

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการควบคุมคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้าน

เมื่อทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้านที่ได้นำเสนอไปแล้วก่อนหน้านี้ ในบทนี้จะขอนำเสนอปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้าน โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้าน

จากศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้าน ทำให้พบว่า มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมคุณภาพน้ำประปาในปัจจุบันนั้นมีความแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานเอกชน และหน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถนำมาใช้ในการควบคุมคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ และทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรค สามารถสรุปได้ดังนี้

4.1.1 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้านโดยเฉพาะ

ภารกิจ “บริการสาธารณะ” ซึ่งเป็นกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจของรัฐหรือเป็นบริการที่รัฐมีอำนาจจัดทำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปกครองตนเองของประชาชนในระดับท้องถิ่นที่จัดทำบริการสาธารณะในระดับรองจากรัฐ การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐ

การบริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยเป็นภารกิจที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น และเป็นภารกิจที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น อันได้แก่ การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรย่อมแตกต่างกันไปตามสภาพปัญหาความต้องการและบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการกลางในการจัดบริการสาธารณะ

ประปาหมู่บ้านเป็นการจัดให้มีน้ำสะอาด และการผลิตน้ำสะอาด อันหมายถึงระบบการประปา เป็นการส่งน้ำไปยังบ้านเรือนอาคารต่างๆ ในชุมชน ถือว่าเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่เป็นภารกิจในการจัดการบริการสาธารณะที่รัฐส่วนกลางเคยดำเนินการอยู่และ โอนให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนตามหลักการการกระจายอำนาจ จากหลักการดังกล่าว เห็นได้ว่าประเทศไทย จึงหมายถึง บริการสาธารณะที่แยกส่วนต่างหากจากบริการสาธารณะที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำ เป็นบริการสาธารณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่น อย่างเป็นอิสระ ซึ่งใช้งบประมาณ และทรัพย์สินบางส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และมีเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยส่วนกลาง เพียงแต่ควบคุมดูแลเท่านั้น

การควบคุมการดำเนินการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการควบคุมโดยรัฐ ส่วนกลางให้อิสระองค์กรส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระในการบริหารจัดการ รัฐส่วนกลางมีหน้าที่ในการกำกับดูแลให้องค์กรส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการต่างๆให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด เป็นการควบคุมโดยการกำกับดูแล ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนกลางหรือองค์กรปกครองส่วนภูมิภาคตรวจสอบการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และผู้กำกับดูแลไม่สามารถใช้อำนาจควบคุมเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้ไว้ได้ และผู้กำกับดูแลมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการกระทำของผู้อยู่ใต้การกำกับดูแลของตนได้ก็เฉพาะแต่ในแง่ของความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

การที่รัฐส่วนกลางจะควบคุมกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเรื่องคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้านให้เป็นมาตรฐาน จำเป็นต้องมีกฎหมายเป็นหลักเกณฑ์ไว้เป็นเรื่องเฉพาะ และกฎหมายมีลักษณะที่มีองค์ประกอบมีสภาพบังคับของกฎหมาย ทำให้ ผู้ที่มีหน้าที่หรือความรับผิดชอบตามกฎหมายยอมปฏิบัติตาม และการที่จะทำให้บริการด้านประปาที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จส่งผลดีเป็นประโยชน์ต่อประชาชนนั้น การดำเนินการต่างๆควรจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์เดียวกัน ซึ่งจะต้องพิจารณาในเรื่องของคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นเป็นสำคัญ คำนึงถึงประชาชนที่จะต้องมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน และผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา ซึ่งบริการสาธารณะด้านประปา ควรจะต้องคำนึงหลักการดังกล่าว ควรจะต้องมีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของบริการสาธารณะ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนให้ได้มากที่สุด

ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิต สุขภาพอนามัย ถือได้ว่าเป็นภารกิจที่สำคัญ การจัดทำระบบประปาหมู่บ้านนั้น มีการดำเนินการหลายขั้นตอน เช่นการดำเนินการเรื่องแหล่งน้ำ การบำบัดน้ำให้มีความสะอาดปลอดภัย และการส่งน้ำไปตามท่อ เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการที่คืบหน้า จำเป็นต้องมีการดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำระบบ

ประปาหมู่บ้านของประเทศไทยพบว่า สามารถแยกออกได้ 2 ส่วน ส่วนแรกมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอำนาจหน้าที่หน่วยงานต่างๆหลายฉบับ และส่วนที่สองคือส่วนที่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการระบบประปาหมู่บ้าน แต่ไม่มีกฎหมายที่กำหนดเรื่องมาตรฐานในไว้เป็นการเฉพาะ และเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่สามารถออกระเบียบ กฎเกณฑ์ มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติได้ ก็ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว จึงทำให้การดำเนินการระบบประปาหมู่บ้านเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง และเป็นไปในลักษณะที่จัดให้มีระบบประปาตามอำนาจหน้าที่แต่ไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบที่ประชาชนจะได้รับ

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำประปาหมู่บ้านนั้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติให้อำนาจเทศบาลตำบลอาจจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา และเทศบาลเมืองต้องมีจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา และพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติไว้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร และเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ พ.ศ. 2542 แล้ว มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของเทศบาลชั้นใหม่ เป็นให้มีทั้งอำนาจและหน้าที่ในการจัดให้มีระบบการสาธารณสุข โภคด้วย เห็นได้ว่าจากกฎหมายดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้การประปาโดยเฉพาะ โดยเป็นบทบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในลักษณะกว้างๆเป็นการทั่วไป ซึ่งเป็นเป็นการกำหนดการจัดทำระบบสาธารณสุข โภคในเรื่องระบบประปาขึ้นอยู่กับราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆว่าจะดำเนินการอย่างไร โดยให้แต่ละท้องถิ่นออกข้อกำหนดเองเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเท่านั้น

การที่รัฐมอบอำนาจการให้บริการสาธารณะด้านสาธารณสุข โภคเฉพาะระบบประปาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการอย่างอิสระในการดำเนินงานได้เอง แต่รัฐยังมีหน้าที่กำกับดูแลเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น เช่นเดียวกับ ระบบประปาหมู่บ้านที่มีกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เท่านั้น แต่การไม่ปรากฏถึงหลักเกณฑ์ด้านการควบคุมระบบประปาหมู่บ้านว่าจะต้องมีมาตรฐานคุณภาพน้ำประปา ขึ้นพื้นฐานหรือขั้นต่ำเป็นอย่างไร ทำให้ประชาชนไม่มีหลักประกันว่าผลงานบริการสาธารณะ หรือผลของการดำเนินงานว่าประชาชนผู้ใช้บริการจะได้รับบริการนั้น มีปริมาณและคุณภาพที่มีมาตรฐานและเท่าเทียมกันอย่างไร หรือกรณีที่ไม่ได้รับบริการตามสมควรจะได้รับตามสัญญา

ผู้ใช้บริการสามารถร้องเรียน อุทธรณ์ กล่าวโทษ ฟ้องร้องดำเนินคดีผู้ปฏิบัติงานและหน่วยปฏิบัติงาน ได้ตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างไร

เมื่อพิจารณาแล้วเปรียบเทียบกับกฎหมายในการควบคุมคุณภาพน้ำประปาของประเทศต่างๆแล้วพบว่า

1) ประเทศสหรัฐอเมริกา มีองค์กรท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐจัดให้บริการน้ำประปาด้วยตนเอง แต่ได้มีกฎหมายแม่บทซึ่งมีขึ้นเพื่อน้ำที่มีไว้เพื่อการอุปโภคบริโภคในภาพรวมเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ Safe Drink Water Act of 1974 (SDWA) เป็นกฎหมายระดับประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการสาธารณสุขโดยควบคุมการดื่มน้ำประปาสาธารณะของประเทศ เป็นกฎหมายที่บังคับใช้กับระบบน้ำประปาสาธารณะทุกชนิดในสหรัฐอเมริกาที่มีอยู่ประมาณ 160,000 แห่ง SDWA กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำดื่มรวมถึงกำหนดปริมาณของสิ่งปนเปื้อนในน้ำ โดยให้อำนาจ Environmental Protection Agency (EPA) เป็นองค์กรกลางในการกำหนดนโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมีหน้าที่พัฒนาและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกาและมีหน้าที่ในการออกข้อบังคับให้รัฐชุมชนท้องถิ่นและหน่วยงานที่ให้บริการน้ำประปาต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ใน SDWA โดยให้อำนาจแก่ EPA ในการลงโทษผู้ฝ่าฝืนทั้งในทางแพ่งและทางอาญา ในการบังคับใช้กฎหมาย EPA จะดำเนินการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในแต่ละรัฐ โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นผู้รับผิดชอบให้มีการบังคับและปฏิบัติตามมาตรฐานที่ SDWA กำหนด ส่วน EPA ในฐานะหน่วยงานส่วนกลางจะมีหน้าที่คอยควบคุมดูแลและให้ความช่วยเหลือในทางปฏิบัติ

2) ประเทศญี่ปุ่น ประสบความสำเร็จให้บริการด้านประปาอย่างมาก การที่จะดำเนินการประปาจะต้องได้รับการอนุมัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการประปา การอนุมัติจะต้องมีการส่งแผนแม่บทที่อธิบายถึง ความจำเป็น แผนการพัฒนา ความต้องการ หรือข้อมูลอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการพิจารณาอนุมัติรวมถึงการแผนการความต้องการน้ำ แผนการสิ่งก่อสร้าง และแผนทางการเงินด้วย

ประเทศญี่ปุ่น มีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการประปาไว้เป็นการเฉพาะ ได้แก่ Water Supply Act 1957 พระราชบัญญัติการประปา ฉบับนี้ออกมาเพื่อใช้ควบคุมสิ่งก่อสร้างและการดำเนินงานของบริการระบบประปาให้มีความเหมาะสมและเพื่อปรับปรุงเครือข่ายน้ำประปาอย่างเป็นระบบเพื่อตอบสนองความต้องการในด้านระบบประปา มีวัตถุประสงค์ในการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสุขภาพของประชาชน และการปรับปรุงของสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับผู้อยู่อาศัยในชุมชน พระราชบัญญัติการประปาฉบับนี้ได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำไว้ในมาตรา 4 ทำให้มีข้อกำหนดสำหรับมาตรฐานคุณภาพน้ำดื่ม Drinking Water Quality Standards (DWQS) ไว้ในกฎหมาย เพื่อให้

ตอบสนองต่อการแก้ไขแนวทางคุณภาพน้ำดื่มขององค์การอนามัยโลก (WHO) ทำให้ระบบสาธารณสุขโลกทางน้ำแต่ละประเทศต้องจัดทำ 'แผนการตรวจคุณภาพน้ำประจำปี' ซึ่งระบุขอบเขตสำหรับการวิเคราะห์และเผยแพร่แผนการสำหรับผู้ใช้น้ำล่งหน้า พระราชบัญญัติการประปาจึงต้องกำหนดให้ระบบสาธารณสุขโลกด้านน้ำเพื่อตรวจสอบคุณภาพน้ำประปาอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้แน่ใจว่าน้ำที่ได้เป็นไปตามมาตรฐาน

ประเทศญี่ปุ่นเห็นว่าสุขภาพของประชาชนเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุด จึงต้องระบุถึงคุณภาพน้ำมาตรฐานสิ่งอำนวยความสะดวกมาตรฐานและวิธีการจัดการที่จะตามมาด้วยระบบสาธารณสุขโลกไว้ในกฎหมาย

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยในการควบคุมคุณภาพน้ำของประปาหมู่บ้านพบว่าแตกต่างจากประเทศไทย มิได้มีกฎหมายที่บัญญัติเป็นการเฉพาะให้เห็นถึงความชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ การควบคุม คุณภาพระบบประปาหมู่บ้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะด้านการประปาให้กับประชาชน ในชุมชนนั้นๆ ต้องมีมาตรฐานขั้นพื้นฐานหรือขั้นต่ำเป็นอย่างไร และขั้นที่สูงกว่าขั้นพัฒนาหรือขั้นพื้นฐาน เป็นอย่างไร จึงทำให้เกิดปัญหาส่งผลกระทบต่อวิถีการใช้ชีวิตของประชาชนและสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรจะได้รับ การเข้าถึงน้ำสะอาดที่เหมาะสม ต่างจากกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งแม้จะมอบภารกิจในการจัดทำระบบประปาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ แต่ก็มีกฎหมายหลักเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพ โดยกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐาน วิธีการทางเทคนิค รวมทั้งกลไกในการตรวจสอบอย่างเป็นระบบ

การควบคุมคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้าน ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่จะกำหนดมาตรฐานในเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้ต้องนำมาตรฐานที่ออกโดยหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัยของประชาชน คือ กรมอนามัย จึงได้นำประกาศกรมอนามัย เรื่องเกณฑ์คุณภาพน้ำประปาดื่มได้ พ.ศ. 2553 มาปรับใช้ เพื่อควบคุมคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้าน แต่การใช้มาตรการดังกล่าวก็ยังมีข้อบกพร่อง กล่าวคือ ประกาศฉบับดังกล่าวไม่มีอำนาจของกฎหมายแม่บททำให้ประกาศฉบับนี้ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายที่ควบคุมคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้าน และไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม ประกาศกรมอนามัย เรื่อง เกณฑ์คุณภาพน้ำประปาดื่มได้ พ.ศ. 2553 จึงมีสถานะเป็นเพียงประกาศเพื่อให้ประชาชนหรือหน่วยที่เกี่ยวข้องได้รับทราบเท่านั้นได้ ปัญหาดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรจะได้รับ การเข้าถึงน้ำสะอาดที่เหมาะสม

4.1.2 ปัญหาสภาพบังคับของประกาศกรมอนามัย เรื่องเกณฑ์คุณภาพน้ำประปาดื่มได้

พ.ศ. 2553

การควบคุมคุณภาพน้ำประปาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่จะกำหนดมาตรฐานในเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้ต้องนำมาตรฐานที่ออกโดยหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัยของประชาชน คือ กรมอนามัย จึงได้นำประกาศกรมอนามัย เรื่องเกณฑ์คุณภาพน้ำประปาดื่มได้ พ.ศ. 2553 มาปรับใช้ เพื่อควบคุมคุณภาพน้ำ ตามบทบัญญัติของกฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้วางหลักในการจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา หรือการจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และการเกษตร ต้องกระทำภายใต้กฎหมายเท่านั้น

การนำประกาศกรมอนามัย เรื่องเกณฑ์คุณภาพน้ำประปาดื่มได้ พ.ศ. 2553 มาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการควบคุมคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้านเป็นการทั่วไปนั้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าเนื่องจากประกาศกรมอนามัย เรื่องเกณฑ์คุณภาพน้ำประปาดื่มได้ พ.ศ. 2553 ไม่ใช่กฎหมายระดับรอง กฎหมายระดับรอง คือพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับ เป็นกฎหมายใน ลำดับถัดมา ซึ่งเรียกทั้งหมดนี้ว่า กฎหมายลำดับรอง เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารและอยู่ในลำดับรองจากกฎหมายแม่บท ซึ่งกฎหมายแม่บทให้อำนาจฝ่ายบริหารออก และเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญของฝ่ายบริหารในการนำนโยบายไปบังคับการ จะเห็นได้ว่าประกาศฉบับนี้ไม่มีอำนาจจากกฎหมายแม่บท ที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายให้สภาพบังคับไปตามกฎหมายแม่บท ประกาศฉบับนี้จึงเป็นเป็นประกาศเพื่อทราบเท่านั้น ซึ่งแตกต่างกับประกาศฉบับอื่น เช่น ประกาศกรมอนามัย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขเกี่ยวกับมาตรฐานการจัดอาหารและน้ำดื่มสำหรับคนประจำเรือ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 หรือ ประกาศกรมอนามัย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการตรวจสุขภาพประจำปี และการฝึกอบรมความรู้การจัดการสิ่งปฏิกูล พ.ศ. 2561 อาศัยอำนาจตามความในข้อ 11 และข้อ 16 แห่งกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการสิ่งปฏิกูล พ.ศ. 2561 จะเห็นได้ว่าประกาศสองฉบับนี้ออกโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายทั้งสิ้น จึงทำให้ประกาศนี้มีอำนาจต่างๆตามกฎหมายที่มีอำนาจได้

ดังนั้นประกาศกรมอนามัย เรื่องเกณฑ์คุณภาพน้ำประปาดื่มได้ พ.ศ. 2553 ที่ไม่มีกฎหมายแม่บทในการให้อำนาจบังคับตามอำนาจของกฎหมายแม่บทไว้ ประกาศฉบับนี้จึงไม่สามารถที่จะบังคับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพราะขาดสภาพบังคับทางกฎหมาย

4.2 ปัญหาการไม่มีหน่วยงานกลางกำกับดูแลคุณภาพน้ำในกิจการประปาหมู่บ้าน

ระบบประปาหมู่บ้าน เป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง ที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนองความต้องการน้ำสะอาดของคนในท้องถิ่นนั้น จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำประปาหมู่บ้านนั้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติให้อำนาจเทศบาลตำบลอาจจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา และเทศบาลเมืองต้องมีจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา และพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติไว้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร และเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของเทศบาลชั้นใหม่ เป็นให้มีทั้งอำนาจและหน้าที่ในการจัดให้มีระบบการสาธารณสุขปโภคด้วย เห็นได้จากกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้การประปาโดยเฉพาะ โดยเป็นบทบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในลักษณะกว้างๆเป็นการทั่วไป ซึ่งเป็นเป็นการกำหนดการจัดทำระบบสาธารณสุขปโภคในเรื่องระบบประปา ขึ้นอยู่กับราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆว่าจะดำเนินการอย่างไร โดยให้แต่ละท้องถิ่นออกข้อกำหนดเองเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ ซึ่งราชการท้องถิ่น อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการ เช่น เทศบาลจ้างบริษัทเอกชนเข้ามาจัดทำระบบประปาหมู่บ้าน กรณีนี้เอกชนที่เข้ามาดำเนินงานแทนจะต้องได้รับสัมปทานที่ถูกต้องตามกฎหมายกำหนด แต่หากมีความเสียหายใดๆเกิดขึ้นจากระบบประปาหมู่บ้าน เทศบาลต้องรับผิดชอบความเสียหายนั้นอันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 ให้มีทั้งอำนาจและหน้าที่ในการจัดให้มีระบบการสาธารณสุขปโภคด้วย

ในปัจจุบันประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะด้านระบบประปา ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและทางอ้อม และใช้อำนาจในกฎหมายหลายฉบับ ดังนี้

1) การประปานครหลวง เป็นหน่วยงานราชการรัฐวิสาหกิจที่มีภารกิจด้านประปา เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวง เป็นองค์กรที่ดำเนินการและกำกับดูแลการบริการสาธารณะเกี่ยวกับการประกอบกิจการประปาที่มีกฎหมายให้อำนาจในการประกอบกิจการประปามีอำนาจกระทำการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการประปาผลิตจัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาในเขตท้องที่ กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ โดยดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกันหรือเป็นประโยชน์แก่การประปา และคำนึงถึง

ประโยชน์ของรัฐและประชาชนและควบคุมกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับระบบประปาเอกชนในเขตท้องที่ดังกล่าวโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งระบบประปาเช่นนี้เป็นระบบของการประปาขนาดใหญ่ การดำเนินงานเรื่องคุณภาพน้ำของการประปานครหลวง เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีมาตรฐานน้ำประปากลางของประเทศไทย หรือมาตรฐานคุณภาพน้ำประปาของประเทศ จึงได้ดำเนินโครงการการจัดการคุณภาพน้ำเป็นการดำเนินการตามข้อเสนอแนะคุณภาพน้ำดื่ม ของ องค์การอนามัยโลก (WHO Guidelines for Drinking Water Quality, 2011) เป็นแม่แบบ และการประปานครหลวงก็ได้กำหนดเกณฑ์คุณภาพน้ำขององค์กรเองซึ่งได้มาตรฐานตามคำแนะนำขององค์การอนามัยโลก

2) การประปาส่วนภูมิภาค เป็นหน่วยงานราชการรัฐวิสาหกิจที่มีภารกิจด้านประปาจัดตั้ง ตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 เป็นองค์กรที่ดำเนินการและกำกับดูแลการบริการสาธารณะเกี่ยวกับการประกอบกิจการประปาที่มีกฎหมายให้อำนาจในการประกอบกิจการประปาได้โดยเฉพาะ มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปา โดยการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ เพื่อใช้ในการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปารวมทั้งการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณสุขปโภค โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐ และสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ และมีอำนาจดำเนินการ จำหน่ายน้ำประปาในเขตท้องที่ซึ่งอยู่นอกเขตที่การประปานครหลวง แต่ อาจดำเนินการจำหน่ายน้ำประปาในเขตที่การประปานครหลวงมีอำนาจดำเนินการได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากการประปานครหลวงแล้ว

การประปาส่วนภูมิภาคมีการจัดการคุณภาพน้ำ โดยได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาคขององค์กรเอง ตามคำแนะนำขององค์การอนามัยโลก (WHO) ปี ค.ศ. 2011

3) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีบทบาทและภารกิจที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะด้านประปาโดยใช้อำนาจตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

บทบาทและหน้าที่ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 (ปว.58) ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการค้าอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณสุขชน แต่เดิมเป็นความรับผิดชอบของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้อินอำนาจหน้าที่ตามที่เกี่ยวข้องกับการประปา มาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การดำเนินการตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เป็นการประกอบกิจการประปาที่กิจการค้าขายประเภทหนึ่งตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ฯ ดังนั้น โดยหลัก บุคคลหรือนิติบุคคลใดจะประกอบกิจการประปาจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือได้ว่าดำเนินการของเอกชนที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการประปา ได้มีองค์กรหลักที่ควบคุมการประกอบกิจการประปาประเภทนี้ คือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจากบทบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้รัฐเป็นเจ้าของกิจการค้าอันเป็นสาธารณูปโภค เอกชนผู้ที่จะประกอบกิจการดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐก่อน ถึงจะประกอบกิจการได้ ผู้ฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี ปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งทำให้เอกชนไม่มีอำนาจหน้าที่จะทำโดยเสรี เนื่องกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่กระทบถึงความปลอดภัยของประชาชน กับทั้งป้องกันไม่ให้เอกชนทำกิจการซ้ำซ้อนกับการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายให้ทำอยู่แล้ว

กรมทรัพยากรน้ำ มีบทบาทและหน้าที่ตาม กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ให้สำนักบริหารจัดการน้ำ มีภารกิจให้การสนับสนุน และคำปรึกษาด้านเทคนิควิชาการและมาตรฐานหลักเกณฑ์ด้านบริหารจัดการน้ำแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน และตรวจสอบ กำกับดูแลกิจการประปาสัมปทาน

จากที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่

ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีกฎหมาย Safe drink water act of 1974 (SDWA) ในการควบคุมคุณภาพน้ำ และได้บัญญัติถึงมาตรฐานคุณภาพน้ำให้ใช้กับระบบประปาทุกขนาดภายในประเทศ และได้มีการบัญญัติให้อำนาจองค์กรกลาง คือองค์กร Environmental protection agency (EPA) ให้เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย ที่จะพิจารณากำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำดื่ม รวมถึงกำหนดปริมาณของสิ่งปนเปื้อนในน้ำ ไม่ว่าจะเกิดตามธรรมชาติหรือมนุษย์ทำขึ้น กำหนดแนวทางในกระบวนการบำบัดน้ำเสีย กำหนดห้ามใช้ท่อส่งน้ำที่มีส่วนผสมของสารที่อาจก่อให้เกิดอันตรายเช่นสารตะกั่ว เป็นต้น และกำหนดแนวทางการเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับระบบการให้บริการน้ำประปาแก่ผู้บริโภคและประสานความร่วมมือกับองค์กรท้องถิ่นในการตรวจสอบคุณภาพน้ำอีกด้วย

ประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดด้านมาตรฐานคุณภาพน้ำและมาตรฐานสิ่งอำนวยความสะดวกภายใต้พระราชบัญญัติการประปา Water supply act 1957 ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญกับสุขภาพของประชาชนเป็นเหตุผลที่สำคัญที่สุด โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบกำกับดูแลด้านประปาคือ กระทรวงสาธารณสุขแรงงานและสวัสดิการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติใบอนุญาต

ประกอบธุรกิจประปา กำหนดมาตรฐานความสะดวกสบาย คู่มือนโยบายด้านโครงสร้างและมาตรฐานวัสดุของการติดตั้งบริการน้ำ การตรวจสอบมาตรฐานคุณภาพน้ำ การตรวจสอบห้องปฏิบัติ การคำแนะนำการใช้งานและการตรวจสอบในสถานที่ รวมทั้งความช่วยเหลือทางการเงิน ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาด้วย ประเทศญี่ปุ่นแบ่งการบริหารจัดการระบบน้ำประปาในประเทศออกเป็น 4 ประเภท มีการควบคุมที่แตกต่างกัน ดังนี้

1) ธุรกิจประปามีน้ำ ให้แก่ประชาชนที่มีความต้องการใช้น้ำมากกว่า 101 คนขึ้นไป โดยหลักการแล้วธุรกิจประปาจะได้รับการจัดการโดยเทศบาล ใบอนุญาตประกอบธุรกิจได้รับการอนุมัติจากกระทรวงสาธารณสุขแรงงานและสวัสดิการ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรที่ให้บริการ

2) ธุรกิจประปาขนาดใหญ่ ธุรกิจประปาขนาดใหญ่เป็นธุรกิจที่ให้บริการน้ำประปาแก่ธุรกิจประปา ธุรกิจน้ำประปาส่วนใหญ่ได้รับการจัดการโดยจังหวัดหรือกลุ่มเทศบาล ใบอนุญาตประกอบธุรกิจได้รับการอนุมัติจากกระทรวงสาธารณสุขแรงงานและสวัสดิการหรือผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นอยู่กับปริมาณการให้บริการ

3) ระบบประปาขนาดเล็ก ระบบน้ำประปาส่วนบุคคลจัดหาน้ำ เพื่อที่อยู่อาศัยของ บริษัท และ โรงพยาบาลเพื่อการใช้งานส่วนตัว ประชากรที่ให้บริการมีมากกว่า 101 คนหรือความสามารถของสถานที่นั้นมากกว่า 20 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน ต้องมีการยื่นขออนุญาตออกแบบสิ่งอำนวยความสะดวกโดยผู้ว่าราชการก่อนการก่อสร้าง

4) น้ำประปาส่วนตัว ระบบผลิตน้ำประปาของเอกชนมีถึงเก็บน้ำมากกว่า 10 ลูกบาศก์เมตร และจัดหาน้ำจากธุรกิจประปาเท่านั้น

หน่วยงานที่มีส่วนช่วยในการพัฒนาระบบประปาของญี่ปุ่น คือ สมาคมประปาแห่งประเทศไทย (Japan water works association) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดหาและควบคุมคุณภาพน้ำประปา โดยมีหน่วยงานกระจายอยู่ตามเมืองต่างๆทั่วประเทศ

จะเห็นได้ว่ามาตรฐานคุณภาพน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น มีมาตรการทางการทางกฎหมายที่มีความชัดเจนกว่าประเทศไทยเป็นอย่างมาก ในหลายด้าน อาทิเช่น มีกฎหมายแม่บทเรื่องกิจการประปาที่บัญญัติมาตรการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการประปาไว้อย่างครอบคลุม และมีหน่วยงานที่มีภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมและด้านสุขอนามัยโดยตรงเป็นผู้ควบคุมกิจการทั้งหมด ทำให้มีความเชี่ยวชาญด้านการกำหนดนโยบาย ควบคุมกำกับดูแล และการตรวจสอบคุณภาพน้ำประปา ซึ่งประเทศมีการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับกิจการด้านประปาเพื่อจะได้ส่งเสริมการดำเนินการด้านประปาให้มีความก้าวหน้าเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีกับประชาชน

จากการศึกษาปัจจุบันการจัดทำระบบประปาหมู่บ้านของประเทศไทย พบปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีหน่วยงานกลางกำกับดูแลคุณภาพน้ำในกิจการประปาหมู่บ้าน แม้ว่าการดำเนินงานประปาหมู่บ้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศไทยได้ให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมและจัดการปัญหานี้ได้อย่างครอบคลุมในระดับหนึ่งก็ตาม แต่กฎหมายต่างๆที่จะนำมาปรับใช้ในปัจจุบัน ยังไม่มีหน่วยงานและไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายในการทำหน้าที่หลักในการดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้าน ส่งผลให้การดำเนินการในกิจการประปาหมู่บ้านเป็นไปแบบเป็นการบริหารงานเท่านั้น

ในด้านปัญหาการขาดหน่วยงานกลางพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการจัดทำสาธารณูปโภคให้กับท้องถิ่นตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะก็จริงแต่ แต่มีใช้องค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการประปาเป็นหลัก องค์กรประกอบต่างๆ ไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานให้มีคุณภาพทัดเทียมกับหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการประกอบกิจการประปา เช่น การประปานครหลวงหรือการประปาส่วนภูมิภาค หากจะยกระดับการบริการสาธารณะประปาหมู่บ้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องมีหน่วยงานที่มีความรู้ความเข้าใจมากำกับดูแล โดยเฉพาะ รัฐบาลกลางควรจะต้องมีมาตรการทางกฎหมาย ให้มีองค์กรตามกฎหมายในการกำกับดูแลให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริการด้านประปาหมู่บ้านให้มีคุณภาพน้ำที่ได้ตามเกณฑ์ เหมาะแก่การอุปโภคบริโภค ของประชาชนนั้น การที่ไม่มีหน่วยงานใดเป็นผู้ควบคุมคุณภาพน้ำให้กับประชาชนให้ได้รับน้ำที่เหมาะสมกับการบริโภคนั้น จึงเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่ง ซึ่งการประปาหมู่บ้านนั้น แตกต่างกับระบบประปาอื่นซึ่งมีกฎหมาย ความเหมาะสมกับบุคลากร ความรู้ความสามารถ งบประมาณ การประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นเพียงการบัญญัติให้จัดทำแผนการกระจายอำนาจเพื่อโอนภารกิจด้านต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เท่านั้น

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้าน

การจัดทำประปาหมู่บ้านเป็นการดำเนินบริการสาธารณะที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรง เพราะเนื่องจากการดำเนินการต่างๆมีความใกล้ชิดกับพื้นที่และประชาชนเป็นอย่างมาก และหากเกิดปัญหาด้านคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้านจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนโดยตรง ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม และรับรู้ข้อมูลในการควบคุมคุณภาพน้ำประปา เพื่อที่ได้รับการบริการสาธารณูปโภคน้ำประปาที่มีคุณภาพสะอาดปลอดภัย

การที่ประชาชนผู้ใช้บริการน้ำประปาหมู่บ้านไม่มีส่วนร่วมในการควบคุมคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้าน จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังได้รับรองสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมใดๆของรัฐ ที่จะผลกระทบต่อตนเอง หรือชุมชนที่อาศัยอยู่ รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นขอประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งยังรับรองสิทธิให้ประชาชนสามารถฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้ปฏิบัติตามกฎหมายด้วย

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับสุขภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก การจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคเป็นเรื่องที่ต้องมีการควบคุมอย่างเข้มงวด โดยมีการตรากฎหมายให้ครอบคลุมอย่างชัดเจน ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประชาชนผู้รับบริการน้ำประปา สามารถมีส่วนร่วมในการควบคุมคุณภาพน้ำประปาได้ โดยหากไม่พอใจในคุณภาพน้ำหรือการให้บริการของกิจการน้ำประปาโดยบริษัทสัมปทานประปาเอกชน ประชาชนสามารถยื่นเรื่องให้บริษัทดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ แต่หากบริษัทสัมปทานประปาเอกชนไม่ดำเนินการแก้ไข ประชาชนก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อ State Public Utility Commission ให้ดำเนินการบังคับบริษัทสัมปทานประปาเอกชนแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นต่อไป สำหรับกรณีของกิจการน้ำประปาที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าการให้บริการที่บกพร่องนั้นเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบขาดประสิทธิภาพ ประชาชนสามารถยื่นเรื่องขอให้สอบสวนหรือเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบได้ โดยไม่จำกัดว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารที่รับผิดชอบในหน่วยงานนั้น นอกจากนี้ ในกรณีของแต่ละมลรัฐที่อาจมีความแตกต่างในการให้บริการน้ำประปา หากมลรัฐใดกำหนดให้ State Public Utility Commission มีอำนาจในการกำกับดูแลให้บริการน้ำประปา ประชาชนก็สามารถที่จะอุทธรณ์ขอให้คณะกรรมการจำกัดการขึ้นราคาหรือดำเนินการอื่นใดที่เหมาะสมได้ ส่วนในประเทศญี่ปุ่น มีการบัญญัติในกฎหมายพระราชบัญญัติการประปาว่าการบริการน้ำประปานั้นเกี่ยวข้องโดยตรงกับชีวิตประจำวันของผู้คน จึงจำเป็นต้องมีการป้องกันรักษาสุขภาพของประชาชน รัฐและประชาชนในท้องถิ่นจะต้องใช้มาตรการที่จำเป็นสำหรับการบำรุงรักษาความสะอาดของแหล่งน้ำ ระบบประปา คุณภาพ สภาพแวดล้อมรวมถึงการใช้งานที่เหมาะสม ประชาชนจะต้องร่วมมือกับมาตรการของหน่วยงานของรัฐและท้องถิ่นที่กำหนดไว้ และหน่วยงานสาธารณะในท้องถิ่นจะกำหนดมาตรการสำหรับก่อสร้างอย่างเป็นระบบและปรับปรุงแหล่งน้ำบริการตามเงื่อนไขตามลักษณะของพื้นที่ดังกล่าว เพื่อดำเนินการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการจัดการบริการประปาและใช้บริการประปา

เมื่อได้พิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ มีการบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้้องค์กรมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น แต่เมื่อพิจารณาในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการบริหารกิจการและการบำรุงรักษาระบบประปาหมู่บ้าน พ.ศ. 2548 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารกิจการและการบำรุงรักษาระบบประปาหมู่บ้านที่เป็นทรัพย์สินขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีพและเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนร่วมรับผิดชอบบริหาร กิจการและบำรุงรักษาประปาหมู่บ้านในเชิงธุรกิจด้วยตนเอง แต่ยังไม่ได้มีบัญญัติให้ชัดเจนในเรื่องการมีส่วนร่วมในด้านการควบคุมคุณภาพน้ำ ด้วยเหตุผลที่ว่าในปัจจุบันยังคงมีประชาชนผู้ใช้บริการน้ำประปาหมู่บ้านที่ได้รับผลกระทบจากคุณภาพน้ำของระบบประปาหมู่บ้าน ประชาชนในพื้นที่ชนบทจึงเป็นผู้อุปโภคบริโภคน้ำประปาหมู่บ้าน ได้รับผลกระทบโดยตรงด้านสุขอนามัยรวมถึงวิถีชีวิตของประชาชน

ปัจจุบันการดำเนินกิจการประปาหมู่บ้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีมาตรการส่งเสริมกฎหมายบัญญัติให้มีการจัดให้ประชาชนผู้รับบริการน้ำประปามีส่วนร่วมและเข้าถึงข้อมูลคุณภาพน้ำของประชาชนในการควบคุมคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้าน จึงควรส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและรับทราบถึงคุณภาพน้ำประปา เพื่อจะได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น