



มาตรการทางกฎหมายในการจัดการ ปัญหาน้ำทิ้งจากชุมชนในเขตพื้นที่ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย*

ชนันภรณ์ บุญเกิดทรัพย์**

สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์***

บทคัดย่อ

อำเภอเชียงของตั้งอยู่ในพื้นที่ชายแดนในภาคเหนือของประเทศไทย ที่ได้รับการพัฒนาและมีการเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นจากในอดีต และมีจำนวนประชากรเข้ามาอาศัยอยู่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้มีการอุปโภคและบริโภคน้ำรวมถึงการระบายน้ำทิ้งซึ่งรวมถึงน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติในจำนวนที่มากขึ้น หากไม่มีการจัดการน้ำทิ้งดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมอาจส่งผลให้เกิดมลภาวะทางน้ำที่รุนแรงในระยะยาวได้

* A Legal Measure in Managing Drain Water from the Community in Chiang Khong District, Chiang Rai Province

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยโครงการ “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาน้ำทิ้งจากชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย (A Legal Measure in Managing Drain Water from the Community in Chiang Khong District, Chiang Rai Province.)” ได้รับทุนสนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ฝ่ายชุมชนและสังคม (ฝ่าย 4) และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (ดำเนินโครงการในปี พ.ศ. 2559-2560)

** Asst.Prof. Chananphon Boonkerdsap

อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

*** Arjarn Somchai Thamsutiwat

อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการระบายน้ำทิ้งลงสู่แหล่งรองรับน้ำธรรมชาติ มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการน้ำทิ้งและการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดการน้ำทิ้งของเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียง

จากการศึกษาพบว่าแหล่งรองรับน้ำทิ้งเริ่มประสบปัญหาเน่าเหม็นในช่วงฤดูแล้ง นอกจากนี้ยังพบว่ามีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำทิ้งจากชุมชน และให้อำนาจเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียงจัดการปัญหาน้ำทิ้งดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติพบว่าเทศบาลตำบลฯ ทั้งสองแห่งยังคงประสบปัญหาน้ำทิ้งอยู่ เนื่องจากสาเหตุ 5 ประเด็นหลัก คือ 1. ปัญหาทางสภาพภูมิศาสตร์ของเทศบาลตำบลฯ ที่ไม่เอื้อให้ดำเนินการจัดตั้งโครงการจัดการน้ำทิ้งส่วนรวมของชุมชน 2. ปัญหาในเรื่องข้อกฎหมายกับการบังคับใช้กฎหมาย 3. ปัญหาการจัดการน้ำทิ้งของเทศบาลตำบลฯ 4. ปัญหาการขาดความร่วมมือของประชาชนในชุมชน และ 5. ปัญหาบทลงโทษทางกฎหมายที่เบาเกินไป

คำสำคัญ: น้ำทิ้ง อำเภอยางของ จังหวัดเชียงราย

Abstract

Chiang Khong District, a border town in Northern Thailand, has been developed greatly. Consequently, there is economic and population growth. Thus, the amount of water consumption and drain water is increased. In the long run, water pollution may take place if there is no effective and appropriate drain water management.

This article aims to: examine the context and condition of drainage water; explore a legal measure of drain water management and the law enforcement and; examine the authority of the Wiang Chiang Khong and Wiang Subdistrict Municipality on drain water management.

The article revealed that there is a problem of poor water quality in public water resource in the dry season. Although many categories of law concerning the drain water management authorise the Wiang Chiang Khong and Wiang Subdistrict Municipality to solve the said problem, the government intervention has not been effective. This is due to the following 5 reasons: 1) the unfeasibility of local geography for setting up a common drainage water management system; 2) the law contents and their enforcement; 3) the drain water management of local authorities; 4) the lack of collaboration from local people; and 5) the too light penalty.

Keywords: drain water, Chiang Khong District, Chiang Rai Province



1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จังหวัดเชียงรายมี 18 อำเภอ มีพื้นที่ทั้งหมด 7,298,981 ไร่ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย มีพื้นที่ 836.9 ตารางกิโลเมตร มีประชากรราว 62,242 คน (สำรวจเมื่อปี พ.ศ. 2552) และมีความหนาแน่นของประชากร 74.37 คน/ตารางกิโลเมตร¹ อำเภอเชียงของเป็นหนึ่งในอำเภอชายแดนแห่งหนึ่งของจังหวัดเชียงราย มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านคือ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเป็นอำเภอที่จัดอยู่ในกลุ่มอำเภอเศรษฐกิจชายแดนร่วมกับอำเภอเชียงแสนและอำเภอแม่สาย อีกทั้งยังเป็นอำเภอที่เน้นการพัฒนาไปเพื่อการเป็นเมืองขนส่ง (logistic city) เพื่อรองรับการนำเข้า-ส่งออกสินค้าตามเส้นทาง R3a และท่าเรือเชียงของ นอกจากนี้ อำเภอเชียงของยังเป็นอำเภอที่มีความสำคัญในเรื่องการค้าชายแดน เป็นจุดส่งออกสินค้าที่สำคัญ และเป็นจุดที่มีการเดินทางเข้าออกของบุคคล (ณ จุดตรวจเชียงของ) ที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี จะเห็นได้ว่าอำเภอเชียงของเป็นอำเภอที่มีความเจริญเติบโตเพิ่มมากขึ้นจากในอดีต ทำให้ปัจจุบันมีการจัดตั้งให้อำเภอเชียงของเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่สองของประเทศไทย เพื่อรองรับประชาคมอาเซียน นับว่าอำเภอเชียงของเป็นอำเภอชายแดนที่สำคัญแห่งหนึ่ง²

จากความสำเร็จของอำเภอเชียงของเช่นว่าทำให้มีประชากรเข้ามาอาศัยอยู่เพิ่มมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นประชากรที่เป็นผู้ประกอบการ/นักลงทุนและนักท่องเที่ยว เมื่อรวมกับประชากรดั้งเดิมแล้วทำให้อำเภอเชียงของนับวันจะมีอัตราประชากรที่หนาแน่นขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงส่งผลกระทบต่อปริมาณการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เพิ่มขึ้น โดยบทความวิจัยนี้จะมุ่งเน้นไปที่การใช้ “น้ำ”

กรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนดเป้าหมายด้านประชากรในอนาคตปี พ.ศ. 2560 ว่าอำเภอเชียงของจะมีประชากรอยู่ที่ราว 124,440 คน ในส่วนของความต้องการใช้น้ำเพื่ออุปโภคและบริโภคของประชากรในอำเภอเชียงของ ปี พ.ศ. 2560 จะมีความต้องการใช้น้ำถึง 24,890 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน³ เมื่อประชากรในอำเภอเชียงของมีการอุปโภคและบริโภคน้ำที่เพิ่มขึ้นก็จะมีปริมาณการระบายน้ำทิ้งลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้งภายหลังการใช้เพิ่มมากขึ้นตามมา โดยน้ำทิ้งนั้นอาจเป็นน้ำทิ้งที่มีค่าปกติคือไม่ใช้น้ำเสีย และน้ำทิ้งที่เป็นน้ำเสีย ทั้งนี้ ปัจจุบันอำเภอเชียงของโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตตัวเมือง (หมายถึงเขตเทศบาล คือ เทศบาลตำบลเวียงเชียงของ และเทศบาลตำบลเวียง) ต้องประสบปัญหาว่าบางฤดูกาลน้ำทิ้งในแหล่งรองรับน้ำทิ้งเริ่มเน่าเสีย หากไม่มีการบริหารจัดการน้ำทิ้งที่ดีและเหมาะสม อาจก่อให้เกิดปัญหามลภาวะทางน้ำในระยะยาวได้ ดังนั้น การจัดการน้ำทิ้ง

¹ การประชุมกลุ่มย่อย, เมืองประตูการค้าเชียงของครั้งที่ 2 โครงการวางผังพัฒนาพื้นที่ประตูการค้าเพื่อเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคอาเซียน จังหวัดเชียงราย, ห้องประชุมสำนักงานเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ อำเภอเมืองเชียงของ จังหวัดเชียงราย, 21 พฤศจิกายน 2557.

² สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ และฉลองรัฐ เจริญศรี, “แนวทางการบูรณาการยุทธศาสตร์จังหวัดเชียงรายเพื่อรองรับผลกระทบของระบบ CIQ ณ สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย,” (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว. ฝ่าย 4), 2558), น. 96.

³ การประชุมกลุ่มย่อย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1.

จากชุมชนจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพื่อที่จะทำให้อำเภอเชียงของเป็นเมืองปลอดภัยทางน้ำ มีสิ่งแวดล้อมที่ดี และเป็นเมืองที่น่าอยู่

2. ขอบเขตของคำว่า “น้ำทิ้ง” ในบทความนี้

คำว่า “น้ำทิ้ง” ในการวิจัย จะหมายถึง น้ำทิ้งทุกประเภทจากชุมชนในพื้นที่ที่ศึกษา คือ เขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ และเทศบาลตำบลเวียง เช่น จากสถานที่ที่เป็นหน่วยงานราชการ สถานศึกษา โรงพยาบาล ตลาด อาคารบ้านเรือนของชุมชน ฯลฯ ซึ่งน้ำทิ้งนี้อาจเป็นน้ำทิ้งที่มีค่าปกติคือไม่ใช่ น้ำเสีย และน้ำทิ้งที่เป็นน้ำเสีย

3. วิธีการศึกษา

การศึกษามีทั้งการวิจัยจากเอกสารทางวิชาการและตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การลงสำรวจพื้นที่โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ/ประชาชนในพื้นที่ให้คำแนะนำ การสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อยจากผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการปัญหาน้ำทิ้งชุมชนในเขตพื้นที่ที่ศึกษา ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย และภาคเอกชน คือ ผู้ปล่อยน้ำทิ้ง รวมถึงประชาชนผู้อาศัยในพื้นที่ที่ศึกษา

4. แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำทิ้งชุมชน

สืบเนื่องจากการที่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐต้องกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นเพื่อที่ท้องถิ่นจะพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นเองได้ แนวคิดดังกล่าวเรียกว่าการกระจายอำนาจปกครองอันมีที่มาจากแนวคิดของต่างประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้ การบริหารราชการทางปกครองในปัจจุบัน รัฐจึงมีการกระจายอำนาจการปกครองไปยังส่วนท้องถิ่น โดยมีกฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการหรือจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเรียกว่าแนวคิดการให้บริการสาธารณะ เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและเพื่อให้การปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แนวคิดดังกล่าวนำมาสู่การให้อำนาจตามกฎหมายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และบังคับใช้กฎหมายเพื่อบริหารจัดการท้องถิ่น

ผู้เขียนเสนอแนวคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการน้ำทิ้งชุมชน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการ ดังนี้

4.1 การกระจายอำนาจการปกครอง (decentralisation)

การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการจัดการปกครองที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนกลาง เพื่อให้องค์กรที่ได้รับมอบ



อำนาจมีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนกลาง⁴

4.2 การบริการสาธารณะ (public service)

การบริการสาธารณะเป็นกรณีที่รัฐมีหน้าที่จัดให้มีกิจกรรมเพื่อสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม เพื่อให้ประชาชนสุขสบาย อยู่ในสังคมได้อย่างปลอดภัย แต่ด้วยรัฐมีภารกิจที่มาก หรือกิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูง หรือต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก ทำให้รัฐไม่พร้อมที่จะดำเนินกิจกรรมดังกล่าวแก่ประชาชน รัฐจึงมอบอำนาจบริการสาธารณะให้บุคคลอื่น ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐหรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการแทน ทั้งนี้เมื่อรัฐมอบอำนาจบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นแล้ว รัฐก็จะเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้จัดทำเป็นผู้ควบคุมแทนเพื่อให้การบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีมาตรฐาน ปลอดภัย รวมถึงการควบคุมอัตราค่าบริการเพื่อให้ประชาชนได้ประโยชน์สูงสุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด⁵

แนวคิดการบริการสาธารณะในการศึกษานี้จะมุ่งเน้นที่หน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะโดยเทศบาล ซึ่งถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลของตน และจะเป็นเรื่องของการดูแลรักษาความสะอาด การจัดให้มีน้ำประปา หรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น โดยเทศบาลจะมีรายได้และงบประมาณเป็นของตนเอง มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ ส่วนกลางจะเข้าไปควบคุมดูแลเท่านั้น

5. พื้นที่ศึกษา: ลักษณะพื้นที่เขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียง การผลิตและการระบายน้ำทิ้งของชุมชนในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียง

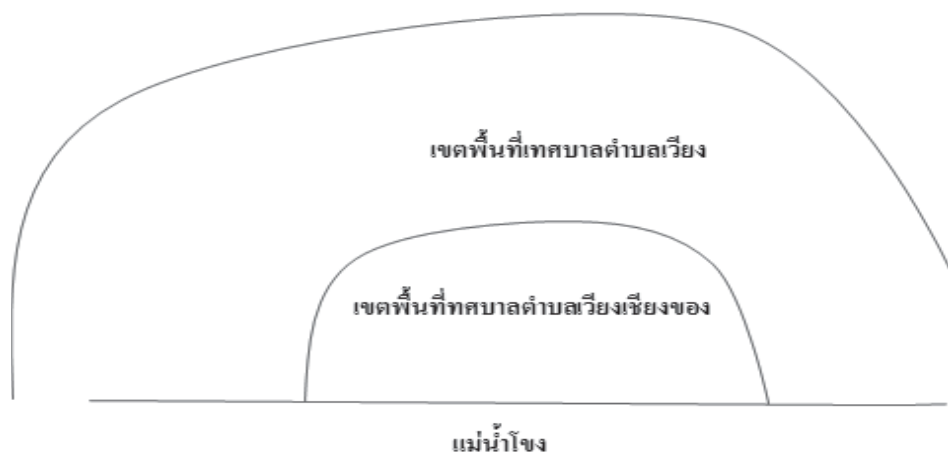
5.1 ลักษณะพื้นที่เขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียง

การศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาน้ำทิ้งจากชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย จะมุ่งศึกษาเขตพื้นที่ที่เป็นตัวเมือง (เขตเทศบาล) เป็นหลัก คือพื้นที่เขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและพื้นที่เขตเทศบาลตำบลเวียง เนื่องจากเป็นเขตที่มีชุมชนอาศัยอยู่หนาแน่น เป็นเขตที่มีความแออัด และมีปัญหาน้ำทิ้งมากที่สุด

⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2553), น. 63-64.

⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2552), น. 142-143.

ลักษณะพื้นที่เขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียงนั้น เทศบาลตำบลฯ ทั้งสองมีเขตพื้นที่ติดกันโดยพื้นที่เขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของอยู่ใจกลางและติดแม่น้ำโขง โดยมีพื้นที่เขตเทศบาลตำบลเวียงครอบคลุมอยู่รอบนอกดังภาพประกอบที่ 1



1. ภาพจำลองลักษณะพื้นที่เขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียง
(ผู้เขียนวาดขึ้นจากการลงสำรวจพื้นที่ วันที่ 5 มีนาคม 2559)

กล่าวได้ว่า พื้นที่เขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของเปรียบเหมือนไข่แดงครึ่งฟองที่มีพื้นที่เขตเทศบาลตำบลเวียงเป็นไข่ขาวอยู่รอบนอก

- เทศบาลตำบลเวียงเชียงของ เป็นที่ตั้งของชุมชนดั้งเดิม มีพื้นที่ 1.8 ตารางกิโลเมตร (1,135 ไร่) ครอบคลุมพื้นที่หมู่บ้านทั้งที่เป็นพื้นที่เต็มและไม่เต็มหมู่บ้าน จำนวน 5 หมู่บ้าน ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพธุรกิจการค้า การบริการ การท่องเที่ยว และการเกษตรกรรม⁶

- เทศบาลตำบลเวียง เป็นเขตชุมชนใหญ่ มีพื้นที่ 120 ตารางกิโลเมตร (75,000 ไร่) ครอบคลุมพื้นที่หมู่บ้านทั้งที่เป็นพื้นที่เต็มและไม่เต็มหมู่บ้าน จำนวน 11 หมู่บ้าน มีประชากรมากกว่าเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ คือ มีประชากรประมาณ 9,215 คน (ความหนาแน่นเฉลี่ย 76 คน/ตารางกิโลเมตร) มีสถานศึกษา เช่น ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนระดับประถมถึงอาชีวศึกษา รวม 15 แห่ง, มีโรงพยาบาล สถานที่ทิ้งขยะเทศบาล และหน่วยงานราชการอื่น ๆ เป็นต้น โดยประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อทำการเกษตร และใช้เป็นที่อยู่อาศัย รวมถึงเป็นแหล่งประกอบธุรกิจด้านการค้า การบริการ และการท่องเที่ยว⁷

⁶ เทศบาลตำบลเวียงเชียงของ, “ข้อมูลทั่วไปเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2559, จาก <http://www.wckmunic.org/>.

⁷ เทศบาลตำบลเวียง, “ที่ตั้ง อาณาเขต เขตการปกครอง ประชากร การศึกษา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2559, จาก <http://tambonwiang.go.th/>.

จะเห็นได้ว่าในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียงเป็นแหล่งรวมของชุมชนที่สำคัญ เพราะฉะนั้น ปริมาณการใช้น้ำและการระบายน้ำทั้งก็มีจำนวนไม่น้อยด้วยเช่นกัน ปัญหาน้ำทิ้งจึงเกิดในบริเวณเขตเทศบาลตำบลฯ ทั้งสองมากที่สุดเช่นกัน

5.2 การผลิตและการระบายน้ำทิ้งของชุมชนในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียง

5.2.1 การผลิตน้ำของชุมชนในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียง

เขตพื้นที่เทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียง มีการผลิตน้ำเพื่อการใช้ทั้งแบบอาศัยการผลิตน้ำของการประปาส่วนภูมิภาค สาขาเวียงเชียงของ หน่วยงานหรือองค์กรมีแหล่งผลิตน้ำไว้ใช้เองนอกเหนือจากการใช้น้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค สาขาเวียงเชียงของ และหมู่บ้านซึ่งเป็นชุมชนบางส่วนก็มีการผลิตน้ำประปาหมู่บ้านใช้เอง บางส่วนก็สูบน้ำบาดาลขึ้นมาใช้เอง โดยระบบการผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค สาขาเวียงเชียงของ การประปาอาศัยแหล่งน้ำดิบจากแม่น้ำโขง ซึ่งจะสูบน้ำดิบจากแม่น้ำโขงขึ้นมาและนำเข้าสู่กระบวนการผลิตน้ำประปา จากนั้นก็จะแจกจ่ายไปยังประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียง⁸ ดังภาพประกอบที่ 2



การประปาสูบน้ำขึ้นมา

2. ภาพการสูบน้ำจากแหล่งน้ำดิบ (แม่น้ำโขง)
(ผู้เขียนถ่ายภาพจากการลงสำรวจพื้นที่ วันที่ 5 มีนาคม 2559)

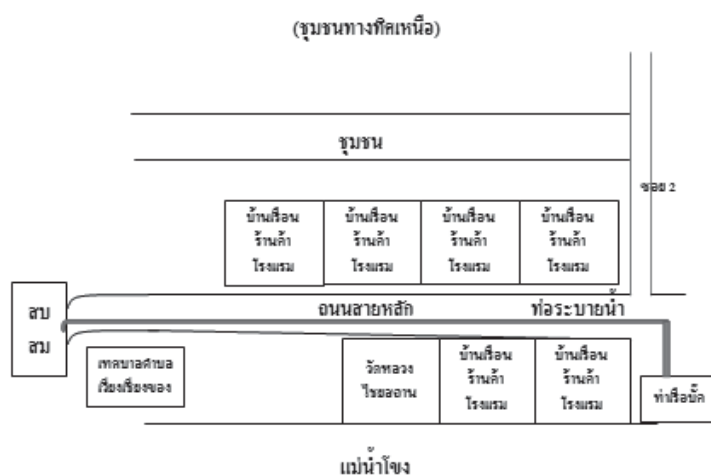
⁸ สัมภาษณ์ พิตรพิบูลย์ คำศรีสุขต์, ผู้จัดการการประปาส่วนภูมิภาค สาขาเวียงเชียงของ, การประปาส่วนภูมิภาค สาขาเวียงเชียงของ อำเภอเวียงของ จังหวัดเชียงราย, 10 กุมภาพันธ์ 2560. และสัมภาษณ์ ปรีชา อินต๊ะสงค์, พนักงานการประปาส่วนภูมิภาค สาขาเวียงเชียงของ, การประปาส่วนภูมิภาค สาขาเวียงเชียงของ อำเภอเวียงของ จังหวัดเชียงราย, 10 กุมภาพันธ์ 2560.

5.2.2 การระบายน้ำทิ้งของชุมชนในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียง

เมื่อประชาชนตามอาคารบ้านเรือน สถานที่ราชการ ร้านค้า โรงแรม และร้านอาหาร ฯลฯ ในเขตเทศบาลตำบลฯ ทั้งสองใช้น้ำแล้วก็จะมีการระบายน้ำทิ้งลงสู่ท่อระบายน้ำ/แหล่งรองรับน้ำทิ้ง น้ำทิ้งดังกล่าวจะเป็นน้ำทิ้งที่ผ่านการบำบัดแล้ว น้ำทิ้งที่มีการบำบัดด้วยวิธีที่ไม่ถูกต้อง และน้ำทิ้งที่ยังไม่ได้ผ่านการบำบัด ซึ่งน้ำทิ้งของชุมชนจะไหลลงสู่ลำห้วยและแม่น้ำ เช่น สบสม แม่น้ำดุก แล้วไหลลงสู่แม่น้ำโขงต่อไป (บางแห่งก็ปล่อยน้ำทิ้งลงแม่น้ำโขงโดยตรง)⁹

5.2.2.1 การระบายน้ำทิ้งบริเวณเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ

ในอดีตไม่มีท่อระบายน้ำบนถนนสายหลักของเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ จนกระทั่งในราวปี พ.ศ. 2541 กรมทางหลวงมีการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1290 จึงมีการทำท่อระบายน้ำที่ออกแบบมาพร้อมถนน โดยทำท่อระบายน้ำตั้งแต่หน้าวัดศรีดอนชัยจนถึงท่าเรือบัค ภายหลังที่มีการสร้างท่อระบายน้ำ ชุมชนบ้านเรือนที่อาศัยติดถนนในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ (ชุมชนด้านทิศเหนือ) เมื่อมีการใช้น้ำก็จะระบายน้ำทิ้งลงท่อหลัก จากนั้นน้ำทิ้งของท่อหลักจะไหลลงที่ห้วยสบสม¹⁰ ดังภาพประกอบที่ 3



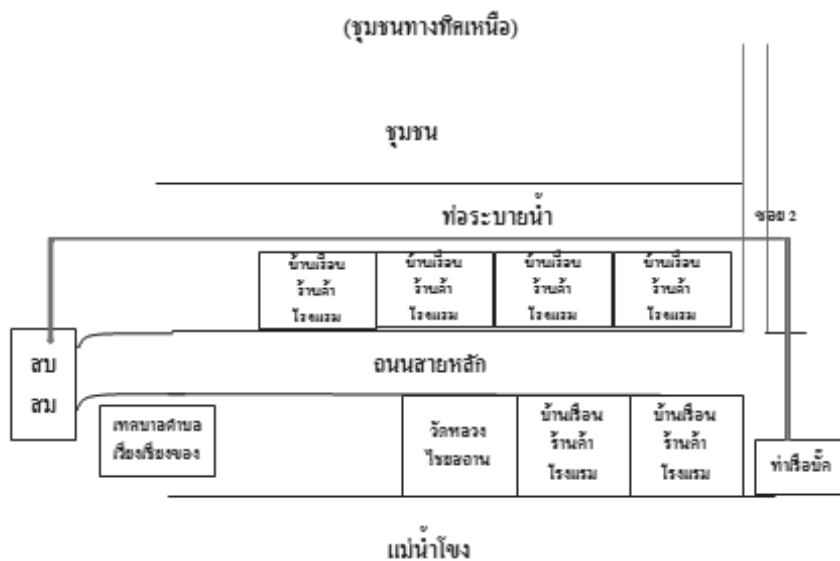
3. ภาพจำลองการระบายน้ำทิ้งของชุมชนทางทิศเหนือในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ (ถนนสายหลัก) ลงแหล่งรองรับน้ำทิ้ง (สบสมหรือห้วยสบสม) (ผู้เขียนวาดขึ้นจากการลงสำรวจพื้นที่ วันที่ 5 มีนาคม 2559)

⁹ สัมภาษณ์ ขาญชัย รัตนพิทักษ์, สารวัตรตำรวจน้ำ สถานีสอง, สถานีสอง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย, 5 มีนาคม 2559.

¹⁰ การประชุมกลุ่มย่อย, มาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาน้ำทิ้งจากชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย, บ้านฝ้ายเกสต์เฮ้าส์ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย, 10 กันยายน 2559.



บริเวณชุมชนด้านทิศเหนือที่มีได้อยู่ติดถนนสายหลักของเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ เทศบาลตำบลเวียงเชียงของมีการก่อสร้างระบบระบายน้ำซึ่งทำเป็นรางด้านข้างถนนและทำข้างถนนทุกซอยในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ เพื่อป้องกันปัญหาการระบายน้ำทิ้งในตัวเมือง โดยตัวท่อระบายน้ำจะไปสิ้นสุดที่ท่าเรือบัคเช่นกัน (จากหัวสะพานสบสมไปสิ้นสุดท่าเรือบัค) โดยมีจุดท่อรวม (จุดต่ำสุดที่รวมน้ำทิ้ง) ที่ซอย 2 (หมู่ 8) เวลาฝนตกน้ำจากชุมชนจะไหลลงท่อระบายน้ำแล้วลงมาที่ห้วยน้ำสม (สบสม) ในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ¹¹ ดังภาพประกอบที่ 4

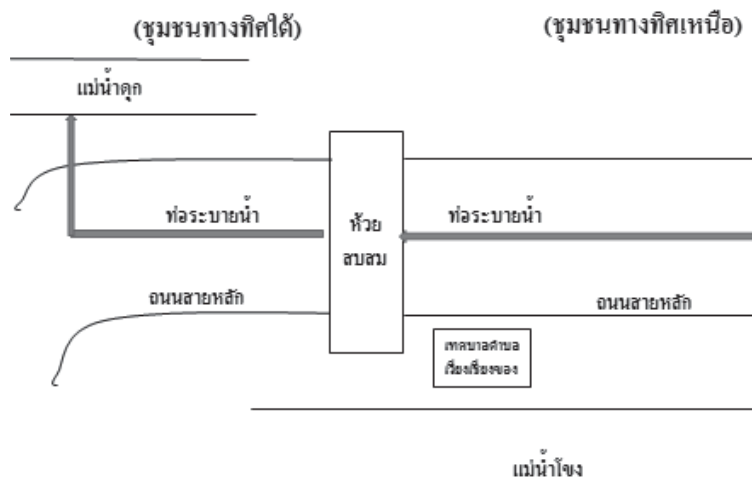


4. ภาพจำลองการระบายน้ำทิ้งของชุมชนทางทิศเหนือในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ (ชุมชนที่ไม่ได้อยู่ติดถนนสายหลัก) ลงแหล่งรองรับน้ำทิ้ง (สบสม) (ผู้เขียนวาดขึ้นจากการลงสำรวจพื้นที่ วันที่ 5 มีนาคม 2559)

ส่วนชุมชนทางด้านทิศใต้ (หมู่ 3) ในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ เทศบาลตำบลเวียงเชียงของมีการสร้างรางระบายน้ำตามซอยต่าง ๆ เชื่อมกับท่อระบายน้ำของเทศบาลฯ น้ำที่ผ่านการใช้ (น้ำทิ้ง) จะไหลลงแม่น้ำดุกซึ่งอยู่ในเขตเทศบาลตำบลเวียง¹² ดังภาพประกอบที่ 5

¹¹ เฟื่องอ้อ.

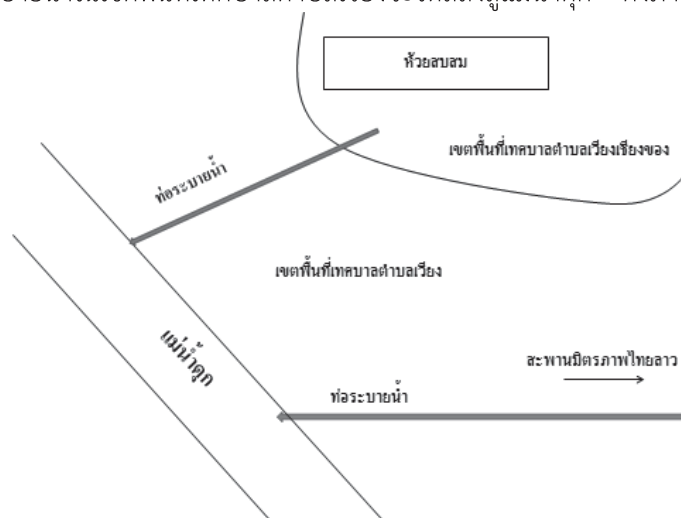
¹² เฟื่องอ้อ.



5. ภาพจำลองการระบายน้ำทิ้งของชุมชนทางทิศใต้ในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของลงแหล่งรองรับน้ำทิ้ง (แม่น้ำดุก)
(ผู้เขียนวาดขึ้นจากการลงสำรวจพื้นที่ วันที่ 5 มีนาคม 2559)

5.2.2.1 การระบายน้ำทิ้งบริเวณเขตเทศบาลตำบลเวียง

เมื่อประชาชนในเขตเทศบาลตำบลเวียงใช้น้ำก็จะระบายน้ำทิ้งลงท่อระบายน้ำ ซึ่งน้ำของท่อระบายน้ำในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลเวียงจะไหลลงสู่แม่น้ำดุก¹³ ดังภาพประกอบที่ 6



6. ภาพจำลองการระบายน้ำทิ้งของชุมชนในเขตเทศบาลตำบลเวียงลงแหล่งรองรับน้ำทิ้ง (แม่น้ำดุก)
(ผู้เขียนวาดขึ้นจากการลงสำรวจพื้นที่ วันที่ 5 มีนาคม 2559)

¹³ เฟิงอั้ง.



จากการลงพื้นที่สำรวจและสอบถามจากผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวพบว่า ปริมาณน้ำทิ้งในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลทั้งสองเริ่มก่อให้เกิดปัญหาแล้วในปัจจุบัน เนื่องจากประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่เทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียง จะมีการระบายน้ำทิ้งโดยจะเป็นน้ำทิ้งที่ผ่านการบำบัดแล้ว น้ำทิ้งที่มีการบำบัดด้วยวิธีที่ไม่ถูกต้อง และน้ำทิ้งที่ยังไม่ได้ผ่านการบำบัด ซึ่งน้ำทิ้งเหล่านี้จะไหลลงที่สบสม (อยู่ในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ) และแม่น้ำดุก (อยู่ในเขตเทศบาลตำบลเวียง) ปริมาณน้ำทิ้งที่สะสมในลำห้วยและแม่น้ำดังกล่าว ทุกวันนี้เริ่มเกิดการเน่าเสีย ส่งกลิ่นเหม็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงฤดูหนาวและฤดูแล้ง แม้จะยังไม่รุนแรงแต่ปลาที่อยู่ในสบสมและแม่น้ำดุกก็ต้องตายเพราะน้ำเน่าเสีย และคาดการณ์ว่าในอนาคต ปริมาณน้ำทิ้งเหล่านี้จะเกิดการเน่าเสียมากขึ้นอันเนื่องจากการที่อำเภอเชียงของเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

6. ผลการศึกษา

6.1 การจัดการน้ำทิ้งชุมชน: กฎหมายและการบริหารจัดการน้ำทิ้งชุมชนของเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียง

การจัดการน้ำทิ้งชุมชนให้เกิดผลสัมฤทธิ์จะต้องอาศัยเครื่องมือทางกฎหมายและการบริหารจัดการที่ดีอันเป็นไปตามหลักแนวความคิดการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ส่วนท้องถิ่น (เช่น เทศบาล) มีอำนาจออกกฎหมายท้องถิ่นและบริหารจัดการน้ำทิ้งในเขตพื้นที่ของตนได้¹⁴ และสอดคล้องกับแนวความคิดการให้บริการสาธารณะ ซึ่งส่วนท้องถิ่น (เช่น เทศบาล) จะต้องทำหน้าที่จัดให้มีการบริการแก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำทิ้ง¹⁵

เครื่องมือทางกฎหมาย ประเทศไทยมีกฎหมายที่ออกมาเพื่อให้เทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียงบังคับใช้กับการจัดการน้ำทิ้งในเขตพื้นที่ของตน ดังนี้

- **เทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียง** มีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อจัดการน้ำทิ้งในเขตพื้นที่ของตน คือ

(1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นแนวคิดจากหลักการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจการปกครองบางประการ รวมถึงการให้บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน อันเป็นไปตามแนวคิดตามหลักการบริการสาธารณะ ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะเป็นในเรื่องเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การสาธารณสุข การสาธารณูปการ การโยธาสาธารณะ การศึกษา การสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ การทะเบียนราษฎร รวมถึงการบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร ทั้งนี้ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำทิ้งชุมชน เทศบาลจะมีอำนาจหน้าที่

¹⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น. 63-64.

¹⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น. 142-143.

ตามพระราชบัญญัตินี้ในการรักษาความสะอาดของที่สาธารณะ การสร้างและบำรุงทางบกทางน้ำ การจัดให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเทศบาลยังกำหนดให้เทศบาลมีอำนาจในการออกเทศบัญญัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อใช้บังคับในเขตพื้นที่ของตน (โดยเรื่องที่จะบัญญัติในเทศบัญญัติเพื่อให้มีผลบังคับใช้กับประชาชนในเขตเทศบาลจะต้องเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่น)¹⁶

(2) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อใช้บังคับให้มีการจัดผังเมืองให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ในการนี้จะต้องมีการจัดการเกี่ยวกับน้ำที่ปล่อยทิ้งและแหล่งระบายน้ำทิ้งด้วย โดยการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับผังเมืองในจังหวัดใดจะมีการออกกฎกระทรวงเพื่อใช้บังคับต่อไป ดังเช่นในจังหวัดเชียงรายก็มีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2556¹⁷

(3) กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2556 เป็นกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับกับจังหวัดเชียงรายเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค การบริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อมในบริเวณแนวเขตตามที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ยังเป็นนโยบายและมาตรการเพื่อจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน โครงข่ายคมนาคมขนส่ง และบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ ให้สอดคล้องและสามารถรองรับการขยายตัวของชุมชนในอนาคต รวมทั้งเพื่อส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจ¹⁸

ในส่วนในพื้นที่เขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียงจะถูกกำหนดให้เป็นที่ดินเพื่อชนบทและเกษตรกรรม ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ป่าไม้ ซึ่งเทศบาลตำบลฯ ทั้งสองจะต้องดำเนินการใช้ที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวงฯ นอกจากนี้แล้วในการใช้ที่ดิน การดำเนินกิจกรรมใด หรือการก่อสร้างอาคารเพื่อการใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวงฯ เทศบาลตำบลฯ จะต้องพิจารณากฎหมายอื่นประกอบด้วย เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินในการสร้างอาคารไม่ว่าจะที่อยู่อาศัยหรือเพื่อการพาณิชย์กรรม จะต้องพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร ซึ่งกฎหมายดังกล่าวก็จะกำหนดเกี่ยวกับการจัดให้มีระบบระบายน้ำทิ้ง ระบบบำบัดน้ำก่อนปล่อยลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้ง เป็นต้น

(4) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว (กฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522) ในเรื่องการจัดการน้ำทิ้งชุมชนในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียง ซึ่งเทศบาลตำบลฯ ทั้งสองจะมีอำนาจในควบคุมอาคารด้วยการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารในพื้นที่รับผิดชอบ และมีอำนาจในการ

¹⁶ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 15, มาตรา 18, มาตรา 48 ทวิ, มาตรา 48 สัตตรส และมาตรา 50-51.

¹⁷ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 4, มาตรา 7 และมาตรา 26.

¹⁸ กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2556 ข้อ 4-5, ข้อ 7, ข้อ 10, ข้อ 11 วรรคแรก วรรคสอง และวรรคท้าย และข้อ 13 วรรคแรกและวรรคสอง.



พิจารณาผลการตรวจสอบด้านวิศวกรรมหรือสถาปัตยกรรมของอาคารประเภทที่เป็นอาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ อาคารชุมนุมคน และอาคารตามที่กำหนดในกฎกระทรวงว่ามีระบบระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสียที่ถูกต้อง ได้มาตรฐานหรือไม่ เพื่อพิจารณาออกใบรับรองการตรวจสอบสภาพอาคารต่อไป โดยอาคารดังกล่าวจะไม่รวมถึงที่ บ้านเรือนอันเป็นอยู่อาศัยของประชาชนทั่วไป¹⁹ (หากต้องการให้มีการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการบำบัดน้ำทิ้งกับบ้านเรือนอันเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนทั่วไปนั้น จะต้องออกเป็นเทศบัญญัติบังคับใช้)

(5) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อกำกับดูแลและป้องกันในเรื่องเกี่ยวกับอนามัย พระราชบัญญัตินี้ให้คำอธิบายถึงเหตุรำคาญ ซึ่งกรณีการระบายน้ำทิ้งลงแหล่งรองรับน้ำทิ้งแล้วก่อให้เกิดปัญหาเน่าเหม็น โดยที่น้ำเน่ายังไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติออกประกาศ (ยังไม่ถึงขั้นเป็นมลพิษ) ให้ถือเป็นเหตุรำคาญ เทศบาลย่อมมีอำนาจในการจัดการเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นได้ ไม่ว่าเหตุรำคาญจะเกิดในที่/ทางสาธารณะ หรือเกิดในสถานที่เอกชน²⁰

ทั้งนี้ การฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้ฝ่าฝืน/ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนด

- เทศบาลตำบลเวียงเชียงของ ยังมีกฎหมายท้องถิ่นบังคับใช้เพื่อจัดการน้ำทิ้งในเขตพื้นที่ของตนเพิ่มเติม คือ เทศบัญญัติเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ เรื่อง การติดตั้งบ่อดักไขมัน บำบัดน้ำเสียในอาคาร พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เทศบาลตำบลเวียงเชียงของออกมาเพื่อใช้บังคับในพื้นที่เขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ กับอาคารที่มีการระบายน้ำทิ้งลงสู่แหล่งระบายน้ำ ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายใดมากำหนดมาตรการเกี่ยวกับการกำจัดน้ำมันและไขมันสำหรับอาคารเหล่านี้ เพื่อให้อาคารดังกล่าวดำเนินการติดตั้งบ่อดักไขมันให้แล้วเสร็จตามที่กำหนด²¹

เทศบัญญัติฯ กำหนดหน้าที่แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดังนี้

(1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่สร้างขึ้นโดยไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่นในเรื่องการกำจัดน้ำมันและไขมันก่อนระบายลงสู่แหล่งระบายน้ำ มีหน้าที่ติดตั้งบ่อดักไขมันตามมาตรฐานที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด (ข้อ 6 วรรคแรก)

(2) เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ปลูกสร้างใหม่ภายหลังเทศบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ รวมถึงอาคารที่อยู่ระหว่างปลูกสร้างใหม่ในวันที่เทศบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ มีหน้าที่ติดตั้งบ่อดักไขมันสำหรับอาคารที่สร้างขึ้น โดยจะต้องติดตั้งให้แล้วเสร็จก่อนเข้าอยู่อาศัยหรือใช้สอย (ข้อ 6 วรรคสอง)

¹⁹ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 4, มาตรา 8, มาตรา 21, มาตรา 32 ทวิ, มาตรา 40-42, มาตรา 43 (1) (2), มาตรา 46 ทวิ, มาตรา 46 ทวิ (1) (2) และวรรคท้าย, หมวด 9 บทกำหนดโทษ.

²⁰ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 20, มาตรา 25-26, มาตรา 27 วรรคแรกและวรรคสอง, มาตรา 28 วรรคแรก วรรคสอง และวรรคท้าย และมาตรา 35.

²¹ เทศบัญญัติเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ เรื่อง การติดตั้งบ่อดักไขมันบำบัดน้ำเสียในอาคาร พ.ศ. 2549 ข้อ 5, ข้อ 6 วรรคแรกและวรรคสอง, ข้อ 7 (1) (2) และข้อ 8-12.

(3) เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารตามข้อ 2 จะต้องดูแลรักษา เก็บขนน้ำมันหรือไขมันในบ่อดักไขมันไปกำจัด และซ่อมแซมบำรุงรักษาบ่อดักไขมันให้อยู่ในสภาพใช้งานได้ตามปกติ (ข้อ 8)

ส่วนการบริหารจัดการน้ำทิ้งชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งเทศบาลตำบล เวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียงมีแผนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาในการจัดการน้ำทิ้งชุมชน ดังนี้

- เทศบาลตำบลเวียงเชียงของมีการบริหารจัดการน้ำทิ้งชุมชนดังนี้

(1) มีการกำหนดให้อาคารบ้านเรือนติดตั้งบ่อดักไขมันเพื่อบำบัดน้ำฯ ตามที่บัญญัติในเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ เรื่อง การติดตั้งบ่อดักไขมันบำบัดน้ำเสียในอาคาร พ.ศ. 2549

(2) มีแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำทิ้ง ทั้งแผนระยะสั้นและแผนระยะยาว

แผนระยะสั้น ใช้ระบบน้ำดีไล่น้ำเสีย กล่าวคือ จะสูบน้ำจากแม่น้ำโขงขึ้นมา จากนั้นเอาน้ำจากแม่น้ำโขงต่อลงทางระบายน้ำในเทศบาลฯ แล้วให้น้ำแม่น้ำโขงที่ต่อลงทางระบายน้ำไหลตลอดน้ำสะอาดที่มีปริมาณมากก็จะไล่น้ำทิ้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำที่เริ่มเน่าเสียและน้ำเสียแล้ว ให้เจือจางลงก่อนไหลลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้ง โดยวิธีการดังกล่าวจะมุ่งเน้นในช่วงฤดูแล้งและฤดูหนาว แผนการดังกล่าวเป็นแผนการแก้ไขปัญหาระยะสั้น²²

แผนระยะยาว เพื่อแก้ไขปัญหาระยะยาว มีดังนี้

ก. โครงการบำบัดน้ำเสียในครัวเรือน กรณีที่บ้านเรือนของประชาชนที่ไม่มีบ่อเกรอะเพื่อจัดการน้ำทิ้ง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำเสีย) ทางเทศบาลฯ จะดำเนินการจัดหา “ถังกรองน้ำเสียอย่างง่าย” ให้ ซึ่งถังกรองน้ำเสียอย่างง่ายจะมีลักษณะเป็นตะกร้า แบ่งเป็นชั้น ๆ เพื่อกรองของเสีย โดยครัวเรือนจะเทน้ำทิ้งที่มีของเสียปนลงไปยังตะกร้า ตะกร้าก็จะกรองของเสียไว้ ทำให้น้ำเสียมีการกรองก่อนปล่อยทิ้งลงทางระบายน้ำ น้ำที่ผ่านการกรองก็จะดีขึ้น ลดกลิ่นอันไม่พึงประสงค์ก่อนปล่อยทิ้งลงสู่ทางระบายน้ำ²³

ข. โครงการระบบปลายท่อ เป็นระบบการกรองน้ำแบบแนวนอน กล่าวคือ เอาระบบกรองจากแนวตั้งมาเป็นแนวนอน โดยเอามาใส่ในรางระบายน้ำเพื่อดักน้ำทิ้ง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำเสีย) ก่อนปล่อยทิ้งลงแหล่งรองรับน้ำทิ้งตามธรรมชาติต่อไป²⁴

ค. โครงการ/ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียของชุมชน เป็นระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน โดยเทศบาลฯ จะจัดหาที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม ที่ดินจะต้องมีขนาดพื้นที่ที่เหมาะสม ซึ่งอาจอยู่นอกเขตเมืองที่ไม่ห่างไกลชุมชน และไม่ไกลจากแหล่งรับน้ำ²⁵ อย่างไรก็ตามการดำเนินการโครงการดังกล่าว เทศบาลฯ ต้องประสบปัญหา คือ การหาพื้นที่ที่เหมาะสมเพื่อก่อสร้าง

²² สัมภาษณ์ สุภฤกษ์ อนุตรพงศ์, ปลัดเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ, เทศบาลตำบลเวียงเชียงของ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย, 21 มิถุนายน 2559.

²³ เพิ่งอ้าง.

²⁴ เพิ่งอ้าง.

²⁵ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, โครงการศึกษาออกแบบรายละเอียดโครงการพัฒนาพื้นที่ชุมชนชายแดนด้านเชียงของ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ร่างรายงานการศึกษาความเหมาะสม (กรุงเทพฯ : บริษัท โปรเกรส เทคโนโลยี คอนซัลแต้นส์ จำกัด, 2559), น. 5-65.



ซึ่งมีแนวคิดที่จะใช้พื้นที่ริมน้ำโขง ขนาดประมาณ 33 ไร่ เป็นพื้นที่ก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม แต่ติดปัญหาความชัดเจนในเรื่องการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทำให้ยังไม่มี ความชัดเจนในความ เป็นไปได้ของการนำพื้นที่ดังกล่าวมาใช้ในการก่อสร้าง²⁶

- เทศบาลตำบลเวียง มีแผนพัฒนาในเรื่องการจัดการน้ำทั้งชุมชน ดังนี้

แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2559-2561) ซึ่งกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาในด้านต่าง ๆ ไว้ โดย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำทั้งชุมชนนั้น มียุทธศาสตร์ดังนี้

(1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน มีแนวทางการพัฒนา คือ การพัฒนาด้านการผังเมืองและ การควบคุมอาคาร²⁷ เพื่อให้อาคารตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และ กฎกระทรวงฯ มีการบำบัดน้ำทั้งก่อนปล่อยลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้ง

(2) การพัฒนาด้านการศึกษาและคุณภาพชีวิตของประชาชน มีแนวทางการพัฒนา คือ ส่งเสริมและสนับสนุน การป้องกันและแก้ไข การควบคุมการแพร่ระบาดของโรค²⁸ เมื่อเป็นเช่นนี้ ประชาชนก็จะต้องให้ความร่วมมือบำบัดน้ำทั้งก่อนปล่อยลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้งเพื่อป้องกันการแพร่ ระบาดของเชื้อโรคที่เกิดจากน้ำเน่าเสีย

(3) การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ดำรงความสมบูรณ์และยั่งยืน มีแนวทางการพัฒนา คือ ประการแรก ส่งเสริมการจัดการสิ่งแวดล้อม น้ำเสีย รวมถึงการรักษา ความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน ประการที่สอง สร้างจิตสำนึกให้กับประชาชน ในการดำเนินการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม²⁹

(4) การพัฒนาให้มีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี มีแนวทางการพัฒนา คือ การพัฒนา บุคลากรของเทศบาลฯ ให้มีความสามารถ บริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ทันสมัย เพื่อ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนและเพื่อให้การบริการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล³⁰

จากแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลเวียงจะเห็นได้ว่า เทศบาลตำบลเวียงมีแผนพัฒนา ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำทั้งชุมชน เพียงแต่ทางปฏิบัติยังไม่มีโครงการที่เกี่ยวข้องกับการ บริหารจัดการน้ำทั้ง เช่น โครงการการบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน อีกทั้งยังไม่มี การออกเทศบัญญัติ เกี่ยวกับการจัดการน้ำทั้งชุมชนด้วย³¹

²⁶ เฟื่องอ้วน, น. 5-67 ถึง 5-68.

²⁷ แผนพัฒนาสามปี, (พ.ศ. 2559-2561) เทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย.

²⁸ เฟื่องอ้วน.

²⁹ เฟื่องอ้วน.

³⁰ เฟื่องอ้วน.

³¹ สัมภาษณ์ อำพรณ์ ดวงเกิด, นักวิเคราะห์นโยบายและแผน, เทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย, 21 กันยายน 2559.

6.2 วิเคราะห์ปัญหาการจัดการน้ำทิ้งชุมชนในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียง

จากการศึกษาตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีการลงสำรวจพื้นที่ (โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐให้คำแนะนำ) และการสัมภาษณ์ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียง การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการประชุมกลุ่มย่อย “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหา น้ำทิ้งจากชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอเวียงของ จังหวัดเชียงราย” ทำให้พบว่าแม้เทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียงจะมีกฎหมายและมีแผนการบริหารจัดการน้ำทิ้งจากชุมชน แต่ทางปฏิบัติทั้งเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียงยังคงประสบปัญหาในการจัดการน้ำทิ้งชุมชน เนื่องจาก

6.2.1 ปัญหาสภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ของเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียงไม่เอื้อให้ดำเนินโครงการบำบัดน้ำทิ้งที่เป็นน้ำเสียรวม

เทศบาลตำบลเวียงเชียงของมีแนวคิดที่จะดำเนินโครงการ/ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำทิ้งที่เป็นน้ำเสียรวมของชุมชน ซึ่งระบบจัดการน้ำเสียรวมของชุมชนจะทำหน้าที่ดักน้ำทิ้งจากท่อระบายน้ำในชุมชนไม่ให้ไหลลงแหล่งน้ำสาธารณะก่อนที่จะมีการบำบัด ถือได้ว่าเป็นโครงการที่ดีมีประโยชน์ กล่าวคือ

(1) เป็นการแก้ไขปัญหาน้ำทิ้งในชุมชนระยะยาว เนื่องจากน้ำทิ้งของชุมชนที่มีได้ผ่านการบำบัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำทิ้งจากครัวเรือน เมื่อระบายทิ้งลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้ง แม้ว่าในระยะแรกน้ำทิ้งอาจยังมีไขมันเสีย แต่หากสะสมนานวันเข้าอาจก่อให้เกิดการเน่าเสียเป็นมลพิษทางน้ำ โดยน้ำทิ้งจากครัวเรือนจะไหลตามท่อมาบำบัดในโรงบำบัดน้ำรวมก่อนปล่อยลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้งต่อไป เมื่อมีโรงบำบัดน้ำเสียรวมจะเป็นการแก้ไขปัญหาน้ำทิ้งของชุมชนที่ไม่ได้มีการบำบัดจากในครัวเรือน

(2) การจัดให้มีการบำบัดน้ำเสียรวม เทศบาลสามารถเก็บค่าบริการบำบัดน้ำจากประชาชนอันเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย³² เช่น การเก็บค่าบริการเป็นรายเดือน หรือเหมาจ่ายเป็นรายปี ซึ่งการเก็บค่าบริการดังกล่าวจะทำให้เทศบาลมีรายได้อีกทางหนึ่ง

³² หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) เป็นหลักการที่ผู้ผลิตสินค้าหรือผู้ประกอบการจะต้องมีความรับผิดชอบต่อในการเสียค่าใช้จ่ายเพื่อป้องกันหรือจัดการกับมลภาวะใด ๆ ที่เกิดขึ้นกับมนุษย์และทรัพยากรอื่น เนื่องมาจากกระบวนการผลิตของตน รวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้มลภาวะใด ๆ เกิดขึ้น ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายไม่ใช่กรณีค่าใช้จ่ายเพื่อเยียวยาความเสียหาย (กรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแล้วฟ้องร้องคดี) ซึ่งหลักการนี้เป็นไปตามแนวคิดที่ว่าป้องกันก่อนที่ปัญหาจะเกิดดีกว่ามาแก้ไขหรือฟื้นฟูภายหลัง (โปรดดู Stuart Bell and Donald McGillivray, *Environmental Law* 5th ed. (New York: Oxford University Press Inc., 2000), p. 207.)

แต่แนวคิดดังกล่าวต้องประสบปัญหาในการดำเนินการ เนื่องจากปัญหาสภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ กล่าวคือ สภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์และความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของมีความเป็นเมืองที่แออัดคับแคบ มีการตั้งบ้านเรือน ร้านค้า โรงแรม ฯลฯ ในบริเวณสองข้างทางของถนนสายหลัก และมีอีกด้านหนึ่งของชุมชนติดกับแม่น้ำโขง มีถนนสายหลักคับแคบและทางสัญจรของรถก็เต็มไปด้วยความยากลำบาก ดังภาพประกอบที่ 7 อีกทั้งมีพื้นที่สาธารณะจำกัด และลักษณะของตัวเมืองยากที่จะขยายออกไปได้อีก เป็นเหตุให้แนวคิดที่จะดำเนินโครงการ/ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนต้องประสบปัญหา ไม่อาจดำเนินโครงการดังกล่าวได้³³



7. ภาพถนนในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของซึ่งมีสองช่องถนนสำหรับการขับเคลื่อนรถต่าง ๆ
(จะเห็นได้ว่าถนนสายหลักค่อนข้างมีความคับแคบ)
(ผู้เขียนถ่ายภาพจากการลงสำรวจพื้นที่ วันที่ 9 กันยายน 2559)

ส่วนเทศบาลตำบลเวียง แม้จะยังไม่ได้มีแนวคิดสร้างโรงบำบัดน้ำเสียรวมในชุมชน แต่หากจะสร้างโรงบำบัดน้ำเสียรวมดังกล่าวในอนาคตก็อาจติดปัญหาลักษณะพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ของเขตเทศบาลตำบลเวียง ที่ไม่อำนวยให้มีการสร้างเช่นกัน เนื่องจากพื้นที่ส่วนมากติดภูเขาติดดอยเป็นพื้นที่ชนบท เกษตรกรรม และป่าไม้ ทำให้ไม่อาจดำเนินโครงการดังกล่าวได้³⁴

6.2.2 ปัญหาข้อกฎหมายกับการบังคับใช้กฎหมายของเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียง

ปัญหาข้อกฎหมายบางประการทำให้เทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียงเกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อจัดการน้ำทิ้งในชุมชนของตน ดังนี้

³³ การประชุมกลุ่มย่อย, อ่างแล้ว เจริญรถที่ 10.

³⁴ เพิ่งอ้าง.

6.2.2.1 ปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำทิ้ง

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำทิ้งในเขตพื้นที่ที่ศึกษาพบว่า ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่บัญญัติในเรื่องการจัดการน้ำทิ้ง และบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่จัดการน้ำทิ้งในชุมชนของตนได้ รวมทั้งมีการกำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืน ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งให้อำนาจเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียงจัดการในเรื่องทางระบายน้ำ การออกเทศบัญญัติเพื่อให้มีระบบบำบัดน้ำในเขตพื้นที่เทศบาลของตน (กรณีดังกล่าวเทศบาลตำบลเวียงเชียงของมีการออกเทศบัญญัติจัดการน้ำทิ้ง ส่วนเทศบาลตำบลเวียงยังไม่มีออกเทศบัญญัติในเรื่องดังกล่าว), พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีมาตรการในเรื่องการจัดผังเมืองให้เป็นไปตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมของจังหวัดเชียงราย ในการนี้มีการกำหนดในเรื่องการจัดการน้ำที่จะปล่อยทิ้งลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้งด้วย (กำหนดให้มีการจัดระบบการระบายน้ำทิ้ง ระบบบำบัดน้ำก่อนปล่อยลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้ง), พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็บัญญัติให้เทศบาลตำบลทั้งสองมีอำนาจควบคุมอาคารตามที่กำหนดในกฎกระทรวงให้ต้องมีระบบระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสียที่ถูกต้อง มีมาตรฐาน และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ก็มีการบัญญัติให้อำนาจเทศบาลตำบลทั้งสองจัดการระงับเหตุรำคาญที่เกิดจากน้ำทิ้งในแหล่งรองรับน้ำทิ้งที่ก่อปัญหาเน่าเหม็น (เหตุรำคาญในน้ำที่เน่าเหม็นนี้ จะเป็นกรณีที่น้ำเน่ายังไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติออกประกาศ ทำให้ยังไม่ถือเป็นมลพิษทางน้ำ)

อย่างไรก็ดี ทางปฏิบัติก็มีปัญหาในเรื่องข้อกฎหมายบางฉบับ กล่าวคือ ในส่วนของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ได้กำหนดให้อาคารในลักษณะที่เป็นบ้านเรือนอันเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนทั่วไป ต้องมีการบำบัดน้ำทิ้งก่อนปล่อยลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้ง หากต้องการให้มีการบังคับใช้กฎหมายกับกรณีดังกล่าว จะต้องออกเป็นกฎหมายท้องถิ่น เช่น เทศบัญญัติ บังคับใช้ ด้วยเหตุนี้หากท้องถิ่น เช่น เทศบาลใดไม่ได้มีเทศบัญญัติในเรื่องการจัดการน้ำทิ้งของบ้านเรือน ก็จะทำให้บ้านเรือนไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องจัดการน้ำทิ้งตามกฎหมายใด และไม่มีบทลงโทษแต่อย่างใด ดังเช่นกรณีของเทศบาลตำบลเวียง เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมส่งผลต่อปัญหาน้ำทิ้งในชุมชนดังกล่าว

6.2.2.2 ข้อกฎหมายตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองในการบริหารจัดการ

จากหลักการของกฎหมายตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมุ่งให้มีการกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นอันเป็นไปตามแนวคิดการกระจายอำนาจการปกครอง ทำให้เทศบาลมีอำนาจในการออกและการบังคับใช้เทศบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการท้องถิ่นของตน รวมถึงการจัดทำระบบการบริการสาธารณะตามหลักแนวคิดการบริการสาธารณะได้



อย่างไรก็ดี ข้อกฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดให้เทศบาลยังคงต้องอยู่ภายใต้การกำกับและควบคุมของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเทศบาลมีอำนาจที่จะออกกฎกระทรวงหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้เทศบาลปฏิบัติตามได้³⁵ ประกอบกับการบริหารจัดการงานของเทศบาลจะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ จำนวนมากที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งระเบียบข้อบังคับเหล่านี้มีผลให้เทศบาลขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน การบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการริเริ่มที่จะดำเนินโครงการใด ๆ³⁶

จากการศึกษาพบว่า ทั้งเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียงต่างประสบปัญหาข้อกฎหมายตามข้อ 6.2.2.1 และ 6.2.2.2 เช่นกัน กล่าวคือ แม้ว่าเทศบาลตำบลทั้งสองจะมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอันเป็นไปตามแนวคิดการกระจายอำนาจการปกครองเพื่อจัดการและพัฒนาเขตพื้นที่ของตนดังที่กล่าวมาข้างต้น รวมถึงการออกเทศบัญญัติเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่มี แต่ทางปฏิบัติทั้งเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียงก็ต้องประสบกับปัญหาว่า การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวในการจัดการปัญหาน้ำท่วมชุมชนขาดความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบังคับใช้กฎหมาย และนำไปสู่ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเทศบาลต่อไป (ดังจะอธิบายต่อในหัวข้อที่ 6.2.2.3 (1) และ (2))

6.2.2.3 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเทศบาล

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติให้เทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมาย (เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล) และบังคับใช้กฎหมาย³⁷ ในการจัดทำระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง รวมถึงการออกเทศบัญญัติควบคุมและจัดการพื้นที่ในเขตเทศบาลของตน เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย การส่งเสริมให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น และการผังเมือง เป็นต้น

ดังนั้น เทศบาลตำบลเวียงเชียงของจึงมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อบริหารจัดการพื้นที่ในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ และเทศบาลตำบลเวียงมีอำนาจหน้าที่ใน

³⁵ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 77.

³⁶ กอบกุล รายนาคกร และคณะ, “การปฏิรูปกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและนวัตกรรมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และสำนักสนับสนุนสุขภาวะชุมชน (สำนัก 3), 2555), น. 21-22.

³⁷ การบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) หมายถึง การใช้วิธีการใด ๆ เพื่อให้เกิดผลตามกฎหมาย รวมถึงการใช้กลไกใด ๆ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย (Stuart Bell and Donald McGillivray, *supra* note 32, p. 238-239.)

การบังคับใช้กฎหมายเพื่อบริหารจัดการพื้นที่ในเขตเทศบาลตำบลเวียง อย่างไรก็ตาม ทางปฏิบัติพบว่า เทศบาลตำบลฯ ทั้งสองต้องประสบปัญหาเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อจัดการน้ำทิ้ง ดังนี้

(1) เทศบาลตำบลเวียงไม่มีการบังคับใช้กฎหมายในท้องถิ่นของตน เพราะเทศบาลไม่ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และ กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องจะไม่ใช้บังคับกับบ้านเรือนอันเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนทั่วไป ให้ต้องมีการบำบัดน้ำก่อนระบายลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้ง เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวบังคับใช้กับอาคารประเภทตามที่กำหนดเท่านั้น ซึ่งจะไม่รวมบ้านเรือนอันเป็นที่อยู่อาศัย เพราะฉะนั้น บ้านเรือนดังกล่าวก็จะไม่ถูกบังคับตามกฎหมายให้ต้องมีการจัดการน้ำทิ้ง เช่น การบำบัดน้ำก่อนปล่อยลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้ง ทั้งนี้ การจะบังคับให้บ้านเรือนอันเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนทั่วไปให้ต้องบำบัดน้ำก่อนปล่อยลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้ง จะต้องออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้บังคับในท้องถิ่นของตนแทน เช่น การออกเทศบัญญัติใช้บังคับกับบ้านเรือนในเขตเทศบาลของตน

การที่เทศบาลตำบลเวียงไม่ออกเทศบัญญัติเพื่อใช้บังคับในท้องถิ่นของตน (เนื่องจากการใช้อำนาจออกเทศบัญญัติตามพระราชบัญญัติเทศบาลซึ่งจะต้องมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยร่วมใช้อำนาจอยู่ด้วย และเทศบาลไม่ต้องการใช้อำนาจร่วมดังกล่าว จึงไม่มีการออกเทศบัญญัติในท้องถิ่นของตน) ทำให้การบังคับใช้กฎหมาย (เทศบัญญัติ) ในเขตเทศบาลตำบลเวียงไม่เกิดขึ้น³⁸ เพราะฉะนั้น เมื่อไม่มีเทศบัญญัติในเรื่องการจัดการน้ำทิ้งใช้บังคับกับบ้านเรือนอันเป็นที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลตำบลเวียง ก็จะทำให้ชุมชนส่วนใหญ่ของเทศบาลตำบลเวียง (ซึ่งเป็นอาคารบ้านเรือนทั่วไป) ยังคงปล่อยน้ำทิ้งโดยไม่มีการจัดการหรือบำบัดลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้งโดยตรง

นอกจากนี้ ประชาชนในบ้านเรือนซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยทั่วไปในเขตเทศบาลตำบลเวียงก็อาจไม่อยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายใดเลยและไม่มีความหมายใดลงโทษได้ หากการปล่อยน้ำทิ้งดังกล่าวไม่ได้ทำให้น้ำเน่าเสียหรือทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษในทันที³⁹ ปัญหาน้ำทิ้งชุมชนจึงยังคงมีอยู่ต่อไป

³⁸ สัมภาษณ์ สุภฤกษ์ อนุตรพงศ์, อ่างแล้ว เชียงรอตที่ 22.

³⁹ กรณีดังกล่าวก็มิใช่ความผิดอาญาตามมาตรา 380 (ลหุโทษ) เช่นกัน เพราะความผิดตามมาตรา 380 บัญญัติว่า “ผู้ใดทำให้เกิดปฏิกูลแก่ในบ่อ สระ หรือที่ซึ่งน้ำอันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอย ต้องระวางโทษ...” จะเป็นกรณีที่ทำให้ น้ำในบ่อ สระ หรือที่ซึ่งน้ำที่ประชาชนใช้สอยร่วมกัน เกิดปฏิกูล ชื้น สกปรก ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 731/2491 การลงไปในบ่อน้ำ จับปลาในที่ซึ่งน้ำสาธารณะ เมื่อไม่ได้กระทำให้น้ำขุ่น จึงไม่ผิด หรือกรณีที่มีการกระทำให้น้ำขุ่น แต่ไม่ทำให้เกิดปฏิกูลแก่ น้ำ เช่น น้ำขุ่นเพราะสภาพที่เกิดจากโคลนในหนองเองและเป็นการขุ่นชั่วคราว ศาลก็ตัดสินว่าไม่มีความผิดเช่นกัน คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1108/2505 การวิดน้ำจับปลาในหนองจนทำให้ น้ำในหนองขุ่น แต่ไม่ถึงขั้นทำให้เกิดปฏิกูลแก่ น้ำในหนอง เพราะน้ำในหนองขุ่นเนื่องจากสภาพที่เกิดจากโคลนในหนองนั้นเองชั่วคราว จำเลยจึงไม่ผิด

เพราะฉะนั้น การที่เทศบาลฯ มิได้มีการออกเทศบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการน้ำทิ้ง จึงไม่มีเทศบัญญัติอันเป็น ข้อบัญญัติท้องถิ่นใช้บังคับในเขตท้องถิ่นของตน การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับน้ำทิ้งชุมชนจึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เมื่อเป็นเช่นนั้น บ้านเรือนของประชาชนทั่วไปของเขตพื้นที่เทศบาลตำบลเวียง ซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับของ



(2)เทศบาลตำบลเวียงเชียงของมีข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้บังคับในท้องถิ่นของตน แต่เจ้าพนักงานมิได้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

กรณีนี้เป็นกรณีที่มีกฎหมาย (รวมถึงข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่น เทศบัญญัติ) ใช้บังคับ แต่ทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกลับไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง / เครื่องครัดทำให้ปัญหายังคงมีอยู่⁴⁰

จากการศึกษาพบว่า เทศบาลตำบลเวียงเชียงของมีเทศบัญญัติจัดการน้ำทั้งชุมชนใช้บังคับในเขตพื้นที่ของตน คือ เทศบัญญัติเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ เรื่อง การติดตั้งบ่อดักไขมันบำบัดน้ำเสียในอาคาร พ.ศ. 2549 แต่ทางปฏิบัติก็ยังคงมีบ้านเรือนกระทำผิดอยู่เนื่องจากการทำงานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงของเอง ซึ่งไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เป็นผลให้เทศบาลตำบลเวียงเชียงของประสบปัญหาน้ำท่วมจากชุมชน⁴¹

6.2.3 ปัญหาข้อกฎหมายกับการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียง

ปัญหาข้อกฎหมายบางประการทำให้เทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียงเกิดปัญหาในการบริหารจัดการน้ำทั้งในชุมชนของตน ดังนี้

6.2.3.1 เทศบาลไม่มีงบประมาณในการบริหารจัดการอย่างเพียงพอ

ทั้งเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียงต้องประสบปัญหาในเรื่องงบประมาณในการบริหารจัดการน้ำทั้ง เนื่องจากตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลสามารถจัดเก็บรายได้เป็นของตนเอง แต่ในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลนั้น กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้รัฐบาลกลางเข้ามาควบคุมโดยการกำหนดประเภทและอัตราภาษี อีกทั้งการกำหนดรายได้บางประเภทให้เทศบาลเก็บรายได้เพียงอัตราที่กฎหมายกำหนดที่เหลือต้องส่งให้ส่วนกลาง ทำให้เทศบาลขาดความคล่องตัวในการจัดเก็บรายได้ให้เหมาะสมกับลักษณะของท้องถิ่น⁴² เมื่อเทศบาลเกิดปัญหา มีงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินกิจกรรมบางประเภท และการที่เทศบาลจะของบประมาณเพิ่มจากหน่วยงานอื่น เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัดก็เป็นเรื่องที่ยุ่งยาก ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียงประสบ

กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำทั้ง ก็จะระบายน้ำทั้ง ซึ่งอาจเป็นน้ำทั้งที่ยังไม่ผ่านการบำบัด หรือผ่านการบำบัดแล้ว ลงสู่แหล่งรองรับน้ำทั้งได้เลยโดยตรง ไม่มีการบังคับหรือบดบังโทษใด ๆ

⁴⁰ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 25* และสัมภาษณ์ สุฤกษ์ อนุตรพงศ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 22*.

⁴¹ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, *เพ็งอ้าว และสัมภาษณ์ สุฤกษ์ อนุตรพงศ์, เพ็งอ้าว*.

⁴² นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2546), น. 69-72.

ปัญหาการมีงบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินโครงการ/กิจกรรมที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำทิ้งของชุมชน ทำให้ปัญหาการจัดการน้ำทิ้งจากชุมชนยังคงมีอยู่⁴³

6.2.3.2 เทศบาลประสบปัญหาความขัดแย้งในการทำงาน

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดโครงสร้างของเทศบาลใช้รูปแบบของระบบรัฐสภาเป็นหลัก แบ่งเป็นสองส่วนคือ สภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร

สภาเทศบาล (ฝ่ายนิติบัญญัติ) จะประกอบด้วย

(1) สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น⁴⁴ ในกรณีของเทศบาลตำบลจะมีสภาเทศบาลตำบลที่มาจากการเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสิบสองคน⁴⁵ อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง⁴⁶ สภาเทศบาลหรือ สท. ถือเป็นตัวแทนของประชาชน มีหน้าที่ดูแลชุมชน พัฒนาชุมชน ฯลฯ

(2) คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี (ฝ่ายบริหาร) เทศบาลจะมีนายกเทศมนตรีจำนวนหนึ่งคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น⁴⁷ อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้⁴⁸ ในส่วนของเทศบาลตำบล นายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งต้องไม่ใช่สมาชิกสภาเทศบาลเพื่อเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการในเทศบาลตำบลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้โดยมีจำนวนไม่เกินสองคน⁴⁹ ทั้งนี้ นายกเทศมนตรีจะเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลรวมถึงลูกจ้างของเทศบาล⁵⁰

จะเห็นได้ว่าทั้งสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีล้วนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนอันเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตย โดยในการดำรงตำแหน่งของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีก็จะไม่เข้าซ้อนกันกล่าวคือ สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่สามารถดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารได้ จึงเป็นการทำงานที่ถ่วงดุลอำนาจกัน

การที่สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนถือเป็นสิ่งที่ตั้งตามหลักการประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม สิ่งเหล่านี้กลับเป็นอุปสรรคในการทำงานของเทศบาลกล่าวคือ ในการออกเทศบัญญัติ หรือการบริหารงานตามนโยบาย กฎเกณฑ์

⁴³ การประชุมกลุ่มย่อย, อ่างแล้ว เชียงรณที่ 10.

⁴⁴ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 15.

⁴⁵ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 15 (1).

⁴⁶ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 16.

⁴⁷ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 ทวิ.

⁴⁸ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 สัตต.

⁴⁹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 อัญญ์ และ 48 อัญญ์ (1).

⁵⁰ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 สัตตรส.



หรือเทศบัญญัติ เทศบาลอาจมีการปฏิบัติงานโดยเกรงว่าจะกระทบกับฐานเสียงประชาชนที่ตนเองมี ในการเลือกตั้งคราวถัดไป ทำให้การบริหารจัดการเป็นไปไม่ราบรื่น บางครั้งก็อาจมีการขัดแย้งกัน ภายใน ตัวอย่างเช่น การจัดเก็บค่าบริการสาธารณะ (ค่าจัดเก็บขยะ) กฎหมายให้จัดเก็บได้สูงสุดถึง 40 บาทต่อเดือน แต่ทางปฏิบัติจัดเก็บได้เพียง 15 บาทต่อเดือน เนื่องจากเกิดปัญหาขัดแย้งในการ บริหารงานของเทศบาลเรื่องค่าจัดเก็บการให้บริการสาธารณะ ฝ่ายหนึ่งเห็นควรเก็บในอัตราที่ สูงกว่า 15 บาทต่อเดือนเพื่อที่เทศบาลจะมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นให้เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการให้บริการ สาธารณะ แต่อีกฝ่ายกลับสนับสนุนให้เก็บเพียง 15 บาทต่อเดือนเพราะเกรงว่าหากจัดเก็บในอัตราที่ สูงไปจะทำให้ประชาชนเกิดความไม่พอใจ และจะกระทบกับฐานเสียงของตนในการเลือกตั้งคราว ถัดไป⁵¹

ในการบริหารจัดการน้ำทั้งชุมชนก็มีอุปสรรคดังกล่าวเช่นกัน ทำให้เทศบาล ต้องประสบปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง หรือทำให้การดำเนินโครงการเกี่ยวกับการ จัดการน้ำทั้งมีปัญหา ไม่ราบรื่น

6.2.4 ปัญหาการขาดความร่วมมือของประชาชนในชุมชน

จากการลงสำรวจพื้นที่ทั้งในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียง เพื่อสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนการพูดคุยกับประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งการจัดประชุมระดมความคิดเห็น ผู้เขียนได้ข้อมูลในเรื่องของการให้ความร่วมมือจัดการน้ำทั้ง จากประชาชนในท้องถิ่นว่า

- (1) ประชาชนบางส่วนที่เป็นสถานประกอบการ เช่น ร้านอาหาร ใช้เทคนิคในการ หลีกเลี่ยงโดยจะปฏิบัติตามกฎหมายคือมีบ่อพักน้ำทิ้งต่อเมื่อมีเจ้าหน้าที่มาตรวจ หรือเมื่อจะขอ/ต่อ ใบอนุญาต หลังจากตรวจเสร็จก็เอาบ่อพักน้ำทิ้งออก
- (2) ประชาชนบางส่วนที่เข้ามาเช่าร้านค้าเพื่อขายอาหารโดยที่ร้านไม่ได้ออกแบบมาเพื่อ ขายอาหาร คือ ไม่มีบ่อบำบัด เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้เช่าร้านค้าเพื่อขายอาหารจะต้องมีค่าใช้จ่ายในการ จัดการทำบ่อบำบัด ประชาชนกลุ่มนี้เพิกเฉยไม่ดำเนินการดังกล่าวเพราะไม่ต้องการเสียค่าใช้จ่าย
- (3) ประชาชนซึ่งเป็นผู้ประกอบการโรงแรมขนาดเล็ก ที่ใช้ที่อยู่อาศัยปรับเปลี่ยนทำ โรงแรม ซึ่งบ้านเรือนที่อยู่อาศัยจะไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารอันที่จะถูก บังคับให้ต้องมีการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการน้ำทิ้ง เช่น การมีบ่อเกรอะ บ่อซึม หรือการบำบัด เพียงแต่ในการสร้างบ้านเรือนที่อยู่อาศัยจะต้องมีการยื่นขออนุญาตสร้างที่อยู่อาศัยพร้อมแบบแปลน แสดงในส่วนของอาคาร เว้นแต่จะมีข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดไว้ให้มีการจัดทำระบบจัดการน้ำทิ้ง ในกรณีนี้ จึงมีประชาชนจำนวนมากที่ขณะก่อสร้างไม่ได้สร้างระบบน้ำทิ้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บ้านเรือนในสมัยก่อน การทิ้งน้ำจึงเป็นการระบายลงแหล่งรองรับน้ำทิ้งโดยตรงไม่มีการบำบัด เมื่อ เป็นเช่นนี้ การดัดแปลงที่อยู่อาศัยเหล่านี้โดยใช้ที่פקแบ่งกันเป็นห้องเล็ก ๆ ให้เช่า ซึ่งหากไม่ใช่

⁵¹ การประชุมกลุ่มย่อย, อ่างแล้ว เชียงรอกที่ 10.

อาคารที่เข้าลักษณะตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารและกฎกระทรวงฯ ที่เกี่ยวข้องที่จะต้องมีการบริหารจัดการน้ำทิ้ง ก็จะไม่ถูกบังคับให้ต้องมีการจัดการน้ำทิ้งดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ จึงมีผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายด้วยการจัดให้มีระบบจัดการน้ำทิ้งในอาคารดัดแปลงของตน

(4) ประชาชนไม่ได้ให้ความร่วมมือ เนื่องจากเห็นว่าในเขตพื้นที่เทศบาลของตนไม่มีกฎหมาย (เทศบัญญัติ) ใช้บังคับโดยตรง

(5) ประชาชนไม่ได้ให้ความร่วมมือ เนื่องจากไม่เห็นผลกระทบจากการทิ้งน้ำอย่างไม่ถูกวิธีทำให้เกิดการเน่าเสียเพราะน้ำที่เน่าเสียไม่ได้เน่าเสียตรงจุดที่ตนเองอาศัย การขาดการตระหนักและรับรู้ถึงปัญหาที่เกิดจากการทิ้งน้ำอย่างไม่ถูกวิธีว่าจะก่อปัญหามลพิษทางน้ำในระยะยาว

(6) ประชาชนคิดว่าเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศบาลในการจัดการปัญหาที่เกิดจากน้ำทิ้งของชุมชน มิใช่ปัญหาที่ตนเองต้องแก้ไข เช่น ร้านอาหารระบายน้ำทิ้งลงสู่แม่น้ำโดยตรงไม่มีการบำบัดเพราะคิดว่าเจ้าหน้าที่เทศบาลก็จะมาจัดการต่อเอง หรือเมื่อเกิดปัญหขึ้นเจ้าหน้าที่เทศบาลก็จะเป็นผู้มาดำเนินการหรือจัดการปัญหาเอง

แม้ว่าจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำทิ้ง แต่หากประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการจัดการน้ำทิ้ง น้ำทิ้งที่ระบายลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้งก็จะสกปรก สะสมนานวันเข้าจะเกิดการเน่าเสียในระยะยาวยากที่จะแก้ไข การให้ความร่วมมือของประชาชนจึงเป็นสิ่งสำคัญและเป็นการแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพที่สุดประการหนึ่ง

จากการศึกษาพบว่าพื้นที่เทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียงยังมีปัญหาน้ำทิ้งชุมชนจากการที่ประชาชนในชุมชนไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำทิ้ง (เช่น การบำบัดน้ำที่ต้นทาง) ก่อนปล่อยลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้ง เนื่องจากเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียงขาดความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่น แม้ว่าจะมีประชาชนในชุมชนบางส่วนให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีก็ตาม แต่ก็ยังมีประชาชนอีกเป็นจำนวนมากไม่ได้ให้ความร่วมมือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย จึงเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เทศบาลตำบลทั้งสองยังคงประสบปัญหาน้ำทิ้งชุมชนอยู่

นอกเหนือจากการที่ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือแล้ว ต้องยอมรับว่าเจ้าหน้าที่ของเทศบาลก็ดำเนินงานอย่างโดดเดี่ยวโดยขาดแรงสนับสนุนจากชุมชน ปัญหานี้สามารถมองได้ว่าเจ้าหน้าที่ของเทศบาลขาดกระบวนการและขั้นตอนการมีส่วนร่วมกับประชาชน ซึ่งกิจกรรมที่จะทำให้เกิดการบูรณาการขึ้นระหว่างท้องถิ่นกับประชาชนนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นต้องเป็นฝ่ายริเริ่มก่อน เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและมีส่วนภูมิภาคสนับสนุน ดังนั้นแล้วเทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเทศบาลตำบลเวียงจึงยังขาดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องการจัดการน้ำทิ้ง

สรุปได้ว่าการให้ความร่วมมือของประชาชนไม่ว่าจะกรณีมีข้อกฎหมายใช้บังคับหรือไม่ จะทำให้การบริหารจัดการน้ำทิ้งชุมชนเป็นไปอย่างราบรื่น มีประสิทธิภาพ⁵² ดังนั้น

⁵² ดังเช่นตัวอย่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอย โดยวิธีจัดการขยะที่ต้นทาง ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลนางแล อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย มีการดำเนินโครงการจัดการขยะมูลฝอยแบบบูรณาการ โดยต้อง



เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลเวียงเชียงของและเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลเวียงจิงควรมีแนวทางในการบริหารจัดการ รวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนในเขตเทศบาลของตนร่วมมือและปฏิบัติตามกฎหมาย รวมถึงกฎ ระเบียบ และนโยบายต่าง ๆ

6.2.5 ปัญหาบทลงโทษตามกฎหมายที่เบาเกินไป

ในกรณีของบ้านเรือนอันเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนทั่วไปในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลเวียงเชียงของ ซึ่งจะอยู่ภายใต้บังคับตามเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ เรื่อง การติดตั้งบ่อดักไขมันบำบัดน้ำเสียในอาคาร พ.ศ. 2549 มีผลให้บ้านเรือนของประชาชนต้องบำบัดน้ำก่อนระบายลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้ง หากฝ่าฝืนจะมีบทลงโทษคือ

(1) การขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการใช้อำนาจหน้าที่เข้าตรวจอาคารและบริเวณที่ตั้งอาคารตามเทศบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท⁵³

(2) การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ให้มีการติดตั้งบ่อดักไขมันภายในกำหนดเวลาตามเทศบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท ทั้งนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดให้เสียค่าปรับเพิ่มอีกได้ โดยไม่เกินวันละสองร้อยบาทนับแต่วันถัดจากวันครบกำหนดระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดให้ติดตั้งบ่อดักไขมัน จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง⁵⁴

จะเห็นได้ว่าการกำหนดบทลงโทษของเทศบัญญัติฯ นี้ อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติเทศบาล ซึ่งกำหนดให้เทศบัญญัติมีการกำหนดบทลงโทษได้เพียงโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท นับว่าเป็นโทษสถานเบาเมื่อเทียบความเสียหายที่จะเกิดขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้ประชาชน (ตามบ้านเรือนอันเป็นที่อยู่อาศัยทั่วไป) ไม่เกิดความเกรงกลัว ทำให้เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่เทศบาลตำบลเวียงเชียงของประสบปัญหาน้ำทิ้งชุมชนและการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน⁵⁵

อาศัยความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ ประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบลนางเล่างก็ให้ความร่วมมือคัดแยกขยะตั้งแต่ในครัวเรือน เพื่อที่จะได้มีการเก็บขนแบบแยกประเภทขยะ และกำจัดได้อย่างถูกต้อง ทำให้เทศบาลได้รับรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2553 ประเภทที่ 1 ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เทศบาลตำบลนางเล่างเป็นเทศบาลที่ไม่มีปัญหาในเรื่องขยะมูลฝอยอีกต่อไป (ฐานข้อมูลรางวัลพระปกเกล้า, สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2560, จาก <http://award.kpi.ac.th>)

⁵³ เทศบัญญัติเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ เรื่อง การติดตั้งบ่อดักไขมันบำบัดน้ำเสียในอาคาร พ.ศ. 2549 ข้อ 9.

⁵⁴ เทศบัญญัติเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ เรื่อง การติดตั้งบ่อดักไขมันบำบัดน้ำเสียในอาคาร พ.ศ. 2549 ข้อ 10.

⁵⁵ อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกมาในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการน้ำทิ้งชุมชน เพื่อใช้บังคับในพื้นที่ที่คณะผู้วิจัยศึกษา มีเพียงเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเวียงเชียงของ เรื่อง การติดตั้งบ่อดักไขมันบำบัดน้ำเสียในอาคาร พ.ศ. 2549 เท่านั้น ส่วนพื้นที่เทศบาลตำบลเวียง ยังไม่มีการออกเทศบัญญัติฯ เพื่อใช้บังคับในพื้นที่เทศบาลตำบลเวียง (ข้อมูล ณ ขณะดำเนินการวิจัย)

7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้เทศบาลตำบลเวียงเชียงของ และเทศบาลตำบลเวียงบังคับใช้กับการจัดการน้ำทิ้งในเขตพื้นที่ของตน แต่ทางปฏิบัติเทศบาลตำบลทั้งสองต้องประสบปัญหาในการจัดการน้ำทิ้งด้วยสาเหตุจาก 1. ปัญหาทางสภาพภูมิศาสตร์ของเทศบาลตำบลฯ ที่ไม่เอื้อให้ดำเนินการจัดตั้งโครงการจัดการน้ำทิ้งส่วนรวมของชุมชน 2. ปัญหาในเรื่องข้อกฎหมายกับการบังคับใช้กฎหมาย 3. ปัญหาข้อกฎหมายกับการบริหารจัดการน้ำทิ้งของเทศบาลตำบลทั้งสอง 4. ปัญหาการขาดความร่วมมือของประชาชนในชุมชน และ 5. ปัญหาบทลงโทษทางกฎหมายที่เบาเกินไป ดังนั้น เพื่อให้อำเภอเวียงของเป็นเมืองปลอดมลภาวะทางน้ำ มีสิ่งแวดล้อมที่ดี และเป็นเมืองที่น่าอยู่ ผู้เขียนขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคือ

(1) รัฐควรส่งเสริมให้มีเทศบาลตำบลเวียงมีการออกเทศบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำทิ้งชุมชนเพื่อใช้บังคับในเขตพื้นที่ของตน เนื่องจากเทศบาลตำบลเวียงยังไม่มีกฎหมายท้องถิ่นใช้บังคับกับการจัดการน้ำทิ้งของบ้านเรือนอันเป็นที่อยู่อาศัย เมื่อมีเทศบัญญัติเทศบาลออกมาก็จะมีกฎหมายใช้บังคับกับประชาชนที่เป็นบ้านเรือนให้ต้องปฏิบัติตาม การบังคับใช้กฎหมายก็จะเกิดขึ้น นอกจากนี้แล้ว การมีเทศบัญญัติก็จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายได้ แม้โทษที่จะลงจะเป็นสถานเบาก็ตาม แต่รายได้จากค่าปรับก็จะเป็นรายได้สู่เทศบาลเพื่อใช้ในการบริหารจัดการต่อไป

(2) เทศบาลตำบลทั้งสองควรส่งเสริม สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนให้เข้ามาจัดการน้ำทิ้งร่วมกัน และให้เกิดจิตสำนึกร่วมกันในการปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น จัดกิจกรรม/โครงการเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานจัดการน้ำทิ้ง ทั้งนี้การบริหารจัดการน้ำทิ้งชุมชน หรือริเริ่มดำเนินโครงการจัดการน้ำทิ้ง หากให้ประชาชนมีโอกาสเข้าร่วมปรึกษาหารือ โต้แย้ง หรือร่วมจัดการ/แก้ไขปัญหา เทศบาลอาจพบทางออกของปัญหาได้ หรือในการบริหารงานตามแผนยุทธศาสตร์หรือแผนพัฒนา การเสนอโครงการใด ๆ หรือการบังคับใช้กฎหมายของเทศบาล เพื่อความโปร่งใสควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลได้ รวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจถึงสิทธิการมีส่วนร่วมดังกล่าว เช่น สิทธิในการเข้าชื่อร้องขอต่อสภาเทศบาลเพื่อให้พิจารณาออกเทศบัญญัติใช้บังคับกับท้องถิ่นเทศบาลของตน สิทธิในการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป เป็นต้น