

## ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสีย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นันท์มนัส จันทราศัพท์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ

nanmanat.ch@hotmail.com

รับบทความ: 24 กุมภาพันธ์ 2564

แก้ไขบทความ: 10 มิถุนายน 2564

ตอบรับบทความ: 15 มิถุนายน 2564

### บทคัดย่อ

การจัดการปัญหามลพิษทางน้ำหรือน้ำเสีย ได้บัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันมาจากหลักการกระจายอำนาจของรัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แต่กระนั้น ยังขาดกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงหลักเกณฑ์การสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมในชุมชนที่ไม่เอื้อต่อการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม การจัดการดังกล่าวจึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการในระดับตำบลและระดับหมู่บ้าน หรือเพิ่มเติมข้อกำหนดใน

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตสำหรับกิจการ ที่อยู่ในอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อจัดทำระบบ บำบัดน้ำเสียรวมในชุมชน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแก้ไข ปัญหามลพิษทางน้ำหรือน้ำเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

**คำสำคัญ:** การกระจายอำนาจ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, มลพิษทางน้ำ หรือน้ำเสีย

## The Problems of Wastewater Management in the Sub-district Administrative Organization Area

**Nanmanat Chantrasupt**

Assistant Professor, Lecturer

Faculty of Law, Payap University

nanmanat.ch@hotmail.com

**Received:** February 24, 2021

**Revised:** June 10, 2021

**Accepted:** June 15, 2021

### Abstract

There are various agreements under decentralization principle which authorize the power of Sub-district Administrative Organization to manage wastewater problems, for example The Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 (1992), amended (No. 2), B.E. 2561 or Public Health Act B.E. 2535 (1992). However, lack of public participation and wastewater treatment plan in community lead to fail wastewater management. There should be added more agreement, the Nation Environment Quality Act B.E. 2535 which authorize the power of

Sub-district Administrative Organization for establishment Sub-district committee and village committee. Moreover, the regulations and conditions of issuing business licenses under Sub-district Administrative Organization should be strictly annexed. Besides, the local committee should be formed to manage the wastewater problems. All measures, that are stated above, is the efficient method to solve Sub-district wastewater problems.

**Keywords:** Decentralization, Local administrative organization, Water pollution

## บทนำ

ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวที่มีรัฐบาลกลางในการบริหารประเทศ และมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นสามส่วน หนึ่งในนั้น คือ การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา อาจเรียกอีกอย่างว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการจัดบริการสาธารณะโดยได้รับอำนาจจากรัฐในรูปแบบการกระจายอำนาจ จึงทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ยังได้กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจปกครองภายในพื้นที่ของตนเอง เพียงให้รัฐมีเพียงอำนาจในการกำกับดูแลเท่านั้น นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ในมาตรา 16 ได้กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เช่น การกำจัดสิ่งปฏิกูลน้ำเสียและการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งเทศบาล คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ เช่น การให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ซึ่งก็รวมถึงการจัดการเกี่ยวกับน้ำเสียด้วย นอกจากนี้ ในกฎหมายอื่นยังได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการหรือดำเนินการบางประการเพื่อเป็นการควบคุม ป้องกัน แก้ไขหรือดำเนินการตามกฎหมายในกรณีที่เกิด

ปัญหามลพิษทางน้ำหรือน้ำเสีย เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ในการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การอนุญาตแก่ผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย หรือการกำหนดวิธีการชั่วคราวสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย ซึ่งเกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษฯ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เช่น การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยการจัดการเหตุรำคาญหรือการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพฯ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เช่น การสอดส่องและกวดขันไม่ให้มีการกระทำความผิด การตักเตือนและสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขหรือขจัดความสกปรกหรือการดำเนินการเปรียบเทียบปรับ หรือในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารพ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 เช่น การตรวจสอบและการควบคุมการออกใบอนุญาตในการก่อสร้างอาคารที่ต้องจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย รวมถึงข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ข้างต้นด้วย ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวทั้งทางตรงและทางอ้อม ในการจัดการปัญหามลพิษทางน้ำหรือน้ำเสีย รวมถึงการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน

ปัญหาเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำถือเป็นปัญหาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในพื้นที่ของชุมชนหลายแห่ง เพราะน้ำเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นเพื่อการอุปโภคหรือบริโภค ดังนั้น การนำมาตรการทางกฎหมายมาบังคับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญ แต่ด้วยปัจจัยที่มีความแตกต่างกันในหลากหลายพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุจากปัญหาด้านมาตรการเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสีย ได้กำหนด

ไว้ในกฎหมายหลากหลายฉบับ และกำหนดให้หน่วยงานจากราชการ ส่วนกลางเป็นผู้รับผิดชอบ หรือ ปัญหาด้านกฎหมายตามหลักการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังขาดกระบวนการการมีส่วนร่วม ของประชาชนในพื้นที่ และไม่เอื้อต่อการจัดการปัญหามลพิษทางน้ำหรือน้ำ เสียในชุมชนที่เพียงพอ รวมถึงปัญหาด้านหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอจัดทำ ระบบบำบัดน้ำเสียรวมในชุมชนตามที่กฎหมายกำหนด ไม่เอื้อต่อการ ดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้ยังคงพบปัญหามลพิษ ทางน้ำหรือน้ำเสียในชุมชนอยู่เสมอ

### หลักการ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การควบคุมมลพิษทางน้ำหรือน้ำเสียโดยการกระจายอำนาจจาก ส่วนกลางมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการบริหารจัดการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว มีหลักการ สำคัญ แนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### 1. หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หน้า 51-57) คือ

**1.1 หลักการมีอิสระในการปกครองตนเอง** องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองจากรัฐ มีความเป็นอิสระใน การจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่ของตนเอง ในรูปแบบของการใช้ อำนาจในการสั่งการและการดำเนินการในกิจการต่าง ๆ ด้วยตนเองตามที่ กฎหมายกำหนดไว้ โดยราชการส่วนกลางมีเพียงอำนาจในการกำกับดูแล ให้ การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามกรอบของกฎหมาย เท่านั้น โดยความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้อย่างไร

แท้จริงต้องมืองค์ประกอบ ได้แก่ สถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจาก ส่วนกลางและกลุ่มบุคคลผู้เป็นสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ขอบเขตพื้นที่ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบที่ชัดเจน ผู้ใช้อำนาจและมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นนิติบุคคล มาจากการเลือกตั้ง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2522, หน้า 31-32) และการจัดทำบริการสาธารณะที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองและไม่ซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงมีระบบการคลังเป็นของตนเองเพื่อจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้

**1.2. หลักการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ** แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กรโดยส่วนกลางมีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนตัวบุคคล หรือการยุบสภาท้องถิ่น กับ การกำกับดูแลการใช้เงินอุดหนุนหรือการใช้สัญญามาตรฐาน โดยการจำกัดอำนาจหรือกำหนดรายละเอียดในสัญญาเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำตามแบบที่กำหนดไว้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หน้า 59-63)

## 2. หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่าง ๆ ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เช่น ในมาตรา 78 กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้ อำนาจของภาครัฐ รวมถึงการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ หรือ ในมาตรา 58 กำหนดให้ การดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย ฯลฯ รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา

ดำเนินการ หรือ ในมาตรา 253 ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เปิดเผยข้อมูลและรายงานผลให้ประชาชนทราบ และมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชน มีความหมายว่า การที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การตัดสินใจและร่วมช่วยปฏิบัติการ หรือร่วมกันกระทำในสิ่งที่ลงความเห็นร่วมกันตามความต้องการของชุมชน และเป็นการเปิดโอกาสให้ตัดสินใจแก้ปัญหาหรือทำตามความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง (พระมหาประกาศิต สิริเมธ, 2556, หน้า 67)

โดยมีเงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ ความเป็นอิสระในการมีส่วนร่วม ประชาชนแต่ละคนที่เข้าร่วมในโครงการหรือกิจกรรมใดมีความเท่าเทียมกัน และมีความสามารถเพียงพอในการทำโครงการหรือกิจกรรมนั้น (ถวิลวดี บุรีกุล, หน้า 6)

ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับ ได้แก่ การแจ้งให้ประชาชนรับรู้ถึงการดำเนินโครงการหลังจากที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้ตัดสินใจเสร็จสิ้นลงแล้ว การจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้เกิดความเข้าใจยิ่งขึ้นมีนักวิชาการนำเสนอตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังปรากฏตามตัวแบบขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมืองของ Arnstein ได้แบ่งบันไดของการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 8 ขั้น ได้แก่ ขั้นการควบคุม (Manipulation) ขั้นการรักษา (Therapy) ขั้นการให้ข้อมูล (Informing) ขั้นการรับฟังความคิดเห็น (Consultation) ขั้นการปรึกษาหารือ (Placation) ขั้นการเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ขั้นมอบหมายอำนาจ (Delegated Power) และขั้นอำนาจพลเมือง (Citizen Control) ซึ่งในระดับขั้นบันไดที่สูงขึ้นจะสะท้อนอำนาจของประชาชนที่มากขึ้น โดยตัวแบบนี้สะท้อนให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมในระดับตั้งแต่เป็นภาคีหุ้นส่วน จึงจะเป็นจุด

เริ่มของบทบาทและอำนาจของประชาชนอย่างแท้จริง (อรทัย ก๊กผล, 2552, หน้า 20)

อย่างไรก็ดี การมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดประโยชน์ในสังคมหรือชุมชน ช่วยให้การตัดสินใจของรัฐมีความชอบธรรมและป้องกันความขัดแย้งจากประชาชน รวมถึงก่อให้เกิดการร่วมแรงร่วมใจของประชาชน อันนำไปสู่การปฏิบัติที่ดีในชุมชน

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยกฎหมาย

กฎหมายถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้บรรลุผลสำเร็จได้ เพราะต้องนำกฎหมายมาใช้ในการกำหนดนโยบาย และเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามหลักความสมดุลของธรรมชาติ มีความสอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และในขณะเดียวกันยังเป็นเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามระเบียบและข้อกำหนดอย่างชัดเจนด้วย ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงที่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีผลทำให้เกิดมาตรการการต่าง ๆ เช่น การกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การควบคุมมลพิษ การกระจายอำนาจการบริหาร และการกระจายการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมออกสู่จังหวัดและท้องถิ่น การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด การพิจารณาและติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม การนำมาตราการด้านการเงิน การคลังมาใช้เป็นมาตรการเสริมเพื่อให้เป็นแรงจูงใจ และมาตรการบังคับให้ส่วนราชการท้องถิ่น องค์กร

เอกชนและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม การกำหนดหรือจำแนกพื้นที่ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยเร่งด่วน เพื่อการคุ้มครองอนุรักษ์และควบคุมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีการกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่ง การต้องชดเชยค่าเสียหายหรือสินไหมทดแทนกรณีทำให้เกิดการแพร่กระจายมลพิษ และการเพิ่มบทลงโทษในการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนดขึ้นด้วยในรูปแบบของโทษปรับและโทษจำคุก เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายฉบับอื่น ๆ ซึ่งมีบทบัญญัติบางมาตราที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น รวมทั้ง ประกาศกระทรวง กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยความตามมาตราในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ข้างต้นอีกด้วย

### กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสียของต่างประเทศ

1. **ประเทศอังกฤษ** มีหลักการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมถึงการจัดการด้านปัญหาเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำ คือ - หลักการระมัดระวังล่วงหน้า (Precautionary Principle) โดยมีแนวคิดว่าการป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อม สิ่งมีชีวิต และมนุษย์จัดเป็นแนวทางที่ถูกต้องและมีผลดีกว่าการแก้ไขเยียวยาความเสียหายในภายหลัง ดังนั้น การควบคุมโดยใช้มาตรการทางกฎหมายแก้

ผู้ประกอบการเกี่ยวกับการปล่อยน้ำเสียก่อนที่จะมีความเสียหายขึ้นจึงเป็นแนวทางที่ถูกต้องและเหมาะสม

**- หลักผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ (Polluter Pays Principle)**

โดยมีแนวคิดที่ว่า ใครเป็นผู้ก่อมลพิษ ย่อมเป็นผู้ต้องรับผิดชอบต่อค่าเสียหาย และมีหน้าที่ต้องมลพิษหรือของเสียให้หมดไปด้วย

**- หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Principle)** โดยมีแนวคิดที่ว่า หน้าที่ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นของประชาชนทุกคนมิใช่หน้าที่ของรัฐเพียงฝ่ายเดียว

นอกจากนี้ ประเทศอังกฤษยังมีหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ คือ

กฎหมาย The River (Prevention of Pollution) Act 1896 และกฎหมาย The Water Resources Act 1973 มีสาระสำคัญ คือ การจัดตั้งคณะกรรมการและกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมหรือป้องกันมลพิษทางน้ำ เป็นองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวกับน้ำโดยตรงและมีภารกิจจัดตั้งองค์กรเป็นจำนวนมากขึ้นอยู่กับลักษณะและสภาพของปัญหาน้ำที่ต้องการจัดการ จึงส่งผลให้การจัดการกับปัญหาน้ำเสียในประเทศอังกฤษมีประสิทธิภาพมาก เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการอนุรักษ์พื้นฟูแม่น้ำเทมส์และแม่น้ำลี ซึ่งมีชื่อว่า Thames Conservancy Board และ Lee Conservancy Board ในปี ค.ศ. 1857 และ ค.ศ. 1968 เนื่องจากปัญหาน้ำเน่าเสีย และมีการออกกฎหมายคุ้มครองน้ำเสียหลายฉบับ เช่น The Rivers Pollution Prevention Act 1876 เพื่อใช้ควบคุมการปล่อยน้ำเสียจากชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม โดยเป็นความรับผิดชอบของสุขาภิบาลระดับท้องถิ่น และมีการก่อตั้งคณะกรรมการอีกหลายคณะ เช่น คณะกรรมการจัดการน้ำเสีย (Royal Commission on Sewage

Disposal) มีหน้าที่ในการศึกษารายงานวิธีการกำจัดและจัดการน้ำเสีย และมีการกำหนดค่ามาตรฐานน้ำทิ้งที่ควรจะเป็นหรือเรียกว่า ค่า BOD (มรกต ศรีประไพ, 2551, หน้า 45-46)

## 2. ประเทศญี่ปุ่น

วัฒนธรรมของคนญี่ปุ่นเป็นสังคมที่ยึดแนวคิดแบบฉันทามติ จึงทำให้ประชาชนทุกคนรวมถึงทุกภาคส่วน มีส่วนร่วมด้านนโยบายสิ่งแวดล้อม และแนวคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อม ดังนี้

### - การจัดการปัญหาเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำ

รัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นได้มีการออกกฎหมายควบคุมของเสียและมลพิษที่เกิดจากอุตสาหกรรมมากขึ้น เช่น ในปี ค.ศ. 1949 มีการประกาศใช้เทศบัญญัติป้องกันมลภาวะจากเรือนกระจก และในปีค.ศ. 1958 มีการออกพระราชบัญญัติบำรุงรักษาคุณภาพน้ำและพระราชบัญญัติควบคุมน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม และรัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทต่อนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้นเรื่อย ๆ หลังปี ค.ศ. 1946 ได้มีการปฏิรูปที่ดินของรัฐสู่ประชาชนและอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม (ณัฐวรรณ สุนทรวริทธิโชติ, 2556, หน้า 101)

### - การตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่น

The Basic Law for Environmental Control 1967 เป็นกฎหมายแม่บทของพระราชบัญญัติอื่น ๆ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลควบคุมมลพิษแก่องค์กรต่าง ๆ กำหนดให้รัฐบาลจัดทำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งของอากาศ ดิน น้ำและเสียง มีการติดตามและประเมินผลโดยหน่วยงานที่ชื่อว่า Environmental Agency โดยกฎหมายนี้ได้แบ่งมาตรฐานคุณภาพของน้ำออกเป็นเกณฑ์ใหญ่ ๆ 2 เกณฑ์ คือมาตรฐานสำหรับ

สุขอนามัยของมนุษย์ซึ่งเป็นมาตรฐานที่ใช้กับแหล่งน้ำทั่วไป และมาตรฐานในการกำหนดตามประเภทของการใช้น้ำ

Water Pollution Control Law 1970 มีจุดประสงค์เพื่อป้องกันมลพิษในแหล่งน้ำด้วยการควบคุมการปล่อยน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดน้ำเสียโดยเฉพาะ และเพื่อปกป้องผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยให้ผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายจ่ายค่าทดแทนเยียวยาแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย โดยกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งและสารพิษที่ไม่สามารถปล่อยลงสู่แม่น้ำได้ โดยแบ่งเป็นค่ามาตรฐาน 2 ระดับคือ ระดับชาติที่กำหนดโดยคําสั่งนายกรัฐมนตรีและระดับภูมิภาคที่กำหนดโดยข้อบัญญัติ หากผู้ที่ปล่อยน้ำทิ้งไม่ผ่านกรรมวิธีจนได้มาตรฐานจะไม่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยลงสู่แม่น้ำโดยเด็ดขาด

Sewerage Act 1970 เป็นกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อกำหนดโครงการบำบัดน้ำเสียรวม วิธีการวางผัง ออกแบบ เดินเครื่องและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียส่วนกลาง ระบบบำบัดน้ำเสียระดับภูมิภาคและระบบท่อระบายน้ำฝน เพื่อให้เกิดสภาพแวดล้อมอันดีแก่ชุมชน โดยกำหนดค่ามาตรฐานน้ำทิ้งซึ่งต่างกับ Water Pollution Control Law 1970 โดยกฎหมายนี้ให้ใช้ค่ามาตรฐานน้ำทิ้งที่สูงกว่าเป็นเกณฑ์ และผู้ที่ใช้บริการระบบบำบัดน้ำเสียชุมชนนี้จะต้องเสียค่าบริการบำบัดน้ำเสียตามปริมาณความสกปรกของน้ำเสียที่ปล่อยออกมา

ทั้งนี้ ประเทศญี่ปุ่นได้จัดตั้งกองทุนเพื่อการแก้ไขคุณภาพน้ำขึ้น โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม รวมไปถึงกิจการที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำที่ต้องมีการระบายน้ำเสียลงสู่แม่น้ำต้องจ่ายเงินเข้ากองทุน เพื่อรัฐบาลจะได้นำเงินจากกองทุนดังกล่าวมาใช้แก้ไขปรับปรุงคุณภาพแหล่งน้ำ

## บทวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหามลพิษทางน้ำหรือน้ำเสียมีบทบาทสำคัญในการดำรงชีวิตประจำวันของคนในชุมชน มาตรการทางกฎหมายจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐจะใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรของรัฐเป็นผู้นำมาบังคับใช้ เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่มีอยู่และการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบปัญหา 3 ประการ ดังนี้

1. ปัญหาด้านมาตรการเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสีย ได้กำหนดไว้ในกฎหมายหลากหลายฉบับและกำหนดให้หน่วยงานจากราชการส่วนกลางเป็นผู้รับผิดชอบ เช่น

- พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2530 กำหนดให้กรมชลประทานมีอำนาจในการควบคุมดูแล
- พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2560 กำหนดให้กรมเจ้าท่ามีอำนาจในการควบคุมดูแล
- พระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526 กำหนดให้การประปาส่วนภูมิภาคและการประปานครหลวงมีอำนาจในการควบคุมดูแล

จากกฎหมายข้างต้นมุ่งเน้นด้านการบริหารจัดการน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค เพื่อการเกษตรกรรมหรือการใช้ประโยชน์จากแม่น้ำลำคลอง เพื่อการบริการสัญจรหรือเพื่อการพาณิชย์นาวี ในด้านการควบคุมดูแลเกี่ยวกับปัญหามลพิษทางน้ำอันเกิดจากการทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอย การปล่อยสารเคมี หรือการระบายน้ำทิ้งจึงมิใช่ภารกิจหลัก ดังนั้น เมื่อมีการฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมาย การดำเนินการของเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและไม่ได้อยู่ในพื้นที่เกิดเหตุจึงส่งผลให้การเข้าไปตรวจสอบที่เกิดเหตุไม่ทันทั่วถึง และยากต่อการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินการกับผู้ที่เกี่ยวข้อง

- ประกาศกรมเจ้าท่า ที่ 164/2560 เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรม นิคมอุตสาหกรรม และเขตประกอบการอุตสาหกรรม กำหนดให้กรมเจ้าท่ามีอำนาจในการควบคุมดูแล และ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 รวมถึง กฎกระทรวงฯ และประกาศกระทรวงฯ ที่ออกตามความแห่งพระราชบัญญัติ กำหนดให้เฉพาะโรงงานประเภทที่ 3 ซึ่งเป็นโรงงานที่ใช้เครื่องจักรเกิน 50 แรงม้า อาจก่อให้เกิดปัญหามลพิษหรือเหตุเดือดร้อน รำคาญ หรือเหตุอันตรายต้องควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด เช่น โรงงานน้ำตาล โรงงานผลิตกระดาษ โรงงานผลิตสุรา โรงกลั่นน้ำมัน ก่อนดำเนินการต้องยื่นแบบแปลน แผนผัง และคำอธิบายโดยละเอียดแสดงวิธีป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ ความเสียหาย อันตราย การควบคุมการปล่อยของเสียมลพิษใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานต่อสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดที่เป็นผู้มีอำนาจควบคุมดูแล เพื่อขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการ และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และประกาศกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 การระบายน้ำทิ้ง และคุณสมบัติของน้ำทิ้งที่จะระบายออกสู่ชุมชน ซึ่งถือเป็นการป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำหรือน้ำเสียที่ส่งผลดี แต่ในโรงงานประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 เช่น โรงงานผลิตน้ำดื่ม โรงงานทำเครื่องหนัง ซึ่งดำเนินการโดยใช้เครื่องจักรขนาดน้อยกว่า 50 แรงม้า กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องถูกตรวจสอบแบบแปลน หรือแผนผังเกี่ยวกับระบบการบำบัด หรือการจัดน้ำเสียก่อนดำเนินการ ทั้งที่การดำเนินการอาจก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำได้เช่นกัน หากไม่มีระบบการบำบัดหรือการจัดน้ำเสียที่ได้มาตรฐาน ด้วยเหตุนี้หน่วยงานจากราชการส่วนกลางจึงมีอำนาจเพียงเข้าตรวจสอบภายหลังมีการร้องเรียนจากประชาชนในพื้นที่

- ทั้งนี้ การรวมอำนาจไว้ที่หน่วยงานของราชการส่วนกลาง เช่น กรมชลประทาน กรมเจ้าท่า การประปาส่วนภูมิภาคหรือการประปานครหลวง ทำให้การแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำหรือน้ำเสียมีความล่าช้า ไม่ทันต่อสถานการณ์ เพราะในแต่ละหน่วยงานมีหลักเกณฑ์ เงื่อนไขหรือขั้นตอนการปฏิบัติงานแตกต่างกัน ไม่เอื้อต่อปัญหามลพิษทางน้ำที่กำลังเกิดขึ้นและทำให้การแก้ไขหรือฟื้นฟูสภาพของแม่น้ำ ลำคลองสาธารณะที่ได้รับผลกระทบเป็นไปได้อย่างยิ่งยั้ง ส่งผลให้ผู้ประกอบการหลายแห่งตัดสินใจไม่ยื่นคำขอ ก่อนดำเนินการหรือไม่ขอรับใบอนุญาตก่อนเริ่มดำเนินการ เพื่อเลี่ยงการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด และปล่อยน้ำเสียลงสู่พื้นดินหรือแหล่งน้ำจนเกิดเป็นปัญหามลพิษทางน้ำ ตามมาเมื่อเกิดความยุ่งยากหรือถูกมองว่าเป็นภาระมากขึ้น จึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้ประกอบการหลาย ๆ รายเลือกที่จะไม่แจ้งและไม่ขอรับใบอนุญาต หรือไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด และปล่อยน้ำเสียลงสู่พื้นดินหรือแหล่งน้ำจนเกิดเป็นปัญหามลพิษทางน้ำตามมา

ทั้งนี้ การดำเนินการตามกฎหมายของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานจากราชการส่วนกลาง แต่มีความแตกต่างกันในส่วนของการแบ่งอำนาจหน้าที่ และการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น Water Pollution Control Law 1970 กฎหมายของประเทศไทยญี่ปุ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมลพิษในแหล่งน้ำสาธารณะ โดยการควบคุมการปล่อยน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดน้ำเสีย และเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปล่อยน้ำเสียด้วยวิธีการจ่ายค่าทดแทน กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและจัดการน้ำเสียจากโรงงานโดยตรงเป็นภารกิจหลัก พิจารณาจากการกำหนดค่ามาตรฐานน้ำทิ้ง

โดยใช้เกณฑ์ชนิดของสารพิษที่จะปล่อยลงสู่แหล่งน้ำไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น เห็นว่าระดับค่ามาตรฐานระดับภูมิภาคหรือในส่วนท้องถิ่นนั้นมีความมาตรฐาน สูงกว่าค่ามาตรฐานระดับชาติ จึงเห็นว่าการจัดการปัญหามลพิษทางน้ำหรือน้ำเสียในระดับท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ที่สามารถจัดการปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้ด้วยตนเองและมีประสิทธิภาพดีกว่า

ในส่วนของกฎหมายไทย มีลักษณะการรวมอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับปัญหามลพิษทางน้ำหรือน้ำเสีย แก่หน่วยงานของราชการส่วนกลาง ส่งผลให้การบังคับใช้ของกฎหมาย ในการป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำหรือน้ำเสียมีประสิทธิภาพยังไม่เพียงพอ และไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่) พ.ศ. 2561 ที่ต้องการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและสามารถพึ่งตนเองได้ในการจัดการแก้ไขปัญหา มลพิษและของเสียที่เกิดขึ้นในพื้นที่ซึ่งอยู่ภายในเขตอำนาจของตนตามหลักการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ ในกฎหมายยังได้บัญญัติถึงข้อกำหนดหรือข้อห้ามที่มุ่งลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ โดยกำหนดโทษคือ โทษปรับและโทษจำคุกแต่ไม่มีมาตรการลงโทษ ในลักษณะที่ให้ผู้ก่อมลพิษต้องทำการบำบัดฟื้นฟูแหล่งน้ำเสียให้กลับมีคุณภาพดี จึงเป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงานราชการที่ต้องดำเนินการให้ด้านภายใต้จำนวนบุคลากรที่จำกัด

**2. ปัญหาด้านกฎหมายตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังขาดกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ และไม่เอื้อต่อการจัดการปัญหามลพิษทางน้ำหรือน้ำเสียในชุมชนที่เพียงพอ แบ่งเป็น 2 ด้าน ดังนี้**

2.1 ด้านกฎหมายตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 รวมถึง พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการ ซึ่งมีอำนาจในการนำมาตรการที่กฎหมายกำหนดมาบังคับใช้ในการควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากมลพิษ เช่น การเสนอความเห็นในการจัดทำนโยบายด้านการควบคุมมลพิษของประเทศ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง น้ำทะเลชายฝั่ง การกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งจากอาคารต่าง ๆ น้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม และนิคมอุตสาหกรรมในการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด การจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม การติดตามตรวจสอบสถานการณ์มลพิษ และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ด้านมลพิษ โดยคณะกรรมการได้รับการแต่งตั้งมาจากข้าราชการและบุคลากรของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น จึงถือเป็นการดำเนินงานในรูปคณะกรรมการระดับชาติ เช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ แต่ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายใดที่เกี่ยวข้องกล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ในการเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการแก้ไขปัญหา มลพิษทางน้ำหรือน้ำเสีย การดำเนินการควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดมลพิษนั้น และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีขนาดเล็ก งบประมาณ และบุคลากรมีอย่างจำกัด ย่อมส่งผลให้การดำเนินการมีความล่าช้าและไม่ทันต่อสภาพเหตุการณ์ การบังคับใช้ของกฎหมายตามหลักการกระจายอำนาจจึงมี

ประสิทธิภาพไม่เพียงพอ ซึ่งในประเทศอังกฤษมีกฎหมายหลายฉบับ เช่น The Rivers Pollution Prevention Act 1876 กำหนดอำนาจหน้าที่แก่ท้องถิ่นในการควบคุมและป้องกันการปล่อยน้ำเสียโรงงานอุตสาหกรรม หรือ The Water Resources Act 1973 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร เช่น คณะกรรมการจัดการน้ำเสีย ซึ่งมุ่งเน้นแก้ไขสภาพปัญหาของน้ำ และกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรในองค์กรนั้น ๆ ดำเนินการควบคุมและป้องกันมลพิษทางน้ำจากการศึกษาลักษณะของน้ำ และรายงานวิธีการกำจัดและจัดการตามสภาพของน้ำเสีย หรือ The Rivers Boards Act 1918 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย บุคคลมาจากหลายภาคส่วนในสังคมและชุมชน ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการระบายน้ำมิให้เกิดมลพิษทางน้ำในแม่น้ำแต่ละสายของชุมชน กฎหมายฉบับนี้ จึงถือเป็นกฎหมายที่กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วม และทำให้การควบคุม และป้องกันการปล่อยน้ำเสียในชุมชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ กฎหมายของประเทศไทย พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 จึงอาจเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการมีส่วนร่วม เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในพื้นที่ หรือชุมชนภายในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของตนเอง ร่วมกับหน่วยงานของรัฐในรูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ ซึ่งจะส่งผลให้การควบคุมป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำหรือน้ำเสียในชุมชน ได้รับการสอดส่องดูแลอย่างใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันเนื่องมาจากการมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของแหล่งน้ำ และเป็นหน้าที่ของทุกคนในชุมชนที่ต้องช่วยกันดูแลรักษาไม่ให้เกิดมลพิษ

2.2 ปัญหาด้านกฎหมายตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เอื้อต่อการจัดการปัญหามลพิษทางน้ำหรือน้ำเสียในชุมชนที่เพียงพอ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยตามมาตรา 20(3) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ในเรื่องการค้าสิ่งปฏิกูลหรือกำหนดให้เจ้าของอาคารใด ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น ๆ ได้ หรือ ตามมาตรา 32 ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการกำกับดูแลการประกอบกิจการ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพซึ่งถูกกำหนดตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขภายในพื้นที่ของตนเองได้ ในการนี้ การนำกฎหมายในลักษณะดังกล่าว มาใช้ย่อมเกิดผลดีและมีประสิทธิภาพมากในพื้นที่ หรือชุมชนใดที่มีกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่กำหนดไว้จำนวนน้อย และประเภทของกิจการไม่หลากหลาย ดังนั้น ในทางตรงข้ามหากเป็นชุมชนที่มีพื้นที่มาก และมีจำนวนของกิจการที่มีลักษณะที่ต้องควบคุมตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขมาก ย่อมทำให้การตรวจสอบกิจการซึ่งต้องทำด้วยความละเอียด เกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ลักษณะอาคาร การสุขาภิบาล การป้องกันเหตุรำคาญ และการควบคุมมลพิษที่อาจก่อให้เกิดขึ้น เพื่อให้กิจการมีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ครอบคลุมทุกรายจึงอาจทำได้ยาก เพราะจำเป็นต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก และต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ดังนั้น เมื่อการควบคุมตามมาตรการกฎหมายทำได้ไม่ทั่วถึง หรือไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอย่อมเกิดปัญหามลพิษทางน้ำหรือน้ำเสียเกิดขึ้น นอกจากนี้ การกระจายอำนาจมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ยังมีลักษณะเป็นการให้อำนาจ

เพื่อให้ดำเนินการแก้ไข ภายหลังจากปัญหามลพิษทางน้ำหรือน้ำเสียได้มีผลกระทบหรือเกิดความเสียหายขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมหรือชุมชนแล้ว หรือเพื่อให้มีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย อันเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ส่งผลให้การบริหารจัดการกับปัญหาดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดประสิทธิภาพไม่ดีเท่าที่ควรและไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน เช่น ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 75 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ กำหนดวิธีการชั่วคราวสำหรับการบำบัดน้ำเสียที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษในเขตท้องที่ ที่ทางราชการยังมิได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม และยังมีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียในพื้นที่โดยการเก็บรวบรวมหรือการจัดส่งน้ำเสียด้วยวิธีการใด ๆ ที่เหมาะสมไปทำการบำบัดหรือกำจัด หรือตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 26 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใด มิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน รวมทั้งให้อำนาจในการระงับเหตุรำคาญนั้นด้วย โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ เพื่อร้งบกำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้ หรือตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ตามมาตรา 44 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ในการสอดส่องและกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจตักเตือนหรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำการแก้ไข หรือขจัดความสกปรกนั้น

### 3. ปัญหาด้านหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมในชุมชนตามที่กฎหมายกำหนดไม่เอื้อต่อการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ได้สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมในชุมชน เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำหรือน้ำเสียในชุมชน จะเห็นได้จากตามมาตรา 23(1) และ 23(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขอรับการสนับสนุนงบประมาณหรือกู้ยืมเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปลงทุนและจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมเพื่อใช้ในชุมชนได้ ภายใต้หลักเกณฑ์ตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 และระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการขอจัดสรรและขอกู้ยืมเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2552 กำหนดไว้ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องยื่นเอกสารข้อเสนอโครงการซึ่งประกอบด้วยวัตถุประสงค์และเป้าหมาย รายละเอียดของโครงการ แผนการดำเนินงาน เช่น แผนปฏิบัติงาน แผนการจัดเก็บค่าบริการ แผนการส่งเงินคืน ระยะเวลาดำเนินงานตามโครงการ ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินตามโครงการ หลักฐานเกี่ยวกับการยื่นขอกู้ตามตรา 23(2) ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาล ต้องมีหลักฐานแสดงมติดิสภาคบาลอนุมัติเงินกู้ และรับรองว่าจะตั้งงบประมาณเพื่อชำระหนี้จนกว่าจะเสร็จ นอกจากนี้ ยังต้องส่งเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบการยื่นโครงการ เช่น เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ผลการศึกษาความเหมาะสมและการออกแบบรายละเอียด (FS/DD) แบบรายละเอียดการก่อสร้าง ผลการรับฟังความคิดเห็นของ

ประชาชน และรวมถึงแผนการบริหารจัดการ เช่น แผนการเดินระบบและบำรุงรักษาระบบ แผนงบประมาณการเดินระบบและบำรุงรักษาระบบ แผนการจัดโครงสร้างองค์กรและบุคลากร ซึ่งเมื่อพิจารณาจากสิ่งที่จะต้องเตรียมตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ สำหรับในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก ซึ่งจำนวนบุคลากรและงบประมาณที่มีจำกัด เพราะการจัดการเพื่อให้ได้มาซึ่งรายการต่าง ๆ นั้นมีความยุ่งยากและจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการจัดการ ทั้งต้องอาศัยบุคลากรหรือหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงอาจเกินกว่าศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะทำได้ รวมถึงการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เกี่ยวกับการจัดตั้งโรงบำบัดน้ำเสียในชุมชน ประชาชนส่วนมากในชุมชนยังมีแนวคิดไม่อยากจะให้มีการจัดตั้งในชุมชน เนื่องจากความกังวลด้านสุขอนามัยและความไม่ปลอดภัยในชีวิต จึงทำให้ขาดเอกสารสำคัญ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่อาจดำเนินการ เพื่อจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมในชุมชนได้ ทั้งที่ระบบบำบัดน้ำเสียชุมชนจัดเป็นอีกวิธีการหนึ่ง ที่อาจจะสามารถจัดการกับปัญหามลพิษทางน้ำหรือน้ำเสียที่ส่งผลดี โดยเฉพาะหากเป็นระบบบำบัดน้ำเสียแบบรวมศูนย์ ที่เป็นระบบบำบัดน้ำเสียรวมชนิดที่มีการก่อสร้าง เพื่อรวบรวมน้ำเสียจากชุมชนมาบำบัด ณ จุดใดจุดหนึ่ง

นอกจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยื่นเอกสารข้อเสนอโครงการตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขของกฎหมายข้างต้น ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 27 และมาตรา 28 ยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสมทบเงินไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 และไม่เกินร้อยละ 50 ของวงเงินในโครงการที่ยื่นขอ และที่สำคัญคือ การพิจารณาถึงโครงการ

ภายใต้แผนปฏิบัติการ เพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นขอ ได้จัดสรรเงินสมทบตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ และต้องเป็นโครงการที่จำเป็นเร่งด่วน และไม่สามารถขอตั้งงบประมาณเพิ่มเติมในปีงบประมาณนั้น หรือไม่อาจจัดหาเงินจากแหล่งอื่นได้ ซึ่งเท่ากับว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องทำการประมาณการในส่วนของงบประมาณที่จะใช้ในโครงการทั้งหมด และแยกเป็นงบประมาณที่จะขอสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม และงบประมาณที่ตนเองจะต้องตั้งสมทบ โดยงบประมาณอาจเป็นงบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งขึ้นเอง หรือจะเป็นการขอสนับสนุนต่างหากจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องเสนอโครงการไปยังคณะกรรมการจัดทำ และติดตามประเมินผลแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัดนั้น ๆ เพื่อให้นำไปบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัดประจำปีนั้น ๆ และเพื่อส่งให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เห็นชอบเพื่อพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนให้ และส่งให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขอตั้งงบประมาณในหมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจภายใต้แผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัด ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อไป โดยเมื่อได้รายการงบประมาณแล้ว ก็ต้องรอผลการพิจารณาของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ที่จะพิจารณาโครงการที่ส่งมาขอรับเงินอุดหนุนนั้นต่อไปว่าจะอนุมัติโครงการหรือไม่ และถ้าอนุมัติจะอนุมัติในวงเงินจำนวนเท่าใด นอกจากกระบวนการ ขั้นตอน และหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะมีความยุ่งยาก และมีหลายขั้นตอนแล้ว การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสมทบเงินไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10-50 ของวงเงินในโครงการนั้น เท่ากับว่าจะต้องตั้งจ่ายจากเงินรายได้ของตนเอง หากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก ซึ่งมีรายได้ปีหนึ่งน้อยจึงย่อมไม่สามารถทำได้

จากปัญหาดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหามลพิษทางน้ำหรือน้ำเสียในชุมชนของไทย ยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เท่าที่ควร จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไข ปรับปรุงเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

1. “การแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมมลพิษในระดับตำบลและระดับหมู่บ้าน” โดยกำหนดให้มีตัวแทนจากภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการดังกล่าว โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ในมาตรา 52 เพื่อประโยชน์ในการควบคุมมลพิษ

โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมมลพิษในระดับตำบล โดยประกอบด้วยกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อม ผู้เชี่ยวชาญด้านงานสาธารณสุขและตัวแทนจากภาคประชาชน ซึ่งมีภูมิสำเนาในตำบลนั้นร่วมเป็นกรรมการ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นรูปแบบหนึ่งอันเกิดจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมายังท้องถิ่น และตัวแทนภาคประชาชนจะรู้ถึงปัญหาที่แท้จริงและความต้องการของท้องถิ่นตนเองได้ดีที่สุด พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ เช่น การดำเนินการใด ๆ เพื่อ

ควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหเกี่ยวกับมลพิษที่เกิดหรืออาจเกิดขึ้นภายในตำบลหรือหมู่บ้าน จัดทำรายงานสรุปผลสถานการณ์ที่เป็นมลพิษภายในพื้นที่ พร้อมทั้งการเสนอความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไข ซึ่งกรณีดังกล่าวจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในชุมชนได้อย่างจริงจังมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการควบคุม ตรวจสอบหรือการแก้ไขปัญหา และจะทำให้การจัดการน้ำเสียภายในชุมชนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. การเพิ่มเติมข้อกำหนดในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพิ่มเติมจากที่ได้กำหนดไว้ในข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการยื่นขอรับใบอนุญาตหรือการต่ออายุใบอนุญาตในการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือกิจการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการควบคุม โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งประกอบกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เช่น สถานประกอบการที่มีลักษณะเป็นโรงงานประเภทที่ 1 และ 2 หรืออุตสาหกรรมในครัวเรือนที่มีการใช้น้ำในกระบวนการ และมีความต้องการจะปล่อยน้ำลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ จะต้องมียกเอกสารรับรองผลการตรวจวัดคุณภาพน้ำเพื่อแสดงผลว่า น้ำที่จะปล่อยทิ้งนั้นมีค่ามาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น ซึ่งจะเป็นการป้องกันมลพิษทางน้ำที่ต้นทาง และจะเป็นการเสริมให้การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่มีการกระจายอำนาจมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อสนับสนุนในการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมในชุมชน

โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ให้รัฐมนตรีออกประกาศเพื่อจัดตั้งคณะทำงาน ดังนี้

1) “คณะศึกษาและทำการวิจัยเพื่อการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมภายในชุมชน” โดยกำหนดหน้าที่ให้ทำการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมในชุมชน หรือหน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการลงพื้นที่เพื่อสำรวจ ตรวจสอบ แล้วนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์ วิจัย หาข้อสรุปถึงความจำเป็น รวมถึงความเป็นไปได้ ความคุ้มค่าในการจัดทำระบบ และเสนอผลการวิจัยต่อคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ จะทำให้องค์กรที่มีความประสงค์จะขอรับการสนับสนุนงบประมาณหรือกู้ยืมเงิน ได้รู้ถึงทุนและศักยภาพของตนเองก่อนที่จะเสนอโครงการไปและทำให้การเสนอโครงการไปไม่เสียเปล่า

2) “คณะทำงานเพื่อสนับสนุนและช่วยเหลือการจัดทำ (ร่าง) โครงการ” โดยกำหนดหน้าที่ในการสนับสนุนและช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะขอรับการสนับสนุนงบประมาณหรือกู้ยืมเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมในการจัดทำ (ร่าง) โครงการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมในชุมชน ซึ่งจะทำให้มีคณะทำงานในการสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดเตรียมความพร้อมก่อนจะจัดทำโครงการจริง ทั้งนี้ เพื่อช่วยสร้างความเข้าใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะขอรับการสนับสนุนงบประมาณหรือกู้ยืมเงิน ให้สามารถประเมินต้นทุน ศักยภาพและความเป็นไปได้ในการจะจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมภายในพื้นที่ของตนเองได้

ชัดเจนมากขึ้น และมีแนวทางเพื่อดำเนินการที่ชัดเจน ก่อนที่จะทำข้อเสนอโครงการไปเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณ หรือกู้ยืมเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมตามลำดับ

### เอกสารอ้างอิง

- กรมทรัพยากรน้ำและสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2554). *รวมกฎหมายทรัพยากรน้ำ*. กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2560). *คู่มือระบบบำบัดน้ำเสียชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักจัดการคุณภาพน้ำ.
- ณัฐวรรณ สุนทรวิโรจน์. (2556). *การศึกษาสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อม ในเขตตำบลสามบัณฑิต: กรณีศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชน (รายงานผลการวิจัย)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2551). *เอกสารประกอบการศึกษาดูงานของคณะกรรมาธิการการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2522). *การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์.
- พระมหาประกาธิต สิริเมธ. (2556). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงของชุมชนคลองใหม่ อำเภอสามปราชญ์ จังหวัดนครปฐม*. วิทยานิพนธ์พุทธศาสตร์มหาบัณฑิต (การพัฒนาสังคม), มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มรกต ศรีประไพ. (2551). *อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญในการรักษาและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมศึกษา เฉพาะกรณี: การควบคุมระบายน้ำเสีย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.*

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). *กฎหมายปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.*

อรรถัย กักพล. (2552). *คู่มือคู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ส.เจริญการพิมพ์.*