.....	๕๒
๑๒.พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕	๕๓
๑๓. การป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำอันเกิดจากการอุตสาหกรรม.....	๕๔
๑๔. การป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำอันเกิดจากการใช้น้ำครัวเรือนและจากชุมชน.....	๕๕
๑๕. มลพิษทางน้ำเกี่ยวกับการคมนาคม.....	๕๗
๑๖. ประมวลกฎหมายอาญา.....	๕๘
๑๗. การจัดการองค์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำ.....	๕๙
๑๘. การจัดการองค์การบริหารในรูปหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น.....	๕๙
๑๙. การจัดการองค์การในรูปคณะกรรมการ	๖๔
๒๐. การจัดการองค์การภาคเอกชน ภาคประชาชน	๖๗
๒๑. องค์การที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำทำกิน.....	๖๘
๒๒. ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการในพื้นที่ลุ่มน้ำทำกิน	๖๙
๔. เปรียบเทียบบทบัญญัติกฎหมายและองค์การในการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำในต่างประเทศ	๗๖
๑. องค์การและกฎหมายในการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำของสหรัฐอเมริกา.....	๗๖
๒. องค์การและกฎหมายในการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำของญี่ปุ่น	๘๐

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

๓. ตารางการวิเคราะห์การเปรียบเทียบบทบัญญัติกฎหมายและองค์การ ในการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำของไทยและต่างประเทศ.....	๘๕
๔. สรุปภาพรวมของการเปรียบเทียบบทบัญญัติกฎหมายและองค์การ ในการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำกับประเทศไทย.....	๘๘
๕. สรุปและข้อเสนอแนะ	๙๓
บรรณานุกรม	๑๐๗
ภาคผนวก	๑๑๑
ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.	๑๑๒
ประวัติผู้เขียน	๑๓๕

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำ กรณีศึกษาลุ่มน้ำท่าจีน
ชื่อนักศึกษา	ณัฐพร โตประยูร
อาจารย์ที่ปรึกษา	อาจารย์ ดร. พิรพันธุ์ พาลุสุข
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ดร. วิจารย์ สิมาฉายา
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน)
ปีการศึกษา	๒๕๔๗

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดความมุ่งหมายเพื่อศึกษาการใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรภาครัฐ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำท่าจีน

ผลจากการศึกษาวิจัย พบว่าในปัจจุบันรัฐยังไม่ได้ใช้บทบาทอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำท่าจีน ในการกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจนและการปฏิบัติตามนโยบาย ประกอบกับมีองค์กรภาครัฐหลายหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้องทั้งราชการส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันทางปฏิบัติ และยังพบว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้ยังขาดประสิทธิภาพ เช่น ในเรื่องความล่าช้า ชำซ้อนและขาดบทลงโทษที่ชัดเจน ตลอดจนปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำเป็นกิจกรรมต่างๆ ซึ่งมีความแตกต่างกับของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำ

ข้อเสนอแนะ แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาลุ่มน้ำจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการปรับปรุงและแก้ไขแนวนโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อม รัฐบาลควรจะได้กำหนดนโยบายและแผนงานเพื่อให้แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมเดินควบคู่ไปกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างชัดเจน อันจะเป็นผลให้สามารถนำไปสู่ภาคปฏิบัติได้อย่างต่อเนื่องและจริงจังรวมทั้งการกำหนดแนวบรรทัดฐานการปฏิบัติงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านการจัดวางนโยบาย และการนำแผนไปสู่การปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายต่างๆ ที่จะนำมาใช้บังคับควรจะได้มีการปรับปรุงให้มีความเป็นเอกภาพและมีสภาพบังคับที่เข้มงวดมากขึ้น ตลอดจนประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรดังกล่าว และรัฐควรมีบทบาทบัญญัติกฎหมายขึ้นบังคับใช้โดยเฉพาะ และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยใช้แนวคิดธรรมมาภิบาล คือ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นทำตามบทบาทในการตรวจสอบเฝ้าระวังและจัดตั้งองค์กรสิ่งแวดล้อมให้มากยิ่งขึ้น

Thesis Title: Prevention and Solution of Pollution in Water Catchment Areas: Case Study: The Thachine Basin

Name: Nataporn Toprayoon

Thesis Advisor: Dr. Phiraphan Phalusuk

Co-Thesis Advisor: Dr. Wijarn Simachaya

Department: Law (Public Law)

Academic Year: 2004

ABSTRACT

This thesis aims to study the legal authorization of public entities in preventing and redressing pollution in the area of the Thachine Basin.

Findings: It is found that the State is not exercising its functions and powers in preventing and redressing pollution around the basin area; setting forth explicit policies; and conforming with such policies. Additionally, many public entities have practically overlapping and conflicting roles relating to the Central, Regional and Local Administrations. It is also found that the provisions of many laws in connection with enforcement lack efficiency, in that they are out of date, overlap and have inexplicit penalties. This includes the problem of the people's participation in various activities. The findings of this thesis are that the situation in Thailand is different from that in the United States of America and Japan. These are problems and barriers in preventing and redressing pollution in the basin area.

Recommendations: Possible ways to prevent and redress problems in the basin area are to improve and amend the policies and measures for developing the environment. The government should set forth policies and plans in order that the environmental development plan shall be clearly in line with the economic development plan. In this regard, consecutive and intensive practice should be implemented. This should also include provision of practical standards for organizations concerned with both policy making, and bringing the plan into practice in a coordinated manner. Particularly, all laws which are going to be enforced should be unified, have more strict sanctions, and achieve efficiency in law enforcement of such organizations. Moreover, a Water Law should be drafted for the particular situation in the Thachine Basin. The people's participation should be improved by applying the concept of good governance, that is, the people should be given more opportunity to express their opinions, and play their roles in inspecting, monitoring and establishing the environmental organizations.

บทที่ ๑ บทนำ

ความสำคัญและสภาพของปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำท่าจีน

น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติชนิดหนึ่งที่มีค่าสูงสุดต่อมนุษย์ สัตว์ พืช และสรรพสิ่งที่มีชีวิตทั้งหลายที่จำเป็นจะต้องพึ่งพาอาศัยเพื่อการดำรงชีวิต นอกจากนี้ยังมีคุณค่าในทางเศรษฐกิจอีกด้วย ผู้ที่รู้จักคุณค่าประโยชน์ของน้ำทางเศรษฐกิจจะรู้ว่าน้ำได้อำนวยผลประโยชน์ให้แก่ประเทศที่เจริญก้าวหน้าอย่างมากมาย เช่น น้ำให้พลังงาน น้ำช่วยในอุตสาหกรรมนอกไปจากประโยชน์ทางการเกษตร การประมง การประปา ตลอดจนการลำเลียงขนส่งทางน้ำ ในสมัยกรุงศรีอยุธยา และรัตนโกสินทร์ ไทยได้ใช้ประโยชน์ของน้ำในการคมนาคมเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ คือให้น้ำล้อมเมือง ในต่างประเทศ เช่น ประเทศจีน และญี่ปุ่นมีคำพังเพยว่า “ผู้ใดก็ตามถ้าควบคุมน้ำไว้ได้ก็เท่ากับควบคุมประเทศได้”¹

จากการเพิ่มของจำนวนประชากร และการปฏิวัติอุตสาหกรรมเป็นสาเหตุที่ทำให้มนุษย์เรานำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างมหาศาล โดยเฉพาะในช่วงระยะเวลาไม่กี่สิบปีที่ผ่านมาเรามุ่งพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างจริงจัง เพื่อยกระดับมาตรฐานการดำเนินชีวิตของประชาชนโดยทั่วไปให้สูงขึ้นจนลืมนึกถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามมาไม่ว่าจะเป็นการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ภาวะมลพิษต่างๆ การจัดการที่ไม่ถูกต้อง รวมไปถึงเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศของโลก ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องน่าวิตกกังวลอย่างยิ่ง จนถึงทุกวันนี้ สิ่งที่เรากระทำลงไปก็จะมีผลกระทบต่ออีกสิ่งหนึ่งเสมอจนเป็นที่ตระหนักกันแล้วว่า เรื่องของสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องระดับโลกที่มีความสำคัญจะละเลยเสียมิได้ และสมควรที่เราทุกคนจะได้เรียนรู้

เ พื่ อ เ พื่ ม ก ว า ม เ ชื่ า ใ จ ที่
ถูกต้อง² โดยเฉพาะปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำเพราะทรัพยากรน้ำเมื่อผ่านการใช้ครั้งหนึ่งๆ ย่อมมีคุณภาพที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งอาจไม่เหมาะสมสำหรับที่จะนำไปใช้ในทางอื่นๆ ได้อีก ความรุนแรงของปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำนั้นก็เกิดมาจากสาเหตุมาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น³ การเกิดมลพิษในแหล่งน้ำก็เป็นปัญหาสำคัญเรื่องหนึ่งที่ทั่วโลกให้ความสนใจปัญหามลพิษในแหล่งน้ำนั้นนอกจากจะเป็นพิษเป็นภัยต่อการอุปโภคบริโภคโดยตรงแล้วยังก่อให้เกิดผลเสียต่อสภาวะสมดุลของ ระบบนิเวศน์ ทำให้ประชากรปลา และสัตว์น้ำอื่นๆ ปริมาณลดน้อยลง และเกิดผลต่อด้านเกษตรกรรม เช่น กรณีของกลุ่มน้ำท่าจีนน้ำเสียทำให้ปลาตาย ผักกระเฉด

¹ พิริยดิศ ดิศกุล. “กฎหมายสิ่งแวดล้อม” เอกสารการสอนมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช นนทบุรี. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๓๘ หน้า ๒๔๖.

² วสันต์ พงศาพิชญ์. สภาวะแวดล้อมของเรา. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๔๒, หน้าคำนำ

³ ณรงค์ ณ เชียงใหม่. มลพิษสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๕ หน้า ๒๗.

ผักบุ้ง และการเลี้ยงปลาในกระชังของประชากรที่อาศัยอยู่ตามริมฝั่งลุ่มน้ำได้รับความเสียหาย สาเหตุเกิดจากการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำโดยมิได้ผ่านกระบวนการบำบัดเพื่อขจัดสิ่งปนเปื้อนในรูปของสาร โลหะหนักมีผลทำให้เกิดปัญหาน้ำเน่าเสียตามมาส่งผลกระทบต่อทรัพย์สิน ชีวิตร่างกาย และอนามัยของประชาชน อย่างไรก็ตามที่ จะหลีกเลี่ยงได้ปัญหาของลุ่มน้ำทำกินในระยะหลังนี้เป็นปัญหาอันสืบเนื่องมาจากคุณภาพน้ำอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม และต่ำกว่ามาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำที่อยู่ในชั้นวิกฤตที่สุดของประเทศไทย โดยเฉพาะในช่วงตอนกลางจนถึงตอนล่าง (ตั้งแต่เทศบาลเมืองสุพรรณบุรี จนถึงปากน้ำสมุทรสาคร) ซึ่งเป็นช่วงที่มีของเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทต่างๆระบายลงสู่ลุ่มน้ำทำกินเป็นจำนวนมากเกินขีดความสามารถรองรับของเสียของลุ่มน้ำทั้งจากน้ำทิ้งฟาร์มไก่ เป็ด และสุกรที่นิยมเลี้ยงกันมากในเขตจังหวัดนครปฐม น้ำทิ้งจากแหล่งอุตสาหกรรมที่มีอยู่หนาแน่นที่มีอยู่ในเขตจังหวัดนครปฐม และสมุทรสาคร การระบายน้ำจากพื้นที่นาข้าวในช่วงเก็บเกี่ยวหรือในช่วงน้ำท่วมขัง ตลอดจนน้ำทิ้งจากแหล่งชุมชนต่างๆ ที่ยังไม่มีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือมีแต่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ล้วนเป็นสาเหตุทำให้ลุ่มน้ำทำกินเสื่อมโทรมลงได้⁴ โดยเฉพาะในช่วงเดือนเมษายน ถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๓ ลุ่มน้ำทำกินอยู่ในสภาวะวิกฤตเนื่องจากการระบายน้ำทิ้งจากการเน่าเสียของพื้นที่ปลูกข้าวหรือจากแหล่งกำเนิด ประเภทที่ไม่มีแหล่งกำเนิดที่แน่นอน (Non-point Source Pollution) แล้วส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์แหล่งน้ำอย่างกว้างขวาง รวมทั้งผลกระทบต่อนิเวศน์แหล่งน้ำ และในช่วงที่เกิดปัญหานั้นประชาชนในพื้นที่ลุ่มน้ำทำกินยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพของปัญหา แหล่งกำเนิดของปัญหา รวมทั้งการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้เนื่องจากการขาดการประสานงานด้านข้อมูลระหว่างพื้นที่ต้นน้ำ และพื้นที่ท้ายน้ำ⁵ ตลอดจนปัญหาเรื่องนโยบายการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ และบทบัญญัติของกฎหมาย ที่ขาดประสิทธิภาพ และล่าสมัย

ด อ ค จ น บ ท

ลงโทษที่ไม่เด็ดขาด ประกอบกับปัญหาในเรื่ององค์กรผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่ซับซ้อน และขัดแย้งกัน เนื่องจากมีองค์กรหลายองค์กรเข้ามาดูแลรับผิดชอบต่อปัญหามลพิษทางน้ำที่จริงจะเป็นเรื่องที่ดี ถ้าแต่ละองค์กรร่วมมือประสานกันทำงาน แต่ในสภาพความเป็นจริงแต่ละองค์กรต่างก็มีกฎหมายของตนและไม่เป็นไปในทางเดียวกัน ในบางครั้งจะมีการขัดแย้งกันและกัน และเกี่ยวกันรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้น⁶

ด้วยเหตุนี้ผู้ทำการศึกษาวิจัยจึงมีความสนใจที่ศึกษามาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาบังคับใช้ในการป้องกันมลพิษในระบบลุ่มน้ำที่เป็นจุดเริ่มต้นของแม่น้ำจนไหลออกทะเล ทั้งนี้จะได้พิจารณา นโยบายของรัฐ จากบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันควบคู่ไปกับการพิจารณาปัญหา และอุปสรรคขององค์กรของรัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ว่าในส่วนของบุคคลและ

4. กรมควบคุมมลพิษ รายงานสถานการณ์มลพิษประเทศไทย ๒๕๕๔, หน้า ๑๑.

5. วิจารย์ สิมานาชา. “ประสบการณ์การจัดการคุณภาพน้ำในระบบลุ่มน้ำ: กรณีศึกษาลุ่มน้ำทำกิน” ๒๕๔๔, หน้า ๑.

6. กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง และคณะ. “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการลุ่มน้ำป่าสัก” ๒๕๔๕, หน้า ๑-๒.

ธรรมชาติตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนและเปรียบเทียบกับกฎหมาย และองค์กรที่ได้ดำเนินการแล้วในประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศ เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการเสนอแนะบทบัญญัติกฎหมายน้ำโดยเฉพาะ ที่มีมาตรการในทางกฎหมายในการควบคุม และป้องกันมลพิษโดยใช้หลักการบริหารจัดการจัดการในระบบลุ่มน้ำ มาปรับใช้ให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และเพื่อให้มีการพัฒนาแหล่งน้ำที่ยั่งยืนต่อไป

๑. วัตถุประสงค์

๑. เพื่อศึกษาถึงปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่เปรียบเทียบกับของที่พัฒนาแล้วประสบผลสำเร็จ เช่น สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น

๒. เพื่อศึกษาแนวทางถึงการบริหารจัดการระบบลุ่มน้ำ นำมาใช้เป็นแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำ

๓. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการบัญญัติกฎหมายน้ำ ให้สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการในระบบลุ่มน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ ให้ประสานสอดคล้อง และสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบ

๔. เพื่อเสนอแนะแนวทางการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน ในการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำ

๒. สมมุติฐานการวิจัย

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบัน ยังมีข้อจำกัด รวมถึงปัญหาการซ้ำซ้อนของกฎหมาย ช่องว่างของกฎหมายตลอดจนความลำสมัยของกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันรวมทั้งองค์กรที่บังคับใช้กฎหมายยังมีปัญหาอุปสรรคในการนำกฎหมายไปบังคับใช้ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓. ขอบเขตและวิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มุ่งที่จะศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายและนโยบายของรัฐรวมถึงองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำของประเทศไทยเปรียบเทียบกับข้อกฎหมายในต่างประเทศโดยมองภาพรวมเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำรวมทั้งการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ลุ่มน้ำตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนและข้อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายโดยจะใช้ลุ่มน้ำท่าจีนเป็นกรณีศึกษา

๔. วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงวิเคราะห์ (Analytical descriptive) โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ไปพร้อมกับเนื้อหาของกฎหมาย (Legal approach) เป็นหลัก โดยการ

คั่นคว่ำรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีรวบรวมชั้นมูลทุติยภูมิซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการคั่นคว่ำ จากหนังสือวิชาการ บทความนิตยสาร เอกสารต่างๆ รวมทั้งผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตลอดจนเอกสารทางราชการและเอกชน โดย ทำการศึกษาข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- กรมทรัพยากรน้ำ
- กรมควบคุมมลพิษ
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
- กรมทรัพยากรน้ำบาดาล
- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

๒. กระทรวงมหาดไทย

- กรมโยธาธิการและผังเมือง
- กรมการปกครอง
- กรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- จังหวัด (ชัยนาท สุพรรณบุรี นครปฐม และสมุทรสาคร)
- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด)

๓. กระทรวงอุตสาหกรรม

- กรมโรงงานอุตสาหกรรม

๔. กระทรวงสาธารณสุข

- กรมอนามัย
- สำนักงานสาธารณสุข จังหวัด ชัยนาท สุพรรณบุรี นครปฐม สมุทรสาคร

๕. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

- กรมวิชาการเกษตร
- กรมส่งเสริมการเกษตร
- กรมประมง
- กรมชลประทาน
- กรมปศุสัตว์

๖. กระทรวงคมนาคม

- กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี

๓. สำนักนายกรัฐมนตรี

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสิ่งแวดลอมแห่งชาติ

๕. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงปัญหาในการควบคุมป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำ
๒. ทำให้ทราบถึงหลักกฎหมายแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ตลอดจนบทบาทอำนาจและหน้าที่ของรัฐที่ใช้ในการจัดการควบคุมป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำของต่างประเทศ และของประเทศไทย
๓. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายข้อจำกัด และข้อบกพร่องความล้ำสมัยของกฎหมาย ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเพื่อจะได้เป็นแนวทางในการปรับปรุง และพัฒนากฎหมายแม่บทในเรื่องทรัพยากรน้ำให้เป็นระบบ และสอดคล้องกับสภาพการปัจจุบัน และอนาคต
๔. ทำให้ทราบถึงปัญหา และอุปสรรคในองค์กรที่บังคับใช้กฎหมาย เพื่อจะได้เสนอแนวทาง หรือวิธีการแก้ไขปัญหาลุ่มน้ำที่จะใช้ในการควบคุมป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษ โดยนำระบบลุ่มน้ำมาประกอบการพิจารณาควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมายน้ำ ที่ให้เกิดประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

DRU

บทที่ ๒

สภาพและปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำท่าจีน

เป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายในหมู่นักบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมว่าควรจะต้องใช้ระบบนิเวศลุ่มน้ำเป็นหน่วยในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในการควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำ เพราะสิ่งต่างๆ ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตในพื้นที่ของแต่ละลุ่มน้ำมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และมีความสัมพันธ์กันตามธรรมชาติอย่างสมดุล การทำกิจกรรมในบริเวณในบริเวณหนึ่งของพื้นที่ลุ่มน้ำสามารถส่งผลกระทบต่อบริเวณอื่นในลุ่มน้ำเดียวกันได้ การใช้การพัฒนา การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำจึงต้องดำเนินไปอย่างมีระบบ¹

ระบบนิเวศลุ่มน้ำ (Watershed Ecosystem) หมายถึง ระบบที่ใช้สันปันน้ำเป็นอาณาเขตของระบบเป็นที่นิยามกันในการกำหนดขอบเขตของระบบนิเวศ เพื่อใช้ในการศึกษาวิจัย และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน²

ลุ่มน้ำมีความหมายตรงกับคำศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Watershed” โดย Webster’s Dictionary ได้ให้คำจำกัดความว่า ลุ่มน้ำคือพื้นที่ผิวลาดชัน ซึ่งจะระบายน้ำจากเส้นสันปันน้ำ (Topograaphic divide) ไหลลงสู่ที่ระบายน้ำ (Drainage basin) ตั้งแต่สองแห่งหรือมากกว่าสองแห่งขึ้นไป หรือ ลุ่มน้ำคือพื้นที่ที่มีการล้อมรอบตัวเองด้วยเส้นสันปันน้ำ

ในขณะที่ USDA ในหนังสือ SOILS ปี ๑๙๕๗ ได้ให้ความหมายว่า ลุ่มน้ำคือพื้นที่เหนือจุดๆ หนึ่งบนลำธารที่ให้การระบายน้ำผ่านจุดนั้น และ Dr. R.E. Dils ได้ให้คำจำกัดความว่า ลุ่มน้ำคือพื้นที่หน่วยหนึ่งที่ทำให้การระบายน้ำสู่ลำธารหรือแม่น้ำ โดยมีได้เน้นหนักเฉพาะพื้นที่ป่าไม้เท่านั้นและไม่จำเป็นต้องใช้สันเขาเป็นสันปันน้ำ แต่จะเน้นหนักไปถึงพื้นที่กสิกรรม เขมีองแร่ ชุมชนทุ่งหญ้าและอื่นๆ หรือกล่าวได้ว่า ลุ่มน้ำหมายถึงหน่วยงานของพื้นที่หนึ่ง (unit area) ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำโดยเฉพาะมีขนาด ขอบเขตและองค์ประกอบไม่แน่นอนแล้วแต่

¹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต. “รูปแบบของค์กรบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำของประเทศไทย” วารสารนิเวศศาสตร์ ๗. ปีที่ ๒๗, ฉบับที่ ๗, ๒๕๓๕ หน้า ๑๔.

² คณนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ “รูปแบบของค์กรบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำของประเทศไทย” รายงานฉบับสมบูรณ์เสนอ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม พฤศจิกายน ๒๕๓๕, หน้า ๔.

วัตถุประสงค์ของผู้ที่จัดการพื้นที่นั้นเป็นสำคัญ³ (Operational concept) ในการจัดการพื้นที่หนึ่งๆ ที่เกี่ยวข้องกับน้ำ ตั้งแต่ฝนหยดแรกที่ตกสู่พื้นที่ลุ่มน้ำ แล้วดูดซับไว้ตามใบ ดอก ผลของต้นไม้ รวมทั้งในซากพืชตามผิวดินและการที่ดินดูดซับน้ำเอาไว้ แล้วไหลลงสู่พื้นที่ตอนล่างไปตามแม่น้ำ ลำธาร ตลอดจนส่วนที่น้ำจะสูญเสียจากลุ่มน้ำ ทั้งโดยขบวนการระเหยและรั่วไหลจากลุ่มน้ำซึ่งดำเนินการนั้น โดยต้องทำอะไรให้มีน้ำใช้ตลอดเวลา มีปริมาณ คุณภาพและช่วงการไหลตามความเหมาะสม และได้ให้ความหมายของการจัดการลุ่มน้ำไว้ว่าหมายถึง การจัดการพื้นที่เพื่อให้ได้น้ำที่มีปริมาณมากพอ คุณภาพดี มีการไหลสม่ำเสมอ พร้อมทั้งควบคุมเสถียรภาพของดินและการใช้ทรัพยากรอื่นๆ ในลุ่มน้ำนั้นด้วย

โดยต้องตระหนักอยู่เสมอว่า น้ำจากลุ่มน้ำเป็นสิ่งสำคัญ จะต้องมีปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสมในการนำมาใช้ทั้งอุปโภคและบริโภค การกระทำใดๆ ภายในลุ่มน้ำ เช่น ทำการเกษตร อุตสาหกรรม ป่าไม้ ปลูกสร้างบ้านเรือน สร้างถนน ทำเหมืองแร่ เลี้ยงสัตว์ หรือกิจการใดๆ จะต้องไม่เกิดปัญหาทำให้น้ำลดปริมาณ คุณภาพเสีย ไม่ทำให้เกิดการพังทลายของดินในลุ่มน้ำ ซึ่งทำให้พื้นที่ตอนบนเสื่อมคุณภาพใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ และสร้างปัญหาการพัดพาตะกอนของดินจากที่สูงลงสู่ตอนล่าง ทำให้น้ำขุ่นขึ้น ลำน้ำตื้นเขิน เกิดอุทกภัย ฯลฯ⁴

จากคำจำกัดความดังกล่าว การจัดการลุ่มน้ำเป็นการจัดการพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ได้น้ำที่มีปริมาณที่เหมาะสม คุณภาพดี มีการไหลของน้ำสม่ำเสมอตลอดปี พร้อมทั้งดำเนินการต่อทรัพยากรธรรมชาติของลุ่มน้ำเพื่อให้ได้ผลผลิตและรักษาทรัพยากรน้ำ รวมทั้งควบคุมเสถียรภาพของดิน อุทกภัย และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ในลุ่มน้ำนั้นควบคู่ไปด้วย ลุ่มน้ำทำเงินเป็นลุ่มน้ำที่สำคัญในพื้นที่ลุ่มน้ำภาคกลางพื้นที่ประมาณ ๑๓,๖๐๐ ตารางกิโลเมตร โดยมีลุ่มน้ำทำเงินเป็นลุ่มน้ำสายหลัก ซึ่งแยกจากแม่น้ำเจ้าพระยาที่อำเภอวัดสิงห์ จังหวัดชัยนาท มีความยาวประมาณ ๓๐๐ กิโลเมตร ไหลผ่านพื้นที่ ๔ จังหวัด ได้แก่ ชัยนาท สุพรรณบุรี นครปฐม และสมุทรสาคร ประชากรในพื้นที่ลุ่มน้ำประมาณ ๒.๕ ล้านคน น้ำในลุ่มน้ำทำเงินได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์ในพื้นที่ลุ่มน้ำอย่างกว้างขวาง ได้แก่ การเกษตร การบริโภคอุปโภค และการอุตสาหกรรม เป็นต้น⁵

³ เกษม จันทรแก้ว และสามัคคี บุญยะวัฒน์. “หลักการและแนวทางปฏิบัติในการจัดการและบริหารลุ่มน้ำ” การจัดการประยุกต์. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๓๕, หน้า ๒-๕.

⁴ เกษม จันทรแก้ว และสามัคคี บุญยะวัฒน์. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕-๑๐.

⁵ วิจารณ์ สิมาฉายา. “ประสบการณ์การจัดการคุณภาพน้ำในระบบลุ่มน้ำ: กรณีศึกษา ลุ่มน้ำทำเงิน” ๒๕๔๔, หน้า ๑. (อัคราเนา)

เนื่องจากลุ่มน้ำเป็นระบบนิเวศที่มีลักษณะเฉพาะที่มืองค์ประกอบทั้งสิ่งมีชีวิต และไม่มีชีวิตรวมทั้งหน้าที่ในการแลกเปลี่ยนสาร และพลังงาน ดังนั้นเมื่อเกิดผลกระทบส่วนใดส่วนหนึ่งในพื้นที่ลุ่มน้ำก็จะส่งผลกระทบต่อพื้นที่อื่นๆ ด้วยการจัดการทรัพยากรน้ำ และทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับลุ่มน้ำเป็นหน่วยอุทกวิทยา (Hydrological Unit) การจัดการลุ่มน้ำ และสิ่งแวดล้อมจะเกี่ยวข้องกัน ได้แก่การตรวจวัดคุณภาพน้ำ และธาตุอาหารที่ถูกปล่อยจากพื้นที่ลุ่มน้ำที่มีการใช้ประโยชน์ในลักษณะแตกต่างกัน ดังผลการศึกษาเปรียบเทียบปริมาณน้ำท่า จากลุ่มน้ำที่มีลักษณะป่าดิบธรรมชาติที่ห้วยคอกม้า จังหวัดเชียงใหม่ และลุ่มน้ำที่มีการใช้ประโยชน์หลากหลายในพื้นที่ทุ่งจ้อ จังหวัดเดียวกันพบว่าสัดส่วนปริมาณน้ำท่าได้เปลี่ยนแปลงไป และปริมาณแบคทีเรียมีปริมาณเพิ่มขึ้นจาก ๔๕๐ เป็น ๑๐,๓๐๐ หน่วย(เอ็มพีเอ็นต่อ ๑๐๐ มิลลิลิตร)⁶

ปัญหามลพิษทางน้ำของลุ่มน้ำท่าเงินในระยะหลังเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์แหล่งน้ำ โดยคุณภาพน้ำอยู่ในระดับ ต่ำกว่ามาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำที่กำหนดไว้ โดยมีค่าออกซิเจนละลายต่ำกว่า ๒ มิลลิกรัมต่อลิตรและปริมาณฟิโคล โคลิฟอร์มแบคทีเรียมากกว่า ๕๐,๐๐๐ หน่วย โดยเฉพาะในบริเวณตอนกลาง และตอนล่างของลุ่มน้ำท่าเงินยังคงเผชิญกับวิกฤชน้ำเน่าเสีย อย่างต่อเนื่องและรุนแรงอันเนื่องมาจากการปล่อยน้ำทิ้งที่ยังไม่ผ่านการบำบัดลงสู่ลุ่มน้ำท่าเงิน⁷ ได้แก่ การระบายน้ำเสียจากกิจกรรมต่างๆ โดยเฉพาะแหล่งจากกำเนิด ประเภทที่มีแหล่งกำเนิดแน่นอน ได้แก่แหล่งชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม และฟาร์มสุกร เป็นต้น ที่เกินศักยภาพการรองรับของเสียของแหล่งน้ำ นอกจากนี้ในระยะ ๕ ปี ที่ผ่านมานี้ลุ่มน้ำท่าเงินอยู่ในภาวะวิกฤติที่มีสาเหตุมาจากปริมาณความเน่าเสียของแหล่งน้ำที่มีอยู่แล้ว และจากการเน่าเสียของพื้นที่ปลูกข้าว หรือจากแหล่งกำเนิดประเภทที่ไม่มีแหล่งกำเนิดที่แน่นอน และส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ และระบบนิเวศของแหล่งน้ำ ยกตัวอย่างในกรณีวิกฤติแม่น้ำท่าเงินเน่าเสียประมาณร้อยละ ๕๐ ของพื้นที่ในปี ๒๕๔๓ นอกจากนี้ในช่วงที่เกิดปัญหามลพิษของแหล่งน้ำนั้น ประชาชนในพื้นที่ลุ่มน้ำมีความสับสนเกี่ยวกับสภาพของปัญหา แหล่งกำเนิดของ

ปัญหารวมทั้งการแก้ไขปัญหาเนื่องจากการขาดการประสานงานด้านข้อมูลระหว่างพื้นที่ต้นน้ำและพื้นที่ท้ายน้ำ และการมองภาพรวม ทั้งพื้นที่เป็นจุดกำเนิดของการจัดคุณภาพน้ำเป็นระบบพื้นที่ลุ่มน้ำ โดยประชาชนในพื้นที่ไม่มีส่วนร่วม

⁶วิจารณ์ สิมานายา. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑-๒.

⁷มูลนิธิโลกสีเขียว สถานะทางสิ่งแวดล้อมไทย ๒๕๔๔-๒๕๔๕, หน้า ๔๔.

๑. แหล่งกำเนิดมลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำท่าจีน

แหล่งกำเนิดมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ แหล่งที่มีจุดกำเนิดแน่นอน (Point Source) ได้แก่ แหล่งชุมชน โรงงาน อุตสาหกรรม เป็นต้น และแหล่งที่มีจุดกำเนิดไม่แน่นอน (Non-Point Source) ได้แก่ การเกษตร เป็นต้น^๘

๒. แหล่งกำเนิดมลพิษที่มีจุดกำเนิดแน่นอน (Point Source)

แหล่งชุมชน

น้ำเสียจากแหล่งชุมชนเป็นน้ำเสียที่เกิดจากกิจกรรมการดำรงชีวิตประจำวันของประชากร แหล่งกำเนิดน้ำเสียจากชุมชนในลุ่มน้ำท่าจีนสามารถแบ่งได้เป็นน้ำทิ้งจากที่อยู่อาศัย อาคารชุด บ้านจัดสรร หอพัก สถานประกอบการต่างๆ ในย่านพาณิชยกรรม ได้แก่ โรงแรม โรงพยาบาล ตลาดสด ศูนย์การค้า ร้านอาหาร นอกจากนี้ยังรวมถึงสถาบัน และหน่วยงานราชการต่างๆ ได้แก่ โรงพยาบาล สถาบันการศึกษา อาคารที่ทำการราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ลักษณะน้ำเสียโดยทั่วไปมีทั้งสารอินทรีย์ และอนินทรีย์ที่เป็นของแข็งแขวนลอย และของแข็งละลายน้ำ (ส่วนใหญ่เป็นสารอินทรีย์) นอกจากนี้ยังมีเชื้อโรคปะปนอยู่ด้วย เช่น แบคทีเรียชนิดต่างๆ เป็นต้น

ปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้นจากแหล่งชุมชนจะเป็นสัดส่วนโดยตรงกับจำนวนประชากร และมีความสัมพันธ์กับปริมาณการใช้น้ำจากครัวเรือน โดยน้ำเสียจากครัวเรือนจะประกอบด้วยสิ่งปฏิกูล และน้ำทิ้งจากกิจกรรมประจำวันของมนุษย์ ได้แก่ การอาบน้ำ ซักล้าง และกิจกรรมอื่นๆ ซึ่งประกอบด้วย สารอินทรีย์ ไขมัน องค์ประกอบสารซักฟอก น้ำเสียจากครัวเรือนโดยปกติแล้วจะมีความเข้มข้นของอินทรีย์สาร หรือความสกปรกในรูป BOD ค่อนข้างสูง ปริมาณแบคทีเรีย ที่ เ รี ย ช นิ ด ฟิคอล โคลิฟอร์ม และปริมาณสารแขวนลอยต่างๆ^๙

โรงงานอุตสาหกรรม

^๘ วิจารณ์ สิมมาลา. “สถานการณ์และการจัดการมลพิษทางน้ำในประเทศไทย” เอกสารประกอบการอบรม เรื่อง “การจัดการน้ำเสียจากชุมชน อุตสาหกรรมและโรงพยาบาล” ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๔, หน้า ๔.

^๙ วิจารณ์ สิมมาลา. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕ - ๗.

น้ำเสียจากการอุตสาหกรรม เป็นสาเหตุสำคัญอันหนึ่งที่เป็นต้นเหตุของปัญหา มลพิษทางน้ำ เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยมีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก และน้ำเสียจากการ อุตสาหกรรมจะขยายตัวตามอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจประมาณร้อยละ ๓ - ๔ ต่อปี

น้ำเสียจากการอุตสาหกรรมส่วนใหญ่มักเป็นน้ำล้างจากกระบวนการผลิตต่างๆ ทำให้น้ำเสียมีสิ่งเจือปนจากวัตถุดิบด้วยเสมอ จึงกล่าวได้ว่าน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมจะมี ลักษณะที่ดูได้จาก

วัตถุดิบด้วยเสมอ องค์ประกอบของน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมแตกต่างกัน ขึ้นกับอัตราการไหลของน้ำทิ้ง และขนาดของโรงงานแต่ละประเภท

น้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมนับว่ามีความสกปรกสูงกว่าน้ำเสียจากชุมชน และ โรงงานส่วนใหญ่ก็ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาล เพราะเกรงว่าจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญกับ ชาวบ้านข้างเคียง น้ำเสียจากโรงงานแปรรูปอาหาร เครื่องดื่ม กระดาษ น้ำตาล ฟอกย้อม โรงฆ่าสัตว์ ฟอกหนัง แต่อุตสาหกรรมบางประเภทบำบัดได้ยาก เนื่องจากมีโลหะหนัก หรือสารประกอบบาง ชนิด ได้แก่ โรงงานอิเล็กทรอนิกส์ ชุบโลหะ แบตเตอรี่ ปีโตรเคมี เป็นต้น โรงงานอุตสาหกรรมส่วน ใหญ่มีการสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย โรงงานอุตสาหกรรมบางแห่งไม่ได้ดำเนินการบำบัดน้ำเสียอย่าง มีประสิทธิภาพ และมีการลักลอบปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำ ขณะที่โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ยังไม่มีการบำบัดน้ำเสีย¹⁰

๓. แหล่งกำเนิดมลพิษที่มีจุดกำเนิดไม่แน่นอน (Non-Point Source)

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม และถึงแม้ว่าจะ มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่มีกิจกรรมทางอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น แต่กิจการเกษตรกรรมทั้งที่เป็น การเพาะปลูก และการเลี้ยงสัตว์ยังคงมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่ ดังนั้น ปัญหา มลพิษทางน้ำที่เกิดขึ้น เนื่องจากการเกษตรกรรมควรที่จะต้องได้รับการดูแลจากรัฐ และฝ่ายอื่นๆ ที่ เกี่ยวข้องเพื่อมิให้ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำธรรมชาติ รวมทั้งการใช้ประโยชน์จาก แหล่งน้ำ¹¹ แหล่งกำเนิดที่มีจุดกำเนิดไม่แน่นอนนี้ ยังไม่มีกฎหมายควบคุมที่ชัดเจน เพราะฉะนั้นเมื่อ เกิดปัญหาขึ้น จึงยากที่จะดำเนินการในการควบคุมดูแลแก้ไข หรือการป้องกันล่วงหน้า ดังเช่นใน ต่างประเทศแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้อง (Best Management Practices) จึงได้ถูกนำมาใช้เพื่อให้เกิดการ จัดการที่ดี ที่ลดมลพิษจากการเกษตร ผู้สภาพแวดล้อมภายนอก

¹⁰ วิจารณ์ สิมมาลาชา. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕ - ๗.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕ - ๗.

น้ำเสียจากการเกษตรกรรมนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภท ได้แก่

น้ำเสียจากการเพาะปลูก

น้ำเสียจากการเพาะปลูกนั้น เกิดจากน้ำใช้แล้วจากพื้นที่เพาะปลูกทั้งที่เป็นพืชไร่ และพืชสวนซึ่งน้ำใช้แล้วดังกล่าวจะมีของเสียซึ่งประกอบไปด้วยปุ๋ยส่วนเกิน ทำให้น้ำมีปริมาณของไนโตรเจนโปตัสเซียม และฟอสฟอรัสสูง ส่งผลให้เกิดปัญหาการเติบโตอย่างรวดเร็วของพืชน้ำ เช่น สาหร่าย และผักตบชวา หรือที่เรียกว่า (Eutrophication) นอกจากนี้ น้ำที่เหลือทิ้งจากพื้นที่การเกษตรที่ใช้สารกำจัด

ศัตรูพืชสูง จะทำให้มีสารเคมีที่ใช้ในการกำจัดศัตรูพืชที่เป็นส่วนเกินปนมากับน้ำ ที่ไหลชะพื้นที่เกษตรกรรมลงมาด้วย จากผลการศึกษาของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (วท.) ซึ่งทำการวิจัยให้กับสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (วล.) เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๕ เกี่ยวกับปริมาณสารมลพิษต่อหน่วยที่เกิดขึ้นจากพื้นที่เพาะปลูกริมฝั่งแม่น้ำท่าจีน พบว่าพื้นที่นาข้าวทำให้เกิดความสกปรกในรูปบีโอดี (ความสกปรกของน้ำในรูปอินทรีย์สารซึ่งวัดค่าได้โดยการหาปริมาณออกซิเจนที่สิ่งมีชีวิตประเภทจุลินทรีย์ในน้ำใช้หายใจในขณะที่กินอินทรีย์สารในน้ำนั้นเป็นเวลา ๕ วันในอุณหภูมิ ๒๐^๐ซ.) ในอัตรา ๐.๐๐๐๓๕ กิโลกรัม / ไร่ / วัน และปริมาณสารเคมีที่ใช้ในการป้องกัน และกำจัดศัตรูพืชหรือยาฆ่าแมลง (Pesticides) ปนเปื้อนในอัตรา ๘ x ๑๐^{-๕} กิโลกรัม/ไร่/วัน ในขณะที่พื้นที่ที่ใช้ในการเพาะปลูกพืชไร่ ซึ่งได้แก่ อ้อย ข้าวโพด และมันสำปะหลัง ทำให้เกิดความสกปรกในรูปบีโอดีในอัตรา ๖ x ๑๐^{-๓} กิโลกรัม/ไร่/วัน และยาฆ่าแมลงปนเปื้อนในอัตรา ๐.๔ x ๑๐^{-๖} กิโลกรัม/ไร่/วัน¹²

น้ำเสียจากการปศุสัตว์

จากกิจการปศุสัตว์ ได้แก่ น้ำทิ้งที่เกิดจากกิจกรรมการเลี้ยงสัตว์ทั้งที่เป็นสัตว์ปีก เช่น ไก่ และที่เป็นสุกร และโคกระบือ แต่ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ที่ทำให้เกิดปัญหาน้ำเน่าเสียแก่แหล่งน้ำมากในปัจจุบันคือ ฟาร์มสุกร ซึ่งจากผลการศึกษา และการวิจัยของ วท. ในโครงการจัดทำแผนควบคุมคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีนมีคุณภาพต่ำลง เนื่องจากมีการเลี้ยงสุกรกันมากในบริเวณพื้นที่สองฝั่งของแม่น้ำท่าจีน ซึ่งมีการเลี้ยงกันมากที่สุดในจังหวัดนครปฐม และเมื่อเปรียบเทียบปริมาณน้ำทิ้งที่เกิดจากสุกร ๑ ตัว พบว่ามีความสกปรกเทียบเท่ากับปริมาณน้ำทิ้งที่เกิดจากคนถึง ๔ คน โดยผลการศึกษาพบว่าสำหรับฟาร์มเลี้ยงสุกรในพื้นที่ลุ่มน้ำท่าจีนนั้น จะมีค่าความสกปรกในรูปบีโอดีเกิดขึ้น

¹² วิจารย์ สิมาฉายา. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘ - ๙.

เฉลี่ยประมาณ ๐.๑ กิโลกรัม/ตัว/วัน ในขณะที่คนจะมีความสกปรกในรูปบีโอดีประมาณ ๐.๐๓ กิโลกรัม/คน/วัน ซึ่งสารดังกล่าวเกิดขึ้น

จากการใช้วิตามินซึ่งเป็นอาหารเสริม และยารักษาโรคประเภทยาปฏิชีวนะการเลี้ยงสุก จำเป็นต้องมีการกำจัดของเสีย โดยของเสียในคอกสุกรคือมูลสาร ซึ่งจะมีการเก็บกวาดออกแล้วมีการฉีดน้ำล้างพื้นคอก มูลสุกรที่มีการเก็บออกจะถูกนำมาตากแห้ง แล้วใส่กระสอบขายโดยได้ราคา กระสอบละ ๓๐-๓๕ บาท ส่วนน้ำทิ้งที่เกิดจากน้ำล้างพื้นคอกจะถูกระบายเข้าสู่ระบบกำจัดของเสีย ในฟาร์มบางแห่งที่มี ระบบแต่บางแห่งลงสู่ร่องสวน หรือลงทางระบายน้ำสาธารณะ หรือลงสู่คลอง โดยตรงแล้วแต่กรณี¹³

จากการศึกษาของกรมปศุสัตว์เกี่ยวกับการบำบัดน้ำทิ้งจากฟาร์มสุกรบริเวณลุ่มแม่น้ำท่าจีน ซึ่งมีจำนวนสุกรประมาณ ๕๐๐,๐๐๐ ตัว โดยเลี้ยงมากที่อำเภอเมืองนครปฐม ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๗๐ รองลง มาคือที่สามพราน และอำเภอเมืองสุพรรณบุรี ทำให้ทราบถึงปริมาณค่าความสกปรก ในรูปของบีโอดี อันเนื่องมาจากน้ำทิ้งจากฟาร์มสุกรขนาดต่างๆ ที่ปล่อยลงสู่แม่น้ำท่าจีน ค่าความ เข้มข้นของ บีโอดี มีค่าประมาณตั้งแต่ ๕๐๐ มก./ลิตร จนถึงประมาณ ๑,๗๐๐ มก./ลิตร ขึ้นอยู่กับ ขนาดของฟาร์มซึ่งของเสียจากฟาร์มสุกรนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้แม่น้ำท่าจีนตอนกลาง และ ตอนล่างเน่าเสีย และมีคุณภาพน้ำต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ ซึ่งส่งกระทบโดยรวมต่อการ ใช้ประโยชน์ของแหล่งน้ำ¹⁴

น้ำเสียจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

น้ำเสียจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหามลพิษของแหล่งน้ำ ในปัจจุบันอาชีพการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้เพราะเป็นธุรกิจที่ได้ผลเร็ว เมื่อเปรียบเทียบกับทำการเกษตรอย่างอื่นๆ เพราะฉะนั้นเกษตรกรซึ่งอยู่ริมแม่น้ำลำคลอง โดยเฉพาะลุ่มน้ำท่าจีน แม้กระทั่งชายฝั่งทะเลจะขุดบ่อเลี้ยงกุ้งเลี้ยงปลาเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะ ๒ ฝั่งลุ่มแม่น้ำท่าจีนจะมีการเลี้ยงปลาในกระชังกันมากน้ำที่ใสเลี้ยงสัตว์น้ำแล้วจะมีอินทรีย์วัตถุ ต่างๆ ปนอยู่มาก รวมทั้งของเสียที่ถ่ายออกมาจากสัตว์น้ำ ซึ่งเมื่อปล่อยลงน้ำเป็นปริมาณมากๆ ผู้ แหล่งน้ำธรรมชาติจะทำให้น้ำในแม่น้ำลำคลองมีค่าออกซิเจนละลายน้ำต่ำลง ไปอีก ซึ่งในวันหนึ่งๆ ปริมาณน้ำทิ้งซึ่งออกจากบ่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจะมีปริมาณมาก ในขณะนี้กิจการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำที่ ก่อให้เกิด

¹³ วิจารณ์ สิมมาลาชา. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.

¹⁴ วิจารณ์ สิมมาลาชา. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕-๑๐.

ปัญหาน้ำเสียทั้งแหล่งน้ำจืด และชายฝั่งทะเล คือกิจการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืดประเภทปลาช่อน ปลาช่อน และกุ้งก้ามกราม และกิจการเพาะเลี้ยงกุ้งน้ำเค็ม โดยเฉพาะกุ้งกุลาดำ¹⁵

จากผลการศึกษาของสถาบันประมงน้ำจืดแห่งชาติเกี่ยวกับลักษณะ และปริมาณน้ำทิ้งจากบ่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งนับเป็นเขตที่มีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในลุ่มน้ำท่าจีนเป็นจำนวนมาก โดยมีพื้นที่บ่อเลี้ยงปลา และบ่อเลี้ยงกุ้งรวมทั้งสิ้น ๔๒, ๔๔๕ ไร่ พบว่าน้ำทิ้งจากบ่อปลาช่อนมีความสกปรกในรูปแบบอินทรีย์สารใกล้เคียงกับปลาช่อนแต่มากกว่าบ่อกุ้ง

ถึงแม้ว่าน้ำทิ้งมีค่า บีโอดี ไม่สูงมากเหมือน บีโอดี ในน้ำทิ้งของโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภท แต่ปริมาณความสกปรกที่ไหลลงสู่แหล่งน้ำจะเป็นจำนวนมาก เนื่องจากลักษณะการเลี้ยงปลาช่อนและปลาช่อนเป็นแบบเดียวกัน คือเปิดน้ำไหลผ่านตลอด ๒๔ ชม. ยกเว้นบ่อกุ้งถ่ายน้ำอาทิตย์ละ ๒ ครั้ง ซึ่งจะเห็นได้ว่าค่าความสกปรกในรูปอินทรีย์สารเหล่านี้มีปริมาณมากเมื่อเทียบจากปริมาณน้ำที่เลี้ยงปลาในแต่ละปี ซึ่งผลการศึกษาพบว่าบริเวณลุ่มน้ำท่าจีนนั้นบ่อเลี้ยงปลาช่อนมีปริมาณ บีโอดี เกิดขึ้น ๐.๐๑ – ๐.๐๒ กิโลกรัม/ไร่/วัน ในขณะที่บ่อเลี้ยงกุ้งมีปริมาณ บีโอดี เกิดขึ้น ๐.๒ กิโลกรัม/ไร่/วัน¹⁶

๔. ผลกระทบที่เกิดขึ้นและความเสียหายจากมลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำท่าจีน

ผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าว คือ สัตว์น้ำตามธรรมชาติ และปลาเลี้ยงในกระชังตายเกือบตลอดลำน้ำ ชาวสวนกล้วยไม้ และประชาชนริมฝั่งแม่น้ำทั้ง ๓ จังหวัด ที่ต้องอาศัยน้ำเพื่อการอุปโภค การทำสวนและปลูกผักไม่สามารถใช้น้ำได้ตลอดจนเกิดการทำลายระบบนิเวศน์ของแม่น้ำท่าจีนอย่างรุนแรง¹⁷ สรุปได้ดังนี้

การสูญเสียระบบนิเวศของแม่น้ำ

โครงสร้างระบบนิเวศของแม่น้ำท่าจีนประกอบด้วย ด้านกายภาพ ได้แก่ ลักษณะทางธรณี ี ความขุ่น ด้านชีวภาพ ได้แก่ แพลงตอนสัตว์หน้าดิน และปลา ด้านคุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ และด้านคุณภาพชีวิต กิจกรรมฝั่งริมแม่น้ำท่าจีน ได้แก่ กิจกรรมทางการเกษตร เช่น การเลี้ยงสัตว์ การปลูกพืช อุตสาหกรรม ได้แก่ สิ่งทอ ฟอก ย้อม และอุตสาหกรรม อาหาร รวมทั้งการขนส่งทางน้ำ โดยเฉพาะความหลากหลายทางชีวภาพในแม่น้ำท่าจีนที่ลดลง เนื่องจากการเน่าเสียของน้ำที่ทำให้สิ่งมีชีวิตตายลงเป็นจำนวนมาก และกระทบต่อห่วงโซ่อาหาร เช่น จากการผลิตผลของสำนักงานประมงจังหวัดนครปฐม พบว่าทรัพยากรประมงก่อนเกิดเหตุเน่าเสีย

¹⁵ วิจารย์ สิมานายา. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐.

¹⁶ กรมควบคุมมลพิษ. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑.

¹⁷ กรมควบคุมมลพิษ. “วิกฤตการณ์ แม่น้ำท่าจีนเน่าเสีย” ๒๕๔๓, หน้า ๒๑.

พ บ ป ล า
น้ำจืดจำนวน ๑๖ ชนิด คิดเป็นผลผลิต ๕ กิโลกรัมต่อไร่ต่อปี พบกุ้ง ๒ ชนิด และสัตว์หน้าดิน
จำพวกหอยน้ำจืด ๓ ชนิด และหลังจากแม่น้ำท่าจีนเน่าเสีย จำนวนประชากรปลาดองร้อยละ ๘๐
ต่อเนื่องเป็นเวลา ๓ ปี หรือประมาณ ๗๓เมตริกตัน คิดเป็นมูลค่าประมาณ ๑ ล้านบาท รวมทั้งความ
เสียหายที่ไม่สามารถประเมินค่าได้จากผู้ประกอบการอาชีพเสริมทางการประมงจำนวน ๑๗๓ ราย และ
การสูญเสียทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยเฉพาะสัตว์น้ำอ่อน¹⁸

ปลาตาย

ช่วงที่เกิดความเน่าเสียในแม่น้ำท่าจีน น้ำมีสีค้ำคล้ำ มีค่าปริมาณความสกปรกในรูป
สารอินทรีย์สูงและปริมาณออกซิเจนละลายลดต่ำลงมาก ในบางจุดเป็นศูนย์จนเป็นสาเหตุทำให้ปลา
ใน แม่น้ำท่าจีน และปลาที่เพาะเลี้ยงในกระชังตายเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ปริมาณออกซิเจนละลายน้ำที่
เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของปลาไม่ควรต่ำกว่า ๓ มก./ล. (เกณฑ์คุณภาพน้ำเพื่อคุ้มครอง
ทรัพยากรสัตว์น้ำจืด, กรมประมง ๒๕๓๐)

สุขภาพอนามัยของผู้ใช้น้ำ

เกิดอาการคัน

ประชาชนที่อาศัยอยู่ริมแม่น้ำส่วนใหญ่ได้ใช้ประโยชน์จากแม่น้ำในการอุปโภค เมื่อเกิด
ปัญหาน้ำเน่าเสีย และไม่สามารถหาน้ำจากแหล่งอื่นได้ จึงได้มีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า คือการ
ทำให้น้ำตกตะกอน อย่างไรก็ตามจากการสอบถามชาวบ้านพบว่ามีอาการคันตามร่างกาย

กลิ่นเหม็นรบกวน

ประชาชนที่ตั้งบ้านเรือนอาศัยอยู่ริมแม่น้ำท่าจีนได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากกลิ่น
รบกวน จากก๊าซไฮโดรเจนซัลไฟด์ (หรือที่เรียกกันว่าก๊าซไข่เน่า) ที่เกิดขึ้นจากการย่อยสลายของ
เสียในน้ำในสภาพไร้ออกซิเจน¹⁹

การสูญเสียทางเศรษฐกิจ

ปลาในกระชัง

เป็นกิจกรรมซึ่งทำรายได้ให้เกษตรกร โดยเฉพาะบริเวณลุ่มน้ำท่าจีนตอนกลางช่วง
จังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดนครปฐม เหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้เกิดความเสียหายต่อการเพาะเลี้ยง

¹⁸ กรมควบคุมมลพิษ. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒.

¹⁹ กรมควบคุมมลพิษ. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑.

ปลานิล ปลาทับทิม และปลานิลจำนวนมากประมาณ ๒๐๘, ๔๐๐ ตัว จากผู้เลี้ยงจำนวน ๒๕ ราย (๑๑๖ กระจัง) ในเขตจังหวัดสุพรรณบุรีเสียหายคิดเป็นมูลค่าประมาณ ๘๖๐,๐๐๐ บาท

DRPU

การเพาะปลูกพืชชนิดอื่นๆ

ได้รับผลกระทบมากเนื่องจากคุณภาพน้ำเสื่อมโทรม เกษตรกรไม่สามารถนำไปรดต้นไม้ได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับพืชผักประเภทต่างๆ

กล้วยไม้

การทำสวนกล้วยไม้โดยเฉพาะในเขตจังหวัดสมุทรสาคร และนครปฐม ซึ่งมีพื้นที่ปลูกกล้วยไม้หลายพันไร่ได้รับผลกระทบ เนื่องจากการทำสวนกล้วยไม้เป็นพืชที่ต้องการน้ำสะอาดในปริมาณมาก

การประปานครหลวงเสียดำใช้จ่ายค่าสารเคมี

การประปานครหลวงได้เสียดำใช้จ่ายค่าสารเคมี เช่น การใช้ถ่านกำมันต์ (Activated Carbon) เพิ่มในการปรับปรุงคุณภาพน้ำเพิ่มขึ้นในช่วงวันที่ ๑ - ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ประมาณวันละ ๓๒,๔๕๐ บาท และเสียดำไฟฟ้าในการเดินเครื่องเดิมออกซิเจนในน้ำดิบ ประมาณวันละ ๑,๗๗๐ บาท รวมทั้งสิ้นประมาณวันละ ๓๔,๒๒๐ บาท

แหล่งท่องเที่ยวริมแม่น้ำ

ริมแม่น้ำท่าจีนหลายแห่งได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำเสียในแม่น้ำท่าจีนเป็นผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวลดลง และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจชุมชนโดยรวม เช่น วัดมัจฉา ภัตตาคารริมน้ำ ตลาดน้ำดอนหวาย อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม เป็นต้น

การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง

บริเวณปากแม่น้ำท่าจีน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร มีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำหลายชนิดได้แก่ หอยแมลงภู่ หอยทับทิม หอยแครง และสัตว์น้ำอื่นๆ เกษตรกรได้รับผลกระทบ เช่น ภาวะน้ำเสียที่ทำให้เกิดการตายของหอยแมลงภู่อย่างกระทันหันคิดเป็นมูลค่าประมาณ ๓, ๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นต้น

กรมควบคุมมลพิษได้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรวบรวมความเสียหายได้แก่

ความเสียหายหรือค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ในระบบการผลิตน้ำประปาจากการประปานครหลวง(สถานีสูบน้ำบางเลน) และประปาภูมิภาค (สถานีสูบน้ำในแม่น้ำท่าจีน และคลองสาขา)

ผลกระทบ และความเสียหายของภาคอุตสาหกรรม (จากอุตสาหกรรมจังหวัดทั้งสาม)

ผลกระทบ และความเสียหายของภาคประมง ได้แก่ ประมงในแม่น้ำ การเลี้ยงปลากระชังการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง และระบบนิเวศของแหล่งน้ำจากประมงจังหวัดทั้งสาม

การระบาดวิทยา หรือผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนผู้ใช้น้ำ (จากสาธารณสุขจังหวัดทั้งสามจังหวัด)

ข้อมูลการเสียโอกาสอื่นๆ ที่เกิดขึ้นจากปัญหามลพิษดังกล่าว²⁰

²⁰ กรมควบคุมมลพิษ. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓.

๕. นอกจากนี้ยังมีผลกระทบที่ประเมินยังไม่ได้ ได้แก่

๑. **ความสูญเสียทางด้านปริมาณน้ำที่ใช้เจือจางและผลักดันน้ำเสียออกสู่ทะเล** จากรายงานของการชลประทานบริเวณประตูระบายน้ำโพธิ์พระยาพบว่า ในช่วงเกิดวิกฤติแม่น้ำท่าจีนเน่าเสีย มีการใช้ปริมาณน้ำเพื่อมาช่วยเจือจาง และไล่น้ำเสียจากระดับปกติประมาณ ๑๒ - ๒๕ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาทีเป็น ๑๐๐-๑๑๕ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที (วันที่ ๗ - ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๓) จนกระทั่งคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีนเข้าสู่สภาวะปกติ

๒. **การสูญเสียองค์ประกอบ และโครงสร้างของระบบนิเวศน์แหล่งน้ำ ได้แก่** ทางด้านชีวภาพ (แพลงตอน สัตว์หน้าดิน และปลา) ลักษณะทางชลศาสตร์ ลักษณะพื้นที่ท้องน้ำ และคุณภาพน้ำมีการเปลี่ยนแปลงความหลากหลายทางชีวภาพในแม่น้ำท่าจีนลดลง สิ่งมีชีวิตตายลงเป็นจำนวนมากจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะกระทบต่อระบบห่วงโซ่อาหาร

๓. **การสูญเสียการใช้ประโยชน์ของมนุษย์และด้านคุณภาพชีวิต** การสูญเสียโอกาสทางการท่องเที่ยวทางน้ำ เช่น ทัศนคารมิมน้ำ วังมัจฉาบริเวณหน้าวัดต่างๆ เนื่องจากน้ำที่กั้นเหมันและมลพิษทางทัศนียภาพ นอกจากนี้กิจกรรมต่างๆ ที่อยู่ริมฝั่งแม่น้ำ ได้แก่ กิจกรรมทางการเกษตร การเลี้ยงสัตว์ การทำสวนทั้งไม้ผล และกล้วยไม้ กิจกรรมทางอุตสาหกรรม เช่น โรงงานผลิตอาหาร สิ่งทอ ฟอก ย้อม และการอุปโภคบริโภคต่างๆ มีผลให้เกิดการขาดแคลนน้ำในขบวนการผลิต แม้จะไม่ได้รับผลกระทบโดยตรง เนื่องจากมีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าจากหน่วยงานในพื้นที่ แต่ก็ได้รับผลกระทบในทางอ้อม คือ ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เช่น ค่าขนส่งทางน้ำ ค่าไฟฟ้าในการใช้เครื่องเติมอากาศ ค่าใช้จ่ายในการซื้อสารส้มเพื่อตกตะกอน เป็นต้น

๔. **ผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน** เช่น สุขภาพจิตเสียเกิดอาการคัน กลิ่นเหม็น รบกวน เนื่องจากก๊าซไฮโดรเจนซัลไฟด์ที่เกิดจากการย่อยสลายของจุลินทรีย์ในสภาพที่ไร้ออกซิเจน เป็นต้น²¹

๖. วิกฤตการณ์แม่น้ำท่าจีนเน่าเสีย ปี ๒๕๔๓-๒๕๔๔

ในช่วงเดือนเมษายนและพฤษภาคม ๒๕๔๓ ได้เกิดวิกฤตการณ์ครั้งใหญ่ในแม่น้ำท่าจีนในรอบหลายทศวรรษโดยแม่น้ำท่าจีน ระยะทางประมาณ ๑๕๐ กิโลเมตร จากอำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี ผ่านจังหวัดนครปฐมแล้วไหลลงอ่าวไทยที่อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร มีลักษณะทางกายภาพและเคมีของน้ำและคูคลองสาขาในช่วงที่มวลน้ำเสียไหลผ่านมีสีดำ กลิ่นเหม็น ปริมาณสารอินทรีย์สูง และปริมาณออกซิเจนละลาย มีค่าต่ำมากจนเกือบเป็นศูนย์ และเมื่อมารวมกับน้ำในแม่น้ำช่วงล่างบริเวณ จังหวัดนครปฐม และจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งมีการระบายน้ำทิ้งจาก

²¹ กรมควบคุมมลพิษ. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔.

กิจกรรมอื่นๆ เช่น ชุมชน อุตสาหกรรมและปศุสัตว์ ทำให้ความน่าเสียเพิ่มขึ้นจนถึงปากน้ำจังหวัดสมุทรสาคร ทั้งนี้เนื่องจากการระบายน้ำที่มาจากน้ำท่วมขังในพื้นที่นาข้าวที่กำลังออกรวงใกล้ฤดูเก็บเกี่ยวจากปริมาณฝนที่มากกว่าปกติ โดยมีปริมาณระหว่าง ๑๕๐-๑๕๐ มิลลิเมตร ในพื้นที่ประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ ไร่ ในทั้งสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งเป็นพื้นที่ลุ่มแอ่งกระทะ จึงก่อให้เกิดความน่าเสียคิดเป็นปริมาณของเสียในรูปบีโอดีประมาณ ๑๐-๕๐ มิลลิกรัมต่อลิตร และมีการระบายออกสู่อ่างน้ำทำกิน จนเป็นเหตุให้เกิดวิกฤติดังกล่าว การเน่าเสียครั้งนี้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำอย่างกว้างขวาง ปลาในแม่น้ำตายเป็นจำนวนมากคิดเป็นมูลค่าหลายร้อยล้านบาททั้งความสูญเสียต่อระบบนิเวศแหล่งน้ำที่ไม่สามารถประเมินความเสียหายเป็นตัวเงินได้ เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลคุณภาพน้ำในแม่น้ำทำกินในช่วงเมษายน - พฤษภาคม ๒๕๔๓ ที่เกิดปัญหาความน่าเสียอย่างรุนแรง กับข้อมูลที่ได้จากการติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำในรอบห้าปีที่ผ่านมา พบว่า คุณภาพน้ำแม่น้ำทำกินในช่วงที่เกิดปัญหาจะมีความน่าเสียสูงโดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจวัดค่าออกซิเจนละลายมีค่าเป็นศูนย์ในระยะทางประมาณ ๑๕๐ กิโลเมตร จากอำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี ที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษลงไปจนถึงปากแม่น้ำจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งคุณภาพน้ำโดยทั่วไปบริเวณนี้อยู่ในระดับที่เสื่อมโทรมเนื่องจากมีปริมาณของเสียจากแหล่งกำเนิดต่างๆ ได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรม ชุมชน และฟาร์มสุกร เป็นต้น

ปัญหามลพิษในแม่น้ำทำกินได้เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งในเดือนมีนาคม ๒๕๔๔ ส่งผลให้ปริมาณออกซิเจนละลายลดลง และเป็นเหตุให้ปลาในแม่น้ำทำกิน โผล่หัวขึ้นมาหายใจบนผิวน้ำเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในช่วงด้านใต้อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี ถึงอำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐมเป็นระยะทาง ประมาณ ๓๐ กิโลเมตร และมีแนวโน้มจะเคลื่อนตัวลงท้ายน้ำที่จังหวัดสมุทรสาคร

ในปี ๒๕๔๔ พบว่าสาเหตุความน่าเสียช่วงตอนกลางของแม่น้ำเกิดจากการระบายน้ำเน่าเสียในพื้นที่นาข้าว จังหวัดสุพรรณบุรี ลงสู่อ่างน้ำทำกิน ซึ่งน้ำท่วมต้นข้าวขณะออกรวงและขังจนเกิดความน่าเสียในพื้นที่ทั้งสองพี่น้อง โดยเฉพาะในเขตอำเภอบางปลาม้า และอำเภอสองพี่น้อง รวมพื้นที่ประมาณ ๕,๐๐๐ ไร่ (เปรียบเทียบกับปี ๒๕๔๓ เกือบ ๑ แสนไร่) ทั้งนี้เนื่องจากมีฝนตกหนักในระหว่างวันที่ ๕ - ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๔ และยังคงต่อเนื่องต่อมา จึงทำให้การระบายน้ำที่ท่วมขังไม่ทันการณ์ทำให้ปริมาณน้ำเสียสะสมอยู่ในทั้งสองพี่น้อง ประมาณได้ประมาณ ๕๐ ล้านลูกบาศก์เมตรพบว่าสภาพความน่าเสียในแม่น้ำทำกินมีความรุนแรงโดยค่าออกซิเจนละลายต่ำระหว่าง ๐.๕-๐.๕ มิลลิกรัมต่อลิตร จากสภาพปกติที่มีค่า ระหว่าง ๓-๔ มิลลิกรัมต่อลิตรตั้งแต่บริเวณอำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี ถึงอำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร เป็นระยะทางประมาณ ๑๐๐ กิโลเมตร ทั้งนี้เนื่องจากการระบายน้ำจากทั้งสองพี่น้องที่มีความสกปรกในรูปสารอินทรีย์สูงและค่าออกซิเจนละลายต่ำระหว่าง ๐-๐.๘ มิลลิกรัมต่อลิตร ในปริมาณมากผลกระทบจากเหตุการณ์วิกฤติแม่น้ำทำกินเน่าเสียในปี ๒๕๔๓ - ๒๕๔๔ ก่อให้เกิดความสูญเสีย

ทางเศรษฐกิจหลายร้อยล้านบาท เช่น ร้านอาหารริมแม่น้ำทำเงินเป็นผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวลดลง และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจชุมชนโดยรวม เช่น วังมัจฉา ภัตตาคารริมน้ำ ตลาดน้ำ ความเสียหายที่ประเมินได้ในเบื้องต้นประมาณ ๑๒๐ ล้านบาท ทั้งนี้ไม่รวมความเสียหายจากเกษตรกรที่ทำนา ที่ได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมโดยตรง²²

จากสภาพของปัญหามลพิษทางน้ำในกลุ่มน้ำทำเงิน การบริหารจัดการปัญหามลพิษของพื้นที่ลุ่มน้ำนั้นก็มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องและกฎหมายหลายฉบับได้ถูกตราขึ้นก่อนพระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยปกติกฎหมายที่เกี่ยวข้องฉบับนั้นๆ มักจะมุ่งจัดการกับปัญหาใดปัญหาหนึ่งเป็นเฉพาะ เช่น การจัดการป่าไม้ ที่ดิน การคมนาคม การสาธารณสุข ก็จะมีกฎหมายสำหรับเรื่องนั้นๆ กฎหมายบางฉบับจะมีบทบัญญัติในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบางเรื่องไว้แต่บทบัญญัติมักมิใช่ส่วนสำคัญของการตรากฎหมายนั้น การมีกฎหมายในลักษณะดังกล่าว อาจทำให้การจัดการปัญหามลพิษทางน้ำไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร หากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ต่างใช้บังคับ กฎหมายที่มีอยู่ในความรับผิดชอบของตน ตามที่ตนเห็นสมควร โดยมิได้พิจารณาถึงการบริหารจัดการ ปัญหามลพิษทางน้ำในภาพรวม ว่าควรจะดำเนินการไปในรูปแบบใด จึงทำให้เกิดเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ²³

จนได้มีข้อวิพากษ์ วิจารณ์กัน ถึงความล้มเหลวของการใช้กฎหมาย กฎระเบียบ ว่าเกิดจากความไร้ระเบียบและวินัยของคนไทย และความไม่จริงจัง ในการป้องกัน ดูแลรักษา ของฝ่ายนักการเมือง และข้าราชการประจำ จนดูเหมือนหนึ่งว่า การแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำ เหมือนพายเรือในอ่าง พบแต่ทางตัน และปัญหาต่อเนื่องไม่มีที่สิ้นสุด²⁴ ดังปัญหามลพิษของกลุ่มน้ำทำเงิน ที่ผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษา ถึงปัญหาอุปสรรคข้อจำกัดของนโยบายกฎหมายองค์กรและการมีส่วนร่วมในการบริหารป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำของประเทศไทย เปรียบเทียบกับการบริหารจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในระบบลุ่มน้ำของต่างประเทศ ในส่วนต่อไป

²² กรมควบคุมมลพิษ. “ข่าวสารลุ่มแม่น้ำทำเงิน” ปีที่ ๑, ฉบับที่ ๑. กรกฎาคม-กันยายน ๒๕๔๔

²³ อำนาจ วงศ์บัณฑิต และคณะ. “ข้อเสนอแนะการปรับปรุงกลไกการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม” จัดทำให้แก่คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อเสนอต่อสำนักงานนโยบายและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๓๕, หน้า ๑ - ๒.

²⁴ อำนาจ วงศ์บัณฑิต. รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (ภาคผนวก) โดยการศึกษาวิจัย “รูปแบบองค์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำของประเทศไทย” จัดทำให้แก่คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เพื่อเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, ๒๕๓๕, หน้า ๑.

DRU

บทที่ ๓

นโยบาย กฎหมายและองค์การบริหารจัดการของรัฐในการป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำ

การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำของส่วนราชการต่างๆ จะประสบผลสำเร็จหรือไม่ขึ้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในเรื่องนั้นๆ การควบคุม ป้องกัน และแก้ไข ปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำกำลังวิกฤติอยู่ในขณะนี้สิ่งที่รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงเป็นประการสำคัญ คือนโยบายการวางแผน และเป้าหมายที่ชัดเจนและรัดกุม สามารถครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทั่วถึง ซึ่งสามารถที่จะแยกพิจารณาจากแนวตามนโยบายของรัฐบาลที่นำมาใช้อยู่ทุกวันนี้ได้ ๒ ลักษณะ คือ การป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษในทางปฏิบัติ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยวิชาการทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการมีส่วนร่วมของประชาชนมาช่วยในการฟื้นฟูสภาวะแวดล้อมที่กำลังเสื่อมโทรม และได้รับความเสียหาย ตลอดจนการป้องกันมิให้เกิดการทำลายต่อไปในอนาคต

การป้องกัน และแก้ไขด้วยวิธีการบัญญัติกฎหมาย ข้อบังคับ และกฎระเบียบต่างๆ ขึ้นใช้ควบคุมทั้งทางตรง และทางอ้อม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน^๑

นโยบายอันสำคัญของรัฐเกี่ยวกับการอนุรักษ์ลุ่มน้ำเพิ่งจะเริ่มมีขึ้นในประเทศไทยเมื่อตอนเริ่มต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ นี้เอง ทั้งนี้ก็เพื่อจะแก้ปัญหามลพิษที่ขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งก็เพื่อเป็นจุดเริ่มวางแผนการใช้ที่ดินให้มีผลต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่จริงจังเสียทีหลังจากได้ปล่อยตามบุญตามกรรมมาในหลายรัฐบาลที่ผ่านมา นโยบายนี้มีผลทำให้คณะรัฐมนตรีรับรองมติ ค.ร.ม. ในเรื่อง การกำหนดชั้นคุณภาพของลุ่มน้ำ และหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำปิง – วัง ในวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๒๘ ตามมตินี้พื้นที่ลุ่มน้ำของประเทศจะมีการแบ่งเขตการใช้ที่ดินออกเป็น ๕ ชั้น คือ ลุ่มน้ำชั้น ๑ ถึงชั้น ๕ ปัจจุบันค.ร.ม. ได้มีมติให้ใช้มาตรการดังกล่าวในลุ่มน้ำทั่วทั้งประเทศ

กล่าวได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีเรื่อง การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำของประเทศไทยเป็นผลงานของรัฐบาลไทยที่อุทิศให้กับทรัพยากรดิน-น้ำ-ป่าไม้ และทรัพยากรอื่นๆ ในพื้นที่ลุ่มน้ำที่ ทำให้เห็นนโยบายในเรื่องนี้เป็นรูปธรรมขึ้นมาบ้าง แม้ว่าจะเป็นเพียงมติ ค.ร.ม. ที่ไม่มีผลทางกฎหมาย แต่ก็ก็เป็นผลทำให้หน่วยงานต่างๆ ของรัฐเพิ่มความระมัดระวังในการใช้และดูแลรักษาทรัพยากรใน

^๑โกเมท ทองกัญญาชัย. “การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๓๔, หน้า ๘๖.

เขตพื้นที่ต้นน้ำลำธารมากขึ้น แม้ผลในทางปฏิบัติที่จะมีไปถึงการควบคุมราษฎรให้ดำเนินการตามนโยบายนี้จะไม่เกิดขึ้นก็ตาม^๒

๑. นโยบายรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๔๔ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตามคำแถลงนโยบายของรัฐบาล (พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร) ต่อรัฐสภา ในวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ นโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีนโยบายในการฟื้นฟูสภาพและคุณภาพสิ่งแวดล้อม การป้องกันการเสื่อมโทรม หรือการสูญสิ้น และการนำกลับมาใช้ใหม่ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพให้เอื้อต่อการดำรงชีวิตเกิดความสมดุลในการพัฒนา และเป็นรากฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศอย่างยั่งยืน ดังนี้

๑.๑ บริหาร และจัดการสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพแบบบูรณาการ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

๑.๒ ส่งเสริม และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ในการควบคุมและกำจัด มลภาวะที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

๑.๓ สนับสนุนให้นำต้นทุนทางสังคมมาพิจารณาในการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในกรณีการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ และผลักดันการนำหลักการ ผู้ก่อมลภาวะเป็นผู้จ่าย และระบบกรรมสิทธิ์ร่วมมาใช้ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ

๑.๔ สนับสนุนการวิจัย และพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อขีดความสามารถของไทยสำหรับการแสวงหา การบริหารจัดการ การอนุรักษ์ และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทุกแหล่ง รวมถึงการนำสิ่งของหรือเศษวัสดุเหลือใช้กลับมาใช้ใหม่

๑.๕ กำหนดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและสอดคล้องกับระดับของการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์ เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ควบคู่ไปกับมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ

๑.๖ สร้างมาตรการในการควบคุมการนำเข้าสารเคมี สารพิษ และวัตถุอันตราย โดยยึดถือมาตรฐานสากลของประเทศที่พัฒนาแล้ว เพื่อไม่ให้ประเทศไทยเป็นสถานที่ทดลองหรือจำหน่ายสาร และวัตถุอันตรายที่ต่ำกว่ามาตรฐานของประเทศผู้จำหน่าย^๓

^๒ ปราโมทย์ ไม้กลัด. โครงการศึกษาวิจัย “รูปแบบขององค์กรบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำของประเทศไทย” ๒๕๑๖, หน้า ๓๔.

^๓ วิจารณ์ สิมาฉายา. “กำหนดมาตรฐานและนโยบายด้านคุณภาพน้ำ” ๒๕๔๔, หน้า ๔.

๒. นโยบายชาติด้านทรัพยากรน้ำ

จากการทำนโยบายน้ำแห่งชาติได้นำแนวทางการบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสาน หรือ Integrated Water Resources Management (IWRM) มาใช้แนวทางดังกล่าวเป็นกระบวนการที่มุ่งเน้นการประสานการพัฒนา และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกับทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ได้ผลตอบแทนสูงสุดด้านเศรษฐกิจ และสังคม การจัดทำนโยบายน้ำแห่งชาติจะอาศัยพื้นฐานความคิดจาก “วิสัยทัศน์น้ำแห่งชาติ” ที่ได้กำหนดไว้แล้ว

“ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๘ ประเทศไทยจะมีน้ำใช้อย่างเพียงพอ และมีคุณภาพ โดยมีระบบการบริหารจัดการองค์กร ระบบกฎหมาย ในการใช้ทรัพยากรน้ำที่เป็นธรรม ยั่งยืน โดยคำนึงถึงคุณภาพชีวิต และการมีส่วนร่วมในทุกระดับ”

โดยมีกรอบแนวคิดในการกำหนดเป็นนโยบายในแต่ละด้าน ซึ่งประกอบด้วย องค์กรกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การพัฒนาจัดหา น้ำ ต้นทุน ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การจัดสรรการใช้ น้ำ และการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการได้รับ บริการ รวมทั้งการให้ความเข้าใจเรื่องน้ำ และการให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในกระบวนการ ต่างๆ ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ^๕ ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๔๙) ได้ให้ความสำคัญของการปรับปรุง และจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากร น้ำโดยเฉพาะเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ที่เปิดโอกาสให้ ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ

๓. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๕

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๕ ได้กล่าวถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ การจัดการคุณภาพน้ำ สรุปได้ดังนี้

๓.๑ รักษาคุณภาพน้ำในแม่น้ำสายหลักให้มีปริมาณออกซิเจนละลายน้ำไม่ต่ำกว่า ๒ มิลลิกรัมต่อลิตร ตลอดทั้งปี รวมทั้งป้องกัน และฟื้นฟูคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งให้อยู่ในเกณฑ์ มาตรฐานของประเทศ

๓.๒ ฟื้นฟูโครงการบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน จัดการมลพิษ และรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม เพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

๓.๓ สนับสนุนการลดปริมาณของเสีย และการนำของเสียกลับมาใช้ใหม่ให้มากขึ้น โดยใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ รวมทั้งให้มีการสร้างระบบการเรียกคืนซากของเสียอันตราย ซาก

^๕วิจารณ์ สิมลาษา. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.

บรรจุก๊าซ และวัสดุเหลือใช้ ตลอดจนส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมที่รองรับการนำของเสียกลับมาใช้ใหม่

๑.๔ พัฒนาเทคโนโลยีการควบคุมมลพิษเฉพาะด้านที่เหมาะสม และส่งเสริมกระบวนการผลิตที่ไม่ก่อมลพิษ และกระบวนการผลิตที่ส่งเสริมการลดใช้วัสดุ และแปรรูปของเสียกลับมาใช้ใหม่^๕

๔. นโยบายกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งควบคุมป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษ โดยแบ่งเป็น ๓ ด้านคือ

๔.๑ นโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติ

๑. ประเมินสถานการณ์และศักยภาพจากทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภทและความหลากหลายทางชีวภาพ

๒. สงวน อนุรักษ์ พัฒนา ฟื้นฟู เพื่อดำรงสภาพสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและจัดการใช้ประโยชน์เพื่อตอบสนองความต้องการตามศักยภาพให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและดำเนินการโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

๓. สร้างมูลค่าเพิ่มทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภทเพื่อการใช้ประโยชน์ให้คุ้มค่า

๔. จัดระเบียบ กฎเกณฑ์ และระบบการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ท้องถิ่นและประชาชนกลุ่มอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งแบ่งปันผลประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภทอย่างยั่งยืนและสอดคล้องกับสถานการณ์พื้นฐานข้อมูลจากการวิจัยและพัฒนา

๔.๒ นโยบายด้านสิ่งแวดล้อม

๑. ดำเนินการให้ชุมชนทั้งในชนบทและในเมืองมีสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดีโดยประสานการวางผังเมืองและจัดระเบียบชุมชน ให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่

^๕ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๕ (๒๕๔๕- ๒๕๔๘). กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์ยูไนเต็ด โปรดักชั่น, ๒๕๔๕, หน้า ๑๔๑.

๒. ป้องกัน รักษา และฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น และอยู่ในระดับมาตรฐานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ตลอดจนใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

๓. ดำเนินการ ป้องกันและควบคุมสภาวะความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับสุขอนามัยที่จะมีผลกระทบต่อ การดำรงชีวิต และส่งเสริมการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

๔. สร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อให้ชุมชนสามารถปกป้อง คุ้มครอง และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมชุมชน สิ่งแวดล้อมธรรมชาติสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมที่เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์ โบราณคดี วัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิต และภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อให้เป็นมรดกสืบทอดไปยังอนุชนรุ่นต่อไป

๔.๓ นโยบายด้านการบริหารจัดการ

๑. บริหารจัดการและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการโดยยึดหลักธรรมาภิบาลบนพื้นฐานการจัดการเชิงพื้นที่ การมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจ

๒. เติมภูมิปัญญาประชาชนทุกระดับ และเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรทุกระดับอย่างต่อเนื่อง

๓. พัฒนาบุคลากรให้รู้ทักษะและมีประสิทธิภาพทั้งด้านองค์ความรู้และทักษะ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทและภารกิจของกระทรวง

๔. พัฒนาระบบมาตรฐานในการบริหารจัดการ และจัดทำฐานข้อมูลโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และสามารถเชื่อมโยงเครือข่ายกับระบบฐานข้อมูลสารสนเทศหลักของประเทศได้

๕. ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเพื่อสนับสนุนการกำหนดนโยบายการวางแผน และการปฏิบัติงานทุกระดับ

๖. รณรงค์และสร้างจิตสำนึกของประชาชนทุกฝ่าย รวมทั้งสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

๗. ติดตาม แก้ไขข้อร้องเรียนของราษฎรด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง พัฒนาเครื่องมือและกลไกในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๘. สร้างแรงจูงใจโดยใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ สั่งคม และกฎหมาย

๕. พัฒนาการเพื่อลดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และการแก้ไขปัญหา สิ่งแวดล้อมส่งเสริมกลไกการตลาดเพื่อสังคม เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๑๐. ปรับปรุง แก้ไข เสนอร่างกฎหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน และสามารถบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้งานสัมฤทธิ์ผลสอดคล้องกับสถานการณ์

๑๑. เพิ่มบทบาทด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเวทีโลกเพื่อพัฒนาความร่วมมือและพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ

๑๒. ติดตามตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน โดยมีตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ชัดเจน

นอกจากนี้ในส่วนของการจัดการมลพิษทางน้ำได้กำหนดไว้ใน นโยบายและแผนการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๐-๒๕๕๕ สรุปได้ดังนี้

- ๑) เร่งรัดฟื้นฟูคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำสำคัญทั่วประเทศ
- ๒) ลดและควบคุมมลพิษทางน้ำ อันเนื่องมาจากกิจกรรมของชุมชนเกษตรกรรม และ อุตสาหกรรม
- ๓) ผู้ก่อมลพิษทางน้ำต้องมีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการมลพิษทางน้ำ
- ๔) ส่งเสริม และสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมลงทุน และดำเนินการจัดการแก้ไขปัญหา^๖

๕. คณะอนุกรรมการประสานจัดการลุ่มน้ำท่าจีน

คณะกรรมการควบคุมมลพิษ ได้มีมติในคราวประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๓ ให้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการประสานจัดการลุ่มน้ำท่าจีน เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำของแม่น้ำท่าจีนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพควบคู่กับการพัฒนาประเทศ และพิจารณากำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนแผนปฏิบัติการในการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและที่ประชุมมีมติ

๑. เห็นชอบกับแผนปฏิบัติการป้องกันแก้ไขและฟื้นฟูคุณภาพน้ำในลุ่มน้ำท่าจีนและกรอบโครงการตามแผนงาน

๒. เห็นชอบกับแผนฉุกเฉินป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในลุ่มน้ำท่าจีน

^๖ นโยบายกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๓. ให้มีการดำเนินการสร้างเครือข่ายในการเฝ้าระวังและติดตามคุณภาพน้ำในกลุ่มน้ำท่าจีนเพื่อลดความซ้ำซ้อน และประหยัดงบประมาณในการดำเนินการรวมทั้งการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรเอกชนในพื้นที่เพื่อให้เกิดความรู้และความเข้าใจในการติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำ

๔. มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบมลพิษระดับลุ่มน้ำขึ้น โดยมีท่านรองอธิบดีกรมควบคุมมลพิษเป็นประธานคณะกรรมการ พร้อมทั้งคณะกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนจากหน่วยงานปฏิบัติทั้ง ๔ จังหวัด เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาได้ทันเหตุการณ์และลดผลกระทบต่อแหล่งน้ำ

๖. แผนจัดการป้องกันแก้ไขและฟื้นฟูคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีน

คณะกรรมการประสานจัดการคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีน

วิสัยทัศน์ “ภายในปี ๒๕๕๓ คุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีน เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำ โดยการมีส่วนร่วมและรับผิดชอบของประชาชนและผู้มีส่วนร่วมในการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพทั้งระบบลุ่มน้ำ เพื่อคุณภาพชีวิตโดยรวม”

๖.๑ เป้าหมาย

๑. ลดปริมาณของเสียจากแหล่งที่มีจุดกำเนิดแน่นอน (Point Source) ที่ระบายลงสู่แหล่งน้ำไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐

๒. ควบคุมและรักษาปริมาณการระบายน้ำปริมาณการระบายน้ำจากประตูน้ำต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

๓. ลดปริมาณมลพิษจากแหล่งกำเนิดไม่แน่นอน (Non – point sources) อย่างต่อเนื่อง

๔. ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในแม่น้ำท่าจีนอย่างทั่วถึง

๕. การติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำอย่างเป็นระบบ

๖. การเพิ่มปริมาณและอัตราการไหลของน้ำในแม่น้ำท่าจีนและคูคลองสาขา

๗. การอนุรักษ์แหล่งน้ำและการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม

๘. ประสานแผนการจัดการคุณภาพน้ำในกลุ่มน้ำท่าจีนอย่างเป็นระบบ

๙. การใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

๑๐. การศึกษาวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับลุ่มน้ำท่าจีนอย่างเป็นระบบ

๖.๒ มาตรการ

๑. ควบคุมการระบายน้ำเสียจากแหล่งชุมชน
๒. การควบคุมการระบายน้ำเสียจากฟาร์มสุกร
๓. ควบคุมการระบายน้ำเสียจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ
๔. ควบคุมมลพิษจากฟาร์มเป็ด
๕. ควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม
๖. การนำน้ำเสียที่บำบัดแล้วไปใช้ประโยชน์
๗. รักษาความสมดุลของปริมาณน้ำให้สอดคล้องกับปริมาณของเสียในลำน้ำ
๘. การปรับปรุงระบบการเพาะปลูก
๙. การปรับปรุงระบบการชลประทานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
๑๐. ปรับปรุงระบบการระบายน้ำจากประตูระบายน้ำ
๑๑. ติดตั้งระบบโทรมาตร
๑๒. ลดปริมาณน้ำท่าที่จะไหลลงพื้นที่
๑๓. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการทำเกษตรอย่างถูกวิธี
๑๔. พัฒนาแบบจำลองทางคณิตศาสตร์
๑๕. การตั้งองค์กรชุมชนดูแลแม่น้ำท่าจีน
๑๖. การรณรงค์และประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ
๑๗. อบรมเยาวชน/นักเรียนและชุมชน
๑๘. เผยแพร่ความรู้
๑๙. ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Eco – tourism)
๒๐. ดำเนินการติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีน
๒๑. ติดตามตรวจสอบการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทต่างๆ
๒๒. กำจัดฝักคอบชวาในแม่น้ำท่าจีนและคูคลองสาขาไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐
๒๓. โครงการขุดลอกลำน้ำโดยไม่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ธรรมชาติ
๒๔. การอนุรักษ์แหล่งน้ำทางธรรมชาติ
๒๕. กำหนดแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์และเพื่อการอนุรักษ์แหล่งน้ำ
๒๖. ตั้งอนุกรรมการเฉพาะเพื่อประสานแผนการจัดการในพื้นที่ลุ่มน้ำท่าจีน
๒๗. การประชุมประจำปี

๒๘. เครื่องจักรการใช้กฎหมาย

๒๙. ส่งเสริมและสนับสนุนงานวิจัยเกี่ยวกับลุ่มน้ำทำกิน

๖.๓. แผนงาน

บำบัดและฟื้นฟู

๑. การก่อสร้างระบบระบายและบำบัดน้ำเสียชุมชนส่วนกลาง

๒. การปรับปรุงประสิทธิภาพของการบำบัดน้ำเสียชุมชน

๓. การใช้มาตรการทางกฎหมาย

๔. ควบคุมการระบายน้ำเสียจากฟาร์มสุกรให้เป็นไปตามมาตรฐาน

น้ำทิ้งที่กำหนด

๕. ออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อให้เจ้าของฟาร์มสุกรปฏิบัติตามกฎหมาย

ท้องถิ่น

๖. ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการฟาร์มสุกรที่ถูกต้อง

๗. ควบคุมการระบายน้ำเสียจากบ่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเพื่อลดปริมาณของเสียลง

สู่แหล่งน้ำ

๘. ควบคุมการเลี้ยงปลาในกระชังเพื่อลดมลพิษในแหล่งน้ำ

๙. ควบคุมการระบายของเสียจากการเลี้ยงเป็ด

๑๐. ควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดประเภทอุตสาหกรรม

๑๑. ส่งเสริมการทำการเกษตรตามหลักการผลิตทางการเกษตรที่เหมาะสม

(Good Agricultural Practice, GAP)

๑๒. พัฒนาระบบการจัดการที่ดี (Best Management Practices, BMPs) เพื่อควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่มีจุดกำเนิดไม่แน่นอน (Non-pointsource)

๑๓. สร้างจิตสำนึกและความตระหนัก

๑๔. เฝ้าระวังและป้องกัน

๑๔.๑ เฝ้าระวังและป้องกันติดตามตรวจสอบแหล่งน้ำธรรมชาติ

๑๔.๒ ติดตามตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ

๑๕. บำบัดและฟื้นฟู

จัดซื้อและติดตั้งเครื่องเก็บผักตบชวาแบบติดตั้งริมฝั่งระบบโซฟาลำเลียง ณ จุด

สกัดที่กำหนด

บำบัดและฟื้นฟู

อนุรักษ์แหล่งน้ำ

บริหารและจัดการสิ่งแวดล้อม
 บริหารและจัดการสิ่งแวดล้อม
 บริหารและจัดการสิ่งแวดล้อม
 การศึกษาและวิจัย

๖.๔ โครงการ

๑. โครงการบำบัดน้ำเสียอ้อมน้อย-อ้อมใหญ่ (๑)
๒. โครงการบำบัดน้ำเสียเทศบาลนครสมุทรสาคร (๒)
 - ศึกษาความเหมาะสมและออกแบบรายละเอียด
 - ก่อสร้างระบบระบายและบำบัดน้ำเสีย
๓. โครงการการน้ำเสียเทศบาลตำบลกระทุ่มแบน (๓)
 - ศึกษาความเหมาะสมและออกแบบรายละเอียด
 - ก่อสร้างระบบระบายและบำบัดน้ำเสีย
๔. โครงการน้ำเสีย ทต. อุ้มทองและทม. สุพรรณฯ (๔)
 - ก่อสร้างเสร็จแล้วและจะส่งมอบประมาณกลาง ปี ๒๕๔๔
๕. โครงการน้ำเสียเทศบาลตำบลสามชุก (๕)
 - ศึกษาความเหมาะสมและออกแบบรายละเอียด
 - ก่อสร้างระบบระบายและบำบัดน้ำเสีย
๖. โครงการน้ำเสียเทศบาลตำบลวัดสิงห์ (๖)
 - ศึกษาความเหมาะสมและออกแบบรายละเอียด
 - ก่อสร้างระบบระบายและบำบัดน้ำเสีย
๗. โครงการบำบัดน้ำเสียชุมชน ทน. นครปฐม (๗)
 - ศึกษาความเหมาะสมและออกแบบรายละเอียด
 - ก่อสร้างระบบระบายและบำบัดน้ำเสีย
๘. การศึกษาความเหมาะสมและออกแบบรายละเอียดระบบระบายน้ำและบำบัดน้ำเสียชุมชนอื่นๆ ได้แก่ สองพี่น้อง สามพราน ดอนหวาย เขาพระ นครชัยศรี บางปلام้า เดิม บางนางบวชหันคา ท่าโบสถ์ ศรีประจันต์ และห้วยพลู (๘)
๙. โครงการวางแผนปฏิบัติการบำบัดน้ำเสียจากชุมชน โดยคำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับของเสียของลำน้ำ (๙)
๑๐. เร่งรัดโครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนตอนล่าง และเพิ่มประสิทธิภาพของระบบที่มีอยู่แล้ว (๑๐)

๑๑. ตรวจสอบและควบคุมการบำบัดน้ำเสียจากอาคารประเภท ก. (๑๑)

๑๒. ส่งเสริมให้มีการจัดการของเสียในชุมชนขนาดเล็กแบบติดกับที่ (On-sete)

(๑๒)

๑๓. ส่งเสริมการใช้ส้วมที่ถูกสุขลักษณะ (๑๓)

๑๔. โครงการศึกษาเพื่อการจัดเตรียมที่ดินสำหรับก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย

ส่วนกลาง (๑๔)

๑๕. จัดมาตรฐานการออกแบบระบบบำบัดน้ำเสียชุมชนขนาดเล็ก (๑๕)

๑๖. ตรวจสอบเพื่อควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากฟาร์มสุกรขนาดกลาง (๕๐๐-๕,๐๐๐ ตัว) และขนาดใหญ่ (มากกว่า ๕,๐๐๐ ตัว) (๑๖)

๑๗. มาตรการรองรับการควบคุมดูแลฟาร์มสุกรขนาดเล็ก (๑๗)

๑๘. ให้ความรู้ความเข้าใจหน่วยงานท้องถิ่นเกี่ยวกับการออกข้อกำหนดท้องถิ่นตามพ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ (๑๘)

๑๙. ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดการสิ่งแวดล้อมฟาร์มสุกร (๑๙)

๒๐. เผยแพร่ความรู้และเทคโนโลยีการจัดการของเสียและน้ำเสียแก่เจ้าของฟาร์มสุกร (๒๐)

๒๑. การรับรองเป็นฟาร์มสุกรมาตรฐาน (๒๑)

๒๒. ส่งเสริมและสนับสนุนฟาร์มสุกรที่มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นฟาร์มสุกรมาตรฐาน (๒๒)

๒๓. ตรวจสอบเพื่อควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากบ่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (๒๓)

๒๔. ส่งเสริมสนับสนุนและเผยแพร่ความรู้และวิธีการที่เหมาะสมในการเพาะเลี้ยงและการบำบัดน้ำเสียแก่เกษตรกร (๒๔)

๒๕. ศึกษาเพื่อกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (๒๕)

๒๖. ส่งเสริมการเลี้ยงปลาในกระชังที่ถูกวิธีโดยคำนึงถึงศักยภาพของแหล่งน้ำ

(๒๖)

๒๗. กำหนดเขตที่มีความเสี่ยงหรือมีความเหมาะสมในการเลี้ยงปลาในกระชัง

(๒๗)

๒๘. ควบคุมการระบายของเสียจากบ่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (๒๘)

๒๙. เครื่องวัดและตรวจสอบการลักลอบเลี้ยงกุ้งน้ำกร่อยในพื้นที่น้ำจืด (๒๙)

๓๐. ส่งเสริมและสนับสนุนการเลี้ยงเป็ดในโรงเรือน (ที่ใช้ให้น้ำน้อย) (๓๐)

๓๑. โครงการติดตามตรวจสอบน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมริมแม่น้ำท่าจีน (๓๑)
๓๒. การใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด (๓๒)
๓๓. การศึกษาแนวทางการนำน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ (๓๓)
๓๔. ส่งเสริมและสนับสนุนให้โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กมีการจัดการน้ำเสียที่ถูกต้อง (๓๔)
๓๕. ส่งเสริมและสนับสนุนให้โรงงานอุตสาหกรรมใช้เทคโนโลยีสะอาดหรือพัฒนาไปสู่ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมสากล เช่น ISO ๑๔๐๐ (๓๕)
๓๖. การปรับปรุงมาตรฐานน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมให้สอดคล้องกับความสามารถในการรองรับของเสียของแหล่งน้ำ (๓๖)
๓๗. สร้างฐานข้อมูลสารสนเทศโรงงานอุตสาหกรรม (๓๗)
๓๘. การนำน้ำเสียที่บำบัดจากแหล่งกำเนิดต่างๆ ไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่เกษตรกรรม
๓๙. การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณการระบายน้ำและปริมาณของเสียที่ระบายลงสู่แม่น้ำท่าจีน (๓๙)
๔๐. ปรับปรุงระบบการเพาะปลูกให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ (๔๐)
๔๑. ปรับปรุงระบบชลประทานให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่โดยคำนึงถึงปัญหามลพิษของน้ำระบายทิ้งจากการชลประทาน (๔๑)
๔๒. โครงการระบายน้ำเพื่อป้องกันการรุกคืบของน้ำเค็ม (๔๒)
๔๓. การสร้างแบบจำลองการระบายน้ำในพื้นที่โครงการชลประทานและในแม่น้ำท่าจีน (๔๓)
๔๔. ติดตั้งระบบโทรมาตรในพื้นที่ลุ่มน้ำท่าจีนเพื่อติดตามและรายงานสถานการณ์การระบายน้ำในพื้นที่ พร้อมตรวจวัดคุณภาพน้ำในจุดที่ติดตั้ง (๔๔)
๔๕. การก่อสร้างแนวกันน้ำในพื้นที่ทุ่งสองพี่น้อง (๔๕)
๔๖. ส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรเพื่อการผลิตสินค้าเกษตรตามหลักการ GAP (๔๖)
๔๗. การขึ้นทะเบียนการใช้สารเคมีทางเกษตรมาใช้ในการควบคุมเกษตรกรที่ใช้สารเคมี (๔๗)
๔๘. พัฒนาระบบ BMPs เพื่อควบคุมมลพิษจากการปลูกข้าว (๔๘)
๔๙. พัฒนาระบบ BMPs เพื่อควบคุมมลพิษจากการทำไร่และทำสวน (๔๙)

๕๐. ส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันกำจัดศัตรูพืชโดยวิธีผสมผสานและ
อย่างถูกต้อง (๕๐)

๕๑. การพัฒนาแบบจำลองทางคณิตศาสตร์เพื่อทำนายมลพิษจากแหล่งกำเนิด
ไม่แน่นอน (๕๑)

๕๒. ตั้งสมาคมเรารักแม่น้ำท่าจีน เครือข่ายเชื่อมโยงชมรมเรารักแม่น้ำ
ท่าจีน (นครปฐม) ชมรมเรารักแม่ น้ำสุพรรณ และชมรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่กำลังก่อตั้งขึ้นในทั้ง ๔
จังหวัด โดยจดทะเบียนเป็นองค์กรอิสระกับกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (๕๒)

๕๓. การสร้างความตระหนักของชุมชนเพื่อฟื้นฟูแม่น้ำท่าจีน โดยสื่อต่างๆ ไป
ในทางเดียวกัน (๕๓)

- วิทยุกระจายเสียง
- โทรทัศน์
- นิตรสาร
- ป้าย
- เสียงตามสาย

๕๔. โครงการอบรมให้เยาวชน/นักเรียน และชุมชนให้เห็นความสำคัญของการ
ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของแหล่งน้ำในพื้นที่ ๔ จังหวัด พร้อมจัดตั้งหลักสูตรการเรียนการ
สอนให้สอดคล้องกับท้องถิ่นลุ่มน้ำท่าจีน/ปฏิรูปการศึกษา (๕๔)

๕๕. ส่งเสริมการอนุรักษ์และประหยัดน้ำ (๕๕)

๕๖. จัดทำป้ายแสดงผลการตรวจสอบคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีนตามจุดต่างๆ
โดยสื่อให้ประชาชนเข้าใจง่าย (๕๖)

๕๗. ส่งเสริมการท่องเที่ยวทางน้ำ เชนิเทศ (Eco-tourism) ในลุ่มน้ำท่าจีน
(๕๗)

๕๘. การติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีนอย่างเป็นระบบ (๕๘)

๕๙. ตั้งศูนย์ข้อมูลระบบเครือข่ายคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีน (๕๙)

๖๐. การเสริมสร้างศักยภาพของท้องถิ่นในการติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำ
(๖๐)

๖๑. ตั้งอาสาสมัครร่วมกับหน่วยงานราชการเพื่อเฝ้าระวังแหล่งกำเนิดมลพิษ
ประเภทต่างๆ ได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรมฟาร์มสุกรขนาดใหญ่ และอื่นๆ (๖๑)

๖๒. ตั้งศูนย์ข้อมูลและระบบเครือข่ายแหล่งกำเนิดมลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำท่าจีน
(๖๒)

๖๓. ให้โรงงานขนาดใหญ่ติดตั้งระบบตรวจสอบคุณภาพน้ำอัตโนมัติ (On-line Monitoring) โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชนสามารถตรวจสอบและเชื่อมโยงข้อมูลได้ (๖๓)

๖๔. จัดทำแผนกำหนดจุดสกัดฝักตบชวาและจัดซื้อเครื่องเก็บฝักตบชวาระบบโซ่พาลำเลียง (๖๔)

๖๕. โครงการทำปุ๋ยหมักจากฝักตบชวา (๖๕)

๖๖. โครงการทำหัตถกรรมหรือวัสดุจากฝักตบชวา (๖๖)

๖๗. การรณรงค์เพื่อเก็บและกำจัดฝักตบชวาในแหล่งน้ำในแต่ละพื้นที่ (๖๗)

๖๘. โครงการขุดลอกลำน้ำสายหลักและคูคลองสาขา (๖๘)

๖๙. การขุดลอกและฟื้นฟูคุณภาพน้ำในคลองเจ็ดชัยบูชาและคลองบางแก้ว (๖๙)

๗๐. โครงการส่งเสริมการปลูกหญ้าแฝกหรือพืชชนิดอื่นๆ ในพื้นที่แนวชายฝั่งเพื่อลดมลพิษ (๗๐)

๗๑. โครงการอนุรักษ์และฟื้นฟูที่ชุ่มน้ำในกลุ่มน้ำท่าจีน (๗๑)

๗๒. โครงการอนุรักษ์ระบบนิเวศน์แหล่งน้ำทางธรรมชาติและวัฒนธรรม (๗๒)

๗๓. โครงการอนุรักษ์ปลาน้ำจืดหรือวังมัจฉา (๗๓)

๗๔. จัดทำแนวกันชนพื้นที่ริมน้ำ (Buffer Strip) เป็นเขตอนุรักษ์ (๗๔)

๗๕. ประกาศเขตอนุรักษ์แหล่งน้ำดิบเพื่อการประปานครหลวง/ภูมิภาค (๗๕)

๗๖. การกำหนดเขตฝั่งเมืองของพื้นที่ชุ่มน้ำริมน้ำให้เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่และระบบนิเวศน์แหล่งน้ำ (๗๖)

๗๗. การควบคุมสิ่งก่อสร้างรุกล้ำลำน้ำ (๗๗)

๗๘. ตั้งคณะอนุกรรมการประสานจัดการคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีน (๗๘)

๗๙. จัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินเตือนภัย และระบบการแก้ไขปัญหามลพิษอย่างมีประสิทธิภาพ (๗๙)

๘๐. ประสานแผนงานและโครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาป้องกันแก้ไขฟื้นฟูคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีน (๘๐)

๘๑. จัดประชุมประจำปีเกี่ยวกับกลุ่มน้ำท่าจีน (๘๑)

๘๒. การใช้แรงจูงใจให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมมลพิษ (๘๒)

๘๓. การเคร่งครัดการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง (๘๓)

๘๔. การจัดตั้งอาสาสมัครช่วยตรวจสอบการควบคุมมลพิษ (๘๔)

๘๕. โครงการศึกษาความหลากหลายทางชีวภาพ (๘๕)

๘๖. การพัฒนาทำดัชนีทางชีวภาพเพื่อชี้วัดคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีน (๘๖)
๘๗. การศึกษาการปนเปื้อนของโลหะหนักในแม่น้ำท่าจีน (๘๗)
๘๘. การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเกี่ยวกับลุ่มน้ำท่าจีน (๘๘)
๘๙. การพัฒนาระบบผู้เชี่ยวชาญ (Expert System) ในการจัดการคุณภาพน้ำในลุ่มน้ำท่าจีน (๘๙)
๙๐. ส่งเสริมและสนับสนุนการใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านในการฟื้นฟูลุ่มน้ำท่าจีน (๙๐)
๙๑. การศึกษาประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมลุ่มน้ำท่าจีน (๙๑)
๙๒. การพัฒนาเทคโนโลยีทางชีวภาพเพื่อกำจัดผักตบชวา (๙๒)
๙๓. การศึกษา วิจัย และพัฒนา อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน แก้ไข และฟื้นฟูคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีน (๙๓)

แต่การกำหนดนโยบายและแผนดำเนินการต่างๆ นั้นสิ่งที่จะต้องพิจารณาประกอบกันคือต้องมีกฎหมายรองรับเพื่อเป็นหลักในการควบคุมแก้ไขปัญหา เพราะการที่จะนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติให้เกิดผลนั้นจำเป็นต้องคำนึงประสิทธิภาพ โดยมีการประเมินผลงานและติดตามอย่างใกล้ชิดก็จะเกิดผลดีต่อการแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำ

๗. บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำ

บทบัญญัติกฎหมายที่บังคับใช้ในการควบคุมป้องกัน และแก้ไข ปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำของประเทศไทย เรามีได้มีบทบัญญัติที่จะคุ้มครองลุ่มน้ำจากมลพิษในลักษณะทั่วไป แต่จะบัญญัติคุ้มครองน้ำในเรื่องใด เรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น ทางน้ำที่เป็นสาธารณะ หรือที่เป็นคลองชลประทานทางน้ำเพื่อการเดินเรือ เป็นต้น ซึ่งการควบคุมก็เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ตราไว้คุ้มครองน้ำเป็นการเฉพาะนั้น นอกจากนี้การคุ้มครองที่ผ่านมาก็มักจะเน้นการลงโทษที่เกี่ยวกับการทิ้งขยะของเสีย หรือสารพิษลงสู่แหล่งน้ำโดยตรง ซึ่งการคอยที่จะจับกุมผู้ทำความผิด เช่นนี้เป็นไปด้วยความลำบาก เนื่องจากไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอในการตรวจลุ่มน้ำตลอดสาย นอกจากนี้ปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำ ส่วนหนึ่งมิได้เกิดจากการทิ้งขยะ หรือของเสียลงสู่พื้นที่ลุ่มน้ำโดยตรง แต่เกิดจากการทิ้งขยะบริเวณอื่นๆ แล้วมีการไหลซึมของสารพิษลงไปสู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำ ซึ่งกรณีของลุ่มน้ำท่าจีนเป็นตัวอย่าง ในกรณีเช่นนี้ทำให้การนำตัวบุคคลที่เป็นต้นเหตุมาลงโทษด้วยความยากลำบากอาจเป็นเพราะไม่รู้ว่ามีผู้ใด หรือบทบัญญัติของกฎหมายไม่ถึง เพื่อให้การควบคุม

ป ี อ ง กั น แ ล ะ
แก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำมีประสิทธิภาพมากขึ้นก็จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายที่ควบคุม

การปล่อยสารพิษจากแหล่งกำเนิด โดยเฉพาะเพื่อใช้เป็นมาตรการควบคุมป้องกัน และแก้ไขปัญหา มลพิษก่อนที่ปล่อยลงสู่แม่น้ำ กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมป้องกัน และแก้ไขปัญหาในพื้นที่ลุ่มน้ำ มีอยู่หลายฉบับ แต่ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะชี้ให้เห็นถึงบทบาทบัญญัติกฎหมายแต่ละฉบับว่ามีปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดตลอดจนมาตรการที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การแก้ไขปัญหามลพิษในภาพรวม ได้แก่^๓

๘. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕

๑. วัตถุประสงค์ในการกำหนดคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา ๓๒ บทบัญญัติว่า

เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมใน เรื่องต่อไปนี้

(๑) มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลองหนอง บึง ทะเลสาบอ่างเก็บน้ำและ แหล่งน้ำสาธารณะอื่นๆ ที่อยู่ภายในแผ่นดิน โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์บริเวณพื้นที่ ลุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่

(๒) มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ

(๓) มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล

(๔) มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป

(๕) มาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือนโดยทั่วไป

(๖) มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่นๆ

กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่งจะต้องอาศัยหลักวิชาการ กฎเกณฑ์ และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ และจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย

๒. องค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ตามมาตรา ๓๒ นั้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีอำนาจ หน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพ สิ่งแวดล้อมได้ทุกเรื่อง ไม่ใช่เฉพาะมาตรฐานเกี่ยวกับน้ำ อากาศ เสียงและความสั่นสะเทือนเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังมิได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพ

^๓ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ แต่งตั้งคณะกรรมการประสานจัดการลุ่มน้ำท่าจีน ๒๕๔๓ (อัด ตำเนา)

^๔ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๒

สิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่นๆ นอกจากเรื่องที่กำลังกล่าวมาแล้ว การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วยจึงจะมีผลบังคับ และเนื่องจากการกำหนดมาตรฐาน สิ่งแวดล้อมนั้นมิได้มีไว้เพื่อ การลงโทษแต่เป็นการกำหนดเป้าหมายและเป็นเครื่องชี้ว่าในช่วงเวลา ใดเวลาหนึ่ง คุณภาพสิ่งแวดล้อม ณ บริเวณใดบริเวณหนึ่งนั้นมีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานหรือไม่ หากต่ำกว่า มาตรฐานผู้เกี่ยวข้องจะต้องร่วมมือกันหาทางแก้ไขปรับปรุงต่อไป^๕

๓. หลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๓๒ ได้วางกรอบในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ว่า จะต้อง มีหลักเกณฑ์ทางวิชาการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์สนับสนุนว่ามาตรฐานที่กำหนดไปนั้นมีความเหมาะสม ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือไม่ อย่างไรก็ดี การอาศัยหลักทาง วิชาการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เพียงอย่างเดียวในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในบางครั้งนั้นอาจไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในสังคมก็เป็นได้ ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๓๒ จึง ได้มีการผ่อนคลายความเคร่งครัดของมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ว่า การกำหนดมาตรฐาน ดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย^๖

๔. การแก้ไขปรับปรุงและขอให้เพิกถอนมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๓๒ นั้นจะต้อง อาศัยหลัก วิชาการหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ รวมทั้งคำนึงถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคมและ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในการพิจารณา มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงไม่ควรมีลักษณะ คงที่อยู่ตลอดเวลาเพราะจะมีการค้นพบสิ่งใหม่ๆ เสมอในทางวิชาการและทางวิทยาศาสตร์ ด้วยเหตุ นี้ จึงควรจะต้องมีการประเมินและปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่เสมอให้สอดคล้องกับ ความเป็นจริงและสิ่งที่จะเป็น แนวความคิดดังกล่าวได้รับการยอมรับในมาตรา ๓๔ ซึ่งบัญญัติ ว่า “ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจปรับปรุงแก้ไขมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ ได้กำหนดไว้แล้วให้เหมาะสมตามความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและความเปลี่ยนแปลง ในทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ”^๗

๕. มาตรฐานคุณภาพน้ำ

^๕อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด พ.ศ. ๒๕๔๕, หน้า ๑๘๕-๑๘๖.

^๖อำนาจ วงศ์บัณฑิต. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๖.

^๗อำนาจ วงศ์บัณฑิต. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๖.

ตามที่มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้อำนาจแก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำต่างๆ นั้น คณะกรรมการดังกล่าวได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งและคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดินไว้

ก. มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง

ข. มาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ออกประกาศ ฉบับที่ ๘ (๒๕๓๗) วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๓๗ กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดินซึ่งหมายถึง “แม่น้ำลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่ภายในแผ่นดิน ซึ่งหมายความรวมถึงแหล่งน้ำสาธารณะที่อยู่ภายในแผ่นดินบนเกาะด้วย แต่ไม่รวมถึงน้ำบาดาล และในกรณีที่แหล่งน้ำนั้นอยู่ติดกับทะเล ให้หมายความถึงแหล่งน้ำที่อยู่ภายในปากแม่น้ำหรือปากทะเลสาบ” ตามข้อ ๑ ของประกาศ โดย มีการแบ่งแหล่งน้ำผิวดินออกเป็น ๕ ประเภท

๑) แหล่งน้ำประเภทที่ ๑ ได้แก่ แหล่งน้ำที่คุณภาพน้ำมีสภาพตามธรรมชาติโดยปราศจากน้ำทิ้งจากกิจกรรมทุกประเภทและสามารถใช้เป็นประโยชน์เพื่อ

- การอุปโภคและบริโภคโดยต้องผ่านการฆ่าเชื้อโรคตามปกติก่อน
- การขยายพันธุ์ตามธรรมชาติของสิ่งมีชีวิตระดับพื้นฐาน
- การอนุรักษ์ระบบนิเวศของแหล่งน้ำ

๒) แหล่งน้ำประเภทที่ ๒ ได้แก่ แหล่งน้ำที่ได้รับน้ำทิ้งจากกิจกรรมบางประเภทและสามารถเป็นประโยชน์เพื่อ

➢ การอุปโภคและบริโภคโดยต้องผ่านการฆ่าเชื้อโรคตามปกติก่อน และผ่านกระบวนการปรับปรุงคุณภาพน้ำทั่วไปก่อน

- การอนุรักษ์สัตว์น้ำ
- การประมง
- การว่ายน้ำและกีฬาทางน้ำ

๓) แหล่งน้ำประเภทที่ ๓ ได้แก่ แหล่งน้ำที่ได้รับน้ำทิ้งจากกิจกรรมบางประเภทและสามารถใช้ประโยชน์เพื่อ

➢ การอุปโภคและบริโภคโดยต้องผ่านการฆ่าเชื้อโรคตามปกติก่อน และผ่านกระบวนการปรับปรุงคุณภาพน้ำทั่วไปก่อน

- การเกษตร

๔) แหล่งน้ำประเภทที่ ๔ ได้แก่ แหล่งน้ำที่ได้รับน้ำทิ้งจากกิจกรรมบางประเภท และสามารถเป็นประโยชน์เพื่อ

➢ การอุปโภคและบริโภคโดยต้องผ่านการฆ่าเชื้อโรคตามปกติก่อน และผ่านกระบวนการปรับปรุงคุณภาพน้ำเป็นพิเศษก่อน

➢ การอุตสาหกรรม

๕) แหล่งน้ำประเภทที่ ๕ ได้แก่ แหล่งน้ำที่ได้รับน้ำทิ้งจากกิจกรรมบางประเภท และสามารถเป็นประโยชน์เพื่อการคมนาคม โดยต้องมีมาตรฐานต่ำกว่าคุณภาพในแหล่งน้ำประเภทที่ ๔

ส่วนการจะกำหนดว่าแหล่งน้ำผิวดินแหล่งใดจะเป็นแหล่งน้ำประเภทใดบ้างนั้น ประกาศ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้กรมควบคุมมลพิษเป็นผู้กำหนด ปัจจุบันได้มีประกาศของกรมควบคุมมลพิษแล้วในบางลุ่มน้ำ เช่น แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง เป็นต้น

มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

(๑) วัตถุประสงค์ในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

วัตถุประสงค์หลักของการกำหนดคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็เพื่อกำหนดเป้าหมายของการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ชัดเจนว่าเราต้องการจะให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับใด และเมื่อมีการกำหนดมาตรฐานแล้ว หากพบว่าคุณภาพสิ่งแวดล้อมมิได้เป็นไปตามนั้น ก็จะต้องร่วมมือกัน หาวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมได้มาตรฐาน

แนวความคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดนั้นได้รับการยอมรับในมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแสดงให้เห็นวัตถุประสงค์ในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดว่า “เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้”^{๑๒}

(๒) ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

มาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติไว้ว่า “ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้ง

^{๑๒} อานาจ วงศ์บัณฑิต. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕๘.

อากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐาน คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้”^{๑๓}

(๓) แนวทางการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

สิ่งที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการควบคุมมลพิษและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะสามารถกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามที่ตนเองเห็นสมควรได้มากน้อยเพียงใด เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมกับมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดแล้วมาตรฐาน ทั้งสองอย่างมีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด ตามมาตรา ๕๕ การที่กฎหมายกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ และเป็นการป้องกันมิให้มีการกำหนดมาตรฐานดังกล่าวตามอำเภอใจ

(๔) ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานควบคุมมลพิษของหน่วยงานต่างๆ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ถึงกรณีที่ที่มีความแตกต่างระหว่างมาตรฐานควบคุมมลพิษว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมกับมาตรฐานควบคุมแหล่งกำเนิดที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายโดยหน่วยงานอื่นว่าจะใช้มาตรฐานใดเป็นหลักมาตรา ๕๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการระบายน้ำทิ้งการปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้ง ของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น และมาตรฐานดังกล่าวไม่ต่ำกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตาม มาตรา ๕๕ ให้มาตรฐานดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น แต่ถ้ามาตรฐานดังกล่าวต่ำกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา ๕๕ ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจตามกฎหมายนั้นแก้ไขให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ในกรณีที่มิอาจดำเนินการเช่นนั้นได้ ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้ชี้ขาดเมื่อมีคำชี้ขาดเป็นประการใด ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำชี้ขาดนั้น”

มีข้อที่น่าสังเกตว่า มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้นแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามกฎหมายนี้กับกฎหมายอื่น แต่หากเป็นการขัดแย้งระหว่างมาตรฐานที่ถูก

^{๑๓} พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕๕

กำหนดขึ้นตามกฎหมายอื่นด้วยกันแล้ว ไม่นำมาตรา ๕๕ ดังกล่าวมาบังคับแก่กรณี ผลที่ตามมาก็คือ มาตรฐานที่ขัดแย้งกันตามกฎหมายอื่นนั้น ต่างก็มีผลใช้บังคับ^{๑๔}

(๕) การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษแทนหน่วยงานอื่น

นอกจากข้อขัดแย้งระหว่างมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กับมาตรฐานที่กำหนดตามกฎหมายอื่นแล้ว ยังมีกรณีที่หน่วยงานอื่นมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดแต่ไม่ยอมใช้อำนาจกำหนดมาตรฐานดังกล่าว มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติให้อำนาจส่วนราชการใดกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในเรื่องใดไว้แต่ส่วนราชการนั้นไม่ใช้อำนาจตามกฎหมายกำหนดมาตรฐานดังกล่าว ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในเรื่องนั้นได้และให้ถือว่าเป็นมาตรฐานตามกฎหมายในเรื่องนั้นด้วย

ข้อความในมาตรา ๕๗ เป็นการแสดงให้เห็นได้อย่างหนึ่งว่า วัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้นมิได้ต้องการยกเลิกกฎหมายอื่นหรือยกเลิกบทบาทของหน่วยงานอื่นในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่กฎหมายนี้จะเข้ามามีบทบาทในเรื่องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น ก็ต่อเมื่อหน่วยงานอื่นนั้นมิได้ใช้อำนาจของตนในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นเนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้บัญญัติเรื่องนี้ชัดเจน^{๑๕}

สิ่งที่จะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติประการหนึ่งก็คือ เมื่อใดจึงจะถือว่าหน่วยงานอื่นมิได้ใช้อำนาจตามกฎหมายของตนในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด หากพิจารณากันอย่างเคร่งครัดตามข้อความในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว คณะกรรมการควบคุมมลพิษย่อมสามารถมีคำแนะนำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ใช้อำนาจกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ได้ทันที หากพบว่ายังมิได้มีการกำหนดมาตรฐานดังกล่าว

^{๑๔} อำนาจ วงศ์บัณฑิต. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐๒.

^{๑๕} อำนาจ วงศ์บัณฑิต. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐๒.

โดยหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจในขณะนั้น แต่การปฏิบัติเช่นนี้โดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกับหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจกำหนดมาตรฐานเช่นว่านั้นได้ เพราะในความเป็นจริงแล้ว หน่วยงานอื่นอาจกำลังดำเนินการกำหนดมาตรฐานดังกล่าวอยู่ เพียงแต่ว่ายังไม่เสร็จสมบูรณ์ด้วยเหตุนี้เพื่อป้องกันความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ควรจะต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่นเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนก่อนการใช้อำนาจกำหนดมาตรฐานแทนหน่วยงานอื่นอย่างไรก็ดีหากมีเหตุการณ์ที่ทำให้น่าเชื่อได้ว่า หน่วยงานอื่นไม่ประสงค์จะกำหนดมาตรฐานหรือปล่อยปละละเลยในเรื่องดังกล่าว กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ก็อาจจะใช้อำนาจกำหนดมาตรฐานดังกล่าวแทนหน่วยงานอื่นได้ทันที

(๖) มาตรฐานควบคุมมลพิษทางน้ำจากแหล่งกำเนิด

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม อาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในส่วนที่เกี่ยวกับมลพิษทางน้ำดังนี้

อาคารแต่ละประเภทนั้นต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากอาคาร

ต่อมาได้มีการประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม^{๑๖} ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐาน

มีข้อสังเกตว่า คำว่า “นิคมอุตสาหกรรม” หมายถึงนิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยนิคมอุตสาหกรรมหรือโครงการที่จัดไว้สำหรับการประกอบการอุตสาหกรรมที่มีการจัดการระบายน้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมร่วมกัน

นอกจากจะมีการควบคุมระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษข้างต้นแล้ว กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้มีการประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากที่ดินจัดสรร

(๗) หน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำ

เมื่อมีการประกาศมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำแล้วพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำนั้นมีหน้าที่บางประการ ซึ่งจะนำเสนอเป็นสองกลุ่มคือแหล่ง

^{๑๖} ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๓ (๒๕๓๕) เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม วันที่ ๓ มกราคม ๒๕๓๕

กำหนดมลพิษทางน้ำที่ถูกควบคุมการระบายน้ำเสียหรือของเสีย และแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีได้ถูกควบคุมการระบายน้ำเสียหรือของเสีย

ก. แหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกควบคุมการระบายน้ำเสียหรือของเสีย

หลังจากที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสำหรับการระบายน้ำทิ้งหรือการปล่อยของเสียตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ ยังมีได้มีหน้าที่ต้องควบคุมการระบายน้ำเสียหรือปล่อยของเสียตามมาตรฐานดังกล่าวทันที แต่จะต้องรอให้มีการดำเนินการตามมาตรา ๖๕ ก่อน มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา ๕๕ หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นและมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตามมาตรา ๕๖ หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๘”^{๑๑}

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้ประกาศแหล่งกำเนิดมลพิษหลายประเภทที่ต้องมีการควบคุมการระบายน้ำทิ้งให้เป็นไปตามมาตรฐาน

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมได้ประกาศประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการระบายน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๖๕ แล้วเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีหน้าที่

(๑) เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องควบคุมการระบายน้ำเสียหรือของเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ออกตามมาตรา ๕๕ หรือมาตรฐานของหน่วยงานอื่นที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ รวมทั้งให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดในเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๕ เป็นที่น่าสังเกตว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่ระบายน้ำ

^{๑๑}พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕, หน้า ๒๑๓.

ทิ้งหรือของเสียที่มีคุณภาพไม่เป็นไปตามมาตรฐาน การขาดบทลงโทษดังกล่าว อาจทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษไม่มีความเกรงกลัวในการฝ่าฝืนมาตรฐานตามมาตรา ๕๕ ส่วนการฝ่าฝืนมาตรฐานการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่หน่วยงานอื่นเป็นผู้กำหนด และมีผลบังคับใช้ตามมาตรา ๕๖ นั้น ผู้ฝ่าฝืนอาจจะได้รับโทษทางอาญาตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องนั้นก็ได้ เช่น หากมีการระบายน้ำทิ้งที่มีคุณภาพไม่ได้มาตรฐานซึ่งกำหนดโดยกระทรวงอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน การกระทำความผิดดังกล่าวถือว่าเป็นความผิดและมีโทษอาญาตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

อย่างไรก็ดี แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จะมีได้กำหนดโทษของการฝ่าฝืนมาตรฐานควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๕ ไว้ แต่ก็อาจอาศัยสภาพบังคับจากการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษปฏิบัติตาม

(๒) ในกรณีที่แหล่งกำเนิดมลพิษไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียมาตรา ๗๐ วรรคแรก กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีหน้าที่ต้องก่อสร้างติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด

มีข้อน่าสังเกตว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้มีบทลงโทษเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีได้ก่อสร้างติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ออกตามมาตรา ๗๐ วรรคแรก ด้วยเหตุนี้ อาจทำให้คำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับ เว้นแต่จะอาศัยสภาพบังคับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕^{๑๘}

(๓) ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียก่อนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมจะมีการประกาศประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องมีการควบคุมการระบายน้ำเสียหรือของเสียตามมาตรา ๖๕

(๔) หากในเขตควบคุมมลพิษหรือในเขตท้องที่ใด ที่ทางราชการได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมไว้แล้ว มาตรา ๗๑ กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิด

^{๑๘}อำนาจ วงศ์บัณฑิต .เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑๕.

มลพิษที่มีได้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียมาก่อน และยังมีได้ก่อสร้างติดตั้งหรือจัดให้มีระบบดังกล่าวตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด หรือไม่ประสงค์ที่จะทำการก่อสร้างติดตั้งหรือจัดให้มีระบบเช่นนั้น ตามมาตรา ๗๑ เพื่อให้ข้อกำหนดในมาตรา ๗๑ มีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง มาตรา ๑๐๔ กำหนดบทลงโทษแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่ยอมให้นำน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษของตนไปบำบัดหรือกำจัดยังระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมทั้งที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการเช่นนั้น ตามมาตรา ๗๑ โดยผู้ฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มีข้อสังเกตว่า แม้ข้อความในมาตรา ๗๑ จะส่งเสริมให้มีการใช้บริการของระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม แต่มิได้มีการกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทั้งหมดต้องใช้บริการดังกล่าว^{๑๕} อย่างเช่นกรณีของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียเป็นของตนเองอยู่แล้ว

(๕) ในเขตควบคุมมลพิษหรือในท้องที่ที่ทางราชการยังมิได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม แต่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียอยู่ในเขตตามมาตรา ๗๔

(๖) หากในเขตควบคุมมลพิษหรือในเขตท้องที่ใด ทางราชการมิได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม และไม่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียอยู่ในเขตดังกล่าวตามมาตรา ๗๕

(๗) เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียเป็นของตนเอง ต้องมีหน้าที่ตามมาตรา ๘๐

ข. แหล่งกำเนิดมลพิษที่มีได้ถูกควบคุมการระบายน้ำเสียหรือของเสีย

หากพิจารณาเฉพาะกรณีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีได้ถูกกำหนดประเภทตามมาตรา ๖๕ ว่าจะต้องควบคุมการระบายน้ำเสียหรือของเสีย ตลอดจนเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งมลพิษอื่นๆ ยังคงมีหน้าที่บางประการ

^{๑๕} อานาจ วงศ์บัณฑิต .เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑๗.

การจัดการ ป้องกัน และลดมลพิษทางน้ำในเขตควบคุมมลพิษและเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ก. เขตควบคุมมลพิษ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีมาตรการเพื่อจัดการป้องกัน และลดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษเป็นพิเศษ ส่วนท้องที่ใดจะถือว่าเป็นเขตควบคุม มลพิษหรือไม่ นั้น มาตรา ๕๕ ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อมีการประกาศให้ท้องที่ใดเป็นเขตควบคุมมลพิษแล้ว มาตรา ๓๗ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีเขตควบคุมมลพิษมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ในขณะเดียวกัน มาตรา ๖๐ ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตควบคุมมลพิษดังกล่าวมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษเพื่อนำไปรวมเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการฯ

ข. เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้ท้องที่หลายแห่งเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่น น่านน้ำชายฝั่งบางส่วนของบริเวณเมืองพัทยาได้มีการห้ามการทำกิจกรรมหลายประการแตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ แต่มีข้อสังเกตว่า ในเขตพื้นที่คุ้มครองนั้น กฎกระทรวงได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการห้ามก่อมลพิษในเขตดังกล่าว โดยใช้ถ้อยคำเหมือนกันว่า ห้าม “การปล่อยทิ้งของเสียหรือมลพิษลงสู่แหล่งน้ำหรือทะเล เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้ผ่านการบำบัดตามมาตรฐานของราชการแล้ว” การมีข้อกำหนดดังกล่าวดูเหมือนมิได้เป็นการเพิ่มมาตรการพิเศษใดเพื่อป้องกันการก่อให้เกิดมลพิษในเขตดังกล่าวเนื่องจากเป็นเพียงการกำหนดให้การระบายของเสียหรือมลพิษต้องปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้นเอง

ความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากในส่วนต่อไปจะเป็นการนำเสนอกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำอาจทำให้เกิดความสับสนได้ว่า ในเมื่อมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ จะใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎหมายต่างๆ อย่างไร และกฎหมายเหล่านี้มีความสัมพันธ์หรือขัดแย้งกันอย่างไร^{๒๐}

^{๒๐} พ.ร.บ. ส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ๒๕๓๕.

ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นกฎหมายที่วางกรอบในการจัดการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวม ในขณะที่กฎหมายฉบับอื่นที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเฉพาะเรื่องก็ยังมีผลใช้บังคับต่อไปเว้นแต่ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ทำให้กฎหมายฉบับนี้สามารถใช้ควบคู่ไปกับกฎหมายฉบับอื่นได้และมีความสัมพันธ์กันในลักษณะดังนี้

❖ บทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่มีการห้ามก่อให้เกิดมลพิษแก่แม่น้ำ ลำคลอง แหล่งน้ำ สาธารณะ หรือสภาพแวดล้อมโดยทั่วไปซึ่งกำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้ด้วยนั้นยังมีผลบังคับต่อไป ส่วนจะใช้กฎหมายฉบับใดในการลงโทษผู้กระทำความผิดในกรณีที่มีการกระทำความผิดผิดกฎหมายหลายฉบับ ก็ให้เป็นไปตามหลักทั่วไปในประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๕๐ ซึ่งกำหนดให้ใช้กฎหมายที่มีบทลงโทษหนักสุดบังคับแก่คดีมีข้อสังเกตว่า ในความเป็นจริงแล้วพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้นมิได้เน้นการลงโทษทางอาญาเป็นหลักในการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่เน้นเรื่องการจัดการมากกว่า ดังจะเห็นจากการมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมมี ก ร จั ด ตั้ ง กองทุนสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมให้มีการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม ตลอดจนส่งเสริมให้มีการใช้มาตรการทางการเงินและภาษีอากรเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

❖ หากมีกฎหมายเฉพาะสำหรับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อยู่แล้ว เช่น กฎหมายเกี่ยวกับวัตถุอันตราย กฎหมายเกี่ยวกับขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลหรือกฎหมายเกี่ยวกับพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ เป็นต้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ ก็จะไม่ถูกนำไปใช้กับกรณีดังกล่าว

❖ ในกรณีที่มีการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดโดยกฎหมายหลายฉบับ มาตรฐานที่ถูกกำหนดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ จะมีลักษณะคล้ายกับมาตรฐานขั้นต่ำ กล่าวคือ หากมาตรฐานที่ออกตามกฎหมายอื่นมีความเข้มงวดมากกว่า มาตรฐานนั้นก็ยังคงใช้ต่อไปได้ตามปกติ

❖ บทบัญญัติหลายมาตรการในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายฉบับอื่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยมิได้ยกเลิกบทบัญญัติของกฎหมายอื่น เช่น หากโรงงานอุตสาหกรรม

ป ร ะ เ ช อ บ

กิจการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยปกติจะไม่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทันที แต่จะให้มีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยโรงงานก่อน หากไม่มีการดำเนินการเช่นนั้น จึงจะมีการบังคับตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕^{๒๐} ซึ่งเป็นการใช้กฎหมายซ้ำซ้อน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำอาจแบ่งกลุ่มได้ดังนี้ และในส่วนของการศึกษาในการวิจัยครั้งนี้จะเน้นศึกษากฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมทั่วไปในพื้นที่ลุ่มน้ำ

- กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ
- กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมทั่วไปในพื้นที่ลุ่มน้ำ
- กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ และสัตว์ป่า
- กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรดิน และการใช้ที่ดิน
- กฎหมายเกี่ยวกับแร่
- กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรประมง

กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ อาจแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในเชิงปริมาณ และกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในเชิงคุณภาพ

๕. ทรัพยากรน้ำในเชิงปริมาณ

ในการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในเชิงปริมาณนั้น ต้องการจะชี้ให้เห็นว่ามีกฎหมายสำคัญฉบับใดบ้างที่เกี่ยวกับการใช้ และการจัดสรรน้ำ โดยจะแยกพิจารณาตามประเภทของน้ำคือ น้ำในแม่น้ำลำคลองหรือแหล่งน้ำสาธารณะอื่น น้ำไหลตามพื้นดิน และน้ำใต้ดิน^{๒๑}

๑๐ พระราชบัญญัติรักษาคลอง รัตนโกสินทร์ศก ๑๒๑

ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้มีการตราพระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. ๑๒๑ เพื่อรักษาคลองให้อยู่ในสภาพที่ดีเหมาะสมสำหรับการคมนาคมตลอดจนการเพาะปลูก เนื่องจากในสมัยนั้นการคมนาคมทางน้ำเป็นสิ่งจำเป็นในการติดต่อสื่อสารและการค้าขาย กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติในการรักษาคลองเพื่อประโยชน์ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการสร้างถนนริมคลอง การควบคุมการสร้าง

^{๒๐} อานาจ วงศ์บัณฑิต. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๐-๑๒๑.

^{๒๑} อานาจ วงศ์บัณฑิต. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.

สะพานข้ามคลอง การสร้างสิ่งก่อสร้างและแพในคลอง การควบคุมการนำสัตว์พาหนะข้ามคลอง และมาตรการในการป้องกันมิให้เกิดความสกปรกและตื่นเงินแก่ลำคลองซึ่งมาตรา ๖ บัญญัติไว้ว่า

“ถ้าหากว่าสามารถจะทำได้อย่างอื่นแล้ว ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดเอาหยากเชื้อ ฟุ่น ฝอย หรือสิ่งโสโครกเททิ้งในคลอง และห้ามมิให้เททิ้งสิ่งของดังกล่าวมาแล้วลงในทางน้ำลำคูซึ่งเลื่อนไหลมาลงคลองได้ ถ้าผู้ใดกระทำผิดต่อมาตรานี้ ให้ปรับผู้นั้น ๒๐ บาท หรือจำคุกไม่เกินเดือนหนึ่ง หรือทั้งและจำทั้งสองสถาน”^{๒๓}

ข้อความที่อาจทำให้เกิดความไม่ชัดเจนได้ว่าเมื่อใดหรือกรณีใดบ้างที่จะไม่นำมาตรา ๖ นี้ไปใช้บังคับได้แก่การบัญญัติว่า “ถ้าหากสามารถจะทำได้อย่างอื่นแล้ว” ซึ่งเป็นการลดความเข้มงวดของบทบัญญัตินี้ เพราะแสดงให้เห็นว่าอาจมีบางกรณีที่การทิ้งหยากเชื้อ ฟุ่น ฝอย หรือสิ่งโสโครกในคลอง หรือทางน้ำลำคูซึ่งเลื่อนไหลลงคลองได้นั้นไม่ถือว่าเป็นความผิด

นอกจากปัญหาข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้อาจไม่สามารถนำมาใช้กับการป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำได้ทั้งหมด เพราะวามลพิษทางน้ำในปัจจุบันมิได้เกิดจากการทิ้งเฉพาะ “หยากเชื้อ ฟุ่น ฝอยและสิ่งโสโครก” เท่านั้น แต่อาจเกิดจากการระบายน้ำทิ้งที่มีแบคทีเรียและสารประเภทต่างๆ ปะปนอยู่ เช่น โลหะหนัก เป็นต้น โดยเฉพาะลุ่มน้ำท่าจีนเนื่องจากในสมัยก่อน ยังไม่ปรากฏปัญหามลพิษทางน้ำที่เกิดจากสารดังกล่าว การบัญญัติพระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. ๑๒๑ จึงมิได้คำนึงถึงประเด็นดังกล่าวนี้

เมื่อพิจารณาถึงบทลงโทษของการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. ๑๒๑ แล้ว อาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่มีการนำกฎหมายนี้มาบังคับใช้น้อยมากหรือไม่นำมาใช้บังคับเลยในปัจจุบัน เพราะโทษปรับนั้นกำหนดไว้เพียง ๒๐ บาทตั้งแต่สมัยรัชการที่ ๕ จนกระทั่งปัจจุบันโดยมิได้มีการปรับปรุงแก้ไข^{๒๔}

๑. น้ำในแม่น้ำลำคลองและแหล่งน้ำสาธารณะอื่น

ในการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับน้ำในแม่น้ำลำคลอง และแหล่งน้ำสาธารณะอื่นนั้น ควรจะต้องแยกพิจารณาระหว่างน้ำที่อยู่นอกเขตชลประทาน กับน้ำในทางน้ำชลประทาน

- น้ำนอกเขตชลประทาน

สำหรับน้ำที่อยู่นอกเขตชลประทานนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ กล่าวคือมาตรา ๑๓๐๔ ได้บัญญัติไว้ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อ

^{๒๓} พระราชบัญญัติรักษาคลองรัตนโกสินทร์ศก ๑๒๑ มาตรา ๖

^{๒๔} อำนาจ วงศ์บัณฑิต. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓๒ - ๒๓๓.

ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายดิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ข้อความในมาตรา ๑๓๐๔ ข้างต้นแสดงให้เห็นว่าทางน้ำซึ่งจะต้องรวมถึงน้ำด้วยนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะใช้ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีที่ดินติดลำนํ้าหรือไม่ และส่วนราชการก็มิได้ใช้สิทธิห้ามประชาชนทั่วไปใช้น้ำที่เป็นสาธารณสมบัติ^{๒๕} แนวความคิดดังกล่าวนี้ชอบด้วยเหตุผลในขณะที่ประกาศใช้ประมวลผลแพ่ง และพาณิชย์เมื่อประมาณ ๓๐ ปีมาแล้ว เพราะประเทศไทยในช่วงนั้นยังมีทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะน้ำอุดมสมบูรณ์ และประชากรก็ยังมีน้อย น้ำจึงควรเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ทุกคนมีสิทธิจะใช้ได้ดังเช่นอากาศ แต่การนำหลักมาตรา ๑๓๐๔ มาใช้ในสมัยปัจจุบันนี้อาจก่อให้เกิดผลบางประการที่ไม่พึงปรารถนาได้ เช่นเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น ความต้องการใช้น้ำก็ย่อมเพิ่มขึ้นตามสัดส่วน ในขณะที่ปริมาณน้ำตามธรรมชาติมิได้เพิ่มตามไปด้วย ดังนั้นจึงก่อให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรน้ำในสถานการณ์เช่นนี้ ผู้ที่ได้เปรียบย่อมคือผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับแหล่งน้ำ และอยู่ต้นน้ำ รวมทั้งผู้ที่มีเงินและเทคโนโลยี ส่วนผู้ที่ยากจนนั้นย่อมไม่สามารถแข่งขันในการใช้น้ำได้แต่อย่างใด ด้วยเหตุผลนี้ควรที่จะมีการบัญญัติกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับน้ำมาบังคับใช้ เช่น ในเรื่องของกรรมสิทธิและสิทธิในการใช้น้ำจากแม่น้ำลำคลอง และแหล่งน้ำสาธารณะอื่นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมเพราะประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์นั้นล้าสมัยไม่สามารถจะนำมาใช้ได้กับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยเฉพาะ มาตรา ๑๓๕๕ ได้บัญญัติไว้ว่า “เจ้าของที่ดินริมทางน้ำ หรือมีทางน้ำผ่านไม่มีสิทธิจะชักเอาน้ำไว้เกิดกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ของตนตามสมควรให้เป็นเหตุเสื่อมเสียแก่ที่ดิน แปลงอื่น ซึ่งอยู่ตามทางน้ำนั้น บทบัญญัตินี้มุ่งแต่จะควบคุมการใช้น้ำของเจ้าของที่ดินติดทางน้ำมิให้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการใช้น้ำของเจ้าของที่ดินรายอื่น หากบุคคลใดมิใช่เจ้าของที่ดินริมทางน้ำย่อมไม่อยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัตินี้” ข้อความในมาตรา ๑๓๕๕ นั้น ได้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดการข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าของที่ดินริมทางน้ำว่าแต่ละรายมีสิทธิใช้น้ำเท่าใด หากผู้ใดใช้น้ำเกินความจำเป็นแก่ที่ดินของตน และก่อให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าของที่ดินรายอื่นแล้วผู้นั้นจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน^{๒๖} อย่างไรก็ดี การนำมาตรา ๑๓๕๕ มาใช้ในสมัยปัจจุบันมักไม่สามารถแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำได้อย่างเหมาะสม เพราะลักษณะการใช้น้ำได้เปลี่ยนไปจากขณะที่มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ กล่าวคือกรณีที่จะถือว่าเจ้าของที่ดินริมทางน้ำฝ่าฝืนมาตรา ๑๓๕๕ ต่อเมื่อการชักเอาน้ำมาใช้เกินกว่าความจำเป็นของตน ในปัจจุบัน

^{๒๕} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔

^{๒๖} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔

มีกิจการบางประเภทที่ต้องการน้ำในปริมาณมาก ไม่ว่าจะเป็นกิจการสนามกอล์ฟ การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว หรือการเกษตรขนาดใหญ่ หากกิจการเหล่านี้ชักน้ำในปริมาณมากเพื่อดำเนินการ กิจการตามที่จำเป็นแล้ว คงเป็นการลำบากที่จะอ้างว่ากิจการดังกล่าว ฝ่าฝืนมาตรา ๑๓๕๕ แม้ว่า เจ้าของที่ดินที่อยู่ท้ายลำน้ำจะได้รับความเสียหาย เพราะขาดแคลนน้ำก็ตาม นอกจากนี้ในบางครั้ง นั้น เจ้าของที่ดินท้ายลำน้ำอาจหลีกเลี่ยงความเสียหายดังกล่าวมิได้ แม้ว่าเจ้าของที่ดินที่อยู่เหนือน้ำ แต่ละรายจะชักน้ำไว้ในปริมาณไม่มาก และไม่เกินความจำเป็น หากว่ามีเจ้าของที่ดินเหนือน้ำหลาย รายใช้น้ำในขณะเดียวกันเพราะเมื่อรวมปริมาณน้ำที่ถูกใช้ทั้งหมดในเวลาเดียวกันนั้นมีปริมาณมาก จนทำให้ระดับน้ำในลำน้ำลดลงอย่างมาก

การใช้น้ำนอกเขตชลประทานนอกจากจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓๕๕ แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์แล้ว หากเป็นการใช้น้ำเพื่อการชลประทานจะต้องปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ.๒๔๘๒ ด้วย มาตรา ๔ ของกฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความหมายของ “การชลประทาน” ว่าหมายถึง กิจการที่บุคคลได้จัดทำขึ้น เพื่อส่งน้ำจากทางน้ำ หรือแหล่งน้ำใดๆ เป็นต้นว่า แม่น้ำ ลำธาร ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ไปใช้ในการเพาะปลูก และให้ หมายถึงกิจการที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อป้องกันการเสียหายแก่การเพาะปลูกอันเกี่ยวกับน้ำ โดยมีการแบ่ง การชลประทานออกเป็นสามประเภทคือ การชลประทานส่วนบุคคล การชลประทานส่วนราษฎร และการชลประทานส่วนการค้ำ^{๒๗}

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎรให้อำนาจแก่ราชการหลาย ประการในการควบคุมการชลประทานส่วนบุคคล การชลประทานส่วนราษฎร และการชลประทาน ส่วนการค้ำ แต่หากพิจารณาโดยละเอียดแล้วกฎหมายฉบับนี้ยังไม่สามารถใช้บริหารจัดการ และ อนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ นอกเขตชลประทานได้อย่างเหมาะสม เพราะสาเหตุหลายประการเช่น พระราชบัญญัติการชลประทาน ราษฎรมิได้ควบคุมการดำเนินการชลประทาน เพื่อประโยชน์อย่าง อื่น นอกจากการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกหรือเกษตรกรรม ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่าในอดีตนั้นการ เกษตรกรรมเป็นภาคที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจมาก แต่ในปัจจุบันนี้ได้มีการใช้น้ำในภาค เกษตรกรรมก็มีผลกระทบต่อการใช้ในภาคอื่นได้เช่นกัน พร้อมกันนั้น กฎหมายดังกล่าวมิได้ให้ ค ว า ม ตี ำ คั ญ เกี่ยวกับการรักษาสภาพแวดล้อมของลำน้ำเท่าที่ควร

เมื่อพิจารณาการใช้น้ำภายในภาคเกษตรกรรมเองแล้ว พระราชบัญญัติการ ชลประทานราษฎรควบคุมเฉพาะการใช้น้ำในแปลงที่ดินขนาดค่อนข้างใหญ่เท่านั้น คือตั้งแต่สอง

^{๒๗} อำนาจ วงศ์บัณฑิตและคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓๕.

ร้อยไร่ขึ้นไป มิได้มีลักษณะเป็นการถาวร และไม่กีดขวางทางน้ำสาธารณะ ข้อยกเว้นดังกล่าวทำให้มีการควบคุมการใช้น้ำได้ไม่เต็มที่ เพราะในบางครั้งการสูบน้ำชั่วคราวจากลำน้ำสาธารณะแต่สูบน้ำปริมาณมาก ก็สามารถส่งผลกระทบต่อการจัดสรร และการใช้น้ำในท้องที่นั้นได้ มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่ากฎหมายดังกล่าวมิได้สนใจว่าการใช้น้ำในที่ดินแต่ละแปลงนั้น เพื่อเพาะปลูกพืชใด และใช้น้ำมากน้อยเพียงใด แต่ดูเหมือนว่ากฎหมายจะใช้น้ำของที่ดินแต่ละแปลงเป็นเกณฑ์ในการแบ่งปันน้ำตามสัดส่วน โดยเฉพาะการใช้น้ำจากการชลประทานส่วนราษฎร

ข้อจำกัดของพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎรอีกประการหนึ่งได้แก่การที่มิได้มีการเรียกเก็บค่าน้ำจากผู้ใช้น้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะไปใช้ทั้งในการชลประทานส่วนบุคคล และการชลประทานส่วนราษฎร ถึงแม้ว่ากฎหมายกำหนดว่าต้องมีการขออนุญาตเจ้าหน้าที่ผู้อำนวยการเสียก่อนก็ตาม ทำให้ไม่มีการประหยัดค่าน้ำเท่าที่ควร ในกรณีของการชลประทานส่วนการค้ำนั้น ผู้ใช้น้ำแต่ละรายจากกิจการชลประทานนั้นจำเป็นต้องเสียค่าตอบแทนแก่ผู้ดำเนินการชลประทานอย่างไรก็ดีผู้ดำเนินการนั้นก็ต้องเสียค่าใช้น้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะแต่อย่างใดเป็นเหตุให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและจำเป็นที่จะต้องมีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าน้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะ

- น้ำในทางน้ำชลประทาน

ในกรณีของการใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานนั้นจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข และหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.๒๔๘๕ กล่าวคือ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้มีอำนาจที่ห้ามมิให้บุคคลใดชักน้ำ หรือใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน หากเห็นว่าจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น แสดงให้เห็นว่าน้ำที่อยู่ทางน้ำชลประทานนั้นอยู่ในความควบคุมดูแลของทางราชการตามกฎหมาย และเมื่อพิจารณาการควบคุมจัดการน้ำในทางความเป็นจริงแล้วก็ปรากฏว่าน้ำนั้นอยู่ในความดูแลของกรมชลประทาน ซึ่งได้รับมอบหมายให้ควบคุมประตูเปิดปิดของทางน้ำชลประทาน แต่มีข้อที่น่าสังเกตว่าหากการชัก หรือใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานนั้นไม่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจสั่งห้ามในลักษณะดังกล่าวมิได้ อย่างก็ดีหากพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ต้องการจะให้บุคคลใดใช้จริง ก็สามารเปิดประตูมิให้น้ำไหลไปสู่ที่ดินของบุคคลอื่นที่ต้องการชัก หรือใช้น้ำได้โดยมิต้องการมีการสั่งห้ามแต่ประการใด^{๒๘} มีข้อที่น่าสังเกตว่า ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงจะให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุมการใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน แต่กฎหมายมิได้ให้

^{๒๘} พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕

อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการกำหนดว่าการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำ แต่ละรายจะต้องใช้เพื่อประโยชน์ใดหรือจะต้องใช้เทคโนโลยีเพื่อช่วยให้ใช้น้ำอย่างประหยัดอย่างไรก็ดี มาตรา ๘ ของกฎหมายนี้ได้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจออกกฎกระทรวงเรียกเก็บค่าชลประทานจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทาน โดยกำหนดอัตราเรียกเก็บชั้นสูงสุดไว้ไม่เกินร้อยละห้าบาทต่อปี สำหรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทาน หรือการใช้น้ำเพื่อการเกษตรกรรมนอกเขตชลประทาน และไม่เกินลูกบาศก์เมตรละห้าสิบบatangค์สำหรับกิจการโรงงาน การประปา หรือกิจการอื่น หากมีการนำบทบัญญัติดังกล่าวนี้ไปใช้อย่างจริงจังในทางปฏิบัติแล้ว น่าจะช่วยให้มีการใช้น้ำอย่างประหยัดมากกว่าเดิม เท่าที่ผ่านมามีการเรียกเก็บค่าชลประทานโดยกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๑ (๒๕๑๘) แต่เป็นการเรียกเก็บเฉพาะกรณีของการใช้น้ำเพื่อโรงงาน การประปาหรือกิจการอื่น (ซึ่งมิใช่การเกษตรกรรม) ทั้งใน และนอกเขตชลประทาน และในขณะเดียวกันก็ยกเว้นค่าชลประทานให้แก่ผู้ใช้น้ำเฉลี่ยเดือน และไม่เกินหนึ่งพันลูกบาศก์เมตร และผู้ใช้น้ำเพื่อกิจการสาธารณประโยชน์ที่ได้รับการยกเว้นเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมชลประทาน

การที่มีได้มีการออกกฎกระทรวงเรียกเก็บค่าชลประทานสำหรับการใช้น้ำเพื่อการเกษตรกรรมนั้นย่อมทำให้การใช้การใช้น้ำในภาคเกษตรกรรมเป็นไปอย่างไม่ประหยัด เพราะผู้ใช้เห็นว่าน้ำไม่มีค่า และการใช้น้ำในลักษณะที่ฟุ่มเฟือยในภาคเกษตรกรรมย่อมจะส่งผลกระทบต่อการใช้ และการจัดสรรน้ำในภาพรวมของกลุ่มน้ำทั้งหมด เพราะภาคเกษตรกรรมนั้นเป็นผู้ใช้น้ำรายใหญ่ที่สุดของประเทศได้เคยมีความพยายามที่จะเก็บค่าชลประทานจากภาคเกษตรกรรม แต่ไม่ประสบความสำเร็จด้วยสาเหตุหลายประการ เช่น ผู้ใช้น้ำในภาคเกษตรกรรมส่วนใหญ่เป็นผู้ยากจน การทำการเกษตรกรรม เช่นข้าว นั้นมีราคาสูงขึ้นอันอาจทำให้ไม่สามารถขายแข่งขันกับประเทศผู้ผลิตข้าวรายอื่นในตลาดโลกได้ การต่อต้านนโยบายการเก็บค่าชลประทานในภาคเกษตรกรรมนั้นส่วนหนึ่ง และเป็นส่วนสำคัญมากมาจากนักการเมือง เพราะหากนักการเมืองผู้ใดผลักดัน ให้มีการเกษตรกรอีกต่อไป เนื่องจากเกษตรกรเป็นอาชีพหลักของประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ นักการเมืองส่วนใหญ่จึงไม่พยายามผลักดันให้มีการเรียกเก็บค่า ชลประทานสำหรับการใช้น้ำเพื่อการเกษตรกรรม

น้ำไหลตามพื้นดิน

น้ำไหลตามพื้นดินในที่นี้หมายถึง น้ำที่มีได้อยู่ในแม่น้ำลำคลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะ แต่เป็นน้ำที่ตกลงแล้วไหลบ่าไปตามผิวดินเพื่อไปสู่ที่ต่ำกว่าก่อนที่จะไหลลงสู่ลำน้ำ การใช้น้ำผิวดินประเภทนี้ มาตรา ๑๓๓๕ ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์บัญญัติไว้ว่า

เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลตามธรรมชาติจากที่ดินสูงมากในที่ดินของตน

น้ำไหลตามธรรมชาติมายังที่ดินต่ำ และจำเป็นแก่ที่ดินนั้นไซ้ ท่านว่าเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่สูงกว่าจะกันเอาไว้ได้เพียงที่จำเป็นแก่ที่ดินของตน^{๒๕}

ข้อความในมาตรา ๑๓๕๕ แสดงให้เห็นว่า เจ้าของที่ดินแต่ละแปลงนั้นสามารถจะกักเก็บน้ำผิวดินที่ไหลผ่านที่ดินของตนเองได้เท่าที่จำเป็น การบัญญัติเช่นนี้นับว่าชอบด้วยเหตุผล เพราะต้องการจะป้องกันมิให้เจ้าของที่ดินแปลงต่ำต้องเดือดร้อน หากเจ้าของที่ดินแปลงสูงใช้น้ำมากเกินไปจนความจำเป็น อย่างไรก็ดีในปัจจุบัน มาตรา ๑๓๕๕ ไม่สามารถใช้แก้ไขปัญหาการแย่งน้ำผิวดินได้อย่างเหมาะสมอีกต่อไป เพราะหากเจ้าของที่ดินแปลงต่ำยอมไม่สามารถฟ้องร้องในกรณีนี้ได้ ปัญหานี้คล้ายกับการอ้างความจำเป็นในการใช้น้ำของเจ้าของที่ดินริมทางน้ำตามมาตรา ๑๓๓๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น^{๒๖}

น้ำใต้ดิน

แต่เดิมนั้นการควบคุมการขุดเจาะน้ำใต้ดินมิได้รับความสนใจเท่าใดนัก แต่หลังจากที่ได้มีการนำน้ำใต้ดินมาใช้กันอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม มีการเกรงว่าการเจาะและสูบน้ำใต้ดินมาใช้อย่างเสรีอาจก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ได้ เช่นการทรุดตัวของแผ่นดิน เป็นต้น จึงมีการตราพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.๒๕๒๐ เพื่อดำเนินการควบคุมเรื่องดังกล่าว

๑๑. ทรัพยากรน้ำในเชิงคุณภาพ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำในเชิงคุณภาพมีหลายฉบับ โดยจะกล่าวถึงตามลักษณะของการใช้น้ำ แต่ละประเภทว่ามีกฎหมายฉบับสำคัญใดบ้างที่ป้องกันแก้ไขมลพิษทางน้ำอันเกี่ยวข้องกับการใช้น้ำ แต่ละประเภะนั้น

การป้องกัน และแก้ไขมลพิษอันเกิดจากการเกษตรกรรม

กฎหมายฉบับหนึ่งที่ได้ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองการเกษตรกรรมได้แก่ พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ.๒๕๕๖ ในสมัยรัชกาลที่ ๖ ซึ่งกำหนดมาตรการกำจัดผักตบชวา และป้องกันมิให้ผักตบชวาแพร่หลายไปยังจังหวัดต่างๆ อันเป็นอันตรายต่อการเกษตรกรรม โดยเฉพาะการทำนาการเลี้ยงสัตว์ รวมทั้งการคมนาคมด้วย เมื่อมีการประกาศกฎหมายฉบับนี้ในท้องที่ใดแล้วพนักงานฝ่ายปกครอง

เพื่อระดมราษฎรช่วยการกำจัดผักตบชวา นอกจากนี้ยังห้ามการพาผักตบชวาเข้าไปในท้องที่ดังกล่าว รวมทั้งการห้ามปลูก และทิ้งผักตบชวาในแม่น้ำลำคลอง^{๒๗}

^{๒๕} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๕

^{๒๖} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๕

^{๒๗} พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. ๒๕๕๖

ข้อห้ามต่างๆ เหล่านี้ยังมีผลใช้บังคับในปัจจุบัน แต่ในทางปฏิบัติแล้วทางราชการ มีข้อได้บังคับใช้กฎหมายนี้ เช่น ในลุ่มน้ำท่าจีนจะมีฝกตบชวาอยู่เกือบตลอดลุ่มน้ำนี้ และก็เป็นปัญหามลพิษทางน้ำประการหนึ่ง ซึ่งยังไม่ได้รับการแก้ไขให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย อาจจะเนื่องจากว่าปัญหาฝกตบชวานั้นเกิดเฉพาะในบางท้องที่ จึงไม่ได้รับความสนใจจากประชาชนโดยทั่วไป อาจจะไม่คิดว่ามลภาวะจากฝกจะก่อให้เกิดปัญหาร้ายแรง นอกจากนั้นอาจจะเห็นว่าฝกตบชวานั้นมีประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เพราะนำมาใช้ประโยชน์ได้ เช่น นำมาเป็นอาหารสุกรและนำมาทำปุ๋ย และเครื่องใช้ต่างๆ เป็นต้น จนมิได้มีการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ในทางปฏิบัติ แต่ในความเป็นจริงนั้น ปรากฏว่าฝกตบชวายังคงก่อให้เกิดปัญหาแก่พื้นที่ลุ่มน้ำ โดยเฉพาะลุ่มน้ำท่าจีน การแก้ไขปัญหาฝกตบชวาในพื้นที่ลุ่มน้ำท่าจีนนั้น ก็มีได้นำพระราชบัญญัติฉบับนี้มาใช้ แต่หน่วยงานระดับท้องถิ่นมักจะเป็นผู้ดำเนินการในการกำจัดฝกตบชวาโดยมิได้เกณฑ์แรงงานจากประชาชนมาช่วยตามที่อาจกระทำได้ตามกฎหมายนี้^{๑๒} และการกำจัดฝกตบชวาของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นก็เป็นการทำเฉพาะหน้า เช่น ถ้ามีการรณรงค์ในการกำจัดฝกตบชวา เจ้าหน้าที่จะใช้ยาฉีดแทนการกำจัดออกไปทำให้ฝกตบชวาที่ถูกยาคัดจมลงในลุ่มน้ำเกิดการเน่าเสียเป็นปัญหามลพิษอีกทางหนึ่ง

๑๒. พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้ถูกตราขึ้นเพื่อควบคุมระบบชลประทานที่รัฐได้ดำเนินการก่อสร้างขึ้น โดยมีมาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ โดยบัญญัติว่า

“ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งมูลฝอย ชากสัตว์ ชากพืช ถ้ำถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทานหรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค”

ห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติ หรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทาน จนอาจทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภค อุปโภคหรือสุขภาพอนามัย^{๑๓}

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕ มีบทบัญญัติในเรื่องมลพิษทางน้ำอันเกี่ยวกับเกษตรกรรมเช่นกัน มาตรา ๒๘ ได้บัญญัติไว้ว่า

ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งฝอย ชากสัตว์ ชากพืช ถ้ำถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทาน หรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค

^{๑๒} พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๒๘

^{๑๓} พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๒๘

บทบัญญัติข้างต้นมีเนื้อหาครอบคลุมอย่างกว้างขวางในการป้องกันปัญหามลพิษในทางน้ำชลประทาน อันอาจเป็นอันตรายต่อเกษตรกรรม และอื่นๆ แต่ดูเหมือนว่าจะมิได้คลุมถึงการทำให้คุณภาพของน้ำเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นอันตรายต่อสภาพแวดล้อมในบริเวณนั้นได้เหมือนกัน นอกจากนี้มิได้เน้นการให้ความคุ้มครองแก่สภาพแวดล้อม หรือระบบนิเวศน์ของลำน้ำโดยตรง แต่จะถือว่ากระทำผิดอาญา และมีการลงโทษก็เมื่อการทำให้เกิดมลพิษทางน้ำนั้นอาจเป็นอันตรายแก่การเกษตรกรรม และสุขภาพของมนุษย์โดยตรงจากการบริโภคหรือใช้น้ำนั้น

ปัญหาประการหนึ่งได้แก่การที่มาตรฐานข้างต้นนั้นนำไปใช้กับการระบายน้ำทิ้งลงในทางน้ำที่เชื่อมกับทางน้ำชลประทานด้วยนั้นจะถือว่าการระบายน้ำทิ้งในลักษณะดังกล่าวเป็นความผิดตามมาตรา ๒๘ ได้หรือไม่ เมื่อพิจารณาบทบัญญัตินี้โดยละเอียดแล้ว ไม่พบว่ามีการกล่าวถึงกรณีการระบายน้ำทิ้งในลักษณะเช่นว่านี้ ดังนั้น ไม่น่าจะถือว่าเป็นความผิดตามมาตรา ๒๘ นอกจากนี้ การตีความกฎหมายที่มีโทษทางอาญาควรจะต้องตีความโดยเคร่งครัดเนื่องจากกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล ในเมื่อมาตรา ๒๘ กำหนดเฉพาะการระบายน้ำหรือสิ่งใดๆ ลงในทางน้ำชลประทาน จึงไม่ควรขยายความถึงการระบายน้ำหรือสิ่งใดๆ ลงในทางน้ำประเภทอื่น แม้ว่าจะเชื่อมต่อกับทางน้ำชลประทานก็ตาม

๑๓. การป้องกัน และแก้ไขมลพิษทางน้ำอันเกิดจากการอุตสาหกรรม

การควบคุมมลพิษทางน้ำในภาคอุตสาหกรรม กฎหมายที่ควบคุมการเกิดมลพิษที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ มาตรา ๖๗ ซึ่งมีมาตรการในการควบคุมการปล่อยน้ำขุ่นขึ้นอันเกิดจากการทำเหมืองแร่ซึ่งระบายลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ ต้องไม่เกินปริมาณที่กำหนด^{๓๔}

กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับมลพิษจากการอุตสาหกรรมได้แก่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสียมลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน ได้การออกกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (๒๕๓๕) กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ ในข้อ ๑๔ ว่าห้ามระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน เว้นแต่ได้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างจนน้ำทิ้งนั้นมีลักษณะเป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมกำหนดไว้ในราชกิจจานุเบกษา แต่ทั้งนี้ต้องไม่ใช่วิธีทำให้เจือจาง กฎกระทรวงฉบับนั้นได้กำหนดรายละเอียดของมาตรฐานน้ำทิ้งจากโรงงานลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะของน้ำทิ้ง ที่ระบายออกจากโรงงาน ซึ่งต้องเป็นไปตามมาตรฐานควบคุมระบายน้ำทิ้ง ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับนี้ น้ำทิ้งหมายถึง

^{๓๔} อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๔๖, หน้า ๒๔๖.

น้ำเสียที่เกิดจากการทำกิจการโรงงานอุตสาหกรรมที่ระบายสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หรือออกสู่สิ่งแวดล้อม และให้หมายความรวมถึงน้ำเสียจากการใช้ของคนงานรวมทั้งกิจกรรมอื่นๆ ในโรงงานอุตสาหกรรมพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๗ กำหนดให้โรงงานจำพวกที่หนึ่งสามารถประกอบกิจการทันทีโดยไม่ต้องขออนุญาตก่อนทั้งนี้เป็นนโยบายของรัฐที่จะให้การตั้งโรงงานกระทำได้โดยเสรีมากขึ้น จึงไม่ควบคุมการจัดตั้งแต่จะควบคุมการดำเนินกิจการมิให้ก่อให้เกิดมลพิษ หรือเป็นที่เดือดร้อนแก่ประชาชน^{๓๕} แม้ว่าพระราชบัญญัติโรงงานฉบับนี้มีความประสงค์ที่ต้องการให้การจัดตั้งโรงงานบางประเภทที่มีขนาดเล็ก ได้จัดตั้งโดยไม่ต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนก็ตาม แต่โรงงานเหล่านี้ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎกระทรวงซึ่งกำหนดมาตรการในการคุ้มครองการเกิดมลพิษจากการประกอบกิจการ โรงงานนี้ นอกจากนี้การควบคุมมาตรฐานน้ำทิ้งจากโรงงานเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องอาจตรวจสอบ และควบคุม ตามมาตรการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมกำหนด ซึ่งในประเด็นนี้อาจมีปัญหาการใช้อำนาจซ้อนทับกับกรมควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้วางมาตรฐานควบคุมคุณภาพน้ำที่จะระบายลงสู่แหล่งน้ำได้ อย่างไรก็ดีการใช้กฎหมายคงต้องใช้ในลักษณะแปลความให้สอดคล้องกัน

๑๔. การป้องกันแก้ไขมลพิษทางน้ำอันเกิดจากการใช้น้ำครัวเรือนและจากชุมชน

กฎหมายหลักในเรื่องนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานสาธารณสุข เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญ หรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และอาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นมาควบคุมการกำจัดขยะมูลฝอยโดยให้ส่งมาทิ้งหรือกำจัด

ในที่ที่ทางราชการส่วนท้องถิ่นไว้ให้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ประชาชนทิ้งขยะในทางสาธารณะ หรือ แหล่งน้ำสาธารณะ (มาตรา ๑๘-๒๐ และ ๒๕-๒๘)

อย่างไรก็ดี มาตรการดังกล่าว ไม่ค่อยได้รับการบังคับใช้อย่างเคร่งครัดเท่าที่ควรจึงปรากฏอยู่เสมอที่ประชาชนหรือร้านค้าต่างๆ ทิ้งสิ่งปฏิกูล และขยะมูลฝอยลงในแหล่งน้ำแทนการนำไปทิ้งยังที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้ ในลุ่มน้ำท่าจีนริมฝั่งลุ่มน้ำจะมีบ้านเรือนอาศัยอยู่และชาวบ้านจะทำส้วมอยู่ติดริมน้ำ และปล่อยน้ำเสียลงสู่ลุ่มน้ำ โดยไม่มีการบำบัดเสียก่อน และก็ไม่มีการ

^{๓๕}พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๗ กำหนดให้โรงงานจำพวกที่หนึ่งสามารถประกอบกิจการทันที โดยไม่ต้องขออนุญาตก่อน ทั้งนี้เป็นนโยบายของรัฐที่จะให้การตั้งโรงงานกระทำได้โดยเสรีมากขึ้น จึงไม่ควบคุมการจัดตั้ง แต่จะควบคุมการดำเนินกิจกรรมให้เกิดมลพิษ หรือเป็นที่เดือดร้อนแก่ประชาชน

การควบคุมโดยส่วนราชการให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย นี้ก็เป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำทำน

ในประมวลกฎหมายอาญา ก็มีมาตรการควบคุมการทำให้เกิดมลพิษแก่แหล่งน้ำ โดยได้กำหนดบทลงโทษแก่ผู้ทำให้เกิดขัดข้องในการใช้น้ำ ซึ่งเป็นสาธารณูปโภค และเป็นการกระทำที่น่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่น หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น ตามมาตรา ๒๓๗ การเอาของมีพิษเจือลงในน้ำ ซึ่งอยู่ในบ่อหรือสระ หรือที่น้ำขังน้ำใดๆ และน้ำได้มีอยู่หรือจัดไว้ เพื่อการอุปโภค และบริโภค ทั้งนี้แต่ไม่รวมถึงสิ่งของที่มีปริมาณเล็กน้อยลงในทางน้ำ ซึ่งถ้าทิ้งโดยคนจำนวนมาก แต่มิได้ตกลงกันก็อาจเกิดขัดข้องหรือเป็นอันตรายด้วย^{๓๖}

กฎหมายที่จะช่วยป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ก็มีส่วนสำคัญในการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำอันเกิดจากชุมชน มาตรา ๘ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารในหลายๆ ด้าน เช่น การระบายน้ำ และการกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล เป็นต้น ได้มีการออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสีย และการระบายน้ำทิ้งของอาคารสูง หรืออาคารใหญ่พิเศษได้กำหนดว่าการระบายน้ำฝนจากอาคารดังกล่าวสู่แหล่งรับน้ำทิ้งจะต้องไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามข้อ ๓๑ และน้ำเสียจากอาคารเหล่านี้จะต้องได้รับการบำบัดก่อนจนกว่าจะได้มาตรฐานตามที่หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมได้กำหนดไว้ตาม^{๓๗} มาตรา ๓๓ ปัญหาของการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำโดยพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่การที่กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๔ พ.ศ.๒๕๓๘ กำหนดมาตรฐานการระบายน้ำทิ้ง และการบำบัดน้ำเสีย ข้อ ๓ ของกฎกระทรวง แยกอาคารออกเป็น อาคารประเภท ก. อาคารประเภท ข. อาคารประเภท ค. อาคารประเภท ง. และอาคารประเภท จ. ข้อสังเกตการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งจากอาคารแต่ละประเภทข้างต้นนั้นมีความแตกต่างกันโดยมักขึ้นอยู่กับขนาดของอาคารโดยมิได้นำเอาความสามารถของแหล่งรองรับน้ำทิ้งมาเป็นปัจจัยในการพิจารณากำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งจากอาคาร ก็เป็นปัญหาอีกประการหนึ่งของการบังคับใช้กฎหมาย^{๓๘}

กฎหมายที่มาตรการในการป้องกันการทิ้งขยะมูลฝอยลงในแหล่งน้ำที่คืออีกฉบับหนึ่ง ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.

^{๓๖} อำนาง วงศ์บัณฑิต. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๘.

^{๓๗} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘

^{๓๘} เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๓๓

๒๕๓๕ ซึ่งมีมาตรการอันเป็นการห้ามทิ้งสิ่งของโสโครก ขยะหรือฝอยลงในแหล่งน้ำตามมาตรา ๓๓ ของพระราชบัญญัติ^{๓๕}

ข้อสังเกตแม้ว่ากฎหมายที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะใช้บังคับกับการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ อันเนื่องมาจากครัวเรือน หรือชุมชนได้ เช่น ปัญหามลพิษในลุ่มน้ำท่าจีน การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในทางปฏิบัติยังไม่มี การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และไม่อาจใช้บังคับทุกกรณีการ บังคับจึงขึ้นอยู่กับเงื่อนไข หรือพื้นที่ที่ได้รับการคุ้มครองเท่านั้น

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษ ทางน้ำอันเกิดจากชุมชนเช่นกัน กล่าวคือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามมาตรา ๒๖ ห้ามมิให้ บุคคลใดก่อเหตุรำคาญในที่สาธารณะ หรือในที่เอกชน รวมทั้งระงับเหตุรำคาญนั้นด้วย เหตุรำคาญ นั้นมีความหมายกว้างซึ่งรวมถึงการทำให้แหล่งน้ำ หรือทางระบายน้ำสกปรก หรือมีกลิ่นเหม็นอัน ก่อให้เกิดความเสื่อมของน้ำ หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ ในขณะที่เดียวกันเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นมีหน้าที่ดูแลปรับปรุง บำรุงรักษาทางน้ำ รางระบายน้ำ คุลคลองให้ปราศจากเหตุรำคาญ^{๓๖} เช่น แหล่งน้ำที่ประชาชนใช้นั้นสกปรกอาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตาม กฎหมายที่จะสั่งให้ผู้ก่อความสกปรกแก่แหล่งน้ำนั้นกระทำการแก้ไข หรือถ้าไม่ทราบว่ามีผู้ใดเป็น ต้นเหตุเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการแก้ไขเรื่องเองได้^{๓๗}

๑๕. มลพิษทางน้ำเกี่ยวกับการคมนาคม

มลพิษทางน้ำอาจเกิดจากการคมนาคม หรืออาจมีผลเป็นการขัดขวางการคมนาคมก็ได้ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๕๖ จึงได้มีบทบัญญัติห้ามการก่อให้เกิดมลพิษ แก่ทางน้ำดังที่มาตรา ๑๑๕ ได้บัญญัติไว้ว่า ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้หิน กรวด ทรายดิน โคลน อับเฉา สิ่งของ หรือสิ่งปฏิกูลใดๆ ให้น้ำมัน และเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ คุลคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอน หรือ สกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้ากรมเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน

^{๓๕} พรบ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๓

^{๓๖} พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ 5 มาตรา ๒๖

^{๓๗} อำนาจ วงศ์บัณฑิต. “การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ” รายงานการสัมมนาเรื่อง

หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย

๑๖. ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญามีบทบัญญัติบางมาตราที่ถูกตราขึ้นเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตลอดจนสุขภาพอนามัยของประชาชน

มาตรา ๒๓๗ บัญญัติว่า “ผู้ใดเอาของที่มีพิษหรือสิ่งอื่นที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพ เจือลงในอาหารหรือน้ำซึ่งอยู่ในบ่อ สระหรือที่ขังน้ำใด ๆ และอาหารหรือน้ำนั้น ได้มีอยู่หรือจัดไว้เพื่อประชาชนบริโภค ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสิบปีและปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงสองหมื่นบาท^{๔๒} การกระทำตามมาตรานี้ไม่จำเป็นต้องก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพของบุคคลใด บุคคลหนึ่งหรือของประชาชนทั่วไปก็ถือว่าเป็นความผิดได้ ถ้ามีหลักฐานที่น่าเชื่อถือได้ว่า การเอาสิ่งหนึ่งสิ่งใดเจือลงในอาหารหรือน้ำนั้น “น่า” จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ทั้งนี้ การเจือสิ่งใดลงในน้ำหรืออาหารที่จะเป็นความผิดได้นั้น อาหารหรือน้ำนั้นมีอยู่หรือจัดไว้เพื่อประชาชนบริโภค เช่น การเอาสารพิษเจือลงในสระน้ำประจำหมู่บ้านตักไปดื่มหรือใช้ประจำ หากเป็นสระน้ำที่มีใค้อยู่ในชุมชนและไม่มีผู้ใดใช้น้ำนั้นเพื่อการบริโภค การเจือสารพิษในน้ำนั้นก็ไม่ใช่ความผิดตามมาตรานี้ นอกจากนี้ มีข้อน่าสังเกตว่า กรณีการเจือสิ่งใดลงในน้ำนั้น จะต้องเป็นน้ำที่อยู่ใน “บ่อ” สระหรือที่ขังน้ำใดๆ” ซึ่งน่าจะหมายถึงแหล่งน้ำที่ได้มีการเชื่อมต่อกับแหล่งอื่น การเจือสิ่งมีพิษในแหล่งน้ำดังกล่าวย่อมเป็นอันตรายมากกว่าแหล่งน้ำดังกล่าวย่อมเป็นอันตรายมากกว่าแหล่งน้ำที่มีการระบายน้ำเป็นปกติหรือมีการเชื่อมต่อกับแหล่งน้ำอื่นด้วยเหตุนี้ การเจือสารพิษลงในแม่น้ำลำคลองทั่วไปไม่น่าจะถือว่าเป็นความผิดตามมาตรา ๒๓๗ เพราะไม่มีลักษณะเป็นที่ขังน้ำใดๆ ข้างต้น

ในหมวดความผิดว่าด้วยลหุโทษ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำดังนี้

มาตรา ๓๗๕ บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำให้วางระบายน้ำ ร่องน้ำหรือท่อระบายน้ำโสโครกอันเป็นสิ่งสาธารณะเกิดขัดข้องหรือไม่สะดวก ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท” เช่น การทิ้งขยะลงในท่อระบายน้ำโสโครกจนเป็นเหตุให้ท่อระบายน้ำดังกล่าวเกิดการอุดตัน เป็นต้น

มาตรา ๓๘๐ บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำให้เกิดปฏิภูมแก่บ่อน้ำในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำอันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน ปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” มาตรานี้มีบางส่วนที่คล้ายกับมาตรา ๒๓๗ ข้างต้นซึ่งมีบทลงโทษสำหรับผู้ก่อให้เกิดมลพิษแก่บ่อน้ำ สระ หรือที่ขังน้ำใดๆ มีไว้สำหรับประชาชนดื่มหรือใช้สอย แต่สิ่งที่แตกต่างกันคือ

^{๔๒} ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๓๗

การกระทำในมาตรา ๒๓๗ นั้นเป็นการเอาสิ่งมีพิษหรือสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเจือลงในน้ำ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่าการกระทำตามมาตรา ๓๘๐ ที่มุ่งลงโทษผู้ที่ก่อให้เกิดความสกปรกต่อแหล่งน้ำนั้น

มาตรา ๓๕๖ บัญญัติ “ผู้ใดทิ้งซากสัตว์ซึ่งอาจเน่าเหม็นในหรือริมทางสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท” คำว่า “ทางสาธารณะ” นั้นย่อมรวมถึงทางน้ำด้วย^{๕๓}

๑๗. การจัดการการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำ

การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำนับเป็นตัวอย่างที่ดีอีกตัวอย่างหนึ่งในเรื่องนี้เนื่องจากเป็นครั้งแรกที่มีการนำเอาแนวคิดเรื่องพื้นที่เป็นจุดของการดำเนินงานและการประสานงานแทนการยึดติดกับหน่วยงานที่แบ่งตามหน้าที่เพราะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับหน้าที่หรือกิจกรรมต่างๆ หลายกิจกรรมทั้งการเมืองเศรษฐกิจ สังคมปัจจุบันประเทศไทยมีการแบ่งพื้นที่ลุ่มน้ำออกเป็น ๒๕ ลุ่มน้ำ มีพื้นที่รวมทั้งสิ้น ๕๑๒,๐๖๖ ตร.กม คิดเป็นประมาณร้อยละ ๘๐ ของพื้นที่ทั้งประเทศเท่าที่ผ่านมาจนถึงขณะนี้ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำอยู่ภายใต้โครงสร้างการจัดการองค์การบริหารใน ๓ รูปแบบคือ

๑. การจัดการองค์การบริหารในรูปแบบหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจทั้งในส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ หน่วยกรปกครองท้องถิ่น

๒. การจัดการองค์การบริหารในรูปคณะกรรมการในระดับชาติ กระทรวง จังหวัด อำเภอ และตำบล หมู่บ้าน

๓. การจัดการองค์การบริหารในรูปองค์กรเอกชน องค์กรประชาชน ได้แก่ บริษัท องค์กรอาสาสมัครเอกชน สมาคม มูลนิธิ ชมรม กลุ่ม^{๕๔}

๓.๑๘ การจัดการองค์การบริหารในรูปแบบหน่วยงานราชการรัฐวิสาหกิจ และหน่วยการปกครองท้องถิ่น การบริหารราชการส่วนกลาง

ขณะนี้หน่วยงานในระดับกรมเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำ ๓๑ หน่วยใน ๑๐ กระทรวง แต่ละหน่วยงานก็มีการกำหนดแผนงานโครงการดำเนินการในพื้นที่ลุ่มน้ำต่างๆ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ปัญหาการซ้ำซาก ปัญหาการไม่ประสานงาน ระหว่างหน่วยงานที่ต้องเกี่ยวข้องกันในกิจกรรมเดียวกันนั้น อันนำไปสู่การสิ้นเปลือง

^{๕๓} ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕, ๓๘๐ และ ๓๕๖

^{๕๔} อำนาจ วงศ์บัณฑิต. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๓.

งบประมาณ ความไม่มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรการบริหารที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติคิดตามมา^{๔๕}

สาเหตุทางด้านการบริหารจัดการของปัญหาหลักดังกล่าวมีหลายประการคือ

๑. เป็นประเด็นในเชิงนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยส่วนรวมและในพื้นที่ลุ่มน้ำเป็นการเฉพาะ แม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการนำทรัพยากรน้ำมาใช้เป็นระยะเวลาช้านานแล้วก็ตาม ประเด็นด้านนโยบายที่สำคัญได้แก่

๑.๑ นโยบายด้านทรัพยากรน้ำของประเทศไทยยังขาดความชัดเจนไม่ต่อเนื่อง ไม่เอื้ออำนวยให้หน่วยงานต่างๆ สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาทั้งหลายอย่างเป็นระบบที่ถูกต้องได้

๑.๒ นโยบายด้านทรัพยากรน้ำยังไม่ครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไม่เป็นระบบครบวงจร

๑.๓ นโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติเน้นการพัฒนาเพื่อนำมาใช้ประโยชน์เป็นหลัก เท่าที่ผ่านมากกว่าสามทศวรรษของการพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาฯ ๗ ฉบับ จะปรากฏว่านโยบายรัฐได้ให้ความสำคัญกับการนำทรัพยากรน้ำมาใช้ประโยชน์เพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศในด้านการเกษตรกรรม และอุตสาหกรรมโดยการสร้างระบบชลประทาน การสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าและการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน ในขณะที่ยังให้ความสำคัญน้อยกับการอนุรักษ์แหล่งน้ำ การบำรุงรักษาแหล่งน้ำ การป้องกันมลพิษทางน้ำในลุ่มน้ำต่างๆ ของประเทศ และนำมาซึ่งการขยายตัวของจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำและจำนวนงบประมาณของรัฐที่ทุ่มไปในด้านนี้

๒. หน่วยงานต่างๆ ภาครัฐมักไม่มีการกำหนดภารกิจหลักที่ชัดเจนและหรือให้ความสำคัญกับภารกิจรองมากกว่าภารกิจหลัก จากผลการศึกษาของชัชอนันต์ สมุทวณิชและคณะ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เกี่ยวกับหน้าที่หลัก (Minor Functions) พบว่าหน่วยราชการต่างๆ มักจะทำหน้าที่รอง (Minor Functions) มากกว่าหน้าที่หลักของหน่วยงาน ในขณะที่หน้าที่หลักของหน่วยงานเองก็ขาดความชัดเจนทำให้ปัญหาความซ้ำซ้อนการไม่ประสานงานระหว่างหน่วยงานเกิดขึ้นมีมาอย่างต่อเนื่องนับสิบปีและมีปัญหามากขึ้นในหลายๆ กิจกรรมที่ต้องดำเนินงาน ขณะนี้มีหน่วยงานในระดับกรมเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำเป็นจำนวนมาก แต่ละหน่วยงานก็มีการกำหนดแผนงาน โครงการพร้อมทั้งได้รับการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงบประมาณให้ดำเนินการในพื้นที่ลุ่มน้ำต่างๆ

^{๔๕}อำนาจ วงศ์บัณฑิต. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๒.

๓. จากลักษณะการจัดสรรงบประมาณประจำปีที่เป็นอยู่ยังคงเป็นแบบแสดงรายการ (line-item) หรือถึงแผนงานตามหน่วยงานมากกว่าเป็นงบประมาณแบบแผนงาน (programming) อย่างแท้จริงซึ่งจะมีโครงการของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในด้านนั้นอยู่ในแผนงานเดียวกัน และเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสภาผู้แทนราษฎรก็พิจารณาเป็นหน่วยงานเช่นเดียวกันในลักษณะที่พิจารณาเป็นรายการๆ โดยไม่เห็นภาพรวมในกิจกรรมหลักของรัฐแต่ละด้านทั้งหมด ทำให้แผนงานโครงการของแต่ละหน่วยงานไม่ได้รับการประสานกันอย่างจริงจัง มีความซ้ำซ้อนกันเกิดขึ้น มากในระยะสองสามปีมานี้ สำนักงบประมาณโดยมติของคณะรัฐมนตรีให้มีการจัดทำงบประมาณแบบแผนงานของโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กขึ้นซึ่งทำให้เห็นภาพของการจัดสรรงบประมาณด้านนี้ชัดเจนขึ้น

๔. มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจำนวนมากและกระจัดกระจายโดยกฎหมายเหล่านี้ออกมาต่างยุคต่างสมัยกันทำให้ครอบคลุมเคลือในการจะใช้บังคับหรือขัดกันเอง^{๔๖} ทั้งนี้โดยมีหน่วยงานของรัฐหลายสิบหน่วยงานที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเหล่านี้

๕. การรวมอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในส่วนกลางในอดีตที่ผ่านมา ส่วนกลางเป็นศูนย์รวมอำนาจการตัดสินใจในทุกๆ เรื่องทั้งในด้านนโยบายและการบริหารงาน มาในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่งคือการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติไปยังระดับพื้นที่มากขึ้นแต่ในทางปฏิบัติแล้ว การกระจายอำนาจเป็นไปอย่างเชื่องช้าโดยเฉพาะในการตัดสินใจทางการบริหารงานและบริหารเงินอันเป็นหัวใจของการบริหารจัดการแม้ว่าจะได้มีความพยายามดำเนินการให้หน่วยงานระดับจังหวัดมีอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้นก็ตามแต่ก็เป็นที่ไปบางหน่วยงานหรือการที่รัฐได้มอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นดูแลด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติดังเช่น กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งก็เป็นแนวโน้มที่ดี แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องสร้างขีดความสามารถทางด้านบริหารจัดการให้กับหน่วยงานในภูมิภาคและท้องถิ่นด้วยควบคู่กันไปเพราะมิฉะนั้นแล้วการกระจายอำนาจก็จะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดีตามที่คาดไว้^{๔๗}

^{๔๖} คณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์กฎหมายน้ำ (กรุงเทพมหานครคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์) ๒๕๓๖

^{๔๗} Remy Prud' homme On the Decentralization working pers. Transportation Water Urban Development Department. The World Bank.

เท่าที่ผ่านมามาจนถึงขณะนี้ การจัดรูปแบบการบริหารราชการส่วนกลางยังยึดหน้าที่เป็นหลักในลักษณะของแนวตั้ง โดยมีการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางอยู่มากอันไม่สอดคล้องกับลักษณะและแนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นแบบพหุมิติ (multi-dimensionals) จึงเป็นสาเหตุหลักประการสำคัญให้เกิดปัญหาการประสานการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ในส่วนของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอัน ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ถือเป็นเสมือนแขนขาของส่วนกลางในการแปลงนโยบาย มาตรการที่ส่วนกลางกำหนดไปสู่การปฏิบัติในขณะเดียวกันก็เป็นจุดเชื่อมประสานระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่ในการรับรู้ปัญหาของประชาชนและดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอีกด้วย ในส่วนของด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น หลังจากที่มีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว ก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรในระดับภูมิภาคเพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

ประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดซึ่งเป็นส่วนหนึ่งอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำก็คือ

๑. การบริหารงานจังหวัดเท่าที่เป็นอยู่ขณะนี้ยังขาดเอกภาพและประสิทธิภาพปัญหาดังกล่าวนี้เกิดขึ้นมาช้านานและสั่งสมมานานนับตั้งแต่ที่มีการขยายหน่วยงานทั้งในส่วนกลางและลงมาอยู่ในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางในจังหวัดที่ขึ้นตรงต่อหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางซึ่งในบางจังหวัดเช่น เชียงใหม่ นครราชสีมา มีหน่วยงานประเภทนี้กว่า ๒๐๐ หน่วยแม้แต่จังหวัดเล็กๆ เช่น ภูเก็ต ก็มีประมาณ ๕๐ หน่วยงาน ทำให้การบริหารงานจังหวัดที่ตามกฎหมายระเบียบราชการแผ่นดินบัญญัติให้เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดเป็นไปอย่างไม่มีเอกภาพในขณะเดียวกับที่หน่วยงานภูมิภาคที่มีอยู่ก็ยังไม่มีความสนใจที่เพียงพอในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่โดยยังมีการรวมอำนาจการตัดสินใจส่วนมากไว้ที่หน่วยงานในส่วนกลางและการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายก็ ยังเป็นไปอย่างลักลั่นกับระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในส่วนกลางทำให้ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาหรือสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่มีขีดจำกัด ดังเช่นกรณีของกรณีที่โรงงานผลิตเชื้อกระดาษที่จังหวัดขอนแก่นปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำพองทำให้เกิดการเน่าเสียอย่างรุนแรงไปหลายจังหวัดทำลายระบบนิเวศอย่างประเมินค่ามิได้ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานที่รับผิดชอบระดับจังหวัดก็ไม่อาจดำเนินการอย่างไรได้ เพราะอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง

๒. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ลุ่มน้ำ จะปรากฏว่ายังขาดการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ให้ภาพรวมการบริหารฯ ทั้งลุ่มน้ำและการเชื่อมต่อกับลุ่มน้ำอื่นๆ สาเหตุสำคัญมาจาก

(๑) ขาดองค์กรในระดับพื้นที่ลุ่มน้ำที่จะทำหน้าที่ในการวางแผนแม่บทฯ ในแต่ละลุ่มน้ำกำกับดูแล ประสานงาน ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องการวางแผนในระดับภูมิภาคที่เป็นอยู่จำกัดขอบเขตเฉพาะจังหวัดเช่น แผนพัฒนาจังหวัด ในขณะที่ลุ่มน้ำครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัด เช่น ลุ่มน้ำท่าจีน ครอบคลุมพื้นที่ ๔ จังหวัด (ชัยนาท สุพรรณบุรี นครปฐม สมุทรสาคร)

(๒) ขณะนี้มีเพียงคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดเป็นองค์กรหลักในเชิงนโยบายและแผนรวมขาดองค์กรระดับจังหวัดในการจัดทำแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ทำให้จังหวัดไม่มีแผนด้านนี้ที่จะเป็นเครื่องมือประสานการดำเนินงานของหน่วยงานหรือฝ่ายต่างๆ อย่างชัดเจน

(๓) จังหวัดยังมีขีดความสามารถที่จำกัดในด้านการวางแผนและเทคนิคอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเราต้องยอมรับว่า การจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมิใช่เรื่องง่ายเพราะต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญในสาขาวิชาการต่างๆ รวมทั้งต้องมีระบบข้อมูลสารสนเทศที่ดี ซึ่งสิ่งเหล่านี้ในระดับจังหวัดยังขาดอยู่มาก เมื่อพิจารณาจากสำนักงานจังหวัดที่โดยหน้าที่จะเป็นหน่วยวางแผน (Planning unit) ของจังหวัดด้วย นอกเหนือไปจากงานด้านธุรการในฐานะเป็นหน่วยเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว แต่จะปรากฏว่างานหลักของสำนักงานจังหวัดจะเป็นงานด้านธุรการจนทำให้ความสำคัญของงานด้านแผนลดลงไป ในขณะที่บุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญด้านแผนอย่างแท้จริงมีจำนวนจำกัด ระบบฐานข้อมูลยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

(๔) สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค (สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ยังมีขีดจำกัดในการสนับสนุนจังหวัดในด้านการจัดทำนโยบาย การทำแผน ตลอดจนการให้คำปรึกษาแนะนำทางด้านวิชาการเนื่องจากมีบุคลากรไม่เพียงพอ

(๕) จังหวัดขาดงบประมาณของตนเอง ต้องพึ่งพิงการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางเป็นหลักเพราะตามกฎหมายงบประมาณ จังหวัดไม่มีฐานะหน่วยที่จะทำคำขอ

งบประมาณได้ทำให้ความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาเฉพาะของจังหวัดไม่อาจเป็นไปได้ในระบบงบประมาณปัจจุบัน^{๕๔}

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หน่วยการปกครองท้องถิ่น เหล่านี้ล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำ ทั้งสิ้นในระดับที่แตกต่างกันตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ซึ่งในทางปฏิบัติ หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ประสบกับปัญหาสำคัญหลายประการที่ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติฯ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรคือ

๑. หน่วยการปกครองท้องถิ่นมักจะมีหน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมายมากมายหลายหน้าที่ แต่อำนาจการตัดสินใจดำเนินการตามหน้าที่ที่ระบุไว้นั้นส่วนใหญ่อยู่ที่หน่วยงานของรัฐใน ส่วนกลางมากกว่า ยังไม่มีการกระจายไปสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมากพอที่จะแก้ไขปัญหาได้อย่าง แท้จริง

๒. หน่วยการปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่ประสบกับปัญหาด้านการคลังท้องถิ่นโดยมี รายได้ของตนเองที่จะนำมาพัฒนาท้องถิ่นจำกัด ดังปรากฏว่า สัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นคิดเป็น เพียงประมาณร้อยละ 7 ของรายได้ภาครัฐทั้งหมด ทำให้ต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐที่จัดสรรให้แก่ หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งคิดเป็นเพียงประมาณร้อยละ ๑.๔ ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด เท่านั้น

๓. หน่วยการปกครองท้องถิ่นขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และความ ชำนาญงานเฉพาะด้านเข้ามาปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบข้อมูลสารสนเทศยังไม่ทันสมัยทำให้การ วิเคราะห์ปัญหา การวางแผนงาน โครงการและการบริหารโครงการกระทำได้ในขอบเขตจำกัด^{๕๕}

๑๕. การจัดองค์การในรูปคณะกรรมการ

จากความหลากหลายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำนำมาสู่ปัญหาการประสานงานดังกล่าวข้างต้น ปัญหาดังกล่าว

^{๕๔}อำนาจ วงศ์บัณฑิต. ภาคผนวกรายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย “รูปแบบ องค์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำของประเทศ” และคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและ สิ่งแวดล้อม พุทธศักราช พ.ศ.๒๕๓๕, หน้า ๒๔ – ๒๕.

^{๕๕}อำนาจ วงศ์บัณฑิต. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕.

นับเป็นปัญหาเรื้อรังของระบบราชการไทยเพราะการแก้ไขที่ผ่านมาและเป็นอยู่ในขณะนี้เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาระยะยาวควบคู่กันไปด้วย กล่าวคือมันจะมีการจัดตั้งองค์กรในรูปคณะกรรมการประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประสานการดำเนินงานและมีการพยายามใช้ระบบแผนและหรือการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบมากกว่าที่จะปรับเปลี่ยนโครงสร้างของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในลักษณะของการโอน ยุบ รวม กิจกรรมหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารงานในระยะยาว

แม้ว่าการจัดตั้งองค์กรในรูปคณะกรรมการจะก่อให้เกิดการประสานงานในระดับหนึ่ง แต่ในระบบของการปฏิบัติงานยังคงมีลักษณะต่างหน่วยต่างทำตามนโยบายของหน่วยงานของตนเป็นสำคัญและการจัดทำแผนงาน โครงการและงบประมาณก็จะเป็นไปตามนโยบายและกรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตนมากกว่าที่จะคำนึงถึงในภาพรวมของทั้งกิจกรรมใหญ่ที่มีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้องเช่นกิจกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำ กิจกรรมการพัฒนาแหล่งน้ำ

ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๖ เป็นต้นมาได้มีความพยายามให้มีการวางแผนในกิจกรรมต่างๆ อย่างเป็นระบบครบวงจรเพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันและมีการประสานงานกัน อย่างไรก็ตามในขั้นตอนของการจัดทำแผน แผนงาน โครงการยังคงมีลักษณะของต่างหน่วยต่างทำ การประสานแผน แผนงาน โครงการไม่ได้บังเกิดขึ้นจริงเช่นแผนพัฒนากระทรวง แผนพัฒนาจังหวัด ทั้งแผนพัฒนา ๕ ปี และแผนประจำปี ยังคงมีลักษณะของการรวมแผนงาน โครงการของหน่วยงานต่างๆ ในกระทรวง จังหวัดมากกว่าเป็นการประสานในเนื้อของกิจกรรมและสิ่งสำคัญก็คือระบบงบประมาณยังไม่เป็นระบบงบประมาณแบบแผนงาน โดยสมบูรณ์ประกอบกับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของสำนักงานงบประมาณและคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาผู้แทนราษฎรยังให้ความสำคัญกับการพิจารณาเป็นรายหน่วยงานมากกว่าเป็นรายแผนงานหรือ กิจกรรมหลัก

สำหรับการแบ่งพื้นที่การดำเนินงานเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่มุ่งแก้ไขปัญหาค่าซ้อนของหน่วยงาน เช่นการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก ของกรมโยธาธิการ กรมการปกครอง กรมอนามัย กรมทรัพยากรธรณี โดยที่ไม่ต้องมีการยุบหน่วยงานหรือ โอนงานของบางหน่วยงานไปให้อีกหน่วยงานหนึ่ง แต่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ยังคงมีปัญหาด้านการจัดการเกี่ยวกับมาตรฐานที่หลากหลาย ระบบการบำรุงรักษา

ปัจจุบันนี้ยังมีคณะกรรมการระบบชาติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่หลายคณะทั้งที่รับผิดชอบในเชิงนโยบาย การวางแผน และการประสานงานประเด็นที่น่าสังเกตจากการจัดรูปองค์กรคณะกรรมการดังกล่าวก็คือ^{๕๐}

๑. คณะกรรมการเหล่านี้กระจัดกระจายอยู่ในหลายกระทรวง และประธานคณะกรรมการก็มีตั้งแต่นายกรัฐมนตรีไปจนถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและคณะกรรมการระดับชาติเหล่านี้ก็รับผิดชอบในเชิงนโยบายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่ละประเภทอันจะทำให้การประสานระดับนโยบายทรัพยากรธรรมชาติโดยรวมของประเทศมีลักษณะแยกส่วนกันขาดเอกภาพและความสอดคล้องสัมพันธ์กันอันเป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้แนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืน

๒. ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำมีคณะกรรมการบริหารพื้นที่ลุ่มน้ำในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นองค์กรรับผิดชอบในการบริหารประสานการดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ลุ่มน้ำ แต่ก็ต้องตระหนักว่า องค์กรบริหารดังกล่าวนี้มีขอบเขตอำนาจที่จำกัดอยู่เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานระดับปฏิบัติ (กรม) และก็ยังปฏิบัติงานอยู่ในสภาพแวดล้อมเดิมที่เป็นการบริหารงานแบบแยกส่วนทำให้การประสานงานไม่สามารถเป็นไปได้อย่างที่มุ่งหวัง

๓. การเปลี่ยนนโยบายที่คณะกรรมการระดับชาติดังกล่าวแต่ละชุด กำหนดไปสู่การปฏิบัติโดยหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องก็จะมีลักษณะแยกส่วนเฉพาะด้านตามไปด้วยอันนำไปสู่ปัญหาการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานและความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน

๔. ที่สำคัญก็คือ หน่วยงานระดับปฏิบัติ (กรม) ที่มีตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการต่างๆ ก็ยังคงปฏิบัติไปตามแนวทาง นโยบายที่กรมและหรือกระทรวงกำหนดและภารกิจตามอำนาจหน้าที่ให้กับหน่วยงานเป็นสำคัญมากกว่ามติของคณะกรรมการฯ

กล่าวโดยสรุปพบว่า การจัดรูปแบบการบริหารราชการแบบคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือเพื่อให้มีการผนึกกำลังของหน่วยงานต่างๆซึ่งจะมีกฎหมายรองรับอำนาจอยู่และจะปฏิบัติตามนโยบายและการตัดสินใจของหัวหน้าหน่วยงานนั้นเป็นสำคัญซึ่งแตกต่างจากองค์กรในรูปคณะกรรมการที่มีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจและ พึ่งภาวะผู้นำหรือสถานภาพของประธานเป็นสำคัญทำให้

^{๕๐} อานาจ วงศ์บัณฑิต. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๕.

คณะกรรมการระดับชาติจึงมักจะมีการแต่งตั้งนายรัฐมนตรีเป็นประธาน และในทางปฏิบัติ นายรัฐมนตรีก็จะมอบหมายให้รองนายรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เป็นประธานแทนการบริหารงาน ในรูปคณะกรรมการจึงมักจะไม่ประสบความสำเร็จหากไม่มีการกำหนดอาณัติทางกฎหมายให้มีอำนาจในการตัดสินใจไว้ด้วยที่จะสามารถทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตาม^{๕๐}

๒๐. การจัดองค์กรภาคเอกชน ภาคประชาชน

ในช่วงก่อนสองทศวรรษที่ผ่านมา องค์กรภาคเอกชน ภาคประชาชนได้มีบทบาทในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้นทั้งในรูปของการเข้ามาสนับสนุนทางการเงินต่อโครงการของหน่วยงานภาครัฐ เช่น การปลูกป่า มีการจัดตั้งสมาคม มูลนิธิเช่น มูลนิธิโลกสีเขียว สำหรับในระดับพื้นที่ชนบท มีการจัดตั้งองค์กรประชาชนทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นการดำเนินงานเกี่ยวข้องเช่น สมาคมผู้นำของประชาชนในอำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมาหรือในพื้นที่หลายจังหวัดในภาคเหนือตอนบน

อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า องค์กรภาคเอกชน ภาคประชาชนยังไม่ได้เข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐเท่าที่ควร ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการได้แก่

๑. แม้ว่ารัฐบาลหลายรัฐบาลจะประกาศนโยบายในการให้ภาคเอกชนภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่ก็ยังขาดการเปลี่ยนนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ไม่มีการกำหนดรูปแบบและวิธีการปฏิบัติของการมีส่วนร่วมให้ชัดเจน

๒. หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ต่างก็มีแนวคิด วิธีการดำเนินงานที่แตกต่างกันทำให้การประสานงานไม่สามารถดำเนินการได้สอดคล้องกัน

๓. ความไว้วางใจกันยังมีในขอบเขตที่จำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์กรอาสาสมัคร องค์กรประชาชนในระดับพื้นที่

กล่าวโดยสรุป การจัดองค์กรและกระบวนการปฏิบัติงาน (แผน/งบประมาณ) ทั้งในรูปหน่วยงานภาครัฐ คณะกรรมการและองค์กรภาคเอกชน ภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำยังมีลักษณะของการบริหารจัดการแบบแยกส่วนกันอันไม่สอดคล้องกับคุณลักษณะของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีความสัมพันธ์ เกี่ยวข้องและพึ่งพิงซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด และแนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืนที่ให้ความสำคัญกับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากร

^{๕๐}อำนาจ วงศ์บัณฑิต. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕๐.

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่หน่วยงานในภูมิภาคและท้องถิ่นยังขาดอำนาจตามกฎหมายที่แท้จริงที่จะดำเนินงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบจากส่วนกลางเนื่องจากยังรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางอยู่มาก^{๕๒}

๒๑ องค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำทำเงิน

องค์กรที่มีหน้าที่มีหลายองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำทำเงินมีหลายหน่วยงาน เนื่องจากลุ่มน้ำทำเงินเป็นลุ่มน้ำที่ไหลผ่านพื้นที่หลายจังหวัดและในแต่ละพื้นที่ซึ่งลุ่มน้ำไหลผ่านยังมีคลองจำนวนมากมาเชื่อมต่อ ตลอดจนมีกิจกรรมต่างๆ ในแต่ละพื้นที่ซึ่งปล่อยน้ำเสียลงสู่ลุ่มน้ำทำเงิน การจัดการหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจึงมีหลายหน่วยงาน โดยมีบทบาทของหน่วยงานต่างๆ ดังนี้

๑. สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่ พิจารณาความสอดคล้องของแผนงานหรือโครงการต่างๆ กับแผนพัฒนาโดยส่วนรวม ตลอดจนทำหน้าที่ประสานและปรับปรุงแผนซึ่งหน่วยงานเสนอมา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติเพื่อดำเนินการต่อไป

๒. สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อม เสนอรัฐบาลเพื่อพิจารณากำหนดให้หน่วยงานต่างๆ ถือปฏิบัติ การทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานและประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับงานด้านสิ่งแวดล้อมทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

๓. กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม ซึ่งมีบทบาทควบคุมไม่ให้อาคารบ้านเรือนที่ปลูกอยู่ในแนวเขตของลุ่มน้ำรวมทั้งเรือ แพ ต่าง ๆ ปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่ลำน้ำ

๔. กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม มีหน้าที่ควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมทุกแห่งไม่ให้ปล่อยน้ำเสียลงสู่ทางน้ำและลุ่มน้ำทำเงิน

๕. กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข มีบทบาทในการเฝ้าระวังคุณภาพน้ำในลุ่มน้ำและสนับสนุนข้อมูลตลอดจนหลักวิชาการเพื่อการป้องกันปัญหามลภาวะของน้ำ

๖. กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย มีบทบาทในการช่วยเทศบาลต่างๆ และท้องถิ่นต่างๆ (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ในการวางแผนและดำเนินการป้องกันแก้ไขปัญหาน้ำเน่าเสีย

๗. จังหวัด (ชัชวาล สุพรรณ นครปฐม และสมุทรสาคร)มีบทบาทควบคุมไม่ให้ปล่อยน้ำเสียในพื้นที่ของแต่ละจังหวัดไหลลงสู่ลุ่มน้ำทำเงินและการดำเนินการเรื่องการป้องกันแก้ไขปัญหาน้ำเน่าเสียในพื้นที่^{๕๓}

^{๕๒} กมลทิพย์ แจ่มกระจ่างและคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕.

๒๒ ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการในพื้นที่ลุ่มน้ำลุ่มน้ำท่าจีน

ด้านองค์กร

๑. ปัญหาสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ

ปัญหาการปฏิบัติงานที่สำคัญของ สศช. ก็คือ เรื่องข้อมูลหรือแผนงานโครงการต่างๆของหน่วยงานหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมักจะไม่พอเพียง หรือครอบคลุมรายละเอียดในการประกอบเรื่องเพื่อการตัดสินใจ รวมทั้งเรื่องที่มีการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ในแต่ละขั้นตอนมักล่าช้ากว่าแผนงานหรือกำหนดการที่วางไว้ ทำให้ต้องมีการติดตามมากเป็นพิเศษ

^{๕๓} สุภาพร เนตรเขียน. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๐.

๒. ปัญหาสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไม่ใช่หน่วยงานปฏิบัติที่มีหน้าที่ดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการต่างๆ โดยตรง แต่ทำหน้าที่ในลักษณะของการเสนอแนะรายงานผล ให้ความเห็น กำหนดแนวทางนโยบาย (ผ่านทางคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) และผลักดันโครงการต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ไปดำเนินการ ซึ่งอาจไม่สัมฤทธิ์ผลหรือเป็นไปตามที่มุ่งหมาย เนื่องจากไม่มีการดำเนินการตามแผน หรือโครงการนั้นๆ ฯลฯ

๓. ปัญหากรมเจ้าท่า

๑) การขาดแผนปฏิบัติงานตรวจสอบที่ชัดเจน ทำให้การตรวจสอบควบคุมการปล่อยน้ำเสียของสถานประกอบการและอาคารต่างๆ ที่ตั้งอยู่ตามแนวริมแม่น้ำท่าจีนไม่มีประสิทธิภาพ

๒) ขาดการรวบรวมสถิติหรือผลการปฏิบัติงาน ทำให้ขาดการประเมินผลการปฏิบัติงาน และไม่สามารถปรับปรุงการปฏิบัติงานได้อย่างตรงเป้าหมาย เช่น กรณีที่ใช้วิธีการจ้างบริษัทที่ปรึกษาช่วยตรวจสอบน้ำทิ้งของสถานประกอบการต่างๆ โดยวิธีการสุ่มตัวอย่าง ซึ่งก็เป็นแนวปฏิบัติที่ทำได้ แต่หากระบบสถิติไม่ดี ก็ทำให้การตรวจสอบไม่ได้ผลด้วย

๓) ยังขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานอื่นๆ เช่น การตรวจจับโรงงานที่ตั้งอยู่ตามแนวริมแม่น้ำ หากเมื่อดำเนินการแล้วก็มี การส่งข้อมูลให้ทางกรมโรงงานอุตสาหกรรมทราบ ทั้งขอทราบข้อมูลจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมก็จะช่วยแก้ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อน และทำให้งานได้ประสิทธิภาพมากขึ้น

๔) ยังขาดมาตรการในเรื่องการควบคุมการปล่อยน้ำเสียจากชุมชนที่อยู่ตามแนวริมแม่น้ำ

๔. ปัญหากรมโรงงานอุตสาหกรรม

๑) ขาดแผนการกำกับตรวจสอบโรงงานที่ต่อเนื่อง

๒) มีความซ้ำซ้อนในเรื่องการตรวจโรงงาน

๓) ขาดระบบข้อมูลที่ดีทำให้ไม่สามารถทราบข้อปัญหาการปฏิบัติงานที่แท้จริง รวมทั้งไม่สามารถให้ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ ในเรื่องการควบคุมน้ำเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๕. ปัญหากรมอนามัย

๑) การเข้าตรวจสอบสถานประกอบการต่างๆ ในเรื่องมลภาวะไม่สามารถดำเนินการได้โดยตรง ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น หรือรองเจ้าหน้าที่ของอนุญาต

๒) การจัดการในอนาคต ควรมีกฎหมายสนับสนุนการทำงานเนื่องจากในปัจจุบัน การดำเนินการกับผู้สร้างปัญหาผลภาวะตามที่มีผู้ร้องเรียนมา ไม่สามารถลงโทษ เพียงดักเตือนได้ เท่านั้น

๖. ปัญหากรมโยธาธิการ

๑) ขาดเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติงาน เพราะกองวิศวกรรมสุขาภิบาลมีโครงการที่ต้องรับผิดชอบจำนวนมากแต่ตอนนี้ก็ลดลงเนื่องจากในขั้นการออกแบบก่อสร้างนั้นได้จ้างให้บริษัทที่ปรึกษาดำเนินการแทน

๒) โครงการแก้ไขปัญหามะเร็งน้ำเจ้าพระยาเน่าเสียนั้น มีคณะกรรมการมากเกินไป จะต้องมีการประชุมบ่อยครั้ง และมีเอกสารที่ส่งต่อทำมากมาย ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องมาจัดทำเอกสารแทนที่จะเอาเวลาไปศึกษา เป็นต้น

๓) ขาดเจ้าหน้าที่ดูแลระบบเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จ นอกจากโครงการที่กองวิศวกรรมสุขาภิบาลตั้งขึ้นแล้ว ทางกองฯ ยังรับผิดชอบโครงการของเทศบาลต่างๆ ทั่วประเทศ และปัญหาที่ตามมาคือ เมื่อสร้างให้แล้วระบบไม่ทำงาน เนื่องจากขาดเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการในการดูแลระบบบำบัดน้ำเสีย ทำให้ทางเทศบาลทั่วถึงมาว่าออกแบบไม่ดี ดังนั้นการออกแบบในอนาคต จึงจะออกแบบระบบให้เป็นแบบธรรมชาติที่สุด โดยทำระบบง่ายๆ เพื่อสะดวกในการดูแลป้องกันการท่วมตกลับมา

๔) การคัดเลือกเทศบาลหรือท้องที่ซึ่งสมควรก่อสร้าง อาจได้รับอิทธิพลจากผู้มีอำนาจในทางปฏิบัติแล้วเทศบาลหรือจังหวัดต่างๆที่มีความเหมาะสมในการก่อสร้างก่อนอาจจะถูกเบี่ยงลงไป เนื่องจากเทศบาลหรือจังหวัดบางแห่งมีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นักการเมืองต้องการให้สร้างก่อน ทางกองวิศวกรรมสุขาภิบาลก็ต้องทำไปตามนโยบายผู้ใหญ่

๗. ปัญหาจังหวัด

๑) ขาดประสิทธิภาพทั้งมีการขยายหน่วยงานทั้งในส่วนกลางลงมาในระดับภูมิภาค โดยขึ้นตรงต่อส่วนกลางทำให้ การบริหารราชการของฝ่ายบริหารจังหวัดไม่มีเอกภาพ

๒) ขาดองค์กรในระดับพื้นที่ลุ่มน้ำ

๓) ขาดองค์กรระดับจังหวัด ในการจัดทำแผนการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

๔) จังหวัดยังมีขีดความสามารถที่จำกัดในการวางแผนและเทคนิคอื่นๆ

ด้านบุคลากร

๑. คณะอนุกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการซึ่งมีการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอและการเข้าประชุม สัมมนาหรือร่วมกิจกรรมจะมีการเปลี่ยนตัวบุคคล ทำให้การปฏิบัติงานไม่ต่อเนื่อง

๒. การคัดเลือกผู้แทนในตำแหน่งตามคำสั่ง เช่น ผู้แทนกลุ่มผู้ใช้น้ำ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนองค์กรเอกชน ฯลฯ ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งอาจจะยังไม่ใช้ผู้แทนที่ได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกกลุ่มต่างๆ ดังกล่าวอาจมีปัญหาในการยอมรับ

๓. คณะอนุกรรมการและคณะทำงานในระดับต่างๆ ยังไม่เข้าใจและยังไม่ชัดเจนในบทบาท อำนาจ หน้าที่จึงทำให้ไม่เห็นความสำคัญ ไม่มีแรงจูงใจ ไม่มีตอบแทนเพียงพอในการทำงาน เช่น ค่าเบี้ยประชุม ค่าพาหนะ และค่าที่พักอีกทั้งต้องมีการกิจหลักที่ต้องดำเนินการ

๔. การแต่งตั้งคณะทำงานระดับตำบล ระดับอำเภอและระดับจังหวัด จะมีปัญหากับผู้อยู่ในพื้นที่ว่าเกิดความซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการชุดอื่น

๕. คณะอนุกรรมการและคณะทำงานที่ได้รับการแต่งตั้งยังไม่มีการระบุหรือกฎหมายรองรับ จึงทำให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งยังไม่มั่นใจที่จะเกิดขึ้นกับการปฏิบัติงาน

๖. ประธานคณะอนุกรรมการเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม ซึ่งมีข้อจำกัดในการประสานและสั่งการ การดำเนินงานในจังหวัดอื่นๆ ที่อยู่เขตพื้นที่ลุ่มน้ำ

ด้านการจัดการ

การจัดการทรัพยากรน้ำโดยภาครัฐที่ผ่านมาจึงยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร ในแง่การตอบสนองความต้องการของชุมชน การขาดประสิทธิภาพและความยุติธรรม โดยมีสาเหตุที่สำคัญคือ

(๑) การไม่มีนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรน้ำที่ชัดเจนและเป็นระบบ ทำให้หน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้องดำเนินการในลักษณะแบบแยกส่วน ทำให้การพัฒนาขาดเป้าหมายรวมที่ชัดเจน และเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะเรื่องเท่านั้น โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดลำดับความสำคัญการใช้น้ำและการจัดสรรน้ำบนพื้นฐานของความเป็นธรรมและผลประโยชน์แก่สังคมโดยรวม รวมทั้งการจัดทำนโยบายและแผนด้านการจัดการทรัพยากรน้ำยังจำกัดอยู่ในวงแคบโดยภาคประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้วย

(๒) ระบบการรวมศูนย์อำนาจบริหารจัดการน้ำของรัฐ หน่วยงานในส่วนกลางจะทำหน้าที่วางแผนการดำเนินการเอง โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการพัฒนาน้อยมาก ทำให้กระบวนการพัฒนาไม่ได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ข้อมูลต่างๆ ด้านกายภาพ สังคมและเศรษฐกิจ ความรอบรู้ในสภาพปัญหาและแนว

ทางการแก้ปัญหาที่เหมาะสมของคนในท้องถิ่น ตลอดจนการมีส่วนร่วมจากประชาชนในรูปแบบต่างๆ เป็นผลให้มีปัญหาเรื่องการบำรุงรักษา การดูแล และการพัฒนาไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

(๓) กฎหมายและสิทธิเกี่ยวกับน้ำ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำมีอยู่หลายฉบับ แต่ยังไม่มีความหมายที่กล่าวถึงการจัดการทรัพยากรน้ำโดยตรง และกฎหมายที่มีอยู่เฉพาะสิทธิของชุมชนท้องถิ่น เมื่อความต้องการใช้น้ำเพิ่มมากขึ้น ความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำระหว่างรัฐกับท้องถิ่นจึงมีมากขึ้นด้วย^{๕๔}

การจัดการทำแผน สามด้าน ตามแนวทางในการปฏิบัติปัจจุบันไปซ้ำซ้อนกับการทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระบบที่ได้ปฏิบัติอยู่แล้ว ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ค่อยให้ความสำคัญร่วมมือในการจัดทำแผน ประกอบกับมีคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการหลายชุด ขาดการประสานและร่วมมือกัน ปัญหาที่พบอยู่เสมอ ได้แก่ ความขัดแย้งของหน่วยงานเหล่านั้น อันเกิดจากการปฏิบัติตามอยู่เสมอ

ปัญหาด้านการมีส่วนร่วม

การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ไม่สมควรที่จะกำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ควรจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนหรือภาคเอกชนมีบทบาทในเรื่องดังกล่าวด้วย ถ้าพึ่งแต่รัฐฝ่ายเดียวย่อมไม่มีงบประมาณ บุคลากรหรือเทคโนโลยีเพียงพอในการป้องกัน บรรเทาและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ทั้งหมด จำเป็นที่จะต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องนี้ เพราะการที่ประชาชนช่วยดูแลสอดส่องว่ามีผู้ใดกระทำความผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ย่อมเป็นการป้องปรามการฝ่าฝืนกฎหมายได้เป็นอย่างดี และเป็นการลดภาระและประหยัดงบประมาณของรัฐได้อีกด้วย นอกจากนี้ หากประชาชนให้ความสนใจในการดำเนินโครงการใดๆ ของรัฐหรือของภาคเอกชนว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ประชาชนย่อมต้องการช่วยตรวจสอบโครงการนั้น การตรวจสอบดังกล่าวจะก่อให้เกิดความรอบคอบในการอนุมัติหรือดำเนินโครงการเพราะได้มีการพิจารณาอย่างรอบด้านโดยประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังเป็นการป้องกันหรือลดการทุจริตหรือใช้การใช้อุบายพินิจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อีกด้วย แต่การตรวจสอบโดยประชาชนจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดนั้น ส่วนหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับว่าประชาชนทราบหรือเข้าใจรายละเอียด^{๕๕}

^{๕๔} กมลทิพย์ แจ่มกระจ่าง. เรื่องเดียวกัน, ๒๕๔๔ หน้า ๒๖.

^{๕๕} อานาจ ราชบัณฑิต. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๘ - ๑๗๙.

แม้ว่าการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อันอาจเกิดจากการจัดทำโครงการหรือกิจการจะเป็นประโยชน์ แต่ในทางปฏิบัตินั้นมิได้มีการออกกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อจัดให้มีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องดังกล่าว พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้มีบทบัญญัติในลักษณะนั้น โดยตรง แต่กฎหมายฉบับนี้ได้เปิดโอกาสให้มีการกำหนดว่าควรจะต้องมีส่วนร่วมของประชาชน ในเรื่องดังกล่าวได้ กล่าวคือ มาตรา ๔๖ วรรคสอง ได้ กำหนดว่า ในการที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ประกาศประเภทหรือขนาดของโครงการหรือกิจการที่จะต้องจัดทำรายงาน ก ร วิ เ ค ร า ะ ห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น อาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระเบียบปฏิบัติ ตลอดจนแนวทางการ จัดทำรายงานดังกล่าวได้ หากทางราชการเห็นว่า ควรจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก็สามารถกำหนดให้มีรายละเอียดในเรื่องนั้น เช่น สมมุติว่าเราต้องการให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์สำหรับโครงการหรือกิจการบางประเภท หรือที่ตั้ง อยู่ในบางพื้นที่ ก็สามารถกำหนดในประกาศเช่นนั้นได้ เพียงแต่ในทางปฏิบัติยังมีได้มีการ กำหนดรายละเอียดดังกล่าว^{๕๖}

ในปัจจุบัน อาจมีการจัดทำประชาพิจารณ์สำหรับโครงการหรือกิจการต่างๆ ได้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ จึงมี ข้อน่าพิจารณาว่า หากเราต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำรายงานการ วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว จะใช้วิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ดังกล่าวได้หรือไม่ เมื่อพิจารณาโดยผิวเผินแล้วน่าจะไม่มีข้อขัดข้องแต่ประการใด เพราะระเบียบ ดังกล่าวใช้ได้กับทุกโครงการหรือพิจารณาให้รอบคอบ กล่าวคือ ระเบียบดังกล่าวใช้สำหรับการ จัดทำประชาพิจารณ์ซึ่งเป็นเพียงวิธีการหนึ่งเท่านั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชน การ ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ควรจะจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่เพียงวิธีการเดียว เพราะสภาพของโครงการหรือกิจการแต่ละอย่างอาจไม่จำเป็นหรือไม่เหมาะสมที่จะต้องจัดทำ ประชาพิจารณ์ นอกจากนี้ การที่จะจัดให้มีประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีข้างต้น นั้นเป็นดุลยพินิจของรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้อง หมายความว่าอาจจะไม่มีการจัด ประชาพิจารณ์ก็ได้ โดยมีได้มีหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจที่แน่นอน เช่น จะต้องมีการศึกษา

^{๕๖}อำนาจ ราชบัณฑิต. เรื่องเดียวกัน, หน้า๔๒๑.

ส น บ ส น น ไ ช้ ค ุ ล พิ นิ จ
หรือไม่

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นน่าจะมีวัตถุประสงค์และขอบเขตแตกต่างจากการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจว่า โครงการหรือกิจการที่ได้รับการเสนอนั้นควรจะมีการจัดทำหรือไม่ ในกรณีแรกนั้น ต้องการให้ประชาชนสะท้อนความคิดเห็นหรือข้อกังวลเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการ ซึ่งจะมิวัตถุประสงค์และขอบเขตที่แคบกว่าการพิจารณาว่าควรจัดทำโครงการหรือกิจการนั้นหรือไม่ เพราะในกรณีที่สองนี้เป็นการพิจารณาใน

ภ า พ ร ว ม
ทั้งหมด ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งในหลายปัจจัยที่นำมาใช้ประกอบในการตัดสินใจ

ในการจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือแม้แต่ในกรณีของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจว่าจะทำโครงการหรือกิจการหรือไม่นั้น ผู้ที่รับผิดชอบในการจัดให้มีมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวน่าจะเป็นเจ้าของหรือผู้รับผิดชอบโครงการนั้น เพราะเป็นผู้ที่มีข้อมูลและสามารถชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจวัตถุประสงค์และรายละเอียดของโครงการหรือกิจการ ได้ดีกว่าผู้อื่นสำหรับแนวความคิดที่เห็นว่า ควรจะมีการจัดประชาพิจารณ์ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ^{๕๗}

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ฉบับนี้ได้กำหนดโครงสร้างและกระบวนการ ที่ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน ภาคประชาสังคม ภาคครอบครัวและบุคคล สามารถเข้าไปมีส่วนร่วม ในกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ การวางโครงสร้างและกระบวนการให้โปร่งใสและสามารถรับผิดชอบตรวจสอบได้ กระบวนการที่ว่าเป็นกระบวนการที่เป็นหัวใจ เป็นโครงสร้างที่เป็นหัวใจ เพราะโครงสร้างและกระบวนการที่มีส่วนร่วมจากทุกภาคที่แท้จริงจะนำมาซึ่งการตัดสินใจที่เกิดความเป็นธรรม คือ แต่ละภาคส่วนจะได้ส่วนที่แต่ละส่วนควรจะต้องได้ ภายหลังการต่อรอง เมื่อเกิดความเป็นธรรมเพราะทุกภาคยอมรับกันได้ก็จะเกิดความสมดุลและความยั่งยืน กระบวนการมีส่วนร่วมที่เรียกว่า

^{๕๗} พันัส ทศนิยานนท์. พ.ร.บ .สิ่งแวดล้อม ๒๕๓๕ : ถึงเวลาต้องยกเครื่องใหม่แล้วใน สิ่งแวดล้อม
น

Participation จะนำมาซึ่งการพัฒนาที่เป็นธรรมที่เรียกว่า Equitable Development ไม่เลือกข้าง ไม่เลือกฝ่าย อย่างกระบวนการพัฒนาที่ผ่านมาในอดีตซึ่งยืนอยู่ข้างภาคธุรกิจเอกชนเท่านั้น และการพัฒนาที่เป็นธรรมจะนำมาซึ่งสิ่งที่เรียกว่า ความยั่งยืน (Sustainability)

รัฐธรรมนูญแบบนี้เน้นการจัดสรรสิทธิประโยชน์ให้แก่คนทุกกลุ่มอย่างสมดุล โดยเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม มีบทบัญญัติอย่างน้อย ๗ มาตรา ที่กล่าวถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ และในมาตรา ๗๕ ได้กำหนดให้ประชาชนต้องมีส่วนร่วมทั้งในกระบวนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาตรา ๕๖ กล่าวถึงการรับรองสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมได้ชุมชน ท้องถิ่นดั้งเดิมที่รัฐธรรมนูญมาตรา 56 กำหนดให้เข้าไปมีส่วนร่วมทั้งกระบวนการ ทั้งด้านการเข้าไปใช้ทรัพยากรและการรักษาสิ่งแวดล้อม องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นเกี่ยวกับรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรา 290 กล่าวถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และรัฐเองก็ต้องปรับบทบาทจากการเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียวและเป็นผู้จัดการแต่ผู้เดียวไปสู่การจัดการในรูปแบบการมีส่วนร่วม ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม เป็นรูปแบบที่ต้องคิดกัน เพราะส่วนร่วมมีตั้งแต่ ร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผล ไปจนกระทั่งร่วมตรวจสอบ เพราะฉะนั้นความหลากหลายของรูปแบบเหล่านี้ตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการก็อาจจะต้องดูรูปแบบที่เหมาะสม นอกจากนั้นรูปแบบของกิจกรรมก็แตกต่างกันไป อาจจะไม่เหมือนกัน รูปแบบใดจะเหมาะสม รูปแบบการปรึกษาแบบที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ แทนที่จะใช้ระบบเผชิญหน้าแบบประชาพิจารณ์ ซึ่งต้องตอบให้ได้^{๕๔}

ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในลุ่มน้ำท่าจีน

จากการสำรวจ (Thachin polls) ของ ชเนสพล วงศ์นรา ฝ่ายคุณภาพแหล่งน้ำกรมควบคุมมลพิษ พ.ศ. ๒๕๔๖

จากการสำรวจความคิดเห็นประชาชนที่อาศัยอยู่ริมแม่น้ำท่าจีนในรัศมีประมาณ ๑ กม. เริ่มตั้งแต่จังหวัดชัยนาท สุพรรณบุรี นครปฐม ไปจนถึงบริเวณปากน้ำจังหวัดสมุทรสาคร จำนวนตัวอย่างที่สำรวจ จำนวน ๓๐๐ คน แบ่งเป็นเพศหญิงและเพศชายสัดส่วนเดียวกัน อายุเฉลี่ยประมาณ ๒๗ ปี ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าประชาชนมีการใช้น้ำแม่น้ำท่าจีนในชีวิตประจำวันเพื่อการอุปโภคและบริโภคประมาณ ๓๓ % เท่านั้น แต่ใช้เพื่อกิจการอื่นๆ เช่น การสัญจรและขนส่งการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมต่างๆ สูงถึง ๖๗ % โดยประชาชนทั้งพื้นที่ลุ่มน้ำคิดว่าแม่น้ำท่าจีนมีปัญหาความ

^{๕๔} สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว) ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้าน สิ่งแวดล้อม, กรุงเทพมหานคร : .สายธาร, ๒๕๔๔ หน้า ๔๗.

เน่าเสียสูงถึง ๗๖% อีก ๒๔% คิดว่าไม่มีปัญหา โดยพบว่าผู้ที่คิดว่าแม่น้ำท่าจีนมีปัญหาการเน่าเสีย ส่วนใหญ่เป็นผู้อาศัยอยู่ช่วงแม่น้ำท่าจีนตอนกลางและตอนล่าง ประมาณ ๕๕% ตอบว่าแม่น้ำท่าจีนเน่าเสีย ขณะเดียวกันประชาชนที่อยู่บริเวณต้นน้ำคิดว่าแม่น้ำท่าจีนไม่ปัญหาเน่าเสีย อาจเนื่องจากบริเวณต้นน้ำมีแหล่งกำเนิดมลพิษค่อนข้างน้อยจึงไม่ส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ ซึ่งสอดคล้องกับผลการตรวจสอบคุณภาพน้ำของกรมควบคุมมลพิษ ที่ได้กล่าวไปนั้นเป็นเพียงผลการสำรวจเบื้องต้นเท่านั้น ที่น่าสนใจคือ ประชาชนคิดว่าสาเหตุความเน่าเสียของน้ำในแม่น้ำท่าจีนมีสาเหตุมาจากการเกษตรกรรมประมาณ ๓๑% จากชุมชน ๑๕% และจากร้านอาหารริมน้ำ ๗% ขณะที่อีก ๑๖% คิดว่ามีสาเหตุมาจากสาเหตุอื่นๆ แต่เมื่อสอบถามประชาชนว่าเคยมีส่วนร่วมในการป้องกันแก้ไขปัญหาส่งแวดล้อมในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนหรือไม่ ๒๒% เคยมีส่วนร่วม แต่ ๗๘% ตอบว่าไม่เคยมีส่วนร่วมและไม่ทราบว่ามีหน่วยงานของทางราชการหน่วยงานใดบ้างที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาส่งแวดล้อมในแม่น้ำท่าจีน ซึ่งเป็นสิ่งสะท้อนให้หน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์ตลอดจนให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในพื้นที่ให้มากขึ้น และการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำที่ถูกต้องจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนในพื้นที่ จึงจะประสบผลสำเร็จ

ประชาชนประมาณ ๒๕% คิดว่าการไม่ให้ความร่วมมือและไม่มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาส่งแวดล้อมในแม่น้ำท่าจีนคือสาเหตุของความล้มเหลวในการแก้ไขปัญห ขณะที่ ๑๘% คิดว่าน่าจะเกิดจากการขาดการประสานงานของหน่วยงานราชการ เอกชนและประชาชนที่เกี่ยวข้องมากกว่า อีก ๑๔% คิดว่าน่าจะเกิดจากการขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินการ ๑๐% คิดว่าขาดแผนงานในการปฏิบัติที่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยที่อีก ๓๓% ไม่ทราบว่าเกิดจากสาเหตุใด ผู้ออกความคิดเห็นในเรื่องนี้มากกว่า ๗๐% คิดว่าในการแก้ไขปัญหแม่น้ำท่าจีนควรดำเนินการพร้อมๆ กันทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็นการกำจัดผักตบชวาและสิ่งกีดขวางการไหลของแม่น้ำ การบำบัดน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม ชุมชนและฟาร์มสุกร ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

บทที่ ๔

เปรียบเทียบบทบัญญัติกฎหมายและองค์การในการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำกับต่างประเทศ

๑. องค์การและกฎหมายในการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำของสหรัฐอเมริกา

๑.๑ พัฒนาการของกฎหมายมลพิษทางน้ำของสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกานับได้ว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จอย่างมากในการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศที่มีประวัติมาช้านานดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ อาจเป็นเพราะทุกฝ่ายมีความตระหนักและให้ความสำคัญต่อปัญหามลพิษอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ การพัฒนาประเทศจึงดำเนินไปพร้อมกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ

รูปแบบ และโครงสร้างของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา มีความแตกต่างจากรูปแบบ และโครงสร้างกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกามีการบัญญัติที่แยกเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่อง เช่น กฎหมายควบคุมคุณภาพน้ำ (The Clean Water Act) กฎหมายควบคุมคุณภาพอากาศ (The Clean Air Act) หรือ กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากร (The Resource Conservation and Recovery Act) การบัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะเรื่องนี้ อาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากลักษณะของการแพร่กระจายของมลพิษมีความแตกต่างกัน การกำหนดมาตรการวิธีการในการแก้ไขปัญหา แต่แต่ละด้านจึงแตกต่างกัน ดังนั้นการกำหนดให้มีกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมมลพิษเป็นการเฉพาะเรื่องไว้ ทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกามีความชัดเจน เพราะครอบคลุมปัญหามลพิษแต่ละด้าน หากเกิดกรณีปัญหามลพิษย่อมทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีความถูกต้องแม่นยำ สามารถสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องให้เกิดขึ้นได้ ส่งผลให้การดำเนินการเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษเกิดประสิทธิภาพ ส่งผลดีต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวมของประเทศ ในขณะที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ยังรวมอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ เพียงฉบับเดียว¹ และประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีแม่น้ำลำคลองเป็นจำนวนมากรวมกันแล้วมีความยาวกว่า ๓ ล้านไมล์และชายฝั่งทะเลยาวถึง ๘๘, ๖๖๓ ไมล์

¹ ศรวณีย์ จันทสอน. “บทบาทเจ้าหน้าที่งานควบคุมมลพิษตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕” จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๔๓, หน้า ๗๕ - ๘๐.

นอกจากนี้ยังมีทะเลสาบ ลำธาร หนอง บึงต่างๆ อีกเป็นจำนวนมาก ดังนั้นการควบคุม และป้องกันปัญหามลพิษในแหล่งน้ำของสหรัฐอเมริกาจึงไม่สามารถที่จะดำเนินการโดยรัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียว ต้องอาศัยมลรัฐในการควบคุมป้องกันด้วย

การควบคุมป้องกันปัญหามลพิษในแหล่งน้ำในสหรัฐอเมริกา เริ่มมีขึ้นมานานแล้วโดยก่อนปี ค.ศ.๑๙๔๘ การควบคุมมลพิษถือเป็นสิทธิ และหน้าที่ของรัฐระดับมลรัฐที่จะวางกฎเกณฑ์ข้อบังคับในการควบคุมสภาวะแวดล้อมทางน้ำของแต่ละรัฐ จนกระทั่งปี ค.ศ.๑๙๔๘ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมมลพิษทางน้ำในระดับสหรัฐ (The Federal Water Pollution Control Act of 1948) พระราชบัญญัตินี้ถือเป็นฉบับชั่วคราว และได้ประกาศใช้ถาวรในปี ค.ศ.๑๙๕๖ มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ.๑๙๖๑ และมีการออกกฎหมายฉบับใหม่เพื่อควบคุมมลพิษทางน้ำต่อมา ในปี ค.ศ.๑๙๖๕, ๑๙๖๖, ๑๙๗๐ และ๑๙๗๒ ตามลำดับ²

The Federal Water Pollution Control Act of ๑๙๔๘ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกของรัฐบาลกลางนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ความรับผิดชอบในการควบคุมสภาวะแวดล้อมของแหล่งน้ำแก่รัฐแต่ละรัฐ โดยแต่ละรัฐสามารถวางกฎเกณฑ์ และข้อบังคับในการควบคุมคุณภาพน้ำ รวมทั้งกำหนดมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำของรัฐเอง ไม่ให้ต่ำกว่ามาตรฐานที่รัฐบาลสหรัฐกำหนดไว้ รัฐบาลกลางจะเข้าไปมีส่วนควบคุมเพียงการช่วยเหลือ และสนับสนุนในด้านวิชาการ การวิจัยด้านเทคนิค รวมทั้งการสนับสนุนทางการเงินแก่มลรัฐ³

กฎหมายฉบับนี้ยังได้ให้อำนาจแก่ The Surgeon General of the Public Health Service อันเป็นหน่วยงานหนึ่งของการควบคุมด้านคุณภาพ และอนามัยของรัฐบาลกลางให้มีหน้าที่ดูแลประสานกับมลรัฐต่างๆ เพื่อควบคุมคุณภาพน้ำเสียที่จะถูกปล่อยออกจากโรงงานอุตสาหกรรม และแหล่งชุมชนในแต่ละรัฐ

The Federal Water Pollution Control Act of ๑๙๔๘ ได้ถูกแก้ไขครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. ๑๙๕๖ โดยเน้นการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำของมลรัฐและเปลี่ยนจากการให้ความช่วยเหลือด้านการให้กู้เงินมาเป็นรูปแบบการให้เงินช่วยเหลือ แต่อำนาจหน้าที่ในการควบคุมมลพิษทางน้ำก็ยังอยู่ในความรับผิดชอบของ The Surgeon General of the Public Health

กฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีการแก้ไขอีกครั้งในปี ค.ศ.๑๙๖๑ ในการแก้ไขครั้งนี้ได้เพิ่มความเข้มงวดในการควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม และชุมชน รวมไปถึงการเพิ่มโทษ และการให้อำนาจแก่รัฐบาลในการควบคุมดูแลระบบการระบายน้ำเสียเพิ่มมากขึ้น และได้จัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่

² ธีรยุทธ สาราญทรัพย์. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุม และป้องกันมลพิษทางน้ำที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๔๐

³ William D. Hurley, ๑๙๘๐. อ้างในไพศาล ภูไพบูลย์. ๒๕๓๕, หน้า ๑๕๓.

ควบคุมสถานะแวดล้อมทางน้ำขึ้นใหม่ เรียกว่า The Federal Water Pollution Control Administration แทนที่ The Surgeon General of the Public Health Service⁴

ในปี ค.ศ.๑๙๖๕ สภาของเกรสได้ผ่านกฎหมาย The Water Quality Act ๑๙๖๕ ออกมาบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ปรับปรุงจากกฎหมายควบคุมน้ำเสียฉบับเก่า ให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้เพิ่มมากขึ้น สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้เน้นให้มลรัฐควบคุมคุณภาพน้ำให้ได้มาตรฐานที่หน่วยงานการควบคุมสุขภาพ และอนามัยกำหนด นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้หน่วยงานผู้ทำหน้าที่ติดตามและประเมินสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา คือ Environmental Protection Agency (EPA) เข้าควบคุมและตรวจสอบมาตรฐานคุณภาพน้ำในมลรัฐ และให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการเข้าร่วมกับรัฐในการกำจัดน้ำเสีย สำหรับการบริหาร และควบคุมน้ำเสียของรัฐที่เรียกว่า The Federal Water Pollution Control Administration นั้น ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของ Environmental Protection Agency ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับสหรัฏฐภายใต้กฎหมาย The National Environmental Policy Act ๑๙๖๕ (NEPA) ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการควบคุมสถานะแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา

ปี ค.ศ.๑๙๖๕ ได้มีการประกาศใช้กฎหมาย The National Environmental Policy Act ๑๙๖๕ (NEPA) กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายฉบับที่สำคัญที่สุดในการควบคุมสถานะแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายฉบับนี้เป็นเสมือนหลักประกันสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนที่จะได้อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี และได้จัดตั้งองค์กรเพื่อควบคุมสถานะแวดล้อมขึ้น ได้แก่ คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council an Environmental Quality (CEQ) ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรแรกที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายของรัฐ และมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ปฏิบัติงานเฉพาะเรื่องไป

The Water Quality Improvement Act ๑๙๗๐ เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่บัญญัติขึ้นเพื่อเสริมกฎหมายพื้นฐานให้ความชัดเจนยิ่งขึ้น กฎหมายฉบับนี้ได้วางมาตรฐานการควบคุมมลพิษที่เกิดจากการรั่วไหลของน้ำมัน จากการขนส่งทางน้ำ และมีมาตรการลงโทษทางอาญาที่รุนแรงแก่ผู้ฝ่าฝืน โดยมีการปรับผู้กระทำผิดไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ ดอลลาร์ (The Water Quality Improvement Act of ๑๙๗๐, Section ๑๑)

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม The Federal Water Pollution Control Act of ๑๙๔๘ ขึ้นอีก ๒ ครั้ง คือ ในปี ค.ศ.๑๙๗๒ และ ๑๙๘๐ โดยครั้งสำคัญคือ ปี ค.ศ.๑๙๗๒ ได้บังคับให้นำเทคโนโลยีในการควบคุมน้ำเสียที่ปล่อยออกมา เพื่อช่วยให้การควบคุมคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการกำหนด

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕๔.

⁵ โทมัส ทองกัญญาชัย. “การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔, หน้า ๑๖๔ – ๑๖๖.

เป้าหมายใหม่ และอนุมัติเงินกองทุนของรัฐบาลกลางเป็นจำนวนมาก เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายบรรลุผลสำเร็จ เป้าหมายที่ประกาศในกฎหมายนี้ คือ ผู้ที่ปล่อยมลพิษหรือของเสียจะต้องติดตั้ง “best practicable technology” ภายในวันที่ ๑ กรกฎาคม ๑๙๗๗ และที่สำคัญที่สุดก็คือ การกำจัดมลพิษทางน้ำให้หมดสิ้นไปภายในปี ค.ศ.๑๙๘๕ นอกจากนี้กฎหมายที่แก้ไขในปี ๑๙๗๒ นี้ ยังได้ขยายขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายของสหรัฐอเมริกาไปยังแหล่งน้ำภายในรัฐ นอกจากนี้ที่บังคับอยู่แล้วกับแหล่งน้ำระหว่างรัฐอีกด้วย โดยใช้ระบบออกใบอนุญาตที่เรียกว่า National Pollutant Discharge Elimination System (NPDES) เพื่อบังคับผู้ก่อมลพิษ โดยการออกใบอนุญาตนั้นจะมีข้อกำหนดพิเศษเกี่ยวกับจำนวน และชนิดของมลพิษที่ปล่อยออกมา โดยจะจัดเป็นตารางขึ้นเพื่อให้ผู้ได้รับอนุญาตปฏิบัติตาม⁶

กฎหมายที่มีความสำคัญต่อการควบคุมมลพิษทางน้ำอีกฉบับหนึ่งก็คือ The Clean Water Act ๑๙๗๗ โดยมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ การเปลี่ยนแนวทางหรือวิธีการให้เงินอุดหนุนโครงการ ซึ่งได้มอบอำนาจให้มลรัฐสามารถใช้จ่ายเงินทุนก่อสร้างในการจัดการโครงการของแต่ละมลรัฐเองได้นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้มีการปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี สนับสนุนให้มีการนำน้ำเสียกลับมาใช้ใหม่ (recycle and reused)

๑.๒ สาระสำคัญของกฎหมายควบคุมคุณภาพน้ำ (Clean Water Act : CWA)

Clean Water Act (CWA) เป็นกฎหมายที่มีบทบาทต่อการควบคุมมลพิษทางน้ำที่สำคัญยังสามารถรองรับกับปัญหามลพิษทางน้ำที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม และสามารถคุ้มครองสุขภาพของสิ่งแวดล้อมให้ถูกทำลาย โดยมีองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (US. Environmental Protection Agency: EPA) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายนี้

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการควบคุมมลพิษทางน้ำแม้จะไม่ได้บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมมลพิษทางน้ำโดยตรง คือ The Refuse Act ๑๙๖๑ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะควบคุมการทิ้งขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลลงในแม่น้ำลำคลองโดยการกำหนดบทลงโทษทั้งจำคุก และปรับในอัตราที่สูง นอกจากนี้ยังกำหนดเงินรางวัลให้แก่บุคคลที่สามารถแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบถึงที่มา หรือแหล่งที่เป็นต้นกำเนิดของมลพิษทางน้ำอีกด้วย โดยกำหนดให้เงินค่าปรับที่ผู้กระทำผิดต้องจ่ายนั้น เป็นของผู้แจ้งข่าวสารให้เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการจับกุมได้จำนวนครึ่งหนึ่งของค่าปรับที่ผู้กระทำผิดต้องเสีย เมื่อมีการดำเนินการถึงชั้นศาล⁷

⁶ William D. Hurley, **Environmental legislation.** I llinois: Chaeless C. Thomas Publisher, ๑๙๘๐. p. ๘.

⁷ William D. Hurley. ๑๙๘๐, pp ๓๐ – ๓๑. อ้างในไพศาล ภูโพนุลย์. ๒๕๒๘, หน้า ๑๕๕ – ๑๕๖.

สำหรับกฎหมายควบคุมสถานะแวดล้อมทางน้ำในระดับรัฐในสหรัฐอเมริกานั้นมักจะสอดคล้องกับ The Federal Water Pollution Control Act ที่เห็นได้ชัดเจนประการหนึ่งก็คือ การกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำประเภทต่างๆ ต้องขออนุญาตปล่อยน้ำทิ้ง ซึ่งมาตรฐานน้ำทิ้งจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจและหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา มี ๒ หน่วยงาน คือ คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environmental Quality : CEQ) และสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency : EPA) โดยที่ CEQ ถือเป็นองค์กรหลักที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายในการพิทักษ์รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่มิได้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการเกี่ยวกับการป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษโดยตรง หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญ และเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว คือ สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency : EPA) โดยเป็นหน่วยงานในระดับปฏิบัติการที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศรวมถึงการป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น EPA ถูกยอมรับในฐานะที่เป็นองค์กรระดับประเทศ และยังมีสำนักงานย่อยตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ โดย EPA

จ ะ เ ป็ น

องค์กรที่นำนโยบายหรือแนวทางๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้บังคับใช้กับการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยมีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถในการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม สามารถรับเอานโยบายหรือหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายไปปฏิบัติ โดยที่ EPA จะได้รับมอบอำนาจในการปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมจากบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ

๒. องค์กรของกฎหมายในการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำของญี่ปุ่น

๒.๑ พัฒนาการของกฎหมายมลพิษทางน้ำของญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจประเทศหนึ่ง ซึ่งประสบความสำเร็จในด้านการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว รวมทั้งประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการสถานะแวดล้อมที่เป็นพิษอันเกิดมาจากการเร่งพัฒนาประเทศ ในอดีตประเทศญี่ปุ่นเคยประสบปัญหาสถานะแวดล้อมเป็นพิษที่รุนแรง โดยเฉพาะปัญหามลพิษทางน้ำอันเป็นผลมาจากการเร่งพัฒนาประเทศด้านอุตสาหกรรม โดยมีได้มีการวางแผนป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อม ประกอบกับอัตราการเพิ่มของประชากรที่สูงขึ้น ทำให้มีการปล่อยของเสียที่มีได้ผ่านการบำบัดทั้งจากโรงงานและชุมชนลงสู่แม่น้ำ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในด้านปัญหามลพิษทางน้ำของ

ประเทศญี่ปุ่น ก็คือคดีเหมืองแร่ทองแดงอาชิโอ (Ashio Furukawa Mining Case) นับเป็นคดีแรกที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำ เหมืองแร่ทองแดงอาชิโอ ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำ Waterase เหมืองนี้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๗ ต่อมาบริษัท Furukawa ได้เข้ามาซื้อกิจการเพื่อดำเนินงานต่อ ในปี ค.ศ.๑๘๘๐ ชาวบ้านที่อาศัยอยู่บริเวณเหมืองแร่ ได้เริ่มสังเกตเห็นสิ่งผิดปกติ โดยพบว่าน้ำในแม่น้ำได้เปลี่ยนสีเป็นสีขาวอมฟ้า และมีปลาตายลอยอยู่ในแม่น้ำเป็นจำนวนมาก หลังจากนั้นก็พบว่าชาวบ้านที่จับปลากินได้ล้มป่วยลง

ต่อมาบริษัทได้เร่งขยายกิจการเพื่อต้องการเพิ่มการผลิตให้เพียงพอต่อความต้องการของตลาด มีการตัดต้นไม้จากเทือกเขาในบริเวณรอบๆ เหมือง เป็นจำนวนมากเพื่อนำมาสร้างอาคารที่ทำงาน และทำฟืนถลุงแร่ ผลจากการตัดต้นไม้ในครั้งนี้เองได้ก่อให้เกิดปัญหาท่วมใหญ่ในปี ค.ศ.๑๘๘๐ ทำให้น้ำไหลบ่าเข้าไปในทุ่งนา และหมู่บ้านในอำเภอ Gumma และ Tochigi ซึ่งอยู่ทางตอนใต้ของฝั่งแม่น้ำ Waterase นอกจากนั้นน้ำที่ท่วมขังอยู่นั้นได้กัดมือ

และเท้าของชาวบ้านจนเน่าเปื่อย เนื่องจากน้ำท่วมที่ไหลบ่ามานั้นมีส่วนผสมของกรด และสารอันตรายหลายชนิด เช่น กรดซัลฟิวริก สารหนู กรดฟอสฟอริก ซึ่งปนมาจากน้ำทิ้งของเหมืองอาชิโอ ซึ่งในปัจจุบันชาวบ้านบริเวณนั้นได้ขนานนามแม่น้ำ Waterase แห่งนี้ว่า “แม่น้ำแห่งความตาย” (River of Death)⁸ และในที่สุดบริษัท Furukawa ต้องจ่ายค่าทดแทนความเสียหายให้กับชาวบ้านที่ได้รับจากสารพิษที่เกิดจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ ซึ่งคดีนี้มีได้ผ่านกระบวนการศาลยุติธรรม

แต่ใช้วิธีการประนีประนอม โดยคณะกรรมการประนีประนอม และในช่วงปี ค.ศ.๑๘๘๖ ประเทศญี่ปุ่นประสบปัญหามลพิษทางน้ำที่รุนแรงที่สุด คือ เกิดโรคมินามาตะ (Minamata disease) และเป็นคดีที่เกี่ยวกับภาวะมลพิษที่เป็นที่รู้จักกันดีทั่วโลกคดีนี้เป็นคดีระหว่าง บริษัท Chisso Corporation กับประชาชนที่ได้รับคามเสียหาย จำนวน ๑๑๘ คน โดยน้ำทิ้งของบริษัทเป็นต้นเหตุของโรคมินามาตะ อันเป็นโรคที่เกิดจากสารปรอทที่เหลือจากขั้นตอนการผลิต และได้ถูกทิ้งปะปนกับน้ำทิ้งของโรงงาน และไหลลงสู่ทะเล และอ่าวมินามาตะ สารนี้ได้เข้าไปสะสมในร่างกายมนุษย์ โดยผ่านทางสัตว์น้ำ คือ ปลาและหอย เมื่อประชาชนนำสัตว์เหล่านั้นมารับประทานจึงก่อให้เกิดโรคที่มีผลต่อระบบประสาท และสมอง ซึ่งในคดีนี้ศาลสูงได้มีคำพิพากษาให้บริษัทต้องรับผิดชอบจ่ายค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายอันเนื่องมาจากการที่บริษัทละเว้นที่จะกำจัดสารพิษเหล่านั้น⁹

คดีอิตะ-อิตะ (Itai-Itai Case) เป็นคดีที่สำคัญเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำอีกคดีหนึ่งที่เกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ.๑๙๑๐ ซึ่งมีรายงานเกี่ยวกับความเจ็บป่วยที่ไม่รู้สาเหตุในบางพื้นที่ของเมือง Toyama และ Fuchu และอีกหลายๆ เมืองซึ่งตั้งอยู่ตอนล่าง และในตอนกลางของแม่น้ำ จินซุ (Jintsu River) โดยอาการของโรคนี้ ผู้ป่วยจะส่ง

⁸ Gresser Koiciro and Morishime Akio, ๑๘๘๑, pp. ๔ - ๕.

⁹ ไพศาล ภูโพนุลย์. “การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาน้ำเสียในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๕, หน้า ๒๐๓.

เสียงร้องเจ็บปวดอยู่ตลอดเวลา จนในที่สุด ปี ค.ศ.๑๙๖๘ จึงพบสาเหตุของโรคนี้ว่าเป็นผลมาจากธาตุแคดเมียมที่ปนออกมากับน้ำทิ้งของ บริษัท Mitsui Mining Company. (Julian Gresser. Fujikuru Koichiro and Morishima Akio ๑๙๘๑: ๕๕-๕๖) ซึ่งในคดีนี้ศาลสูงของประเทศญี่ปุ่นได้ตัดสินให้บริษัทดังกล่าวจ่ายค่าเสียหายเป็นจำนวนเงิน ๑๔,๘๒๐,๐๐๐ บาท ต่อผู้เสียหาย ๗ คน คดีนี้ไม่มีลักษณะเป็นการฟ้องเพื่อผลประโยชน์มหาชน และไม่ครอบคลุมถึงผู้เสียหายทุกคน¹⁰

๒.๒ **สาระสำคัญของกฎหมายมลพิษของทางน้ำ**

ประเทศญี่ปุ่นได้เล็งเห็นถึงความสำคัญที่จะควบคุม และแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นจึงได้ออกเพื่อควบคุม และแก้ไขปัญหาสภาวะแวดล้อมเป็นพิษโดยมีกฎหมายที่ถือว่าเป็นกฎหมายกับการควบคุมมลพิษทางน้ำโดยตรง ๒ ฉบับ คือ

๑. Water Pollution Control Law ๑๙๗๐

๒. Sewerage Act ๑๙๗๐

The Basic Law for Environmental Pollution Control ๑๙๖๗ มีจุดหมายที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมแก่องค์กรต่างๆ ทั้งรัฐบาลกลาง และองค์กรท้องถิ่น โดยกำหนดมาตรการควบคุม และจัดทำนโยบายหลักสำหรับควบคุมมลพิษเพื่อปกป้อง และส่งเสริมสุขภาพอนามัย และการมีชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน

มาตรการที่สำคัญของกฎหมายฉบับนี้ก็คือ กำหนดให้รัฐต้องจัดทำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environment Quality Standards) ทั้งมาตรฐานอากาศ น้ำ ดิน และเสียงตลอดจนติดตาม ประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมี Environment Agency เป็นองค์กรหลักในการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ และมี The Central Council on Environmental Pollution Control ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการในด้านต่างๆ รวมทั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำในการดำเนินงานเพื่อควบคุมและจัดการกับปัญหาสภาพแวดล้อม Environment Agency นั้นมีบทบาทที่สำคัญในการวางแผน ตัดสินปัญหา รวมทั้งพิจารณาถึงผลกระทบของกิจกรรมต่างๆ ที่จะมีสภาพแวดล้อม โดยขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี และมีการแบ่งองค์กรการบริหารงานภายในออกเป็น ๔ แผนกหลัก และมีแผนกเลขานุการอีก ๑ แผนก สำหรับการควบคุม และแก้ไขปัญหาคุณภาพแหล่งน้ำนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของ Water Quality Bureau (Gresser. Koichiro Akio) การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำใน The Basic Law for Environment Control นี้ ได้มีประกาศโดยคำสั่งคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ค.ศ.๑๙๗๑ กำหนดมาตรฐานดังกล่าวออกเป็น ๒ ประเภท คือ ๑)

¹⁰ พิเชษฐ เมลาพันธ์. บทบาททางกฎหมายในการควบคุม และจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม. ในเอกสารประกอบการสอน ชุด วิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ ๑ - ๒, พิมพ์ครั้งที่ ๖. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ๒๕๑๖, หน้า ๖.

มาตรฐานสำหรับสุขภาพอนามัยของมนุษย์ (Standard Relating to Human) ซึ่งเป็นมาตรฐานที่ใช้สำหรับแหล่งน้ำต่างๆ ไป และ ๒) มาตรฐานสำหรับสิ่งมีชีวิตในน้ำ (Standard Relating to the Living Environment) ซึ่งมาตรฐานประเภทนี้จะแตกต่างกันไปตามประเภทของการใช้น้ำ¹¹

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการควบคุมมลพิษทางน้ำของประเทศญี่ปุ่นก็คือ Water Pollution Control Law ๑๕๗๐ ซึ่งบัญญัติขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อควบคุมการปล่อยน้ำเสียที่จากแหล่งกำเนิดของเสียเฉพาะลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะโดยกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้ง (Effluent Standards) กล่าวคือ กำหนดค่าของสารพิษที่ยอมให้มีได้ในน้ำทิ้งจากกิจกรรมต่างๆ เพื่อสุขภาพอนามัยที่ดีของประชาชน และรักษาไว้ซึ่งสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ค่ามาตรฐานน้ำทิ้งนี้ แบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับชาติ (Uniform National Effluent Standards) และระดับภูมิภาค (Prefectural Government) ซึ่งจะเข้มงวดกว่ามาตรฐานระดับชาติ ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ น้ำทิ้งจากกิจกรรมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นจากโรงงานอุตสาหกรรม อาคารที่พักอาศัย หรือธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำ หากไม่ได้รับการกำจัด หรือบำบัดจนได้มาตรฐานแล้วจะไม่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยทิ้งลงสู่แหล่งน้ำโดยเด็ดขาด ผู้ที่ฝ่าฝืนจะมีมาตรการลงโทษทางอาญา โดยจะมีการควบคุมตรวจสอบด้วยระบบคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานควบคุมคุณภาพแหล่งน้ำของทางราชการ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ Water Quality Bureau¹²

อย่างไรก็ตามการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น เช่น มาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำจะแตกต่างกันไปตามลักษณะภูมิประเทศ และสภาพทางสังคม

นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศเดียวในโลกที่มีการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษโดยออกมาในรูปของกฎหมายที่มีชื่อว่า “The Pollution Related Health Damage Compensation Law, No. ๑๑๑, ๑๕๗๔ โดยนำหลักการ “ผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่าย” (Polluter Pays Principle) มาบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ และสามารถนำไปปฏิบัติจนประสบผลสำเร็จ เนื่องจากหลักการ PPP ของกองทุนได้ส่งผลผลักดันให้โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่สำคัญ จำเป็นต้องหาวิธีการจัดการผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการประกอบกิจการโรงงานเพื่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัยของประชาชนน้อยที่สุด¹³

¹¹ สุภาพร เนตรเขียน. “มาตรการทางกฎหมายในการรักษาคุณภาพแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ศึกษาเฉพาะกรณีน้ำเสียชุมชน” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘

¹² สุภาพร เนตรเขียน. เรื่องเดียวกัน. หน้า ๑๐๐.

¹³ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์. “ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ” คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำอีกฉบับหนึ่งก็คือ Sewerage Act ๑๙๗๐ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการบำบัดน้ำเสียรวม วิธีการวางผังการออกแบบ การเดินเครื่อง และการดูแลระบบบำบัดน้ำเสียส่วนกลาง ระบบบำบัดน้ำเสียระดับภูมิภาค และระบบท่อระบายน้ำฝน เพื่อรักษาคุณภาพของแหล่งน้ำสาธารณะ และสุขภาพอนามัยของประชาชน สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการก่อสร้าง และติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียทั้งระดับภูมิภาค และระดับชุมชน ตลอดจนอาคารบ้านเรือนต่างๆ โดยกำหนดค่ามาตรฐานน้ำทิ้งที่เรียกว่า มาตรฐานน้ำทิ้งทางเทคนิค (Technical Effluent Standard) และผู้ที่ให้บริการบำบัดน้ำเสียในชุมชนจะต้องเสียค่าบริการบำบัดน้ำเสียตามปริมาณความสกปรกของน้ำเสียที่ปล่อยออกมา¹⁴

¹⁴ สุภาพร เนตรเขียน. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๑.

๓. ตารางการวิเคราะห์การเปรียบเทียบบทบัญญัติกฎหมาย และองค์กรในการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำของไทยและต่างประเทศ

ประเด็นวิเคราะห์	ไทย	ญี่ปุ่น	สหรัฐอเมริกา
๑. องค์กรในการดำเนินงาน	กรมควบคุมมลพิษเป็นองค์กรหลักที่กฎหมายกำหนดให้เป็นฝ่ายปฏิบัติการโดยตรงต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นบทบาทสำคัญยิ่งใน พ.ร.บ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดหน้าที่ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมอบหมายให้ตามความในมาตรา ๒๑	มีสำนักงานสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น (The Environment Agency : EA) และ The Council on Environmental Pollution Central หรือ The council เป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม มีบทบาทหน้าที่ ที่ชัดเจน	มีสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (The Environment Protection Agency : EPA) และคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environment Quality :CEQ) เป็นองค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของอเมริกา
๒. บทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อม	มี พ.ร.บ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ฉบับเดียวไม่ได้แยกเป็นกฎหมายเฉพาะด้านและขาดกลไกมาตรการในการดำเนินการที่ชัดเจนทำให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร	มีบทบัญญัติกฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำโดยตรง ๒ ฉบับคือ ๑. Water Pollution Central law ๑๕๗๐ มีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมการปล่อยน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดสู่แหล่งน้ำสาธารณะ ๒. Sewetage Act ๑๕๗๐ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสียรวมทั้งการวางแผนการเดินเครื่องและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียเพื่อรักษาคุณภาพของแหล่งน้ำสาธารณะ	

ประเด็นวิเคราะห์	ไทย	ญี่ปุ่น	สหรัฐอเมริกา
<p>๓. อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่พนักงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ</p>	<p>ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีหน้าที่ให้คำแนะนำและช่วยเหลือแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและจัดมลพิษ หรือเสนอแนะการสั่งปิด พักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือการทำประโยชน์ใดๆ เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษ</p>	<p>บทบัญญัติกฎหมาย Basic Environment law ซึ่ง เป็นกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดหลักการพื้นฐานสำหรับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยกำหนดบทบาทความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่นในการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมถึงการจัดทำ Basic Environment Plan การส่งเสริมการประเมินผลกระทำสิ่งแวดล้อมและอื่นๆ</p>	<p>กฎหมายสิ่งแวดล้อมของอเมริกาได้แบ่งออกเป็น ๒ ระดับคือระดับรัฐมีรัฐบาลกลางเป็นผู้บริหารและระดับมลรัฐ มีรัฐบาลมลรัฐเป็นผู้บริหาร มีบทบาทในการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ มีเจ้าพนักงานที่เรียกว่า Administrator เป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ โดยมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ และเป็นเจ้าพนักงานสังกัด EPA</p>
<p>๔. การชดเชยค่าเสียหายจากผลกระทบของมลพิษ</p>	<p>มีกองทุนสิ่งแวดล้อมตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นแหล่งเงินที่จะนำไปใช้เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพพอที่จะปกป้องรักษาสภาพแวดล้อมให้ดี เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้เงินกองทุน</p>	<p>มีกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษโดยจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายแต่สุขภาพอนามัยและชีวิต คือ The Pollution Related Health Damage Compensation law : No.1 ๑๑๑,๑๕๔๗ โดยนำหลักการ “ผู้ก่อให้มลพิษเป็นผู้จ่าย” (Polluter Pays Principle)</p>	<p>มีกองทุนทดแทน (Super Fund) เพื่อจัดการแก้ไขและบรรเทาผลร้ายที่เกิดจากสารพิษ ซึ่งอาจทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน</p>

ประเด็นวิเคราะห์	ไทย	ญี่ปุ่น	สหรัฐอเมริกา
<p>๕. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	<p>หน่วยงานปกครองท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพฯ มหานคร เมืองพัทยา ล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำในระดับที่แตกต่างกันตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งในทางปฏิบัติการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่เน้นการส่วนใหญ่อยู่ที่หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางยังไม่มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง</p>	<p>ในญี่ปุ่นรัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมซึ่งรวมถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ เช่น ส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วยความร่วมมือระหว่างชุมชน ภาคธุรกิจและประชาชนในท้องถิ่นจากการปกครองที่เน้นการกระจายอำนาจลงสู่ส่วนท้องถิ่น กฎหมายได้กำหนดให้เทศบาลสามารถออกกฎหมายของตนเองได้</p>	<p>ในระบบมลรัฐแต่ละมลรัฐมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายและดำเนินการโครงการสิ่งแวดล้อมต่างๆ ได้และในการนี้ที่โครงการด้านสิ่งแวดล้อมของมลรัฐได้รับอนุมัติจาก EPA แล้วมลรัฐแต่ละมลรัฐต้องดำเนินการบังคับใช้โครงการดังกล่าวงานของมลรัฐส่วนใหญ่เป็นเพียงการดำเนินการติดตามและตรวจสอบ</p>

ประเด็นวิเคราะห์	ไทย	ญี่ปุ่น	สหรัฐอเมริกา
๖. การมีส่วนร่วมของประชาชน	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ให้ความสำคัญต่อบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและปกป้องสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะรุนแรง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ทั้งสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่แก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม	ใน Basic Environment Plan ได้กำหนดบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ โดยการส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วยการร่วมมือระหว่างชุมชน ธุรกิจ และประชาชนในท้องถิ่น ในการจัดทำแผนพื้นฐานเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาค	มีการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการรับรู้ข้อมูล ข่าวสารของกิจกรรม หรือโครงการบางประเภท เช่น การเสี่ยงต่ออันตรายของการตั้งโรงงานไฟฟ้าปรมาณู ซึ่งประชาชนเห็นว่าอาจสร้างความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อชีวิตอนามัยของผู้อาศัย ตามรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยเรื่องการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

๔. สรุปภาพรวมของการเปรียบเทียบบทบัญญัติกฎหมายและองค์กรในการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำกับประเทศไทย

การศึกษาวิเคราะห์ และเปรียบเทียบถึงบทบัญญัติกฎหมาย และองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของรัฐต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น หากเปรียบเทียบกับของประเทศไทย พบว่าวิวัฒนาการ และรูปแบบของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศ

ญี่ปุ่น มีโครงสร้างที่คล้ายคลึงกัน โดยจะมีความแตกต่างจากประเทศไทย กล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่นในอดีต ได้ประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อม และปัญหามลพิษทางน้ำที่ส่งผลกระทบต่อ สุขภาพอนามัยของประชาชน และคุณภาพ สิ่งแวดล้อม จึงก่อให้เกิดความตระหนัก และให้ความสนใจที่จะแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำใน สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในประเทศอย่างเร่งด่วน โดยมีการวางรูปแบบกฎหมายที่ชัดเจน คือ กฎหมายพื้นฐาน เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย และแผนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยรวมของประเทศ และกฎหมายที่ เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ โดยแยกกฎหมายตามประเภทมลพิษที่เกิดขึ้น เช่น กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ หรือกฎหมายควบคุมมลพิษจากกาศสารพิษ เป็นต้น และมีการจัดตั้งองค์กร ขึ้นทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยตรง ได้แก่ สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของ ประเทศสหรัฐอเมริกา (The Environment Protection Agency: EPA) สำนักงานสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น (The Environment Agency: EA)

ถึงแม้ว่าหลักการปกครองประเทศของทั้งสองประเทศจะมีความแตกต่างกัน เนื่องจากสหรัฐอเมริกา จะมีรูปแบบการปกครองแบบรัฐคู่ที่มีการปกครองโดยระบบสหพันธรัฐ แบ่งการ ปกครองออกเป็น ๒ ระดับ ได้แก่ ระดับสหรัฐ และระดับมลรัฐ โดยมีรัฐบาลหรือรัฐบาลกลาง และรัฐบาลมลรัฐ เป็นบริหาร ทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา แบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือ กฎหมายสิ่งแวดล้อมใน ระดับสหรัฐ และกฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับมลรัฐ โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบใน การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ ซึ่งการดำเนินโครงการด้าน สิ่งแวดล้อมใด ๆ ของมลรัฐ ต้องได้รับการอนุมัติจาก รัฐบาลกลาง ซึ่งมี EPA เป็นผู้อนุมัติการดำเนินการดังกล่าว¹⁵ โดยจะมีการประสานงานกันระหว่างมลรัฐ และ EPA อยู่เสมอ โดยที่ EPA จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการด้านสิ่งแวดล้อมของมลรัฐต่อเมื่อมลรัฐได้ ดำเนินโครงการผิดพลาด หรือเกิดข้อบกพร่องจนส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และ สิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตามส่วนใหญ่แล้ว EPA จะพยายามเข้ามาเกี่ยวข้องน้อยที่สุด และ EPA มักจะแจ้งให้มลรัฐ ทราบทุกครั้งก่อนที่จะเข้ามาดำเนินการเอง ในบางครั้งจะทำการปรึกษาร่วมกับมลรัฐในการแก้ไขปัญหา ดังกล่าวด้วย จึงไม่เกิดความขัดแย้งในการดำเนินงาน ระหว่าง EPA กับมลรัฐ จากรูปแบบ และโครงสร้าง

¹⁵US: Environmental Protection Agency. **Principles of environmental enforcement.** Washington D.C.: US, Government Office: ๑๙๙๒, pp. ๘ -๑๒.

ดังกล่าวทำให้การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา ประสบผลสำเร็จ และเกิดประสิทธิภาพ ส่งผลดีต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวม ในขณะที่รูปแบบการปกครองของประเทศญี่ปุ่นเป็นแบบรัฐเดี่ยวที่ระบบการบริหารมีลักษณะการกระจายอำนาจสูง กล่าวคือ มีการจัดระเบียบทางปกครองออกเป็นส่วนกลาง โดยมีรัฐบาลกลาง (Central Government) เป็นผู้มีบทบาท และหน้าที่ในการบริหารงานระดับชาติ และส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นผู้มีบทบาท และหน้าที่ในการบริหารระดับท้องถิ่นทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทอำนาจ และหน้าที่อย่างกว้างขวางในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศ การดำเนินการในการป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษ จึงมีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นๆ

ทั้งนี้รัฐบาลกลางโดยมีสำนักงานสิ่งแวดล้อม หรือ EA เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงานในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างหน่วยงานต่างๆ ประกอบกับมีรูปแบบของการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีความชัดเจน โดยมีเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเข้มงวด ทำให้การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงการป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นของประเทศญี่ปุ่นประสบผลสำเร็จ และเกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

สำหรับรูปแบบการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนั้น เนื่องจากประเทศไทยเพิ่งเริ่มต้นตัวให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในช่วงระยะเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา รูปแบบและลักษณะของกฎหมายสิ่งแวดล้อม รวมทั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมจึงมีลักษณะที่แตกต่างจากของทั้งสองประเทศอย่างชัดเจน กล่าวคือ ประเทศไทยมีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยตรงเพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นหลังจากที่มีกฎหมายฉบับอื่นตราขึ้นบังคับใช้ไปแล้ว ซึ่งในการดำเนินงานบางหน่วยงานจะมีความเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม เนื้อหาของพระราชบัญญัติ ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ จึงไม่ก้าวล่วงเข้าไปมีบทบาท หรือมีอำนาจซับซ้อนในส่วนของหน่วยงานนั้น และองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับนี้ ส่วนใหญ่จะมีบทบาทไปในทางที่มีลักษณะเป็น

ผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากกว่า โดยเน้นไปในด้านการกำหนดนโยบาย และแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ ประกอบกับการที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมิได้แบ่งแยกกฎหมายป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษออกเป็นกฎหมายเฉพาะตามประเภทมลพิษ โดยได้กำหนดกลไก และมาตรการสำหรับป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษทุกเรื่อง คือ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ และเสียง รวมทั้งมลพิษอื่น และของเสียอันตรายรวมอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ เพียงฉบับเดียว ซึ่ง

บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะที่กว้าง และขาดกลไก และมาตรการในการดำเนินการที่ชัดเจน เช่น การป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ โดยเฉพาะปัญหามลพิษในกลุ่มน้ำท่าจีน จากแหล่งกำเนิดมลพิษ ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำโดยเฉพาะ เป็นต้น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำยังไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งแตกต่างจากของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น

ตัวอย่างการจัดการการใช้พื้นที่ลุ่มน้ำสำหรับการบริหารจัดการในประเทศสหรัฐอเมริกาว่า การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมควรใช้พื้นที่ลุ่มน้ำเป็นขอบเขต ดังตัวอย่าง ต่อไปจะเป็นการนำตัวอย่างทางปฏิบัติซึ่งนำแนวทฤษฎีดังกล่าวไปใช้ในต่างประเทศ กรณีของบริหารจัดการลุ่มน้ำเทนเนสซีในประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับความสนใจเป็นอย่างมากเป็นเวลานานจากนักจัดการลุ่มน้ำทั่วโลก การศึกษานี้จะนำเสนอกรณีดังกล่าวโดยย่อ ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ในการพิจารณาปรับปรุงการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมพื้นที่ลุ่มน้ำของประเทศไทย แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงอยู่เสมอว่าลักษณะทางกายภาพ ระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง กฎหมาย ตลอดจนความคิดของประชาชนในลุ่มน้ำเทนเนสซี ย่อมแตกต่างจากพื้นที่ลุ่มน้ำในประเทศไทย

ลุ่มน้ำเทนเนสซีอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงใต้ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ ๘๐,๐๐๐ตารางไมล์ในพื้นที่ ๗ รัฐ คืออลาบามา (Alabama) จอร์เจีย (Georgia) เคนทักกี (Kentucky) มิสซิสซิปปี (Mississippi) นอร์ท แคโรไลนา (North Carolina) เทนเนสซี (Tennessee) และเวอร์จิเนีย (Virginia) ก่อนที่จะมีการก่อตั้งองค์กรลุ่มน้ำเทนเนสซี มีปัญหาหลายประการในพื้นที่ลุ่มน้ำนี้ เช่น ประชากรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายจน และขาดการศึกษา ผลผลิตทางการเกษตรต่ำ ดินขาดความอุดมสมบูรณ์ อัตราการชะล้างพังทลายของดินสูง การสูญเสียพื้นที่ป่า การคมนาคมในลุ่มน้ำเทนเนสซีไม่สามารถกระทำได้ตลอดลำน้ำทั้งปี เพราะบางจุดมีโขดหินและความชันมาก นอกจากนี้ในฤดูน้ำหลาก มักจะมีน้ำท่วมพื้นที่บางแห่งเป็นประจำก่อให้เกิดความเสียหายต่างๆ แก่ประชาชนในลุ่มน้ำ

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ของลุ่มน้ำเทนเนสซีข้างต้น รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาจึงได้ตรากฎหมายก่อตั้งองค์กรลุ่มน้ำเทนเนสซี (Tennessee Valley Authority Act) เมื่อ ค.ศ.๑๙๓๓ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจเช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นของรัฐบาลกลาง แต่การบริหารจัดการมีความยืดหยุ่นเช่นเดียวกับบริษัทเอกชน หากจะนำมาเปรียบเทียบกับองค์กรในประเทศไทย ก็น่าจะคล้ายกับรัฐวิสาหกิจวัตถุประสงค์หลักของการก่อตั้งองค์กรลุ่มน้ำเทนเนสซีก็เพื่อควบคุมระดับน้ำ (Flood Control) การเดินเรือ การผลิตกระแสไฟฟ้า การพัฒนาอุตสาหกรรม และเกษตรกรรมในเขตลุ่มน้ำเทนเนสซี โดยกฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่องค์กรลุ่มน้ำเทนเนสซีเท่าที่จำเป็นในการดำเนินงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เช่น สามารถดำเนินการเวนคืนที่ดินหรือทำนิตกรรมต่างๆ ได้ แต่การจะนำรูปแบบขององค์กรลุ่มน้ำเทนเนสซีมาใช้

ในประเทศไทย โดยไม่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใดนั้นคงจะไม่เหมาะสม เพราะพื้นที่ลุ่มน้ำแต่ละแห่ง มี ลักษณะ เฉพาะตัว รูปแบบ องค์การบริหารจัดการที่ใช้ประสบความสำเร็จในที่หนึ่งอาจจะไม่มีประสิทธิภาพในที่หนึ่งก็ได้ ดังนั้น การพัฒนาหรือการจัดการลุ่มน้ำจะต้องดำเนินไปอย่างมีระบบ และสอดคล้องไปกับระบบนิเวศน์ แต่แนวคิด ดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับแนวคิดทางการปกครอง ซึ่งเห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม น่าจะอาศัยเขตของการปกครองเป็นหลัก อย่างไรก็ตามแนวคิดในเรื่องการใช้ พื้นที่ลุ่มน้ำ เป็นหลักในการพัฒนาและการนี้ ดูเหมือนจะได้รับความสนใจมากขึ้นทุกขณะดังที่จะได้พบในนโยบายของรัฐ

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมาย อำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการ ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำของสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น สรุปได้ว่าหลักเกณฑ์ มาตรการ และแนวทาง ที่ศึกษานั้น มีความเหมาะสมที่จะนำมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายคุณสมบัติอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุม มลพิษ ตลอดจนรูปแบบ และลักษณะของหน่วยงานที่เป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุม มลพิษ ให้มีความชัดเจน และเหมาะสมต่อการนำมาบังคับใช้ในการดำเนินการเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหา มลพิษทางน้ำของประเทศไทย ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหา มลพิษทางน้ำมี ประสิทธิภาพมากขึ้น โดยจะส่งผลดีต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวมในที่สุด

DRU

บทที่ ๕

สรุปข้อเสนอแนะ

จากข้อสมมติฐานเบื้องต้นที่ว่า มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำท่าจีนที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันยังมีปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัด ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ช่องว่างของกฎหมาย ตลอดจนความล้าสมัยของกฎหมาย และปัญหาอุปสรรคขององค์กรในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ ตลอดจนปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำท่าจีนที่ผ่านมา ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาลดลงไปได้ และสภาพปัญหายังคงทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ เพราะกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันยังขาดความชัดเจน และยังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขพัฒนาให้ทัดเทียมกับสภาพสังคมแวดล้อมในปัจจุบัน เช่น กรณีกฎหมายแม่บทในเรื่องน้ำ รัฐก็ยังไม่ได้นำดำเนินการตรากฎหมายออกมาบังคับใช้เป็นเหตุให้ไม่สามารถกำหนดได้น้ำเป็นสิทธิของรัฐหรือไม่ อันเป็นอุปสรรคต่อรัฐในการเข้าไปบริหารจัดการหรือการควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำได้ ทำให้ทุกคนมีสิทธิใช้น้ำได้อย่างเสรี โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อระบบลุ่มน้ำ และการขาดกฎหมายแม่บทสำหรับการควบคุมและส่งเสริมการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากร

ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายหลายฉบับเกี่ยวข้องกับการใช้ การพัฒนา การจัดการ การบริหารและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ แต่กฎหมายเหล่านั้นเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องซึ่งบังคับเฉพาะการใช้น้ำบางประเภทหรือในบางท้องที่ เช่น พ.ร.บ. การชลประทานราษฎร์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้กับการใช้น้ำเพื่อการเกษตรกรรม แต่ไม่ได้คุ้มครองการใช้น้ำประเภทอื่น พ.ร.บ. การชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๕๔๕ การประกาศน้ำชลประทานโดยไม่ต้องฟังประชาชน ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการอนุญาตให้ใช้น้ำและการจัดสรรน้ำและใช้บังคับแต่การใช้น้ำในเขตชลประทานและ พ.ร.บ. น้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ใช้บังคับเฉพาะการขุดเจาะน้ำบาดาลใน “เขตบาดาล” เท่านั้นดังนั้น อาจมีการใช้น้ำบางกรณีที่มีได้ตกอยู่ในบังคับของกฎหมายเฉพาะ

ในกรณีที่มีการใช้น้ำมิได้ตกอยู่ในบังคับกฎหมายเฉพาะ ให้นำหลักกฎหมายในการประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ แต่กฎหมายฉบับนี้ได้ประกาศใช้มานานแล้ว หลักเกณฑ์บางประการจึงล้าสมัยและไม่สามารถแก้ไขปัญหาแย้งน้ำได้ เช่น กรณีของมาตรา ๑๓๕๕ ซึ่งอนุญาตให้เจ้าของที่ดินริมฝั่งแม่น้ำสูบน้ำมาใช้ในที่ดินของตนตามความจำเป็นได้ก่อให้เกิดปัญหาในการใช้น้ำ เพราะไม่สามารถไปควบคุมการใช้น้ำของเจ้าของที่ดินที่สูบน้ำ จนทำให้ปริมาณน้ำในลำน้ำลดลงอย่างมาก โดยอ้างว่าเป็นความจำเป็นแก่ประโยชน์ที่ดินของตนเอง หรือไม่สามารถแก้ไขปัญหาคกรณีผู้ใช้น้ำหลายรายสูบน้ำขณะเดียวกันแม้ว่าน้ำทั้งหมดที่ถูกสูบ

ป ริ ม า ณ ม า ก

ก็ตาม และเมื่อพิจารณาการสูบน้ำแต่ละรายแยกต่างหากจากกันแล้วมีปริมาณเล็กน้อยและสามารถกระทำได้ตามกฎหมาย

ปัญหาด้านองค์กร

ส่วนด้านองค์การบริหารจัดการระบบลุ่มน้ำ ที่จะเป็นมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ลุ่มน้ำจากการศึกษาพบว่า องค์กรไม่มี พ.ร.บ. รองรับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติและลุ่มน้ำ คณะกรรมการดังกล่าวไม่สามารถทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชาติเป็นเอกภาพไม่มีการกระจายอำนาจในลุ่มน้ำ องค์ประกอบองค์กรส่วนใหญ่มีกมาจากภาครัฐมีหน่วยงานจำนวนมากที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ โดยกระจัดกระจายอยู่ในกระทรวงต่างๆไม่น้อยกว่า ๕ กระทรวง บางครั้งมีการขัดขวางรับผิดชอบหากมีปัญหาเกิดขึ้น การใช้ การพัฒนา การจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำของแต่ละกระทรวงค่อนข้างจะเป็นเอกเทศเนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีกฎหมายรองรับเป็นของตนเอง ไม่มีการประสานงานที่ดี จนทำให้มีการดำเนินโครงการบางโครงการซ้ำซ้อน คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติที่ตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่างส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัทรัพยากรน้ำก็ทำหน้าที่ดังกล่าวได้ไม่สมบูรณ์ เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น เป็นหน่วยงานที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่แท้จริงเพราะมิได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติดังเช่นหน่วยงานอื่น องค์ประกอบของคณะกรรมการไม่แน่นอนและสำนักงานเลขานุการขาดกำลังคน และความชำนาญในการประสานงานและวางแผนทรัพยากรน้ำระดับชาติ ในปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน จากการศึกษาพบว่าร้อยละ 78 ตอบว่าไม่เคยมีส่วนร่วมและไม่ทราบว่ามึหน่วยงานของทางราชการหน่วยงานใดที่มีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหามลพิษในลุ่มน้ำทำจึน ซึ่งเป็นสิ่งสะท้อนให้หน่วยราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์ตลอดจนการใช้ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนในพื้นที่ให้มากขึ้น และการแก้ไขป้ณหาในทิศทางที่ถูกต้องจำเป็นต้องได้รับการร่วมมือร่วมใจจากประชาชนในพื้นที่ซึ่งจะประสบผลสำเร็จ

๑. ข้อเสนอแนะแนวทางป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษในลุ่มน้ำทำจึน

จะต้องมีการดำเนินการที่สำคัญดังนี้

๑. ควบคุมการระบายน้ำเสียจากฟาร์มสุกรให้เป็นไปตามมาตรฐานน้ำทิ้งที่กำหนด และผลักดันให้เกิดการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียทั้งระบบย่อยและระบบรวม

๒. ควบคุมการระบายน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม และผลักดันให้เกิดการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย

๓. เร่งรัดการดำเนินโครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียส่วนกลางโดยเฉพาะชุมชนหนาแน่นที่อยู่ริมน้ำ

๔. ควบคุมการใช้สารพิษ โดยการป้องกันและกำจัดศัตรูพืช โดยวิธีผสมผสานทางการเกษตร ส่งเสริมและสนับสนุนการทำเกษตรอย่างถูกวิธีและการทำเกษตรอินทรีย์

๕. ควรมีการจัดการแก้ไขปัญหาฝักคบชวาในลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบ และเป็นเอกภาพเพื่อกำจัดการ เจริญเติบโตของฝักคบชวาอย่างถาวร

๖. บริหารจัดการปริมาณน้ำเข้าสู่แม่น้ำท่าจีนจากแหล่งต่างๆ เพื่อรักษาระบบนิเวศให้เหมาะสม

๗. ควรมีการฟื้นฟูหรือขุดลอกคลองหรือแหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำท่าจีนให้ครอบคลุมทั่วทุกแห่ง เพื่อเพิ่มพื้นที่เก็บกักน้ำซึ่งเป็นการบรรเทาปัญหาน้ำน้อยและน้ำท่วมได้

๘. เร่งรัดการแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการเชิงรุก โดยทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อ ฟื้นฟูคุณภาพน้ำให้อยู่ในเกณฑ์ที่กำหนดไว้

๙. เร่งรัดมาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้ โดยจัดตั้งองค์กรร่วม และเพิ่ม ประสิทธิภาพการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

๑๐. ส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมภาคประชาชน โดยให้ความสำคัญและส่งเสริมให้ภาค ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการใช้น้ำ มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาแหล่งน้ำอย่างจริงจังและจริงใจ

๑๑. การให้การศึกษากับเยาวชน และภาคประชาชน ในการสร้างจิตสำนึกของการมีส่วนร่วมใน การป้องกันมลพิษและละเลิกการปฏิบัติซึ่งจะก่อให้เกิดมลพิษ

๑๒. ควรจัดให้มีแผนพัฒนาจังหวัดที่ยั่งยืนโดยคำนึงถึงระบบเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดำเนินไปพร้อมกันอย่างสมดุลเพื่อให้เกิดความเจริญที่ยั่งยืนของ ๔ จังหวัด (ชัยนาท สุพรรณบุรี นครปฐม และสมุทรสาคร)

๑๓. ควรมีการดำเนินการติดตามและประเมินผลอย่างเป็นรูปธรรมหลังการปฏิรูประบบราชการปี ๒๕๔๕ โคนรัฐบาลหรือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) รวมทั้งการกำหนดภารกิจให้ ชัดเจนและสอดคล้องกับแนวทางการบริหารงานของผู้ว่าราชการแบบบูรณาการ

๑๔. เร่งรัดการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการป้องกันแก้ไขและฟื้นฟูคุณภาพน้ำในลุ่มน้ำท่าจีน ซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการประสานจัดการลุ่มน้ำท่าจีนและควรจัดทำให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ตามเป้าหมาย ภายในปี ๒๕๕๐

๑๕. ควรมีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพที่แท้จริงเข้ามารับผิดชอบในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ของชาติ และ ๒๕ แม่น้ำสำคัญของประเทศเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ มีความ ชัดเจนเพียงพอที่จะนำไปสู่การปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรม

๒. ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาบทบัญญัติของกฎหมาย

๑. ให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.....เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์

๒. เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการพัฒนา การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ รวมทั้งเกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรน้ำ

๓. เพื่อให้มีการกระจายอำนาจสู่ลุ่มน้ำหรือชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

๔. เพื่อให้มีหลักเกณฑ์การจัดสรรน้ำที่เป็นธรรมและเหมาะสม

๕. เพื่อให้ทุกคนได้มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรน้ำตามหลักสิทธิมนุษยชน

๕. เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความสมดุลของระบบนิเวศน์

ขอบเขตการใช้บังคับและความสัมพันธ์กับกฎหมายอื่น

๑. ครอบคลุมน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะ น้ำพุและน้ำที่ไหลตามธรรมชาติผ่านที่ดิน และน้ำใต้ดิน

๒. หากทรัพยากรน้ำประเภทใดมีกฎหมายเป็นการเฉพาะอยู่แล้ว ให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น หรือกฎหมายอื่นนั้นมีมาตรฐานต่ำกว่าร่างพระราชบัญญัตินี้

๓. การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์น้ำในเขตชลประทานให้เป็นไปตามกฎหมายชลประทานหลวง แต่การจัดสรรน้ำและการอนุญาตให้ใช้น้ำดังกล่าว กรมชลประทานต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติและคณะกรรมการลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้องกำหนด¹

ทรัพยากรน้ำในเชิงปริมาณ

๑. กำหนดหลักการพื้นฐานว่า น้ำเป็นของรัฐเพื่อให้รัฐมีความชอบธรรมในการส่งเสริมและควบคุมการใช้ การพัฒนา การจัดการ การบริหาร และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๒. เป็นกฎหมายแม่บทสำหรับ การใช้ การพัฒนา การจัดการ การบริหาร และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

๓. กำหนดให้ผู้ใช้น้ำจากแหล่งน้ำต่างๆไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ เว้นแต่จะเป็นการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนซึ่งมีปริมาณไม่มาก และความจำเป็นขั้นพื้นฐาน การขออนุญาตกระทำได้ ๒ วิธี คือ การขอใบอนุญาตใช้น้ำ การ

¹อำนาจ วงศ์บัณฑิตและคณะ. การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ครั้งที่ ๔ วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ ณ โรงแรม โกลเด็มซิตี อำเภอเมือง จังหวัดราชบุรี

ขอสัมปทานใช้น้ำซึ่งเป็นกรณีของการใช้น้ำปริมาณมาก และอาจเป็นโครงการระยะยาว การนำระบบขอ อนุญาตมาใช้กับการใช้น้ำจะทำให้รัฐสามารถเข้าไปจัดการพัฒนา และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำไปอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะรัฐจะทราบว่าในแต่ละปีมีผู้ขอใช้น้ำปริมาณเท่าใดและควรจะจัดสรรปันส่วน การใช้น้ำให้ผู้ขออนุญาตแต่ละรายเท่าใด

๔. ในยามภาวะน้ำขาดแคลนกำหนดให้มีการจัดสรรน้ำแก่ผู้ขอใช้น้ำตามอัตราส่วนของสิทธิการใช้น้ำของเขาในใบอนุญาต แต่อย่างไรก็ดีจะต้องจัดสรรน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค ก่อน²

ทรัพยากรน้ำในเชิงคุณภาพ

๑. ห้ามทิ้งของเสียลงสู่แม่น้ำลำคลองไม่ว่าจะมีปริมาณเท่าใด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

๒. เปลี่ยนแปลงหลักการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ในกรณีที่แหล่งกำเนิดมลพิษประเภทเดียวกันหลายแหล่งอยู่ในบริเวณเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน ก่อให้เกิดความเสียหายกล่าวคือ ผู้เสียหายควรพิสูจน์แต่เพียงว่าความเสียหายที่ตนเองได้รับนั้นเกิดจากกลุ่มของแหล่งมลพิษนั้น โดยไม่ต้อง พิสูจน์ความเสียหายว่าเกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษใด โดยเฉพาะหากว่าแหล่งกำเนิดมลพิษใดต้องการจะหลุดพ้น จากความรับผิดชอบก็ต้องเป็นฝ่ายพิสูจน์ว่าความเสียหายนั้นมิได้เกิดจากตน

๓. ห้ามกระทำการกิจกรรมใดๆ อันก่อให้เกิดมลพิษแก่แหล่งน้ำใต้ดิน เว้นแต่จะมีอำนาจกระทำได้ตาม กฎหมาย³

การอนุรักษ์ทรัพยากรทางน้ำ

๑. จะต้องมีการศึกษาถึงผลกระทบจากการผันน้ำจากกลุ่มน้ำหนึ่งไปยังอีกกลุ่มหนึ่งและคำนึงถึง ประโยชน์และความเสียหายต่างๆที่อาจเกิดจากการผันน้ำนั้น

๒. ในหลักการทั่วไปควรจะต้องมีการประกันสิทธิของบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบจากการสร้าง เขื่อนนั้นไปพัฒนาชุมชนที่ได้รับผลกระทบนั้น

๓. ห้ามบุคคลกระทำการใดๆ อันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของลำน้ำอย่างร้ายแรง⁴

การบังคับใช้กฎหมาย

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ “การศึกษาเพื่อรวบรวมและปรับปรุงกฎหมายด้านน้ำ” สรุปลำหรับ ผู้บริหาร เสนอต่อ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม สิงหาคม ๒๕๓๖, หน้า ๑.

³ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓.

⁴ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔.

ร่าง พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำได้เปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรผู้ใช้น้ำมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมาย โดยอนุญาตให้ประชาชนและองค์กรผู้ใช้น้ำที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากการฝ่าฝืนกฎหมายฟ้องผู้กระทำผิดเป็นคดีอาญาได้และศาลได้กำหนดโทษปรับแก่จำเลย ให้แบ่งค่าปรับนั้นกึ่งหนึ่งแก่ผู้ดำเนินการฟ้องร้องคดี เพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้ประชาชนช่วยกันบังคับใช้กฎหมาย วิธีการดังกล่าวจะสามารถแก้ไขปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายข้างต้นได้บางส่วน คือ

๑. ประชาชนและองค์กรผู้ใช้น้ำจะช่วยเจ้าหน้าที่สอดส่องและฟ้องผู้กระทำผิด ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความจำเป็นในการเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่น้อยลงไป

๒. หากเจ้าหน้าที่ไม่บังคับใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นเพราะการทุจริตหรือเกรงกลัวอิทธิพลหรือเพราะการไม่เอาใจใส่ก็ตามประชาชนและองค์กรผู้ใช้น้ำสามารถระงับการฝ่าฝืนได้ด้วยการฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง

๓. การแบ่งค่าปรับให้ผู้ฟ้องคดีกึ่งหนึ่งนั้น จะทำให้ประชาชนและองค์กรผู้ใช้น้ำความกระตือรือร้นในการสอดส่องและฟ้องผู้กระทำผิดกฎหมายมากกว่าปัจจุบัน⁵

๓. ข้อเสนอต่อแนวทาง/นโยบายการจัดการน้ำในลุ่มน้ำ

๑) สร้างเอกภาพในการจัดการทั้งลุ่มน้ำ มีการประสานงาน, ลดความซ้ำซ้อน, เพิ่มประสิทธิภาพในการส่งต่อข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

๒) ใช้หลักการของพื้นที่ (Area approach)

๓) ไม่นำความรู้สมัยใหม่มาใช้โดยไม่คำนึงถึงภูมิปัญญาท้องถิ่น

๔) คำนึงถึงความแตกต่างหลายหลายพื้นที่

๕) คำนึงถึงการกระจายสิทธิ์/ผลประโยชน์แก่ทุกฝ่าย ตามเขตการเพาะปลูก โดยมีระเบียบ/กฎหมายกำกับ

๖) ควรมีการทบทวนการสร้างโครงการชลประทานและผลกระทบต่อผู้ใช้น้ำ

๔. แนวความคิดในการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการลุ่มน้ำแบบบูรณาการ เป็นรูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเชิงพื้นที่ (Area Approach) โดยให้ความสำคัญกับเรื่องต่างๆ ดังนี้

(๑) การสร้างความสมดุลของการพัฒนา ทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาแบบบูรณาการและมีความยั่งยืน

⁵ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.

(๒) ขีดหลักการของพื้นที่ - ภารกิจ - การมีส่วนร่วม (Area - Function - Participation: AFP) ในกระบวนการบริหารจัดการแนวใหม่

(๓) การเพิ่มและสนับสนุนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน และภาคีการพัฒนาอื่นๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกรอบแนวคิด วิธีการ กลไกในการบริหารจัดการโครงการต่างๆ

๕. กลไกในการบริหารจัดการ

ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำไว้แล้วหลายคณะและหลายระดับ และได้ดำเนินงานไปตามขีดความสามารถและศักยภาพของหน่วยงานหรือองค์กรที่กำกับดูแล คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการและคณะทำงานชุดต่างๆ มีดังนี้

(๑) ระดับชาติ เช่น คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

(๒) ระดับลุ่มน้ำ เช่น คณะกรรมการลุ่มน้ำ

(๓) ระดับลุ่มน้ำย่อย ยังมีกลไกการบริหารจัดการในระดับลุ่มน้ำสาขาซึ่งเป็นการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรท้องถิ่น และองค์กรประชาชน เช่น เครือข่ายผู้ใช้น้ำหรือกลุ่มเหมืองฝาย เป็นต้น⁶

⁶อำนาจ วงศ์บัณฑิต. เรื่องเดียวกัน, (อค์ตำเนา)

๖. ข้อเสนอต่อโครงสร้างองค์กรที่จัดการน้ำในลุ่มน้ำ

- ๑) ลดจำนวนข้าราชการลงและเพิ่มตัวแทนกลุ่มผู้ใช้น้ำ และองค์กรท้องถิ่น
- ๒) เลือกผู้แทนจากกลุ่มโดยตรงเพื่อให้ได้ผู้แทนที่แท้จริง
- ๓) ลดจำนวนคณะกรรมการเพื่อให้มีความคล่องตัวในการทำงาน
- ๔) ไม่ตั้งคณะทำงานย่อยขึ้นมาซ้ำซ้อนกับหน่วยงานที่ดำเนินงานอยู่แล้ว

๗. ข้อเสนอต่อการดำเนินงานในพื้นที่

- ๑) มีการประสานงานของหน่วยงานในพื้นที่
- ๒) การตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำขึ้นมานั้นไม่เพียงพอ จำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพและความเข้มแข็งของกลุ่มด้วย
- ๓) ประสานความรู้ด้านสังคมและเทคนิคในการดำเนินงาน
- ๔) ทหาระบบ จัดหา - จัดเก็บข้อมูลที่มีคุณภาพและสามารถปรับปรุงให้ทันสมัย ตลอดจนให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงได้
- ๕) มีการจัดสรรน้ำที่ยืดหยุ่น
- ๖) ความไม่เป็นทางการของการดำเนินงานและการประสานงาน มีส่วนในการลดปัญหาที่เกิดจากการทำงานในระบบที่เป็นทางการ

๘. ข้อเสนอต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำในลุ่มน้ำ

- ๑) มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ยอมรับฟังความคิดเห็นของชาวบ้านและองค์กรระดับล่าง และนำความคิดเห็นไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง
- ๒) เพิ่มจำนวนตัวแทนชาวบ้านเข้าไปในคณะกรรมการทุกระดับ
- ๓) ชาวบ้านต้องมีส่วนเลือกตัวแทนของตัวเองเข้าไปอยู่ในคณะกรรมการทุกระดับ
- ๔) มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างชาวบ้านด้วยกันเอง และชาวบ้านกับหน่วยงานเพื่อให้ชาวบ้านสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในทุกระดับ
- ๕) มีการปรึกษาหารืออย่างสม่ำเสมอระหว่างผู้นำและสมาชิก
- ๖) มีการอบรมให้ความรู้ทั้งจากการบรรยาย การศึกษาดูงาน และการปฏิบัติจริง เพื่อให้ชาวบ้านมีความรู้และความเชื่อมั่นในการเข้ามามีส่วนร่วม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กุลชน ธนาพงศธร. หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๐

ควบคุมมลพิษ, กรม : วิกฤตการณ์แม่น้ำท่าจีนเน่าเสีย. ม.ป.ศ., ๒๕๔๓.

ณรงค์ ณ เชียงใหม่. มลพิษสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๕

เนตรนภา รัตนโพธานันท์. เอกสารประกอบการสอนกฎหมายสิ่งแวดล้อม. คณะวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีสถาน

บันราชภัฏนครราชสีมา, ๒๕๔๒

พิริยดิศ ดิศกุล. เอกสารการสอนกฎหมายสิ่งแวดล้อม. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๘

พิเชษฐ เมลาณนท์. บทบาททางกฎหมายในการควบคุม และจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม, เอกสารประกอบการสอน

ชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ ๑ - ๒. พิมพ์ครั้งที่ ๖. นนทบุรี :

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๓๖

เปี่ยมศักดิ์ มานะเสวต. แหล่งน้ำกับปัญหามลพิษ. พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕

วสันต์ พงศาพิชญ์. สภาวะแวดล้อมของเรา. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๒

วิจารณ์ สิมานาชา. ประสบการณ์การจัดการคุณภาพน้ำในระบบลุ่มน้ำ : กรณีศึกษาลุ่มน้ำท่าจีน, กอง

จัดการคุณภาพน้ำ กรมควบคุมมลพิษ. ม.ป.ศ., ๒๕๔๔

โลกสีเขียว มูลนิธิ สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย ๒๕๔๔ - ๒๕๔๕ กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ บริษัท

อัมรินทร์พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, ๒๕๔๖

สุพล ปัดธานี. บทเรียนประสบการณ์ การบริหารจัดการลุ่มน้ำในประเทศไทย. ม.ป.ศ., ๒๕๔๔

สำนักข่าวสารญี่ปุ่น. ความรู้เกี่ยวกับญี่ปุ่น รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ข่าวสารญี่ปุ่น, ๒๕๑๗

(อัดสำเนา)

วารสาร

วิจารณ์ สิมาฉายา. “การจัดทำกฎหมายแม่บท เกี่ยวกับการใช้น้ำและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ” ทำเนียบรัฐบาล.

๒๒ มกราคม ๒๕๖๖

..... “การเปลี่ยนแปลงภาระการพิสูจน์ เพื่อแก้ปัญหาข้อบกพร่อง ของ Common Law ในอดีต
สภาพแวดล้อมเป็นพิษในแคนาดา” วารสารนิติศาสตร์. ๑๖ กันยายน ๒๕๖๕

เอกสารอื่นๆ

เกษม จันทร์แก้ว และสามัคคี บุญยรัตน์. “หลักการและแนวทางปฏิบัติในการจัดการและบริหาร
ลุ่มน้ำ” การจัดการลุ่มน้ำประยุกต์. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๖๕

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. การประยุกต์ใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษในโรงงาน, รายงานวิจัย
เสนอ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม สนับสนุนการวิจัย. ม.ป.ส., ๒๕๔๐ คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (รายงานหลัก) โดยโครงการศึกษารูปแบบ องค์การบริหาร
จัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำของประเทศไทย. คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, ๒๕๖๕

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์ วิญญูชน จำกัด, ๒๕๔๕

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.
ครั้งที่ ๔ วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ ณ โรงแรม โกลเด็มซิติ อำเภอมือง จังหวัดราชบุรี

เฉลิมศักดิ์ วานิชสมบัติ. “การวางแผนและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม” รายงานการฝึกอบรมเรื่องจัดการ
ด้านสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, ๒๑ – ๒๕ เมษายน ๒๕๖๘

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. “การจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้น้ำและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ
พระบรมราชินีนาถ ในมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๕ รอบ” คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ
สาขานิติศาสตร์ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและ
สิ่งแวดล้อมคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พฤษภาคม ๒๕๖๕

วิจารณ์ สิมาฉายา. “กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำ” เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตร, การวิเคราะห์
คุณภาพน้ำพื้นฐาน และความปลอดภัยในห้องปฏิบัติการวิเคราะห์สภาพ

อุตสาหกรรม, ๑๕ กันยายน ๒๕๔๔

..... “สถานการณ์ และการจัดการมลพิษทางน้ำในประเทศไทย” เอกสารประกอบการฝึกอบรม เรื่อง การจัดการน้ำเสียจากชุมชน อุตสาหกรรม และโรงพยาบาลคณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๔

วิทยานิพนธ์

โกเมท ทองภิญโญชัย. “การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบริหารธุรกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔

ธีรยุทธ ตำราญทรัพย์. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุม และป้องกันมลพิษทางน้ำที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๔๐

ไพศาล ภูโพนบูลย์. “การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาน้ำเสียในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบริหารธุรกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๕

เรณี ศิลปวุฒิ. “การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก: กรณีศึกษาโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบริหารธุรกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๑

สุภาพร เนตรเจียน. “มาตรการทางกฎหมายในการรักษาคุณภาพแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง: ศึกษาเฉพาะกรณีน้ำเสียชุมชน” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบริหารธุรกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘

ภาษาอังกฤษ

Books

D. Hurley, William. **Environmental legislation**. Illinois: Chaeless C.Thomas Publisher, 1980.

Koiciro,Gresser and Morishim Akio. S.l., 1981.

Prud' home, Remy. **On the Decentralization Working pers**. Transportation Water Urban Development: The World Bank, n.d.

US: Environmental Protection Agency. **Principles of environmental enforcement**. Washington D.C.: U. Government Office, 1992.

ภาคผนวก

ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.

โดยกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำขึ้น โดยมี
วัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ พ.ศ.

๒๕๔๓

D
P
U

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ

พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ

เหตุผล

เนื่องจากปรากฏว่า ปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาน้ำขาดแคลนการแย่งน้ำ การใช้น้ำอย่างฟุ่มเฟือย น้ำท่วม การก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ การบุกรุกและการเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำ การดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้กระทำโดยหลายหน่วยงานตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ โดยไม่มีกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ทำให้การดำเนินงานแก้ไขปัญหาน้ำขาดแคลน ประกอบกับการจัดทำกิจกรรมและโครงการบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้นขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และบางครั้งยังส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นอีกด้วย จึงสมควรให้มีกฎหมายแม่บทเพื่อวางหลักเกณฑ์และมาตรการในการรับประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึงน้ำและมีน้ำดื่ม น้ำใช้ การควบคุมการใช้น้ำ การบริหารจัดการน้ำ การใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน การพัฒนา การคุ้มครอง พื้นฟูและอนุรักษ์แหล่งน้ำ การป้องกันแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและน้ำขาดแคลน การตั้งกองทุนทรัพยากรน้ำและกองทุนลุ่มน้ำ การกระจายอำนาจแก่และการมีส่วนร่วมของประชาชนในลุ่มน้ำ ตลอดจนการจัดตั้งองค์กรเกี่ยวกับน้ำทั้งในระดับชาติ ระดับลุ่มน้ำ และระดับลุ่มน้ำย่อย

องค์กรของผู้ใช้น้ำเพื่อให้มีการดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติ

ทรัพยากรน้ำ

พ.ศ.

.....

.....

.....

.....

 โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ...”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีกฎหมายใดกำหนดเกี่ยวกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ก็ให้ดำเนินการไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค และ ราชการส่วนท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐที่มีพระราช กฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจออก กฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

ทรัพยากรน้ำและสิทธิในทรัพยากรน้ำ

มาตรา ๖ ทรัพยากรน้ำดังต่อไปนี้เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

(๑) ทรัพยากรน้ำสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

(ก) ทรัพยากรน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะ เช่น แม่น้ำ ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ทะเลสาบ และทะเลอาณาเขต

(ข) ทรัพยากรน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะซึ่งมีประกาศกำหนดให้เป็นทางน้ำ ชลประทานตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง

(ค) ทรัพยากรน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะซึ่งได้รับการพัฒนาหรือปรับปรุงโดย หน่วยงานของรัฐ

(ง) น้ำใต้ดิน

(๒) ทรัพยากรน้ำที่มีได้ อยู่ในแหล่งน้ำสาธารณะ แต่หน่วยงานของรัฐได้พัฒนาหรือ ปรับปรุงสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

นอกจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการและการ อนุรักษ์ทรัพยากรน้ำตาม (๑) (ข) (ค) และ (ง) ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นด้วย

น้ำใต้ดินตาม (๑) (ง) ให้หมายความรวมถึงน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ด้วย

บุคคลที่ประสงค์จะใช้ทรัพยากรน้ำตาม (๒) ต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยงานของรัฐที่ได้พัฒนาหรือปรับปรุงหรือที่รับผิดชอบด้วย

มาตรา ๙ ภายใต้บทบัญญัติอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้ บุคคลไม่มีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะเกินความจำเป็นแก่ประโยชน์ในกิจกรรมหรือที่ดินของตนจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายเกินสมควรแก่บุคคลอื่นที่เคยใช้ทรัพยากรน้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะหรือแก่เจ้าของที่ดินริมแหล่งน้ำสาธาณะนั้น

มาตรา ๘ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งมีน้ำพุเกิดขึ้นหรือมีน้ำไหลผ่านตามธรรมชาติไม่ว่าบนดินหรือใต้ดิน ย่อมมีสิทธิเก็บกักหรือใช้น้ำนั้นได้เท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ในที่ดินของตน

มาตรา ๕ เมื่อเกิดภาวะขาดแคลนน้ำหรือการใช้ทรัพยากรน้ำของบุคคลในมาตรา ๙ หรือมาตรา ๘ ก่อให้เกิดหรือน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของแหล่งน้ำสาธารณะให้บุคคลดังกล่าวหยุดหรือลดการใช้ทรัพยากรน้ำลงตามสัดส่วนหรือตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๐ การใช้ทรัพยากรน้ำแบ่งเป็นสามประเภท คือ

(๑) การใช้ทรัพยากรน้ำประเภทที่ ๑ ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะเพื่อการดำรงชีพ การอุปโภคบริโภคในครัวเรือน การเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ การอุตสาหกรรมในครัวเรือนและการใช้ทรัพยากรน้ำในปริมาณเล็กน้อยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๒) การใช้ทรัพยากรน้ำประเภทที่ ๒ ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะเพื่อการเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปาและกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการลุ่มน้ำที่แหล่งน้ำสาธาณะนั้นตั้งอยู่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๓) การใช้ทรัพยากรน้ำประเภทที่ ๓ ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะเพื่อกิจกรรมขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมากหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำหรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวางตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการพิจารณาอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำตาม (๒) คณะกรรมการลุ่มน้ำอาจมอบหมายให้คณะกรรมการลุ่มน้ำย่อยในลุ่มน้ำคณะใดคณะหนึ่งหรือหลายคณะพิจารณาอนุญาตก็ได้ ทั้งนี้ การมอบอำนาจให้กระทำเป็นประกาศคณะกรรมการลุ่มน้ำ

การใช้ทรัพยากรน้ำตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงการใช้น้ำเพื่ออุปโภคและบริโภคเป็นสำคัญด้วย

เป็นการกระจายอำนาจให้แก่คณะกรรมการลุ่มน้ำ

มาตรา ๑๑ รัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้องและความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรน้ำประเภทที่ ๑ สำหรับแต่ละลุ่มน้ำได้

มาตรา ๑๒ รัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้องและความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข วิธีการ อัตราค่าใช้จ่าย ค่าบริการ ค่าธรรมเนียม การแก้ไขและการยกเลิกใบอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำประเภทที่ ๒ สำหรับแต่ละลุ่มน้ำได้

มาตรา ๑๓ รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข วิธีการ อัตราค่าใช้จ่าย ค่าบริการ ค่าธรรมเนียม การแก้ไขและการยกเลิกใบอนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำประเภทที่ ๓ ได้

หมวด ๒

องค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ส่วนที่ ๑

คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

มาตรา ๑๔ ให้มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการคนที่

สอง ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ผู้ว่าการประปานครหลวง ผู้ว่าการประปาส่วนภูมิภาค ผู้ว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ผู้แทนคณะกรรมการลุ่มน้ำจำนวนสี่คน ผู้แทนผู้ใช้น้ำจำนวนสี่คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสามคน ผู้แทนองค์กรเอกชนจำนวนหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกหกคน เป็นกรรมการ และอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ เป็นกรรมการและเลขานุการ

การคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้คัดเลือกและแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ

มาตรา ๑๕ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยทั่วไป รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอนโยบายและแผนทรัพยากรน้ำแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี
- (๒) พิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนแม่บทลุ่มน้ำ
- (๓) พิจารณาและให้ความเห็นต่อแผนงานหรือโครงการพัฒนา บริหารจัดการ พื้นฟู และอนุรักษ์แหล่งน้ำของหน่วยงานของรัฐในการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้แผนงานและโครงการมีเอกภาพ
- (๔) กำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำของแต่ละลุ่มน้ำ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและสมเหตุสมผล เพื่อให้การใช้น้ำมีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืนและเพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้อง

(๕) ควบคุม กำกับ ติดตาม เร่งรัดและตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบายและแผนทรัพยากรน้ำแห่งชาติและการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการตาม(๓)และรายงานให้

ค ญ ะ
รัฐมนตรีทราบ

- (๖) กำหนดลำดับความสำคัญเพื่อการจัดสรรทรัพยากรน้ำ
- (๗) พิจารณานุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำประเภทที่ ๓ ตามมาตรา ๑๐ (๓)
- (๘) ไกล่เกลี่ยและตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างลุ่มน้ำ
- (๙) กำหนดกรอบและแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำ
- (๑๐) พิจารณาการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนลุ่มน้ำ
- (๑๑) เสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำต่อคณะรัฐมนตรี

(๑๒) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นหรือตามที่ นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๖ ในการจัดทำนโยบายทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำ แห่งชาติรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผู้ประกอบกิจการ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติกำหนด ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการ ทรัพยากรน้ำแห่งชาตินำผลการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการจัดทำนโยบาย ทรัพยากรน้ำแห่งชาติด้วย

นโยบายทรัพยากรน้ำแห่งชาติต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย ทรัพยากรน้ำแห่งชาติตามวรรคหนึ่ง และต้องปรับปรุงนโยบายดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการใช้ การพัฒนา การบริหาร จัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับ ความเป็นจริงที่มีการเปลี่ยนแปลงไปทุกระยะเวลา

มาตรา ๑๗ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ใช้น้ำ คณะกรรมการลุ่มน้ำและองค์กร เอกชนคัดเลือกผู้แทนในส่วนของตนเพื่อให้ นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการทรัพยากรน้ำ แห่งชาติตามมาตรา ๑๔

รายละเอียด หลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการคัดเลือกผู้แทนแต่ละส่วนตามวรรคหนึ่งให้ เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การออกกฎกระทรวงตามวรรคสอง ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เสียก่อน

มาตรา ๑๘ ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๔ นั้น ให้ นายกรัฐมนตรีใช้ดุลพินิจแต่งตั้ง จำนวนสามคนส่วนอีกสามคนให้ นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่กรรมการผู้แทนคณะกรรมการ ลุ่มน้ำ กรรมการผู้แทนผู้ใช้น้ำ กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรรมการผู้แทน อ ง ค์ ก ร เอกชน ที่ได้รับการคัดเลือกตามมาตรา ๑๗ ร่วมกันคัดเลือกและเสนอชื่อ

ให้กรรมการผู้แทนคณะกรรมการลุ่มน้ำ กรรมการผู้แทนผู้ใช้น้ำ กรรมการผู้แทน อ ง ค์ ก ร ปกครองส่วนท้องถิ่นและกรรมการผู้แทนองค์กรเอกชน ที่ได้รับการคัดเลือกตามมาตรา ๑๗ จัดให้

มีการประชุมร่วมกันเพื่อคัดเลือกและเสนอชื่อบุคคลที่จะให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ตามวรรคหนึ่งภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่กรรมการผู้แทนคณะกรรมการลุ่มน้ำ กรรมการผู้แทน ผู้ใช้น้ำ กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรรมการผู้แทนองค์กรเอกชน ที่ได้รับการ คัดเลือกตามมาตรา ๑๗ ได้รับการคัดเลือกครบถ้วนตามมาตรา ๑๗

หากยังไม่มี การคัดเลือกและเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิครบถ้วนภายในระยะเวลาตามวรรค สองให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งบุคคลที่นายกรัฐมนตรีใช้ดุลพินิจแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ทรง คุณวุฒิภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาตามวรรคสอง และให้กรรมการอื่นที่ ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติไปพลางก่อน ทั้งนี้ ให้ถือว่าคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมีกรรมการครบถ้วนครบถ้วนและสามารถ ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้

ให้กรมทรัพยากรน้ำประสานงานให้มีการประชุมตามวรรคสอง

มาตรา ๑๘ ให้กรรมการผู้แทนคณะกรรมการลุ่มน้ำ กรรมการผู้แทนผู้ใช้น้ำ กรรมการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรรมการผู้แทนองค์กรเอกชน ที่ได้รับการคัดเลือกตาม มาตรา ๑๗ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งตามมาตรา ๑๘ มีวาระการดำรง ตำแหน่งคราวละสามปี

กรรมการผู้แทนคณะกรรมการลุ่มน้ำ กรรมการผู้แทนผู้ใช้น้ำ กรรมการผู้แทนองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและกรรมการผู้แทนองค์กรเอกชน ที่ได้รับการคัดเลือกตามมาตรา ๑๗ และ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งตามมาตรา ๑๘ ซึ่งพ้นจากตำแหน่ง อาจได้รับแต่งตั้ง อีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้

มาตรา ๒๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ กรรมการผู้แทน คณะกรรมการลุ่มน้ำกรรมการผู้แทนผู้ใช้น้ำ กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ ก ร ร ม ก า ร ผู้ แ ท น องค์กรเอกชน ที่ได้รับการคัดเลือกตามมาตรา ๑๗ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรี แต่งตั้งตามมาตรา ๑๘ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

มาตรา ๒๑ ในกรณีที่กรรมการผู้แทนคณะกรรมการกลุ่มน้ำ กรรมการผู้แทนผู้ใช้น้ำ กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรรมการผู้แทนองค์กรเอกชน ที่ได้รับการคัดเลือกตามมาตรา ๑๗ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งตามมาตรา ๑๘ พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้เริ่มดำเนินการตามมาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่กรรมการนั้นๆ พ้นจากตำแหน่ง และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งที่ว่างนั้น

มาตรา ๒๒ การประชุมของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติต้องมีกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าไม่มีประธานกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติหรือประธานกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการคนที่หนึ่งทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

ถ้าไม่มีประธานกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติหรือประธานกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้และรองประธานกรรมการคนหนึ่งไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการคนที่สองทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

ถ้าไม่มีประธานกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติหรือประธานกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ และรองประธานกรรมการคนที่หนึ่งและคนที่สอง ไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติที่มาประชุมเลือกกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด

ในการประชุมถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่กรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติผู้ใดมีส่วนได้เสีย กรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติผู้นั้น ไม่มีสิทธิเข้าประชุม

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติอาจมอบหมายให้กรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการด้านต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเพื่อเสนอรายงานต่อคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติหรือดำเนินการตามที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมอบหมายก็ได้

มาตรา ๒๓ ให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการหรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่ได้รับมอบหมายได้ ทั้งนี้ วิธีการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติกำหนด

มาตรา ๒๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจสั่งหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้

มาตรา ๒๕ ให้กรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติงานตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติงานของกรรมการและอนุกรรมการตามมาตรา ๒๓ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติกำหนด

ส่วนที่ ๒

ลุ่มน้ำและคณะกรรมการลุ่มน้ำ

มาตรา ๒๖ การกำหนดลุ่มน้ำให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ลุ่มน้ำนั้นอย่างน้อยหนึ่งครั้งก่อนที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกา

ในการกำหนดลุ่มน้ำตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสภาพอุทกวิทยา สภาพภูมิศาสตร์ ระบบนิเวศน์ วัฒนธรรมประเพณีและการกำหนดลุ่มน้ำตามหลักวิชาการด้วย

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตลุ่มน้ำแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของพระราชกฤษฎีกา

รายละเอียด ขั้นตอนและวิธีการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การออกกฎกระทรวงตามวรรคสี่ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสียก่อน

มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดลุ่มน้ำตามมาตรา ๒๖ ให้มีคณะกรรมการประจำลุ่มน้ำนั้น ประกอบด้วยประธานกรรมการลุ่มน้ำคนหนึ่งและกรรมการอื่นที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งตามจำนวน องค์ประกอบ คุณสมบัติและวิธีการสรรหาหรือแต่งตั้ง ที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งออกโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

ให้กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำที่เป็นผู้แทนหน่วยงานรัฐ กรรมการผู้แทนภาคประชาชนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไว้ด้วย

กรรมการผู้แทนภาคประชาชนตามวรรคสอง ได้แก่ บุคคลที่ได้รับคัดเลือกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ใช้น้ำและองค์กรเอกชนซึ่งอยู่ในลุ่มน้ำนั้นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งออกโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตราสอง ประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่กรรมการผู้แทนภาคประชาชนเสนอชื่อ ทั้งนี้ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งต้องมีจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมด

การออกกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสียก่อน

มาตรา ๒๗ คณะกรรมการลุ่มน้ำมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยทั่วไปในลุ่มน้ำ รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนแม่บทการพัฒนา การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำ

(๒) พิจารณาให้ความเห็นต่อแผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของจังหวัดต่างๆ ในลุ่มน้ำ ก่อนที่จังหวัดจะนำแผนงานหรือโครงการเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อกระทรวงหรือกรมเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในลุ่มน้ำ

(๓) ออกข้อกำหนดตามมาตรา ๒๕

- (๔) พิจารณาออกใบอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำประเภทที่ ๒ ตามมาตรา ๑๐ (๒)
- (๕) ควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำให้เป็นไปตามที่ได้รับจัดสรรจากคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ
- (๖) กำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในกลุ่มน้ำ ทั้งนี้ ภายใต้อกรอบและแนวทางที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติกำหนด
- (๗) จัดสรรสิทธิและจัดลำดับความสำคัญในการใช้น้ำในกลุ่มน้ำ
- (๘) พิจารณาและให้ความเห็นในการผันน้ำระหว่างกลุ่มน้ำ
- (๙) ทำข้อตกลงผันน้ำกับกลุ่มน้ำอื่น
- (๑๐) รับเรื่องร้องทุกข์ โทษก่อกวนและตัดสินข้อพิพาทระหว่างกลุ่มน้ำย่อยในกลุ่มน้ำ
- (๑๑) ให้ความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อแหล่งน้ำภายในกลุ่มน้ำตามมาตรา ๕๘
- (๑๒) แจ้งและเร่งรัดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การฟื้นฟูและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในกลุ่มน้ำ และกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำ
- (๑๓) ส่งเสริมและพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในกลุ่มน้ำ
- (๑๔) ส่งเสริมและรณรงค์การสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนในการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การฟื้นฟูและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในกลุ่มน้ำ
- (๑๕) ควบคุม กำกับ ดูแลการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการกลุ่มน้ำ และกำหนดค่าตอบแทนแก่ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการกลุ่มน้ำ
- (๑๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มน้ำหรือตามที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมอบหมาย

มาตรา ๒๕ คณะกรรมการกลุ่มน้ำ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี มีอำนาจออกข้อกำหนดกลุ่มน้ำโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มน้ำที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ข้อกำหนดกลุ่มน้ำ เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ในข้อกำหนดกลุ่มน้ำตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดกลุ่มน้ำไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษปรับเกินกว่าหนึ่งหมื่นบาท หรือจำคุกเกินกว่าหนึ่งเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

เงินค่าปรับตามวรรคสอง ให้จัดส่งเข้ากองทุนทรัพยากรน้ำและกองทุนลุ่มน้ำตามอัตราส่วนที่คณะกรรมการลุ่มน้ำกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

มาตรา ๓๐ ให้นำมาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับกับการประชุมและการดำเนินการของคณะกรรมการลุ่มน้ำด้วยโดยอนุโลม

DRAFT

ส่วนที่ ๓

ลุ่มน้ำย่อยและคณะกรรมการลุ่มน้ำย่อย

มาตรา ๓๑ การกำหนดลุ่มน้ำย่อยให้กระทำได้โดยประกาศคณะกรรมการลุ่มน้ำย่อยนั้นตั้งอยู่ ทั้งนี้ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียภายในลุ่มน้ำย่อยก่อนออกประกาศดังกล่าว ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการลุ่มน้ำนำผลการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการกำหนดลุ่มน้ำนั้นด้วย

ในการกำหนดลุ่มน้ำย่อยตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสภาพอุทกวิทยา สภาพภูมิศาสตร์ ระบบนิเวศน์ วัฒนธรรมประเพณีและการกำหนดลุ่มน้ำตามหลักวิชาการด้วย

ประกาศตามวรรคหนึ่ง เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้

ให้นำกฎกระทรวงซึ่งออกตามมาตรา ๒๖ วรรคสี่ มาใช้บังคับกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียตามวรรคหนึ่งด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๓๒ เมื่อได้มีประกาศกำหนดลุ่มน้ำย่อยตามมาตรา ๓๑ ให้มีคณะกรรมการประจำลุ่มน้ำย่อยนั้น ประกอบด้วยประธานกรรมการลุ่มน้ำย่อยคนหนึ่งและกรรมการอื่นตามจำนวน องค์ประกอบ คุณสมบัติและวิธีการสรรหาหรือแต่งตั้ง ที่กำหนดในประกาศคณะกรรมการลุ่มน้ำที่ลุ่มน้ำย่อยนั้นตั้งอยู่

มาตรา ๓๓ คณะกรรมการลุ่มน้ำย่อยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยทั่วไปในลุ่มน้ำย่อย รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแผนงานและโครงการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำย่อย ซึ่งได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่แล้ว ต่อคณะกรรมการลุ่มน้ำเพื่อนำไปพิจารณาเป็นส่วนหนึ่งของแผนแม่บทลุ่มน้ำ

(๒) แจ้งและเร่งรัดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การฟื้นฟูและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำย่อย และกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำในลุ่มน้ำย่อย

(๓) พิจารณาอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำประเภทที่ ๒ ตามมาตรา ๑๐ (๒) ในลุ่มน้ำย่อยตามที่คณะกรรมการลุ่มน้ำประกาศมอบหมายตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม

(๔) ส่งเสริมและรณรงค์การสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนในการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟูและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำย่อย

(๕) ควบคุม กำกับ ดูแลการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำย่อย

มาตรา ๓๔ คณะกรรมการลุ่มน้ำย่อย โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำ มีอำนาจออกระเบียบลุ่มน้ำย่อยโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายหรือข้อกำหนดลุ่มน้ำเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำย่อยที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ระเบียบลุ่มน้ำย่อย เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ในระเบียบลุ่มน้ำย่อยตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดระเบียบลุ่มน้ำย่อยไว้ด้วยก็ได้แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษเกินกว่าหนึ่งหมื่นบาท

เงินค่าปรับตามวรรคสอง ให้จัดส่งเข้ากองทุนทรัพยากรน้ำและกองทุนลุ่มน้ำตามอัตราส่วนที่คณะกรรมการลุ่มน้ำกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

มาตรา ๓๕ ให้นำมาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับกับการประชุมและการดำเนินการของคณะกรรมการลุ่มน้ำย่อยด้วยโดยอนุโลม

ส่วนที่ ๔

สำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำและสำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำย่อย

มาตรา ๓๖ เมื่อได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำใดแล้ว ให้มีสำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำประจำลุ่มน้ำนั้น เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือ สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำนั้น

สำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำ ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการลุ่มน้ำเป็นผู้รับผิดชอบบังคับบัญชาและบริหารงานภายในสำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำและสำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำย่อย

มาตรา ๓๗ สำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- น้ำ
- (๑) เก็บรวบรวมข้อมูลการใช้ น้ำภายในกลุ่มน้ำ
 - (๒) เก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการอนุญาตให้ทรัพยากรน้ำประเภทที่ ๒ ภายในกลุ่มน้ำ
 - (๓) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำแผนแม่บทกลุ่มน้ำต่อคณะกรรมการกลุ่มน้ำ
 - (๔) ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ
 - (๕) พัฒนาระบบสารสนเทศกลุ่มน้ำและระบบเตือนภัย
 - (๖) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำแผนงานและ โครงการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำต่อคณะกรรมการกลุ่มน้ำ
- กลุ่มน้ำ
- (๗) ทำนิติกรรมใดๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการกลุ่มน้ำ
 - (๘) ออกระเบียบบริหารงานภายใน และกำหนดค่าตอบแทนแก่บุคลากรในสำนักงานคณะกรรมการกลุ่มน้ำและหน่วยงานในสังกัด โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลุ่มน้ำ
 - ๘) จัดทำแผนงานและ โครงการเพื่อเสนอขอรับเงินอุดหนุนจากกรมทรัพยากรน้ำ

มาตรา ๓๘ เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการกลุ่มน้ำย่อยใดแล้ว ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกลุ่มน้ำย่อยประจำกลุ่มน้ำย่อยนั้นขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการกลุ่มน้ำที่คณะกรรมการกลุ่มน้ำย่อยนั้นสังกัดอยู่ เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการกลุ่มน้ำย่อยให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการกลุ่มน้ำย่อยเป็นผู้รับผิดชอบบังคับบัญชาและบริหารงานภายในสำนักงานคณะกรรมการกลุ่มน้ำย่อย

มาตรา ๓๙ สำนักงานคณะกรรมการกลุ่มน้ำย่อยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (๑) เก็บรวบรวมข้อมูลการใช้ น้ำภายในกลุ่มน้ำย่อย
- (๒) เก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำประเภทที่ ๒ ภายในกลุ่มน้ำย่อย
- (๓) พัฒนาระบบสารสนเทศกลุ่มน้ำย่อย
- (๔) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการกลุ่มน้ำย่อยและสำนักงานคณะกรรมการกลุ่มน้ำที่ตนสังกัดมอบหมาย

มาตรา ๔๐ ในระหว่างที่สำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำหรือสำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำย่อยใดมีบุคลากรที่มีความชำนาญในการปฏิบัติงานไม่เพียงพอ คณะกรรมการลุ่มน้ำอาจร้องขอให้กรมทรัพยากรน้ำ กรมชลประทานหรือส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ จัดส่งเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำหรือสำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำย่อยนั้นได้

ส่วนที่ ๕

กรมทรัพยากรน้ำ

มาตรา ๔๑ นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นแล้ว กรมทรัพยากรน้ำมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) รวบรวมและจัดเตรียมข้อมูล ศึกษา วิเคราะห์ และริเริ่มกิจกรรมหรือโครงการใดๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ
- (๒) ปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมอบหมาย
- (๓) ช่วยเหลือและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ คณะกรรมการลุ่มน้ำ คณะกรรมการลุ่มน้ำย่อย สำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำและสำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำย่อย ตามที่ได้รับการร้องขอ
- (๔) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำและสำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำ
- (๕) เสริมสร้างความเข้มแข็งแก่องค์กรผู้ใช้น้ำ
- (๖) จัดทำคำขอจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำ

ส่วนที่ ๖

องค์กรของผู้ใช้น้ำ

มาตรา ๔๒ บุคคลซึ่งใช้น้ำในบริเวณใกล้เคียงกันและอยู่ในลุ่มน้ำเดียวกันมีสิทธิรวมตัวกันจดทะเบียนก่อตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำเพื่อประโยชน์ร่วมกันในหมู่สมาชิกขององค์กรผู้ใช้น้ำเกี่ยวกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การฟื้นฟูและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

วัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน ระบบบัญชีและการเงินขององค์กรผู้ใช้น้ำ รวมทั้งหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการก่อตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงสำหรับลุ่มน้ำนั้น

การออกกฎกระทรวงตามวรรคสอง ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสียก่อน

ให้องค์กรผู้ใช้น้ำที่จดทะเบียนตามวรรคหนึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๔๓ องค์กรผู้ใช้น้ำที่มีสำนักงานแห่งใหญ่ในลุ่มน้ำเดียวกันตั้งแต่สิบองค์กรขึ้นไป อาจรวมตัวกัน จดทะเบียนก่อตั้งเป็นสหพันธ์ผู้ใช้น้ำ เพื่อประโยชน์ร่วมกันในหมู่สมาชิกของสหพันธ์ผู้ใช้น้ำ เกี่ยวกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การฟื้นฟูและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

วัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน ระบบบัญชีและการเงินของสหพันธ์ผู้ใช้น้ำ รวมทั้งหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการก่อตั้งสหพันธ์ผู้ใช้น้ำให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงสำหรับลุ่มน้ำนั้น

การออกกฎกระทรวงตามวรรคสอง ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสียก่อน

ให้สหพันธ์ผู้ใช้น้ำที่จดทะเบียนตามวรรคหนึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๔๔ สหพันธ์ผู้ใช้น้ำที่มีสำนักงานแห่งใหญ่ในลุ่มน้ำเดียวกันตั้งแต่ห้าองค์กรขึ้นไป อาจรวมตัวกันจดทะเบียนก่อตั้งเป็นสมาพันธ์ผู้ใช้น้ำ เพื่อประโยชน์ร่วมกันในหมู่สมาชิกของสมาพันธ์ผู้ใช้น้ำ เกี่ยวกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การฟื้นฟูและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

วัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน ระบบบัญชีและการเงินของสมาพันธ์ผู้ใช้น้ำ รวมทั้งหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการก่อตั้งสมาพันธ์ผู้ใช้น้ำให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงสำหรับลุ่มน้ำนั้น

การออกกฎกระทรวงตามวรรคสอง ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสียก่อน

ให้สมาชิกผู้ใช้น้ำที่จดทะเบียนตามวรรคหนึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๔๕ องค์กรผู้ใช้น้ำ สหพันธ์ผู้ใช้น้ำและสมาชิกผู้ใช้น้ำอาจขออนุญาตใช้และจัดสรรทรัพยากรน้ำให้แก่สมาชิกของตนต่อคณะกรรมการลุ่มน้ำหรือคณะกรรมการลุ่มน้ำย่อยที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการลุ่มน้ำ

มาตรา ๔๖ บทบัญญัติมาตรา ๔๒ ถึงมาตรา ๔๔ ย่อมไม่ตัดสิทธิผู้ใช้น้ำที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำในรูปแบบอื่น

หมวด ๓

กองทุน

ส่วนที่ ๑

กองทุนทรัพยากรน้ำ

มาตรา ๔๗ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่ากองทุนทรัพยากรน้ำขึ้นในกรมทรัพยากรน้ำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- (๑) ศึกษา วิจัย พัฒนา ฟื้นฟู คุ้มครองและอนุรักษ์แหล่งน้ำและทรัพยากรน้ำ
- (๒) ส่งเสริมการสร้างจิตสำนึก อบรมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครอง ฟื้นฟูและอนุรักษ์แหล่งน้ำและทรัพยากรน้ำ
 - (๓) ช่วยเหลือสวัสดิการของชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำและชุมชนที่ช่วยเหลือในการคุ้มครอง ฟื้นฟูและอนุรักษ์แหล่งน้ำและทรัพยากรน้ำ
 - (๔) ช่วยเหลือการดำเนินงานของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการลุ่มน้ำ คณะกรรมการลุ่มน้ำย่อย สำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำ สำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำย่อยและกองทุนลุ่มน้ำ
 - (๕) เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนทรัพยากรน้ำเห็นสมควรและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ
 - (๖) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนทรัพยากรน้ำ

มาตรา ๔๘ กองทุนทรัพยากรน้ำประกอบด้วย

(๑) ทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้

(๒) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราวๆ ไปหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๓) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้บริจาค

(๔) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

(๕) เงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากกองทุนนี้

(๖) เงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มน้ำตามอัตราส่วนที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติกำหนด

(๗) ส่วนแบ่งค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้ระบายน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(๘) ส่วนแบ่งค่าปรับที่ผู้ก่อมลพิษต้องจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นตามอัตราส่วนที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติกำหนด

(๙) ส่วนแบ่งค่าธรรมเนียมการอนุญาตใช้น้ำและค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการการใช้ น้ำตามอัตราที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติกำหนด

(๑๐) ส่วนแบ่งค่าปรับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๑๑) เงินอื่นๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนนี้

ทรัพย์สินของกองทุนทรัพยากรน้ำ ให้นำส่งเข้าบัญชีกองทุนทรัพยากรน้ำโดยไม่ต้อง นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ การจัดการและการ จำหน่ายทรัพย์สิน และการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของกองทุนทรัพยากรน้ำ ให้ เป็นไปตามประกาศที่รัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ให้ กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับประกาศ หากพิจารณาไม่

แ ต่ ว เ ส รี จ

ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

มาตรา ๔๙ ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนทรัพยากรน้ำ ประกอบด้วยอธิบดีกรม ทรัพยากรน้ำ เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทน

ชลประทาน ผู้แทนกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ผู้แทนผู้ใช้น้ำหนึ่งคน ผู้แทนลุ่มน้ำหนึ่งคน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งคน เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำแต่งตั้งผู้อำนวยการกองหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าผู้อำนวยการกองของกรมทรัพยากรน้ำเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา ๕๐ ให้กรรมการผู้แทนผู้ใช้น้ำ กรรมการผู้แทนลุ่มน้ำและกรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ แล้วแต่กรณี คัดเลือกผู้แทนผู้ใช้น้ำ ผู้แทนลุ่มน้ำและผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นกรรมการบริหารกองทุนทรัพยากรน้ำในส่วนของตนภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้แทนผู้ใช้น้ำ กรรมการผู้แทนลุ่มน้ำและกรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครบถ้วนตามมาตรา ๑๔

หากไม่สามารถคัดเลือกผู้แทนผู้ใช้น้ำ ผู้แทนลุ่มน้ำและผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ไปพลางก่อนได้

มาตรา ๕๑ ให้นำมาตรา ๑๕ ถึงมาตรา ๒๑ มาใช้บังคับกับกรรมการผู้แทนผู้ใช้น้ำ ผู้แทนลุ่มน้ำและผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๕๒ ให้นำมาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับกับการประชุมและการดำเนินการของคณะกรรมการบริหารกองทุนทรัพยากรน้ำด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๕๓ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนทรัพยากรน้ำมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ควบคุมการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนทรัพยากรน้ำเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๗

(๒) เสนอแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

(๓) เสนอแนะรัฐมนตรีในการออกประกาศตามมาตรา ๔๘ วรรคสาม

(๔) เสนอและรายงานต่อคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุนทรัพยากรน้ำ

(๕) ปฏิบัติการอื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุนทรัพยากรน้ำหรือตามที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมอบหมาย

มาตรา ๕๔ ให้กองทุนทรัพยากรน้ำจัดทำงบดุล งบการเงินและบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

ในทุกรอบปี ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของกองทุนทรัพยากรน้ำ โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด และเมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบรับรองงบการเงินแล้วให้ส่งงบการเงินให้กระทรวงการคลังทราบและทำบันทึกรายงานผลเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ส่วนที่ ๒

กองทุนลุ่มน้ำ

มาตรา ๕๕ เมื่อมีคณะกรรมการลุ่มน้ำใดแล้ว คณะกรรมการลุ่มน้ำนั้นอาจเสนอแนะให้รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงจัดตั้งกองทุนลุ่มน้ำขึ้นสำหรับลุ่มน้ำนั้น โดยวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) ศึกษา วิจัย พัฒนา พื้นฟู ค้ำครองและอนุรักษ์แหล่งน้ำและทรัพยากรน้ำ
- (๒) ส่งเสริมการสร้างจิตสำนึก อบรมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการค้ำครอง พื้นฟู และอนุรักษ์แหล่งน้ำและทรัพยากรน้ำ
- (๓) ช่วยเหลือสวัสดิการของชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำและชุมชนที่ช่วยเหลือในการค้ำครอง พื้นฟูและอนุรักษ์แหล่งน้ำและทรัพยากรน้ำ
- (๔) ช่วยเหลือการดำเนินงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำประจำลุ่มน้ำนั้น คณะกรรมการลุ่มน้ำย่อยในลุ่มน้ำนั้น สำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำประจำลุ่มน้ำนั้นและสำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำย่อยในลุ่มน้ำนั้น
- (๕) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนลุ่มน้ำสำหรับลุ่มน้ำนั้น

มาตรา ๕๖ กองทุนลุ่มน้ำประกอบด้วย

- (๑) ทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้

- (๒) เงินอุดหนุนจากกองทุนทรัพยากรน้ำ
- (๓) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (๔) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้บริจาค
- (๕) ดอกผลที่เกิดจากกองทุน
- (๖) เงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มน้ำตามอัตราส่วนที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติกำหนด
- (๗) ส่วนแบ่งค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้ระบายน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น
- (๘) ส่วนแบ่งค่าปรับที่ผู้ก่อมลพิษต้องจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นตามอัตราส่วนที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติกำหนด
- (๙) ส่วนแบ่งค่าธรรมเนียมการอนุญาตใช้น้ำและค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการการใช้น้ำตามอัตราที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติกำหนด
- (๑๐) ส่วนแบ่งค่าปรับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
- (๑๑) เงินอื่นๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนนี้

มาตรา ๕๗ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้องมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขเกี่ยวกับกองทุนลุ่มน้ำสำหรับแต่ละลุ่มน้ำในเรื่องต่อไปนี้

- (๑) การจัดสรรเงินกองทุนลุ่มน้ำ
- (๒) การขอรับการจัดสรรเงินกองทุนลุ่มน้ำ
- (๓) ผู้จัดการกองทุนลุ่มน้ำและวิธีการจัดการกองทุนลุ่มน้ำ
- (๔) การนำเงินกองทุนลุ่มน้ำไปแสวงหาประโยชน์
- (๕) การรับเงินและการจ่ายเงินกองทุนลุ่มน้ำ
- (๖) การอื่นที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานกองทุนลุ่มน้ำ

หมวด ๔

การพัฒนา พื้นฟู คุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

มาตรา ๕๘ คณะกรรมการลุ่มน้ำ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้การทำโครงการประเภทใดหรือขนาดใด รวมทั้งการพิจารณาอนุญาตให้ทำโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวภายในลุ่มน้ำที่อาจส่งผลกระทบต่อลุ่มน้ำ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการลุ่มน้ำหรือคณะกรรมการลุ่มน้ำย่อยที่เกี่ยวข้องก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตก็ได้

ให้ประกาศตามวรรคหนึ่ง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการลุ่มน้ำ และหรือคณะกรรมการลุ่มน้ำย่อย

มาตรา ๕๙ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองแหล่งต้นน้ำลำธาร รัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติหรือคณะกรรมการลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดพื้นที่ต้นน้ำลำธารเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๖๐ ให้กรมทรัพยากรน้ำรับผิดชอบในการสำรวจ เก็บรวบรวมข้อมูล จัดทำแนวเขตและทำสารบบแหล่งน้ำสาธารณะให้ชัดเจน แล้วแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการขึ้นทะเบียนแหล่งน้ำสาธารณะ

มาตรา ๖๑ หากการใช้ทรัพยากรน้ำของบุคคลใดก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการลุ่มน้ำในพื้นที่ซึ่งมีการใช้ทรัพยากรน้ำนั้นหรืออาจจะได้รับผลกระทบจากการใช้ทรัพยากรน้ำนั้น มีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นหยุดหรือลดการใช้ทรัพยากรน้ำนั้นเป็นการชั่วคราวเพื่อเป็นการป้องกันหรือบรรเทาปัญหาดังกล่าวได้

หมวด ๕

การป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและน้ำขาดแคลน

มาตรา ๖๒ ให้คณะกรรมการลุ่มน้ำรับผิดชอบจัดทำแผนป้องกันแก้ไขปัญหา น้ำท่วมสำหรับลุ่มน้ำของตน

มาตรา ๖๓ เมื่อเกิดอุทกภัยฉุกเฉินขึ้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคล และให้มีอำนาจเคลื่อนย้าย ทำลายหรือรื้อถอนสิ่งใดๆ รวมทั้งติดตั้ง

เครื่องมือ อุปกรณ์ในการสูบน้ำเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมนั้นได้ แต่ต้องจ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้น

มาตรา ๖๔ เมื่อเกิดภาวะน้ำขาดแคลนอย่างรุนแรงขึ้นในท้องที่ใด ให้รัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการลุ่มน้ำมีอำนาจออกประกาศกำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตขาดแคลนน้ำได้

เมื่อมีประกาศตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้บุคคลใดลดหรืองดการใช้น้ำในกิจการที่กำหนดเป็นการชั่วคราวได้ และให้มีอำนาจนำน้ำนั้นไปแบ่งปันแก่บุคคลใดลดหรืองดการใช้น้ำในกิจการที่กำหนดเป็นการชั่วคราวได้ และให้มีอำนาจนำน้ำไปแบ่งปันแก่บุคคลอื่น ทั้งนี้ต้องจ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลที่ถูกสั่งให้ลดหรืองดการใช้น้ำนั้น

มาตรา ๖๕ ในกรณีมีความจำเป็นต้องนำน้ำจากลุ่มน้ำหนึ่งไปยังอีกลุ่มน้ำหนึ่ง เพื่อบรรเทาภาวะขาดแคลนน้ำ หรือเพื่อประโยชน์ในการป้องกันแก้ไขปัญหาน้ำท่วม รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีอำนาจสั่งให้ดำเนินการดังกล่าวได้เท่าที่จำเป็นในการบรรเทาภาวะขาดแคลนน้ำหรือการป้องกันแก้ไขปัญหาน้ำท่วมนั้น

หากการดำเนินการตามวรรคหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย ภาวะ หรือการขาดประโยชน์แก่ลุ่มน้ำที่ถูกนำน้ำไป หรือลุ่มน้ำที่จำต้องยอมรับน้ำนั้นเข้ามา ให้รัฐมนตรีกำหนดให้ลุ่มน้ำที่ได้รับประโยชน์จ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมให้แก่กองทุนลุ่มน้ำของลุ่มน้ำที่ได้รับความเสียหายหรือต้องรับภาวะหรือขาดประโยชน์นั้นหรือให้จัดทำโครงการเพื่อช่วยเหลือพัฒนาลุ่มน้ำที่ได้รับความเสียหายหรือต้องรับภาวะหรือขาดประโยชน์นั้นก็ได้

หมวด ๖

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในทางน้ำชลประทาน

มาตรา ๖๖ นอกจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การจัดหา การพัฒนา การ
 บ ริ ห า ร
 จัดการการฟื้นฟูและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในทางน้ำชลประทานให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง

มาตรา ๖๓ ก่อนการประกาศแหล่งน้ำสาธารณะใดให้เป็นทางน้ำชลประทานตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง ให้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในแหล่งน้ำสาธารณะนั้นก่อน

มาตรา ๖๔ ในการจัดสรรน้ำและพิจารณาการขออนุญาตใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง ให้กรมชลประทานหรือผู้มีอำนาจปฏิบัติตามแผนหรือหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรรน้ำและการพิจารณาการขออนุญาตใช้น้ำของคณะกรรมการลุ่มน้ำหรือของคณะกรรมการลุ่มน้ำย่อยซึ่งมีพื้นที่ครอบคลุมทางน้ำชลประทานนั้นด้วย

หากการจัดสรรและการอนุญาตใช้น้ำตามวรรคหนึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้น้ำข้ามลุ่มน้ำ ให้กรมชลประทานหรือผู้มีอำนาจปฏิบัติตามแผนหรือหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติกำหนดด้วย

ในการจัดทำแผน การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจัดสรรทรัพยากรน้ำ และการพิจารณาอนุญาตการใช้น้ำตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้คำนึงถึงวัตถุประสงค์เดิมในการจัดทำโครงการชลประทาน ตลอดจนภาระข้อผูกพันตามสัญญาระหว่างกรมชลประทานกับบุคคลที่สามด้วย

หมวด ๘

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๖๕ ผู้ใดฝ่าฝืนกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๑๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๖๖ ผู้ใดใช้ทรัพยากรน้ำประเภทที่ ๒ ตามมาตรา ๑๐ (๒) โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขหรือวิธีการที่กำหนดในใบอนุญาตที่กำหนดตามมาตรา ๑๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๖๗ ผู้ใดใช้ทรัพยากรน้ำประเภทที่ ๓ ตามมาตรา ๑๐ (๓) โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขหรือวิธีการที่กำหนดในใบอนุญาตที่กำหนดตามมาตรา ๑๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๗๒ ผู้ใดขัดขวางการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๖๓ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๗๓ ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา ๖๑ และมาตรา ๖๔ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๗๔ ในระหว่างที่ยังมิได้มีการกำหนดลุ่มน้ำตามมาตรา ๒๖ หรือยังมิได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำตามมาตรา ๒๗ ให้คณะกรรมการลุ่มน้ำตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๒ ปฏิบัติหน้าที่ตามเดิมในลุ่มน้ำนั้นไปพลางก่อน ทั้งนี้ไม่เกินสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

ประวัติผู้เขียน

นายณัฐพร โตประยูร เกิดวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๖ ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เมื่อปีการศึกษา พ.ศ. ๒๕๗๕

การทำงาน ปัจจุบันเป็นที่ปรึกษากฎหมายประจำวุฒิสภา และเป็นกรรมการผู้จัดการ บริษัท อินเทอร์เน็ต ออลยแอนซ์ กฎหมายกฎหมายธุรกิจ จำกัด

เป็นที่ปรึกษากฎหมายประจำบริษัท สยามนิตติอุตสาหกรรม จำกัด สำนักงานทนายความ สราวุธ และเพื่อน

เป็นอนุกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต วุฒิสภา