# ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทย

ชลธิชา ต๊ะทองด้วง

DPU

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2557

# Legal Problems Relating to Water Management of The State in Thailand

**CHONTHICHA TATHONGDUANG**

DPU

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2014**

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน ชลธิชา ต๊ะทองด้วง
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2556

## บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยและต่างประเทศ สิทธิของประชาชนที่จะได้รับการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากภาครัฐ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ รวมถึงสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการบริหารจัดการน้ำ เพื่อหาแนวทางในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากภาครัฐ เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาไม่มีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่เป็นหลักหรือเป็นแม่บทเกี่ยวกับการบริหารน้ำทั้งระบบ เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการขาดหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบโดยเฉพาะ เพื่อหาแนวทางในการรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ รวมทั้งเพื่อหาแนวทางในการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการบริหารจัดการน้ำของประเทศอย่างแท้จริง

จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติให้กับประชาชนถือเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่ภาครัฐจะต้องจัดทำและดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรทรัพยากรน้ำอันเป็นปัจจัยในการดำรงชีวิตของประชาชนและเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ภาครัฐจึงต้องให้ความสำคัญในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์และเป็นไปตามสิทธิของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง แต่อย่างไรก็ดี การบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สาเหตุเนื่องมาจาก (1) มีกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ตลอดจนการป้องกันสาธารณภัยเกี่ยวกับน้ำอยู่ด้วยกันหลายฉบับ แต่ไม่สามารถควบคุมในเรื่องการบริหารจัดการน้ำได้ทั้งหมด ประกอบกับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้มีการแบ่งแยกเป็นการเฉพาะเรื่อง ไม่มีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่เป็นหลักหรือเป็นแม่บทเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

ทรัพยากรน้ำทั้งระบบโดยเฉพาะ ที่จะเป็นกรอบในการดำเนินงานให้แก่ส่วนราชการที่เป็นทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ชุมชน และประชาชน (2) ขาดหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบโดยเฉพาะ เนื่องจากในปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำเป็นจำนวนมากและอยู่ภายใต้สังกัดของหลายกระทรวง ทำให้การปฏิบัติงานมีความซ้ำซ้อนกัน ขาดความเป็นเอกภาพ (3) คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติได้รับการจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มีหน้าที่กำหนดนโยบายและเสนอแนะนโยบาย แผนงาน และแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำต่อคณะรัฐมนตรี ไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ ทำให้คณะกรรมการดังกล่าวไม่มีอำนาจแท้จริงในการกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลให้หน่วยงานต่างๆ ให้ต้องปฏิบัติตาม และ (4) การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งการบริหารจัดการน้ำในปัจจุบันรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนงานในการบริหารจัดการน้ำแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยมิได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการน้ำ ทำให้การบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยยังมีช่องโหว่ ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ขาดความเป็นธรรมในการจัดสรรขาดกติกาที่ชัดเจนในการบริหารจัดการน้ำ ทำให้การบริหารจัดการน้ำไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงขอเสนอให้ (1) ยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบันทั้งหมดและตราเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบใหม่แต่เพียงฉบับเดียว เพื่อให้เป็นกฎหมายหลักหรือกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการน้ำของประเทศ (2) ให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางรับผิดชอบการบริหารจัดการน้ำของประเทศทั้งระบบโดยเฉพาะ เพื่อรวบรวมจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ เพื่อบริหารจัดการน้ำและเพื่อก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในตัวองค์กร (3) ให้มีการรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อให้มีอำนาจที่แท้จริงและเป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานอื่น ๆ และ (4) ให้มีการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำอย่างแท้จริง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยนำหลักการของประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอเมริกา และประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้ เพื่อให้การบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทยเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดสืบไป

| | |
|---|---|
| Thesis Title | Legal Problems Relating to Water Management of The State in Thailand |
| Author | Chonthicha Tathongduang |
| Thesis Advisor | Assistant Professor Dr. Pornchai Luernchavee |
| Department | Law |
| Academic Year | 2013 |

## ABSTRACT

The purpose of the thesis is to study concepts, theories, and principles regarding the water management, the law concerning the water management both in Thailand and other countries, the right to public in acquiring the allocation of natural resources and the environment from the State, and the right to public participation in the water management. In the thesis, the writer researches such matters in order to find the ways to protect people's right in acquiring the allocation of natural resources and the environment from public sector. Moreover, the research is to find solutions concerning the absence of the Water Resource Act as a principal legislation or Model law on the overall water management as well as the nonexistence of a central agency for the total water management. Besides, the study is to search for a way to affirm the authority of National Water Resource Committee, including finding a mean for public to virtually participate with the State in the water management.

According to the research, at the present time, the allocation of natural resources to the citizen is one of the public services which the State has the duty to provide and carry out such service. The allocation of the water resource, in particular, is an element of people's livelihood and a basic factor in national economic and social development. Therefore, the State should give priority to the management of the water resource in order that it will be advantageous and in accordance with the right of public in participating to preserve and gain from natural resources as prescribed in Constitution of the Kingdom of Thailand. However, the water resource management in Thailand by public sector at the moment is inefficient; there are several reasons as follows.

Firstly, although Thailand has existing laws in relation to the water management which specify the use, the development, the management, and the conservation of the water resource, including the prevention of public danger from the water, such existing laws cannot govern the water management as a whole. Besides, currently, there are many Acts regarding the

DPU

water resource; nevertheless, such Acts are separated into each specific matter. That is to say, there are no any particular provision to be the main legal framework or the model law on the water management for administrative agencies, namely, central and local administration, communities, and citizens, to comply with. Secondly, an authorized central agency for the overall water management is absent. In other words, at the present time, there are many state agencies under the supervision of several Ministries which have authority and function as to the water management. As a result, this leads to the overlapping of responsibilities between the state agencies and of course the lack of unity in operation. Thirdly, since the National Water Resource Committee, which has duties to formulate and put forward policies, projects, and action plans regarding the water resource management to the Cabinet, is appointed by virtue of the Regulation of the Office of the Prime Minister on the Water Resource Management B.E.2550, there is no any Act of Parliament in respect of the water management to uphold authority of the Committee. Consequently, the Committee as aforesaid has no genuine power in formulating policies and monitoring the administrative agencies to comply with. Lastly, lack of public participation in the water management is one of the reasons why the management of water resource in Thailand by the State is impractical. Nowadays, merely the government and administrative agencies are the plan and policy makers in the water management. In other words, public cannot take part in stipulating policies and strategies in the water management. Consequently, the water management of Thailand appears to have a loophole, be inconsistent with reality, be unfair in allocation, and lack of the explicit rule. These cause ineffective in the water management.

In this thesis, the writer proposes solutions to the problems as follows. Firstly, all of the existing laws in relation to the water management should be repealed, and then solely the Water Management Act as the principal legislation or the model law on national water management should be enacted. Secondly, a central organization in particular should be established to be responsible for the management of national water resource as a whole to collect data concerning the water resource, manage the water resource, and create the unity in the organization. Thirdly, the authority of the National Water Resource Committee should be prescribed in the new Water Management Act in order to assign genuine power to the Committee. This results in the recognition by other organizations to the Committee. Finally, virtual participation by public in the water management should be specified for the purpose of fairness by applying the principle of law of the Netherlands, France, and Japan to Thai law so that the water management by public sector in Thailand will be extremely effective from now on.

DPU

# กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ด้วยความกรุณาและอนุเคราะห์จากอาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และให้ความรู้และคำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ตลอดจนตรวจความเรียบร้อยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนแล้วเสร็จ จึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์เป็นอย่างสูง ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ และอาจารย์ ดร. ปุ่น วิชชุไตรภพ คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้กรุณาชี้แนะประเด็น ข้อคิดเห็น และข้อสังเกตต่างๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยความเมตตา ตลอดจนช่วยเหลือในการตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณต่อบิดา มารดา (นายฉลวย นางอัจฉรา ต๊ะทองด้วง) อันเป็นผู้ให้กำเนิดและเป็นที่รักเคารพของผู้เขียนเป็นอย่างยิ่ง คอยดูแล สนับสนุนและให้โอกาสในการศึกษาพร้อมทั้งเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนเสมอมา รวมทั้งครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิประสาทวิชาแก่ผู้เขียน และขอขอบคุณนายพสธร พันธุ์สุวรรณ นายศิระ อังสัจจะพงษ์ นางสาวอภิรดี ตะเคียนนุช รุ่นพี่และรุ่นน้องสมาชิกคลินิกวิชาการทุกคนที่ได้ให้คำปรึกษาและให้ความช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จนเป็นผลให้การศึกษาระดับมหาบัณฑิตของผู้เขียนสำเร็จลุล่วงไปได้ดี

สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณนางสาวเรวดี จิตตนูนท์ นางสาวพรฤดี วุฒิปัญญากุล นายภาณุเมศวร์ พรศรีอนันต์ และนางสาวเยาวภา ต๊ะทองด้วง ที่ได้สละเวลาให้ความช่วยเหลือค้นคว้าหาข้อมูลในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนเพื่อนๆ ของข้าพเจ้าทุกคนที่ให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมา

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและมีประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้สนใจอยู่บ้าง ผู้เขียนขอน้อมอุทิศให้แก่บุพการี คณาจารย์ ตลอดจนผู้แต่งตำรา บทความต่างๆ ที่ผู้เขียนได้ใช้ในการศึกษาค้นคว้า แต่หากมีความบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ชลธิชา ต๊ะทองด้วง

# สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ฆ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... จ
กิตติกรรมประกาศ..... ช
บทที่
1. บทนำ ..... 1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... 1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา..... 9
1.3 สมมติฐานของการศึกษา..... 9
1.4 ขอบเขตของการศึกษา..... 10
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา ..... 10
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... 10
2. แนวคิดพื้นฐาน ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ..... 12
2.1 แนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการบริหารจัดการน้ำ ..... 12
2.1.1 แนวคิดและความหมายของสิทธิ..... 12
2.1.2 แนวคิดและความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ..... 14
2.1.3 เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน ..... 16
2.1.4 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ..... 17
2.1.5 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน ..... 17
2.1.6 ทฤษฎีการมีส่วนร่วม ..... 19
2.1.7 แนวคิดและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย..... 20
2.1.8 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ
และสิ่งแวดล้อม..... 21
2.1.9 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ..... 24
2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจของรัฐหรือการบริการสาธารณะ..... 28
2.2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจของรัฐหรือการบริการ
สาธารณะ..... 28

DPU

**สารบัญ (ต่อ)**

**บทที่** **หน้า**


2.2.2 ประเภทภารกิจของรัฐ ..... 30
2.2.3 ความหมายภารกิจของรัฐหรือบริการสาธารณะ ..... 31
2.2.4 ลักษณะสำคัญหรือหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ..... 33
2.2.5 องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ ..... 37
2.2.6 รัฐกับการเป็นนิติบุคคลมหาชน ..... 41
2.3 แนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ ..... 48
2.3.1 ความหมายของการจัดการทรัพยากรน้ำ ..... 50
2.3.2 ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำตามแนวพระราชดำริ ..... 51
2.3.3 หลักการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย ..... 60
2.3.4 หลักการจัดการทรัพยากรน้ำของต่างประเทศ ..... 62
3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทยและต่างประเทศ ..... 68
3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทย……..…… ..... 68
3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ..... 68
3.1.2 พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย ..... 72
3.1.3 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ ..... 106
3.1.4 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย ..... 112
3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของต่างประเทศ ..... 130
3.2.1 ประเทศเนเธอร์แลนด์ ..... 130
3.2.2 ประเทศฝรั่งเศส ..... 142
3.2.3 ประเทศอเมริกา ..... 150
3.2.4 ประเทศญี่ปุ่น ..... 158
4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทย ..... 165
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการมีกฎหมายหลายฉบับในการบริหารจัดการน้ำและแนวทางแก้ไข ..... 166
4.1.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการมีกฎหมายหลายฉบับในการบริหารจัดการน้ำ ..... 166


DPU

**สารบัญ (ต่อ)**

**บทที่** **หน้า**

4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการมีกฎหมายหลายฉบับในการบริหารจัดการน้ำ ..... 172
4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำตามที่กฎหมายกำหนด และแนวทางแก้ไข ..... 174
4.2.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำตามที่กฎหมายกำหนด ..... 174
4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำตามที่กฎหมายกำหนด ..... 180
4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติและแนวทางแก้ไข…….. ..... 183
4.3.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ..... 183
4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ……. ..... 185
4.4 ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำและแนวทางการแก้ไข ..... 187
4.4.1 วิเคราะห์ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ ..... 187
4.4.2 แนวทางแก้ไขปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ ..... 200
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ ..... 205
5.1 บทสรุป ..... 205
5.2 ข้อเสนอแนะ ..... 207
บรรณานุกรม ..... 208
ประวัติผู้เขียน ..... 218

DPU

# บทที่ 1
# บทนำ

## 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ภาครัฐมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติให้กับประชาชน โดยในอดีตรัฐมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิและหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรดังกล่าวเท่าที่ควร เพราะรัฐเห็นว่าการจัดการ การอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา และกระบวนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะเป็นผู้กำหนดการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บรรจุหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนและองค์กรในการอนุรักษ์ การพัฒนา การใช้ประโยชน์ การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน ว่าบุคคลมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา อนุรักษ์ พัฒนา ใช้ประโยชน์และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และมีสิทธิในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิการ[1] หรือคุณภาพชีวิตของตน อีกทั้งยังได้กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิตของประชาชน

จากที่กล่าวมาข้างต้น การบริหารจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติโดยรัฐมีหลายประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ที่ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศและมีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกคนโดยตรง เนื่องจากเป็นปัจจัยแห่งความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์และเป็นปัจจัยในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อีกทั้งเมื่อคำนึงถึงความต้องการที่เพิ่มขึ้นในปัจจุบัน การใช้น้ำในด้านต่างๆ ของประเทศไทยมีอัตราการเพิ่มขึ้น

---

[1] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.naewna.com/politic/columnist/916 เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2557.

สาเหตุเนื่องมาจากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นและการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ประเทศประสบกับปัญหาการขาดความสมดุลของปริมาณและคุณภาพน้ำหลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก ปัญหาการขาดแคลนน้ำ[2] มีสาเหตุมาจากการที่ฝนไม่ตกตามฤดูกาลและเกิดสภาวะฝนทิ้งช่วงที่ติดต่อกันยาวนานในพื้นที่ลุ่มน้ำ ประกอบกับระบบนิเวศของลุ่มน้ำที่เปลี่ยนแปลงไป ผลจากการขยายตัวของชุมชน กิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ รวมทั้งการขยายพื้นที่การเกษตรทั้งในเขตชลประทานและนอกเขตชลประทาน ทำให้มีความต้องการน้ำเพิ่มมากขึ้น ส่งผลทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง

ประการต่อมา คือ ปัญหาน้ำท่วม เกิดจากการที่ฝนตกหนักและติดต่อกันเป็นเวลานานจนเกิดน้ำไหลบ่ามาตามผิวดินลงสู่ร่องน้ำ ลำธาร และแม่น้ำ มีปริมาณมากกว่าปกติจนไหลบ่าท่วมตลิ่งเข้าไปท่วมพื้นที่ต่างๆ หรือชุมชนที่อยู่ริมน้ำ ปัญหาน้ำท่วมสร้างความเสียหายต่อพื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกร ทำความเสียหายต่อทรัพย์สินและสิ่งก่อสร้างต่างๆ ของประชาชน ดังเช่นกรณีเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา ได้สร้างความเสียหายต่อพื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกร สร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนและสร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างมหาศาล

ประการสุดท้าย คือ ปัญหาน้ำเน่าเสีย เกิดจากการที่มีสารใดๆ หรือสิ่งปฏิกูลที่ไม่พึงปรารถนาปนอยู่ การปนเปื้อนของสิ่งสกปรกเหล่านี้ จะทำให้คุณสมบัติของน้ำเปลี่ยนแปลงไปจนอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ สิ่งปนเปื้อนที่อยู่ในน้ำเสีย ได้แก่ น้ำมัน ไขมัน ผงซักฟอก สบู่ ยาฆ่าแมลง สารอินทรีย์ที่ทำให้เกิดการเน่าเหม็นและเชื้อโรคต่าง ๆ

ปัญหาเหล่านี้ยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ปัญหาการขาดแคลนน้ำ ปัญหาน้ำท่วม และปัญหาน้ำเน่าเสีย กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิที่เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทุกคน อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นอย่างมาก สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องมาจากการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศยังเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง ปราศจากนโยบายที่ชัดเจน และขาดการบูรณาการร่วมกันในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบ

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและแนวทางการบริหารราชการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ การพัฒนา การใช้ประโยชน์ การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

---

[2] *การศึกษาเพื่อรวบรวมและปรับปรุงกฎหมายด้านน้ำ* (น. (ข)), โดย คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536, กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

มาตรา 66 กำหนดเรื่องเกี่ยวกับสิทธิชุมชนไว้ว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน[3]

มาตรา 67 กำหนดว่า สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพสวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับการคุ้มครองตามความเหมาะสม[4]

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม มาตรา 85 กำหนดว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[5]

---

[3] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66.

[4] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67.

[5] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85.

แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 87 บัญญัติว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล[6]

จากที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากรัฐธรรมนูญที่ได้มีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ที่ถือเป็นหัวใจของการบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่ภาครัฐจะต้องจัดทำเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายในรัฐแล้ว ประเทศไทยยังได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศหลายฉบับและกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดไว้ในโครงสร้างของแต่ละหน่วยงานตลอดจนอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานแตกต่างกันไป ซึ่งสามารถแบ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการใช้น้ำ กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนาน้ำ และกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณะทางน้ำ ดังนี้

1. กฎหมายเกี่ยวกับการใช้น้ำ[7] คือ กฎหมายที่ควบคุมการใช้น้ำ และบริหารจัดการน้ำ ได้แก่

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 เป็นกฎหมายส่งเสริมให้เกษตรกรรมของประเทศจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเสียใหม่ เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณูปโภคโดยทั่วถึง เพื่อให้มีการใช้น้ำอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์สูงสุด พระราชบัญญัตินี้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการชลประทานกำหนดให้เอกชนหรือราษฎรจัดทำเพื่อส่งน้ำจากแหล่งน้ำไปใช้ในการเพาะปลูก หรือป้องกันการเสียหายแก่การเพาะปลูกอันเกี่ยวกับน้ำ[8] ผู้รับผิดชอบคือฝ่ายปกครองอันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด

---

[6] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87.

[7] *โครงการวิจัย "การพัฒนาแผนหลักการจัดการภัยธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับน้ำ : น้ำท่วม น้ำแล้ง และแผ่นดินถล่ม* (น. 4), โดย ธวัชชัย ติงสัญชลี และคณะ, 2546, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

[8] *ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณีเพื่อการชลประทาน* (น. 61), โดย อำพร ฮกเจริญ, 2550, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน[9] เป็นกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำหรือเพื่อกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายน้ำ หรือแบ่งน้ำเพื่อการเกษตร การพลังงาน การสาธารณูปโภค หรือการอุตสาหกรรม[10] และหมายความถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ รวมถึง การคมนาคมทางน้ำ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย การเปิด - ปิดเขื่อน ประตูระบายน้ำต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมชลประทาน[11] เป็นกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการขุด การเจาะและการใช้น้ำบาดาลหรือน้ำใต้ดิน เป็นกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม[12]

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนาน้ำ[13] คือ กฎหมายที่รักษาและใช้ให้เป็นประโยชน์มากที่สุด ได้แก่

พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 เป็นกฎหมายที่ให้ประชาชนจัดทำคันและคูน้ำรอบที่ดินที่ตนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเพื่อผลประโยชน์ในการเก็บกัก และรักษาน้ำไว้ใช้อย่างเป็นระบบ อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์[14]

---

[9] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/sakol/20111206/422271/กฎหมายป้องกัน-จัดการ-และแก้ไขปัญหาน้ำท่วม.html เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2557.

[10] *รายงานการสัมมนา เรื่อง การจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ในมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ* (น. 81), โดย คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

[11] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/sakol/20111206/422271/กฎหมายป้องกัน -จัดการ-และแก้ไขปัญหาน้ำท่วม.html เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2557

[12] แหล่งเดิม.

[13] *โครงการวิจัย "การพัฒนาแผนหลักการจัดการภัยธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับน้ำ : น้ำท่วม น้ำแล้ง และแผ่นดินถล่ม* (น. 4). แหล่งเดิม.

[14] *รายงานฉบับสุดท้าย (รายงานหลัก) โครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ* (น. 97). โดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547, กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ต้องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อมุ่งคุ้มครองสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชนและสนับสนุนให้ประชาชนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่ต้องการอนุรักษ์ดินและน้ำ ไม่ต้องการให้เกิดการชะล้างพังทลายของดิน ไม่ต้องการให้มีการปนเปื้อนของสารเคมีหรือวัตถุอื่นใด อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย

พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีคลองประปาเพื่อใช้เก็บน้ำและส่งน้ำจากแหล่งน้ำดิบ เพื่อการผลิตประปา อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

3. กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางน้ำ คือ กฎหมายที่มีมาตรการการป้องกันและลดผลกระทบความเสียหาย ได้แก่

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบรรเทาและป้องกันสาธารณภัยทั่วไป มิใช่กฎหมายป้องกันและบรรเทาอุทกภัยเป็นการเฉพาะ วิธีการป้องกันจัดการแตกต่างจากการป้องกันจัดการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยอื่นค่อนข้างมาก กฎหมายฉบับนี้จึงไม่สามารถเอื้ออำนวยในการป้องกัน จัดการและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมได้มากนัก[15] แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในหลายๆ ครั้ง อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย

จะเห็นได้ว่า จากบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญและรับรองเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนและองค์กรในการอนุรักษ์ การพัฒนา การใช้ประโยชน์ การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ ประกอบกับประเทศไทยมีกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอยู่หลายฉบับ แต่ไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะแต่ละกิจกรรมของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานแตกต่างกันไป ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง ไม่มีความชัดเจน และแม้ต่อมาจะได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ประสานงานและเสนอนโยบายเกี่ยวกับ

---

[15] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/sakol/20111206/422271/กฎหมายป้องกัน-จัดการ-และแก้ไขปัญหาน้ำท่วม.html เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2557.

ทรัพยากรน้ำเพื่อให้หลายหน่วยงานดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันก็ตาม แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะกระทรวง และกรมต่างๆ ยังคงดำเนินโครงการและแผนงานตามที่กฎหมายของหน่วยงานตนให้อำนาจไว้ ไม่มีการประสานความร่วมมือกันอย่างแท้จริง ประกอบกับกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันบางฉบับมีบทบัญญัติบางส่วนล้าสมัยและขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการน้ำเป็นอย่างมาก ซึ่งสรุปได้ดังนี้ คือ

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการมีกฎหมายหลายฉบับในการบริหารจัดการน้ำ ในปัจจุบันกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ[16] ตลอดจนการป้องกันสาธารณภัยเกี่ยวกับน้ำมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับและอยู่ในความรับผิดชอบของหลายองค์กร แต่ไม่สามารถควบคุมในเรื่องการบริหารจัดการน้ำได้ทั้งหมด ประกอบกับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้มีการแบ่งแยกเป็นการเฉพาะเรื่อง เช่น ด้านการชลประทานถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ด้านน้ำบาดาลถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 เป็นต้น ไม่มีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่เป็นหลักหรือเป็นแม่บทเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบโดยเฉพาะ ไม่มีพระราชบัญญัติกลางที่เป็นกรอบในการดำเนินงานให้แก่ส่วนราชการ ที่เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ชุมชน ประชาชน และครอบคลุมพื้นที่แหล่งน้ำ เขื่อน อ่างเก็บน้ำ ระบบชลประทาน ฝาย พื้นที่ใช้น้ำ รวมไปถึงการให้บริการน้ำทั้งที่เป็นสาธารณะ การเกษตร อุตสาหกรรม ซึ่งต้องเชื่อมต่อกับกฎหมายอื่นๆ เช่น สิ่งแวดล้อม ป่าไม้ มลพิษ คมนาคมทางน้ำที่ชัดเจน ทำให้ไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้ การพัฒนา และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเท่าที่ควร อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำบางฉบับมีความล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ ณ ปัจจุบัน จึงทำให้การบริหารจัดการน้ำไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ประเด็นที่สอง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากในการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยในปัจจุบัน มีหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำเป็นจำนวนมากและอยู่ภายใต้สังกัดของหลายกระทรวง ทำให้การปฏิบัติงานมีความซ้ำซ้อนกันและขาดความเป็นเอกภาพ ประกอบกับการแก้ปัญหาทรัพยากรน้ำด้านภัยแล้ง น้ำท่วม การเก็บกักน้ำ การบำรุงรักษาแหล่งน้ำ

---

[16] *รายงานฉบับสุดท้าย (รายงานหลัก) โครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ* (น. 18), โดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547, กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

การบรรเทาภัยพิบัติจากน้ำ นอกจากจะมีข้อจำกัดอันเกิดจากธรรมชาติแล้ว ยังมีข้อจำกัดด้านการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนด ซึ่งขาดความเข้าใจในภาพรวมของประเทศ เพราะไม่มีหน่วยงานกลางในการรับผิดชอบในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบโดยเฉพาะ จึงทำให้การบริหารจัดการน้ำไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ประเด็นที่สาม ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 เรียกโดยย่อว่า “กนช.” มีหน้าที่กำหนดนโยบายและเสนอแนะนโยบาย แผนงาน และแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำต่อคณะรัฐมนตรี เสนอแนะคณะรัฐมนตรีให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการพัฒนา การใช้ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ สร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในการบริหารทรัพยากรน้ำในประเทศไทย คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติถือเป็นองค์กรสูงสุดเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ แต่ไม่มีอำนาจแท้จริงในการกำหนดนโยบาย และกำกับดูแลให้หน่วยงานต่างๆ ต้องปฏิบัติตามนโยบาย ประกอบกับการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ ทำให้คณะกรรมการดังกล่าวไม่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชาติให้เป็นเอกภาพได้[17] และขาดการยอมรับจากหน่วยงานต่างๆ

ประเด็นที่สี่ ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบันรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนงานในการบริหารจัดการน้ำแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยมิได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการน้ำ ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ขาดความเป็นธรรมในการจัดสรร และไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพได้

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการมีกฎหมายหลายฉบับในการบริหารจัดการน้ำ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดองค์กรกลางในการบริหารจัดการน้ำ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำที่ชัดเจน โดยมุ่งศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส ประเทศอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น เปรียบเทียบกับประเทศไทย เพื่อนำมาปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายให้สามารถใช้แก้ไขปัญหา

---

[17] *รายงานฉบับสุดท้าย (รายงานหลัก) โครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ* (น. 161). แหล่งเดิม.

ดังกล่าวได้อย่างแท้จริง ตลอดจนเกิดความเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศไทยอย่างยั่งยืนสืบไป

**1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา**

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหา อุปสรรค และข้อบกพร่องของกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และเพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

2. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยและแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของต่างประเทศ

3. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการเสนอกฎหมายหลักและหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบ

4. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ

**1.3 สมมติฐานของการศึกษา**

การจัดทำบริการสาธารณะโดยภาครัฐมีหลายประเภท หนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวคือ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เพราะทรัพยากรน้ำเป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำรงชีวิต และเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชนและองค์กรในการอนุรักษ์ การพัฒนา การใช้ประโยชน์ การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว แต่ในปัจจุบันยังพบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตามที่กฎหมายกำหนด ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ จนทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยรัฐในประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เป็นระบบ มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวในการบริหารจัดการน้ำของประเทศทั้งระบบโดยเฉพาะ มีการรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ อีกทั้งให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดย

DPU

ประเทศไทยจะต้องนำแนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในต่างประเทศมาปรับใช้ในประเทศไทย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ส่งผลกระทบกับสิทธิของประชาชนในปัจจุบันได้อย่างแท้จริง ตลอดจนจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน และเกิดความเหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

จะศึกษาเกี่ยวกับสิทธิของประชาชน แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับภารกิจของรัฐหรือการจัดทำบริการสาธารณะ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ทฤษฎีบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ กฎหมายที่ใช้บังคับในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ศึกษานโยบายภาครัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ศึกษาถึงรูปแบบในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนสภาพปัญหาต่างๆ ทางกฎหมายที่เกิดขึ้นว่าควรมีการแก้ไขอย่างไร เพื่อวางหลักเกณฑ์และมาตรการในการรับประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึงน้ำ การควบคุมการใช้น้ำ การบริหารจัดการน้ำ การใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน การพัฒนา การคุ้มครอง ฟื้นฟูและอนุรักษ์แหล่งน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ปัญหาน้ำเน่าเสียและปัญหาขาดแคลนน้ำ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการจัดตั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำทั้งในระดับชาติและลุ่มน้ำ รวมทั้งองค์กรผู้ใช้น้ำด้วย

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีการศึกษาจะใช้การศึกษาค้นคว้าแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมค้นคว้าข้อมูลจากกฎหมายที่ให้อำนาจและหน้าที่องค์กรของรัฐในการบริหารจัดการน้ำ พระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ กฎกระทรวง มติคณะรัฐมนตรี บทความทางกฎหมาย วิจัยทางกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง วิทยานิพนธ์ และเอกสารทางวิชาการอื่นๆ รวมทั้งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ แล้วนำข้อมูลต่างๆ ที่รวบรวมได้มาวิเคราะห์เชื่อมโยงปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาข้อสรุปและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาต่อไป

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อบกพร่องของกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และเพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

2. เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยและแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของต่างประเทศ

3. เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการเสนอกฎหมายหลักและหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบ

4. เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ

DPU

# บทที่ 2
# แนวคิดพื้นฐาน ทฤษฎีและหลักการ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ

การจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทย มีการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจของรัฐหรือการบริการสาธารณะ รวมตลอดถึงแนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยและต่างประเทศ ดังนี้

## 2.1 แนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ

การอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสงบนั้น นอกจากจะต้องมีกฎหมายเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการจัดระเบียบแล้ว ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมยังเป็นแนวทางที่ใช้ยึดโยงให้สังคมมีความมั่นคงเข้มแข็ง เมื่อสังคมมีการพัฒนา เจริญเติบโต และมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น กลไกต่างๆ ที่จะใช้จัดการให้สังคมมีความสงบสุขเกิดขึ้นนั้นจึงต้องมีการพัฒนาตามไปด้วย และสิทธิเสรีภาพถือเป็นอีกกลไกหนึ่งที่สำคัญในสังคมที่จะกำหนดว่าสังคมนั้นๆ มีความสุข สงบ และสันติเพียงใด

### 2.1.1 แนวคิดและความหมายของสิทธิ

การเกิดขึ้นของสิทธิและเสรีภาพนั้น มีที่มาจากแนวความคิด 2 แนวทาง คือ (1) แนวความคิดตามหลักทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งถือว่าสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์มีอยู่แล้วโดยธรรมชาติ และ (2) แนวความคิดตามหลักทฤษฎีกฎหมายบ้านเมือง ซึ่งถือว่าสิทธิและเสรีภาพเกิดขึ้นโดยกฎหมายของบ้านเมืองที่ได้บัญญัติรับรองไว้

สิทธิ ตามความหมายทั่วไป หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย[18]

สิทธิ ตามรัฐธรรมนูญนั้น ถือว่าเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชน (das subjective oeffcntliche Recht) หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกชนในอันที่จะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคล

---

[18] *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* (น. 21), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน[19]

สิทธิ (right) หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ กฎหมายในที่นี้ก็คือรัฐธรรมนูญ เมื่อกล่าวถึงสิทธิในรัฐธรรมนูญจึงหมายถึงสิทธิในทางมหาชน (public rights) ซึ่งมีหลักเกณฑ์คลุมถึงสิทธิในทางเอกชน (private right) เช่น สิทธิในครอบครัว สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในการรับมรดกด้วย แต่กว้างออกไปมากกว่านั้นเช่นคลุมถึงสิทธิเลือกตั้ง สิทธิในชีวิตร่างกาย เป็นต้น[20]

สิทธิ หมายถึง อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้[21]

สิทธิ (Right) นั้นหมายถึง อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองคุ้มครองและบังคับให้ เช่น สิทธิในการรับมรดก เป็นต้น เป็นสิทธิที่บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพต่อสิทธิของเรา ความหมายของสิทธิดังกล่าว เป็นความหมายสำหรับกลุ่มประเทศเสรีโดยทั่วไป แต่ในกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์นั้น ได้ตีความหมายของคำว่า สิทธิ ว่าหมายถึง การที่บุคคลเลือกกระทำการใด ๆ ได้ทั้งสิ้น เพื่อประโยชน์ของชนกรรมาชีพ[22]

ดังนั้น สิทธิ จึงหมายถึง ประโยชน์หรืออำนาจของบุคคลที่กฎหมายได้รับรองและคุ้มครองให้ สิทธิเป็นเรื่องของอำนาจและหน้าที่ที่จะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐ ปัจเจกชนทั่วไปจะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติรองรับสิทธิของตนและกำหนดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นไว้เท่านั้น

---

[19] *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ* (น. 48), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547, กรุงเทพ : วิญญูชน.

[20] *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (น. 640 – 641), โดย วิษณุ เครืองาม, 2530, คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.

[21] *หลักกฎหมายมหาชน* (น. 138), โดย โภคิน พลกุล, 2539, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

[22] *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง* (น. 151), โดย พรชัย เลื่อนฉวี, 2553, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. พิมพ์ครั้งที่ 9.

2.1.2 แนวคิดและความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน[23]

การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญ และเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจเพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลักการธรรมาภิบาลที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุก ๆ ฝ่าย แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นแนวความคิดที่เกิดและอยู่เคียงคู่กับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากระบบการปกครองนี้ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศและมาจากประชาชน[24]

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนากิจกรรมต่างๆ เช่น กิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ หลายลักษณะ และหลายวิธีการแตกต่างกันออกไปตามวัตถุประสงค์ของกิจกรรมนั้นๆ

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) คือ การที่ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม เริ่มตั้งแต่การที่ประชาชนเกิดจิตสำนึกในตนเองและถือเป็นภาระหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่ตนเองอยู่ ร่วมคิดร่วมวางแผน ร่วมดำเนินงาน ร่วมติดตามประเมินผล และร่วมรับผลประโยชน์[25]

การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การเข้ามาช่วยเหลือหรือร่วมในกระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถ่องแท้และสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิต ทำให้เกิดประสิทธิผลและสร้างความสมดุลระหว่างรัฐซึ่งเป็นผู้ปกครองกับประชาชนซึ่งเป็นผู้ใต้การปกครองแห่งรัฐ ในรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้ แต่การมีส่วนร่วมและใช้สิทธิทางการเมืองดังกล่าวจะถูกต้องและสอดคล้องกับความเป็นจริงได้ก็ต่อเมื่อประชาชนได้รู้หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่จำเป็นที่รัฐสามารถ

---

[23] *โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม* (น. 2-1), โดย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับ สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2544,

[24] *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม* (น. 40), โดย สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

[25] *การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน* (น. 40), โดย อรทัย ก๊กผล, 2550, ในคู่มือพลเมืองยุคใหม่ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา)

เปิดเผยได้ และไม่เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือต่อประโยชน์สำคัญของเอกชนอื่นในรัฐนั้น การได้รู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นถือว่าเป็นสิทธิของประชาชนที่รัฐพึงจะต้องให้และคุ้มครอง เพราะการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ถูกต้อง โปร่งใส และได้สัดส่วนที่เหมาะสมจะทำให้ประชาชนสามารถจะทำความเข้าใจในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ อันจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนลงไปได้[26]

Erwin (1976) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้และความชำนาญร่วมกับวิทยากรที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง[27]

Frankly Lisk (1985) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมในมุมมองที่กว้างว่าเป็นการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชน ในการดำเนินการตัดสินใจในทุกระดับและทุกรูปแบบของกิจกรรมต่างๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และโดยเฉพาะในบริบทของกระบวนการวางแผนที่มีการกำหนดรูปแบบแนวคิดการมีส่วนร่วมสัมพันธ์กับการเข้าร่วมของมวลชนอย่างกว้างขวางในการเลือก การบริหาร และการประเมินผลของแผนงานและโครงการต่างๆ ที่จะนำมาซึ่งการยกระดับความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น[28]

กลุ่มผู้เชี่ยวชาญองค์การสหประชาชาติ (1981) กล่าวว่า การนิยามความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรจะมีลักษณะจำกัดเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหนึ่งๆ เท่านั้น[29]

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหาร เกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของ

---

[26] *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม* (น. 109), เล่มเดิม.

[27] *โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม* (น. 2-1), เล่มเดิม.

[28] *โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม* (น. 2-1), หน้าเดิม

[29] *โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม* (น. 2-1), หน้าเดิม.

ชุมชนและของชาติ ที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน การมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ[30]

คะนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน[31]

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงหมายถึง กระบวนการที่ภาครัฐและภาคประชาชนมีส่วนร่วมกันในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ โดยให้โอกาสประชาชนเป็นฝ่ายตัดสินใจ กำหนดปัญหาความต้องการของตนเอง ให้ประชาชนเกิดความรู้สึกและความต้องการเป็นเจ้าของร่วมกัน มีความเป็นอิสระ มีอำนาจในการตัดสินใจ มีกิจกรรมร่วมกัน สามารถจัดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาได้ด้วยตนเอง และสามารถรวมพลังกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและประเทศชาติ

2.1.3 เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 3 ประการ คือ[32]

ประการที่หนึ่ง ต้องมีอิสรภาพ หมายถึง ประชาชนมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

ประการที่สอง ต้องมีความเสมอภาค ประชาชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่นๆ

ประการที่สาม ต้องมีความสามารถ ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้นๆ หมายความว่า ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

---

[30] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.odloc.org/wp-content/uploads/2013/09/2km_001.pdf., การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการกระจายอำนาจ, เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2556.

[31] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2556

[32] *การมีส่วนร่วม:แนวคิด ทฤษฎี และกระบวนการ.เอกสารประกอบการศึกษาดูงานของคณะกรรมาธิการการพัฒนาทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน* (น.6), โดยถวิลวดี บุรีกุล, 2551, กรุงเทพฯ:วุฒิสภา.

2.1.4 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน แบ่งได้ดังนี้[33]

ก. การร่วมในการวางแผน คือ การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา กำหนดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดแนวทางดำเนินการ ติดตาม ประเมินผล และตัดสินใจ

ข. การร่วมในการดำเนินกิจกรรม ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากรและการประสานความร่วมมือ

ค. การร่วมในการใช้ประโยชน์ คือ การนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและควบคุมทางสังคม

ง. การร่วมในการได้รับประโยชน์ คือ การแจกจ่ายผลประโยชน์การพัฒนาอย่างยุติธรรม

จ. การร่วมในการประเมินผล เพื่อประชาชนในชุมชนจะได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคต่างๆ เพื่อร่วมกันดำเนินการหาทางแก้ไขต่อไป

2.1.5 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการนั้นๆ International Association for Public Participation โดยได้แบ่งรูปแบบของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย และบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้การได้รับแจ้งข่าวสารดังกล่าว จะต้องเป็นการแจ้งก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการ

รูปแบบที่ 2 การปรึกษาหารือ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการจัดหารือระหว่างผู้ดำเนินการโครงการกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ เพื่อที่จะรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมหรือประกอบการจัดทำรายงานการศึกษา นอกจากนี้การปรึกษาหารือยังเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชนทั่วไปและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

---

[33] *โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม* (2-5) เล่มเดิม.

เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงการหรือกิจกรรมมากขึ้น และเพื่อให้มีการให้ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบทางเลือกในการตัดสินใจ

รูปแบบที่ 3 การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่างๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

การรับฟังความคิดเห็นยังแยกออกได้เป็นอีกหลายรูปแบบ ซึ่งรูปแบบที่พบเห็นกันบ่อย ๆ ได้แก่

1. การประชุมรับฟังความคิดเห็นในระดับชุมชน การประชุมรับฟังในลักษณะนี้จะต้องจัดขึ้นในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมจะต้องส่งตัวแทนเข้าร่วม เพื่ออธิบายให้ที่ประชุมทราบถึงลักษณะโครงการและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและตอบข้อซักถาม การประชุมในระดับนี้อาจจะจัดในระดับที่กว้างขึ้นได้ เพื่อรวมหลายๆ ชุมชนในคราวเดียวกัน ในกรณีที่มีหลายชุมชนได้รับผลกระทบ

2. การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ โครงการที่มีข้อโต้แย้งในเชิงวิชาการจำเป็นจะต้องมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากภายนอกมาช่วยอธิบายซักถาม และให้ความเห็นต่อโครงการ การประชุมอาจจะจัดในที่สาธารณะทั่วไป ผลการประชุมจะต้องนำเสนอต่อสาธารณะและผู้ร่วมประชุมต้องได้รับทราบผลดังกล่าวด้วย

3. การประชาพิจารณ์ เป็นการประชุมรับฟังที่มีขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจนมากขึ้น เป็นเวทีในการเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผยไม่มีการปิดบัง ทั้งฝ่ายเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการ การประชุมและคณะจัดการประชุมจะต้องมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมที่เป็นที่ยอมรับ มีหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจนและแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบทั่วกัน ซึ่งอาจมาจากการร่วมกันกำหนดขึ้น ทั้งนี้รูปแบบการประชุมไม่ควรจะเป็นทางการมากนัก และไม่เกี่ยวข้องกับนัยของกฎหมายที่จะต้องมีการชี้ขาดเหมือนการตัดสินในทางกฎหมาย การจัดประชุมจึงอาจจัดในหลายวันและไม่จำเป็นว่าจะต้องมีการชี้ขาดเหมือนการตัดสินในทางกฎหมาย การจัดประชุมจึงอาจจัดในหลายวันและไม่จำเป็นว่าจะต้องจัดเพียงครั้งเดียวหรือสถานที่เดียวตลอดไป

รูปแบบที่ 4 การร่วมในการตัดสินใจ เป็นการเสริมอำนาจให้แก่ประชาชนและเป็นขั้นที่ให้บทบาทแก่ประชาชนในระดับสูงที่สุด การร่วมในการตัดสินใจถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งในทางปฏิบัติที่จะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจต่อประเด็นปัญหานั้นๆ ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดขึ้นได้ง่ายๆ อาจดำเนินการให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ เลือกตัวแทนของตนเข้าไปนั่งในคณะกรรมการใดคณะหนึ่งที่มีอำนาจตัดสินใจ รวมทั้งได้รับเลือกใน

ฐานะที่เป็นตัวแทนขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชนในพื้นที่ ซึ่งประชาชนจะมีบทบาทชี้นำการตัดสินใจได้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการพิเศษนั้น ๆ ว่าจะมีการวางน้ำหนักของประชาชนไว้เพียงใด

รูปแบบที่ 5 การใช้กลไกทางกฎหมาย รูปแบบนี้ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในเชิงของการป้องกันแก้ไข แต่เป็นลักษณะของการเรียกร้องและป้องกันสิทธิของตนเอง อันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรมและเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนเองคิดว่าควรจะได้รับ[34]

2.1.6 ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมสามารถแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้[35]

1. ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ทฤษฎีนี้ตามแนวความคิดของการมีส่วนร่วมไม่ได้มีวัตถุประสงค์เฉพาะการเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุก ๆ ด้าน และทุก ๆ ขั้นตอนของการวางนโยบาย ยิ่งไปกว่านั้นทฤษฎีนี้ยังมองว่าการมีส่วนร่วมเป็นการพัฒนาการกระทำทางการเมืองและสังคมให้มีความรับผิดชอบ และการไม่ยอมให้เข้าไปมีส่วนร่วมนับได้ว่าเป็นการคุกคามเสรีภาพอีกด้วย เงื่อนไขสำคัญของการทำให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีความเป็นไปได้ก็คือ ความเป็นพลเมืองที่มีเสรีภาพและความเท่าเทียมกัน อันเป็นหลักการสำคัญของทฤษฎีประชาธิปไตยที่เน้นกันมาโดยตลอด

2. ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบตัวแทน

ทฤษฎีนี้เน้นความเป็นผู้แทนของผู้นำ และถือว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเป็นเครื่องหมายของการที่จะให้หลักประกันกับการบริหารงานที่ดี อย่างไรก็ตามทฤษฎีนี้เน้นเฉพาะการวางโครงสร้างของสถาบัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น เช่น การเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งโดยลงคะแนนลับ จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมตามนัยทฤษฎีนี้มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ตามได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของบรรดาผู้นำต่าง ๆ ที่เสนอตัวเข้าสมัครรับเลือกตั้ง แต่บรรดาผู้ตามนั้นเป็นเพียงแค่ไม้ประดับเท่านั้น

---

[34] *โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม* (น. 2-6 – 2-7), แหล่งเดิม.

[35] *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่* (น. 16), โดย พวงทอง โยธาใหญ่, 2545,

2.1.7 แนวคิดและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย[36]

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง ทั้งนี้ เนื่องจากการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองจะช่วยทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีการพัฒนามากขึ้น สาเหตุเพราะจะทำให้ผู้ใช้อำนาจปกครองและผู้ถูกปกครองมีการสื่อสารหรือมีความสัมพันธ์ระหว่างกันเกิดขึ้น เนื่องจากประชาชนสามารถแสดงถึงความต้องการของตนต่อผู้ใช้อำนาจปกครองทำให้การปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจ หากไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการใช้อำนาจก็จะรวมศูนย์อยู่ที่นักการเมือง แต่หากเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง การใช้อำนาจก็จะไม่รวมศูนย์อยู่ที่นักการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว ทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและก่อให้เกิดความรู้สึกในความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพราะประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและก่อให้เกิดความรู้สึกในความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพราะประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของรัฐบาล ฉะนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการยืนยันหลักการในเรื่องของอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน อีกทั้งยังทำให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนจึงเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ เนื่องจากจะต้องเป็นไปตามความต้องการอันแท้จริงของประชาชนในการกำหนดความเป็นไปของสังคม ทั้งนี้เพราะตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไม่ว่าจะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม โดยมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินงานสาธารณะ หรือการเลือกผู้นำทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น แม้ว่าความมุ่งหมายในทางการเมืองนั้นในความเป็นจริงอาจไม่มีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลก็ตาม ซึ่งในทางตรงกันข้ามหากการกระทำนั้นไม่มีความมุ่งหมายในทางการเมืองแล้ว การกระทำนั้นก็ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแต่อย่างใด ดังนั้น พื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างน้อยต้องมีความสมัครใจที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้นโดยปราศจากการบังคับขู่เข็ญมิเช่นนั้นก็ไม่อาจถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม อีกทั้งประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับบุคคลอื่น นั่นหมายถึง จะต้องมีความเสมอภาคในระหว่างประชาชนที่เข้าร่วมด้วยกันเองโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ และประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะต้องมีความรู้ ความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้นๆ กล่าวคือ ประชาชนที่เข้า

---

[36] *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีตามมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* (น. 45), โดย ขจรชัย ชัยพิพัฒนานันท์, 2553, วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ร่วมในกิจกรรมจะต้องมีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ เพราะหากกิจกรรมที่เข้ามามีส่วนร่วมมีความสลับซับซ้อนเกินความสามารถของผู้เข้าร่วมกิจกรรมการมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้[37] นอกจากนี้ ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในกิจกรรมนั้น ๆ ก็จะต้องยอมรับถึงผลกระทบของเรื่องที่ได้ตัดสินใจดังกล่าวด้วย

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุก ๆ คน การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน

กล่าวโดยสรุป ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบ และสอดรับกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส (Transparency) ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (Responsiveness) และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชนได้ (Accountability) อีกด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์และยั่งยืนมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

2.1.8 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1) ความหมายของสิทธิในสิ่งแวดล้อม

สิทธิในสิ่งแวดล้อม หมายถึง สิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ที่สะอาด ปราศจากมลพิษ และมีทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพให้ได้ใช้ประโยชน์อย่างเพียงพอแก่ความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่พึงได้รับการคุ้มครองจากรัฐ การเรียกร้องของประชาชนที่จะให้มีสิทธิในสิ่งแวดล้อมก็เพื่อที่จะไม่ให้

---

[37] *รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก* (น. 13), โดย คะนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, 2545, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. พิมพ์ครั้งที่ 1.

รัฐได้ใช้อำนาจและหน้าที่อย่างไร้ขีดจำกัด จนเป็นเหตุให้เกิดการทำลายหรือสร้างความเสื่อมแก่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติขึ้นและส่งผลกระทบมาถึงประชาชน รัฐมีหน้าที่จะใช้อำนาจทางปกครองที่จะสร้างหลักประกันขั้นต่ำสุดที่จะคุ้มครองให้ประชาชนได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้จะต้องได้รับการยืนยันในสิทธินี้ของประชาชนด้วยการรับรองโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย[38]

สิทธิในสิ่งแวดล้อมมีหลักเกณฑ์สำคัญว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวน รักษา และควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของตนเอง เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติก็สามารถบังคับการตามวัตถุแห่งสิทธิได้โดยไม่จำต้องคำนึงว่าได้เกิดความเสียหายหรือภยันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้นั้นมากน้อยเพียงใดหรือไม่[39]

(2) แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันนี้ ส่วนใหญ่เกิดจากแรงผลักดันของกลุ่มองค์การพัฒนาเอกชน (Non – Governmental Organization : NGO) ด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ ซึ่งจากการที่องค์การพัฒนาเอกชนเป็นองค์การที่เกิดจากประชาชน จึงมีบทบาทหน้าที่หลักในการให้ความรู้และความช่วยเหลือเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน เช่น การเรียกร้องสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองหรือเยียวยาจากรัฐ และเป็นตัวแทนของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ของรัฐที่จะเกิดขึ้นแล้วส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ทำให้สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมวิเคราะห์วิพากษ์วิจารณ์โครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นสิ่งที่จำเป็นและเป็นวิธีการที่จะทำให้เจ้าของโครงการ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพิ่มความระมัดระวังและรอบคอบในการดำเนินการเพื่อมิให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

---

[38] *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.* (น. 62), เล่มเดิม.

[39] *รายงานวิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ* (น. 91), โดย สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, 2531, คณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุนอุดหนุนการวิจัยจากมูลนิธิญี่ปุ่น (Japan Foundation).

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือเป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่มีการยอมรับกันโดยทั่วไป สำหรับปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีการยอมรับว่าปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้จะสามารถป้องกันหรือแก้ไขได้ก็ต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชน โดยเป็นฝ่ายดูแล จับจ้อง และติดตาม ทั้งนี้ก็เพราะประชาชนเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับสิ่งแวดล้อม และเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมมากที่สุด ฉะนั้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐที่จะสร้างกลไกเอื้ออำนวยและให้สิทธินี้แก่ประชาชนในรัฐของตน การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจะต้องเริ่มจากรัฐให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะทำได้ดีที่สุดก็ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องทุกคน และในระดับประเทศถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดทำและจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อพร้อมที่จะให้ประชาชนได้เข้าถึง เพื่อจะได้ใช้เป็นข้อมูลในการมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น และร่วมตัดสินใจ และบางครั้งร่วมในกระบวนการดำเนินการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในกิจกรรมหรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย[40]

ในเรื่องการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่เดิมนั้นเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงขององค์กรของรัฐเท่านั้น แต่เมื่อมีความขัดแย้งระหว่างองค์กรของรัฐกับประชาชนในการบริหาร การจัดการทรัพยากรธรรมชาติหรือการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ย่อมชี้ชัดถึงปัญหา ความสำคัญ และความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อสงวนไว้ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่จะดำรงชีวิตอยู่ในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี อันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐควรรับรองและคุ้มครองด้วย

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของบทบาทประชาชนในกระบวนการของการพัฒนา เพราะการมีส่วนร่วมด้วยการเข้าร่วมอย่างมีความกระตือรือร้น มีพลังของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและจัดการทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายโดยปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่างๆ ด้วยความสมัครใจ จะทำให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติสืบไป

---

[40] *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม* (น. 40), เล่มเดิม.

2.1.9 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ

การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ต่อการจัดการทรัพยากรน้ำ ด้วยความสมัครใจในการแสดงความรู้สึก ความต้องการ รวมทั้งเป็นส่วนหนึ่งในการวางแผนและดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดความมั่นคงในการใช้น้ำอย่างยั่งยืน[41]

นับตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 จนถึงช่วงก่อนทศวรรษ 2520 ภายใต้บริบทสังคมการเมืองไทยที่เพิ่งเปลี่ยนผ่านมาสู่ระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ การเมืองไทยมีความผันผวนสูง มีการผลัดเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งสลับกับการครอบงำโดยระบอบเผด็จการทหาร เกิดกลุ่มอำนาจใหม่ๆ เข้ามามีอำนาจและบทบาทในทางการเมืองและเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น เช่น นักการเมือง กลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ คณะนายทหาร กลุ่มนักศึกษาปัญญาชน กลุ่มเกษตรกรชาวไร่ชาวนา มีการปะทะกันของแนวคิดทางการเมืองต่างๆ เช่น อนุรักษ์นิยม เสรีประชาธิปไตย สังคมนิยมคอมมิวนิสต์ โดยนโยบายการพัฒนาประเทศมุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความทันสมัยตามแบบตะวันตก ในขณะที่การผลิตในภาคเกษตรกรรมยังถือเป็นรายได้หลักของประเทศ ซึ่งต่อมาได้มีการส่งเสริมการผลิตภาคอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เช่น ถนน น้ำ ไฟฟ้า เพื่อรองรับภาคธุรกิจและการลงทุนอย่างกว้างขวาง นโยบายด้านทรัพยากรน้ำในช่วงนี้จะมุ่งเน้นไปที่การจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำให้เพียงพอสำหรับภาคการเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยมีโครงการก่อสร้างแหล่งน้ำและระบบชลประทานขนาดใหญ่จำนวนมาก[42]

จนกระทั่งในทศวรรษที่ 2520 เผด็จการทหารเริ่มเสื่อมอำนาจลง การเมืองมีเสถียรภาพและพัฒนาไปสู่แนวทางประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ในภาคเศรษฐกิจมีการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ภาคเศรษฐกิจและการลงทุนมีการเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ความต้องการใช้น้ำมีเพิ่มมากขึ้นซึ่งนำไปสู่การปรับเปลี่ยนนโยบายด้านทรัพยากรน้ำ โดยเริ่มมีนโยบายเกี่ยวกับการจัดทำแผนลุ่มน้ำ การพัฒนาและการจัดสรรน้ำเพื่อสำหรับภาคการใช้น้ำอื่นนอกภาคการเกษตร เช่น ภาคอุปโภคบริโภค ภาคอุตสาหกรรม และเริ่มมีการกล่าวถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้ง น้ำท่วม และการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำบ้างในนโยบายเพียง

---

[41] *การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำของประชาชน : กรณีศึกษาศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ* (น. 7), โดย นางสาวโสภิดา สุรินทะ, 2553, วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร.

[42] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1808 เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2557.

กว้าง ๆ สืบเนื่องมาจนกระทั่งถึงทศวรรษ 2530 ปัญหาความขัดแย้งในการจัดสรรทรัพยากรและผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลพวงจากการพัฒนาอย่างไม่สมดุลได้ถูกกล่าวถึงและแพร่หลายอย่างกว้างขวางในสังคมไทย มีการรับเอาแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาไว้ในสำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) และเริ่มนำแนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสานในระบบลุ่มน้ำมาใช้อย่างจริงจัง แต่ทั้งหมดนี้ ยังคงมีเป้าประสงค์เพื่อมุ่งเน้นให้สามารถนำทรัพยากรน้ำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลัก โดยการบริหารจัดการน้ำในขณะนั้นยังคงเป็นไปแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐ และยังไม่มีประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือการกระจายอำนาจที่ปรากฏชัดเจนอยู่ในนโยบายในช่วงเวลาดังกล่าวแต่อย่างใด[43]

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำภายใต้แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการมีส่วนร่วมของประชาชน เริ่มตั้งแต่หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากกว่าทุกฉบับที่ผ่านมา จนได้รับการเรียกว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับสีเขียว” มีการรับเอาแนวคิดใหม่ เช่น แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Developments) แนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) และแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) มาอยู่ในนโยบายบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสืบเนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจฟองสบู่ ได้ก่อให้เกิดการนำแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงและชุมชนท้องถิ่นนิยมมาใช้ในการฟื้นฟูและปรับเปลี่ยนทิศทางการวางแผนเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายด้านการบริหารจัดการน้ำถูกให้ความสำคัญมากขึ้น พร้อมกับการเติบโตและแพร่หลายของแนวคิดสิทธิชุมชนในภาคประชาสังคมซึ่งนำโดยองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ในส่วนของภาครัฐได้มีการรับเอาแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนและการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาบรรจุไว้ในวิสัยทัศน์และนโยบายน้ำแห่งชาติอย่างชัดเจน ต่อเนื่องมาจนถึงช่วงปลายทศวรรษที่ 2540 ภายหลังวิกฤติทางการเมืองและการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 เรื่องน้ำได้ถูกผลักดันให้เป็น “วาระน้ำแห่งชาติ” และมีการปรับเปลี่ยนทิศทางการบริหารจัดการน้ำจากเดิมที่มุ่งเพียงจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำเพิ่มเติม ไปสู่การวางแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับภาพรวมและในระดับลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบโดยเน้นในเรื่องการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำการจัดการมลพิษทางน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและภัยแล้ง การวางแผนการจัดสรรน้ำเพื่อความเป็นธรรมแก่ภาคการใช้น้ำต่างๆ รวมถึงความพยายามที่จะกำหนดสิทธิในน้ำไว้ในกฎหมายด้วย[44]

---

[43] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1808 เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2556.

[44] แหล่งเดิม.

สิทธิในน้ำแบบประชาชนมีส่วนร่วมเกิดขึ้นจากแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนและสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้เริ่มแพร่หลายในสังคมไทย ประกอบกับกระแสต่อต้านคัดค้านแนวคิดเรื่องการแปลงทรัพยากรน้ำให้เป็นทุน ซึ่งอยู่ในเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่เสนอให้ต้องการจัดเก็บค่าใช้น้ำเพื่อเป็นรายได้ให้คุ้มกับงบประมาณที่ลงทุนไป ซึ่งทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กรออกมาต่อต้านนโยบายการกำหนดให้น้ำเป็นของรัฐอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ ในขณะที่ข้อเสนอจากงานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย ที่เสนอให้นำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการบริหารจัดการน้ำเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในเชิงเศรษฐศาสตร์และมีการกำหนดสิทธิในน้ำของรัฐและกลุ่มผู้ใช้น้ำอย่างชัดเจนโดยเสนอให้ “ทรัพยากรน้ำเป็นของส่วนรวมของประชาชนไทยทุกคน” สำหรับสิทธิการใช้น้ำให้ถือว่าเป็นสิทธิในทรัพย์สินชนิดหนึ่ง รัฐเป็นผู้กำหนดสิทธิการใช้น้ำเพื่อส่วนรวมและมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รักษาสิทธิ สำหรับสิทธิการใช้น้ำในส่วนที่เหลือเป็นสิทธิในการใช้น้ำเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจสามารถมอบให้แก่กลุ่มผู้ใช้น้ำหรือเขตจัดการน้ำ โดยการกำหนดสิทธิการใช้น้ำของเขตการจัดการน้ำ จะมีลักษณะเป็นการออกใบอนุญาตใช้น้ำที่สามารถซื้อขายและโอนกันได้ ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวได้ถูกพัฒนาและใช้เป็นแนวทางในการยกร่างกฎหมายน้ำในเวลาต่อมา โดยกรมทรัพยากรน้ำได้จัดโครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและยกร่างกฎหมายน้ำขึ้นใหม่ มีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในทุกภาคทั่วประเทศอย่างกว้างขวาง ซึ่งถือเป็นกระบวนการกำหนดนโยบายแนวใหม่ที่มีตัวแสดงนโยบายที่หลากหลายเพิ่มขึ้น ทั้งนักวิชาการ ประชาชน ผู้ใช้น้ำ องค์กรพัฒนาเอกชน และได้ประกอบสร้างความหมายของสิทธิในน้ำขึ้นใหม่ โดยกำหนดให้ “ทรัพยากรน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าถึงน้ำและป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจได้ตามใจชอบ แต่ขณะเดียวกันก็สามารถออกกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมและบริหารจัดการได้ ภายใต้ชุดความรู้และอำนาจของวาทกรรมกลไกอำนาจรัฐ กลไกตลาด และวาทกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เข้ามาช่วงชิงการกำหนดนิยามความหมายของสิทธิในน้ำ[45]

การเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่มีส่วนได้ส่วนเสียอันเกิดจากการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ มีส่วนร่วมกับรัฐในกระบวนการคิด การกำหนดนโยบาย การปฏิบัติงานในระดับต่างๆ และจำเป็นต้องหาจุดร่วมที่ทุกภาคส่วนยอมรับได้ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรน้ำให้กับทุกภาคส่วน ทั้งนี้ การบริหารจัดการทรัพยากรแต่ละชนิดย่อมมีทั้งผู้ได้และเสียประโยชน์ในเวลาเดียวกัน ดังนั้น รัฐบาลต้องให้ตัวแทนจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชนในพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบจากการบริหารจัดการน้ำของรัฐโดยตรงเข้ามามีส่วน

[45] แหล่งเดิม.

ร่วมในการกำหนดแนวทางบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับพื้นที่และระดับประเทศไม่ว่ารูปแบบใด เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการอย่างยั่งยืน

ในปัจจุบันภาครัฐได้เห็นความสำคัญในเรื่องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมากขึ้น โดยในกรณีที่ประชาชนมีปัญหาความเดือดร้อนซึ่งต้องการจะร้องทุกข์ กรมทรัพยากรน้ำก็ถือเป็นหน่วยงานที่ต้องรับเรื่องราวการร้องทุกข์เหล่านั้นในเบื้องต้น ในปัจจุบันกรมทรัพยากรน้ำได้แบ่งการบริหารจัดการลุ่มน้ำในประเทศไทยออกเป็น 3 ระดับ คือ ลุ่มน้ำหลัก ลุ่มน้ำสาขา และลุ่มน้ำย่อย ซึ่งประกอบด้วย

1. 25 ลุ่มน้ำหลัก
2. 254 ลุ่มน้ำสาขา
3. ประมาณ 5000 ลุ่มน้ำย่อย

ในการจัดการปัญหาความเดือนร้อนเรื่องน้ำ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกลไกการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ทุกระดับ[46]

การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ สามารถทำได้โดยให้ประชาชนจัดทำฐานข้อมูลลุ่มน้ำให้เป็นระบบ สามารถเข้าถึง รับรู้ และนำมาใช้ประโยชน์ร่วมกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ให้ประชาชนพัฒนากลไกและเชื่อมโยงกลไกในรูปคณะกรรมการหรือเครือข่าย หรืออาสาสมัครลุ่มน้ำ ที่มีสัดส่วนของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ที่สมดุล และเป็นธรรม ให้ประชาชนจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ จัดการความรู้ จัดแหล่งเรียนรู้ หรือศูนย์เรียนรู้ หลักสูตรท้องถิ่น และการวิจัยแบบมีส่วนร่วมในแต่ละลุ่มน้ำ ให้ประชาชนพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำให้เป็นพื้นที่ต้นแบบในการจัดการลุ่มน้ำที่สอดคล้องกับบริบทวิถีวัฒนธรรม ภูมิปัญญาชุมชน ในพื้นที่ลุ่มน้ำ พัฒนาระบบการจัดการลุ่มน้ำ ที่ผสมผสานทั้งภูมิปัญญา วัฒนธรรม และเทคโนโลยี ในการฟื้นฟู การอนุรักษ์ การคุ้มครองป้องกัน และการส่งเสริมทรัพยากรลุ่มน้ำ ร่วมกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ตามสิทธิชุมชน สิทธิทำกินในที่ดิน ตามกฎหมาย ที่เป็นธรรม ให้ประชาชนจัดตั้งกองทุนลุ่มน้ำ ในการบริหารจัดการลุ่มน้ำ เพื่อความมั่นคงทางด้านอาหาร การผลิตและระบบนิเวศที่สมดุลเป็นธรรม และยั่งยืน และรวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อเสนอการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายที่ไม่

---

[46] *คู่มือรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้โครงการจัดทำรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำนโยบาย แผน มาตรการ หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม* (น. 357), โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2547,

เอื้อต่อการบริหารจัดการลุ่มน้ำ และเสนอให้ออกกฎหมายใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่โปร่งใสและเป็นธรรม

## 2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจของรัฐหรือการบริการสาธารณะ

2.2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจของรัฐหรือการบริการสาธารณะ

ภารกิจของรัฐ ในทางทฤษฎีมีแนวคิดที่แตกต่างกันในการพิจารณาภารกิจของรัฐ กล่าวคือ แนวความคิดหนึ่ง เห็นว่า รัฐนั้นเกิดขึ้นและมีชีวิตดำรงอยู่ในตัวเอง ไม่มีจุดประสงค์หรือภารกิจอะไรเป็นพิเศษ แต่อีกแนวคิดหนึ่ง เห็นว่า รัฐนั้นเป็นสิ่งที่มีจุดประสงค์ เพราะรัฐเกิดขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มมนุษย์เพื่อสนองความต้องการร่วมกันของสังคมมนุษย์ที่เรียกว่า “Common Good” หรือประโยชน์สุขของมหาชน (Public Interest) หรือบางทฤษฎีเรียกว่า “General Will”

การศึกษาภารกิจของรัฐในทางทฤษฎีแบ่งได้เป็น 2 แนว คือ ทฤษฎีสัมบูรณ์ (Absolute theory) และทฤษฎีสัมพัทธ์ (Relative theory)

1. ทฤษฎีสัมบูรณ์ (Absolute theory) เห็นว่า ภารกิจของรัฐมีอยู่ประการเดียวและไม่เปลี่ยนแปลงด้วย เช่น ทฤษฎีแนวเสรีนิยมจะเน้นภารกิจในการให้ความปลอดภัยและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งนำไปสู่รูปแบบของรัฐที่เรียกว่า “นิติรัฐ” (Rechtsstaat) แต่ถ้าเป็นทฤษฎีเผด็จการจะเน้นภารกิจการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่สนใจสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน รัฐตามแนวคิดนี้เน้นการขยายอำนาจรัฐ มิใช่จำกัดอำนาจรัฐ ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพในการรักษาประโยชน์ส่วนรวม

2. ทฤษฎีสัมพัทธ์ (Relative theory) เห็นว่า รัฐมีภารกิจได้หลายอย่างและเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย[47]

ภารกิจของรัฐมีมาตั้งแต่เริ่มมีรัฐและได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด การจัดทำบริการสาธารณะ (public service) ก็นับได้ว่าเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐสมัยใหม่ที่ต้องจัดทำให้กับประชาชนภายในรัฐนั้น ภารกิจของรัฐซึ่งดำเนินไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ภารกิจของรัฐด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และภารกิจของรัฐด้านการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน

นอกจากทฤษฎีภารกิจของรัฐดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วยังมีทฤษฎีว่าด้วยอำนาจมหาชน ซึ่งถือเป็นอีกทฤษฎีหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งโดยหลัก คำว่า “บริการสาธารณะ” มีสองแง่มุม คือ (1) วัตถุประสงค์ของภารกิจของรัฐ และ (2) รูปแบบการบริหารจัดการ

---

[47] *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (น. 135 – 136), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2553, กรุงเทพฯ : วิญญูชน. พิมพ์ครั้งที่ 6.

ภารกิจของรัฐที่มีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะและรัฐเข้ารับผิดชอบเป็นผู้จัดทำดำเนินการ หรือควบคุมการดำเนินการ ดังนั้น ไม่ว่าจะมองบริการสาธารณะในแง่มุมใด อำนาจมหาชนก็เป็นเครื่องมือที่รัฐจะใช้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล หรือหากจะมองว่าบริการสาธารณะเป็นรูปแบบการบริหารจัดการภารกิจของรัฐ อำนาจมหาชนย่อมเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบดังกล่าว เพราะบริการสาธารณะในความหมายนี้ย่อมหมายถึงกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และรัฐเข้าไปรับผิดชอบในกิจกรรมนั้น ซึ่งย่อมหมายถึงว่า การดำเนินการกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะดังกล่าวรัฐต้องใช้อำนาจมหาชนเข้ามาบริหารจัดการ

ความเป็นมาของข้อความคิดว่าด้วยอำนาจมหาชนนี้เกิดขึ้นจากฐานความคิดสองฐาน ฐานความคิดแรก เป็นข้อความคิดที่พัฒนามาจากโรมัน เป็นทฤษฎีที่รัฐใช้เพื่อสนับสนุนอำนาจรัฐ ตามทฤษฎีนี้ อำนาจมหาชน หมายถึง รัฐ (องค์กร) และการใช้อำนาจรัฐ จากทฤษฎีนี้ทำให้เห็นว่าอำนาจมหาชนกับรัฐเป็นสิ่งเดียวกัน ดังนั้น เจตจำนงของรัฐเป็นใหญ่อยู่เหนือเจตจำนงของปัจเจกชน ในขณะที่แนวคิดสมัยใหม่พัฒนาหลักทฤษฎีอำนาจมหาชนมาเป็นว่า อำนาจมหาชนเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐ รัฐเป็นผู้ถืออำนาจมหาชน เพราะรัฐมีหน้าที่ต้องเป็นผู้รักษาประโยชน์สาธารณะ[48]

หลักอำนาจมหาชนในความหมายหลัง พัฒนาต่อมาทำให้เกิดทฤษฎีแบ่งแยกวิธีการทำภารกิจของรัฐออกเป็นสองประเภท คือ ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำที่ต้องใช้อำนาจเหนือ (acte d'autorité) และการกระทำที่ใช้การบริหารจัดการ (acte de gestion) โดยการกระทำที่ต้องใช้อำนาจเหนือจะอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองและใช้หลักกฎหมายปกครอง ในขณะที่การกระทำที่ใช้การบริหารจัดการจะอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมและใช้หลักกฎหมายเอกชน ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายกำหนดเรื่องเขตอำนาจศาลไว้โดยเฉพาะ

หลักของทฤษฎีการแยกการกระทำของรัฐออกเป็นสองลักษณะดังกล่าว ได้แยกทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะและทฤษฎีว่าด้วยอำนาจมหาชนออกจากกัน ซึ่งในความเป็นจริงไม่สามารถนำมาอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในการดำเนินกิจกรรมของรัฐได้ ดังนั้น ทฤษฎีจึงหมดความสำคัญลง แต่อย่างไรก็ดี บริการสาธารณะและอำนาจมหาชนก็มีบทบาทเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน เพราะบริการสาธารณะถือเป็นภารกิจของรัฐและเครื่องมือที่รัฐใช้ก็ใช้อำนาจมหาชนหรือใช้วิธีบริหารจัดการแบบเอกชนก็ได้ แต่ถึงแม้รัฐจะเลือกใช้วิธีการบริหารจัดการแบบเอกชน อำนาจมหาชนก็ยังเป็นของรัฐ และเป็นอำนาจที่รัฐไม่อาจสละได้ ดังนั้น เมื่อมีความจำเป็นสาธารณะ รัฐก็ต้องนำอำนาจมหาชนออกมาใช้ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวม และทฤษฎีว่าด้วยการจัดทำบริการ

---

[48] *สัญญาทางปกครอง แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย* (น. 17 – 18), โดย บุบผา อัครพิมาน, 2545, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.

สาธารณะและว่าด้วยอำนาจมหาชนนี้ ก็ถือว่าเป็นทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่มีผลต่อหลักกฎหมายปกครองเป็นอย่างมาก

2.2.2 ประเภทภารกิจของรัฐ

ภารกิจของรัฐสมัยใหม่ เป็นภารกิจที่รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องกระทำเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐ ภารกิจนี้จึงเป็นภารกิจที่เน้นสาระสำคัญต้องกระทำเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐที่เรียกว่า “ภารกิจพื้นฐาน” และภารกิจที่รัฐอาจจะทำก็ได้ไม่กระทำก็ได้ที่เรียกว่า “ภารกิจลำดับรอง”

(1) ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Basic function) หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้รัฐดำรงชีวิตอยู่ได้ไม่ถูกทำลายหรือสูญสลายไปที่เรียกว่า ความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ หากพิจารณาในแง่นี้รัฐมีภารกิจ 2 ด้าน คือ

ก. ภารกิจต่อภายนอก ได้แก่ กิจการทหาร และกิจการต่างประเทศ กิจการทหารรัฐต้องจัดตั้งหน่วยงาน คือ กระทรวงกลาโหมและกองทัพ ขึ้นมารับผิดชอบเพื่อปฏิบัติภารกิจดังกล่าว ส่วนกิจการด้านต่างประเทศ เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่ของรัฐ เพราะหากรัฐใดมีความสัมพันธ์ทางการทูตที่ดีกับนานาประเทศ รัฐนั้นก็จะมีความมั่นคงและปลอดภัย เพราะไม่มีศัตรูมารุกราน

ข. ภารกิจภายใน คือ การดำเนินการเพื่อทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยและมีสันติสุขภายในชุมชนต่างๆ รัฐมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของประชาชนแต่ละคน ไม่ให้ถูกละเมิดโดยมีกฎหมายเป็นกลไกของรัฐในการทำหน้าที่ดังกล่าว หน่วยงานที่ต้องจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรักษากฎหมาย คุ้มครองชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินและเสรีภาพของประชาชน

(2) ภารกิจลำดับรอง (Secondary function) หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นหรือได้มาตรฐานขั้นต่ำในฐานะเป็นมนุษย์ เป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้กินดีอยู่ดี จึงเป็นงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ

ภารกิจลำดับรองของรัฐ สามารถแบ่งแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ[49]

ก. ภารกิจทางด้านเศรษฐกิจ คือ ภารกิจด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ได้แก่ การผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคต่างๆ การค้าขาย งานบริการ การสื่อสารรูปแบบต่างๆ ซึ่งรัฐดำเนินการเองหรือมอบให้เอกชนดำเนินการ

ข. ภารกิจทางด้านสังคม ได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางสังคมหรือการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน เช่น การรักษาพยาบาล การกีฬาการคมนาคม การศึกษา การส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ การสังคมสงเคราะห์

---

[49] *ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง* (น. 58), โดย ชาญชัย แสวงศักดิ์, เอกสารสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โครงการอบรมนิติกรหลักสูตรสัญญาทางปกครอง วันที่ 28 กันยายน 2531.

แรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นต้น ซึ่งรัฐอาจดำเนินการเองหรือให้เอกชนดำเนินการแทนเช่นเดียวกับภารกิจด้านเศรษฐกิจก็ได้

ภารกิจลำดับรองต่างจากภารกิจพื้นฐาน เพราะภารกิจพื้นฐานรัฐต้องดำเนินการเองโดยการจัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า “ส่วนราชการ” เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ เพราะเป็นภารกิจอันเป็นสาระสำคัญที่แสดงลักษณะความเป็นรัฐ และภารกิจดังกล่าวต้องใช้อำนาจมหาชนของรัฐเข้าดำเนินการและบังคับการหรือนัยหนึ่งเป็น “ภารกิจทางปกครอง” นั่นเอง องค์การเอกชนอื่นๆ จึงดำเนินการแทนมิได้ แต่ภารกิจลำดับรองไม่เป็นเช่นนั้น กล่าวคือ รัฐอาจมอบหมายหรือยอมให้องค์การของเอกชน หรือชุมชนอื่นๆ ทำภารกิจอันดับรองได้ เพราะภารกิจลำดับรองเป็นกิจกรรมเพื่อปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่ง ๆ ขึ้น ซึ่งเป็นงานพัฒนาเพื่อทำให้ประชาชน “กินดีอยู่ดี มีความสุข” ด้วยเหตุนี้จึงไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนเข้าจัดการหรือดำเนินการเหมือนภารกิจพื้นฐานซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ ภารกิจลำดับรองนี้นิยมเรียกว่า “Positive Function of State” และถ้ารัฐใดเน้นปฏิบัติภารกิจลำดับรองเป็นพิเศษ รัฐนั้นจะมีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State)[50]

2.2.3 ความหมายภารกิจของรัฐหรือบริการสาธารณะ

ภารกิจของรัฐหรือบริการสาธารณะได้มีนักวิชาการให้คำจำกัดความไว้ ดังนี้

ศาสตราจารย์ Rene Chapus นักวิชาการฝรั่งเศส กล่าวว่า กิจกรรมใดจะเป็นบริการสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ดำเนินการหรือดูแลกิจกรรมนั้นเพื่อสาธารณะประโยชน์[51]

ศาสตราจารย์ ออริยูร์ นักกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศสได้ให้คำจำกัดความในรูปของบริการสาธารณะไว้ว่าเป็นบริการทางเทคนิค (Le service technique) เพื่อสาธารณะเป็นบริการที่สม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมโดยองค์กรของรัฐที่มิได้มุ่งหากำไร[52]

ศาสตราจารย์ ฌ็อง ริเวโร่ อธิบายว่า นอกจากกิจกรรม ตำรวจทางปกครองแล้ว องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ” (service public) คือ การตอบสนองความต้องการของสังคมและปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของสังคมในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐในเรื่องที่เอกชนหรือวิสาหกิจเอกชนไม่อาจตอบสนองได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัด

---

[50] *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น.* (น. 136 – 137). แหล่งเดิม.

[51] *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (น. 29), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. พิมพ์ครั้งที่ 3

[52] *ทฤษฎีบริการสาธารณะในประเทศฝรั่งเศส* โดย รังสิกร อุปพงศ์, 2531, วารสารนิติศาสตร์ 18. กันยายน 2531. น. 55.

ให้มีบริการสาธารณะในด้านให้ความคุ้มครองปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ ฯลฯ[53]

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดุล ให้ความหมายว่า บริการสาธารณะ (Public Service) หมายความถึง กิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน[54]

รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา ให้ความหมายว่า บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นการสนองความต้องการของประชาชน เช่น การคมนาคมขนส่ง การศึกษา การสาธารณสุข[55]

ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ให้ความหมายว่า บริการสาธารณะนั้นจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการคือ 1) บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง ลักษณะที่สำคัญที่สุดของบริการสาธารณะ คือ ต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน นั่นก็คือ เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนวยการของรัฐ แต่เนื่องจากปัจจุบันภารกิจของรัฐมีมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูงใช้เงินลงทุนหรือบุคลากรจำนวนมากมาจัดทำ ซึ่งรัฐก็ไม่มีความพร้อมที่จะทำ ดังนั้น จึงเกิดการมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐให้บุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อรัฐมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นทำแล้ว บทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดทำหรือผู้อำนวยการก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุม โดยรัฐจะเข้าไปควบคุมมาตรฐานของบริการสาธารณะ ควบคุมความปลอดภัยรวมทั้งควบคุมอัตราค่าบริการ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด 2) บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ ความต้องการส่วนรวมของประชาชนอาจแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ ความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบายและความต้องการที่จะใช้ชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปลอดภัย ดังนั้น บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำจึงต้องมีลักษณะที่สนองความต้องการของประชาชนทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนี้ กิจการใดที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นต่อการอยู่อย่างปลอดภัยหรือการอยู่อย่างสบายของประชาชน รัฐก็ต้องเข้าไปจัดทำกิจการนั้น และนอกจากนี้ ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อ

---

[53] *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (น. 63), โดย ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2547, กรุงเทพฯ : วิญญูชน. พิมพ์ครั้งที่ 9.

[54] *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (น. 108), โดย ประยูร กาญจนดุล, 2549, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. พิมพ์ครั้งที่ 5

[55] *คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง* (น. 77 – 78), โดย มานิตย์ จุมปา, 2546, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน[56]

จากคำจำกัดความภารกิจของรัฐหรือบริการสาธารณะ สามารถแยกองค์ประกอบได้ 2 ประการ คือ

1. บริการสาธารณะเป็นกิจการที่จัดทำโดยฝ่ายปกครองหรือมอบให้บุคคลอื่นเป็นผู้จัดทำ

2. บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ คือ เพื่อให้ส่วนรวมมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบายและใช้ชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปลอดภัย

บริการสาธารณะเป็นกิจการเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่รัฐหรือองค์กรของรัฐเข้ารับภาระในการเข้าดำเนินการหรือควบคุมดูแล ดังนั้น การบริการสาธารณะจึงเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายมหาชน และเป็นกฎเกณฑ์ที่เข้ามากำกับฝ่ายปกครองให้ดำเนินการอยู่ภายในขอบเขตที่เหมาะสมเพื่อให้การบริการสาธารณะดำเนินไปได้ด้วยดี ดังเป็นที่ทราบและยอมรับกันทั่วไปว่าบริการสาธารณะต้องมุ่งเพื่อการตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวม แต่กิจการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะทุกประเภท ไม่จำต้องเป็นบริการสาธารณะเสมอไป ความต้องการของส่วนรวมเหล่านี้จะอยู่ในสถานะเป็นบริการสาธารณะก็ต่อเมื่อเป็นกิจการที่ปัจเจกชนไม่อาจจะตอบสนองได้ดีพอ และการปล่อยให้การดำเนินการเป็นไปตามหลักการแข่งขันเสรีหรือหลักอุปสงค์อุปทานของลัทธิทุนนิยมจะทำให้คนส่วนใหญ่ต้องเดือดร้อน จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องแทรกแซงเข้าจัดการหรือเข้าควบคุมเพื่อมิให้ประโยชน์สาธารณะเสียหาย[57]

2.2.4 ลักษณะสำคัญหรือหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ

ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีลักษณะสำคัญหรือหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะอยู่ 4 ประการ คือ

(1) บริการสาธารณะต้องจัดทำด้วยความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะ หมายความว่า บุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะต้องได้รับปฏิบัติอย่างเสมอภาค จะมีการเลือกปฏิบัติไม่ได้[58]

การจัดทำบริการสาธารณะนั้น เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน มิได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติหรือประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน หากเป็นกิจการที่จัดทำเพื่อประโยชน์ของ

---

[56] *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (น. 142 – 143). เล่มเดิม.

[57] *แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย* (น. 9). เล่มเดิม.

[58] *คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง* (น. 85), โดย มานิตย์ จุมปา, 2546, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

บุคคลโดยเฉพาะก็ไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ เอกชนผู้ใต้การปกครองย่อมมีสิทธิที่จะได้รับผลปฏิบัติหรือประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน และไม่เฉพาะแต่ความเสมอภาค ในการที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความเสมอภาคในภาระหน้าที่อันพึงมีต่อบริการสาธารณะต่าง ๆ ด้วย ทั้งนี้ภายใต้ระเบียบที่กฎหมายกำหนดไว้

หลักว่าด้วยความเสมอภาคนี้เป็นหลักทั่วไป ซึ่งส่วนหนึ่งมีที่มาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส ที่ได้พยายามวางหลักเกณฑ์และสร้างทฤษฎีนี้ขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง

แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศส คำวินิจฉัยคดี Chomel ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1911 ถือได้ว่าเป็นคำวินิจฉัยที่ศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศสได้สร้างหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นมาเพื่อรองรับความเสมอภาคของผู้ใช้บริการสาธารณะโดยวางหลักไว้ว่า ผู้ใช้บริการสาธารณะทุกคนที่ใช้บริการสาธารณะประเภทเดียวกันย่อมอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน และต่อมาได้มีคำวินิจฉัยคดี Société des concerts du conservatoire ลงวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ. 1951 ที่ได้กล่าวถึง “หลักแห่งความเสมอภาคในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ” เอาไว้ว่า “คนทุกคนซึ่งใช้บริการสาธารณะเดียวกันจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน”[59]

และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 30 ว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน บริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจทางกฎหมาย ดังนั้น ประชาชนจึงต้องมีสิทธิและโอกาสได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะหรือเข้าสู่บริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน รัฐจะจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะไม่ได้

(2) บริการสาธารณะต้องดำเนินการไปอย่างต่อเนื่อง

หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ หมายความว่า บริการสาธารณะต้องกระทำต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา เพราะความต้องการของประชาชนมีอยู่ตลอดเวลา ไม่มีวันหยุด หากมีการหยุดชะงักของบริการสาธารณะย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน[60]

บริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นแก่การดำรงชีวิตของประชาชน ประชาชนทุกคนมีความต้องการในกิจการบริการสาธารณะอยู่ตลอดเวลา และฝ่ายปกครองเองก็มีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้ดำเนินไปอย่างปกติโดยต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ดังนั้น การจัดทำ

---

[59] *องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 : ศึกษาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่การดำเนินงาน และความสัมพันธ์กับรัฐ* (น. 9), โดย รัฐณัฐสุพิณ ชนประเสริฐ, 2548, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

[60] *คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง* (น. 79). เล่มเดิม.

บริการสาธารณะของฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถดำเนินการเป็นช่วง ๆ โดยไม่มีความสม่ำเสมอและต่อเนื่องได้

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องนี้ ยังได้รับการยอมรับจากศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะมีลักษณะเป็นหลักตามรัฐธรรมนูญ เพราะหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ คือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบ และในกรณีเกิดการหยุดชะงักขององค์กรปกครองท้องถิ่น องค์การมหาชนอิสระ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล จะต้องเข้าดำเนินการเพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะเป็นกิจการที่จำเป็นอย่างยิ่งแก่ประชาชน ถ้าบริการสาธารณะต้องหยุดชะงักไม่ว่าด้วยประการใดๆ ของประชาชนย่อมได้รับความเดือนร้อนหรือได้รับความเสียหาย เช่น บริการเกี่ยวกับน้ำประปาหยุดชะงัก ย่อมจะก่อความเดือนร้อนและความเสียหายให้แก่ประชาชนอย่างที่จะประมาณมิได้ ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะที่จัดทำเป็นราชการ จึงถือเป็นหลักสำคัญที่จะต้องจัดทำและดำเนินการให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

หลักในเรื่องที่ว่าบริการสาธารณะต้องมีความสม่ำเสมอและต่อเนื่องนี้มิได้ใช้เฉพาะกับบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการที่เอกชนผู้ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะแทนไม่ว่าจะเป็นการมอบอำนาจโดยผลของกฎหมายหรือโดยสัญญาก็ตาม และหากเอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะดำเนินกิจการบริการสาธารณะไปอย่างไม่สม่ำเสมอหรือไม่ต่อเนื่อง เอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นก็ต้องถูกลงโทษตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขของสัญญาเช่นกัน ส่วนเอกชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจัดการแก้ไขบริการสาธารณะที่ขัดข้องนั้นเพื่อให้ดำเนินไปตามปกติได้เพราะฝ่ายปกครองย่อมต้องรับผิดในส่วนนี้

(3) การจัดทำบริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน[61]

ความต้องการส่วนรวมของประชาชนนั้นอาจแบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ ความต้องการได้รับความปลอดภัยอย่างหนึ่ง และความต้องการได้รับความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตอีกอย่างหนึ่ง สำหรับบริการสาธารณะที่ต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อสนองความต้องการดังกล่าว เป็นกิจการที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะโดยตรง กิจการใดที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าจำเป็นต่อประชาชนก็ต้องเข้า

---

[61] *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (น. 111), โดย ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดุล, 2549, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จัดทำเป็นบริการสาธารณะ เพราะถ้าปล่อยให้เอกชนทำโดยลำพังแล้ว ความต้องการของประชาชนย่อมไม่ได้รับสนองอย่างเต็มที่ เนื่องจากการสนองความต้องการส่วนรวมบางอย่างของประชาชนนั้นเอกชนมิได้จัดทำหรือบางทีก็จัดทำอย่างไม่เพียงพอ ฝ่ายปกครองจึงต้องเข้าแทรกแซงจัดทำกิจการนั้นๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

(4) การจัดทำบริการสาธารณะต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้เสมอ

การจัดทำบริการสาธารณะนี้มีหลักว่าจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงอยู่เสมอ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและความเจริญของสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา สอดคล้องกับความต้องการส่วนรวมของประชาชนได้ทุกขณะ และเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ ด้วยเหตุนี้จึงมีกฎหมายเป็นจำนวนมากที่ได้ตราขึ้นใหม่ เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงการดำเนินการให้เกิดความคล่องตัวและเหมาะสมและปรับปรุงให้สอดคล้องกับความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยมีหลักการที่ใช้บังคับแก่บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ เช่น ข้าราชการ เอกชน ผู้เป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครองและเอกชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้ มีความหมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน[62]

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ ผู้ใดจะถือว่าทำให้เสียหายหรือเสียสิทธิอย่างใดไม่ได้ ทั้งนี้เพราะการจัดทำบริการสาธารณะจำเป็นจะต้องปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ เช่น รัฐอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานะตามกฎหมายของข้าราชการได้ทุกเมื่อโดยบทกฎหมายว่าด้วยการกระทำของรัฐฝ่ายเดียว ไม่ต้องขอรับความยินยอมจากข้าราชการก่อน และแม้แต่การจัดระเบียบราชการบริหารก็มีการแก้ไขอยู่เสมอๆ เช่น การแก้ไขกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เพื่อจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่หรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรมเดิม ด้วยเหตุนี้ในปีหนึ่งๆ จึงมีกฎหมายเป็นจำนวนมากที่ได้ตราขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบในทางปกครอง

การดำเนินบริการสาธารณะนั้นจักต้องคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงเนื่องจากความจำเป็นในการรักษาประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอ และจะต้องปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชน สิทธิและประโยชน์ที่บุคคลได้รับจากบริการสาธารณะไม่เป็นสิ่งที่จะขัดขวางไม่ให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เมื่อมีความจำเป็นต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ

---

[62] *มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย* (น. 101), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2555, บริษัท พี.เพรส จำกัด.

หลักการอันนี้ย่อมมีผลบังคับแก่บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการหรือบุคคลผู้เป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครอง หรือเอกชนผู้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ[63]

2.2.5 องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ[64]

เดิมบริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจการจัดทำของรัฐ แต่ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้มีการมอบบริการสาธารณะบางประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำ หรือในบางกรณีรัฐ (ส่วนกลาง) อาจร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐจะต้องเป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

ก. เป็นภารกิจที่ประชาชนทั่วทั้งประเทศมีส่วนได้เสียเหมือน ๆ กัน จึงต้องมีองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วทั้งประเทศเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ

ข. เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า กล่าวคือ เป็นกิจการที่ต้องอาศัยงบประมาณและวิธีการในการดำเนินการระดับสูง จึงต้องใช้งบประมาณของรัฐในการดำเนินการเพื่อเหตุผลในเรื่องของความประหยัด

จากหลักเกณฑ์ทั้งสองประการดังกล่าว จะเห็นได้ว่าบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐาน (primary function) ซึ่งบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐอาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ

1. หน้าที่ในการป้องกันประเทศ เพื่อให้เกิดความสงบสุขและความมั่นใจแก่ประชาชนของรัฐที่จะได้รับการคุ้มครองจากฝ่ายปกครองว่าจะไม่ถูกรัฐอื่นเข้ามารุกรานทำลายล้างชีวิตและทรัพย์สิน

2. หน้าที่ในด้านการรักษาความสงบภายใน จะต้องจัดให้มีระบบกระบวนการยุติธรรมและระบบควบคุมสังคม (social control) ให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การเยียวยาเมื่อถูกละเมิดหรือรบกวนสิทธิของประชาชนในรัฐซึ่งต้องดำเนินการคาบเกี่ยวกันในท้องถิ่นแต่ละแห่งทั่วประเทศ

---

[63] *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (น. 112 – 113). เล่มเดิม.

[64] *มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย* (น. 107). เล่มเดิม.

3. หน้าที่ในการรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ เป็นภารกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่รัฐมีอำนาจในการจัดทำ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดเกี่ยวกับเงินตรา และการรักษาเสถียรภาพของเงินตรา เป็นต้น

4. หน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในรัฐเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น กิจการด้านการทูต เป็นต้น

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐยังหมายความรวมถึงหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจลำดับรอง (secondary function) ซึ่งโดยทั่วไปภารกิจลำดับรองนี้รัฐสามารถกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการได้หากภารกิจนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น แต่หากภารกิจนั้นเป็นการดำเนินกิจการที่ครอบคลุมทั้งประเทศ ก็จะต้องเป็นหน้าที่ของรัฐที่จัดทำ เช่น กิจการไปรษณีย์ การสื่อสาร การคมนาคม เป็นต้น

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

ก. เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นที่สามารถแยกออกหรือมีลักษณะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ การจัดการศึกษาชั้นต้น เป็นต้น

ข. เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น อันได้แก่ การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของคนในท้องถิ่น เช่น การฌาปนกิจ การจัดให้มีน้ำสะอาด ไฟฟ้า การดูแลที่สาธารณะในเขตท้องถิ่น เป็นต้น

(2) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจ[65]

รัฐวิสาหกิจถูกสร้างขึ้นมาเพื่อสร้างความคล่องตัวให้กับรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ และแก้ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดหลายๆ ประการที่เกิดจากระบบราชการ เช่น ระเบียบแบบแผนต่างๆ ของทางราชการที่ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน อีกทั้งระบบราชการก็ไม่เหมาะสมสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่มีลักษณะกึ่งการดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน ด้วยเหตุนี้รัฐจึงตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาแตกต่างจากระบบราชการเพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท

---

[65] *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป* (น. 126), โดยมานิตย์ จุมปา, 2554, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. พิมพ์ครั้งที่ 3.

เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด หากพิจารณาโดยทั่วไปรัฐวิสาหกิจ (public enterprise) มีลักษณะของตนเองดังนี้ คือ[66]

ก. มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกไปต่างหากจากรัฐและส่วนราชการที่มีอยู่แต่เดิม มีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงิน การบริหารงานและการบริหารบุคคล

ข. มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ อันเป็นภารกิจสมัยใหม่ที่รัฐถูกเรียกร้องให้เข้าไปรับผิดชอบดำเนินการตามความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของอุตสาหกรรมและการค้าที่เติบโตอย่างรวดเร็วในสังคมสมัยใหม่

ค. เนื่องจากภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่มีค่าตอบแทนการให้บริการและผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ยิ่งกว่าบุคคลอื่นๆ จากการดำเนินการขององค์กรของรัฐ ดังนั้น ผู้ได้รับประโยชน์จึงต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์เพื่อมิให้ประชาชนผู้เสียภาษีอากรต้องมาร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบริการที่ตนอาจไม่เคยใช้บริการเลย ดังนั้น องค์กรผู้รับผิดชอบภารกิจเหล่านี้จึงต้องดำเนินการในเชิงพาณิชย์ คือ เรียกค่าตอบแทนจากการขายสินค้าหรือบริการของตนโดยไม่ต้องพึ่งพาเงินจากรัฐ

ง. รัฐวิสาหกิจจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากรัฐ เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วในเวลาที่รัฐก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาก็จะให้เงินลงทุนซึ่งมาจากภาษีอากรของประชาชน ดังนั้น จึงต้องมีการกำกับดูแลเพื่อเป็นหลักประกันมิให้เงินรั่วไหลหรือใช้เงินผิดวัตถุประสงค์

(3) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์การมหาชน

เนื่องจากหน่วยงานของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นหน่วยงานรูปแบบอื่นที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีข้อแตกต่างกันหลายประการ เช่น ระบบการบริหารงาน รูปแบบ ความสัมพันธ์กับรัฐ ความแตกต่างทั้งหลายจึงทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานซึ่งส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะของบางหน่วยงานเป็นไปไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร ดังนั้น จึงมีแนวความคิดที่จะให้มีกฎหมายกลางออกมารองรับหน่วยงานของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารงานและความสัมพันธ์กับรัฐไว้ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการตรากฎหมายชื่อ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อกำหนดสถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเอาไว้

สำหรับการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นมีพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การ

---

[66] *องค์การมหาชนและหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ : หน่วยงานของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ* (น. 99 – 100), โดย ชาญชัย แสวงศักดิ์, ข 2549,

มหาชนเอาไว้ โดยมาตรา 5 วรรคแรกของกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา “เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ ดังนั้น องค์ประกอบในการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชนสามารถแยกออกได้ 3 ประการ[67] ดังนี้

1. เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอาจเป็นแผนงานหรือนโยบายเฉพาะกิจได้

2. แผนงานการจัดทำบริการสาธารณะนั้น มีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ที่แตกต่างจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งจะต้องพิจารณาประเภทของบริการสาธารณะตามมาตรา 5 วรรคสอง และปัญหาความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งในการดำเนินกิจการกับหน่วยงานอื่นตามมาตรา 8 และมาตรา 9 ประกอบด้วย

3. การจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

(4) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน แม้บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่รัฐต้องเป็นผู้จัดทำ แต่เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะชนอย่างสูงสุด หากรัฐพิจารณาเห็นว่าบริการสาธารณะใดเอกชนสามารถจัดทำได้ รัฐก็สามารถมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นได้ เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว โดยเข้ามามีส่วนในการขุดคลองและทางน้ำ ต่อมาก็เริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในศตวรรษที่ 19 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านที่เกี่ยวกับการให้ความสว่างบนถนนหนทางและการขนส่ง[68]

การมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้น หมายความถึง การที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ โดยสภาพแล้วเอกชนไม่ได้มีหน้าที่ที่จะจัดทำบริการสาธารณะเพราะบริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เมื่อรัฐตัดสินใจอนุมัติหรืออนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะเอกชนจึงสามารถเข้ามาดำเนินการได้ การมอบอำนาจโดยทั่วไปนั้นอาจทำได้โดยกฎหมายระดับ รัฐบัญญัติที่กำหนดไว้ให้ฝ่ายปกครองสามารถ “อนุญาต” ให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะได้ หรือ

---

[67] *องค์การมหาชนและหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ : หน่วยงานของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ* (น. 211). เล่มเดิม.

[68] *มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย* (น. 123 - 124). เล่มเดิม.

อาจทำโดยนิติกรรมทางปกครองก็ได้ ซึ่งนิติกรรมทางปกครองที่ว่านี้ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นนิติกรรมทางปกครองสองฝ่าย ซึ่งก็คือสัญญานั่นเอง

กล่าวโดยสรุป การจัดทำบริการสาธารณะนั้นเป็นภารกิจเบื้องต้นที่รัฐจะต้องจัดให้มี ดังจะสังเกตได้จากบริการสาธารณะที่มีความสำคัญและมีผลต่อความมั่นคงของประเทศนั้น รัฐจะจัดองค์กรที่จัดทำผ่านกระทรวง ทบวง กรม หากแต่เป็นกิจการที่มีความสำคัญรองลงมาหรือว่าเป็นการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือเป็นกิจการที่แสวงหารายได้รัฐจะจัดตั้งผ่านรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ดีการจัดบริการสาธารณะผ่านส่วนราชการประเภทกระทรวง ทบวง กรม นั้นมีปัญหาในเรื่องกฎระเบียบที่มีความเคร่งครัดสูง มีความยืดหยุ่นต่ำ ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ ดังนั้น รัฐจึงพัฒนารูปแบบองค์กรใหม่ๆ ที่มีความคล่องตัวมีการจัดการที่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นภาระแก่รัฐขึ้น องค์กรเหล่านี้ได้แก่ องค์กรของรัฐประเภทพิเศษ องค์การมหาชน และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้ แสดงให้เห็นว่ารัฐยังคงถือว่ารัฐมีหน้าที่และมีความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง ดังนั้น รัฐจึงมีความจำเป็นต้องผูกขาดกิจการบริการสาธารณะไว้

2.2.6 รัฐกับการเป็นนิติบุคคลมหาชน[69]

รัฐแต่ละรัฐในกฎหมายระหว่างประเทศนั้นย่อมมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ โดยมีรัฐบาลของรัฐนั้นเป็นผู้แทนนิติบุคคล แต่รัฐตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาตามกฎหมายภายในของรัฐนั้น ๆ ซึ่งแตกต่างกันไปแต่ละรัฐ สำหรับประเทศไทยได้พยายามแบ่งนิติบุคคลออกเป็น 2 ประเภท คือ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามภารกิจของรัฐ คือ นิติบุคคลมหาชน

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์[70] ได้ให้ความหมายของรัฐและอธิบายทฤษฎีความเป็นนิติบุคคลของรัฐ ไว้ดังนี้ รัฐเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นโดยประชาชนกลุ่มหนึ่งรวมตัวกันจัดการปกครองตนเองเพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยทั่วไปเห็นตรงกันว่าเป็น “รัฐ” นั้นจะต้อง (1) มีจำนวนราษฎรที่แน่ชัด (2) มีอาณาเขตที่แน่นอน (3) มีการจัดการองค์การในการปกครองและ (4) มีอิสระในการปกครองตนเอง รัฐจึงเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคม โดยในรัฐหนึ่ง ๆ จะมีการเก็บภาษีและมีรายได้มาเป็นการคลังของรัฐ และจะมีบุคลากรดำเนินงานด้านต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

---

[69] *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร* (น.30 - 40), โดย มานิตย์ จุมปา, 2551, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. พิมพ์ครั้งที่ 2.

[70] *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (น. 63-67) , โดยชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กรุงเทพฯ : จิรรัชการพิมพ์.

ของรัฐนั้น ๆ รัฐจึงย่อมก่อให้เกิดความสิทธิหน้าที่ผูกพันบุคคลต่าง ๆ ได้ทั้งในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่เป็นการคลังของรัฐ และในฐานะผู้มีอำนาจตามกฎหมายของรัฐที่จะก่อนิติสัมพันธ์ต่าง ๆ กับเอกชนในแง่ของกฎหมายปกครองและกฎหมายพิเศษต่าง ๆ ที่ให้อำนาจแก่รัฐ จากสภาพที่ “รัฐ” เป็นผู้ทรงสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ นี้เอง “รัฐ” จึงต้องเป็นบุคคลในกฎหมาย (subject of law) โดยสภาพจึงมักกล่าวกันว่า “รัฐ” มีสภาพเป็นนิติบุคคลโดยสภาพอันเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของตนเอง (d’ une nature particuliere)

รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล อธิบายว่า รัฐเป็นนิติบุคคลที่มีลักษณะพิเศษกว่านิติบุคคลอื่น บรรดานิติบุคคลทั้งหลายมีแต่รัฐเท่านั้นที่เป็นอธิปัตย์ทั้งในแง่กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน รัฐเป็นองค์กรเดียวที่สามารถกำหนดถึงอำนาจและหน้าที่ต่างๆ ของตน นิติบุคคลอื่นจะมีขึ้นได้หรือจะมีอำนาจหน้าที่ได้เพียงใด และอย่างไรนั้นก็แล้วแต่รัฐกำหนดขึ้นทั้งสิ้น รัฐจึงเป็นองค์กรที่ควบคุมนิติบุคคลอื่นทั้งหมด รัฐมีอำนาจกว้างขวางและทั่วไปเหนือดินแดนและสามารถกระทำกิจการได้ทุกอย่าง[71] นอกจากนี้ยังอธิบายว่า รัฐเป็นที่ยอมรับในทางความเป็นจริงและทางทฤษฎีว่ารัฐเป็นนิติบุคคล ความเป็นนิติบุคคลของรัฐนั้นแตกต่างจากนิติบุคคลอื่น ๆ ทั้งสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคม เพราะรัฐมีองค์ประกอบของนิติบุคคลครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นด้านทรัพย์สิน บุคลากร ผู้แทน ฯลฯ[72]

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล[73] ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนได้แก่ นิติบุคคลที่อยู่ใต้บังคับกฎหมายมหาชน ซึ่งตามกฎหมายไทยก็คือ กระทรวง ทบวง กรมและทบวงการเมืองอื่น ๆ ในราชการบริหารส่วนกลาง จังหวัด องค์การต่าง ๆ แห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และองค์การของรัฐบาล ตลอดจนวัดในพระพุทธศาสนาด้วย

รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย[74] ได้ให้ความหมายว่า นิติบุคคลมหาชน หมายถึง นิติบุคคลที่มีอำนาจมหาชนและมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจของรัฐ เช่น การรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ดูแลความเป็นอยู่ของราษฎรให้มีมาตรฐาน

---

[71] *รัฐสภาสาร* (น.14), โดย โภคิน พลกุล, 2528, ฉบับ 33 กันยายน 2528,

[72] *นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส* (น. 292 - 293), โดย โภคิน พลกุล, สิงหาคม 2530, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 6 ตอน 2.

[73] *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (น.27), โดยประยูร กาญจนดุล, 2538, กรุงเทพฯ :สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

[74] *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (น. 190). โดยสมยศ เชื้อไทย, (2553), กรุงเทพฯ : วิญญูชน. พิมพ์ครั้งที่ 6.

ที่ดี นิติบุคคลมหาชนโดยปกติจึงหมายถึงรัฐ หรือหน่วยงานทางปกครองหรือองค์การมหาชนที่จัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ

รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา[75] ได้ให้ความหมายว่า นิติบุคคลมหาชน หมายถึง นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีอำนาจมหาชน (อำนาจเหนือ) ในการที่จะสั่งการได้เพียงฝ่ายเดียว

ความเป็นนิติบุคคลของรัฐไทย นักกฎหมายไทยไม่ยอมรับว่ารัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่กลับยอมรับให้กระทรวง ทบวง กรม จังหวัดและสภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล การไม่ยอมรับให้รัฐเป็นนิติบุคคลย่อมก่อให้เกิดปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดจากขอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ละส่วนไป ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ได้มีการบัญญัติถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งอำนาจหน้าที่จะมีมากน้อยเพียงใด คงต้องขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายให้อำนาจหน้าที่แค่ไหน การกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดปัญหาตามมา เช่น กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม ใดมีอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งๆ ที่อำนาจหน้าที่ดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ ปัญหาที่จะเกิดในกรณีที่โดยภาระหน้าที่บางอย่างซึ่งโดยสภาพเห็นได้ชัดแจ้งว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติให้ชัดแจ้งว่าเป็นอำนาจหน้าที่กระทรวง ทบวง กรมใดโดยเฉพาะ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาต่อเอกชนผู้ได้รับความเสียหายทั้งนี้เพราะเอกชนไม่สามารถฟ้องร้องรัฐได้ เนื่องจากรัฐไม่ใช่นิติบุคคลจะฟ้องกระทรวง ทบวง กรมก็ไม่ได้ เพราะการฟ้องนิติบุคคลจะต้องฟ้องนิติบุคคลนั้นตามอำนาจหน้าที่ที่นิติบุคคลนั้นมีอยู่

2. ปัญหาที่เกิดจากการฟ้องร้องคดี ระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง เนื่องจากกระทรวง ทบวง กรมใด ได้รับความเสียหายก็สามารถดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ตนได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับเอกชนทั่วไปได้ แม้กระทั่งความเสียหายที่เกิดจากกระทรวง ทบวง กรม ด้วยกันเองก็สามารถฟ้องร้องคดีต่อกันและกันได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่สมควรให้เกิดขึ้น เพราะเป็นการทำลายเอกภาพของการบริหารราชการส่วนกลาง

3. ปัญหาการฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรม เป็นจำเลยของเอกชน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น ผู้ที่จะเป็นคู่ความได้จะต้องเป็นบุคคล และเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีนั้น ดังนั้น การฟ้องหน่วยงานของรัฐ ต้องพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐนั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ ซึ่งถ้าหน่วยงานของรัฐ เช่น รัฐบาลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประชาชนก็ไม่สามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้ ตามคำพิพากษาที่ 724/2490 ว่า รัฐบาลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประชาชนจึง

---

[75] *คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง* (น. 187), โดย มานิตย์ จุมปา, 2546, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ไม่สามารถฟ้องร้องรัฐบาลได้ ดังนั้น หากประชาชนประสงค์ที่จะฟ้องร้องรัฐบาล ประชาชนต้องฟ้องร้องรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลไปจนครบจำนวนของคณะรัฐมนตรี ทำให้ก่อปัญหาในการฟ้องร้องของประชาชนต่อหน่วยงานของรัฐเป็นอย่างยิ่ง[76]

4. ปัญหาที่เกิดจากความยากลำบากในการจัดตั้ง และยุบเลิก กระทรวง ทบวง กรม กำหนดให้กระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต้องอาศัยความรวดเร็วและเปลี่ยนแปลงให้ทันกับสถานการณ์ของโลกยุคปัจจุบัน ปัญหาดังกล่าวคือการที่รัฐบาลต้องการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง กระทรวง ทบวง กรม เนื่องจากหน่วยงานข้างต้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งต้องกระทำโดยการตราพระราชบัญญัติ ซึ่งจะต้องใช้เวลาหลายเดือนหรือหลายปี

5. ปัญหาที่รัฐเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย การยอมรับว่ารัฐเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายในนั้น แต่ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ เรากลับยอมรับว่ารัฐเป็นนิติบุคคล เช่น รัฐไทยสามารถทำสนธิสัญญา หรืออนุสัญญากับประเทศต่างๆ ได้ ซึ่งมีผลเป็นการผูกพันกับต่างประเทศนั่นเอง ดังนั้น การยอมรับว่ารัฐไทยเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่ไม่ยอมรับว่าเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายใน ถือเป็นสิ่งแปลกประหลาดในระบบกฎหมายมหาชนอย่างยิ่ง เราคงไม่สามารถอธิบายให้ประเทศอื่นๆ เข้าใจได้ว่าเป็นเช่นนี้ แม้ในทางปฏิบัติจะไม่มีปัญหามากขึ้น แต่ในทางวิชาการเป็นการสะท้อนให้เห็นความด้อยพัฒนาของระบบกฎหมายมหาชนของไทยเป็นอย่างยิ่ง[77]

สำหรับประเทศไทย การที่มีการบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นครั้งแรกนี้ มีเหตุผลที่สำคัญอยู่ 3 ประการ ได้แก่[78]

ประการแรก เนื่องมาจากความต้องการแก้ไขปัญหาการฟ้องคดีของประชาชนนั่นเอง เพราะการกระทำต่างๆ ของเสนาบดีและข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอาจส่งผลกระทบและก่อความเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนได้ เอกชนจึงควรจะฟ้องเสนาบดีหรือข้าราชการให้รับผิดชอบได้โดยไม่กระทบกระเทือนต่อองค์พระมหากษัตริย์

---

[76] คำพิพากษาที่ 724/2490

[77] *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย* (น. 206 - 207), โดย คณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2545, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. พิมพ์ครั้งที่ 1.

[78] *สถานะทางกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม : ปัญหา – อุปสรรคที่มีผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย* (น 76), โดย นริศ ชำนาญชานันท์, 2537, วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ประการที่สอง การที่กระทรวง ทบวง กรม ในประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็เนื่องจากเราปฏิรูประบบราชการโดยเลียนแบบมาจากประเทศอังกฤษ และมีความเข้าใจผิดว่ากระทรวง ทบวง กรม ในประเทศอังกฤษก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกันทั้งๆ ที่หาเป็นเช่นนั้นไม่

ประการที่สาม ประเทศไทยปฏิรูประบบราชการบริหารด้วยการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้น ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การจัดตั้งดังกล่าวทำให้กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ตกเป็นสิทธิขาดแก่เสนาบดีนั้นๆ จึงทำให้กระทรวง ทบวง กรม มีลักษณะแยกขาดจากกันค่อนข้างเด็ดขาด ไม่มีการเชื่อมโยงประสานงานระหว่างกระทรวง การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ดังกล่าว ได้ผลักดันให้แต่ละกระทรวงมุ่งที่จะสร้างความยิ่งใหญ่ให้กับหน่วยงานของตน ซึ่งก็สามารถทำได้ด้วยการให้ฐานะนิติบุคคลแก่หน่วยงานของตน เพื่อที่หน่วยงานของตนจะได้มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายอย่างสมบูรณ์แบบแยกออกจากหน่วยงานอื่น

มีกฎหมายอีกหลายฉบับต่อมาที่บัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลควบคู่ไปกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งใช้มาจนถึง พ.ศ. 2545 จึงได้มีการยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใหม่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ยกเลิกบทบัญญัติที่ให้กระทรวง ทบวง กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคลเสีย ซึ่งสันนิษฐานว่าผู้ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประสงค์ที่จะให้มีการแยกนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนออกจากนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน กระทรวง ทบวง กรมซึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชนจึงไม่ควรบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน นอกจากนี้ การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็มิได้กระทบต่อความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม แต่ประการใด เพราะกระทรวง ทบวง กรม ก็ยังคงมีฐานะเป็นนิติบุคคลต่อไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ปัจจุบันตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ประเทศไทยมีกระทรวง และทบวงที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งสิ้น 20 หน่วยงานและมีกรมที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

อีกทั้งสิ้น 83 กรม[79] จะเห็นได้ว่า[80] แม้จะมีการปรับโครงสร้างของระบบราชการใหม่ในปี พ.ศ. 2545 แต่ยังถือได้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีนิติบุคคลในระดับราชการบริหารส่วนกลางเป็นจำนวนมาก แม้ว่าการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ที่ผ่านมาจะเป็นผลสืบเนื่องจากการปรับปรุงระบบราชการทั้งระบบเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารประเทศตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยการปรับอำนาจหน้าที่และจัดส่วนราชการที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมไว้ในกลุ่มงานเดียวกัน อันส่งผลให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกันสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีเอกภาพ ประสิทธิภาพ และประหยัดค่าใช้จ่าย และประการสำคัญ คือ การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ย่อมมีแนวทาง เป้าหมาย และความรับผิดชอบที่ชัดเจน ก่อเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและส่วนรวม

(1) การยอมรับให้รัฐเป็นนิติบุคคลก่อให้เกิดผลประโยชน์หลายประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ทำให้เกิดความต่อเนื่องในการดำรงอยู่ของรัฐ

ประการที่สอง ทำให้ข้อผูกพันของรัฐมีลักษณะสืบเนื่องไม่ขาดตอน แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองประเทศหรือรัฐบาล ซึ่งถือว่าเป็นการองค์กรหนึ่งของรัฐเท่านั้น จึงทำให้มีความเป็นเอกภาพ

ประการที่สาม ทำให้รัฐมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและมีงบประมาณการใช้จ่ายของตนเอง

ประการที่สี่ ในด้านกฎหมายระหว่างประเทศ ทำให้รัฐมีสิทธิและหน้าที่ของตนเอง สามารถดำเนินกิจการแทนสมาชิกของตนในกิจการระหว่างประเทศไทย และทำให้มีฐานะอย่างสมบูรณ์ที่จะดำเนินคดีในศาลระหว่างประเทศและนอกจากนั้นยังทำให้เกิดความเสมอภาคภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

---

[79] จำนวนดังกล่าวเป็นจำนวนตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งยังไม่นับรวมกรมต่างๆ ในกระทรวงกลาโหมและกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้ เพราะมาตรา 8 บัญญัติให้การจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมเป็นไปตามกฎหมายข้อบังคับ และระเบียบแบบแผน และมาตรา 41 บัญญัติให้การจัดระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นไปตามกฎหมาย

[80] *โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ* (น. 30), โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

(2) การไม่ยอมรับให้รัฐเป็นนิติบุคคล

การไม่ยอมรับว่ารัฐเป็นนิติบุคคลขัดต่อความเป็นจริง กล่าวคือ ในแง่บุคลากรข้าราชการพลเรือนของกระทรวง ทบวง หรือกรมใด มิใช่บุคลากรของกรมนั้นโดยเฉพาะ แต่เป็นข้าราชการพลเรือนที่มีความสัมพันธ์กับรัฐมากกว่ากรมที่สังกัด

ผลกระทบจากความเข้าใจว่ารัฐไม่เป็นนิติบุคคล จึงต้องมีการกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด เป็นนิติบุคคลและอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ทำให้เกิดปัญหาการเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม การเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรมนั้น เป็นต้นเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวของระบบบริหารราชการแผ่นดิน หากย้อนไปนับตั้งแต่ประเทศไทยมีแนวคิดให้กระทรวง ทบวง กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล จะพบว่า ความเป็นนิติบุคคลนี้เองค่อยๆ สร้างความซับซ้อนให้กับระบบราชการ ตั้งแต่การสร้างความเป็นตัวตนในทางกฎหมาย ก่อตั้งอำนาจหน้าที่ อำนาจจัดการทรัพยากรและการถือครองทรัพย์สิน ทั้งที่ความสัมพันธ์ในเชิงกฎหมายระหว่างรัฐกับส่วนราชการ คือส่วนราชการเป็นเพียงตัวแทนของรัฐในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจของรัฐเท่านั้น ทั้งนี้ผลกระทบจากฐานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการได้ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญยิ่งต่อระบบบริหารงานภาครัฐ ตลอดจนเป็นอุปสรรคต่อความพยายามในการปฏิรูประบบราชการ โดยมีนัยสำคัญ คือ

ประการแรก ความเป็นนิติบุคคลทำลายความเชื่อมโยงกับรัฐ และความเชื่อมโยงกับส่วนราชการอื่นๆ[81]

แม้ในทางกฎหมายส่วนราชการจะเป็นเพียงตัวแทนของรัฐ การกระทำใดๆ ของส่วนราชการเป็นการทำแทนของรัฐ การกระทำใดๆ ของส่วนราชการเป็นการทำแทนและในนามรัฐ แต่การที่สถานะความเป็นนิติบุคคลของรัฐไม่ได้ถูกรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรทำให้ความมีตัวตนของรัฐและความเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายขาดความชัดเจนและขาดการยอมรับอย่างแท้จริง แม้ว่าในทางวิชาการ นิติศาสตร์จะถือว่ารัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายมหาชน แต่ตราบใดที่หลักการนี้ยังไม่ถูกรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษร บรรดานักกฎหมายซึ่งเป็นผู้ปรับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะผู้พิพากษายังคงมีความหวั่นเกรงในการที่จะวินิจฉัยใดๆ อันจะเป็นการยอมรับว่า รัฐสามารถทรงสิทธิและหน้าที่ได้ในทางกฎหมาย

ในขณะที่ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรใดรับรองให้รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ได้ในทางกฎหมาย ตัวแทนของรัฐอันได้แก่ส่วนราชการต่างๆ กลับมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรก่อตั้งความเป็นนิติบุคคลขึ้นมา ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการนี้เองย่อมมาบดบังความเป็นตัวตน

---

[81] *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร* (น. 38 – 39). เล่มเดิม.

ของรัฐในทางกฎหมาย ประกอบกับความเชื่อที่ว่าเมื่อเป็นนิติบุคคลแล้วย่อมมีสิทธิและหน้าที่อย่างอิสระ ย่อมก่อให้เกิดความรู้สึกการมีตัวตนซึ่งดำรงอยู่อย่างเอกเทศไม่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่นๆ

ประการที่สอง ความเป็นนิติบุคคลสร้างความรู้สึกในความเป็นเจ้าของทรัพยากรบุคคล งบประมาณ และทรัพย์สิน

ในเชิงหลักการทรัพยากรบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของส่วนราชการล้วนแต่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทรัพย์สินที่ส่วนราชการถือครองอยู่ในฐานะผู้ทรงสิทธิล้วนแล้วแต่เป็นการถือครองไว้แทนรัฐหรือแม้กระทั่งงบประมาณซึ่งได้รับการจัดสรรก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ แต่การที่รัฐไม่ถูกรับรองให้มีตัวตนจึงสร้างความรู้สึกในความเป็นเจ้าของบุคคล งบประมาณ หรือทรัพย์สิน และตนมีอิสระในการจัดการทรัพยากรดังกล่าวเต็มที่ในฐานะเป็นเจ้าของ นอกจากนี้การที่มีกฎหมายบัญญัติให้การบริหารบุคคล งบประมาณหรือทรัพย์สิน เป็นสิทธิขาดของส่วนราชการที่เป็นเจ้าของบุคคล งบประมาณ หรือทรัพย์สินนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว ซึ่งกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนราชการระดับกรมเป็นส่วนใหญ่ที่เรียกว่า “ระบบบริหารฐานกรม” ย่อมสร้างความลำบากให้แก่รัฐในการที่จะเข้ามาบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล งบประมาณ หรือทรัพย์สินในภาพรวมเป็นอย่างมาก[82]

### 2.3 แนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ทรัพยากรน้ำถือเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์ ซึ่งเคยมีให้ใช้ได้อย่างไม่จำกัด แต่หลายปีที่ผ่านมานี้ หลายประเทศในโลกกลับต้องประสบกับปัญหาการขาดแคลนน้ำ เนื่องจาก การเพิ่มขึ้นของประชากรโลก การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการทำลายระบบนิเวศโดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดไม้ทำลายป่าของมนุษย์จนทำให้เกิดภัยธรรมชาติในรูปแบบต่าง ๆ การตระหนักถึงวิบัติภัยจากน้ำได้รับการกระตุ้นและปลุกกระแสความตื่นตัวทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย แม้ว่าปัญหาการขาดน้ำในประเทศไทยจะยังพอรับมือได้ แต่นั่นก็ไม่ใช่เรื่องที่จะสามารถละเลยได้ต่อไป หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ ซึ่งมีไม่น้อยกว่า 32 หน่วยงาน ได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แต่นับวันปัญหาวิกฤตน้ำยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากการแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างไร้ทิศทางปราศจากนโยบายที่ชัดเจน และขาดการบูรณาการร่วมกัน

ในแต่ละปีประเทศไทยมีฝนตกเฉลี่ย 723,258 ล้านลูกบาศก์เมตร เป็นปริมาณน้ำท่า 212,500 ล้านลูกบาศก์เมตร โดยเหล่านี้จะไหลลงสู่ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ลำธาร ในลุ่มน้ำต่าง ๆ สำหรับใช้เพื่อการอุปโภคบริโภค การทำการเกษตร ตลอดจนใช้ในธุรกิจอุตสาหกรรม ซึ่ง

---

[82] *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร* (น. 40). แหล่งเดิม.

เมื่อถึงช่วงฤดูแล้งของแต่ละปี น้ำในลำห้วย หนอง คลอง บึง ต่าง ๆ จะแห้งหรือหากปีใดฝนตกน้อยไม่ตกต้องตามฤดูกาลทิ้งช่วงยาวนานประกอบกับไม่มีแหล่งกักเก็บน้ำ ทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนน้ำและความแห้งแล้ง

ขณะเดียวกันในช่วงฤดูมรสุมฝนที่ตกในพื้นที่ลุ่มน้ำมีปริมาณมากและตกติดต่อกันเป็นเวลานาน จนเกิดน้ำไหลบ่ามาตามผิวดินลงสู่ร่องน้ำ หากลำน้ำใดตื้นเขิน แคบ รองรับปริมาณน้ำมาก ๆ ไม่ได้ ก็จะเอ่อล้นตลิ่งท่วมพื้นที่ไร่นาและบ้านเรือนเสียหาย หรือบางสภาพพื้นที่ที่เกิดความผันแปรของธรรมชาติ เช่น ฝนตกหนักติดต่อกันเป็นเวลานานก็จะทำให้ปริมาณน้ำฝนสูง ทำให้เกิดปรากฏการณ์น้ำไหลหลากและเกิดน้ำท่วมขึ้น สร้างความเดือดร้อนสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก

จากสภาพน้ำท่วมขังเป็นเวลานานไม่สามารถระบายน้ำออกได้ ก่อให้เกิดปัญหาตามมา คือ น้ำเน่าเสีย ประกอบกับน้ำใช้จากบ้านเรือนและโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่มีการบำบัดก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำ เป็นเหตุทำให้น้ำเน่าเสียส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและสุขภาพอนามัยของผู้คนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงทั้งความสกปรกกลิ่นเหม็นหรืออาจมีสารเคมีที่เป็นพิษเจือปนอยู่ด้วย

ห่วงโซ่ปัญหาเหล่านี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักและทรงพระกรุณาพระราชทานความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ อย่างครบวงจร[83]

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชดำริว่าน้ำคือปัจจัยสำคัญต่อมนุษย์และบรรดาสิ่งมีชีวิตอย่างท่องแท้[84] ดังพระราชดำรัส ณ สวนจิตรลดา เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2529 ความตอนหนึ่งว่า “น้ำคือชีวิต” “…หลักสำคัญว่า ต้องมีน้ำบริโภค น้ำใช้ น้ำเพื่อการเพาะปลูก เพราะว่าชีวิตอยู่ที่นั่น ถ้ามีน้ำคนอยู่ได้ ถ้าไม่มีน้ำคนอยู่ไม่ได้ ไม่มีไฟฟ้าคนอยู่ได้ แต่ถ้ามีไฟฟ้าไม่มีน้ำคนอยู่ไม่ได้…” พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นที่ยอมรับนับถือกันโดยทั่วไปว่า พระองค์ คือปราชญ์ในเรื่องน้ำของแผ่นดินอย่างแท้จริง งานพัฒนาที่สำคัญยิ่งของพระองค์คือ งานที่เกี่ยวข้องกับน้ำ ศาสตร์ทั้งปวงที่เกี่ยวกับน้ำไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาและจัดหาแหล่งน้ำ การเก็บกัก การระบาย การควบคุม การทำน้ำเสียให้เป็นน้ำดี ตลอดจนการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมนั้น ย่อมประจักษ์ชัดและได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าพระอัจฉริยภาพและพระปรีชาสามารถของพระองค์นั้นหาผู้เสมือนได้ยากยิ่ง[85]

---

[83] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://thairoyal.prdnorth.in.th/KingBhumibol/articles/25 เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2556.

[84] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://web.ku.ac.th/king72/2542-09/res01.html เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2557.

[85] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.rdpb.go.th/RDPB/front/king.aspx?p=69 เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2556.

2.3.1 ความหมายของการจัดการทรัพยากรน้ำ

ทรัพยากรน้ำมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตประจำวัน ตลอดจนภาคการเกษตร และภาคอุตสาหกรรม ทำให้ต้องตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการน้ำของประเทศเป็นอย่างยิ่ง

เกษม จันทร์แก้ว ให้ความหมายของการจัดการทรัพยากรน้ำ ว่าหมายถึง วิธีการดำเนินการในพื้นที่รับประโยชน์จากน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการจัดหา การพัฒนา การเก็บรักษาซ่อมแซมสิ่งสึกหรอให้คืนสู่สภาพ การฟื้นฟูแหล่งเสื่อมโทรมให้ใช้ประโยชน์ได้ต่อไป เพื่อให้สิ่งที่ดำเนินการนั้นบังเกิดผลอย่างยั่งยืนต่อมวลมนุษย์และธรรมชาติ[86]

สถาบันแหล่งน้ำและสิ่งแวดล้อม คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ให้ความหมายการบริหารจัดการน้ำ ว่าหมายถึง วิธีการจัดหา การใช้ประโยชน์ และการควบคุมสภาพแวดล้อมเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน[87]

ปธาน สุวรรณมงคล ให้ความหมายการจัดการน้ำว่า เป็นวิธีการหรือกิจกรรมการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำ การจัดสรรน้ำ การป้องกันและแก้ไขภัยธรรมชาติด้านน้ำ และการป้องกัน แก้ไขมลพิษทางน้ำ เพื่อให้สามารถใช้น้ำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด[88]

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ หมายถึง การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำที่มีอยู่บนผิวดินและใต้ดิน เช่น การพัฒนาแหล่งน้ำ การจัดสรรการใช้น้ำ การอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำ การแก้ไขปัญหาน้ำขาดแคลนและน้ำท่วม ตลอดจนการแก้ไขคุณภาพน้ำ และระบบนิเวศวิทยาที่เกี่ยวข้องกับน้ำ[89]

การบริหารจัดการน้ำ หมายรวมถึง การจัดหาน้ำที่มีปริมาณเพียงพอและคุณภาพที่เหมาะสม การจัดคุณภาพน้ำจึงเป็นส่วนที่สำคัญของการบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสาน คุณภาพน้ำที่เสื่อมโทรม ทำให้ไม่เหมาะสมสำหรับผู้ใช้ที่อยู่ท้ายน้ำ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพัฒนาสถาบัน/

---

[86] *รายงานการวิจัย เรื่อง ศึกษาการพัฒนาและแก้ไขปัญหาน้ำเพื่อการอุตสาหกรรม* (น. 6), โดย เมธี สูตรสุคนธ์ และคณะ, 2549, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

[87] *รายงานการวิจัย เรื่อง ศึกษาการพัฒนาและแก้ไขปัญหาน้ำเพื่อการอุตสาหกรรม.* (น. 6).หน้าเดิม.

[88] *รายงานการวิจัย เรื่อง ศึกษาการพัฒนาและแก้ไขปัญหาน้ำเพื่อการอุตสาหกรรม.* (น. 6).หน้าเดิม.

[89] *60 ปี อุทกวิทยา กรมชลประทาน* (น. 171), โดย ส่วนอุทกวิทยา สำนักอุทกวิทยาและบริหารน้ำ, 2550, บริษัท แอร์บอร์น พรินต์ จำกัด.

องค์กรที่มีขีดความสามารถในการผสมผสานด้านปริมาณและคุณภาพ เพื่อส่งเสริมให้สังคมมนุษย์ตระหนักถึงผลของการทำให้เกิดการลดและการกำจัดของเสีย[90]

การบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสานต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ขัดแย้งของผู้มีส่วนได้เสียต้นน้ำและท้ายน้ำ การใช้น้ำที่ต้นน้ำจะลดปริมาณน้ำในลำน้ำการทิ้งสิ่งปนเปื้อนต้นน้ำจะทำให้คุณภาพน้ำในลำน้ำเสื่อมลง การใช้ที่ดินต้นน้ำอาจเปลี่ยนปริมาณการเติมน้ำใต้ดินและน้ำผิวดิน การป้องกันน้ำท่วมต้นน้ำอาจกระทบต่อวิถีชีวิตท้ายน้ำที่ต้องอาศัยน้ำท่วม ความขัดแย้งของผลประโยชน์ต้องพิจารณาทั้งทางกายภาพและสังคมที่ค่อนข้างจะซับซ้อน โดยเฉพาะอย่ายิ่งต้องคำนึงถึงความเสี่ยงของผู้อยู่ท้ายน้ำจากกิจกรรมต่าง ๆ ของผู้อยู่ต้นน้ำ

ดังนั้น การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ หมายความว่า การปฏิบัติเกี่ยวกับกิจกรรมการจัดหา การพัฒนา การจัดสรรและใช้ประโยชน์ การป้องกันและฟื้นฟูมลภาวะทางน้ำ เพื่อให้ได้รับประโยชน์อย่างเสมอภาคและยั่งยืน

2.3.2 ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำตามแนวพระราชดำริ

ทฤษฎีการบริหารจัดการน้ำตามแนวพระราชดำริ[91] มีดังนี้

(1) ทฤษฎีการบริหารจัดการน้ำท่วม[92]

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานแนวพระราชดำริการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม โดยเริ่มตั้งแต่ต้นน้ำด้วยการฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร เพื่อให้สามารถซึมซับน้ำฝนที่ตกบริเวณต้นน้ำไว้แล้วค่อยปล่อยออกมาสู่ลำน้ำธรรมชาติได้อย่างต่อเนื่อง ตลอดจนป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน ซึ่งเป็นสาเหตุของแม่น้ำ ลำคลองตื้นเขิน หากปริมาณน้ำท่วมมีมากก็ทรงให้สร้างแหล่งน้ำชนิดต่างๆ ตามความเหมาะสม เพื่อรองรับน้ำนั้นไว้ตลอดจนการผันน้ำเข้าสู่ที่ลุ่มอื่น เพื่อให้น้ำไหลลงสู่ทะเลในปริมาณที่ไม่เข้าท่วมจนสร้างความเสียหายแก่ราษฎร ซึ่งแนวพระราชดำริดังกล่าวมีดังนี้

---

[90] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://kmcenter.rid.go.th/kmc08/km_53/book/man_water.pdf เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2557.

[91] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.waterforthai.go.th เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2556

[92] *80 พรรษา พระบิดาแห่งการจัดการทรัพยากรน้ำ ร้อยใจเป็นหนึ่ง สร้าง 8 หมื่นฝายต้นน้ำ ถวายในหลวง* (น. 29 – 32), โดย คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2550, พิมพ์ครั้งแรกธันวาคม 2550 สำนักบริหารกลาง กรมทรัพยากรน้ำ.

ก. การสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระราชดำริให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหาน้ำท่วมพื้นที่เกษตรกรรมและชุมชนต่างๆ ด้วยการก่อสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำในหลายท้องที่ด้วยกัน เช่น เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ เขื่อนคลองด่าน ซึ่งน้ำที่เก็บกักไว้นี้จะระบายออกจากแหล่งกักเก็บทีละน้อย ๆ เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ได้อีกหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อการเพาะปลูกในช่วงเวลาฝนไม่ตกหรือช่วงฤดูแล้ง ครั้นเมื่อเข้าสู่ฤดูฝนปีต่อไปเขื่อนก็จะมีปริมาณพื้นที่รองรับน้ำจำนวนมากเข้ามาเก็บไว้ ซึ่งสามารถป้องกันและบรรเทาน้ำท่วมของประชาชนในพื้นที่ภาคกลางตอนล่างรวมถึงกรุงเทพมหานคร การก่อสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ เป็นมาตรการป้องกันน้ำท่วมที่สำคัญประการหนึ่งในการกักเก็บน้ำที่ไหลท่วมล้นในฤดูน้ำหลาก โดยเก็บไว้ทางด้านเหนือเขื่อนในลักษณะอ่างเก็บน้ำ[93]

ข. การก่อสร้างทางผันน้ำ

การก่อสร้างทางผันน้ำหรือขุดคลองสายใหม่ เชื่อมต่อกับแม่น้ำที่มีปัญหาน้ำท่วมมีหลักการอยู่ว่าจะผันน้ำในส่วนที่ไหลล้นตลิ่งออกไปจากลำน้ำโดยตรงปล่อยน้ำส่วนใหญ่ที่มีระดับไม่ล้นตลิ่งให้ไหลอยู่ในลำน้ำเดิมตามปกติ วิธีการนี้จะต้องสร้างอาคารเพื่อควบคุมและบังคับน้ำบริเวณปากทางให้เชื่อมกับลำน้ำสายใหญ่ และกรณีต้องการผันน้ำทั้งหมดให้ไหลไปตามทางน้ำที่ขุดใหม่ ควรขุดลำน้ำสายใหม่แยกออกจากลำน้ำสายเดิมตรงบริเวณที่ลำน้ำเป็นแนวโค้งและระดับท้องน้ำของคลองขุดใหม่จะต้องเสมอกับท้องน้ำเดิมเป็นอย่างน้อย หลังจากนั้นก็ปิดลำน้ำสายเดิม

ค. การปรับปรุงสภาพลำน้ำ

การปรับปรุงและตกแต่งลำน้ำเพื่อช่วยให้น้ำไหลตามลำน้ำได้สะดวกหรือให้กระแสน้ำไหลเร็วขึ้นโดยการขุดลอกลำน้ำในบริเวณที่ตื้นเขิน ตกแต่งดินตามลาดตลิ่งที่ถูกกัดเซาะกำจัดวัชพืช หรือทำลายสิ่งกีดขวางทางน้ำไหลออกไปจนหมด และกรณีลำน้ำมีแนวโค้งมากเป็นระยะไกล อาจพิจารณาขุดคลองลัดเชื่อมบริเวณด้านเหนือโค้งกับด้านท้ายโค้ง ซึ่งจะทำให้น้ำไหลผ่านได้เร็วขึ้น

ง. การสร้างคันกั้นน้ำ

การก่อสร้างคันกั้นน้ำ เพื่อป้องกันน้ำท่วมซึ่งเป็นวิธีการดั้งเดิมแต่ครั้งโบราณ[94] โดยการก่อสร้างคันดินกั้นน้ำขนาดที่เหมาะสมขนานไปตามลำน้ำห่างจากขอบตลิ่งพอสมควร เพื่อป้องกัน

---

[93] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.uih.co.th/news/view/199 เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2557.

[94] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.chaipat.or.th/chaipat/index.php/th/concept -and-theory-development/theory-of-flooding-problems เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2557.

มิให้น้ำล้นตลิ่งไปท่วมในพื้นที่ต่าง ๆ ให้ได้รับความเสียหายด้วยการเสริมขอบตลิ่งของลำน้ำให้ระดับสูงมากขึ้นกว่าเดิม เพื่อให้สามารถระบายน้ำได้มากขึ้น

จ. การระบายน้ำออกจากพื้นที่ลุ่ม

พื้นที่ที่มีลักษณะเป็นที่ราบลุ่มคล้ายแอ่งรับน้ำที่ไหลออกจากที่สูง หรือรับน้ำจากลำน้ำเข้าไปเก็บขังไว้และไม่สามารถระบายออกไปได้หมดตามธรรมชาติ ทรงให้ขุดหรือปรับปรุงคลองระบายน้ำภายในบริเวณพื้นที่ลุ่มให้สามารถระบายน้ำออกจากพื้นที่ลุ่มหรือพื้นที่ที่มีน้ำท่วมขังอยู่เป็นประจำเพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัย และให้สามารถเพาะปลูกได้ ทั้งนี้ ที่ปลายคลองระบายน้ำแต่ละสายควรก่อสร้างประตูระบายน้ำหรือท่อระบายน้ำสำหรับทำหน้าที่ควบคุมการเก็บกักน้ำในคลองและป้องกันน้ำจากบริเวณด้านนอกไม่ให้ไหลย้อนเข้าไปในพื้นที่

ฉ. โครงการหาความสัมพันธ์ของระดับน้ำและปริมาณน้ำปากแม่น้ำเจ้าพระยา คือ การศึกษาหาความสัมพันธ์ของน้ำทะเลหนุน และปริมาณน้ำเหนือหลาก ผ่านเขตกรุงเทพมหานครและนำผลการวิเคราะห์ไปใช้สำหรับการบริหารจัดการปริมาณน้ำเหนือและปริมณฑลให้สอดคล้องกับสภาพน้ำทะเลหนุนสูง

ช. โครงการแก้มลิง ลักษณะและวิธีการของโครงการแก้มลิง คือ (1) ดำเนินการระบายน้ำออกจากพื้นที่ตอนบนให้ไหลไปตามคลองในแนวเหนือ – ใต้ลงคลอง พักน้ำขนาดใหญ่ที่บริเวณชายทะเล เช่น คลองชายทะเลของฝั่งตะวันออก ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นบ่อเก็บน้ำขนาดใหญ่ คือ แก้มลิงต่อไป (2) เมื่อระดับน้ำทะเลลดต่ำลงกว่าระดับน้ำในคลอง ก็ทำการระบายน้ำจากคลองดังกล่าวออกทางประตูระบายน้ำ โดยใช้หลักการทฤษฎีแรงโน้มถ่วงของโลก (Gravity Flow) ตามธรรมชาติ (3) สูบน้ำออกจากคลองที่ทำหน้าที่แก้มลิงนี้ให้ระบายออกในระดับต่ำที่สุดออกสู่ทะเล เพื่อจะได้ทำให้น้ำตอนบนค่อยๆ ไหลมาเองตลอดเวลาส่งผลให้ปริมาณน้ำท่วมพื้นที่ลดน้อยลง (4) เมื่อระดับน้ำทะเลสูงกว่าระดับน้ำในลำคลองให้ทำการปิดประตูระบายน้ำ เพื่อป้องกันมิให้น้ำย้อนกลับโดยยึดหลักน้ำไหลทางเดียว (One Way Flow)[95]

(2) ทฤษฎีการบริหารจัดการน้ำแล้ง[96] มีดังนี้

ก. ฝนหลวง

ฝนหลวง คือ กระบวนการจัดการทรัพยากรน้ำในบรรยากาศมาใช้ประโยชน์ โดยการเหนี่ยวนำไอน้ำในบรรยากาศให้กลั่นตัวเป็นละอองน้ำ เมื่อละอองน้ำรวมตัวหนาแน่นจะเกิดเป็น

---

[95] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.chaipat.or.th/chaipat/index.php/th/concept -and-theory-development/theory-of-flooding-problems เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2557.

[96] *80 พรรษา พระบิดาแห่งการจัดการทรัพยากรน้ำ ร้อยใจเป็นหนึ่ง สร้าง 8 หมื่นฝายต้นน้ำ ถวายในหลวง* (น. 32 – 35), เล่มเดิม.

เมฆ จากนั้น จึงเร่งให้เมฆมีการรวมตัวกันหนาแน่นและเพิ่มปริมาณมากขึ้นจนเกิดเป็นฝนตกทำให้สามารถช่วยเพิ่มน้ำให้แก่แหล่งน้ำผิวดินและแหล่งน้ำใต้ดิน ตลอดจนเพิ่มความชุ่มชื้นให้แก่พื้นที่ทั่วไปได้นอกเหนือจากฝนที่ตกเองตามธรรมชาติ ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาฝนไม่ตกหรือฝนทิ้งช่วง

ข. การพัฒนาแหล่งน้ำผิวดิน

กระบวนการบริหารจัดการน้ำจากแหล่งน้ำผิวดินที่มีอยู่ตามธรรมชาติ มาใช้ประโยชน์ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ระยะเวลาและความต้องการของประชาชน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระราชดำริในการพัฒนาแหล่งน้ำผิวดินไว้หลายประเภท ขึ้นอยู่กับสภาพภูมิประเทศและแหล่งน้ำธรรมชาติ ได้แก่

1. อ่างเก็บน้ำ เป็นการเก็บกักน้ำโดยสร้างเขื่อนปิดกั้นระหว่างหุบเขาหรือเนินสูง เพื่อกั้นน้ำที่ไหลมาตามร่องน้ำหรือลำน้ำธรรมชาติ ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำในพื้นที่ต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่แห้งแล้ง ลำธารและลำห้วยมีน้ำไหลเฉพาะในฤดูฝน

2. ฝายทดน้ำ ในพื้นที่ทำกินที่อยู่สูงกว่าลำห้วย ใช้วิธีการก่อสร้างอาคารปิดขวางทางน้ำไหล เพื่อทดน้ำที่ไหลมาให้มีระดับสูงขึ้น จนสามารถผันเข้าไปตามคลองหรือดูส่งน้ำให้แก่พื้นที่เพาะปลูก ส่วนน้ำที่เหลือจะไหลข้ามสันฝายไปเอง การก่อสร้างฝายจะต้องกำหนดให้มีขนาดความสูง ความยาวมากพอที่จะทดน้ำให้ไหลเข้าคลองส่งน้ำ และสามารถจะระบายน้ำในฤดูน้ำหลากให้ไหลข้ามสันฝายไปได้ทั้งหมด เพียงแค่นี้ก็สามารถน้ำล้นตลิ่งและปัญหาขาดน้ำในพื้นที่เพาะปลูกได้อย่างดี

3. ขุดลอกหนอง บึง เป็นวิธีการขุดลอกดินในหนองหรือบึงธรรมชาติที่ตื้นเขินหรือถูกมนุษย์บุกรุกทำลาย เพื่อเพิ่มพื้นที่รองรับน้ำฝนให้ได้ปริมาณมากขึ้น เมื่อฝนตกมากน้ำก็จะไหลลงไปในหนองน้ำบางส่วนก็จะไหลล้นไป และอีกส่วนหนึ่งเก็บกักไว้ในหนองและบึง ซึ่งสามารถจะนำมาใช้ประโยชน์ในการเกษตรได้ในฤดูแล้ง

4. ประตูระบายน้ำ เป็นวิธีการปิดกั้นลำน้ำ ลำคลองที่มีขนาดใหญ่และมีน้ำไหลในฤดูน้ำหลากเป็นจำนวนมาก โดยมีวัตถุประสงค์เก็บกักน้ำในฤดูน้ำหลากไว้ใช้ในฤดูแล้ง ขณะเดียวกันก็มีบานระบายเปิด – ปิด ให้สามารถระบายน้ำส่วนเกินออกไป

5. สระเก็บน้ำ แหล่งเก็บกักน้ำฝน น้ำท่าหรือน้ำที่ไหลออกมาจากดิน โดยมีขนาดความยาว ความกว้าง และความลึกของสระตามจำนวนน้ำที่ต้องการจะเก็บไว้ใช้ประโยชน์ ส่วนใหญ่มีการสร้างในท้องที่ที่ไม่มีลำน้ำธรรมชาติหรือสภาพภูมิประเทศไม่เอื้ออำนวยให้การก่อสร้างแหล่งน้ำประเภทอื่น นอกจากนี้สระน้ำยังเป็นองค์ประกอบหลักของโครงการทฤษฎีใหม่ คือ แนว

พระราชดำริเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและน้ำเพื่อแก้ไขการบริหารจัดการที่ดินและน้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำแล้งซ้ำซากของเกษตรกร โดยเฉพาะในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ[97]

(3) ทฤษฎีการบริหารจัดการน้ำเสีย มีดังนี้

ก. น้ำดีไล่น้ำเสีย

น้ำดีไล่น้ำเสียเป็นวิธีการใช้น้ำที่มีคุณภาพดีช่วยผลักดันน้ำเน่าเสียออกไปและช่วยให้น้ำเน่าเสียมีสภาพเจือจางลง พระราชดำรินี้ได้นำมาแก้ปัญหาน้ำเน่าเสียในคลองของกรุงเทพมหานคร โดยใช้น้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาหรือจากแหล่งน้ำภายนอกส่งเข้าไปตามคลองต่าง ๆ ซึ่งกระแสน้ำจะไหลแผ่กระจายขยายไปตามคลองซอยที่เชื่อมกับแม่น้ำเจ้าพระยาอีกด้านหนึ่ง ดังนั้น เมื่อกำหนดวงรอบการไหลของน้ำตามคลองต่าง ๆ ตั้งแต่ปากคลองจนถึงปลายคลองได้อย่างเหมาะสม สามารถเจือจางน้ำเน่าเสีย และชักพาสิ่งโสโครกไปได้มาก ซึ่งจะเป็นวิธีการช่วยบรรเทาน้ำเสียในคลองต่าง ๆ ในช่วงฤดูแล้งได้เป็นอย่างดี วิธีการง่าย ๆ นี้ คือการนำระบบการเคลื่อนไหวของน้ำตามธรรมชาติมาจัดระเบียบแบบแผนขึ้นใหม่ เป็นการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติในเชิงอนุรักษ์ควบคู่ไปกับการพัฒนาที่เรียบง่าย ไม่ขัดหลักธรรมชาติ แต่สอดคล้องและนำไปสู่ประโยชน์ที่ต้องการได้

ข. เครื่องกรองน้ำธรรมชาติ

เป็นการทดลองใช้ผักตบชวา ซึ่งเป็นวัชพืชที่ต้องการกำจัดอยู่แล้วมาทำหน้าที่ดูดซับความโสโครก รวมทั้งสารพิษจากน้ำเน่าเสีย การดำเนินการดังกล่าวปรากฏว่าสามารถช่วยกำจัดสิ่งปฏิกูลในน้ำ ช่วยทำให้น้ำใสและมีสภาพดีขึ้นกว่าเดิม และมีออกซิเจนละลายในน้ำในปริมาณที่เพิ่มขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าน้ำเน่าเสียที่ผ่านการกรองโดยผักตบชวาแล้วมีคุณภาพดีขึ้น

ค. สระเติมอากาศชีวภาพบำบัด

การจัดการน้ำเสียโดยใช้เครื่องจักรกลเติมอากาศมาช่วยเพิ่มออกซิเจนละลายน้ำ เพื่อให้แบคทีเรียชนิดที่ใช้ออกซิเจนช่วยย่อยสลายสารอินทรีย์ในน้ำ ทำให้สามารถรับภาระบรรทุกได้มากกว่าบ่อเขียว ซึ่งใช้ออกซิเจนตามธรรมชาติจากพืชน้ำและสาหร่าย คือ บ่อบำบัดน้ำเสียแบบสระเติมอากาศ (Aerated Lagoon) ด้วยการสูบน้ำเสียจากคลองเข้าในบ่อเติมอากาศ ซึ่งจะมีการเติมอากาศด้วยเครื่องเติมอากาศตลอดเวลาเพื่อให้แบคทีเรียทำการย่อยสลายสารอินทรีย์ในน้ำเสียโดยปฏิกิริยาแบบการให้ออกซิเจนอย่างต่อเนื่อง จากนั้นจะไหลไปยังบ่อกึ่งไร้อากาศเพื่อบำบัดสารอินทรีย์ที่หลงเหลือในบ่อน้ำ เมื่อน้ำใสแล้วจะระบายทิ้งลงคลองตามเดิม

[97] แหล่งเดิม. (น. 35).

ง. การผสมผสานระหว่างพืชน้ำกับระบบเติมอากาศ[98]

เป็นแนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในการบำบัดน้ำเสียโดยใช้ธรรมชาติผสมผสานกับเทคโนโลยี โดยการสร้างบ่อดักสารแขวนลอย ปลูกต้นกกอียิปต์เพื่อใช้ดับกลิ่น และปลูกผักตบชวาเพื่อดูดสิ่งโสโครกและโลหะหนัก ต่อจากนั้นใช้กังหันน้ำชัยพัฒนาและแผงท่อเติมอากาศให้กับน้ำเสียตามความเหมาะสม ตลอดจนให้ตกตะกอนก่อนปล่อยลงแหล่งน้ำ

จ. การบำบัดน้ำเสียด้วยระบบบ่อบำบัดและพืชน้ำ

การบำบัดน้ำเสียชุมชนด้วยวิธีการธรรมชาติประกอบด้วย 4 ระบบ คือ ระบบบ่อบำบัดน้ำเสีย ระบบบ่อชีวภาพ ระบบหญ้ากรอง และระบบบำบัดน้ำเสียโดยใช้ป่าชายเลน

ฉ. การเติมอากาศโดยใช้กังหันน้ำชัยพัฒนา[99]

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานรูปแบบและพระราชดำริในการสร้างและพัฒนาเครื่องต้นแบบเครื่องกลเติมอากาศที่ผิวน้ำหมุนช้าแบบทุ่นลอยหรือ กังหันน้ำชัยพัฒนา[100] ซึ่งมีใบพัดเคลื่อนน้ำและซองรับน้ำไปสาดกระจายเป็นฝอยเพื่อให้สัมผัสกับอากาศได้อย่างทั่วถึง เป็นผลให้ออกซิเจนในอากาศสามารถละลายเข้าไปในน้ำได้อย่างรวดเร็ว และในช่วงที่น้ำเสียถูกยกขึ้นมากระจายสัมผัสกับอากาศตกลงไปยังผิวน้ำ จะทำให้เกิดฟองอากาศจมตามลงไปก่อให้เกิดการถ่ายเทออกซิเจนอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งกังหันน้ำชัยพัฒนาแบบนี้จะใช้ประโยชน์ได้ทั้งการเติมอากาศ การกวนแบบผสมผสาน และการทำให้เกิดการไหลตามทิศทางที่กำหนด

การพัฒนาแหล่งน้ำนั้น ในหลักใหญ่ก็คือ การควบคุมน้ำให้ได้ดังประสงค์ทั้งปริมาณและคุณภาพ กล่าวคือ เมื่อมีปริมาณน้ำมากเกินไป ก็ต้องหาทางระบายออกให้ทัน การไม่ปล่อยให้เกิดความเดือดร้อน เสียหายได้ และในขณะที่เกิดภาวะขาดแคลนก็จะต้องมีน้ำกักเก็บไว้ใช้อย่างเพียงพอ ทั้งมีคุณภาพเหมาะสมแก่การเกษตร การอุตสาหกรรม และการอุปโภคบริโภค ปัญหาอยู่ที่ว่าการพัฒนาแหล่งน้ำนั้นอาจจะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิ่งแวดล้อมบ้าง แต่ถ้าไม่มีการควบคุมน้ำที่ดีพอแล้ว เมื่อเกิดภัยธรรมชาติขึ้น ก็จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนสูญเสียทั้งในด้านเศรษฐกิจและในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งส่งผลกระทบกระเทือนแก่สิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง[101]

---

[98] *80 พรรษา พระบิดาแห่งการจัดการทรัพยากรน้ำ ร้อยใจเป็นหนึ่ง สร้าง 8 หมื่นฝายต้นน้ำ ถวายในหลวง* (น. 35). หน้าเดิม.

[99] แหล่งเดิม.

[100] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://library.stou.ac.th/ODI/king-sage-of-water/page6.html เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2557.

[101] *80 พรรษา พระบิดาแห่งการจัดการทรัพยากรน้ำ ร้อยใจเป็นหนึ่ง สร้าง 8 หมื่นฝายต้นน้ำ ถวายในหลวง* (น. 36 – 40). เล่มเดิม.

(4) ทฤษฎีใหม่ในการจัดการที่ดินและน้ำเพื่อการเกษตรที่ยั่งยืน

ทฤษฎีใหม่ คือ ทฤษฎีแห่งการใช้น้ำและการบริหารงานพัฒนาการเกษตรแผนใหม่ ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชดำริขึ้นและพระราชทานไว้แก่พสกนิกรชาวไทย เพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรรรม ไม่ได้ผลในเขตแห้งแล้งขาดแคลนน้ำในการเกษตรโดยเฉพาะการประกอบอาชีพทางการเกษตรที่อาศัยน้ำฝนเป็นหลัก จะมีความ เสี่ยงสูงมากในการขาดแคลนน้ำกรณีฝนทิ้งช่วงและปริมาณน้ำฝนไม่เพียงพอในฤดูปลูก โดยเฉพาะการทำนาจะทำให้ผลผลิตข้าวไม่เพียงพอต่อการบริโภค[102]

ปัญหาการขาดแคลนน้ำและที่ดินทำกินของเกษตรกร เป็นปัญหาสำคัญยิ่งในปัจจุบันและการประกอบอาชีพทางการเกษตรโดยเฉพาะในเขตที่ใช้น้ำฝนทำนาเป็นหลัก เกษตรกรจะมีความเสี่ยงสูง เป็นเหตุให้ผลผลิตข้าวอยู่ในระดับต่ำ ไม่เพียงพอต่อการบริโภค ด้วยพระอัจฉริยะในการแก้ปัญหา จึงได้พระราชทาน “ทฤษฎีใหม่” ให้ดำเนินการในพื้นที่ทำกินที่มีขนาดเล็ก ประมาณ 15 ไร่ ด้วยวิธีการจัดการทรัพยากรระดับไร่นาอย่างเหมาะสม ด้วยการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยให้มีการจัดสร้างแหล่งน้ำในที่ดินสำหรับการทำการเกษตรแบบผสมผสานอย่างได้ผล เพื่อให้เกษตรกรสามารถเลี้ยงตัวเองได้ ให้มีรายได้ไว้ใช้จ่ายและมีอาหารไว้บริโภคตลอดปี ซึ่งได้ดำเนินการอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน เพื่อการผลิตทางเกษตรกรรมที่ยั่งยืนสำหรับเกษตรกรชาวไทย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำรัสว่า “…ถึงบอกว่าเศรษฐกิจพอเพียง และทฤษฎีใหม่ สองอย่างนี้จะทำความเจริญแก่ประเทศได้ แต่ต้องมีความเพียรแล้วต้องอดทน ต้องไม่ใจร้อน…” พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงทำการศึกษาและวิจัยเชิงปฏิบัติ เกี่ยวกับทฤษฎีใหม่มาเป็นเวลานานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 ในพื้นที่ส่วนพระองค์ขนาด 16 ไร่ 2 งาน 23 ตารางวาใกล้วัดมงคลตำบลห้วยบง อำเภอเมือง จังหวัดสระบุรี และทรงมอบให้มูลนิธิชัยพัฒนาที่ทรงจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเสริมโครงการของรัฐ ทั้งนี้ก่อนที่จะทรงนำเอกสารออกเผยแพร่อย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2537 นั้น ทรงให้จัดตั้งศูนย์บริหารพัฒนาตามแนวพระราชดำริ อยู่ในความรับผิดชอบของมูลนิธิชัยพัฒนา เพื่อเป็นต้นแบบสาธิตการพัฒนาด้านการเกษตรโดยประสานความร่วมมือระหว่าง วัด ราษฎรและรัฐ ทำการเผยแพร่อาชีพการเกษตรและจริยธรรมแก่ประชาชนในชนบท โดยทรงหวังว่าหากประสบความสำเร็จก็จะใช้เป็นแนวทางสาธิตในท้องที่อื่น ๆ ต่อไป ทั้งนี้ในส่วนของการพัฒนาด้านการเกษตรนั้น ก็คือแนวคิดและมรรควิธีที่รู้จักกันในนาม “เกษตรทฤษฎีใหม่”[103]

---

[102] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://royalproject.tht.in/theory1.html เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2557.

[103] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://web.ku.ac.th/king72/2542-09/res05_02.html เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2556.

พระราชดำริทฤษฎีใหม่เป็นแนวทางหรือหลักการในการจัดการทรัพยากรระดับไร่นา คือที่ดินและน้ำ เพื่อการเกษตรในที่ดินขนาดเล็กให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในการดำเนินการทฤษฎีใหม่ ได้พระราชทานขั้นตอนดำเนินงาน ดังนี้

ขั้นที่ 1 ทฤษฎีใหม่ขั้นต้น สถานะพื้นฐานของเกษตรกร คือ มีพื้นที่น้อย ค่อนข้างยากจน อยู่ในเขตเกษตรน้ำฝนเป็นหลัก โดยในขั้นที่ 1 นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเสถียรภาพของการผลิต เสถียรภาพด้านอาหารประจำวัน ความมั่นคงของรายได้ ความมั่นคงของชีวิต และความมั่นคงของชุมชนชนบท เป็นเศรษฐกิจพึ่งตนเองมากขึ้น มีการจัดสรรพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ให้แบ่งพื้นที่ออกเป็น 4 ส่วน ตามอัตราส่วน 30 : 30 : 30 :10[104] ซึ่งหมายถึง พื้นที่ส่วนที่หนึ่งประมาณ 30% ให้ขุดสระเก็บกักน้ำ เพื่อใช้เก็บกักน้ำฝนในฤดูฝนและ ใช้เสริมการปลูกพืชในฤดูแล้ง ตลอดจนการเลี้ยงสัตว์น้ำและพืชน้ำต่าง ๆ (สามารถเลี้ยงปลา ปลูกพืชน้ำ เช่น ผักบุ้ง ผักกะเฉดได้ด้วย) พื้นที่ส่วนที่สองประมาณ 30% ให้ปลูกข้าวในฤดูฝน เพื่อใช้เป็นอาหารประจำวันในครัวเรือนให้เพียงพอตลอดปี เพื่อตัดค่าใช้จ่ายและสามารถพึ่งตนเองได้ พื้นที่ส่วนที่สามประมาณ 30% ให้ปลูกไม้ผล ไม้ยืนต้น พืชผัก พืชไร่ พืชสมุนไพร ฯลฯ เพื่อใช้เป็นอาหารประจำวัน หากเหลือบริโภคก็นำไปจำหน่าย และพื้นที่ส่วนที่สี่ประมาณ 10% ใช้เป็นที่อยู่อาศัย เลี้ยงสัตว์ และโรงเรือนอื่น ๆ (ถนน คันดิน กองฟาง ลานตาก กองปุ๋ยหมัก โรงเรือน โรงเพาะเห็ด คอกสัตว์ ไม้ดอกไม้ประดับ พืชผักสวนครัวหลังบ้าน เป็นต้น)

ทฤษฎีใหม่ขั้นก้าวหน้า เมื่อเกษตรกรเข้าใจในหลักการและได้ลงมือปฏิบัติตามขั้นที่หนึ่งในที่ดินของตนเป็นระยะเวลาพอสมควรจนได้ผลแล้ว เกษตรกรก็จะพัฒนาตนเองจากขั้น "พออยู่พอกิน" ไปสู่ขั้น "พอมีอันจะกิน" เพื่อให้มีผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงควรที่จะต้องดำเนินการตามขั้นที่สองและขั้นที่สามต่อไปตามลำดับ

ขั้นที่ 2 ทฤษฎีใหม่ขั้นกลาง เมื่อเกษตรกรเข้าใจในหลักการและได้ปฏิบัติในที่ดินของตนจนได้ผลแล้ว ก็ต้องเริ่มขั้นที่สอง คือ ให้เกษตรกรรวมพลังกันในรูปกลุ่ม หรือ สหกรณ์ ร่วมแรงร่วมใจกันดำเนินการในด้าน

(1) การผลิต เกษตรกรจะต้องร่วมมือในการผลิตโดยเริ่มตั้งแต่ ขั้นเตรียมดิน การหาพันธุ์พืช ปุ๋ย การหาน้ำ และอื่น ๆ เพื่อการเพาะปลูก

(2) การตลาด เมื่อมีผลผลิตแล้ว จะต้องเตรียมการต่าง ๆ เพื่อการขายผลผลิตให้ได้ประโยชน์สูงสุด เช่น การเตรียมลานตากข้าวร่วมกัน การจัดหายุ้งรวบรวมข้าว เตรียมหาเครื่องสีข้าว ตลอดจนการรวมกันขายผลผลิตให้ได้ราคาดี และลดค่าใช้จ่ายลงด้วย

---

[104] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.thaigoodview.com/library/studentshow/2549/ m6/sri10/the_king_and_technology/ka-set_2.htm เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2556.

(3) ความเป็นอยู่ ในขณะเดียวกันเกษตรกรต้องมีความเป็นอยู่ที่ดีพอสมควร โดยมีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต เช่น อาหารการกินต่าง ๆ กะปิ น้ำปลา เสื้อผ้า ที่พอเพียง

(4) สวัสดิการ แต่ละชุมชนควรมีสวัสดิการและบริการที่จำเป็น เช่น มีสถานีอนามัยเมื่อยามป่วยไข้ หรือมีกองทุนไว้ให้กู้ยืมเพื่อประโยชน์ในกิจกรรมต่าง ๆ

(5) การศึกษา มีโรงเรียนและชุมชนมีบทบาทในการส่งเสริมการศึกษา เช่น มีกองทุนเพื่อการศึกษาเล่าเรียนให้แก่เยาวชนของชุมชนเอง

(6) สังคมและศาสนา ชุมชนควรเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาสังคมและจิตใจ โดยมีศาสนาเป็นที่ยึดเหนี่ยว

กิจกรรมทั้งหมดดังกล่าวข้างต้น จะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าส่วนราชการ องค์กรเอกชน ตลอดจนสมาชิกในชุมชนนั้นเป็นสำคัญ

ขั้นที่ 3 ทฤษฎีใหม่ขั้นก้าวหน้า เมื่อดำเนินการผ่านพ้นขั้นที่สองแล้ว เกษตรกรจะมีรายได้ดีขึ้น ฐานะมั่นคงขึ้น เกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกรก็ควรพัฒนาก้าวหน้าไปสู่ขั้นที่สามต่อไป คือ ติดต่อประสานงาน เพื่อจัดหาทุน หรือแหล่งเงิน เช่น ธนาคาร หรือบริษัทห้างร้านเอกชน มาช่วยในการทำธุรกิจ การลงทุนและพัฒนาคุณภาพชีวิต ทั้งนี้ ทั้งฝ่ายเกษตรกรและฝ่ายธนาคารกับบริษัทจะได้รับประโยชน์ร่วมกัน

ในปัจจุบันนี้ได้มีการนำเอาเกษตรทฤษฎีใหม่ไปทำการทดลองขยายผล ณ ศูนย์ศึกษาการพัฒนาและโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ รวมทั้งกรมวิชาการเกษตรได้ดำเนินการจัดทำแปลงสาธิต จำนวน 25 แห่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ นอกจากนี้ กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพภาค กระทรวงกลาโหม และกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีการดำเนินงานให้มีการนำเอาทฤษฎีใหม่นี้ไปใช้อย่างกว้างขวางขึ้น[105] ทฤษฎีใหม่ เป็นพระราชดำริที่ได้รับการพิสูจน์และยอมรับกันในหมู่นักวิชาการและเกษตรกรแล้วว่าเป็นแนวทางการจัดการดินและน้ำที่สามารถนำไปปฏิบัติซึ่งได้ผลอย่างแท้จริงในทุกพื้นที่ของประเทศไทย

ดังนั้น การบริหารจัดการน้ำในประเทศไทยให้ได้ผล ต้องมองภาพรวมทั้งประเทศให้เป็นระบบ โดยมีพื้นที่กักเก็บน้ำตั้งแต่ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ที่เชื่อมโยงถึงกันอย่างเป็นระบบ จึงจะทำให้การบริหารจัดการน้ำมีประสิทธิภาพ

---

[105] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ www. http://web.ku.ac.th/king72/2542-09/res05_02.html เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2556.

2.3.3 หลักการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึง การใช้น้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีความยุติธรรม หมายถึงโอกาสที่ประชาชนจะเข้าถึงทรัพยากรและมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐถ้วนหน้าและเท่าเทียมกัน และมีความยั่งยืน หมายถึง การให้ประชาชนทุกกลุ่มมีโอกาสเข้าถึงและใช้ทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน แนวคิดและหลักการจัดการทรัพยากรน้ำจึงต้องเป็นการบริหารเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งเป็นเป้าหมายไว้[106]

ประชาชนในประเทศไทยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมมาโดยตลอด วิถีชีวิตคนไทยผูกพันอยู่กับน้ำ ซึ่งสังเกตได้จากการที่ประชาชนมักจะตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนไว้ใกล้กับน้ำ การมีอาชีพเกษตรกรรมจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้น้ำ ตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์ ทำให้รู้ได้ว่าประชาชนในภาคเหนือมีการสร้างเหมืองฝายขึ้นใช้เมื่อกว่า 700 ปีที่ผ่านมา ประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รู้วิธีการสร้างอ่างเก็บน้ำไว้ใช้มาเป็นเวลานานนับพันปี และประชาชนในภาคกลาง รู้จักการขุดคลอง เพื่อกักน้ำจากแม่น้ำเข้าไปยังพื้นที่การทำนาเมื่อหลายร้อยปีมาแล้ว สิ่งเหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นว่ามนุษย์มีการจัดการทรัพยากรน้ำมานานแล้ว ปัจจุบันประชาชนมีจำนวนมากขึ้น ความต้องการใช้น้ำมีมากยิ่งขึ้น เทคโนโลยีมีความเจริญก้าวหน้า จึงต้องมีการพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้มากขึ้น ให้เกิดความคุ้มค่า เกิดประโยชน์และเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดในทุกด้าน เพื่อให้มีการใช้น้ำอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมในปริมาณที่เพียงพอต่อความต้องการรักษาสมดุลของสภาพแวดล้อม[107]

ปัจจุบัน การจัดการทรัพยากรน้ำมีหลายรูปแบบ เช่น การเก็บน้ำในรูปของเขื่อน ฝาย อ่างเก็บน้ำ สระน้ำ เป็นต้น เพื่อจัดสรรน้ำให้กับมนุษย์ สัตว์ พืชได้ใช้ได้บริโภค อย่างไรก็ตาม ด้วยสภาวการณ์ปัจจุบัน ปัญหาวิกฤตเกี่ยวกับน้ำมีเพิ่มมากขึ้นในทุก ๆ ด้าน เช่น น้ำใช้เพาะปลูก น้ำใช้เพื่อการเกษตร น้ำใช้เพื่อการอุปโภคบริโภค และน้ำใช้เพื่อการอุตสาหกรรม ขณะที่ปริมาณและคุณภาพแหล่งน้ำธรรมชาติในหลายท้องที่ กำลังมีสภาพเป็นที่น่าวิตก พื้นที่หลายแห่งต้องประสบกับสภาวะแห้งแล้งมากผิดปกติทั้งในฤดูฝนและฤดูร้อน แม้ว่าจะเกิดขึ้นเป็นปกติเนื่องจากความผันแปรของธรรมชาติและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ซึ่งมนุษย์จะได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก จึงมีการระดมกำลังในภาครัฐให้มีการจัดหาแหล่งน้ำเพิ่มขึ้น และคิดพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุดขึ้น

---

[106] *แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย เล่ม 2* (น. 412-413), โดย มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ, 2544,

[107] *ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณีเพื่อการชลประทาน* (น. 32), โดย อำพร ฮกเจริญ, 2550, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

การบริหารจัดการน้ำโดยการป้องกันการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาตินั้นถือเป็นเรื่องยาก แต่การวางระบบบริหารจัดการที่ดีจะทำให้ลดความสูญเสียได้มาก การจัดการภัยพิบัติเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง ตั้งแต่การเตรียมการก่อนเกิดเหตุ การรับมือในภาวะฉุกเฉิน การบรรเทาทุกข์ช่วยชีวิต และการฟื้นฟูบูรณะหลังเหตุการณ์ ในอดีตการจัดการภัยพิบัติมักเน้นเรื่องการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เป็นหลัก แต่แนวโน้มของการจัดการภัยพิบัติสมัยใหม่จะมีลักษณะของการเตรียมการเชิงรุกมากขึ้น โดยดำเนินการด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ รวมทั้งมาตรการที่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งเป็นการวางแผนเพื่อเผชิญหน้ากับสถานการณ์ตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุที่ต่อเนื่องจนครบกระบวนการ เรียกว่า ‘วงจรการจัดการสาธารณภัย’ ประกอบด้วยการป้องกัน (Prevention) คือ การดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงหรือขัดขวางมิให้ภัยพิบัติและความสูญเสียเกิดขึ้นแก่ชีวิต ทรัพย์สินและชุมชน เช่น การสร้างเขื่อน เพื่อป้องกันน้ำท่วม การควบคุมไฟป่า การออกกฎหมายห้ามใช้ที่ดินในพื้นที่เสี่ยงภัย และการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น

การบรรเทาผลกระทบ (Mitigation) คือ กิจกรรมที่มุ่งในการลดผลกระทบและความรุนแรงของภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดอันตรายและความสูญเสียแก่ชุมชนและประเทศชาติ เนื่องจากการป้องกันและการบรรเทาผลกระทบมีความหมายใกล้เคียงกันในหลายประเทศจึงใช้มาตรการทั้ง 2 ด้านควบคู่กัน การบรรเทาความสูญเสียจากภัยพิบัติเป็นเรื่องกว้างขวางและครอบคลุมการดำเนินงานหลายด้าน จึงต้องการการประสานงานที่ดีมาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนด การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย มาตรฐานความปลอดภัยของกิจกรรมต่างๆ การปรับปรุงระบบแจ้งเตือนภัย การวางแผนควบคุมการใช้ที่ดิน การปรับแผนการเกษตรเพื่อกระจายความเสี่ยง รวมถึงการสร้างความตระหนักรู้ของสาธารณชนผ่านการให้การศึกษาและฝึกอบรม

การเตรียมพร้อม (Preparedness) คือ การเตรียมการล่วงหน้าเพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้กับรัฐบาล องค์กรปฏิบัติ ชุมชน และปัจเจกบุคคล ในการเผชิญกับภาวการณ์เกิดภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการป้องกันและบรรเทาต้องการผลักดันในเชิงนโยบายขณะที่การเตรียมพร้อมเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติจำนวนมากที่ต้องประสานงานกันมาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การจัดทำแผนรองรับภาวะฉุกเฉิน การเตรียมการอพยพประชากร การวางระบบแจ้งเตือน และระบบการสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน รวมถึงการฝึกซ้อมและอบรม ให้ความรู้แก่สาธารณชนด้วย เนื่องจากในกรณีที่การเตรียมพร้อมของรัฐมีข้อจำกัด การเตรียมพร้อมในระดับบุคคลและครัวเรือนจะสามารถช่วยรักษาชีวิตและทรัพย์สินได้เช่นกัน

DPU

การรับสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Response) คือ การปฏิบัติอย่างทันทีทันใด เมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นโดยมีมาตรการต่างๆ เพื่อช่วยชีวิต ป้องกันอันตราย และความสูญเสียต่างๆ เช่น การค้นหาช่วยชีวิต การกู้ภัย การอพยพ การผจญเพลิง การแจกจ่ายอาหารและยา การจัดทำที่พักชั่วคราว การปฐมพยาบาลเบื้องต้นและการนำส่งโรงพยาบาล เป็นต้น

การฟื้นฟูบูรณะ (Recovery) การฟื้นฟูบูรณะเป็นขั้นตอนที่ดำเนินการเมื่อเหตุการณ์ภัยพิบัติผ่านพ้นไปแล้ว เพื่อให้พื้นที่หรือชุมชนที่ได้รับภัยพิบัติกลับคืนสู่สภาพที่ดีขึ้น ระดับหนึ่ง ซึ่งอาจจะต้องใช้ระยะเวลา 5-10 ปี มาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งก่อสร้างที่อยู่อาศัย การจัดตั้งชุมชนใหม่ การให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่ประสบภัยสำหรับมาตรการฟื้นฟูบูรณะในระยะยาวจะนำไปสู่เรื่องของการพัฒนาต่อไป

การพัฒนา (Development) ขั้นตอนการพัฒนาภายหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างกว่าการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายเท่านั้น โดยครอบคลุมถึงการทบทวนและศึกษาประสบการณ์การจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นแล้วทำการปรับปรุงระบบการดำเนินงานต่างๆ ที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อลดความสูญเสียให้น้อยที่สุด[108]

2.3.4 หลักการจัดการทรัพยากรน้ำของต่างประเทศ

(1) ประเทศเนเธอร์แลนด์

เนื่องจากภูมิประเทศส่วนใหญ่ของเนเธอร์แลนด์เป็นที่ราบลุ่มและพื้นที่ประมาณหนึ่งในสี่ของประเทศต่ำกว่าระดับน้ำทะเล เนเธอร์แลนด์ได้ปรับพื้นที่โดยการสูบน้ำออกจากทะเลสาบและทางน้ำต่าง ๆ เพื่อให้ใช้ประโยชน์ได้ เนเธอร์แลนด์ได้สร้างเขื่อน ทางระบายน้ำ และสถานีสูบน้ำจำนวนมาก เพื่อป้องกันไม่ให้พื้นที่ประมาณครึ่งหนึ่งของประเทศประสบภาวะอุทกภัย เนเธอร์แลนด์จึงมีสิ่งก่อสร้างด้านวิศวกรรมการจัดการน้ำที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก

การบริหารจัดการน้ำและการควบคุมน้ำท่วมจัดเป็นประเด็นใหญ่สุดในประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยพื้นที่ประมาณสองในสามของปัจจุบัน เป็นส่วนที่เสี่ยงต่อการเกิดน้ำท่วม แต่ขณะเดียวกันบริเวณดังกล่าวจัดได้ว่าเป็นที่ที่มีประชากรหนาแน่นที่สุดแห่งหนึ่งของโลก เป็นที่ที่มีแนวสันทรายและผนังกั้นน้ำ เขื่อนและประตูป้องกันน้ำท่วม ที่มนุษย์สร้างขึ้น เพื่อป้องกันคลื่นใหญ่ และน้ำทะเลหนุน เขื่อนกั้นแม่น้ำมีไว้เพื่อป้องกันน้ำท่วมจากแม่น้ำสายใหญ่ คือ Rhine และ Meuse ทั้งนี้ในอดีตอาศัยกังหันลมปั๊มน้ำออก เพื่อทำให้บริเวณเพาะปลูกแห้ง เพื่อให้สามารถทำการเกษตรได้ และนอกจากนี้ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้มีคณะกรรมการป้องกันน้ำท่วม (Water

---

[108] *รายงานการศึกษาเบื้องต้น การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย กรณีศึกษาไทยและต่างประเทศ* (น. 4 - 6), โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554,

control boards) ที่เป็นองค์กรรัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นอิสระ รับผิดชอบต่อการดูแลรักษา และจัดการระบบน้ำและบริเวณที่เป็นผลจากเขื่อนหรือผนังกั้นน้ำที่สร้างขึ้น[109]

ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ประสบกับเหตุการณ์น้ำท่วมในหลาย ๆ ครั้ง ทำให้คณะกรรมการฯ มีแผนจัดทำโครงการป้องกันน้ำท่วม ที่เรียกว่า Delta Works[110] คือโครงการแก้ปัญหาน้ำท่วมในภาคตะวันตกเฉียงใต้ของเนเธอร์แลนด์ เพื่อป้องกันคลื่นน้ำทะเลหนุนสูงจากภาวะ Storm Tide โดยได้มีการสร้างเขื่อน ประตูระบายน้ำ กำแพงกั้นน้ำ คันดินกันน้ำ และกำแพงกันคลื่น เพื่อกั้นปากแม่น้ำต่างๆ เอาไว้ Delta Works ประกอบด้วยโครงการย่อยทั้งสิ้นถึง 16 โครงการ[111] โดยส่วนที่เป็นเขื่อนจะทำหน้าที่กั้นน้ำทะเลและแม่น้ำออกจากกัน ซึ่งนอกจะส่งผลดีเพราะตัวชายฝั่งรับน้ำถูกเลื่อนให้อยู่ไกลจากพื้นที่ที่อยู่อาศัยแล้ว น้ำส่วนที่อยู่ด้านในเขื่อนยังเป็นน้ำสะอาด ซึ่งสามารถใช้ในการเกษตรได้ ในขณะที่ส่วนที่เป็นประตูระบายน้ำ ไม่ได้ทำการปิดกั้นน้ำทะเลจากการไหลสู่แม่น้ำด้านในอย่างถาวร แต่จะปิดประตูเฉพาะเวลาที่มีคลื่นลมแรง ซึ่งเสี่ยงต่อภาวะน้ำทะลักเข้าสู่บริเวณที่อยู่อาศัยได้เท่านั้น ที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากว่าจะทำให้ชาวประมงที่ดำรงชีพด้วยการจับปลาทะเล สามารถทำอาชีพดั้งเดิมได้

(2) ประเทศฝรั่งเศส

การบริหารจัดการน้ำของประเทศฝรั่งเศส รัฐบาลฝรั่งเศสและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแม้จะสามารถพยากรณ์หรือคาดเดาถึงปรากฏการณ์ของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะน้ำท่วมในอนาคต จากวิศวกรรมชลประทาน และวิศวกรรมอุทกศาสตร์ แต่อย่างไรก็ดี การพยากรณ์หรือคาดเดาถึงปรากฏการณ์ของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะน้ำท่วมอาจมีการผิดพลาดได้จากปัจจัยและตัวแปรหลายประการ เช่น ความผิดพลาดเรื่องการพยากรณ์และการบริหารน้ำในเขื่อน ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐบาลฝรั่งเศสจึงได้กำหนดนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายเฉพาะในการป้องกันความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้นจากธรรมชาติอันอาจส่งผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อมของประชาชนชาวฝรั่งเศส โดยนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศส ได้นำเอาหลักการพื้นฐานในกฎหมาย

---

[109] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://pracob.blogspot.com/2010/10/blog-post3954.html วันที่ 27 ธันวาคม 2556.

[110] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1676 วันที่ 27 ธันวาคม 2556.

[111] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://tv.truelife.com/detail/2046606/hilight/ เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2556.

สิ่งแวดล้อม ได้แก่ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการป้องกันภัยล่วงหน้า[112] หลักการกระทำเพื่อป้องกันและแก้ไข และหลักการมีส่วนร่วมมาบัญญัติเป็นมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมและแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดแนวทางการจัดทำแผนในการรับมือกับความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมเพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดกลไกในการป้องกันภาวะน้ำท่วมอย่างเป็นรูปธรรมจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ เช่น แผนป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม และแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ เป็นต้น

ดังนั้น การเตรียมการด้านนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายมหาชนทางสิ่งแวดล้อมในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม ย่อมเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยทั่วไป เพื่อให้ประชาชนชาวฝรั่งเศสได้รับความปลอดภัยเมื่อเผชิญกับวิกฤติน้ำท่วม ทั้งยังเป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจในการควบคุมภาวะน้ำท่วมไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเสริมศักยภาพของท้องถิ่นในการรับมือและบรรเทาผลร้ายที่จะเกิดขึ้นจากภาวะน้ำท่วมในอนาคต

ประเทศฝรั่งเศสได้มีการสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำไว้เพื่อการบริหารจัดการน้ำเช่นกัน แต่เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2556 นี้ รัฐบาลฝรั่งเศสได้แถลงถึงผลการตัดสินใจว่าจะรื้อเขื่อน Saint-Etienne-du-Vigan เขื่อนสำหรับการผลิตกระแสไฟฟ้าที่สร้างกั้นแม่น้ำ Allier เพื่อฟื้นฟูแม่น้ำ เหตุผลของการรื้อเขื่อนแห่งนี้ก็เช่นเดียวกับเหตุผลในการรื้อเขื่อนในสหรัฐ ฯ นั่นเอง นอกจากนี้รัฐบาลฝรั่งเศสยังมีแผนรื้อเขื่อน Maisons-Rouges เขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าที่ถูกสร้างกั้นแม่น้ำ Vienne สาขาของแม่น้ำ Allier เป็นเขื่อนต่อไป แม้ว่าแผนนี้ต้องล่าช้าออกไปเนื่องจากถูกคัดค้านจากนักการเมืองในท้องถิ่น แต่รัฐบาลฝรั่งเศสก็ได้กำหนดเวลาที่จะรื้อเขื่อนแห่งนี้ทิ้งในเดือนสิงหาคมนี้[113]

(3) ประเทศอเมริกา

การบริหารจัดการน้ำของประเทศอเมริกาอยู่ในอำนาจทั้งของรัฐบาลกลาง และของรัฐบาลในมลรัฐต่าง ๆ ทั้ง 50 รัฐ กฎหมายของรัฐบาลกลางจะกำหนดหลักการกว้าง ๆ และปล่อยให้มลรัฐจัดการน้ำทั้งที่เป็นน้ำใต้ดินและน้ำผิวดิน และปรากฏว่ามลรัฐต่าง ๆ มีระบบการจัดการที่หลากหลายมาก ส่วนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมคุณภาพน้ำหรือมลพิษทางน้ำจะมีรูปแบบที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกันและเป็นไปตามกรอบที่วางไว้โดยรัฐบาลกลาง

---

[112] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681วันที่ 27 ธันวาคม 2556.

[113] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.livingriversiam.org/4river-tran/others/wd_a1.htm เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2556.

ประเทศอเมริกานอกจากจะใช้มาตรการโครงสร้างทางวิศวกรรมในการป้องกันน้ำท่วมแล้ว ยังใช้มาตรการการจัดการน้ำท่วมอื่น ๆ ได้แก่ การนำมาตรการการประกันภัยจากน้ำหลาก โดยผ่าน FEMA's National Flood Insurance Program (FEMA : Federal Emergency Management Agency) และยังใช้การพยากรณ์ และเตือนภัยน้ำท่วมอย่างได้ผลดีอีกด้วย[114]

ประเทศอเมริกาเคยประสบปัญหาน้ำท่วมจากพายุเฮอร์ริเคนแคทรีนา เมื่อปี พ.ศ. 2548 ซึ่งจากเหตุการณ์ดังกล่าวพบว่า การสร้างพนังกั้นน้ำเป็นเรื่องล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง และเป็นเทคโนโลยีที่ล้าสมัย สร้างความเสียหายให้กับคนจำนวนมาก ฉะนั้น จิม เครย์ตัน และคณะจึงร่วมทำโครงการนำร่องโดยใช้ชื่อว่า Action for change เพื่อเปลี่ยนวิธีคิดเรื่องการบริหารจัดการน้ำใหม่ทั้งหมด โดยมีประเด็นที่นำมาเป็นกรอบคิดในการบริหารจัดการน้ำ คือ (1) จะจัดระบบอย่างเป็นบูรณาการได้อย่างไร (2) จะสื่อสารเรื่องความเสี่ยงต่อสาธารณชนแบบไหน และ (3) จะตัดสินใจอย่างไรเมื่อได้แจ้งกับประชาชนไปแล้วว่ามีความเสี่ยงเกิดขึ้น

แต่อย่างไรก็ดีก่อนที่จะไปถึงตรงนั้น สิ่งที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องตระหนักร่วมกันก็คือว่า เราไม่สามารถควบคุมการไหลท่วมของน้ำได้ (flood control) ไม่สามารถป้องกันน้ำท่วมได้ร้อยเปอร์เซ็นต์ (flood protection) และการคิดควบคุมการไหลหรือป้องกันน้ำนี่เองที่ทำให้เรามองข้ามธรรมชาติของน้ำไป ซึ่งธรรมชาติของน้ำคือการไหล หากกั้นน้ำไม่ให้ไหล น้ำก็จะยิ่งมีพลังมหาศาล อย่างไรก็ตาม เมื่อปล่อยให้น้ำไหลก็ย่อมต้องเกิดผลกระทบกับผู้คนและชุมชนตามมา ฉะนั้น แนวคิดที่ต้องนำมาใช้คือ ลดความขัดแย้งและความรุนแรงจากประชาชน ด้วยการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการความเสี่ยงเรื่องน้ำท่วมในทุกขั้นตอน โดยจะต้องมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นและต่อเนื่องทั้งกระบวนการ ไม่ใช่แค่ให้มีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูล แต่การตัดสินใจกลับเป็นของผู้มีอำนาจหรือนักวิชาการเท่านั้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่แค่ในขั้นตอนการวางแผนป้องกัน หรือแค่การสร้างพนังกั้นน้ำร่วมกันเท่านั้น แต่ต้องมีส่วนร่วมทั้งระบบ ทั้งวงจร และพิจารณาเรื่องการระบายน้ำว่าจะลดความรุนแรงของน้ำได้อย่างไรเพื่อให้ประชาชนยอมรับได้ อดทนได้ มิฉะนั้นความขัดแย้งก็จะเกิดขึ้นไม่รู้จบ

(4) ประเทศญี่ปุ่น

การบริหารจัดการน้ำของประเทศญี่ปุ่น มีแนวความคิด คือ การขุดคลองเพื่อให้น้ำเปลี่ยนทิศทาง ทำคั้นกั้นน้ำให้มีความแข็งแรง ทำระบบบริหารจัดการน้ำ ซึ่งในส่วนของประเทศ

---

[114] *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย การพัฒนาแผนหลักการจัดการภัยธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับน้ำ : น้ำท่วม น้ำแล้ง และแผ่นดินถล่ม* (น.3-12), โดย ศ.ดร ธวัชชัย ติงสัญชลี และคณะ, ตุลาคม 2546, สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

ญี่ปุ่นนั้นได้นำ 2 แนวทางผสมผสานกัน โดยการผันน้ำอ้อมเมืองโตเกียว และได้ทำคันกั้นน้ำแบบสูงด้วย ทั้งนี้ หากมีภาวะน้ำมีระดับสูงขึ้นคันกั้นน้ำก็จะทำหน้าที่ป้องกันน้ำอีกชั้นหนึ่ง โดยจะมีระบบสูบน้ำออก ซึ่งคันป้องกันยักษ์ที่เมืองอาราคาวาบริเวณแม่น้ำอาราคาวามีความยาว 22 กิโลเมตร กว้าง 500 เมตร โดยประเทศญี่ปุ่นได้สร้างเพื่อใช้ผันน้ำและป้องกันน้ำท่วม ซึ่งประเทศญี่ปุ่นได้สร้างและผ่านการใช้งานมากว่า 75 ปีแล้ว

การจัดการปัญหาน้ำหลากในประเทศญี่ปุ่น เริ่มขึ้นอย่างจริงจังตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1970 โดยมาตรการจัดการที่ประเทศญี่ปุ่นนำมาใช้ เช่น กลยุทธ์ในการจัดการน้ำหลาก ที่เรียกว่า การอนุรักษ์ปริมาณน้ำหลาก นั่นคือ การพัฒนาพื้นที่ใดๆ ก็ตาม หลังจากดำเนินการแล้ว จะต้องไม่ส่งผลให้ปริมาณน้ำหลากจากพื้นที่นั้น ๆ เพิ่มมากขึ้นกว่าครั้งที่ยังไม่ได้ทำการพัฒนา ดังนั้น เมื่อมีการพัฒนาพื้นที่ในบริเวณที่เคยเป็นแหล่งรองรับน้ำหลาก เช่น นาข้าว หรือป่าไม้ ทำให้ต้องมีการสร้างอ่างรองรับปริมาณน้ำเหล่านี้ควบคู่ไปด้วย นอกจากนี้ ยังมีการจัดแบ่งการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดทำแผนที่เสี่ยงต่อการเกิดน้ำท่วม การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการอพยพหนีภัย ในประเทศญี่ปุ่นมีการก่อสร้างอ่างรองรับปริมาณน้ำหลากฝังไว้ใต้พื้นดิน

กลยุทธ์ในการจัดการปัญหาน้ำท่วมในประเทศญี่ปุ่น จำแนกได้เป็นกลุ่ม ๆ ดังนี้[115] คือ

(1) กลยุทธ์สำหรับลุ่มน้ำขนาดใหญ่ มาตรการใช้สิ่งก่อสร้างเข้าช่วย เช่น การก่อสร้างเขื่อน คันกั้นน้ำ การผันน้ำหลาก การปรับปรุงลำน้ำ การควบคุมปริมาณตะกอนทางด้านต้นน้ำ และมาตรการไม่ใช่สิ่งก่อสร้าง เช่น การพยากรณ์น้ำหลาก การเตือนภัยน้ำหลาก

(2) กลยุทธ์สำหรับเมืองขนาดใหญ่ เมืองใหญ่ที่ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำจะมีทำนบขนาดใหญ่ป้องกันตลิ่งพัง คันกั้นน้ำบางแห่งมีความสูง 300 – 500 เมตร

(3) กลยุทธ์สำหรับชุมชนในลุ่มน้ำขนาดเล็ก จัดหาแหล่งชะลอน้ำเตรียมไว้ เช่น สระน้ำ อ่างเก็บน้ำ หรืออาจจะใช้สถานที่อย่างสนามของโรงเรียน หรือสวนสาธารณะในกรณีต้องการชะลอน้ำหลากอย่างฉุกเฉินเร่งด่วน นอกจากนี้ยังมีการเตรียมการระบายน้ำใต้ผิวดินผ่านท่อระบายน้ำ การปรับปรุงระบบระบายน้ำเดิม การจัดหาเครื่องสูบ การก่อสร้างอาคารบ้านเรือนให้สูงกว่าระดับน้ำท่วมถึง การจัดสร้างกำแพงกันน้ำท่วม และการป้องกันน้ำหลากเข้าสู่ระบบรถไฟใต้ดิน รวมทั้งการพยากรณ์และเตือนภัยน้ำหลาก

กล่าวโดยสรุป การบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน จะต้องมีระบบฐานข้อมูล ระบบพยากรณ์เตือนภัยที่ดีและทันสมัย การจัดให้มีกฎหมายและการชดเชยที่มีประสิทธิผลสอดคล้องกับความจริง รวมถึง การจัดให้มีองค์กรบริหารจัดการน้ำรวมแบบเบ็ดเสร็จ (Single Command

---

[115] *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย การพัฒนาแผนหลักการจัดการภัยธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับน้ำ : น้ำท่วม น้ำแล้ง และแผ่นดินถล่ม* (3-10 – 3-11). แหล่งเดิม.

Authority) บนฐานข้อมูลและผลประโยชน์ของประเทศ และที่สำคัญคือ การสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนเพื่อให้เกิดการยอมรับและให้ความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำโดยเฉพาะ การสร้างจิตสาธารณะให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน รวมทั้งการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นไปอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต[116]

DPU

[116] *รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน*. (น. 10 – 11), โดย คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมศาลปกครอง, 2556, สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.

# บทที่ 3
# กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ ในประเทศไทยและต่างประเทศ

ในบทนี้จะขอศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทย ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น ดังนี้

## 3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย

### 3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในอดีตรัฐเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่เพียงผู้เดียว แต่ผลจากการใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดสรร การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงต้องปรับเปลี่ยนอำนาจให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ให้แก่ประชาชนมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนดังกล่าว ยังหมายความรวมถึง สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย รัฐธรรมนูญรัฐแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นี้ นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับสีเขียวเพราะเป็นฉบับแรกที่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดแจ้ง ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพด้านสิ่งแวดล้อมไว้อย่างกว้างขวาง โดยได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 66 ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน[117] และได้รับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ

[117] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66.

และชุมชนในเรื่องดังกล่าว ไว้ในมาตรา 67 ว่า สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์การอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง[118] และนอกจากนี้ในมาตรา 57 วรรคสอง[119] ยังได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในข้อมูลข่าวสาร โดยกำหนดว่า การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

นอกจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดคุ้มครองสิทธิให้กับประชาชนแล้ว ยังได้กำหนดหน้าที่ให้แก่ประชาชนและรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญเป็นหน้าที่ที่ไม่มีสภาพบังคับ จึงเป็นการกำหนดหน้าที่ไว้เป็นหลักการใหญ่ๆ ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยของหน้าที่ รวมถึงสภาพบังคับจะมีกฎหมายบัญญัติเป็นรายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง ความจำเป็นที่รัฐธรรมนูญต้องมีบทบัญญัติหน้าที่ของประชาชนไว้ก็เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพบางประการไว้ก็ต้องกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่บางประการเป็นของคู่กันไปเสมอ และหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 73 ว่า บุคคลมีหน้าที่ในการอนุรักษ์

---

[118] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67.

[119] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 57 วรรค 2.

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ[120] และนอกจากนี้ยังได้กำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ในมาตรา 85[121] ว่า รัฐจะต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

1. กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

2. กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรมีน้ำใช้อย่างเพียงพอและเหมาะสมแก่การเกษตร

3. จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

4. จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

5. ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการกำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในทรัพยากรธรรมชาติโดยให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่สำคัญคือ รัฐต้องดำเนินการจัดให้มีแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และได้คำนึงถึงสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการมีส่วน

---

[120] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 73.

[121] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85.

ร่วมของประชาชน ไว้ในมาตรา 87[122] ว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

2. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

3. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นส่วนหนึ่งของบทบาทของประชาชนในกระบวนการของการพัฒนา กล่าวคือ การมีส่วนร่วมด้วยการเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น มีพลังของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดการทรัพยากรให้บรรลุเป้าหมาย และปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่าง ๆ ด้วยความสมัครใจ ถือเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะมีโอกาสได้เข้าร่วมในโครงการหรือกิจกรรมที่รัฐหรือเอกชนเป็นเจ้าของโครงการหรือผู้รับผิดชอบโครงการโดยความยินยอมของพวกเขาเหล่านั้นเอง แต่อย่างไรก็ดีการให้สิทธิแก่ประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเรื่องใดต้องมีกฎหมายให้การรับรองสิทธิดังกล่าวนี้ด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักการดังที่กล่าวมาข้างต้นไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อให้รัฐต้องกระทำตาม ซึ่งแต่เดิมนั้นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ใช่ข้อบังคับ แต่เป็นเพียงแต่ข้อแนะนำซึ่งบัญญัติไว้เสมอว่า บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายและไม่เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ รัฐสภา หรือรัฐบาล ในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายนี้ แต่ในปัจจุบันต้องการให้รัฐถือปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงใช้คำว่า “ต้องดำเนินการ” อันเป็นการบังคับให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบาย[123]พื้นฐานแห่งรัฐ ถือเป็นการสร้างกลไกให้รัฐบาลต้องรับผิดต่อรัฐสภาด้วยนั่นเอง

---

[122] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87.

[123] *มาตรการกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำ* (น. 57 - 58), โดย รัฐชฎา ฤาแรง, วารสารกระบวนการยุติธรรม Journal of Thai Justice System ปีที่ 6 เล่มที่ 2 พฤษภาคม – สิงหาคม 2556.

3.1.2 พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย

ในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารจัดการน้ำหลายฉบับ ซึ่งบางฉบับเกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำโดยตรง บางฉบับอาจมิได้เกี่ยวข้องมากนักแต่ก็เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาบางส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะศึกษาถึงกฎหมายเกี่ยวกับการใช้น้ำ กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนาน้ำ กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณะทางน้ำ และกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ ตลอดจนให้อำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการน้ำ ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกตราขึ้นเพื่อควบคุมดูแลการชลประทาน เพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำหรือเพื่อเก็บกัก รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณูปโภค หรือการอุตสาหกรรม[124] โดยให้อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจในการปิดกั้นหรือเปิดน้ำในทางชลประทาน ขุดลอก ซ่อม หรือดัดแปลงแก้ไขทางน้ำชลประทาน และในการแก้ไขปัญหาภัยแล้งให้เร่งรัดการขุดลอก ลำน้ำ หนอง บึง ในพื้นที่ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อใช้เป็นพื้นที่เก็บกักน้ำ[125]

ประกอบกับฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมเห็นว่า ในปัจจุบันนี้ กิจการชลประทานได้ขยายตัวกว้างขวางมากขึ้นตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ แต่ปรากฏว่าบทบัญญัติบางมาตราแห่งกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงฉบับที่ใช้อยู่เดิมไม่เหมาะสมแก่การดำเนินงานก่อสร้าง การบำรุงรักษา และการควบคุม ตลอดจนอัตราโทษอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่มีน้อยไม่พอเพียงที่จะใช้ในการระงับปราบปรามผู้กระทำผิดให้ได้ผลอย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพื่อให้เหมาะสมแก่กาลสมัย[126] และเมื่อกิจการชลประทานได้ขยายตัวกว้างขวางขึ้น นอกจากใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรมแล้วยังมีการใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานเพื่อกิจการโรงงาน การประปา การอุตสาหกรรม และกิจการอื่นด้วย แต่ปรากฏว่าบทบัญญัติบางมาตราแห่งกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงที่ใช้บังคับอยู่ไม่อาจเรียกเก็บค่าชลประทานจากผู้ประกออบกิจการโรงงาน การประปา และกิจการอื่นเป็นการ

---

[124] *รายงานการสัมมนา เรื่อง การจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ในมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ* (น. 81), โดย คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

[125] เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485.

[126] เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2507.

ตอบแทนได้ กับเพื่อประโยชน์แก่การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวกับการชลประทาน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้[127]

ข. สาระสำคัญของกฎหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดสาระสำคัญในเรื่องที่เกี่ยวกับการชลประทานไว้ดังนี้

1. นิยามศัพท์

การชลประทาน หมายความว่า กิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำหรือเพื่อกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณูปโภค หรือการอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำกับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย[128]

เขตชลประทาน หมายความว่า เขตที่ดินที่ทำการเพาะปลูกซึ่งจะได้รับประโยชน์จากการชลประทาน [129]

ประตูน้ำ หมายความว่า สิ่งที่สร้างขึ้นในทางน้ำเพื่อให้เรือนแพผ่านทางน้ำที่มีระดับต่างกันได้ [130]

เขื่อนระบาย หมายความว่า สิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อทดหรือกักน้ำอันเป็นที่มาแห่งน้ำซึ่งจะส่งเข้าสู่เขตชลประทาน โดยมีช่องปิด - เปิดได้[131]

ประตูระบาย หมายความว่า สิ่งที่สร้างขึ้นในทางน้ำเพื่อทด กัก กั้น หรือ ระบายน้ำ ณ ที่อื่นอันมิใช่ที่มาแห่งน้ำซึ่งจะส่งเข้าสู่เขตชลประทานโดยมีช่องปิดเปิดได้[132]

จากนิยามศัพท์ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กรมชลประทานมีภารกิจหน้าที่อย่างกว้างขวาง ภารกิจดังกล่าวไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะการจัดหา กัก เก็บ บำรุงรักษาและแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมในเขตชลประทานเท่านั้น แต่ภารกิจนั้นครอบคลุมการใช้น้ำเพื่อประโยชน์เกือบทุกชนิด ตลอดจนกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวกับน้ำทั้งในเขตหรือนอกเขตชลประทาน ในทางปฏิบัตินั้น กรม

---

[127] เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2518.

[128] พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4.

[129] พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4.

[130] พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4.

[131] พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4.

[132] พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4.

ชลประทานเน้นบทบาทในการใช้บังคับพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 กับทางน้ำชลประทานหรือกิจกรรมเกี่ยวกับน้ำในเขตชลประทาน[133]

2. การควบคุมการเปิด ปิดน้ำ

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ให้อำนาจกรมชลประทานดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ เช่น การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในทางชลประทานหรือในเขตชลประทาน โดยในมาตรา 15 กำหนดว่า เพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน อธิบดีมีอำนาจปิด กั้นหรือเปิดน้ำในทางน้ำชลประทาน ขุดลอก ซ่อมหรือดัดแปลงแก้ไขทางน้ำชลประทาน หรือจัดให้มีสิ่งก่อสร้างขึ้นในทางน้ำชลประทาน ห้ามจำกัดหรือกำหนดเงื่อนไขในการนำเรือ แพ ผ่านทางน้ำชลประทาน[134] ซึ่งบทบัญญัติมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ควบคุมการปิดเปิดน้ำ

3. การส่งน้ำและกักเก็บน้ำในเขตชลประทาน

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีบทบัญญัติที่ช่วยทำให้มีการส่งน้ำจากการชลประทานไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ได้ตามเป้าหมาย และขณะเดียวกันก็กำหนดให้มีการเก็บกักน้ำให้มีการปล่อยทิ้งไปโดยเปล่าประโยชน์ โดยในมาตรา 20 กำหนดว่า เมื่อเจ้าพนักงานได้ส่งน้ำ ระบายน้ำ หรือสูบน้ำไปในที่ดินแห่งใดเพื่อประโยชน์ในการเพาะปลูก ห้ามมิให้ผู้ใดปิดกั้นน้ำด้วยวิธีใดๆ จนเป็นเหตุไม่ให้น้ำไหลไปสู่ที่ดินใกล้เคียงหรือปลายทาง[135]

ถ้าเห็นสมควร เจ้าพนักงานหรือนายอำเภอหรือผู้ทำการแทนนายอำเภอ มีอำนาจที่จะสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน หรือผู้ทำการเพาะปลูกให้เปิดสิ่งที่ปิดกั้นน้ำไว้ตามที่จะกำหนดให้หรือจัดการเปิดเสียเองก็ได้ ในการนี้เจ้าพนักงานหรือนายอำเภอหรือผู้ทำการแทนนายอำเภอมีอำนาจเข้าไปในที่ดินแห่งหนึ่งแห่งใดเพื่อตรวจและจัดการดังกล่าว

เป็นบทบัญญัติห้ามปิดกั้นน้ำที่จะทำให้ไม่สามารถส่งน้ำจากการชลประทานไปยังที่ดินข้างเคียงได้

ในมาตรา 21 บัญญัติว่า เมื่อเจ้าพนักงานได้ส่งน้ำหรือสูบน้ำเข้าไปในที่ดินแห่งใดเพื่อประโยชน์ในการเพาะปลูก เจ้าพนักงานหรือนายอำเภอหรือผู้ทำการแทนนายอำเภอมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน หรือผู้ทำการเพาะปลูกบนพื้นที่ดินภายในบริเวณที่จะได้รับน้ำนั้น

---

[133] *ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณีเพื่อการชลประทาน* (น. 74), โดย อำพร ฮกเจริญ, 2550, วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

[134] พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 15.

[135] พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 20.

กระทำอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่จะได้กำหนดให้ เพื่อกักน้ำนั้นไว้ไม่ให้ไหลไปเสียเปล่า จนเป็นเหตุให้ที่ดินข้างเคียงไม่ได้รับน้ำตามที่ควร[136] ซึ่งเป็นบทบัญญัติมิให้น้ำจากการชลประทานไหลทิ้งเสียเปล่า จนทำให้เจ้าของที่ดินไม่ได้รับน้ำ

4. การคุ้มครองการก่อมลพิษทางน้ำ

การคุ้มครองการก่อมลพิษทางน้ำได้บัญญัติไว้ในมาตรา 28 ว่า ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งฝอย ซากสัตว์ ซากพืช เถ้าถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลในทางน้ำชลประทานหรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค ห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติหรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทานจนอาจทำให้น้ำในชลประทานเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภค อุปโภคหรือสุขภาพอนามัย[137]

บทบัญญัติมาตรา 28 นี้ เป็นบทบัญญัติในการป้องกันมลพิษทางน้ำอันเกิดแก่หรือจากการเกษตรกรรม เพราะการทำให้น้ำเป็นอันตรายต่อการเพาะปลูกหรือปล่อยสารเคมีในน้ำชลประทานจนอาจเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภค อุปโภค หรือสุขภาพอนามัยจะมีโทษทางอาญา[138] เป็นบทบัญญัติที่ครอบคลุมดีพอสมควร แต่อย่างไรก็ดีอาจจะมีผลในการป้องกันมลพิษทางน้ำในทางปฏิบัติจริงไม่มากนักด้วยเหตุผล ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ไม่ได้มีการห้ามหรือการควบคุมการใช้วัตถุมีพิษหรือสารเคมีต่าง ๆ ในการเกษตรกรรมตามสภาพความเป็นจริงแล้ว สารเคมีที่ชาวนาชาวไร่ใช้ในการเกษตรกรรมและไหลลงสู่แม่น้ำลำคลอง ซึ่งรวมทั้งทางน้ำชลประทานด้วย การควบคุมการใช้วัตถุมีพิษหรือสารเคมีทางเกษตรนั้นน่าจะเป็นการป้องกันมลพิษทางน้ำที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการที่จะคอยจับกุมและลงโทษผู้ที่ปล่อยน้ำที่มีสารพิษเจือปนลงไปในทางน้ำชลประทาน ในปัจจุบันเรายังไม่มีกฎหมายควบคุมการใช้สารพิษในลักษณะดังกล่าวโดยตรง

ประการที่สอง การทิ้งสิ่งของหรือสารเคมีที่จะเป็นความผิดตามมาตรา 28 นั้นจะต้องมีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่การบริโภคหรือการเพาะปลูกได้ หมายความว่า ปริมาณของสิ่งที่ปล่อยลงในทางน้ำชลประทานจะต้องมีปริมาณพอที่จะก่อให้เกิดอันตรายได้ แต่ตามความเป็นจริงแล้วมลพิษในแม่น้ำลำคลองหรือทางน้ำชลประทานก็ตามมักจะเกิดจากการทิ้งสิ่งของหรือปล่อยของเสียรายละเล็กละน้อย ซึ่งหากพิจารณาเป็นแต่ละราย แล้วคงไม่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สิ่งแวดล้อมได้ จึงไม่เป็นความผิด

---

[136] พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 21.

[137] พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 28.

[138] การฝ่าฝืนมาตรา 28 วรรคแรก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 มาตรา 37.

ประการที่สาม มาตรา 28 เน้นเฉพาะการปล่อยของเสียหรือสารเคมีในทางน้ำชลประทานเท่านั้น มิได้ควบคุมการปล่อยของเสียลงสู่ลำน้ำสายหลักๆ[139]

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวงยังให้อำนาจแก่รัฐบาลหลายอย่างอันจะทำให้การใช้น้ำในเขตชลประทานเป็นประโยชน์มากขึ้น เช่น มีอำนาจสั่งห้ามบุคคลใดบุคคลหนึ่งชักหรือใช้น้ำทางน้ำชลประทาน เป็นต้น

(2) พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการในการจัดการควบคุมการชลประทานที่ราษฎร์ได้จัดทำขึ้น เพื่อส่งน้ำจากทางน้ำหรือแหล่งน้ำไปใช้เพื่อการเพาะปลูกหรือเพื่อการเกษตรกรรมเท่านั้น โดยไม่รวมถึงการใช้น้ำเพื่อกิจการประเภทอื่น ๆ เช่น การใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรม เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของราษฎรให้มีความเท่าเทียมกัน[140]

ข. สาระสำคัญของกฎหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดสาระสำคัญในเรื่องที่เกี่ยวกับการชลประทานราษฎร์ไว้ดังนี้

1. นิยามศัพท์

การชลประทาน หมายความว่า กิจการที่บุคคลได้จัดทำขึ้นเพื่อส่งน้ำจากน้ำหรือแหล่งน้ำใด ๆ เป็นต้นว่า แม่น้ำ ลำธาร ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ไปใช้ในการเพาะปลูกและให้หมายถึงกิจการที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อป้องกันการเสียหายแก่การเพาะปลูกอันเกี่ยวกับน้ำ[141]

การชลประทานส่วนบุคคล หมายความว่า การชลประทานที่บุคคลคนเดียวหรือหลายคนได้จัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของบุคคลนั้น ๆ โดยเฉพาะ[142]

---

[139] *รายงานการสัมมนา เรื่อง การจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์น้ำ. เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ในมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ* (น. 113), เล่มเดิม.

[140] *ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณีเพื่อการชลประทาน* (น. 61). เล่มเดิม.

[141] พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4.

[142] พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4.

DPU

การชลประทานส่วนราษฎร หมายความว่า[143] การชลประทานที่ราษฎรได้ร่วมกันจัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของราษฎรในท้องที่

การชลประทานส่วนการค้า หมายความว่า การชลประทานที่บุคคลได้จัดทำขึ้นเพื่อค่าตอบแทนจากผู้ที่ต้องการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกจากการชลประทานนั้น[144]

เขตการชลประทาน หมายความว่า เขตที่ดินซึ่งได้รับประโยชน์จากการชลประทานนั้น[145]

2. ประเภทของการใช้น้ำ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง การใช้น้ำในเวลาปกติ ได้แก่ การใช้น้ำที่จะต้องไม่ใช้น้ำเกินความจำเป็น คือ หากใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกของราษฎรจะต้องใช้ให้เพียงพอกับความต้องการที่จำเป็น

ประเภทที่สอง การใช้น้ำในยามที่ขาดแคลน คือ การชลประทานส่วนบุคคล การชลประทานส่วนราษฎร และการชลประทานส่วนการค้า หากเกิดสภาวการณ์ที่เกิดภัยแล้งขึ้น เพื่อประโยชน์แก่การแบ่งปันน้ำในยามขาดแคลน เพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของสาธารณชน เพื่อให้มีการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และต้องมีการแบ่งปันน้ำอย่างเป็นธรรม ให้อำนาจคณะกรรมการจังหวัดสั่งปิดหรืองดใช้การชลประทานทั้ง 3 ประเภท และหากเกิดกรณีที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการแบ่งปันน้ำขึ้น ให้ผู้ซึ่งได้รับประโยชน์จากการใช้น้ำเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้นด้วย

3. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและได้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำโดยการกำหนดให้การจัดทำชลประทานส่วนราษฎรให้เป็นไปตามความเห็นชอบของราษฎรส่วนมากที่จะได้รับประโยชน์จากการชลประทาน[146]นั้น แต่การดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นการเกณฑ์แรงงานหรืออุปกรณ์จะจัดทำชลประทานราษฎร์ยังเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4. การขออนุญาตจัดทำการชลประทาน

พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดว่า บุคคลที่ทำการชลประทานส่วนบุคคลจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เว้นแต่ว่าจะทำการชลประทานในพื้นที่ไม่เกิน 200 ไร่ หรือเป็นการกระทำชั่วครั้งชั่วคราว มิได้กีดขวางทางน้ำ

---

[143] พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4.

[144] พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4.

[145] พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4.

[146] พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 12.

สาธารณะหรือทำให้บุคคลอื่นเสียหาย[147] ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้มิได้ใช้บังคับแก่การชลประทานส่วนบุคคลทุกขนาด ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการจัดสรรน้ำ หรือการบริหารจัดการน้ำในภาพรวมได้เช่นกัน หากว่ามีเจ้าของที่ดินรายย่อยจำนวนมากได้จัดทำการชลประทานส่วนบุคคลเป็นของตนเอง โดยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ เพราะการใช้น้ำของเจ้าของที่ดินแปลงย่อยแต่รวมกันเป็นจำนวนหลายแปลงและมีพื้นที่ขนาดใหญ่นั้นย่อมสามารถมีผลกระทบต่อปริมาณน้ำในทางน้ำ[148]

การขออนุญาตเพื่อทำการชลประทานส่วนบุคคลให้ยื่นคำขอต่ออำเภอท้องที่และให้องค์กรดังต่อไปนี้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณา

กรณีที่หนึ่ง ถ้าขอทำการชลประทานในเนื้อที่ไม่เกิน 500 ไร่ และอยู่ในท้องที่อำเภอเดียวกัน ให้คณะกรมการอำเภอ (นายอำเภอ) เป็นผู้พิจารณา

กรณีที่สอง ถ้าขอทำการชลประทานในเนื้อที่ไม่เกิน 1,000 ไร่ และอยู่ในท้องที่จังหวัดเดียวกัน ให้คณะกรมการจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) เป็นผู้พิจารณา

กรณีที่สาม ถ้าขอทำการชลประทานเกินกว่า 1,000 ไร่ หรือมีเนื้อที่คาบเกี่ยวต่างจังหวัดกัน ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้พิจารณา[149]

การให้มีหน่วยงานหลายหน่วยงานมีอำนาจออกใบอนุญาตดังกล่าว อาจทำให้การควบคุมการชลประทานส่วนบุคคลไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพราะแนวนโยบายของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องนี้อาจจะแตกต่างจากแนวนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็เป็นได้ ด้วยเหตุนี้จึงต้องพยายามขจัดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานในเรื่องนี้ให้เหลือน้อยที่สุด ประกอบกับในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นมาทำหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องทรัพยากรน้ำ และได้มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติที่รับผิดชอบเรื่องทรัพยากรน้ำในภาพรวมของประเทศโดยตรง จึงควรพิจารณาให้องค์กรดังกล่าวเป็นผู้พิจารณาอนุญาตหรือไม่

---

[147] *รายงานการสัมมนา เรื่อง การจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์น้ำ. เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ในมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ* (น. 107), เล่มเดิม.

[148] *ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณีเพื่อการชลประทาน* (น. 62). เล่มเดิม.

[149] *ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณีเพื่อการชลประทาน* (น. 63). แหล่งเดิม.

5. ประเภทของการชลประทาน

กฎหมายฉบับนี้ได้แบ่งการชลประทานราษฎร์ออกเป็น 3 ประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง การชลประทานส่วนบุคคล

การชลประทานส่วนบุคคล หมายถึง การชลประทานที่บุคคลคนเดียวหรือหลายคนได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของบุคคลนั้นๆ โดยเฉพาะ[150] การทำชลประทานส่วนบุคคลจะต้องขออนุญาตจากทางราชการก่อน มิฉะนั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่ว่าการชลประทานส่วนบุคคลนั้นทำขึ้นในเนื้อที่ไม่เกินสองร้อยไร่หรือเป็นการกระทำชั่วครั้งชั่วคราว โดยมิได้กีดขวางทางน้ำสาธารณะหรือทำให้บุคคลอื่นเสียหาย

กรณีที่กฎหมายบังคับให้มีการขออนุญาตก่อนทำการชลประทานนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ทางราชการเข้ามาควบคุมการชลประทานส่วนบุคคลให้ดำเนินการถูกต้องตามหลักวิชาการและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น นอกจากนั้นทางราชการยังมีอำนาจที่จะสั่งให้การชลประทานส่วนบุคคลที่มีน้ำเกินความจำเป็นเฉลี่ยน้ำให้แก่ที่ดินข้างเคียง โดยเจ้าของที่ดินข้างเคียงต้องช่วยเหลือเจ้าของหรือผู้ควบคุมการชลประทานส่วนบุคคลนั้นตามสมควร ยิ่งกว่านั้นหากทางราชการเห็นว่าควรจะมีการขยายการชลประทานส่วนบุคคลนั้น เพื่อประโยชน์แก่ราษฎรหมู่มาก ก็มีอำนาจที่จะสั่งเปลี่ยนการชลประทานส่วนบุคคลที่ทำมาไม่น้อยกว่าสิบปีแล้วเป็นการชลประทานส่วนราษฎรได้ ทั้งนี้ให้ราษฎรที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทานดังกล่าว รวมกันจ่ายเงินค่าตอบแทนแก่เจ้าของการชลประทานส่วนบุคคลเดิม

ประเภทที่สอง การชลประทานส่วนราษฎร

การชลประทานส่วนราษฎร หมายถึง การชลประทานที่ราษฎรได้ร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของราษฎรในท้องที่ ทั้งนี้จะต้องมีการขออนุญาตจากทางราชการก่อนเช่นเดียวกับการทำการชลประทานส่วนบุคคลไม่มีข้อยกเว้นว่าเนื้อที่ที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทานส่วนราษฎรจะเป็นเท่าใด อย่างไรก็ดี การที่จะจัดให้มีการชลประทานส่วนราษฎรหรือไม่นั้นให้เป็นไปตามเสียงส่วนใหญ่ของราษฎรที่จะได้รับประโยชน์จากการชลประทานเพราะว่าเป็นการชลประทานที่ราษฎรเป็นผู้ทำเอง

บทบาทของทางราชการ ได้แก่ การพิจารณาว่าจะอนุญาตให้ทำการชลประทานส่วนราษฎรหรือไม่ นอกจากนี้ราชการจะเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าการชลประทานตามความเห็นส่วนใหญ่ของราษฎร ตลอดจนมีอำนาจในการสั่งเกณฑ์แรงงานราษฎร เพื่อซ่อมแซมแก้ไขการชลประทานราษฎร์

---

[150] *รายงานการสัมมนา เรื่อง การจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์น้ำ. เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ในมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ* (น. 78). เล่มเดิม.

ได้ นอกจากนี้ราชการอาจจะประกาศห้ามการกระทำใดๆ อันเป็นการขัดขวางการชลประทานในแม่น้ำ ลำธาร ห้วย หนอง คลอง บึง ทางน้ำหรือแหล่งน้ำใดๆ ซึ่งจำเป็นแก่การชลประทาน

ประเภทที่สาม การชลประทานส่วนการค้า

การชลประทานส่วนการค้า หมายถึง การชลประทานที่บุคคลได้จัดทำขึ้น เพื่อค่าตอบแทนจากผู้ที่ต้องการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกจากการชลประทานนั้น โดยไม่คำนึงว่าเนื้อที่ที่จะใช้น้ำจากการชลประทานจะมีจำนวนเท่าใด การกระทำการชลประทานส่วนการค้าจะต้องขอสัมมนาจากทางราชการ หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การชลประทานทั้ง 3 ประเภทนี้จะถูกควบคุมจากทางราชการที่แตกต่างกัน แต่สิ่งหนึ่งที่ทางราชการมีอำนาจควบคุมเช่นเดียวกันหมดได้แก่ อำนาจที่จะสั่งปิดหรืองดใช้ส่วนหนึ่งของการชลประทานทุกประเภทไว้ชั่วคราวได้เพื่อประโยชน์แก่การแบ่งปันน้ำในยามขาดแคลน หรือเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของสาธารณชน

(3) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ให้อำนาจแก่กรมทรัพยากรน้ำบาดาลในการควบคุมการประกอบกิจการน้ำบาดาล ซึ่งหมายถึง การขุดเจาะน้ำบาดาล การนำน้ำบาดาลมาใช้ และการระบายน้ำบาดาลลงบ่อน้ำบาดาล เนื่องจากมีการเจาะน้ำบาดาลและการใช้น้ำบาดาลกันอย่างกว้างขวาง และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต แต่ยังไม่มีการควบคุมให้เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการ จนปรากฏว่าแหล่งน้ำบาดาลบางแห่งเกิดการขาดแคลนหรือเสียหาย ซึ่งถ้าปล่อยให้มีสภาพเช่นนี้อยู่ต่อไป อาจเกิดความเสียหายต่อทรัพยากรของชาติหรือทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษหรือเป็นอันตรายแก่ทรัพย์สินหรือสุขภาพของประชาชน จึงสมควรมีมาตรการป้องกันอันเหมาะสมเพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน[151]

ข. สาระสำคัญของกฎหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดสาระสำคัญไว้ดังนี้

1. นิยามศัพท์

น้ำบาดาล หมายถึง น้ำใต้ดินที่เกิดอยู่ในชั้นดิน กรวด ทรายหรือหิน ซึ่งอยู่ลึกจากผิวดินเกินความลึกที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่จะกำหนดความลึกน้อยกว่าสิบเมตรมิได้[152]

---

[151] เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

[152] พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3.

เจาะน้ำบาดาล หมายความว่า กระทำแก่ชั้นดิน กรวด ทราย หรือหิน เพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำบาดาลหรือเพื่อระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล[153]

เขตน้ำบาดาล หมายความว่า เขตท้องที่รัฐมนตรีกำหนดให้เป็นเขตน้ำบาดาลโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา[154]

ใช้น้ำบาดาล หมายความว่า นำน้ำจากบ่อน้ำบาดาลขึ้นมาใช้[155]

2. ขอบเขตการบังคับใช้

พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับกับน้ำใต้ดินที่อยู่ลึกจากผิวดิน และพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค หรือเพื่อเกษตรกรรมในส่วนที่เกี่ยวกับการเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาล เว้นแต่ในเขตท้องที่ที่รัฐมนตรีโดยคำแนะนำคณะกรรมการน้ำบาดาลประกาศกำหนดให้เป็นเขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาล ซึ่งหมายถึงเขตท้องที่ที่มีการสูบน้ำบาดาลขึ้นมาใช้ในปริมาณที่มากเกินกว่าปริมาณน้ำที่ไหลลงสู่ชั้นน้ำบาดาล จนอาจทำให้เกิดการทรุดตัวของแผ่นดิน หรือการแพร่กระจายของน้ำเค็มเข้าสู่ชั้นบาดาล หรือการลดตัวลงของระดับน้ำในชั้นน้ำบาดาล หรือผลกระทบสำคัญอื่นต่อสิ่งแวดล้อม ถึงแม้ว่ากระทรวง ทบวง กรมดังกล่าวไม่ต้องขออนุญาตการเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายนี้ แต่ก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์มาตรฐานทางวิชาการที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการน้ำบาดาลในมาตรา 6 และมาตรา 23[156]

3. การบริหารจัดการน้ำบาดาล

กำหนดให้สามารถบริหารจัดการน้ำบาดาลมาเพื่อใช้แก้ไขปัญหาภัยแล้งให้แก่เกษตรกร ถือเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถนำน้ำบาดาลขึ้นมาใช้ในปริมาณที่สม่ำเสมอตลอดทุกฤดู และมีคุณภาพน้ำที่คงที่แน่นอน ไม่เปลี่ยนแปลงตามฤดูกาล เป็นทรัพยากรที่ไม่มีการสูญเสียน้ำอันเนื่องมาจากการระเหยและการซึมหายลงใต้ดินเหมือนน้ำผิวดิน ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการในทางวิชาการสำหรับการเจาะน้ำบาดาลการเลิกเจาะน้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาลแบบอนุรักษ์ การระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล การเลิกใช้บ่อน้ำบาดาล การป้องกันด้านสาธารณสุข และการป้องกันในเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

---

[153] พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3.

[154] พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3.

[155] พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3.

[156] *รายงานฉบับสุดท้าย (รายงานหลัก) โครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ* (น. 106 - 107), เล่มเดิม.

4. การขออนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาล

เนื่องจากการประกอบกิจการน้ำบาดาลอาจส่งผลกระทบต่อการทรุดตัวของดิน การเกิดมลพิษในน้ำบาดาลและปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่น ในมาตรา 16 จึงกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการน้ำบาดาลในเขตน้ำบาดาลใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินในเขตน้ำบาดาลนั้นหรือไม่เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย และมาตรา 22 กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาต นอกจากนี้ยังต้องปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประกาศดังกล่าวนี้ครอบคลุมเรื่อง หลักเกณฑ์และมาตรฐานทางวิชาการสำหรับการเจาะน้ำบาดาล การเลิกเจาะน้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาลแบบอนุรักษ์ การระบายน้ำบาดาลลงบ่อน้ำบาดาล การเลิกใช้บ่อน้ำบาดาล การป้องกันด้านสาธารณสุข การป้องกันในเรื่องสิ่งแวดล้อม และอาจกำหนดวิธีการให้ความคุ้มครองแก่คนงานและความปลอดภัยแก่บุคคลภายนอก

5. ข้อสังเกตเกี่ยวกับพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม[157]

พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ทางราชการในการควบคุมการใช้น้ำบาดาลอย่างกว้างขวาง แต่ก็มีข้อจำกัดบางประการหลายประการ คือ

ประการแรก กฎหมายนี้ไม่ใช้บังคับแก่น้ำใต้ดินที่ลึกน้อยกว่า 10 เมตร หรือในบางพื้นที่อาจลึกกว่านั้น ขึ้นอยู่กับการประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้ไม่สามารถนำกฎหมายนี้ไปแก้ไขปัญหาการแย่งน้ำจากการใช้ “บ่อน้ำตื้น” ได้ ดังนั้น จึงอาจจำเป็นต้องจัดทำบทบัญญัติใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาช่องว่างทางกฎหมายดังกล่าว

ประการที่สอง การที่พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ไม่ใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค หรือเพื่อเกษตรกรรมในส่วนที่เกี่ยวกับการเจาะน้ำบาดาล และการใช้น้ำบาดาล เว้นแต่ในเขตท้องที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประกาศให้เป็นเขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาลนั้น อาจทำให้ไม่ทราบข้อมูลในภาพรวมว่ามีการใช้น้ำบาดาลไปมากน้อยเพียงใด และเหลือน้ำบาดาลเท่าใด ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการวางแผนการใช้และอนุรักษ์น้ำบาดาล ดังนั้น จึงควรจะต้องมีมาตรการที่จะทำให้หน่วยงานราชการดังกล่าวต้องรายงานการเจาะหรือใช้น้ำบาดาล ดังนั้น จึงควรจะต้องมีมาตรการที่จะทำให้หน่วยงานราชการดังกล่าวต้องรายงานการเจาะหรือใช้น้ำบาดาล แม้ว่าจะไม่ต้องขออนุญาตเหมือนกับกรณีของเอกชนก็ตาม

---

[157] *รายงานฉบับสุดท้าย (รายงานหลัก) โครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ* (น. 109 - 110). แหล่งเดิม.

ประการที่สาม พระราชบัญญัติน้ำบาดาลมิได้ให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างการใช้น้ำผิวดิน และการใช้น้ำใต้ดิน ทั้งที่ควรจะต้องมีการควบคุมการใช้น้ำทั้งสองประเภทอย่างเป็นระบบ แต่สาเหตุที่มิได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ดังกล่าว อาจเป็นผลมาจากความยุ่งยากและซับซ้อนในการศึกษาที่จะทำให้เราเข้าใจประเด็นนี้ได้อย่างถ่องแท้

ประการสุดท้าย การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาลยังคงเป็นอำนาจของกรมทรัพยากรน้ำบาดาลโดยแท้ ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าประชาชนในท้องถิ่นหรือผู้ใช้น้ำจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาใบอนุญาตตลอดจนการวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาใบอนุญาตการประกอบกิจการน้ำบาดาลได้อย่างไร

(4) พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการจัดทำคันและคูน้ำเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการกักเก็บน้ำและการส่งน้ำ ซึ่งจะช่วยทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการใช้น้ำจากโครงการชลประทาน[158] เพื่อควบคุมดูแลเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในการจัดทำและบำรุงรักษาคันและคูน้ำ เพื่อควบคุมการใช้น้ำและการแบ่งปันน้ำใน

ข. สาระสำคัญของกฎหมาย

1. นิยามศัพท์

คัน หมายความว่า คันที่ทำด้วยดินหรือวัสดุถาวรบนพื้นที่ดินตามลักษณะที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เพื่อกักหรือกั้นน้ำไว้ใช้ในการเพาะปลูก[159]

คูน้ำ หมายความว่า ร่องน้ำตามลักษณะที่อธิบดีกำหนดเพื่อชักน้ำเข้าสู่ที่ดินและระบายน้ำออกจากที่ดิน[160]

2. การจัดทำคัน และคูน้ำ

การจัดทำคันมาตรา 5 กำหนดว่า คันต้องมีลักษณะมั่นคงและสามารถกักน้ำไว้เหนือระดับพื้นดินได้ไม่ต่ำกว่ายี่สิบเซนติเมตรและไม่สูงกว่าสามสิบเซนติเมตร และมาตรา 6 ให้เจ้าของที่ดินจัดทำคันรอบที่ดินภายในเขตแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาที่ตนมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับในท้องที่นั้น

---

[158] *รายงานฉบับสุดท้าย (รายงานหลัก) โครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ* (น. 97). แหล่งเดิม.

[159] พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 มาตรา 4.

[160] พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 มาตรา 4.

ในกรณีที่การทำคันรอบที่ดินตามวรรคก่อนไม่เป็นการเพียงพอ เจ้าของที่ดินจะต้องจัดทำคันซอยเพิ่มขึ้นเพื่อให้กักน้ำไว้ได้

และมาตรา 7 กำหนดว่า เมื่อได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 2 และพระราชบัญญัตินี้ได้ใช้บังคับในท้องที่ใดครบหนึ่งปีแล้ว ถ้าอธิบดีพิจารณาเห็นว่าเจ้าของที่ดินจะจัดคันใดไม่แล้วเสร็จตามกำหนดระยะเวลาสองปี หรือเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาสองปีแล้วการจัดทำคันใดยังไม่แล้วเสร็จ อธิบดีมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดทำคันนั้นเสียเอง ในการนี้เจ้าของที่ดินต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้จัดทำคันนั้น[161]

การจัดทำคูน้ำ มาตรา 8 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่สำรวจที่ดินในเขตนั้นเพื่อประโยชน์ในการวางแผนและกำหนดลักษณะคูน้ำ ภายหลังที่ได้ทำการสำรวจดังกล่าวเสร็จแล้ว อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจประกาศผังและลักษณะคูน้ำสำหรับที่ดินในเขตดังกล่าวได้ ต่อจากนั้น มาตรา 9 กำหนดให้เจ้าของที่ดินจัดทำคูน้ำตามผังและลักษณะที่ประกาศให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับจากวันที่มีการประกาศเช่นว่านั้น หากจัดทำไม่แล้วเสร็จ หรือเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีของการประกาศดังกล่าว อธิบดีกรมชลประทานเห็นว่าเจ้าของที่ดินไม่อาจจัดทำคูน้ำให้แล้วเสร็จภายในกำหนดสองปีนั้น อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำคูน้ำเสียเองและเรียกค่าทดแทนจากเจ้าของที่ดินนั้นตามมาตรา 11 ในกรณีที่ต้องการให้มีการจัดทำคูน้ำให้สำเร็จเร็วยิ่งขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามจุดประสงค์การใช้น้ำของโครงการชลประทาน มาตรา 13 กำหนดว่า อธิบดีกรมชลประทานโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำคูน้ำให้เป็นไปตามผังและลักษณะที่ได้ประกาศไว้ก็ได้ ในกรณีดังกล่าวกฎหมายมิได้กำหนดว่าให้เรียกค่าใช้จ่ายจากเจ้าของที่ดิน ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่ามิใช่ความผิดหรือความล่าช้าของเจ้าของที่ดินในการจัดทำคูน้ำ แต่เป็นเพราะทางราชการต้องการจะให้มีการจัดทำคูน้ำให้เสร็จโดยเร็วต่างหาก[162]

(มาตรา 12) ให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำในคูน้ำ โดยให้เจ้าของที่ดินที่รับประโยชน์จากการนั้นออกหรือร่วมกันออกค่าใช้จ่ายในการจัดทำตามส่วนเนื้อที่ดินของตน และในการจัดทำประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำตามวรรคก่อน เจ้าของที่ดินจะจัดทำหรือร่วมกันจัดทำตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด โดยออกค่าใช้จ่ายเองก็ได้ มาตรานี้บัญญัติขึ้นเพื่อประโยชน์ในการแบ่งปันน้ำโดยให้มีความทั่วถึงกัน

---

[161] พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 มาตรา 7.

[162] *รายงานฉบับสุดท้าย (รายงานหลัก) โครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ* (น. 98). เล่มเดิม.

3. การคุ้มครองและดูแลคันและคูน้ำ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการกำหนดมาตรการคุ้มครองและดูแลคันและ คูน้ำไว้ โดยกำหนดให้เจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองที่ดินต้องบำรุงรักษาคัน คูน้ำและประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้คงอยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดี โดยเฉพาะคูน้ำต้องขุดลอกอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง (มาตรา 14) กำหนดห้ามมิให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินเจาะคัน ปิดกั้นคูน้ำเปิดหรือปิดประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 15) และกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดทำให้คัน คูน้ำ ประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำเกิดขัดข้องหรือไม่สะดวกในการบังคับน้ำ (มาตรา 16)

(5) พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองและรักษาคลองประปา ซึ่งหมายถึงคลองที่การประปาใช้เก็บน้ำและส่งน้ำที่ได้มาจากแหล่งน้ำดิบ คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ เพื่อใช้ในการผลิตน้ำประปา และโดยที่กฎหมายว่าด้วยการรักษาคลองประปาซึ่งได้ตราขึ้นไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2456 มีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันซึ่งได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอันมาก ทำให้เกิดความไม่สะดวกแก่การปฏิบัติราชการ นอกจากนี้ได้มีการจัดตั้งการประปาส่วนภูมิภาคแยกต่างหากจากการประปานครหลวงแล้ว จึงสมควรปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการรักษาคลองประปาในเขตของการประปาส่วนภูมิภาคในลักษณะเดียวกันกับคลองประปาในเขตของการประปานครหลวงด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้[163]

ข. สาระสำคัญของกฎหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดสาระสำคัญไว้ดังนี้

1. นิยามศัพท์

คลองประปา หมายความว่า คลองที่การประปาใช้เก็บน้ำและส่งน้ำที่ได้มาจากแหล่งน้ำดิบ คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ เพื่อใช้ในการผลิตน้ำประปาตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นคลองประปาตามมาตรา 5[164]

---

[163] เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526.

[164] พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 มาตรา 4.

คลองรับน้ำ หมายความว่า คลองที่ใช้รับน้ำดินจากแหล่งน้ำดินเข้าสู่คลองขังน้ำหรือคลองประปา[165]

คลองขังน้ำ หมายความว่า คลองหรือที่ที่ใช้เก็บน้ำดินสำหรับส่งเข้าคลองประปา[166]

2. การควบคุมและห้ามการใช้น้ำ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ในมาตรา 8 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดชักน้ำหรือวิดน้ำในคลองประปา คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำโดยใช้เครื่องสูบน้ำ ระหัด แครง โชงโลง หรือเครื่องมืออื่นใดอันมีลักษณะเดียวกัน หรือทำให้น้ำในคลองดังกล่าวรั่วไหล เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากการประปาตามมาตรา 7 และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตนั้น และมาตรา 12 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดทำลายหรือทำให้เสียหายแก่คันคลอง ประตูน้ำ ทำนบหรือเขื่อนของการประปา ท่อส่งน้ำดิบ หรือท่อผ่านคลอง สะพานข้ามคลองประปา สะพานข้ามคลองรับน้ำ หรือสะพานข้ามคลองขังน้ำ มาตรา 14 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งสิ่งใดๆ หรือระบายหรือทำให้น้ำโสโครกลงไปในคลองประปา คลองรับน้ำหรือคลองขังน้ำ และมาตรา 15 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งซากสัตว์ ขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูลลงในเขตคลองประปา คลองรับน้ำหรือคลองขังน้ำ

(6) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติฉบับนี้มิได้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำโดยตรง แต่มีเนื้อหาบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณูปโภคโดยทั่วถึง และเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินของตนเองสำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งจะมีผลช่วยให้ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศและของเกษตรกรมั่นคงขึ้น เป็นการสมควรส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า และส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นและมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น ในการนี้สมควรดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียใหม่[167]

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะจัดการชลประทานให้ราษฎรแล้ว พร้อมทั้งมีการกำหนดให้ทำคันคูน้ำ เพื่อนำน้ำจากทางน้ำชลประทานไปสู่แปลงที่ดินของตนก็ตาม มีบางกรณีที่การส่งหรือระบายน้ำเพื่อการเกษตรกรรมทำได้ไม่ดีพอ อันเนื่องมาจากระดับของที่ดินแปลงต่าง ๆ ไม่สม่ำเสมอและขนาดของที่ดินแต่ละแปลงไม่แน่นอน จนทำให้เป็นอุปสรรคในการก่อสร้างคัน และคูน้ำหรือระบบ

---

[165] พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 มาตรา 4.

[166] พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 มาตรา 4.

[167] เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517.

การลำเลียงผลผลิต วิธีการแก้ไขก็ต้องกระทำโดยจัดรูปที่ดินเสียใหม่ ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2517[168]

และนอกจากนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายมีว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ยังมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาระบบชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาและสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกัน และยังมิได้มีบทบัญญัติให้วางข้อบังคับเกี่ยวกับการเปิดหรือปิดประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำเข้าสู่ที่ดินของเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูป ตลอดจนยังมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการจัดรูปที่ดิน และให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่เจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินและเขตที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเป็นท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา 25 และนอกจากนั้นบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดิน ได้กำหนดไว้เฉพาะโทษปรับเท่านั้น สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยเพิ่มบทบัญญัติดังกล่าวและปรับปรุงบทกำหนดโทษให้มีโทษจำคุกด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้[169]

ข. สาระสำคัญของกฎหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้สาระสำคัญดังนี้

1. นิยามศัพท์

การจัดรูปที่ดิน หมายถึง การดำเนินงานพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลงเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางผังจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดินการบำรุงดิน การวางแผน การผลิตและการจำหน่ายผลิตผลการเกษตร รวมตลอดถึงการแลกเปลี่ยนการโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับอยู่อาศัย[170]

---

[168] *รายงานการสัมมนา เรื่อง การจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ในมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ* (น. 110), เล่มเดิม.

[169] เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534.

[170] พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาตรา 4.

เกษตรกรรม หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ เลี้ยงผึ้ง เลี้ยงไหม เลี้ยงคลั่ง เพาะเห็ด และการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา[171]

2. การดำเนินการจัดรูปที่ดินของคณะกรรมการ

ให้มีการตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเข้าไปดำเนินการจัดรูปที่ดินในท้องที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน โดยจะมีการนำที่ดินในเขตดังกล่าวทั้งหมดมารวมกันแล้วจัดรูปที่ดินและแปลงเสียใหม่ เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากระบบการชลประทาน การสาธารณูปโภค และการลำเลียงหรือขนส่งอย่างทั่วถึง ทางรัฐบาลจะเป็นผู้สร้างระบบต่าง ๆ เหล่านี้ แต่จะมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากเจ้าของที่ดินผู้ได้รับประโยชน์ในภายหลัง[172]

มาตรา 37 กำหนดว่าในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างระบบการชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาและสาธารณูปโภคอย่างอื่นเพื่อให้เจ้าของที่ดินทุกแปลงได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน

3. การควบคุมและดูแล

มาตรา 47 กำหนดว่า ให้บรรดาเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินหรือสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน แล้วแต่กรณี เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซม และบำรุงรักษาระบบชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาและสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกัน ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการส่งน้ำ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด

มาตรา 47 ทวิ กำหนดว่าในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปล่อยสัตว์ใด ๆ หรือเทหรือทิ้งสิ่งใดๆ หรือปลูกพืชพันธุ์ใด ๆ ลงบนคันหรือในคูส่งน้ำ คูระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างขึ้น อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่งานจัดรูปที่ดิน ห้ามปิดกั้น สร้างทำนบ หรือปลูกสร้างสิ่งใด ๆ ลงในคูส่งน้ำ คูระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างขึ้น หรือห้ามทำลายหรือทำให้เสียหายแก่คัน คูส่งน้ำ คูระบายน้ำ ประตูกักน้ำ ทำนบเขื่อน หรือสิ่งอื่นใดที่ใช้ในการบังคับน้ำหรือ

---

[171] พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาตรา 4.

[172] *รายงานการสัมมนา เรื่อง การจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ในมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ* (น. 110). เล่มเดิม.

ระบบชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกันซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างขึ้น

4. ขอบเขตการบังคับใช้

การเกษตรทั่วไป หมายถึง การใช้น้ำเพื่อการเกษตรที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร กล่าวคือ กฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้มีขอบเขตการบังคับใช้ไม่คลุมทุกกรณีหรือพื้นที่พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์จะไม่บังคับการชลประทานส่วนบุคคลที่มีเนื้อที่ไม่เกินสองร้อยไร่หรือเป็นการกระทำชั่วครั้งชั่วคราว พระราชบัญญัติการชลประทานหลวงจะใช้บังคับเฉพาะ “ทางน้ำชลประทาน” ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศเป็นรายๆ ไป ส่วนพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมนั้นจะใช้บังคับเฉพาะท้องที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเท่านั้น เพราะฉะนั้นจะยังคงมีพื้นที่ทางการเกษตรอีกมากที่ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ และนอกจากนี้กฎหมายเพื่อการเกษตรกรรมยังมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำน้ำใต้ดินมาใช้เพื่อการเพาะปลูกแต่อย่างใด

(7) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกตราขึ้นเพื่อการจัดการปัญหามลพิษในภาพรวม ทั้งมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ ทางเสียง และมลพิษอื่นๆ แต่ในกรณีนี้จะศึกษาเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางน้ำเท่านั้น[173]

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ถูกตราขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวม กฎหมายนี้จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมของประเทศในภาพรวมซึ่งย่อมครอบคลุมถึงนโยบายและแผนเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำด้วย[174] และโดยที่กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างพอเพียง จึงสมควรปรับปรุงใหม่โดยส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มี

---

[173] *รายงานฉบับสุดท้าย (รายงานหลัก) โครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ* (น. 112). เล่มเดิม.

[174] แหล่งเดิม. (น. 113).

หน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้[175]

ข. สาระสำคัญของกฎหมาย

พระราชบัญญัติมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. นิยามศัพท์

สิ่งแวดล้อม หมายความว่า สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น[176]

มลพิษ หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตรายและมลสารอื่น ๆ รวมทั้งกากตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึง รังสีความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแห่งกำเนิดมลพิษด้วย[177]

น้ำเสีย หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นของเหลว รวมทั้งมวลสารที่ปะปนหรือปนเปื้อนอยู่ในของเหลวนั้น[178]

2. การมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรา 6 และมาตรา 7 กำหนดว่าเพื่อประโยชน์ในการร่วมมือกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย กำหนดให้องค์กรเอกชนที่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

---

[175] เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

[176] พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4.

[177] พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4.

[178] พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4.

หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีสิทธิขอขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อขอความช่วยเหลือหรือขอรับความสนับสนุนจากทางราชการในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ[179]

3. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการเสนอความเห็นและคำแนะนำทางด้านสิ่งแวดล้อมแก่รัฐบาล หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ตลอดทั้งการประสานงานในด้านสิ่งแวดล้อมด้วย ทั้งนี้มีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทำหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการฯ

โดยภาพรวมแล้ว คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจบังคับจริงจังตามกฎหมาย แต่เป็นเพียงองค์กรที่ให้คำแนะนำแก่รัฐบาล ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้น อย่างเช่น การที่กฎหมายกำหนดว่าคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่เสนอแผนพัฒนาส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจพิจารณากำหนดแนวทางให้ปฏิบัติเป็นไปตามแผนนั้นด้วย มิได้หมายความว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเองมีอำนาจที่จะบังคับให้ส่วนราชการอื่นปฏิบัติตามแผนที่คณะกรรมการฯ เสนอไป เพราะฉะนั้นสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมจึงไม่เอื้ออำนวยที่จะทำให้คณะกรรมการฯ เป็นองค์กรกลางที่วางแผนด้านสิ่งแวดล้อมหรือประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ[180]

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คือ เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนจัดการคุณภาพและแผนป้องกันและแก้ไขอันตรายจากสิ่งแวดล้อม (มาตรา 13) และเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องมาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำและแหล่งน้ำสาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่ภายในผืนแผ่นดิน โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์บริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่

---

[179] พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 – 7.

[180] *รายงานการสัมมนา เรื่อง การจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ในมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ* (น. 127). เล่มเดิม.

และมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ รวมทั้งมาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล[181] (มาตรา 32)

4. มาตรการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กำลังเกิดขึ้นในกรณีฉุกเฉิน

มาตรา 9 ให้อำนาจหน้าที่นายกรัฐมนตรีเมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภยันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้นจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐเป็นอันมาก ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งตามที่เห็นสมควร ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือบุคคลใด รวมทั้งบุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายดังกล่าว กระทำหรือร่วมกันกระทำการใด ๆ อันจะมีผลเป็นการควบคุมระงับหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างทันท่วงที ในกรณีที่ทราบว่าบุคคลใดเป็นผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษดังกล่าว ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบุคคลนั่นไม่ให้กระทำการใดอันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่ภาวะมลพิษในระหว่างที่มีเหตุภยันตรายดังกล่าวด้วย

จะเห็นได้ว่า การที่นายกรัฐมนตรีจะใช้อำนาจสั่งตามมาตรานี้ได้ จะต้องเป็นเรื่องฉุกเฉิน กล่าวคือ ความเสียหายที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องรุนแรงและเกิดอย่างกะทันหัน หากปล่อยไว้อาจจะไม่สามารถแก้ไขให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ เช่น กรณีการเน่าเสียของน้ำที่ลำน้ำชี ลำน้ำมูล อันเกิดขึ้นจากการปล่อยน้ำเสียจากโรงงาน อุตสาหกรรม ก็อาจมีการประกาศใช้คำสั่งของนายกรัฐมนตรีตามมาตรานี้ได้

5. การควบคุมมลพิษทางน้ำ

มาตรา 69 กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา 55 หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นและมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตามมาตรา 56 หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 58

เมื่อได้มีการประกาศตามมาตรา 69 แล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำที่ถูกระบุไว้ในประกาศ มีหน้าที่จะต้องควบคุมให้คุณภาพน้ำเสียที่ระบายจากแหล่งกำเนิดของตนเป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ตามมาตรา 55 มาตรา 56 หรือมาตรา 58 แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าพระราชบัญญัติมิได้มีบทบัญญัติกำหนดบทลงโทษแก่เจ้าของหรือผู้

[181] พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 32.

ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำที่มิได้ควบคุมการระบายน้ำเสียของตนให้เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าว[182]

เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทที่ถูกระบุไว้ในประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา 55 แต่ยังมิได้ถูกระบุไว้ในประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่า เป็นประเภทที่ต้องควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียตามมาตรา 69 นั้น ย่อมไม่มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่จะต้องบำบัดคุณภาพน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดของตนเป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐมนตรีฯ กำหนดตามมาตรา 55 อย่างไรก็ดี เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำประเภทนี้ก็มีหน้าที่ตามกฎหมายบางประการ คือ ในเขตควบคุมมลพิษใดหรือเขตท้องที่ใดที่ทางราชการได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมไว้แล้ว ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภทเว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามมาตรา 70 มีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสีย หรือของเสียที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษของตนไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมที่มีอยู่ภายในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้นและมีหน้าที่ต้องเสียค่าบริการตามอัตราที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติหรือโดยกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของตนเองอยู่แล้ว และสามารถทำการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียได้ตามมาตรฐานที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา 76 น้ำเสียที่ได้รับการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมของทางราชการหรือระบบบำบัดน้ำเสียของผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียจะต้องมีคุณสมบัติตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดมาตรา 55 หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นและมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตามมาตรา 56 หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 58

จากอำนาจต่าง ๆ ที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้แก่เจ้าพนักงาน นับได้ว่าเป็นอำนาจที่สามารถใช้แก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำได้ในระดับหนึ่ง ส่วนการที่จะป้องกันมลพิษได้เพียงใดเป็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและปัญหาการตรากฎหมายลำดับรองที่จะทำให้มาตรการเหล่านี้ได้ผลอย่างจริงจัง ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีการกำหนดไว้มากนัก[183]

---

[182] *รายงานฉบับสุดท้าย (รายงานหลัก) โครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ* (น. 133). เล่มเดิม.

[183] *การศึกษาเพื่อรวบรวมและปรับปรุงกฎหมายด้านน้ำ* (น. 30), โดย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536,

(8) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติฉบับนี้มิได้เกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำโดยตรงแต่มีบทบัญญัติบางส่วนเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

เนื่องจากพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว มีบทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับสภาวการณ์ในปัจจุบันและโดยที่ปัจจุบันมีปัญหาความเสื่อมโทรมของดินเพราะไม่มีการอนุรักษ์ดินและน้ำ ทำให้เกิดการชะล้างพังทลายของดินก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐสามารถเข้าไปดำเนินการป้องกันรักษาสภาพพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดแผ่นดินถล่มและเกิดการชะล้างพังทลายของดินอย่างรุนแรง และเพื่อให้การใช้ที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดสมควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับการสำรวจความอุดมสมบูรณ์ของดินตามธรรมชาติความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการกำหนดการอนุรักษ์ดินและน้ำ การวิเคราะห์ตรวจสอบตัวอย่างดินหรือการปรับปรุงดินหรือที่ดิน ตลอดจนกำหนดมาตรการห้ามกระทำการใด ๆ รวมถึงการทำให้ที่ดินเกิดการปนเปื้อนของสารเคมีหรือวัตถุอื่นใด จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้[184]

ข. สาระสำคัญของกฎหมาย

1. นิยามศัพท์

การพัฒนาที่ดิน หมายความว่า การกระทำใด ๆ ต่อดินหรือที่ดินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของดินหรือที่ดิน หรือเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรให้สูงขึ้นและหมายความรวมถึงการปรับปรุงดินหรือที่ดินที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติหรือขาดความอุดมสมบูรณ์เพราะการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อรักษาดุลธรรมชาติหรือเพื่อความเหมาะสมในการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม[185]

ดิน หมายความรวมถึง หิน กรวด ทราย แร่ธาตุ น้ำ และอินทรียวัตถุต่าง ๆ ที่เจือปนกับเนื้อดินด้วย[186]

---

[184] เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551.

[185] พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 มาตรา 4.

[186] พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 มาตรา 4.

การชะล้างพังทลายของดิน หมายความว่า ปรากฏการณ์ซึ่งที่ดินถูกชะล้างกัดเซาะพังทลายด้วยพลังงานที่เกิดจากน้ำ ลม หรือโดยเหตุอื่นใดให้เกิดการเสื่อมโทรม สูญเสียเนื้อดิน หรือความอุดมสมบูรณ์ของดิน[187]

การอนุรักษ์ดินและน้ำ หมายความว่า การกระทำใด ๆ ที่มุ่งให้เกิดการระวังป้องกันรักษาดินและที่ดิน ไม่ให้เกิดความเสื่อโทรม สูญเสีย รวมถึงการรักษา ปรับปรุง ความอุดมสมบูรณ์ของดินและรักษาน้ำในดินหรือบนผิวดินให้คงอยู่เพื่อรักษาดุลธรรมชาติให้เหมาะสมในการใช้ประโยชน์ที่ดินในทางเกษตรกรรม [188]

2. การควบคุมดูแล

เรื่องการควบคุมดูแลได้บัญญัติไว้ในมาตรา 13 ว่า ในกรณีที่ปรากฏว่าบริเวณพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ลาดชันเสี่ยงต่อการชะล้างพังทลายของดิน หรือเสี่ยงต่อการเกิดดินถล่ม อันเกิดจากการกระทำของผู้เข้าไปครอบครองทำประโยชน์ในบริเวณพื้นที่ดินโดยไม่เหมาะสม หรืออาจเกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติ หากปล่อยไว้ไม่ดำเนินการจะเกิดการชะล้างพังทลายของดินอย่างรุนแรงจนถึงขึ้นเกิดดินถล่มสร้างความสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตอนุรักษ์ดินและน้ำ และให้มีแผนที่แนบท้ายประกาศด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งประกาศ

มาตรา 14 กำหนดว่า ในกรณีที่ปรากฏว่าพื้นที่ใดมีการใช้หรือทำให้เกิดการปนเปื้อนของสารเคมีหรือวัตถุอื่นใดที่จะทำให้ที่ดินเกิดความเสื่อมโทรมต่อการใช้ประโยชน์ทางการเกษตร ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาควบคุมการใช้ที่ดินบริเวณนั้น และกรณีมีการปนเปื้อนเกิดขึ้น ให้ผู้กระทำการปนเปื้อนดำเนินการปรับปรุงที่ดินให้คืนสู่สภาพเดิมหรือชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐหรือผู้ที่ได้รับความเสียหาย และมาตรา 17 กำหนดว่า เพื่อประโยชน์ในการสำรวจความอุดมสมบูรณ์ของดินตามธรรมชาติความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการกำหนดเขตการอนุรักษ์ดินและน้ำ คณะกรรมการจะจัดให้มีการสำรวจที่ดินและการสำรวจเพื่อกำหนดเขตการอนุรักษ์ดินและน้ำก็ได้

(9) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันสาธารณภัยโดยทั่วไป แต่ก็ได้ถูกนำมาใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณะทางน้ำด้วยเช่นกัน

---

[187] พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 มาตรา 4.

[188] พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 มาตรา 4.

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ได้จัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีภารกิจหลักในการดำเนินการป้องกันบรรเทา ฟื้นฟูสาธารณภัยและอุบัติภัย ซึ่งมีผลทำให้งานด้านสาธารณภัยและงานด้านอุบัติภัย ที่เดิมดำเนินการโดยกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ สำนักงานปลัดสำนักนากยกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี มารวมอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียวกัน นอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและระงับอัคคีภัย เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญและรายละเอียดเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารภัยในด้านของอัคคีภัย รวมทั้งหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวก็เป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและแนวทางเดียวกัน ตลอดจนเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการอำนวยการบริหารจัดการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จึงเห็นสมควรนำกฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและระงับอัคคีภัย มาบัญญัติไว้รวมกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้[189]

ข. สาระสำคัญของกฎหมาย

1. นิยามศัพท์

สาธารณภัย หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรงระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรมด้วย[190]

2. คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและอำนาจหน้าที่

ให้มีคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เรียกโดยย่อว่า “กปภ.ช.” มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ ( มาตรา 6 และมาตรา 7)

ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ โดยมีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนการป้องกัน

---

[189] เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550.

[190] พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 4.

และบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอ กปภ.ช. เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี จัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ ปฏิบัติการ ประสานการปฏิบัติให้การสนับสนุน และช่วยเหนือหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับภยันตราย หรือผู้ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัย (มาตรา 11) แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มาตรา 11 (1) อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญในการกำหนดแนวทาง มาตรการและงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง แนวทางและวิธีการในการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าและระยะยาวเมื่อเกิดสาธารณภัย รวมถึง การอพยพประชาชน หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสงเคราะห์ผู้ประสบภัย การดูแลเกี่ยวกับการสาธารณสุข และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการสื่อสารและการสาธารณูปโภค (มาตรา 12)

ในกรณีที่เกิดสาธารณภัยและภยันตรายจากสาธารณภัยนั้นใกล้จะถึง ผู้อำนวยการมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานดัดแปลง ทำลาย หรือเคลื่อนย้ายสิ่งก่อสร้าง วัสดุ หรือ ทรัพย์สินของบุคคลใดที่เป็นอุปสรรคแก่การบำบัดปัดป้องภยันตรายได้ ทั้งนี้ เฉพาะเท่าที่จำเป็นแก่การยังยั้งหรือแก้ไขความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากสาธารณภัยนั้น ในกรณีที่การดัดแปลง ทำลาย หรือเคลื่อนย้ายสิ่งก่อสร้าง หรือทรัพย์สินจะมีผลทำให้เกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตพื้นที่อื่นหรือก่อให้เกิดความเสียหายเพิ่มขึ้นแก่เขตพื้นที่อื่น ผู้อำนวยการท้องถิ่นจะใช้อำนาจตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองมิได้ เว้นแต่จะได้รับความชอบจากผู้อำนวยการจังหวัด (มาตรา 25) เมื่อเกิดหรือใกล้จะเกิดสาธารณภัยขึ้นในพื้นที่ใด และการที่ผู้ใดอยู่อาศัยในพื้นที่นั้นจะก่อให้เกิดภยันตรายหรือกีดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ให้ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการ และเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายมีอำนาจสั่งอพยพผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่นั้นออกไปจากพื้นที่ดังกล่าว ทั้งนี้ เฉพาะเท่าที่จำเป็นแก่การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (28) เมื่อเกิดหรือใกล้จะเกิดสาธารณภัยขึ้นในพื้นที่ใดและการอยู่อาศัยหรือดำเนินกิจการใด ๆ ในพื้นที่นั้นจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรง ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการกลาง ผู้อำนวยการจังหวัด ผู้อำนวยการอำเภอ และผู้อำนวยการท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของผู้อำนวยการอำเภอ จะประกาศห้ามมิให้บุคคลใด ๆ เข้าไปอยู่อาศัยหรือดำเนินกิจการใด ในพื้นที่ดังกล่าวก็ได้ประกาศดังกล่าวใกล้กำหนดระยะเวลาการห้ามและเขตพื้นที่ที่ห้ามตามที่จำเป็นไว้ด้วย (มาตรา 29)

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณะภัยมีบทบาทในการบริหารจัดการทั้งปัญหาภัยแล้งและปัญหาน้ำท่วมหรืออุทกภัย โดยมีหน้าที่วางแผน เฝ้าระวัง ป้องกันและเตือนภัย จัดทำแผนด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณะภัย วางระบบมาตรการและกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการ

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พัฒนาระบบการเฝ้าระวังและเตือนภัย ก่อสร้างและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประเมินสถานการณ์ ประเมินความต้องการ รายงานสถานการณ์อำนวยการปฏิบัติการฉุกเฉินกรณีอพยพและช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยและประสานการปฏิบัติการสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัย และบรรเทาเหตุเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย พัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ประสบภัย และฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัย จัดทำโครงการฟื้นฟูสภาพพื้นที่และโครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัยและฟื้นฟูสภาพจิตใจ รวมทั้งอาชีพของผู้ประสบภัย[191]

(10) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

เนื่องจากในปี พ.ศ. 2554 ได้เกิดวิกฤตการณ์อุทกภัยอย่างร้ายแรงในหลายพื้นที่ของประเทศไทย ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง รัฐบาลมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องบูรณะและฟื้นฟูประเทศ เยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน รวมทั้งดำเนินการวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ โดยการจัดให้มีการลงทุนในโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น นอกจากนี้ ผลจากการเกิดความเสียหายนั้นยังทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวมเริ่มถดถอยและอยู่ในภาวะที่มีความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของสาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการฟื้นฟูประเทศทั้งการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย การป้องกันภัยพิบัติที่ใกล้จะถึงและการสร้างความเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพของประชาชนและผู้ลงทุน ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก และต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนหลายแนวทาง และโดยที่การวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศจะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง เพื่อป้องกันการเกิดภัยพิบัติในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ซึ่งรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้เงินในการดำเนินการดังกล่าวจำนวนมาก แต่โดยที่การกู้เงินของรัฐบาลตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีข้อจำกัดบางประการ สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ เพื่อให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินในนามของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าวได้ทันทีในการป้องกันภัยพิบัติล่วงหน้าและเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นตั้งแต่ในขณะนี้ และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้

---

[191] *รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบริหารจัดการน้ำท่วมและอุทกภัยของประเทศไทย* (น. 46 – 47), โดย ผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2554, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

เพื่อประโยชน์ในอันที่รักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้[192]

ข. สาระสำคัญของกฎหมาย

พระราชกำหนดนี้ให้อำนาจกระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้นำไปใช้จ่ายในการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคต โดยให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการ[193] และการกู้เงินนี้ ให้มีมูลค่ารวมกันไม่เกินสามแสนห้าหมื่นล้านบาทและให้กระทำได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ 30 มิถุนายน 2556[194]

เงินที่ได้จากการกู้ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง[195]

กระทรวงการคลังอาจนำเงินที่ได้จากการกู้ไปให้กู้ต่อแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อนำไปใช้จ่ายในการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศก็ได้[196]

(11) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

ระเบียบฉบับนี้ตราขึ้นมาเพื่อให้การบริหารทรัพยากรของน้ำของประเทศในด้านกระบวนการบริหารจัดการ การจัดหาการใช้ประโยชน์ การบำรุงรักษา การพัฒนา การป้องกันการแก้ไขปัญหา การอนุรักษ์การฟื้นฟู และการดำเนินการด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ เป็นไป

---

[192] เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555.

[193] พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 มาตรา 3 วรรค 1.

[194] พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 มาตรา 3 วรรค 2.

[195] พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 มาตรา 4 วรรค 1.

[196] พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 มาตรา 4 วรรค 2.

DPU

อย่างมีเอกภาพและบูรณาการสอดคล้องสัมพันธ์กันทั้งระดับลุ่มน้ำและระดับประเทศ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน[197]

ข. สาระสำคัญของกฎหมาย

ระเบียบฉบับนี้มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. นิยามศัพท์

ทรัพยากรน้ำ หมายความว่า น้ำบนผิวดิน น้ำใต้ดินและน้ำในทะเลอาณาเขต ที่อยู่ในแหล่งน้ำธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้น รวมทั้งแหล่งน้ำระหว่างประเทศที่ประเทศไทยอาจนำมาใช้ประโยชน์ได้[198]

การบริหารทรัพยากรน้ำ หมายความว่า กระบวนการบริหารจัดการ การจัดหาการใช้ประโยชน์ การบำรุงรักษา การพัฒนา การป้องกัน การแก้ไขปัญหา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ ลุ่มน้ำ หมายความว่า บริเวณพื้นที่ซึ่งครอบคลุมลำน้ำธรรมชาติ ซึ่งเป็นแหล่งที่รวมน้ำให้ไหลลงสู่ลำน้ำตามที่คณะกรรมการทรัพยกรน้ำแห่งชาติกำหนดตามลักษณะภูมิศาสตร์และวัตถุประสงค์ในการบริหาร[199]

2. คณะกรรมการทรัพยากรน้ำและอำนาจหน้าที่

คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “กนช.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการคนที่สองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นรองประธานกรรมการคนที่สามผู้แทนส่วนราชการและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ให้อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ เป็นกรรมการและเลขานุการและให้อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น[200] ให้ กนช. มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้[201]

---

[197] เหตุผลในการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550

[198] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 4

[199] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 4.

[200] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 6.

[201] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 10

1. เสนอแนะนโยบาย แผนงาน และแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำต่อคณะรัฐมนตรี

2. เสนอแนะคณะรัฐมนตรีให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ

3. เสนอคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกรอบงบประมาณในด้านการบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศแบบบูรณาการ

4. ประสานงานกับส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดแนวทางจัดการสิ่งแวดล้อมในการบริหารทรัพยากรน้ำ

5. ประสานงานกับส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านป้องกันภัยพิบัติเพื่อกำหนดแนวทางการจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติอันเนื่องมาจากทรัพยากรน้ำและการรักษาคุณภาพน้ำ

6. พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศตามที่คณะกรรมการลุ่มน้ำต่าง ๆ นำเสนอ

7. ติดตาม ดูแล ประสาน สนับสนุนและเร่งรัดการดำเนินการของคณะกรรมการลุ่มน้ำต่าง ๆ ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ

8. กำหนดลำดับความสำคัญเพื่อการจัดสรรและควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการ ทั้งในด้านการอุปโภคบริโภค การอุตสาหกรรม การเกษตรกรรม การรักษาระบบนิเวศน์ การขนส่งทางน้ำ การผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ และด้านอื่น ๆ แล้วแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ

9. กำหนดแนวทางการติดตามและประเมินผลการถ่ายโอนภารกิจด้านทรัพยากรน้ำไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนภายหลังการถ่ายโอนตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

10. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของ กนช. ได้ตามความจำเป็น

ให้กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ

คณะกรรมการลุ่มน้ำให้ กนช. แต่งตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละลุ่มน้ำ ให้คณะกรรมการลุ่มน้ำมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้[202]

1. เสนอความเห็นต่อ กนช. เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบริหารทรัพยากรน้ำ รวมทั้งการดำเนินงานใด ๆ ของส่วนราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ลุ่มน้ำ

2. จัดทำแผนการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

3. ประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการและแผนงบประมาณของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ลุ่มน้ำให้เป็นไปตามแผนการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำตาม (2) และเป็นไปตามกรอบงบประมาณตามข้อ 10 (3)

4. พิจารณาจัดลำดับความสำคัญ พร้อมทั้งกำหนดปริมาณการใช้น้ำในแต่ละกิจกรรมอย่างชัดเจน และกำหนดมาตรการจัดสรรน้ำให้สอดคล้องกับปริมาณน้ำที่มีอยู่ด้วยความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

5. ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

6. ส่งเสริม สนับสนุน ให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารทรัพยากรน้ำจากแหล่งน้ำขนาดเล็กให้เกิดประโยชน์และเป็นธรรม

7. ขอเอกสารข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำเพื่อรวบรวมสถิติ ข้อมูลความคิดเห็น ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

8. ประนีประนอม ไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

ให้สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการลุ่มน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำที่รับผิดชอบ โดยมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้[203]

1. รับผิดชอบงานเลขานุการคณะกรรมการลุ่มน้ำ และประสานงานกับสำนักงานเลขานุการ กนช. และสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการลุ่มน้ำต่าง ๆ

2. รวบรวมข้อมูล ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และข้อสนเทศ เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำเสนอคณะกรรมการลุ่มน้ำสำหรับใช้จัดทำแผนและแก้ไขปัญหาการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

---

[202] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 12.

[203] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 16

3. รวบรวมแผนปฏิบัติการและแผนงบประมาณของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ลุ่มน้ำเพื่อเสนอคณะกรรมการลุ่มน้ำในการจัดทำแผนการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

4. พัฒนา เสนอสร้างขีดความสามารถ รวมทั้งเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติได้ถูกตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 สาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ต้องตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้นมา ก็เนื่องจากว่ามีหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องเกี่ยวกับการใช้ การบริหารจัดการ การพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ โดยไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่ดูแลภาพรวมทั้งหมดของทรัพยากรน้ำและไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่ประสานแผนงานและโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ ทำให้แต่ละหน่วยงานดำเนินงานของตนเป็นไปอย่างเอกเทศ ผลที่ตามมาก็คือ แผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำส่วนหนึ่งมีความซ้ำซ้อนและขาดความเป็นเอกภาพ จึงต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว[204]

แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในด้านอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติจะพบว่า คณะกรรมการดังกล่าวไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้หน่วยงานอื่นต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายที่วางไว้โดยตรง เพราะคณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่เพียงเสนอแนะหรือให้ความเห็นชอบแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น[205] และนอกจากนี้คณะกรรมการดังกล่าวยังไม่ค่อยได้รับการยอมรับจากหน่วยงานอื่น ๆ เพราะไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่

(12) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมตลอดทั้งเป็นแนวทางการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง[206]

---

[204] *รายงานฉบับสุดท้าย (รายงานหลัก) โครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ* (น. 161). เล่มเดิม.

[205] *รายงานการสัมมนา เรื่อง การจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ* (น. 129). เล่มเดิม.

[206] เหตุผลในการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เป็นระเบียบกลางบังคับใช้กับหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท ด้วยผลของระเบียบฯ ฉบับนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ข้อมูลตามที่กำหนด และอาจต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในโครงการที่ตนจะดำเนินการเองหรือวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ ซึ่งมีผลกระทบอย่างกว้างขวางและรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม และเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการอย่างกว้างขวาง

ข. สาระสำคัญของกฎหมาย

1. นิยามศัพท์

โครงการของรัฐ หมายความว่า การดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐอันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือโดยวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ ทั้งนี้ บรรดาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น[207]

หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นใดของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ[208]

ผู้มีส่วนได้เสีย หมายความว่า ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ[209]

2. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ในมาตรา 5 กำหนดว่า ก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบ และจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีก็ได้ และมาตรา 8 กำหนดว่า ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้น รวมตลอดทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย

ในกรณีโครงการพัฒนานั้นมีผลกระทบกว้างขวาง ก่อนดำเนินการโครงการจะต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้ประชาชนทราบ และต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย ซึ่งในกรณีที่หน่วยงานรัฐจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูล แต่มิได้จัดให้มีการรับฟังความ

---

[207] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาตรา 4.

[208] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาตรา 4.

[209] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาตรา 4.

คิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียร้องขอต่อรัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับราชการของกรุงเทพมหานคร ผู้ที่ถูกผู้มีส่วนได้เสียร้องขอดังกล่าวนั้นสามารถสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนก็ได้ ซึ่งหน่วยงานนั้นจะต้องดำเนินการโดยเร็ว และในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ได้

3. วิธีการรับฟังความคิดเห็น

กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยการรับฟังความคิดเห็นนั้นอาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

1) การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำโดยวิธีดังต่อไปนี้

(ก) การสัมภาษณ์รายบุคคล

(ข) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์หรือโทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด

(ค) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ

(ง) การสนทนากลุ่มย่อย

2) การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้

(ก) การประชาพิจารณ์

(ข) การอภิปรายสาธารณะ

(ค) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

(ง) การประชุมเชิงปฏิบัติการ

(จ) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

3) วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด[210]

การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจกระทำได้โดยการสัมภาษณ์รายบุคคล การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์หรือทางโทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ หรือการสนทนากลุ่มย่อย การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจกระทำได้โดยการทำประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การประชุมเชิงปฏิบัติการ

[210] พระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาตรา 9

หรือการประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ โดยให้ปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และภายหลังจากดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้วจะต้องจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและประกาศให้ประชาชนทราบภายใน 15 วันตั้งแต่วันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

4. โครงการที่ไม่ต้องรับฟังความคิดเห็น

1) โครงการของรัฐที่กฎหมายบัญญัติวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียไว้เป็นการเฉพาะ

2) โครงการของรัฐที่เริ่มดำเนินการไปแล้วก่อนวันที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับ

3.1.3 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ

ก. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1. ภารกิจหน้าที่

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีภารกิจหน้าที่ดำเนินการบริหารจัดการทางด้านทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลายของประเทศให้อยู่คู่กับสังคมไทย โดยการสงวน อนุรักษ์และฟื้นฟู และจัดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน[211] รวมทั้งประชาชนได้มีการดำรงชีวิตอยู่อย่างมีความสุขภายใต้คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี และอนุรักษ์ ฟื้นฟู ควบคุมการจัดสรร และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการสร้างคุณค่าที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยอาศัยการเสริมสร้างระบบและกลไกการจัดการภายในให้สามารถดำเนินภารกิจประสานกับเครือข่ายภาคีและผู้มีส่วนได้เสียภายนอกอย่างมีพลังและสอดคล้องกลมกลืน

2. ประเด็นยุทธศาสตร์[212]ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่

1) อนุรักษ์ ฟื้นฟูและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภท ที่ดิน ป่าไม้ และสัตว์ป่า ที่ตอบสนองต่อการพัฒนา อย่างยั่งยืนและสอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

---

[211] *รายงานฉบับสุดท้าย (รายงานหลัก) โครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ* (น. 177). เล่มเดิม.

[212] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.mnre.go.th/ewt_news.php?nid=748 เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2557.

2) อนุรักษ์ ฟื้นฟูและบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน

3) บริหารจัดการเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

4) การบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการ ให้มีการจัดการน้ำในระดับประเทศทั้งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดินอย่างมีประสิทธิภาพ

5) พัฒนาระบบบริหารจัดการพิบัติภัย พัฒนาระบบเตือนภัยทางธรรมชาติและสาธารณภัย

6) การพัฒนาเครื่องมือและกลไกในการดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการจัดการมลพิษ

7) พัฒนาองค์ความรู้ และกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ

8) สร้างความตระหนัก จิตสำนึก และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3. หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่

1) กรมทรัพยากรน้ำ

ให้กรมทรัพยากรน้ำ มีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะในการจัดทำนโยบายและแผน และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ บริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ ฟื้นฟู รวมทั้งควบคุม ดูแล กำกับ ประสาน ติดตาม ประเมินผล และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ พัฒนาวิชาการ กำหนดมาตรฐาน และถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านทรัพยากรน้ำ ทั้งระดับภาพรวมและระดับลุ่มน้ำ เพื่อการจัดการทรัพยากรน้ำที่เป็นเอกภาพและยั่งยืน[213]

กรมทรัพยากรน้ำมีอำนาจหน้าที่ (1) เป็นหน่วยงานหลักในการเสนอแนะนโยบายแผนแม่บทและมาตรการในการบริหารจัดการพัฒนาอนุรักษ์ ฟื้นฟู การใช้ประโยชน์ และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับน้ำ รวมทั้งกำกับและประสานให้เกิดการนำไปสู่การปฏิบัติ (2) กำหนดแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการในการบริหารจัดการพัฒนา อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำโดยมีส่วนร่วมของประชาชน (3) ศึกษา วิจัย พัฒนา อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำ (4) ติดตามประเมินผลการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตามนโยบายแผนแม่บท แผนปฏิบัติการ และมาตรการที่ได้กำหนดไว้ทั้งในระดับประเทศและลุ่มน้ำ (5) พัฒนาระบบฐานข้อมูล และเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับ

---

[213] กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

ทรัพยากรน้ำ (6) กำหนดหรือเสนอแนะให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ (7) ส่งเสริม เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ และถ่ายทอดเทคโนโลยีเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ (8) รณรงค์ทำความเข้าใจกับองค์กรและผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อปลูกจิตสำนึกให้ตระหนักถึงคุณค่าความสำคัญของทรัพยากรน้ำ ประสานความร่วมมือกับต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ (9) ส่งเสริม สนับสนุน และให้คำปรึกษาด้านเทคนิควิชาการ มาตรฐานและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแก่หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[214]

2) กรมทรัพยากรน้ำบาดาล

ให้กรมทรัพยากรน้ำบาดาล มีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะในการจัดทำนโยบายและแผน และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำบาดาล สำรวจ บริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ ฟื้นฟู รวมทั้งควบคุม ดูแล กำกับ ประสาน ติดตาม ประเมินผล และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำบาดาล พัฒนาวิชาการ กำหนดมาตรฐาน และถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านทรัพยากรน้ำบาดาล เพื่อการจัดการทรัพยากรน้ำบาดาลที่เป็นเอกภาพและยั่งยืน[215]

กรมทรัพยากรน้ำบาดาลมีอำนาจหน้าที่[216] (1) เสนอแนะนโยบาย แผนแม่บท มาตรการบริหารจัดการ พัฒนาอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำบาดาล (2) ดำเนินการสำรวจ บริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำบาดาล (3) ควบคุม กำกับ ดูแล เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำบาดาล (4) ติดตามประเมินผล และตรวจสอบการบริหารจัดการ อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำบาดาล และผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาทรัพยากรน้ำบาดาล (5) ศึกษา วิจัยและพัฒนา เพื่อบริหารจัดการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำบาดาล (6) เป็นศูนย์ข้อมูลสารสนเทศทรัพยากรน้ำบาดาล

3) กรมควบคุมมลพิษ

ให้กรมควบคุมมลพิษ มีภารกิจเกี่ยวกับการกำกับ ดูแล อำนวยการ ประสานงาน ติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับการฟื้นฟู คุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม [217]

---

[214] *รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบริหารจัดการน้ำท่วมและอุทกภัยของประเทศไทย.* (น. 50 – 51). เล่มเดิม.

[215] กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรน้ำบาดาล กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

[216] กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรน้ำบาดาล กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

[217] กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่ (1) เสนอความเห็นเพื่อจัดทำนโยบายและแผนด้านการควบคุมมลพิษ รวมถึงมลพิษทางน้ำด้วย (2) เสนอแนะการกำหนดมาตรฐานการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด (3) จัดทำแผนด้านการควบคุมมลพิษ รวมถึงจัดการคุณภาพน้ำ (4) พัฒนารูปแบบวิธีการจัดการกับมลพิษ รวมถึงมลพิษทางน้ำ

4) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ให้กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยการวิจัย พัฒนา ฝึกอบรม สร้างจิตสำนึกและถ่ายทอดเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างยั่งยืน[218]

กรมส่งเสริมคุณภาพและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่ (1) ส่งเสริม เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อม (2) รวบรวม จัดทำ และให้บริการข้อมูล ข้อสนเทศด้านสิ่งแวดล้อมด้วยเทคโนโลยีต่าง ๆ ในฐานะศูนย์ข้อมูล ข้อสนเทศด้านสิ่งแวดล้อม (3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งเป็นศูนย์ป้องกันไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม (4) ประสานและเสนอแนะแผน และมาตรการในการส่งเสริม เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (5) ศึกษา วิจัย พัฒนา ถ่ายทอดและส่งเสริมเทคโนโลยีและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นศูนย์เทคโนโลยีสะอาดและศูนย์ปฏิบัติการอ้างอิงด้านสิ่งแวดล้อม

ข. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

1. ภารกิจหน้าที่

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม การจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาระบบการชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ รวมตลอดทั้งกระบวนการผลิตและสินค้าอุตสาหกรรม และราชการอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์[219]

---

[218] กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

[219] พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 18.

2. ยุทธศาสตร์กระทรวงเกษตรและสหกรณ์[220]

แก้ปัญหาเร่งด่วนที่มีผลกระทบต่อการเกษตร เพื่อเพิ่มศักยภาพการหารายได้ ลดรายจ่าย สร้างโอกาสในอาชีพอย่างยั่งยืนให้แก่เกษตรกร พัฒนา อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรการเกษตร

3. หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้แก่

กรมชลประทาน

ให้กรมชลประทาน มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของลุ่มน้ำให้เพียงพอ โดยการจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตลอดจนป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ[221]

กรมชลประทานมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ คือ (1) ดำเนินการให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกักเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณูปโภค หรือการอุตสาหกรรม (2) ดำเนินการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ความปลอดภัยของเขื่อนและอาคารประกอบ และการคมนาคมทางน้ำในเขตชลประทาน ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมพิเศษต่างๆ ที่ไม่ได้เป็นแผนงานประจำปี[222] (3) งานพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของลุ่มน้ำให้เพียงพอ โดยการจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และบูรณะแหล่งน้ำ (4) จัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ค. กระทรวงมหาดไทย

1. ภารกิจหน้าที่

กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความเป็นธรรมของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมือง การปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องที่ การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน กิจการสาธารณภัยและการพัฒนาเมืองและราชการอื่นตามที่มี

---

[220] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.moac.go.th/ewt_news.php?nid=64 เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2557.

[221] กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

[222] *รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบริหารจัดการน้ำท่วมและอุทกภัยของประเทศไทย.* (น. 40 - 41). เล่มเดิม

กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย[223]

2. ยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย

สนับสนุน ส่งเสริมการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ท้องที่ และท้องถิ่นให้เหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมพัฒนาการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สร้างเสริมความสงบเรียบร้อย การอำนวยความเป็นธรรม และความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต พัฒนาระบบบริการสาธารณะที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม เพิ่มขีดความสมรรถนะองค์กรให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง

3. หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำแผนแม่บท วางมาตรการส่งเสริมสนับสนุนการป้องกันบรรเทาและฟื้นฟูจากสาธารณภัย โดยการกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัย สร้างระบบป้องกัน เตือนภัย ฟื้นฟูหลังเกิดภัย และการติดตามประเมินผลเพื่อให้หลักประกันในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน[224]

มีอำนาจหน้าที่ (1) จัดทำแผนแม่บท วางมาตรการส่งเสริมสนับสนุนการป้องกันบรรเทาและฟื้นฟูจากสาธารณภัย (2) กำหนดนโยบายด้านความปลอดภัย สร้างระบบป้องกัน เตือนภัย ฟื้นฟูหลังเกิดภัย และการติดตามประเมินผลเพื่อให้หลักประกันในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน (3) ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย (4) ศึกษาวิเคราะห์ วิจัย และพัฒนาระบบป้องกัน เตือนภัย และบรรเทาสาธารณภัย (5) อำนวยการและประสานการปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย และฟื้นฟู บูรณะสภาพพื้นที่ที่ประสบสาธารณภัยขนาดใหญ่ (6) ประสานความช่วยเหลือในการป้องกัน การช่วยเหลือ การบรรเทาและฟื้นฟูกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกประเทศ[225]

---

[223] พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 30.

[224] *รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบริหารจัดการน้ำท่วมและอุทกภัยของประเทศไทย.* (น. 46). เล่มเดิม.

[225] กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

ง. กรมอุตุนิยมวิทยา

กรมอุตุนิยมวิทยา มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านอุตุนิยมวิทยา โดยปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจ เฝ้าระวัง ติดตาม เตือนภัย รายงานสภาวะอากาศและปรากฏการณ์ธรรมชาติ รวมทั้งการป้องกันการเกิดภัยพิบัติ ความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เอกชน และหน่วยงานของรัฐจากภัยธรรมชาติ[226]

โดยอำนาจหน้าที่ของกรมอุตุนิยมวิทยาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย คือ พยากรณ์อากาศครอบคลุมทั้งประเทศ และออกคำเตือนอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง แม่นยำ ทันเหตุการณ์ เพื่อสนองต่อการบริหารจัดการในการลดการสูญเสียจากภัยธรรมชาติ และบริหารจัดการข้อมูลเกี่ยวกับการเตือนภัยของหน่วยงานต่างๆ

3.1.4 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย

น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ สัตว์ พืช และนอกจากนี้ยังเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอีกด้วย

ในปัจจุบันประเทศไทยได้ประสบกับปัญหาเกี่ยวกับเรื่องน้ำหลายประการ ทั้งปัญหาภัยแล้ง ปัญหาน้ำท่วม และปัญหาน้ำเน่าเสีย ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุหลักมาจากการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ขาดประสิทธิภาพและขาดการใช้น้ำที่ชาญฉลาดและขาดการอนุรักษ์ การจัดการน้ำในประเทศไทยยังไม่สามารถแก้ไขวิกฤตน้ำได้ ทั้งที่ได้ใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก เพราะประเทศไทยขาดการบริหารจัดการน้ำที่ดี จึงทำให้ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาภัยแล้งและปัญหาน้ำเน่าเสีย เป็นปัญหาที่ซ้ำซากและนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นทุกปี

สาเหตุของปัญหาการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐ คือ (1) นโยบายและแผนงานหลักด้านการจัดการน้ำของประเทศขาดความมีเอกภาพ ขาดความชัดเจน ขาดความครอบคลุม ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม (2) การจัดการน้ำที่ผ่านมา รัฐขาดมุมมองการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ (3) หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำมีมากในทางปฏิบัติมักก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนและเกิดปัญหาการติดต่อระหว่างหน่วยงานเสมอ[227] ขาดการบูรณาการร่วมกันของทุกภาคส่วน (4) ไม่มีโครงสร้าง กรอบและทิศทางในการบริหารจัดการน้ำที่ดีและไม่มีทิศทางการบริหารจัดการในระยะยาว ส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

---

[226] *รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบริหารจัดการน้ำท่วมและอุทกภัยของประเทศไทย.* (น. 33). เล่มเดิม.

[227] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.seub.or.th/libraryindex/dam/dam-0๒0html มูลนิธิสืบ นาคเสถียร. เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2556.

(1) แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ[228]

ทรัพยากรน้ำมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตและการดำรงรักษาระบบนิเวศซึ่งในระยะที่ผ่านมาประเทศไทยประสบปัญหากับภาวะภัยแล้งและอุทกภัยอย่างรุนแรงและมีความถี่ขึ้น และได้สร้างความเสียหายต่อพื้นที่เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพื้นที่ของเป็นมูลค่านับหมื่นล้านบาท เฉพาะวิกฤตอุทกภัยในปี 2554 ได้ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนทั้งภายในและต่างประเทศโดยธนาคารโลกได้ประเมินค่าความเสียหายจากพิบัติภัยจากน้ำท่วมในปี 2554 อยู่ที่ 1.44 ล้านล้านบาท รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรขึ้น ทำหน้าที่จัดทำแผนแม่บทในการบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน ทั้งที่เป็นแผนระยะเร่งด่วนและแผนระยะยาวเพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่เกิดการชะงักงันจากปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งในอนาคต

แผนแม่บทการบริหารการจัดการน้ำในชั้นนี้จะดำเนินการในพื้นที่ลุ่มเจ้าพระยาก่อน เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยมากที่สุด ซึ่งประกอบด้วย 8 แผนงานได้แก่

1) แผนงานฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าไม้และระบบนิเวศ

2) แผนงานบริหารจัดการเขื่อนเก็บน้ำหลักและการจัดทำแผนบริหารจัดการน้ำของประเทศประจำปี

3) แผนงานฟื้นฟูและปรับปรุงประสิทธิภาพสิ่งก่อสร้างเดิมหรือตามแผนที่วางไว้

4) แผนงานพัฒนาคลังข้อมูล ระบบพยากรณ์และเตือนภัย

5) แผนงานเผชิญเหตุเฉพาะพื้นที่

6) แผนงานกำหนดพื้นที่รับน้ำนองและมาตรการเยียวยา

7) แผนการปรับปรุงองค์กรเพื่อบริหารจัดการน้ำ และ

8) แผนงานสร้างความเข้าใจการยอมรับ และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอุทุกภัยขนาดใหญ่ของทุกภาคส่วน

ก. สภาพข้อเท็จจริง[229]

1. พื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ประกอบด้วย ลุ่มน้ำปิง วัง ยม น่าน เจ้าพระยา สะแกกรัง ป่าสัก และท่าจีน พื้นที่ทั้งหมด 157,925 ตารางกิโลเมตร มีประชากรรวมทั้งสิ้นประมาณ 25 ล้านคน มีปริมาณฝนเฉลี่ย 1,300 มิลลิเมตรต่อปี และมีปริมาณน้ำค่าเฉลี่ย 33,132 ล้านลูกบาศก์ต่อปี มีแม่น้ำที่สำคัญ คือ แม่น้ำปิง วัง ยม น่าน แม่กลอง ป่าสัก สะแกกรัง ท่าจีน พื้นที่ตอนเหนือมีความสามารถ

---

[228] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.disaster.go.th/dpm/users/files/public/receive_comments_water/data2.pdf. เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2557.

[229] แหล่งเดิม.

ในการเก็บกักรวม 25,773 ล้านลูกบาศก์เมตร พื้นที่ตอนกลางมีความสามารถในการกักเก็บรวม 2,124 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างมีขีดความสามารถในการรับน้ำในลำน้ำได้ประมาณ 3,500 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที โดยไม่เอ่อล้นท่วมพื้นที่บริเวณริมแม่น้ำ

2. จุดอ่อนและอุปสรรคของการบริหารจัดการน้ำที่ผ่านมา ประกอบด้วย (1) พื้นที่ต้นน้ำสภาพเสื่อมโทรมของระบบนิเวศ เนื่องจากการบุกรุก (2) การบริหารจัดการน้ำในภาพรวมไม่เป็นเอกภาพและไม่มีองค์กรที่มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวมได้อย่างเบ็ดเสร็จ (Single Command Authority) (3) ขาดแผนหลัก (Master Plan) ในการบริหารจัดการน้ำในระยะยาว ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำขาดทิศทางที่ชัดเจนและขาดความต่อเนื่อง ส่งผลให้ขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณที่ต่อเนื่อง (4) ฐานข้อมูลยังไม่เป็นระบบ และไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป (5) กฎหมายด้านทรัพยากรน้ำไม่ทันสมัยและขาดเอกภาพในการสนับสนุนการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม

ข. แผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำ

1. เพื่อป้องกัน บรรเทาและลดความเสียหายจากอุทกภัย ปรับปรุงประสิทธิภาพระบบการป้องกันน้ำท่วม บริหารจัดการอุทกภัยในยามคับขัน และสร้างความมั่นใจมั่นคง เพิ่มรายได้ประชาชนและประเทศ บริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ดินและป่าไม้ให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืน

2. เป้าหมาย ในระยะสั้น ได้แก่ การลดระดับความเสียหายที่อาจเกิดจากอุทกภัยในปี 2555 – 2556 และในระยะยาว ได้แก่ การปรับระบบการบริหารการจัดการอุทกภัยอย่างบูรณาการและยั่งยืน

ค. องค์ประกอบของแผนแม่บท ประกอบด้วยแผนการดำเนินงานที่สำคัญ 8 แผนงาน คือ

1. แผนงานฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่าและระบบนิเวศเพื่อฟื้นฟูพื้นที่ป่าต้นน้ำ ซึ่งเป็นแหล่งสำคัญในการดูดซับและชะลอน้ำ และพัฒนาแหล่งกักเก็บน้ำเพิ่มเติมตามศักยภาพของพื้นที่และแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยการฟื้นฟู อนุรักษ์พื้นที่ป่าต้นน้ำที่เสื่อมโทรมจัดทำโครงการอนุรักษ์ดินและน้ำ ส่งเสริมให้มีการปลูกป่าเศรษฐกิจ และจัดทำป่าชุมชุมอนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลน ปรับปรุงการใช้น้ำและการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มศักยภาพการกักเก็บน้ำ และยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2. แผนการบริหารจัดการเขื่อนกักเก็บน้ำหลัก และจัดทำแผนบริหารจัดการน้ำของประเทศประจำปีให้สามารถป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นในแต่ละปีโดยพัฒนาแผนการบริหารน้ำในเขื่อนสำคัญในลุ่มน้ำสำคัญ จัดทำแผนการบริหารจัดการน้ำในกรณีต่าง ๆ (Scenario) และนำเสนอข้อมูลน้ำและที่เกี่ยวข้องสู่สาธารณชนต่าง ๆ

3. แผนงานฟื้นฟูและปรับปรุงประสิทธิภาพสิ่งก่อสร้างเดิมหรือตามแผนที่วางไว้ เพื่อป้องกันและบรรเทาปัญหาน้ำท่วม โดยการดำเนินงานประกอบด้วย 4 แผนงานอย่างย่อย ได้แก่ (1) การปรับปรุงคันกั้นน้ำ อาคารบังคับน้ำ ระบบระบายน้ำ (2) การปรับปรุงทางระบายน้ำ ขุดคลอง ขจัดสิ่งกีดขวางในคูคลอง และทางระบายน้ำ (3) การเพิ่มประสิทธิภาพในการระบายน้ำและบริหารจัดการน้ำหลากในพื้นที่ และ (4) การเสริมกั้นน้ำและการดำเนินการตามแนวพระราชดำริรวมมีกรอบงบประมาณดำเนินงานในระยะเร่งด่วนของหน่วยงานต่าง ๆ จำนวน 17,126 ล้านบาท โดยในปี 2555 มีข้อเสนอกรอบงบประมาณดำเนินงานจำนวน 12,610 ล้านบาท และในปี 2556 จำนวน 4,516 ล้านบาท ตามลำดับ

4. แผนงานพัฒนาคลังข้อมูล ระบบพยากรณ์ และเตือนภัย เพื่อให้ข้อมูลแบบจำลองและองค์กรในการจัดการน้ำและการเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ โดย (1) การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลน้ำแห่งชาติ (2) การสร้างแบบจำลองด้านน้ำ การพยากรณ์และระบบเตือนภัย และ (3) การปรับปรุงระบบเตือนภัยของประเทศให้เป็นองค์กรที่สามารถติดตามและวิเคราะห์สถานการณ์น้ำได้อย่างทันการณ์ โดยการปรับปรุงและเพิ่มสถานีเตือนภัยในลำน้ำสำคัญ และการจัดองค์กรและพัฒนาระบบแจ้งเตือนภัย

5. แผนงานเผชิญเหตุเฉพาะพื้นที่เพื่อให้มีความสามารถในการเตรียมพร้อมป้องกันบรรเทาปัญหาอุทกภัย โดยการพัฒนาระบบป้องกัน บรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ที่มีความสำคัญ พัฒนาระบบการเจรจากับผู้ได้รับผลกระทบ และจัดให้มีระบบการสร้างคลังเครื่องมือ รวมถึงจัดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบระบบป้องกันที่ดำเนินการโดยเอกชน เป็นต้น

6. แผนงานกำหนดพื้นที่รับน้ำนอง และมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้พื้นที่เพื่อการรับน้ำโดยกำหนดพื้นที่รับน้ำนองในเขตเจ้าพระยาตอนบนและเจ้าพระยาตอนล่าง ฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่รับน้ำนองเพื่อใช้เป็นพื้นที่ชะลอน้ำหลากในภาวะวิกฤติ และจัดทำแผนการผันน้ำลงสู่พื้นที่รับน้ำนอง ร่วมกับการกำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายเป็นกรณีพิเศษสำหรับพื้นที่ที่ถูกกำหนดเป็นพื้นที่รับน้ำ

7. แผนการปรับปรุงองค์กรเพื่อบริหารจัดการน้ำ เพื่อให้มีองค์กรบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ ทำหน้าที่วางแผน กำกับดูแล ติดตาม ประเมินผล ปรับปรุงกฎระเบียบ และสามารถตัดสินใจอย่างฉับพลันในลักษณะ Single command ในภาวะฉุกเฉินหรือเมื่อวิกฤตอุทกภัย

8. แผนการสร้างความเข้าใจ การยอมรับ และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอุทกภัยขนาดใหญ่ของทุกภาคส่วน เพื่อสร้างความร่วมมือในการดำเนินงานรับมือกับภัยพิบัติ และสร้างขีดความสามารถในการจัดการภัยพิบัติ[230]

---

[230] แหล่งเดิม.

(2) นโยบายของรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

จากอดีตจนถึงปัจจุบัน พบว่า ประเทศไทยไม่มีแผนแม่บทในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นรูปธรรม และไม่มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบด้านนี้โดยตรง ตัวอย่างเช่นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วง 5 ปีล่าสุด (2549-2554) พบว่า นโยบายการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยไม่ได้จัดทำเป็นนโยบายเฉพาะ แต่อยู่ภายใต้นโยบายเศรษฐกิจ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้การดำเนินนโยบายไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร และปัญหาด้านน้ำยังไม่สามารถแก้ไขได้อย่างแท้จริง ในอดีตจนถึงปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขปัญหาการจัดการน้ำของประเทศได้อย่างเป็นระบบ แม้ว่าจะได้ทำการวิจัยในเรื่องดังกล่าวแล้วก็ตาม เพราะเนื่องจากงานวิจัยส่วนใหญ่เน้นด้านการจัดการทรัพยากรน้ำเชิงปริมาณ (เช่นการจัดสรรน้ำเพื่อการใช้ประโยชน์ด้านต่าง ๆ ของมนุษย์) เป็นหลัก ขณะที่การจัดการน้ำเชิงคุณภาพไม่ได้มีการดำเนินงานอย่างบูรณาการจากทุกภาคส่วนในสังคม ส่งผลให้ทรัพยากรน้ำ (แหล่งผิวดิน แหล่งน้ำใต้ดิน และแหล่งน้ำทะเล) ในพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมหรือมีแนวโน้มจะเสื่อมโทรมลง และหากปัญหานี้ไม่ได้รับการจัดการแก้ไขอย่างเป็นระบบ อาจส่งผลกระทบต่อการอุปโภค - บริโภคของประเทศในอนาคตอันใกล้

ดังนั้น ความพยายามของรัฐบาลในการกำหนดยุทธศาสตร์บริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบโดยแต่งตั้ง กยน. เป็นเจ้าภาพหลักถือว่าเป็นสิ่งจำเป็น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลควรดำเนินการอย่างรอบคอบ โดยคำนึงถึงการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนและความสมดุลของทุกระบบ ไม่ว่าจะเป็นระบบนิเวศน์ทางน้ำ สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วน (All stakeholdes) ที่มีส่วนได้ - ส่วนเสียอันเกิดจากการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ มีส่วนร่วมกับ กยน. ในกระบวนการคิด การกำหนดนโยบาย การปฏิบัติงานในระดับต่างๆ และจำเป็นต้องหาจุดร่วม (Optimal point) ที่ทุกภาคส่วนยอมรับได้ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรน้ำให้กับทุกภาคส่วน ทั้งนี้ การบริหารจัดการทรัพยากรแต่ละชนิดย่อมมีทั้งผู้ได้และเสียประโยชน์ในเวลาเดียวกัน ดังนั้น รัฐบาลต้องให้ตัวแทนจากทุกภาคส่วน (โดยเฉพาะภาคประชาชนในพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายด้านนี้ของรัฐโดยตรง) เข้ามามีส่วนร่วมใน กยน. เพื่อร่วมกำหนดแนวทางบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับพื้นที่และระดับประเทศ ในรูปแบบของคณะอนุกรรมการด้านต่างๆ ที่ กยน. ควรจัดตั้งขึ้นให้ทุกด้าน เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการยั่งยืน และสนับสนุนการสร้างแหล่งกักเก็บน้ำขนาดเล็กระดับชุมชน เช่น บ่อหรือสระน้ำในแต่ละชุมชนแทนการก่อสร้างโครงการพัฒนาอ่างเก็บน้ำหรือการสร้างเขื่อนขนาดกลางและขนาดใหญ่ ซึ่งมีจำนวนมากแล้วในปัจจุบัน และส่งผลเสียมากกว่าผลดี โดยพบว่าการสร้างเขื่อนในแต่ละครั้งได้ทำลายโครงสร้างสังคมของชุมชนในพื้นที่โครงการ ทำลาย

สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศน์ทางน้ำ ดิน ป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ ฯลฯ อย่างไม่สามารถประเมินค่าทางสังคมและนิเวศวิทยาได้ และยากที่จะฟื้นฟูให้คืนกลับสู่สภาพเดิม[231]

(3) แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ[232]

ปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐบาลหลายหน่วยงานที่กำกับดูแลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ทั้งในด้านปริมาณที่ต้องมีการจัดสรรให้เพียงพอกับความต้องการทั้งในการอุปโภค - บริโภค การเกษตร และด้านคุณภาพที่ต้องมีคุณภาพที่เหมาะสมเพื่อใช้ในการอุปโภค บริโภค เช่น กรมทรัพยากรน้ำ บาดาล กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งการที่มีหลายหน่วยงานเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทำให้บางครั้งเกิดความยุ่งยากในการดำเนินการ และการจัดการมองแยกส่วน ไม่ได้มองแบบองค์รวม แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับชาติเน้นให้มีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสาน ที่เน้นการบริหารจัดการน้ำที่เน้นการเชื่อมโยงภาคการใช้ทุกภาคแบบมหาภาค และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยจัดให้มีองค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งลุ่มน้ำและในระดับท้องถิ่นที่มีกฎหมายรองรับตลอดจนการมีส่วนรับผิดชอบการอนุรักษ์แหล่งน้ำและการตรวจสอบดูแลคุณภาพเป็นธรรมและยั่งยืน

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสาน คือ กระบวนการในการส่งเสริมการประสานการพัฒนาและการจัดการน้ำ ที่ดิน และทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาซึ่งประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีของสังคมอย่างทัดเทียมกัน โดยไม่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศที่สำคัญ[233]

(4) นโยบายน้ำแห่งชาติ

ในปี พ.ศ. 2543 คณะรัฐมนตรีได้กำหนดกรอบ “วิสัยทัศน์น้ำแห่งชาติ” โดยให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2543 และจากวิสัยทัศน์น้ำแห่งชาติ ได้นำไปสู่การกำหนด “นโยบายน้ำแห่งชาติ” เพื่อให้การบริหารทรัพยากรน้ำมีความก้าวหน้ายิ่งขึ้น การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย เริ่มมีความชัดเจนขึ้นเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบนโยบายน้ำแห่งชาติเป็นครั้งแรก ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความความเห็นชอบเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2543

---

[231] *ศูนย์แบบจำลองทางคณิตศาสตร์และนิเวศวิทยาด้านน้ำ ส่วนแหล่งน้ำทะเล* (น. 1 - 2). โดย สำนักจัดการคุณภาพน้ำ 2554, กรมควบคุมมลพิษ.

[232] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.bangchak.co.th/th/pdf/gwater-005.pdf เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2557.

[233] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://kmcenter.rid.go.th/kmc08/km_53/book/man_water.pdf เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2557.

ภายใต้แนวคิดที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540[234] โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญที่กำหนดไว้ในนโยบายน้ำแห่งชาติ คือ การให้มีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสานและเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยจัดให้มีองค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับชาติ ระดับลุ่มน้ำและในระดับท้องถิ่นที่มีกฎหมายรองรับ ตลอดจนการมีส่วนรับผิดชอบการอนุรักษ์แหล่งน้ำและการตรวจสอบดูแลคุณภาพอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน[235] และนอกจากนั้นยังมุ่งเน้นแนวทางการบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสานที่มุ่งเน้นการประสาน การพัฒนา และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกับทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้อง ด้วยการคำนึงถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ เพื่อนำไปสู่ผลตอบแทนสูงสุดด้านเศรษฐกิจและสังคม[236] ในปัจจุบันนโยบายน้ำแห่งชาติก็ได้มีการพัฒนาขึ้นมาเรื่อย ๆ โดยให้มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ต้องให้รัฐจัดทำแผนการบริหารจัดการน้ำให้เป็นระบบและอย่างสมดุล

กรอบนโยบาย

1) เร่งรัดให้มีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำเป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศโดยทบทวนและปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติที่มีอยู่ และเร่งดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อให้สามารถนำไปสู่การมีผลบังคับใช้ รวมทั้งจะต้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้อง

2) จัดให้มีองค์กรเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งในระดับชาติ ในระดับท้องถิ่นที่มีกฎหมายรองรับ โดยให้องค์กรระดับชาติมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย กำกับ และประสานให้เกิดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำ โดยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วม

3) เน้นการจัดสรรน้ำที่เหมาะสม และเป็นธรรมสำหรับการใช้น้ำด้านต่าง ๆ ทั้งเพื่อตอบสนองความต้องจำเป็นพื้นฐานด้านเกษตรกรรมและอุปโภคบริโภค โดยจัดลำดับความสำคัญของประเภทการใช้น้ำในแต่ละพื้นที่เพื่อให้มีการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ภายในกติกาการจัดสรรน้ำที่ชัดเจน สามารถในการมีส่วนร่วมของผู้รับบริหาร และระดับการให้บริหาร

---

[234] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://chm-thai.onep.go.th/chm/Inlandwater/webpage/water%20policy01.html เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2557.

[235] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://reg7.pwa.co.th/waterre.html เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2557.

[236] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://chm-thai.onep.go.th/chm/Inlandwater/webpage/water%20policy01.html เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2556.

4) กำหนดทิศทางที่ชัดเจนในการจัดหาน้ำและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อจัดหาน้ำต้นทุนที่สอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการ มีคุณภาพเหมาะสม สำหรับทุกกิจกรรมโดยคำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ และสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ

5) จัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรให้เกษตรกรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานในการทำการเกษตรและอุปโภคบริโภคเช่นเดียวกับการให้บริการขั้นพื้นฐานของรัฐด้านอื่น ๆ

6) การพัฒนาและบรรจุความรู้เรื่องน้ำในหลักสูตรของทุกระดับการศึกษา เพื่อปลูกฝังสร้างจิตสำนึกให้ประชาชน ตระหนักถึงคุณค่าของน้ำ เข้าใจความสำคัญของการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพความจำเป็นและหน้าที่ในการดูแลรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม

7) สนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วม พร้อมทั้งกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วม สิทธิและหน้าที่อย่างชัดเจนของประชาชน องค์กรเอกชน และหน่วยงานของรัฐ ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างชัดเจน ทั้งการใช้น้ำ การดูแลรับผิดชอบ การอนุรักษ์แหล่งน้ำ และการตรวจสอบดูแลคุณภาพน้ำ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรแหล่งน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ

8) เร่งรัดให้มีการวางแผนการบรรเทา และแก้ไขปัญหาอุทกภัยและภัยแล้ง ทั้งการเตือนภัย การกำหนดแนวทางการบรรเทาภัยและการฟื้นฟูบูรณะภายหลังการเกิดภัยอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้อง

9) สนับสนุนงบประมาณสำหรับแผนปฏิบัติตามนโยบาย รวมทั้งการวิจัย การประชาสัมพันธ์ การรวบรวมข้อมูล ข่าวสาร และการถ่ายทอดเทคโนโลยีเกี่ยวกับเรื่องน้ำต่อสาธารณชนอย่างเพียงพอ และต่อเนื่อง[237]

(5) วาระน้ำแห่งชาติ[238]

การประกาศวาระน้ำแห่งชาติ เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2550[239] โดยรัฐบาลสมัยนั้น (พลเอก สรยุทธ์ จุลานนท์) ได้ตระหนักถึงปัญหาและเห็นความสำคัญของน้ำดังที่ได้มีพระราชดำรัส “น้ำคือชีวิต” จึงมีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะกำหนดให้การจัดการเรื่องน้ำ เป็นวาระแห่งชาติ เพื่อให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การเพิ่มประสิทธิภาพในการ

---

[237] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://reg7.pwa.co.th/waterre.html เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2557.

[238] *80 พรรษา พระบิดาแห่งการจัดการทรัพยากรน้ำ ร้อยใจเป็นหนึ่ง สร้าง 8 หมื่นฝายต้นน้ำ ถวายในหลวง* (น. 63 - 64). เล่มเดิม.

[239] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://202.129.59.73/nana/vara/menu.htm เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2557.

บริหารจัดการ การจัดการลุ่มน้ำแบบบูรณาการ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ

รัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายในวาระแห่งชาติเรื่อง “น้ำ” ไว้ดังนี้

1. การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ ทุกหมู่บ้านต้องมีระบบประปา ส่วนนิคมอุตสาหกรรม แหล่งท่องเที่ยว พื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญและพื้นที่เกษตรเป้าหมาย ต้องมีน้ำเพียงพอกับความต้องการ

2. การแก้ไขและบรรเทาปัญหาอุทกภัย ทุกพื้นที่ชุมชนและพื้นที่เศรษฐกิจหลัก ต้องมีระบบป้องกันน้ำท่วม และมีระบบเตือนภัยในพื้นที่เสี่ยงภัย

3. การแก้ไขปัญหาน้ำเสีย แม่น้ำ คู คลอง และพื้นที่ชุ่มน้ำ จะต้องมีคุณภาพน้ำอยู่ในเกณฑ์ดี

4. การบริหารจัดการ ต้องจัดให้มีการพัฒนาองค์กร กฎหมาย ระบบฐานข้อมูล รวมทั้งเครื่องมือและกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อให้สังคมมีน้ำกินน้ำใช้อย่างเพียงพอเป็นธรรม มีความยั่งยืน และสามารถพัฒนาไปสู่สังคมแห่งการพึ่งพาตนเอง รวมทั้งมีความสมานฉันท์ในการใช้น้ำร่วมกันระหว่างลุ่มน้ำ โดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมและมีบทบาทในการอนุรักษ์การใช้ประโยชน์ และการบริหารจัดการ

การประกาศวาระแห่งชาติเรื่องน้ำ ถือเป็นการเริ่มต้นเพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ สถาบันการศึกษา องค์กรเอกชน องค์กรลุ่มน้ำและภาคประชาชน ได้ตระหนักถึงความสำคัญและเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรม และยั่งยืนตลอดไป

(6) ภาพรวมของปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ[240]

จากการศึกษาข้อมูลจากหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย ได้แก่ กรมอุตุนิยมวิทยา สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยี อวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) กรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ กรมเจ้าท่า กรมชลประทาน กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ กรมทรัพยากรน้ำ กรมโยธิการและผังเมือง กรมพัฒนาที่ดิน กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพืชพันธุ์ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา สำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร และสถาบันสารสนเทศ

---

[240] *รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบริหารจัดการน้ำท่วมและอุทกภัยของประเทศไทย* (น. 15 - 16), เล่มเดิม.

ทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์กรมหาชน) และภาคเอกชน คือ มูลนิธิสภาเตือนภัยพิบัติแห่งชาติ นั้น พบว่า เกิดปัญหาขึ้นทั้งสิ้น 9 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 การตัดไม้ทำลายป่าเป็นต้นเหตุของน้ำท่วมและอุทกภัย[241]

พื้นที่ป่าในเขตอุทยานและพื้นที่อนุรักษ์ต่างๆ ของประเทศไทยซึ่งเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร ถูกทำลาย และมีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากประชากรเพิ่มมากขึ้น มีการบุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อถือครองและทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อทำกินมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่นายทุนว่าจ้างให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าแล้วทำการสวมสิทธิ จากนั้นจึงไปบุกรุกป่าบริเวณอื่นต่อไป อีกทั้งปัจจุบันยังไม่มีการควบคุมการเผาป่าและการเกิดไฟป่าอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้พื้นที่ป่าอนุรักษ์เป็นจำนวนมากถูกทำลาย และก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมอย่างต่อเนื่อง

ประเด็นที่ 2 การบุกรุกลำน้ำและที่สาธารณะ การขุดลอกคูคลอง[242]

การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรทำให้ความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่จำนวนที่ดินมีเท่าเดิม ประกอบกับความเห็นแก่ได้ของบุคคลบางกลุ่ม จึงมีการบุกรุกพื้นที่สาธารณะ แหล่งรองรับ และแหล่งระบายน้ำตามธรรมชาติเกิดขึ้นมากมายโดยทั่วไป ซึ่งปัญหานี้ส่งผลให้เป็นอุปสรรคในการระบายน้ำ ทำให้มีโอกาสที่จะเกิดอุทกภัยสูงมากขึ้น ประชากรที่อาศัยอยู่ใกล้กับแม่น้ำลำคลองได้บุกรุกลำน้ำโดยสร้างสิ่งปลูกสร้างรุกล้ำแนวเขตของแม่น้ำลำคลองทำให้กีดขวางทางระบายน้ำ โดยเจ้าหน้าที่เพิกเฉยละเลยไม่ดำเนินการทางกฎหมายเพื่อขับไล่ผู้ที่รุกล้ำแม่น้ำลำคลอง

ประเด็นที่ 3 การกำหนดทิศทางการระบายน้ำไว้ในผังเมือง[243]

การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันอย่างต่อเนื่องนั้น ทำให้เกิดปัญหาในการวางแนวทิศทางเพื่อสร้างถนน เช่น การเกิดอุทกภัยหรือน้ำป่าไหลหลากในบางครั้งนั้น เกิดจากทางไหลของน้ำเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม จึงก่อให้เกิดการกักน้ำและน้ำท่วมเกิดความเสียหายแก่ถนนของกรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบทและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมและการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เกิดขึ้นตลอดเวลา ทำให้กรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบท ถูกกล่าวหาว่าสร้างถนนขวางทางน้ำ

ปัจจุบัน เมื่อประชาชนถือครองที่ดินซึ่งเคยเป็นที่ป่ามักนิยมปรับเปลี่ยนผิวหน้าดินให้เป็นที่โล่งและราบเรียบเพื่อใช้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมหรือเป็นพื้นที่อยู่อาศัยของชุมชน ทำให้เวลามีฝนตกหนัก น้ำจึงมักไหลบ่าท่วมพื้นที่อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ หากคงสภาพผิวดินไว้ตามเดิมซึ่งมี

---

[241] แหล่งเดิม (น. 16).

[242] แหล่งเดิม (น. 17).

[243] แหล่งเดิม (น. 18).

ระดับสูงต่ำของพื้นที่ น้ำจะไม่ไหลบ่าท่วมที่เดียวอย่างรวดเร็ว แต่จะไหลไปตามความสูงต่ำของพื้นดิน โอกาสที่น้ำจะไหลบ่าอย่างรวดเร็วก็จะชะลอลดลงความเสียหายจะน้อยลงด้วยเช่นเดียวกัน

ประเด็นที่ 4 การเตือนภัย[244]

ในปัจจุบัน ยังไม่มีระบบการเตือนภัยให้ประชาชนได้ทราบอย่างรวดเร็วและกว้างขวางโดยผ่านทางสื่อต่างๆ โดยเฉพาะทางสื่อวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรศัพท์ทุกเครือข่าย การบริหารจัดการด้านข้อมูลเกี่ยวกับเตือนภัยของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนยังขาดการบูรณาการข้อมูลร่วมกัน เพื่อให้เกิดความแม่นยำ

ประเด็นที่ 5 การเตรียมพร้อมอพยพเมื่อเกิดอุทกภัย และบรรเทาสาธารณภัย[245]

การทำงานเพื่อบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่ร่วมกันทำในหลายพื้นที่พร้อมๆ กัน อาจเกิดปัญหาในการบูรณาการทำงานร่วมกันในการกระจายความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบอุทกภัยอย่างแม่นยำ ทั่วถึง ไม่ซ้ำซ้อน และเป็นธรรม ปัจจุบัน การเกิดสาธารณภัยมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นกว่าในอดีต และครอบคลุมพื้นที่เป็นบริเวณกว้างและมักเกิดขึ้นพร้อมกันในหลายพื้นที่ ทำให้ทรัพยากรที่จะนำมาช่วยเหลือซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดไม่เพียงพอทั้งด้านบุคลากร เครื่องมือ อุปกรณ์ และงบประมาณ

ประเด็นที่ 6 การเปลี่ยนโครงการสร้างระบบบริหารราชการ ซึ่งก่อให้เกิดการซ้ำซ้อนในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน[246]

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบบริหารราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2545 ส่งผลให้เกิดหน่วยงานที่มีหน้าที่และภารกิจในการบริหารการจัดการทรัพยากรน้ำมากขึ้น โดยแต่ละหน่วยงานต่างทำหน้าที่แตกต่างกันตามภารกิจของตน ทำให้บางครั้งการดำเนินงานในการบริหารจัดการน้ำไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เช่น การจัดการน้ำในลำน้ำสายหนึ่งมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ แต่ละช่วงของลำน้ำมีการสร้างประตูกั้นน้ำโดยไม่ได้วางแผนร่วมกัน ซึ่งในฤดูน้ำหลากประตูกั้นน้ำที่สร้างไว้ก็จะกลับกลายเป็นตัวกีดขวางทำให้ไม่สามารถจัดการลำน้ำในภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ในภาพรวมการบริหารการจัดการน้ำทั้งระบบจะต้องบูรณาการข้อมูลข่าวสารร่วมกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการน้ำอย่างสูงสุด แต่ตามสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันยังขาดการบูรณาการข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ จึงส่งผลให้การจัดการกับปัญหาเรื่อง

---

[244] *รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบริหารจัดการน้ำท่วมและอุทกภัยของประเทศไทย* (น. 18) หน้าเดิม.

[245] แหล่งเดิม. (น. 19).

[246] *รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบริหารจัดการน้ำท่วมและอุทกภัยของประเทศไทย* (น. 19) หน้าเดิม.

น้ำ เช่น กรณีอุทกภัยที่เกิดขึ้นเป็นประจำเกือบทุกปีนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากการตัดสินใจในการกักเก็บน้ำและพร่องน้ำไม่ทันเวลา เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่อาจจะร่วมมือกันแก้ปัญหาได้อย่างมีเอกภาพมีประสิทธิภาพและทันต่อเหตุการณ์

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมทรัพยากรน้ำ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติแห่งชาติยังไม่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา จึงยังไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการกำกับดูแลการบริหารจัดการน้ำทั้งหมด

ประเด็นที่ 7 การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ[247]

งบประมาณที่รัฐจัดสรรไม่พอเพียง กรมอุตุนิยมวิทยาจึงไม่สามารถซื้อและพัฒนาเครื่องมือรวมทั้งวิทยากรที่ทันสมัยมาใช้สำหรับการเตือนภัยหรือพยากรณ์อย่างแม่นยำได้ ซึ่งในปัจจุบันประสิทธิภาพของเครื่องมือที่ใช้ยังไม่ดีพอ เนื่องจากไม่มีงบประมาณในการซ่อมบำรุงและการจัดหาเครื่องมือใหม่ที่มีประสิทธิภาพสูงกว่ามาเพิ่มหรือมาทดแทน อีกทั้งในส่วนของงบประมาณที่จะใช้การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้และตระหนักถึงความสำคัญด้านอุตุนิยมวิทยาเพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจอย่างกว้างขวางและทั่วถึงนั้น ยังน้อยเกินไป

รัฐไม่เล็งเห็นความสำคัญของการเตรียมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จึงไม่จัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่มีภาระหน้าที่อย่างเพียงพอ ส่งผลให้ไม่สามารถที่จะแก้ไขเยียวยา และบรรเทาทุกข์และความเสียหายที่เกิดขึ้นจากผลกระทบของภัยทั้งทางตรงและทางอ้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพทั่วถึง และเป็นธรรม

สำนักงบประมาณไม่ได้จัดสรรงบประมาณซึ่งใช้ภารกิจที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทุกภัยให้กรมชลประทานโดยให้เหตุผลว่าอุทุกภัยไม่ใช่ภารกิจปกติของกรมชลประทาน แต่กรมชลประทานยังต้องดำเนินงานและปัญหาโดยดึงงบประมาณจากด้านอื่นมาใช้เพื่อการแก้ไขปัญหานี้ทำให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นที่ 8 ความไม่พร้อมหลังการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[248]

การถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะภารกิจในการดูแลและการบริหารจัดการร่องน้ำขนาดเล็ก การดูแลรักษาทางน้ำ การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างรุกล้ำน้ำ และดูแลการใช้ท่าเรือ ซึ่งภารกิจที่ถ่ายโอนไปนั้นส่วนมากมักถูกละเลย หรือไม่มีศักยภาพในการดูแลและพัฒนาให้มีประสิทธิภาพตามมาตรฐานที่ควรจะเป็น

---

[247] แหล่งเดิม.(น. 20).

[248] *รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบริหารจัดการน้ำท่วมและอุทกภัยของประเทศไทย* (น. 20) หน้าเดิม.

ปัญหาจากการที่หน่วยงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นส่วนมากยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบบบริหารจัดการน้ำจึงไม่สามารถดูแลรักษาและไม่สามารถบริหารจัดการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำสาธารณะ

การถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ให้กับกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะโครงการด้านสาธารณูปโภคมักโอนให้เฉพาะภารกิจด้านระบายน้ำเท่านั้น แต่สิทธิในการบริหารจัดการสาธารณูปโภคนั้นกลับไม่ได้ถ่ายโอนมาด้วย

ประเด็นที่ 9 ควรมีการเสนอยกร่างและปรับปรุงกฎหมาย[249]

การที่กรมทรัพยากรน้ำยังไม่สามารถผ่านร่างกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำตามเจตนารมณ์ของการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรมฯ ในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะงานในส่วนที่คาบเกี่ยวกับกรมชลประทานซึ่งมีอำนาจหน้าที่อยู่แต่เดิม

นโยบายการออกกฎหมายเกี่ยวกับโฉนดชุมชนในกรุงเทพมหานคร อาจเป็นนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับบางท้องที่และอาจเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ผู้บุกรุกที่สาธารณะ ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายแต่กลับได้รับประโยชน์ในการที่อยู่อาศัยโดยไม่ผิดกฎหมายในบริเวณริมแม่น้ำ คู คลอง

การออกประกาศพยากรณ์สภาพอากาศและการเตือนภัยของกรมอุตุนิยมวิทยาตามหลักวิชาและเป็นไปโดยสุจริต ยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายมิให้ถูกฟ้องร้องดำเนินคดี

(7) โครงการบริหารจัดการน้ำ 3.5 แสนล้านบาท

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศที่รุนแรง และความไม่พร้อมเกี่ยวกับปัจจัยภายในประเทศ ทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาภัยแล้งและอุทกภัยที่ร้ายแรงบ่อยครั้ง ซึ่งสร้างความเสียหาย ต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก รัฐบาลจึงมีความจำเป็นในการดำเนินการวางแผนระบบจัดการน้ำ โดยมีการลงทุนในโครงการสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อเป็นการแก้ปัญหาน้ำท่วมและน้ำแล้งของประเทศอย่างยั่งยืนต้องมีการผสมผสานองค์ความรู้ด้านธรรมชาติของน้ำของประเทศ กับวิธีการบริหารจัดการน้ำตามแนวพระราชดำริ และเทคโนโลยีระดับโลกที่ทันสมัย ต้องมีการวางระบบบริหารจัดการน้ำในการเชื่อม 25 ลุ่มน้ำของประเทศอย่างบูรณาการ ในทุกมิติ เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน[250]

---

[249] *รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบริหารจัดการน้ำท่วมและอุทกภัยของประเทศไทย* (น. 20) หน้าเดิม.

[250] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.waterforthai.go.th/managewater-14/ การวางระบบจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555. เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2557.

โครงการบริหารจัดการน้ำ เริ่มจากการกำหนดแผนแม่บทนำไปสู่การตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) และเปิดให้บริษัทซึ่งผ่านการคัดเลือกกรอบแนวคิดเพื่อออกแบบก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน และระบบการแก้ปัญหาอุทกภัยเสนอรายละเอียดโครงการทั้ง 9 โมดูล ตามกรอบพระราชกำหนดเงินกู้ 3.5 แสนล้านบาท โดยทั้ง 9 โมดูลแก้ปัญหาน้ำทั้งระบบนั้น ประกอบด้วย[251]

โมดูลที่ 1 การสร้างอ่างเก็บน้ำอย่างเหมาะสมและยั่งยืนในพื้นที่ น้ำปิง ยม น่าน สะแกกรัง และ ป่าสัก จำนวน 5 หมื่นล้านบาท

โมดูลที่ 2 การจัดทำผังการใช้ที่ดิน/การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำ รวมทั้งการจัดทำพื้นที่ปิดล้อมชุมชนและเศรษฐกิจหลัก สำหรับพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา จำนวน 2.6 หมื่นล้านบาท

โมดูลที่ 3 การปรับปรุงพื้นที่เกษตรชลประทานในพื้นที่โครงการชลประทานเหนือ จ. นครสวรรค์ เพื่อกักเก็บน้ำชั่วคราวจำนวน 1 หมื่นล้านบาท

โมดูลที่ 4 การปรับปรุงสภาพลำน้ำสายหลัก และการป้องกันการกัดเซาะตลิ่งริมแม่น้ำในพื้นที่น้ำยม น่าน และเจ้าพระยา จำนวน 1.7 หมื่นล้านบาท

โมดูลที่ 5 การจัดทำทางผันน้ำ (Flood Diversion Channel) ขนาดประมาณ 1,500 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที รวมทั้งการสร้างถนนเพื่อรองรับคมนาคม 1.53 แสนล้านบาท

โมดูลที่ 6 ระบบคลังข้อมูลเพื่อการพยากรณ์และเตือนภัย รวมทั้งการบริหารจัดการน้ำ 4,000 ล้านบาท

โมดูลที่ 7 การสร้างอ่างเก็บน้ำอย่างเหมาะสมและยั่งยืนในพื้นที่ 17 ลุ่มน้ำ จำนวน 1.2 หมื่นล้านบาท

โมดูลที่ 8 การจัดทำผังการใช้ที่ดิน/การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำ รวมทั้งการจัดทำพื้นที่ปิดล้อมชุมชนและเศรษฐกิจหลักสำหรับพื้นที่ 17 ลุ่มน้ำ จำนวน 1.4 หมื่นล้านบาท

โมดูลที่ 9 การปรับปรุงสภาพลำน้ำสายหลัก และป้องกันการกัดเซาะตลิ่งริมแม่น้ำในพื้นที่ 17 ลุ่นน้ำจำนวน 5,000 ล้านบาท

(8) การทำประชาพิจารณ์เชิงปฏิบัติการในประเทศไทย

เนื่องจากสาเหตุที่เกิดภาวะวิกฤตการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ในปี 2554 ส่งผลทำให้ประเทศไทยได้รับความเสียหายทั้งระบบเศรษฐกิจของประเทศ ประชาชนได้รับความเดือดร้อน รวมมูลค่าความเสียหายสูงถึง 1.44 ล้านล้านบาท รัฐบาลจึงต้องบูรณะและฟื้นฟูประเทศ โดยดำเนินการจัดทำ

---

[251] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/comm/72/file_1374219733.pdf. โครงการบริหารจัดการน้ำ 3.5 แสนล้านบาท (น. 1) โดย อนุรักษ์ นิยมเวช สมาชิกวุฒิสภา ประธานคณะกรรมาธิการการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา.

โครงการเพื่อออกแบบและก่อสร้างระบบบริหารการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหาอุทกภัยของประเทศไทย ตามแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อแก้ปัญหาอุทกภัย และวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ[252] ซึ่งในการดำเนินการโครงการดังกล่าวต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียให้ได้แสดงความคิดเห็นอย่างทั่วถึง และรับทราบข้อมูลทั้งหมดอย่างถูกต้องตรงต่อความเป็นจริง โดยจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศ จำนวน 36 จังหวัด[253] โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การประชุมเชิงปฏิบัติการและการประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียร่วมด้วยอีกทางหนึ่ง เพื่อรับฟังความคิดเห็นความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนจากการดำเนินการโครงการ จำนวน 9 แผนงาน (Module)

จากข้อมูลของสำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (สบอช.) ณ วันที่ 17 กันยายน 2556 ได้กำหนดการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตั้งแต่เดือนตุลาคม – ธันวาคม 2556 ครอบคลุม 36 จังหวัด มีผู้เข้าร่วมประชุม 40,000 คน ใช้งบประมาณ 184,643,920 บาท ซึ่งรัฐบาลคาดหวังว่าเมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนครบทั้ง 9 แผนงาน (Module) จะเดินหน้าโครงการในขั้นตอนต่อไปได้ทันที

อย่างไรก็ดี ในเวทีการทำประชาพิจารณ์หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในโครงการบริหารจัดการน้ำ 3.5 แสนล้านบาทนั้น กลับพบว่าเป็นเพียงการ “โฆษณา” และ “ประชาสัมพันธ์” มากกว่าจะเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะข้อมูลเอกสารที่นำไปให้ประชาชนทำประชาพิจารณ์ไม่ใช่แผนแม่บทที่มีรายละเอียดต่าง ๆ ของโครงการและมีผลการศึกษาผลกระทบด้านบวกด้านลบ แต่เป็นเพียงแผนงานที่รัฐบาลทำขึ้นโดยรวบรวมโครงการต่างๆ ทั้งที่มีอยู่แล้วของกรมชลประทานกับที่ออกแบบโครงการไว้ แต่ยังไม่เคยลงพื้นที่ไม่เคยมีการศึกษาผลกระทบด้านบวกด้านลบ เช่น Module 5 ที่จัดทำโครงการทางผันน้ำ เป็นต้น

---

[252] ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โครงการเพื่อออกแบบและก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหาอุทกภัยของประเทศไทย ตามแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ประกาศในราชกิจจานุเษกษาเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2556 เล่ม 130 ตอนพิเศษ 126 ง

[253] 36 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดลำปาง ลำพูน เชียงใหม่ แพร่ พะเยา ตาก อุตรดิตถ์ สุโขทัย พิษณุโลก เพชรบูรณ์ กำแพงเพชร นครสวรรค์ พิจิตร อุทัยธานี ชัยนาถ อ่างทอง ลพบุรี สระบุรี นนทบุรี ปทุมธานี สุพรรณบุรี พระนครศรีอยุธยา กาญจนบุรี ราชบุรี นครปฐม นครนายก ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา จันทบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร สกลนคร ชัยภูมิ และสงขลา

ดังนั้น ข้อมูลที่รัฐบาลจัดทำเป็นข้อมูลด้านบวกด้านเดียว ไม่ได้มีข้อมูลด้านลบหรือข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากโครงการต่างๆ ต่อคนในพื้นที่จัดทำโครงการและคนในพื้นที่ใกล้เคียง

นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่าเงินงบประมาณ 184 ล้านบาทที่ใช้เพื่อจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นประชาชน[254] ถ้าคิดเป็นค่าใช้จ่ายต่อหัวของผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหมดจะประมาณ 4,600 บาท ถือว่าแพงมาก และจำนวนคนที่ระบุแต่ละจังหวัดมีประมาณ 800-2,000 คน ได้รายชื่อมาจากไหน และน้อยเกินไปหรือไม่ เพราะปกติการรับฟังความคิดเห็นประชาชนควรมีประชาชนผู้มีส่วนร่วมประมาณ 5,000-10,000 คน และที่สำคัญประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องชัดเจนว่ารายละเอียดของโครงการเป็นอย่างไร และพื้นที่ไหนบ้างที่ได้รับผลกระทบ รวมทั้งการจัดเวทีรับฟังในวันเดียวไม่น่าจะเพียงพอและทั่วถึง การเปิดรับฟังความคิดเห็นภาคประชาชนต้องใช้เวลา ไม่ใช่ทำให้จบภายใน 1 วัน ยกตัวอย่างเช่น จังหวัดนครสวรรค์ ตามแผนงานจะมีการสร้างโครงการป้องกันน้ำมากถึง 5 module จะใช้เวลาในการสรุปความคิดเห็นประชาชนใน 1 วันได้อย่างไร เพราะหากดูกรณีเขื่อนแม่วงก์ ยังใช้เวลาในการพูดคุยหารือไม่ต่ำกว่า 4-5 วัน ฉะนั้นกรณีนี้มี 5 module และบาง module มีการสร้างเขื่อนถึง 18 เขื่อน แต่ให้ประชาชนยกมือเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยภายในวันเดียว จึงไม่น่าจะใช่การทำประชาพิจารณ์ที่ถูกต้อง อีกทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมเมื่อปี 2554 มีทั้งหมด 65 จังหวัด ไม่ใช่แค่ 36 จังหวัดเท่านั้น[255] ดังนั้น การจัดทำประชาพิจารณ์ที่ไม่ถูกต้องถือเป็นการใช้เงินงบประมาณ 184 ล้านบาท อย่างสิ้นเปลือง ไม่คุ้มค่า ไม่ทั่วถึง และไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด

(9) กฎหมายไทยที่รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ

จากการตรวจสอบกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ทรัพยากรน้ำนั้น พบว่า มีกฎหมายที่ให้อำนาจบุคคลหรือประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบริหารจัดการน้ำดังนี้ คือ

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 มาตรา 67 มาตรา 85 (4) และมาตรา 87 ได้มีการรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

---

[254] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://clip.thaipbs.or.th/home.php?vid=6899&action=search&ctype=2&pname=286&stype=2&ap=false เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2556.

[255] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://thaipublica.org/2013/09/water-projects-public-hearing/ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2556.

(2) พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 มาตรา 12 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและได้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำโดยการกำหนดให้การจัดทำชลประทานส่วนราษฎรให้เป็นไปตามความเห็นชอบของราษฎรส่วนมากที่จะได้รับประโยชน์จากการชลประทานนั้น

(3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 6 ได้กำหนดแนวทางในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่างๆ โดยให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้ และเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปและองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวด้วยโดยกำหนดว่าบุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ แต่ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น และกำหนดให้องค์กรเอกชนที่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีสิทธิขอขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อขอรับความช่วยเหลือหรือขอรับความสนับสนุนจากทางราชการในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ[256]

จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ แต่มีเพียง 3 ฉบับ ที่มีบทบัญญัติเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ จึงสะท้อนให้เห็นได้ว่าประเทศไทยมิได้ให้ความสำคัญกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเท่าที่ควร ทำให้การบริหารจัดการน้ำไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ

การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นพื้นฐานในการจัดการและแก้ไขปัญหาในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ เพราะแนวทางการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติน้ำ จำเป็นต้องอาศัยภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการจัดการและตัดสินใจร่วมกับรัฐเป็นอย่างยิ่ง อาทิ แนวทางในการจัดการทรัพยากรน้ำ เมื่อเกิดปัญหาวิกฤตภัยแล้ง น้ำท่วมหรือน้ำเสีย ก็จำเป็นต้องแก้ไขแบบองค์รวม โดยการทำความเข้าใจกับประชาชนให้ยอมรับในหลักการและเหตุผลต่าง ๆ เช่น การจัดการทรัพยากรน้ำเชิงบูรณาการ การยอมรับในสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ โดยพร้อมที่

[256] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ www.lawreform.go.th/.../index.php? เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2557.

จะอยู่ร่วมกันอย่างเกื้อกูลและพึ่งพา การยอมรับในกติกาการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำและพื้นที่น้ำท่วมถึง และยอมรับการปกป้องพื้นที่เศรษฐกิจของประเทศมิให้เกิดน้ำท่วม เป็นต้น[257]

นอกจากนี้ ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการและกำหนดทิศทางในการพัฒนางานและโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ เพื่อให้สอดคล้องและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน รวมทั้งเป็นไปตามรากฐานสังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามบริบทของแต่ละท้องถิ่นอย่างแท้จริง[258]

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มิใช่เป็นแค่เพียงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเท่านั้น แต่เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนที่จะแสดงความคิดเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เมื่อโครงการหรือกิจกรรมนั้นจะต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำเป็นรายงานเสนอต่อประชาชน ซึ่งการทำรายงานประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนที่ผู้มีอำนาจจะพิจารณาให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ก็เนื่องจากว่าโครงการหรือกิจกรรมบางประเภทมีความจำเป็นที่จะต้องให้เกิดขึ้นมาทั้งที่เป็นโครงการที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่รุนแรงอย่างแน่ชัด จึงจำเป็นต้องหามาตรการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยวิธีการที่เห็นเด่นชัด คือ การศึกษาเพื่อประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือที่เรียกว่า การทำรายงาน EIA ซึ่งการทำรายงาน EIA ตั้งอยู่บนพื้นฐานการป้องกันไว้ก่อนดีกว่าการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง เป็นมาตรการที่อยู่ภายใต้หลักการการป้องกันล่วงหน้า[259]

การทำรายงาน EIA นี้ จะต้องศึกษาถึงมาตรการที่จะลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อแสดงให้เห็นว่าเมื่อโครงการเกิดขึ้นแล้วจะสร้างผลกระทบด้านใดบ้าง ร้ายแรงเพียงใด และสามารถจะลดผลกระทบลงไปได้เพียงใด เพื่อจะได้ใช้เป็นมาตรการป้องกันมิให้กระทบหรือทำให้วิกฤตหรือส่งผลร้ายต่อสิ่งแวดล้อมมากนัก และนอกจากนี้ ส่วนสำคัญของรายงาน EIA คือ การติดตามตรวจสอบเพื่อเตรียมการให้ทันท่วงที ป้องกันมิให้เกิดผลกระทบขึ้นมา

---

[257] รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน (น. 18), โดยคณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมศาลปกครอง, 2555, จัดพิมพ์โดยการสนับสนุนของมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์.

[258] แหล่งเดิม.

[259] รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (น. 174), เล่มเดิม.

องค์ประกอบสำคัญของการทำรายงาน EIA ให้มีความสมบูรณ์ก็คือ การเพิ่มกลไกการตรวจสอบรายงาน EIA โดยประชาชน ด้วยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้รายงาน EIA และร่วมแสดงความคิดเห็นต่อรายงาน EIA นี้ อันจะเป็นจุดเริ่มต้นก่อนการตัดสินใจให้มีโครงการขึ้นมา และที่สำคัญคือ หากในที่สุดแล้วโครงการได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการ ผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนในระยะของการเสนอรายงาน EIA ทำให้ประชาชนได้ตรวจสอบภายหลังว่าโครงการหรือกิจกรรมนั้นได้มีการนำเอามาตรการลดผลกระทบหรือการติดตามตรวจสอบที่ได้นำเสนอไว้ในรายงาน EIA มาใช้ปฏิบัติจริงหรือไม่อีกด้วย[260]

โครงการแผนการบริหารจัดการน้ำวงเงิน 3.5 แสนล้านบาท ที่จะมีทั้งการสร้างอ่างเก็บน้ำหรือเขื่อน 18 แห่งในพื้นที่ลุ่มน้ำปิง ยม น่าน สะแกกรัง ป่าสัก และลุ่มน้ำอื่นๆ ทำทางน้ำหลากหรือฟลัดเวย์ และแก้มลิง ซึ่งกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน จึงถือเป็นโครงการที่สร้างผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ดังนั้น จึงต้องมีการศึกษาถึงมาตรการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือที่เรียกว่า ต้องมีการทำรายงาน EIA ประกอบด้วยเช่นกัน

## 3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำในต่างประเทศ

### 3.2.1 ประเทศเนเธอร์แลนด์

ประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นประเทศเล็กๆ ในยุโรป ตลอดแนวตะวันตกของประเทศติดกับทะเลเหนือ เป็นปากแม่น้ำสำคัญของยุโรปหลายสาย มีผืนน้ำมากถึง 1 ใน 5 ของพื้นที่ทั้งหมด และพื้นที่ 1 ใน 4 ของประเทศต่ำกว่าระดับน้ำทะเล[261] ประกอบกับเนเธอร์แลนด์มีที่ตั้งอยู่บริเวณ North Sea ติดกับสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ (Delta) อันเป็นที่บรรจบกันของแม่น้ำทวีปยุโรป (European River Basin) สี่สายอันได้แก่ แม่น้ำ Rhine, แม่น้ำ Ems, แม่น้ำ Meuse และแม่น้ำ Scheldt จึงมีผลทำให้*เนเธอร์แลนด์*ได้รับผลกระทบจากการถูกน้ำท่วมอย่างต่อเนื่อง กระทั่งได้เริ่มพัฒนาระบบชลประทานและการป้องกันน้ำท่วมจนกลายเป็นโครงข่ายครอบคลุมทั่วประเทศ และได้รับการยกย่องจากสมาคมวิศวกรโยธาแห่งสหรัฐอเมริกาให้เป็น 1 ใน 7 สิ่งมหัศจรรย์ของโลกยุคใหม่ สามารถ

---

[260] แหล่งเดิม. (น. 175).

[261] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://th.wikipedia.org/wiki/ เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2557.

ป้องกันพื้นที่เกือบครึ่งหนึ่งของประเทศไม่ให้ต้องจมน้ำ ถือเป็นประเทศที่มีสิ่งก่อสร้างด้านวิศวกรรมจัดการน้ำที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลกอยู่มากมาย[262]

การบริหารจัดการน้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนทั้งในแง่ของการบริหารจัดการน้ำ ตามลักษณะภูมิศาสตร์ของประเทศเอง และในแง่ของผลกระทบที่มีต่อบุคคลจำนวนมาก นอกจากนั้น ในปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ที่เกิดขึ้นทั่วโลกยังได้ส่งผลต่อประเทศเนเธอร์แลนด์ด้วย ทำให้เกิดแนวคิดที่จะวางระบบการบริหารจัดการน้ำใหม่ทั้งระบบให้ครอบคลุมถึงการป้องกันน้ำท่วม การดูแลความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากความแห้งแล้ง การรักษาคุณภาพของน้ำ และรวมถึงการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ด้วย

(1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารน้ำ[263] ของประเทศเนเธอร์แลนด์

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ประกอบด้วยกฎหมายหลายฉบับ โดยมีกฎหมายที่สำคัญดังต่อไปนี้[264]

ก. The Constitution for the Kingdom of the Netherlands

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการบริหารกิจการน้ำไว้ในหมวด 11 โดยในมาตรา 204 กำหนดว่า ระเบียบการเกี่ยวกับการบริหารกิจการน้ำ (Waterstaat) รวมทั้งการควบคุมสูงสุดและการดูแลนั้นให้กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยคำนึงถึงบทบัญญัติทั้งหลายในหมวดนี้ มาตรา 205 กำหนดว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจควบคุมสูงสุดเหนือทุกอย่างเกี่ยวกับกิจการน้ำ โดยไม่ต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายของแผ่นดินเกี่ยวกับกิจการน้ำหรือค่าใช้จ่ายโดยวิธีอื่น มาตรา 206 กำหนดว่า จังหวัดมีอำนาจดูแลกิจการทั้งมวลเกี่ยวกับน้ำ สุขาภิบาล เขตพีตและพีตโพลเดอร์ อย่างไรก็ตาม การควบคุมกิจการบางประการอาจมอบให้เป็นของหน่วยงานอื่นได้ โดยกฎหมายจังหวัดมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงการจัดหน่วยงานและข้อบังคับของสุขาภิบาลเขตพีตและพีตโพลเดอร์ ยุบเลิกสุขภิบาลเขตพีตและพีตโพลเดอร์ และจัดตั้งเขตดังกล่าวขึ้นใหม่และกำหนดข้อบังคับสำหรับองค์การดังกล่าวเสียใหม่ได้โดยพระบรมราชานุญาต คณะกรรมการของหน่วยงานดังกล่าวมีสิทธิเสนอขอแก้ไของค์การและข้อบังคับต่อ

---

[262] *สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง "การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย"* (น. 33), โดยฝ่ายพัฒนากฎหมาย, 2554, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

[263] *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำที่ดินที่ถูกน้ำทะเลกัดเซาะกลับมาใช้ประโยชน์ (Land Reclamation)* จัดทำโดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552,

[264] *สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง "การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย"* (น. 37-38). เล่มเดิม.

จังหวัดได้ มาตรา 207 กำหนดว่า คณะกรรมการระบายน้ำเขตพีตและพีตโพลเดอร์มีอำนาจออกกฎข้อบังคับของหน่วยงานดังกล่าว เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานเหล่านี้ตามระเบียบการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย[265]

ข. Delta Act 1957[266]

กฎหมายฉบับนี้บัญญัติออกมาเพื่อวัตถุประสงค์หลักในการลดภาวการณ์เสี่ยงจากการถูกน้ำท่วม โดยวิธีการสร้างเขื่อนและการปิดปากแม่น้ำบริเวณชายฝั่งทะเลทางใต้ และเป็นกฎหมายที่ออกมารองรับการทำโครงการ Delta Project หรือ Delta Works ในบริเวณชายฝั่งทะเลทางตอนใต้ของประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับแรกที่เปลี่ยนแปลงปัญหาการบริหารจัดการน้ำจากปัญหาท้องถิ่นมาเป็นปัญหาระดับชาติ

ค. Water Management Act 1989[267]

กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรแต่ละองค์กรการบริหารจัดการน้ำ โดยกำหนดให้รัฐบาลส่วนกลางรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและแผนกลยุทธ์ระดับชาติ บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ บริหารจัดการน้ำบริเวณชายฝั่งทะเลและแม่น้ำในระดับชาติ (เฉพาะส่วนที่มิใช่น้ำบาดาล) กำกับดูแลหน่วยงานภายใต้บังคับบัญชาโดยที่หน่วยงานของรัฐบาลกลางที่ได้รับมอบหมายดูแลเองของนโยบายในการบริหารจัดการน้ำและการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของจังหวัด (Province) นั้น รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายและแผนกลุทธ์ในระดับจังหวัดและกำกับดูแลหน่วยงานภายใต้บังคับบัญชาของตน ส่วน The Water Board รับผิดชอบในการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำทั้งบนพื้นผิวและน้ำบาดาล รวมทั้งการป้องกันน้ำท่วมในเขตที่ตนดูแลอยู่

ง. Water Board Act 1992[268]

อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ รัฐสภาเนเธอร์แลนด์ได้ออกกฎหมายฉบับนี้ขึ้นเพื่อกำหนดรายละเอียดขอบเขตอำนาจหน้าที่ รวมทั้งโครงสร้างและงบประมาณต่าง ๆ ของ Water Board นอกจากนี้ ใน Water Board Act 1992 ยังได้มีการกำหนด Project priority Listing โดย

---

[265] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.nrct.go.th/th/Portals/0/data/etranslatedbook/book/book_inter_Holland.pdf เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2556.

[266] *สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง "การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย"* (น. 37) เล่มเดิม.

[267] สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง "การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย" (น. 37) หน้าเดิม.

[268] แหล่งเดิม. (น. 38).

โครงการป้องกันน้ำท่วมใดที่อยู่ในบัญชีนี้ ถือว่าเป็นโครงการสำคัญและสามารถของบประมาณสนับสนุนตามกฎหมายฉบับนี้ได้

จ. Flood Defense Act 1996[269]

กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นเพื่อให้งบประมาณสนับสนุนกับโครงการป้องกันน้ำท่วมที่มิได้อยู่ใน Project priority listing นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังได้มีการรับประกันระดับของการป้องกันน้ำท่วมในแต่ละพื้นที่และมีการกำหนดเขตพื้นที่ที่เรียกว่า “dike ring area” ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ถูกปิดล้อมไปด้วยเขื่อนโดยกฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยสำหรับผู้ที่อยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าวด้วย

ฉ. Water Act 2009

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับใหม่ที่รัฐสภาเนเธอร์แลนด์บัญญัติมาเพื่อใช้ในการบริหารจัดการน้ำและการป้องกันน้ำท่วม ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการวางกรอบในการบริหารจัดการน้ำรูปแบบใหม่ โดยเป็นการบูรณาการร่วมกันของกฎหมายเดิมที่มีอยู่จำนวน 8 ฉบับ[270] เข้าด้วยกัน เช่น พระราชบัญญัติเกี่ยวกับมลภาวะทางทะเล พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พระราชบัญญัติน้ำดื่ม เป็นต้น[271] กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดมาตรฐานของสิ่งก่อสร้างหรือมาตรการต่างๆ ที่จะใช้ในการป้องกันน้ำท่วมโดยใช้หลักการบูรณาการกฎหมายและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำและการป้องกันน้ำท่วม ส่วนมาตรฐานอื่น ๆ เช่น มาตรฐานสำหรับการจัดการทางน้ำสาธารณะ (standards for public waterways) ก็จะไปกำหนดในกฎหมายลำดับรอง และในกรณีที่เป็นมาตรการที่เกี่ยวกับทางน้ำในระดับภูมิภาค (Regional waterways) ก็เป็นอำนาจของท้องถิ่นที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ได้เช่นเดียวกัน ในแง่นี้เองที่ The Water Act จะวางหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรฐานสำหรับระบบน้ำ (Water System) มุ่งหมายเพื่อป้องกันน้ำท่วม (Preventing Unacceptable Flooding) เช่น การกำหนดมาตรฐานในการเก็บกักน้ำ และความสามารถ

---

[269] *สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย”* (น. 38) หน้าเดิม.

[270] 1. Water management Act; 2. Surface Water Pollution Act;3. Marine Waters Pollution Act;4. Groundwater Act;5.Act of 14 July 1904 containing provisions on land reclamation and construction of dikes; 6. Flood Defences Act; 7. Public Works Management Act (sections relating to waterways); 8.Public Works Act 1900 (sections relating to waterways).

[271] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1676 เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2556.

ในการระบายน้ำของระบบน้ำส่วนภูมิภาค ให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพในกรณีที่เกิดภาวะน้ำมาก (Excess of Water)

เห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้มิได้กำหนดลงไปในรายละเอียดที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในทุกเรื่อง แต่ให้อำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยสามารถออกเป็นกฎหมายลำดับรอง เช่น ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา (The Water Decree (an administrative order)) หรือออกเป็น Regulations governing Water ในลักษณะของกฎกระทรวง (a ministerial regulation) หรือเป็นกฎเกณฑ์ที่ออกโดยหน่วยงานที่ดูแลน้ำ หรือกฎเกณฑ์ที่ออกโดยท้องถิ่น(regulations issued by water authorities and provinces) ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้มีจุดเด่น (Highlight) อยู่ที่การเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของระบบการจัดการน้ำที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างคุณภาพน้ำกับปริมาณน้ำ ความสัมพันธ์ระหว่างน้ำผิวดินกับน้ำบาดาล ความสัมพันธ์ระหว่างน้ำกับการใช้ประโยชน์จากที่ดิน และความสัมพันธ์ที่มีต่อผู้ที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำเข้าไว้ด้วยกัน นอกจากนั้นกฎหมายฉบับนี้ยังสะท้อนภาพของความสัมพันธ์ในการกำหนดนโยบายด้านธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและการวางแผนจัดการพื้นที่ (Spatial planning) อีกด้วย

พระราชบัญญัติ Water Act 2009 ได้เพิ่มสาระสำคัญได้กำหนดมาตรการในการรับมือกับภาวะน้ำท่วมโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามข้อบังคับสหภาพยุโรปว่าด้วยการประเมินความเสี่ยงและจัดการภาวะน้ำท่วม มากำหนดแนวทางในการป้องกันและประเมินความเสี่ยงภาวะน้ำท่วม เช่น การประเมินความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมเบื้องต้น (Preliminary flood risk assessment) การกำหนดพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อภาวะน้ำท่วม (Duty to identify flood risk areas) แผนที่กำหนดอันตรายจากภาวะน้ำท่วม (Flood hazard map) และแผนที่กำหนดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (flood risk map) และการจัดทำแผนบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม (Flood Risk Management Plans) เป็นต้น[272]

หลักการที่สำคัญของพระราชบัญญัติ Water Act 2009 ได้แก่ การรับมือกับภาวะน้ำท่วมและสามารถกำหนดแนวทางในการอพยพประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณรอบ ๆ เขื่อนออกจากพื้นที่ได้อย่างทันท่วงทีเมื่อมีภัยจากภาวะน้ำท่วมมาถึง กล่าวคือ บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดกิจกรรมในการปกป้องประโยชน์สาธารณะของประชาชนในพื้นที่ได้รับความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม และประชาชนทั่วไปที่อาจได้รับผลกระทบหากเกิดภาวะน้ำท่วมที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ความมั่นคงเศรษฐกิจของประเทศและคุณภาพของสิ่งแวดล้อม กฎหมายฉบับนี้ย่อมทำให้เกิดการคุ้มครองเพื่อประโยชน์ของประชาชนจำนวนมากหรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งถือเป็นการคุ้มครองทั้งประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อมได้

---

[272] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1676 เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2556.

การบริการสาธารณะด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายใต้พระราชบัญญัติ Water Act 2009 ที่กำหนดวิธีและแนวทางในการป้องกันและบรรเทาสาธารณะภัยจากภาวะน้ำท่วม คือ การกำหนดแนวทางในการสนับสนุนความต้องการของประชาชนในบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบที่ต้องการความปลอดภัยจากภาวะน้ำท่วม โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายต่างๆ กัน เช่น มาตรการล่วงหน้าก่อนเกิดเหตุอุทกภัย (Precautionary measures) มาตรการในการป้องกันภาวะน้ำท่วม (Preventive Action measures) และ การกระจายอำนาจในการป้องกันภัยน้ำท่วม (Decentralisation of Disaster Prevention and Mitigation Power) เป็นต้น ทั้งนี้ กิจกรรมด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายใต้พระราชบัญญัติ Water Act 2009 ต้องดำเนินการและเฝ้าระวังภัยอย่างต่อเนื่อง เช่น การจัดกิจกรรมการประเมินความเสี่ยงภาวะน้ำท่วมตามที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ให้กระทำทุก ๆ ห้าปี และการบำรุงรักษาระบบสาธารณูปโภคด้านชลประทานให้สามารถใช้งานได้อย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

การพัฒนาระบบที่มุ่งเน้นการบริการสาธารณะ (Public service-oriented system) ภายใต้กฎหมายป้องกันภาวะน้ำท่วมของเนเธอร์แลนด์จึงสร้างแนวทางในการป้องกันและบรรเทาสาธารณะภัยจากภาวะน้ำท่วม โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะด้านการป้องกันภาวะน้ำท่วมและบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นได้จากลักษณะทางกายภาพของประเทศเนเธอร์แลนด์เองที่มีพื้นที่ระดับต่ำกว่าน้ำทะเลค่อนข้างมากและมีความเสี่ยงที่อาจเกิดภาวะน้ำท่วมสูงได้โดยง่าย ฉะนั้น พระราชบัญญัติ Water Act 2009 เป็นมาตรการที่สนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาภัยจากภาวะน้ำท่วมที่สอดคล้องกับหลักการจัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือ กฎหมายดังกล่าวได้สนับสนุนการดำเนินโครงการป้องกันภาวะน้ำท่วมขนาดใหญ่ไม่ให้หยุดชะงัก โดยกำหนดมาตรการและขั้นตอนหลายประการที่ช่วยให้โครงการดังกล่าวดำเนินไปด้วยดี

ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารกิจการน้ำไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ประเทศเนเธอร์แลนด์ให้ความสำคัญในเรื่องการบริหารกิจการน้ำอย่างสูงสุด

(2) ระบบฐานข้อมูลและการบริหารจัดการน้ำของเนเธอร์แลนด์[273]

เมื่อน้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่งที่ต้องอาศัยการบริหารจัดการที่ดี เพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศแล้ว ประเทศเนเธอร์แลนด์ถือเป็นประเทศที่มีระบบ

---

[273] *สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง "การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย"* (น. 39-41) เล่มเดิม.

บริหารจัดการน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพประเทศหนึ่ง ทั้งในส่วนของประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำอย่างบูรณาการ รวมถึงการจัดทำฐานข้อมูลที่มีความแม่นยำและน่าเชื่อถือ

ก. องค์กรจัดการข้อมูล

ศูนย์กลางการบริหารจัดการน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ (Water Management Centre the Netherlands (WMCN))[274] เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงข้อมูล (Information hub) ระบบน้ำซึ่งทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลการใช้ประโยชน์และการให้บริการเกี่ยวกับน้ำทั้งหมด เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการน้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ศูนย์กลางการบริหารจัดการน้ำฯ จะจัดทำรายงานข้อมูลประจำวันให้แก่ผู้ใช้บริการระบบน้ำของประเทศ ซึ่งจะทำให้ผู้ใช้บริการทราบข้อมูลเกี่ยวกับระดับน้ำ ความเสี่ยงที่จะเกิดอุทกภัยและคุณภาพของน้ำ รวมถึงการขาดแคลนน้ำ มลพิษทางน้ำ และสภาวะอุทกภัยด้วย ศูนย์กลางการบริหารจัดการน้ำจะให้คำแนะนำแก่ผู้มีอำนาจจัดการน้ำของรัฐและภาคต่าง ๆ เกี่ยวกับสภาพการณ์ของน้ำ โดยมีหน่วยให้บริการข้อมูลน้ำ (Helpdesk Water) เป็นหน่วยตอบคำถามเกี่ยวกับนโยบายและการบริหารจัดการน้ำ

ศูนย์กลางการบริหารจัดการน้ำเป็นหนึ่งในระบบศูนย์ข้อมูลของฝ่ายงานอำนวยการทั่วไปด้านสิ่งก่อสร้างและการบริหารจัดการน้ำ (Rijkswaterstaat) (RWS) โดยมีอีกสองระบบคือ Verkeerscentrum Nederland, VCNL ก่อตั้งโดยกรมข้อมูลด้านการขนส่งและบริหารจัดการการขนส่ง และ Department for Traffic Information and Traffic Management และ Scheepvaart Verkeers Centrum,SVC) ก่อตั้งโดยศูนย์ขนส่งสินค้าทางเรือ (Shipping Centre)

ข. หน่วยงานในสังกัดของศูนย์กลางการบริหารจัดการน้ำประกอบด้วย 5 ส่วนงาน ดังต่อไปนี้

1) สภาน้ำ (Waterkamer (Water Chaber)

สภาน้ำทำหน้าที่จัดทำข้อมูลแห่งชาติซึ่งเชื่อถือได้และเป็นประโยชน์เกี่ยวกับระดับน้ำ ความเสี่ยงในการเกิดอุทกภัย และคุณภาพของน้ำ ทั้งในช่วงเวลาปกติและกรณีฉุกเฉินตลอด 24 ชั่วโมงทุกวัน และในช่วงที่มีปัญหาร้ายแรงสภาน้ำยังต้องทำหน้าที่เตรียมข้อมูลเกี่ยวกับการเกิดอุทกภัย การขาดแคลนน้ำ และการเกิดมลพิษทางน้ำด้วย นอกจากนี้ สภานำยังต้องตรียมข้อมูลรายงานข่าวสำหรับการเดินเรือให้แก่ the Shipping Centre ด้วย ทั้งนี้ ข้อมูลที่จัดทำขึ้นโดยสภาน้ำนั้นได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจาก the regional reporting centres

---

[274] เป็นหน่วยงานในสังกัดของฝ่ายงานอำนวยการทั่วไปด้านสิ่งก่อสร้างและการบริหารจัดการน้ำ (Rijkswaterstaat) กระทรวงสาธารณูโภค

2) คณะกรรมการประสานงานแห่งชาติ (National Coordination Committees)

คณะกรรมการประสานงานแห่งชาติ จะเข้ามามีบทบาทสำคัญในสถานการณ์ขั้นรุนแรง รวมทั้งกรณีการเกิดอุทกภัย การขาดแคลนน้ำ และมลพิษทางน้ำด้วย โดยคณะกรรมการประสานงานแห่งชาติ จะได้รับรายงานข่าวและข้อมูลซึ่งเชื่อถือได้และเป็นประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการณ์ของน้ำจากศูนย์กลางการบริหารจัดการน้ำ (The Water Management Centre) หากสถานการณ์รุนแรงมากขึ้นผู้เชี่ยวชาญก็จะแจ้งไปยังองค์กรระดับท้องถิ่นและระดับภาคเพื่อดำเนินการและจัดเตรียมมาตรการรองรับรวมทั้งประสานกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด

3) หน่วยให้บริการข้อมูลน้ำ (The Helpdesk Water)

หน่วยให้บริการข้อมูลน้ำ (The Helpdesk Water) เป็นศูนย์กลางความรู้ เพื่อผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมในนโยบายน้ำ การบริหารจัดการน้ำ และความปลอดภัยเรื่องน้ำผู้เชี่ยวชาญสามารถติดต่อสอบถามในเรื่องดังกล่าวกับหน่วยให้บริการข้อมูลน้ำได้ทุกวันทำการผู้เชี่ยวชาญเรื่องน้ำจะได้ทราบถึงข่าวล่าสุด ข้อมูลภูมิหลัง และความสัมพันธ์ในการออกกฎหมายและกฎข้อบังคับต่าง ๆ จากหน่วยให้บริการข้อมูลน้ำด้วย

การบริหารจัดการน้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์นั้น หน่วยให้บริการข้อมูลน้ำจะทำหน้าที่ตอบคำถามแก่ประชาชนที่มีความสงสัยในข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายน้ำ การบริหารจัดการน้ำและความปลอดภัยของน้ำในประเทศเนเธอร์แลนด์ หน่วยให้บริการข้อมูลน้ำ ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลของเนเธอร์แลนด์ (the dutch government) จังหวัด (provinces) เทศบาล (municipalities) และกรรมการสมาคมท้องถิ่นน้ำ โดยการบริหารจัดการน้ำเป็นประเด็นที่ซับซ้อน กล่าวคือ การจ่ายน้ำจะมีการกำหนดระยะเวลาตายตัวซึ่งเป็นเรื่องยุ่งยากหากมวลน้ำเหล่านั้นมีปริมาณมาก ดังนั้น หน่วยให้บริการข้อมูลนั้นจะให้คำแนะนำเกี่ยวกับข้อมูลการบริหารจัดการน้ำและการจ่ายน้ำภายในประเทศ พร้อมกับข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงน้ำท่วม น้ำขาดแคลน และฝนแล้ง

4) หน่วยรับรองและการแสดง (Reception & Presentation)

ศูนย์กลางการบริหารจัดการน้ำ (The Water Management Centre) จัดให้มีพื้นที่ประชุมสาธารณะสำหรับต้อนรับกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเรื่องน้ำและสื่อมวลชน ศูนย์ฯ จะแสดงให้ผู้มาเยี่ยมเยือนเห็นถึงการดำเนินการและองค์กรของระบบน้ำและความปลอดภัยเรื่องน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ ระบบการบริหารจัดการน้ำ และบทบาทหน้าที่ของศูนย์กลางการบริหารจัดการน้ำ และหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

5) หน่วยฝึกอบรมและนวัตกรรม (Training & Innovation)

โดยปกติ หลักสูตรการฝึกอบรมจะจัดให้แก่ผู้เชี่ยวชาญเรื่องน้ำเพื่อพัฒนาความสามารถเกี่ยวกับกระบวนการขั้นพื้นฐานของการบริหารจัดการในช่วงที่มีสถานการณ์รุนแรงหรือคับขัน

นอกจากนี้ ศูนย์กลางการบริหารจัดการน้ำจะมีการเสนอแผนงานเพื่อการพัฒนาและเทคโนโลยีใหม่ในพื้นที่ของการบริหารจัดการน้ำและความปลอดภัยเรื่องน้ำ

(3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์[275]

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับชาติ (State Level) ดูแลรับผิดชอบระบบน้ำหลักของประเทศ และในระดับท้องถิ่น (Regional Level) รับผิดชอบระบบน้ำในส่วนท้องถิ่น

ก. ระดับชาติ (State Level)

กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ มีดังนี้

1) กระทรวงสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อม (Ministry of Infrastructure and the Environment-I&M)

กระทรวงสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ในการจัดทำนโยบายน้ำและกฎหมายที่เกี่ยวกับน้ำของประเทศ ปรับปรุงคุณภาพชีวิต รักษาความสะอาด ความปลอดภัย และความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม รวมทั้งวางระบบเชื่อมโยงเครือข่ายทางถนน ทางราง ทางน้ำ และทางอากาศ เพื่อให้การบริหารจัดการน้ำสำหรับป้องกันการเกิดอุทกภัยและปรับปรุงคุณภาพอากาศและน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิผล กระทรวงสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อมเป็น 1 ใน 11 กระทรวงของรัฐบาลแห่งชาติเนเธอร์แลนด์

โดยหน่วยงานภายใต้สังกัดที่มีบทบาทสำคัญที่สุดคือ ฝ่ายงานอำนวยการทั่วไปด้านสิ่งก่อสร้างและการบริหารจัดการน้ำ (Directorate-General of Public Works and Water Management (Rijkswaterstaat-RWS))[276] จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1798 ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติการรับผิดชอบการบริหารจัดการน้ำของประเทศ (State Water Management Agency) การดูแลงานสร้างและบำรุงรักษาทางน้ำและถนน และงานโยธาธิการที่สำคัญในระดับชาติ รวมทั้งให้บริการด้านเทคนิคและให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายการบริหารจัดการน้ำโดย Rijkswaterstaat มีภารกิจหลักขององค์กรว่า “Rijkswaterstaat” จะต้องเป็นองค์กรของรัฐที่ทำให้พื้นดินในประเทศเนเธอร์แลนด์แห้ง ปราศจากน้ำท่วม จัดหาน้ำที่สะอาดและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งบริหารจัดการการจราจรให้คล่องตัวและมีความปลอดภัย

---

[275] สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย” (น. 33-36) เล่มเดิม.

[276] Rijkswaterstaat เป็นองค์กรบริหาร (Exective Organization) อยู่ในความรับผิดชอบของ Ministry of Infrastructure and the Environment

Rijkswaterstaat (RWS) หรือเรียกในชื่อภาษาอังกฤษว่า Directorate General for Public Works and Water Management หรือคณะกรรมการกลางเพื่อน้ำสาธารณะและการจัดการน้ำ[277] เป็นหน่วยงานที่สำคัญยิ่งในการบริหารจัดการน้ำ โดยดูแลแม่น้ำทุกสายในประเทศ ในด้านการระบายน้ำสิ่งแวดล้อม และการให้อำนวยความสะดวกในการเดินเรือ โดยเรียกรวมการบริหารจัดการน้ำนี้ว่า “Canalization”[278] เช่น การรักษาระดับน้ำ ให้เพียงพอแก่การเดินเรือ น้ำดิบสำหรับเติมในทะเลสาบน้ำจืด สำหรับทำน้ำประปา การปิดเปิดประตูน้ำตามความเหมาะสมในแต่ละช่วงฤดูกาล หรือแม้แต่การออกแบบระบบกั้นน้ำให้สอดคล้องกับภูมิอากาศและระบบนิเวศ เช่น การจัดทำช่องทางให้ปลาแซลมอนและปลาเทราท์สามารถไปวางไข่ได้ เป็นต้น

2) กระทรวงการวางแผนเชิงพื้นที่ที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม (Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับน้ำเพื่อการบริโภค (Drinking Water) รวมถึงการจัดทำนโยบายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินด้วย

3) กระทรวงเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติ และคุณภาพอาหาร (Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำนโยบายและกฎหมายของประเทศที่เกี่ยวกับการรักษาธรรมชาติและเกษตรกรรม

ข. ระดับท้องถิ่น (Regional Level)

1) คณะกรรมการน้ำ (Water Board (Waterschappen)

คณะกรรมการน้ำ (Water Board) เป็นองค์กรกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคของรัฐซึ่งมีโครงสร้างและงบประมาณเป็นของตนเอง และทำงานเฉพาะด้านเกี่ยวกับการ[279]ควบคุมน้ำ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (1) บริหารจัดการปริมาณน้ำ โดยการรักษาระดับน้ำให้อยู่ในปริมาณที่เหมาะสม รวมทั้งจัดระบบการระบายน้ำ (2) ป้องกันน้ำท่วม ทั้งจากน้ำทะเลและน้ำในแม่น้ำโดยการทำสันทรายและสร้างเขื่อน (3) บริหารจัดการคุณภาพน้ำ โดยการควบคุมมลพิษทางน้ำ ปรับปรุงรักษาคุณภาพน้ำและการบำบัดน้ำเสีย (4) เป็นผู้จัดการน้ำหรือ “water manager” ตามกฎหมาย Water Act

---

[277] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://pracob.blogspot.com/2010/10/blog-post 3954.html เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2556.

[278] การป้องกันน้ำท่วมเมือง : ประสบการณ์จากประเทศเนเธอร์แลนด์ (Flood Prevention in Cities : Netherland’s Experience) (น. 69) โดย รศ.ดร. อริยา อรุณินท์, ภาควิชาภูมิสถาปัตยกรรม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

[279] จากข้อมูลในปี 2009 มี Water Board (Waterschappen) จำนวนทั้งสิ้น 27 คณะ ซึ่งแตกต่างจากจำนวนในปี 1850 ที่มีอยู่กว่า 3,500 คณะ

2009 มีหน้าที่ในการร่างแผนบริหารจัดการน้ำในระดับภูมิภาค ให้สอดคล้องกับแผนระดับชาติและระดับจังหวัด

2) จังหวัด (Provinces)

จังหวัด (Provinces) มีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ ดังนี้ (1) ดูแลโครงสร้างหรือสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ที่ใช้ป้องกันน้ำท่วมในจังหวัดของตนตามมาตรา 3.9 ของ Water Act 2009 (2) ออกกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ dike ring area ตามมาตรา 14 ข้อ 1 ของ Flood Defence Act 1996

3) เทศบาล (Municipalities)

เทศบาล (Municipalities) ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการบริหารจัดการน้ำแต่ใน Water Management At 1989 ระบุให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดเก็บของเสียในท้องถิ่นของตนเพื่อไม่ให้เกิดความสกปรกต่อแหล่งน้ำ

4) องค์กรภาคเอกชน[280]

องค์กรภาคเอกชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ ได้แก่ Netherlands Water Partnership หรือ NWP เป็นความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐในการให้การสนับสนุนมาตรการต่างๆ ในการป้องกันน้ำท่วม องค์กรนี้มิได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ แต่เกิดจากความตั้งใจทำงานร่วมกันของภาครัฐและเอกชน โดยบุคคลที่เข้ามาร่วมเป็นสมาชิกของ NPW มักเป็นองค์กรเอกชนหรือบริษัทเอกชที่ทำงานเกี่ยวข้องกับน้ำหรือระบบบริหารจัดการน้ำ เช่น บริษัทที่รับออกแบบและก่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำ บริษัทที่รับบำรุงรักษาเขื่อนกั้นน้ำ บริษัทที่รับขุดดินหรือทรายในทะเลหรือแม่น้ำ บริษัทที่ผลิตและจำหน่ายน้ำดื่ม หรือบริษัทที่วางระบบการระบายน้ำเสีย เป็นต้น

บทบาทหน้าที่หลักของ NWP คือ การให้ความร่วมมือแก่หน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนในการเป็นศูนย์รวมของความรู้ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันน้ำท่วม ป้องกันชายฝั่งทะเลถูกกัดเซาะและเทคโนโลยีในการบริหารจัดการน้ำ

(4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ[281]

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกรอบกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ การพัฒนาล่าสุดในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้มีการจัดทำกรอบกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำและได้นำไปปฏิบัติ พบว่า ประชาชนบางส่วนที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการนำไป

---

[280] *สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง "การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย"* (น. 36) เล่มเดิม.

[281] Public Participation in River Basin Management in the Netherlands (p 39-41) by Bert Enserink,Dille Kamps,Erik Mostert from RBA-Centre,Delft University of Technology.

ปฏิบัติมีความสนใจอย่างแท้จริงในการส่งเสริม “การเกี่ยวข้องเชิงรุก” ส่วนประชาชนบางส่วนอยากเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษา ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้จัดทำกฎหมายที่ชื่อว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการอนุวัติการตามกรอบกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำของสหภาพยุโรป” เพื่อที่จะกำหนดการให้คำปรึกษา แต่ยังไม่ได้กล่าวถึงการเกี่ยวข้องเชิงรุกของประชาชนเอาไว้อย่างชัดแจ้ง

กิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยส่วนใหญ่เป็นสิ่งซึ่งได้รับการคาดการณ์ในระดับภูมิภาคและเป็นไปได้ในระดับท้องถิ่น หลายแนวคิดกำลังได้รับการพัฒนาในระดับชาติ คณะกรรมการการทรัพยากรน้ำ จังหวัด เทศบาล และกระทรวงต่าง ๆ มีความเห็นชอบร่วมกันที่จะประสานความร่วมมือด้านข้อมูลข่าวสารไม่เพียงแต่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับกรอบกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำเท่านั้น แต่รวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการป้องกันน้ำท่วม และก่อตั้งทีมงานติดต่อสื่อสารในระดับภูมิภาคในบางส่วนของเนเธอร์แลนด์ ในเขตลุ่มน้ำสเกลต์ ความแตกต่างของหน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้องสร้างทีมงานการติดต่อสื่อสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นมา ไม่รวมถึงเทศบาล แต่รวมถึงผู้แทนจากสมาคมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาคที่ซึ่งกำลังพัฒนาแผนโครงการ นอกจากนี้กลุ่มตัวแทนความคิดของผู้อื่นในระดับภูมิภาคก็ได้รับการตั้งขึ้นด้วย แต่อย่างไรก็ตามไม่ใช่ว่าปัญหาทั้งหมดจะได้รับการแก้ไขให้หมดสิ้นได้

ในมุมมองของประเทศเนเธอร์แลนด์ ข้อคิดเห็นที่สำคัญและจำเป็นเกี่ยวกับบทบัญญัติของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรอบกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ สามารถกระทำได้ แต่จะตีความอย่างไรในเอกสารคำแนะนำเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และข้อคิดเห็นที่สำคัญที่สุดเกี่ยวพันกับคำนิยามของคำว่า “การส่งเสริมสนับสนุน” และ “การเกี่ยวข้องเชิงรุก” ในมาตรา 14 แห่งกรอบกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ ไม่ได้บัญญัติให้ความหมายนิยามศัพท์ไว้ มีเพียงเอกสารคำแนะนำให้มีการตีความคำว่า “การเกี่ยวข้องเชิงรุก” ว่าเป็นมากกว่าการให้คำปรึกษาหรือเป็นนัยว่าประชาชนเป็นผู้ได้รับผลกระทบอย่างแท้จริง ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่อำนาจการตัดสินใจที่จำเป็นก็ตาม และ “การส่งเสริมสนับสนุน” ควรจะได้รับการยึดถืออย่างจริงจัง อย่างไรก็ตามมีคนจำนวนไม่มากในเนเธอร์แลนด์ที่ได้อ่านเอกสารคำแนะนำ และยิ่งไปกว่านั้นบทสรุปของเอกสารคำแนะนำค่อนข้างจะทำให้เข้าใจผิดไปได้ เนื่องจากในเอกสารดังกล่าวดูเหมือนจะให้คำแนะนำว่าการส่งเสริมสนับสนุนการเกี่ยวข้องเชิงรุกเป็นเพียงข้อกำหนดที่จะเลือกกระทำหรือไม่ก็ได้ ทัศนะต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเมื่อขาดความชัดแจ้งกไม่อาจทำให้มีการส่งเสริมสนับสนุนเกี่ยวกับการเกี่ยวข้องเชิงรุกได้

กรอบกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำไม่ได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งมากนักเกี่ยวกับขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชน เพียงแต่กำหนดถึงคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง คู่กรณีผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ถือ

ผลประโยชน์ร่วม ในประเทศเนเธอร์แลนด์ผู้ถือผลประโยชน์ร่วมและประชาชนจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในเชิงรุกในกระบวนการขั้นตอนวางแผน ดำเนินการของกรอบกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำนั้นยังเป็นไปด้วยความยากลำบากเป็นอย่างยิ่ง จึงต้องพยายามอย่างมากมายที่จะให้ได้รับการดำเนินการเพื่อที่จะกระทำการให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

องค์กรภาคประชาชน การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาชนนั้น Water Board Act 1992 ได้กำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการบริหารจัดการน้ำ โดยการเลือกตั้งตัวแทนในท้องถิ่นของตนเข้าไปเป็นกรรมการใน Water Board การมีส่วนร่วมโดยมีวิธีนี้ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยอ้อมเพื่อทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงในการร่วมตัดสินใจในการกำหนดนโยบายหรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ และต่อมา Water Act 2009 ได้มีการกำหนดหลักการให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการน้ำเพิ่มมากขึ้นด้วย[282]

3.2.2 ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งที่เคยเผชิญกับปัญหาภัยพิบัติจากธรรมชาติมาหลายครั้งและได้ตระหนักถึงความเสี่ยงภัยจากภาวะทางธรรมชาติ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ทุกขณะ โดยรัฐบาลฝรั่งเศสได้กำหนดนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายเฉพาะ[283]ประเทศฝรั่งเศส การบริหารจัดการน้ำของประเทศฝรั่งเศส นอกจากจะใช้น้ำเพื่อการบริโภคอุปโภคและภาคอุตสาหกรรม และการดูแลคุณภาพของน้ำเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในแง่ของทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ฝรั่งเศสยังประสบปัญหาอุทกภัยบ่อยครั้ง ทำให้นอกจากจะต้องมีระบบการจัดการน้ำในฐานะทรัพยากรที่สำคัญของประเทศเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืนแล้ว ยังต้องมีการจัดการน้ำในฐานะของภัยพิบัติอีกด้วย

(1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำของฝรั่งเศส[284]

ในอดีตประเทศฝรั่งเศสใช้กฎหมายหลายฉบับในการจัดการเกี่ยวกับน้ำและทรัพยากรน้ำ แต่ปัจจุบันได้มีการรวบรวมจัดกลุ่มประเภททำเป็นประมวลกฎหมายต่าง ๆ เช่นประมวล

---

[282] *สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง "การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย"* (น. 37) เล่มเดิม.

[283] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681 เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2557.

[284] *สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง "การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย"* (น. 51 – 52), เล่มเดิม.

กฎหมายสิ่งแวดล้อม (code de l'environnement) ประมวลกฎหมายท้องถิ่นเดิม (code rural ancien) ประมวลกฎหมายสาธารณสุข (code de la santé publique) เป็นต้น สำหรับเรื่องการจัดการเกี่ยวกับน้ำ ประเทศฝรั่งเศสได้รวบรวมบทบัญญัติที่ใช้บังคับเข้าเป็นหมวดหมู่โดยกำหนดเรื่องน้ำไว้ในบรรพที่ 2 ซึ่งสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำมาจากฐานกฎหมายเดิมที่ปัจจุบันได้ยกเลิกส่วนที่ซ้ำซ้อนกับประมวลไปแล้วจำนวน 7 ฉบับ ได้แก่

La loi du 16 décembre 1964 บัญญัติเกี่ยวกับการจัดการน้ำแบบลุ่มน้ำ ได้วางหลักการสำคัญสามอย่าง คือ การจัดการโดยกระจายอำนาจ (gestion décentralisée) สำหรับลุ่มน้ำขนาดใหญ่ การจัดการร่วมกัน เครื่องมือทางการเงินในการดำเนินการ การจัดการตามระบอบกระจายอำนาจ การแบ่งความรับผิดชอบ องค์กรปฏิบัติการที่จะมีการตั้งขึ้นในทุกลุ่มน้ำขนาดใหญ่[285]

La loi du 29 juin 1984, บัญญัติเกี่ยวกับการทำการประมงในน้ำจืด และการจัดระเบียบการทำประมงในที่เพาะพันธุ์ ซึ่งจะมีการพิจารณาถึงระบบนิเวช[286]

Loi du 3 janvier 1992, ได้วางหลักเกี่ยวกับการจัดการน้ำร่วมกันในลักษณะของมรดกร่วมกันของชาติ การจัดการจะต้องมีความสมดุลระหว่างผู้ใช้น้ำที่ต่างกันในรูปแบบที่ต่างกัน (แหล่งน้ำจืดทั่วไป น้ำบาดาล และน้ำทะเลชายฝั่ง) การรักษาระบบนิเวศน์ การเพิ่มคุณค่าของน้ำใช้เชิงพาณิชย์ การจัดการน้ำในฐานะแหล่งอาหาร หรือในฐานะน้ำดื่ม[287]

Loi no 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement กฎหมายว่าด้วยการเสริมสร้างการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น ได้เสนอและผลักดันกฎหมายฉบับนี้โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้ (Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles - PPR) อันเป็นเครื่องมือของรัฐในการกำหนดแนวทางและขั้นตอนในการป้องกันความเสี่ยงจากภัยทางธรรมชาติที่อาจพยากรณ์หรือคาดการณ์ว่ามีแนวโน้มจะเกิดขึ้นได้ เช่น ภัยจากภาวะน้ำท่วม ภัยจากดินถล่ม ภัยจากไฟไหม้ป่า และภัยจากพายุไซโคลน เป็นต้น กฎหมายว่าด้วยการเสริมสร้างการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1995 มาตรา 16 ได้กำหนดหลักการที่สำคัญในการกำหนดแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติที่อาจคาดการณ์ได้ ที่ถือเป็นภัยธรรมชาติอันอาจคาดการณ์ได้ล่วงหน้า[288]

---

[285] แหล่งเดิม. (น. 52).

[286] แหล่งเดิม.

[287] แหล่งเดิม.

[288] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681 เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2556.

Directive-Cadre Européen sur l'eau (DCE) de 23 octobre 2000 เป็นการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับน้ำของสหภาพยุโรปในการจัดการน้ำร่วมกันของสมาชิก 27 ประเทศ ตามคำนำที่ว่า "น้ำไม่ใช่ทรัพย์พาณิชย์เหมือนอย่างอื่น แต่เป็นมรดกซึ่งต้องปกป้องรักษาและดูแล

Loi du 21 avril 2004 กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อเป็นการอนุวัติการให้เป็นไปตาม DCE

Loi sur l'eau et les milieu aquatiques du 30 décembre 2006 เป็นการรวมนโยบายเกี่ยวกับน้ำเข้าด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการดำเนินการตาม DCE ทำให้การเข้าถึงน้ำดีขึ้น ทำให้การบริการของรัฐเกี่ยวกับน้ำมีความโปร่งใส และปรับปรุงองค์กรดูแลการประมงในน้ำจืด นอกจากนี้ยังเพื่อปรับปรุงให้ระบบทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของน้ำมั่นคงขึ้น และสร้างหน่วยงานใหม่คือ สำนักงานแห่งชาติเกี่ยวกับน้ำและแหล่งน้ำ (Office National de l'eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA)) ที่เป็นหน่วยงานสำคัญเกี่ยวกับการจัดการน้ำ โดยเฉพาะในเรื่องระบบเครือข่ายข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ[289]

หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสในการแก้ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาวิกฤติน้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศสมีสาเหตุประการหนึ่งมาจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Le changement climatique) โดยเป็นการเปลี่ยนแปลงลักษณะอากาศโดยเฉลี่ยของโลก ที่อาจส่งผลกระทบหรือก่อให้เกิดความแปรผันของธรรมชาติอย่างรุนแรงกว่าที่เคยเป็นในอดีต ดังนั้น รัฐบาลฝรั่งเศสจึงได้แสวงหาแนวทางในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างสุดขั้ว เพื่อป้องกันความเสียหายต่อชีวิตและสิ่งแวดล้อมของประชาชนในประเทศ เช่น การแสวงหาเทคนิคทางวิศวกรรมชลประทานและสาธารณูปโภคของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรน้ำ เพื่อป้องกันปัญหาน้ำท่วม เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลฝรั่งเศสยังได้พยายามหามาตรการทางนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างสุดขั้วที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต โดยนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายของฝรั่งเศสประกอบด้วยหลักกฎหมายที่จำเป็นต่อการป้องกันภาวะน้ำท่วมและบริหารความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม เพื่อให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมน้อยที่สุด[290]

---

[289] *สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง "การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย"* (น. 52). เล่มเดิม.

[290] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id= 1681 เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2556.

(2) ระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับน้ำของประเทศฝรั่งเศส[291]

ในอดีตฝรั่งเศสมีปัญหาเกี่ยวกับการจัดการเก็บข้อมูลน้ำ เช่นเดียวกับหลาย ๆ ประเทศ เนื่องจากมีองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับข้อมูลน้ำหลายองค์กร ทำให้ข้อมูลกระจัดกระจาย ทำให้การนำข้อมูลมาใช้ประโยชน์ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นในปี ค.ศ. 1992 ได้มีการจัดตั้งโครงข่ายข้อมูลน้ำในระดับประเทศ (Le réseau national des données sur l'eau (RMDE)) ขึ้นโดยกฎหมายว่าด้วยน้ำ (La Loi sur l'eau) โดยเครือข่ายนี้มีเป้าหมายหลักในการจัดทำข้อมูลเพื่อแบ่งปันและเก็บข้อมูลที่สำคัญในการจัดระเบียบการใช้น้ำและการบริหารจัดการน้ำ ต่อมาเครือข่ายนี้ได้รับการพัฒนาเป็น "ระบบข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ" (systeme d'information sur l'eau (SIE)) ที่ใช้ในปัจจุบัน

ก. องค์กรจัดการข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ

การที่รัฐต้องการแก้ปัญหาการกระจัดกระจายของข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ และเห็นความจำเป็นของการจัดเก็บข้อมูลแบบบูรณาการ ทำให้ในปี ค.ศ. 2006 ฝรั่งเศสได้ตรารัฐบัญญัติว่าด้วยน้ำและแหล่งน้ำ ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ.2006 ที่กำหนดให้มี "ระบบข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ" (le systéme d'information sur l'eau (SIE)) ไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Le code de l'environnement) อันเป็นที่มาของระบบการจัดเก็บข้อมูลของฝรั่งเศสในปัจจุบัน

รัฐบัญญัติว่าด้วยน้ำและแหล่งน้ำ ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 2006 ได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานแห่งชาติด้านน้ำและแหล่งน้ำในการดำเนินการ และประสานงานด้านเทคนิคในเรื่องข้อมูลเกี่ยวกับน้ำของประเทศฝรั่งเศส

1) สำนักงานแห่งชาติด้านน้ำและแหล่งน้ำ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงสิ่งแวดล้อม การพัฒนาแบบยั่งยืน การขนส่ง และที่พักอาศัย มีอำนาจหน้าที่หลัก ๆ ในการรวบรวมข้อมูล เก็บข้อมูล และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ และนอกจากนั้นยังมีอำนาจหน้าที่พัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับระบบน้ำ (hydro-systémes) โดยจะมีส่วนในการกำหนดทิศทางของโครงการวิจัยดำเนินการด้านข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ สิ่งแวดล้อมของน้ำและการใช้น้ำ โดยรับผิดชอบ "ระบบข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ" (Le systéme d'information sur l'eau (SIE)) ควบคุมการใช้น้ำ โดยที่รัฐได้มอบหมายอำนาจส่วนหนึ่งเกี่ยวกับตำรวจน้ำให้กับสำนักงานแห่งชาติด้านน้ำและแหล่งน้ำ ดังนั้นจึงมีหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติตามกฎข้อบังคับต่าง ๆ การปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ด้านน้ำในฝรั่งเศส เช่น การจัดให้มีการวิเคราะห์สภาพน้ำและแหล่งน้ำ มีส่วนร่วมในการทำแผนนโยบายน้ำในฝรั่งเศส ผลักดันด้านเทคนิคการจัดการน้ำ เป็นต้น

---

[291] *สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง "การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย* (น. 54 – 56), เล่มเดิม.

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนั้น ในขณะเดียวกันก็ถือว่าสำนักงานแห่งชาติด้านน้ำและแหล่งน้ำทำหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วย และให้ข้อมูลต่อผู้มีอำนาจในระดับประเทศและคณะกรรมาธิการยุโรปเกี่ยวกับพัฒนาการและนโยบายด้านน้ำของฝรั่งเศสด้วย

2) ระบบการจัดการข้อมูลเกี่ยวกับน้ำและแหล่งน้ำ

ระบบข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ จะเริ่มดำเนินการในปี ค.ศ. 2006 แต่การจัดเก็บข้อมูลได้ทำการจัดเก็บต่อเนื่องต่อจากระบบเครือข่ายแห่งชาติด้านข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ ที่มีการเก็บข้อมูลไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992

วัตถุประสงค์ของการเก็บข้อมูลน้ำ

ข้อมูลต่าง ๆ หลายล้านข้อมูลได้ถูกรวบรวมจัดเป็นกลุ่ม ๆ เพื่อวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการดังนี้

ประการที่หนึ่ง เพื่อให้ทราบสถานะปัจจุบันของทรัพยากรน้ำและแหล่งน้ำ ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณน้ำในแหล่งต่าง ๆ ด้านชีววิทยา เช่น ปริมาณออกซิเจน ความเค็มของน้ำ ความเปรี้ยวของน้ำ และข้อมูลของสิ่งมีชีวิตในน้ำ นอกจากนี้ยังอาจรวมไปถึงอุณหภูมิของน้ำ ลักษณะของการไหลเวียนของน้ำ ลักษณะของตลิ่ง เป็นต้น

ประการที่สอง เพื่อประเมินผลจากกิจกรรมต่าง ๆของมนุษย์ และผลกระทบจากการนั้น ซึ่งผู้ใช้ข้อมูลทั่วไปสามารถใช้ข้อมูลจากการประเมินผลดังกล่าวในการวางแผนการดำเนินกิจกรรมของตนได้ เช่น การเกษตร การประมง หรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจอาจใช้เป็นข้อมูลในการอนุญาตให้ตั้งสถานประกอบการ การปฏิเสธในการสร้างโรงงาน (ปริมาณมลภาวะ)

ประการที่สาม เพื่อเป็นแนวทางและประเมินในการจัดทำนโยบายเกี่ยวกับน้ำและการป้องกันและบำบัดแหล่งน้ำ

(3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของฝรั่งเศส[292]

ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้วว่า รัฐบัญญัติลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1992 หรือที่เรียกกันว่า “กฎหมายว่าด้วยน้ำ” ได้วางหลักเกี่ยวกับน้ำว่า น้ำมีลักษณะเป็นมรดกร่วมกันของชาติ (L’eau est “patrimoine commun de La Naion”) ทำให้มีแนวความคิดในการบริหารจัดการน้ำว่าต้องมีความสมดุลระหว่างผู้ใช้น้ำที่ต่างกันในรูปแบบที่ต่างกัน (แหล่งน้ำจืดทั่วไป น้ำบาดาล และน้ำทะเลชายฝั่ง) การจัดการน้ำต้องคำนึงถึงการรักษาระบบนิเวศน์ การเพิ่มคุณค่าของน้ำในเชิงเศรษฐกิจ การจัดการในฐานะแหล่งอาหารหรือในฐานะน้ำดื่ม เป็นต้น

---

[292] สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย (น. 49 – 50), เล่มเดิม.

หลักการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ หรือที่เรียกว่า “gestion intégrée des resources en eau (GRIE)” จึงมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อประโยชน์ ดังนี้ (1) เพื่อให้ทุกคนสามารถมีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค (2) เพื่อรักษาทรัพยากรน้ำและแหล่งน้ำ (3) เพื่อป้องกันมลภาวะและอุบัติเหตุ (4) เพื่อป้องกันและจัดการกับอุทกภัย ความแห้งแล้ง และปัญหาการกัดเซาะ (5) เพื่อให้มีผลิตภัณฑ์อาหารทางเกษตรและประมง (6) เพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืนของอุตสาหกรรม การผลิตพลังงานนันทนาการ การท่องเที่ยวและการคมนาคมทางน้ำ

ก. ระดับรัฐ ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ข. ระดับท้องถิ่น[293]

การกำหนดนโยบายรัฐและการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

โดยที่ประเทศฝรั่งเศสได้มีการแบ่งอำนาจ ทำให้การตัดสินใจเกี่ยวกับน้ำในระดับท้องถิ่นต่าง ๆ นั้นจะถูกพิจารณาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับท้องที่ที่สุด ส่วนรัฐเป็นผู้ดูแลในระดับนโยบาย และสามารถดำเนินการได้โดยการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ ดังนี้

อำนาจหน้าที่ของรัฐ

กระทรวงหลักที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการน้ำ ได้แก่ กระทรวงสิ่งแวดล้อม การพัฒนาอย่างยั่งยืน การขนส่ง และที่พักอาศัย และกระทรวงอื่นในกรณีที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง โดยจะดำเนินการต่าง ๆ ผ่านทางตัวแทนของรัฐ ได้แก่ ผู้ว่าการภาค และผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในระบบแบ่งอำนาจ

ในส่วนของการจัดการน้ำผู้ว่าการภาคหรือคณะกรรมการลุ่มน้ำ จะมีการเลือกผู้ว่าการประสานงานลุ่มน้ำ เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ และเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการจัดการและวางแผนจัดการน้ำ และนำโครงการของมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาใช้

การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับน้ำ

ในการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดการน้ำมีหลักการพื้นฐาน 6 ประการ ที่ต้องคำนึงถึง ได้แก่

1. การบริหารจัดการลุ่มน้ำแบบกระจายอำนาจ อำนาจการจัดการน้ำต่าง ๆ ของประเทศฝรั่งเศสส่วนใหญ่จะอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับพื้นที่ลุ่มน้ำ แต่ในระดับประเทศก็ยังจะมีการประสานงานกันดำเนินการในการจัดการน้ำซึ่งจะนำเรื่องลักษณะภูมิประเทศของแหล่งน้ำมาพิจารณาด้วย เนื่องจากแนวความคิดที่ว่า “น้ำไม่มีพรมแดนทางการปกครอง”

---

[293] แหล่งเดิม.

2. การใช้แนวทางการจัดการเชิงบูรณาการ ซึ่งคำนึงถึงผู้ใช้น้ำทุกคน ความจำเป็นของระบบนิเวศน์ทางน้ำ การป้องกันมลภาวะและการควบคุมความเสี่ยงภัยธรรมชาติและอุบัติเหตุ

3. หน่วยงานที่ได้รับอำนาจดำเนินการและประสานการดำเนินการ โดยต้องพิจารณาถึงกฎระเบียบต่างๆ ของคณะกรรมการลุ่มน้ำและผู้ว่าการประสานงานลุ่มน้ำ

4. การหมุนเวียนแหล่งเงิน เกี่ยวกับการจัดเก็บเงินของสำนักงานน้ำ ในส่วนของการจัดเก็บค่าใช้น้ำและค่าบำบัดน้ำ

5. การวางแผน และโครงการระยะหลายปี ซึ่งจะแยกเป็นสองส่วนที่จะต้องคำนึงถึงในการจัดการน้ำ ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง การจัดทำแผนกำหนดวัตถุประสงค์และลำดับความสำคัญในการดำเนินการตามแผนการจัดการและการวางแผนในระดับลุ่มน้ำใหญ่ และการจัดระเบียบและการจัดการในระดับลุ่มน้ำย่อย

ส่วนที่สอง โครงการการลงทุนโครงการทางการเงินต่อเนื่องหลายปีของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นของเจ้าหน้าที่น้ำในระดับลุ่มน้ำขนาดใหญ่ และการทำสัญญาต่าง ๆ ในระดับแม่น้ำ หรือทางน้ำ

6. การแบ่งสรรความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ให้บริการเอกชนในการให้บริการน้ำดื่มและการสุขอนามัยน้ำและการทำความสะอาด การให้บริการน้ำดื่มและการทำความสะอาดเป็นบริการของรัฐที่ได้รับการแบ่งอำนาจให้แก่ท้องถิ่นแล้วท้องถิ่นจะเป็นผู้เลือกว่าจะดำเนินการเองหรือว่าแต่งตั้งให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายจะอยู่ในกรอบของกฎหมายและเป็นไปตามสัญญา

(4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ

ประชาชนประเทศฝรั่งเศสเริ่มมีความตื่นตัวอย่างมากในการร่วมแสดงความคิดเห็นในช่วงปี ค.ศ. 1970 โดยมีความเคลื่อนไหวทางการเมืองในด้านที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ประกอบกับปัญหาในเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้นปรากฏเด่นชัดขึ้นในสังคมฝรั่งเศส ดังนั้น จึงก่อให้เกิดการเรียกร้องของประชาชนและองค์กรภาคเอกชน ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบรุนแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติ หรือการจัดการพื้นที่ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการเรื่องทรัพยากรธรรมชาติของประเทศนั้น ประเทศฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญอย่างมากในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อโครงการต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งนี้เพราะความตื่นตัวของนานาประเทศในเรื่องสิทธิของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อม หรือการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติแบบยั่งยืน ตลอดจนเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศต่าง ๆ ทำให้

ประเทศฝรั่งเศสหันมาใส่ใจและเน้นนโยบายการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยเฉพาะในด้านสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น[294]

ในการแสดงความคิดเห็นอีกรูปแบบหนึ่งนอกเหนือจากการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบของการทำประชาพิจารณ์ การประชุมปรึกษาหารือหรือการร่วมแสดงความคิดเห็นแล้ว ประเทศฝรั่งเศสยังมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นที่สำคัญต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอีกรูปแบบหนึ่ง เรียกว่า การอภิปรายสาธารณะ

การจัดทำการอภิปรายสาธารณะ (Le débat public) นี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นสำหรับโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม หรือการปรับปรุงพื้นที่หรือผังเมือง และเป็นโครงการที่มีความเสี่ยงทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการอภิปรายสาธารณะแห่งชาติ ไม่ว่าโครงการหรือการดำเนินงานนั้นจะมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะของชาติหรือประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่นก็ตาม การกำหนดเรื่องให้มีการจัดทำอภิปรายสาธารณะนี้อาจถูกกำหนดไว้ในเงื่อนไขของการริเริ่มในการดำเนินโครงการของรัฐนั้น ๆ เองหรือเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะเป็นราย ๆ ไปที่ได้กำหนดไว้ว่าต้องให้มีการดำเนินการจัดการอภิปรายสาธารณะ

การบริหารจัดการน้ำและการมีส่วนร่วมของประชาชน[295] ประเทศฝรั่งเศสมีการบริหารจัดการน้ำในรูปแบบของคณะกรรมการลุ่มน้ำ แต่ก็ได้กำหนดให้มีการอ้างอิงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำด้วย การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการน้ำในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้รับการปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภาวะน้ำท่วม องค์กรภาครัฐและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมตามกฎหมายว่าด้วยการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส ต้องประสานความร่วมมือ (coopération) กับองค์กรอื่นๆที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม นอกจากนี้ องค์กรที่เกี่ยวข้องอาจแบ่งปันข้อมูลกับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติภารกิจเพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงจากการกัดเซาะชายฝั่งและภาวะน้ำท่วม ทั้งนี้ ในด้านความร่วมมือเพื่อการรับมือกับภาวะน้ำท่วม ควรกำหนดให้องค์กรต่างๆ มีหน้าที่รับผิดชอบ (fonctions) ในการเสริมสร้างความร่วมมือในการจัดการปัญหาน้ำท่วมอย่างยั่งยืน เช่น หากสถานการณ์น้ำท่วมฉุกเฉิน

---

[294] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=938 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2556.

[295] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00674893 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2556.

ได้กินวงกว้างไปหลายพื้นที่ รัฐบาลท้องถิ่นควรทำการเชื่อมโยงและประสานงาน หากกรณีแห่งความจำเป็นให้ดำเนินการฟื้นฟูรวมกันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นด้วยกันและระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง เป็นต้น[296]

3.2.3 ประเทศอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ และมีความหลากหลายทางภูมิศาสตร์และภูมิอากาศ จึงส่งผลให้เกิดความหลากหลายทางภูมิศาสตร์ ภูมิอากาศ และภัยธรรมชาติร้ายแรงอย่างมาก การบริหารจัดการน้ำในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้น้ำภายในประเทศเพื่อประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ได้แก่การอุปโภคและบริโภค เกษตรกรรม อุตสาหกรรม การทำเหมืองแร่ และการใช้น้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งนอกจากน้ำจะมีประโยชน์ในด้านดังกล่าว ประเทศสหรัฐอเมริกาต้องเจอกับภัยพิบัติทางน้ำด้วยดังเช่นกรณีน้ำท่วมรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เมื่อน้ำมีทั้งประโยชน์มหาศาลและอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้เช่นนี้ จึงทำให้รัฐบาลเห็นความสำคัญในการตรากฎหมายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อออกมาบริหารการจัดการน้ำ

(1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำของประเทศอเมริกา[297]

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำที่สำคัญ ได้แก่

ก. Federal Water Pollution Control Act of 1498 (หรือเรียกอีกชื่อว่า Clean Water Act (CWA))

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายหลักที่มุ่งคุ้มครองทรัพยากรน้ำของประเทศโดยส่งเสริมและรักษาคุณภาพของน้ำให้มีความสะอาดเพื่อที่ประชาชนจะได้อุปโภคและบริโภคน้ำได้อย่างปลอดภัย โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่ให้รัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นได้รับความช่วยเหลือเป็นเงินสนับสนุนทางด้านเทคนิคเพื่อจัดการกับปัญหามลพิษทางน้ำ รวมทั้งการดำเนินการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องมลพิษทางน้ำด้วย เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่า “มลพิษทางน้ำ” เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อคุณภาพของชีวิตมนุษย์ ซึ่งถือได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีความเข้มงวดมาก ดังเช่นจากมาตรการที่กำหนดให้ผู้ประกอบการหรือโรงงานอุตสาหกรรมดำเนินการเพื่อลดมลพิษที่จะปล่อยออกจากโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่

---

[296] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681 เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2556.

[297] สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย (น. 68 - 69), เล่มเดิม.

1. “Best Practicable Control Technology (BPT)” โรงงานอุตสาหกรรมต้องติดตั้งระบบ BPT เพื่อทำความสะอาดเครื่องปล่อยของเสียออกจากโรงงานไปสู่แหล่งน้ำต่าง ๆ โดย BPT จะตรวจจับสสาร เช่น แบคทีเรีย ค่าความเป็นกรด-ด่างของน้ำเสีย ฯลฯ เนื่องจากสสารเหล่านี้จะทำเป็นตัวทำลายความหนาแน่นของออกซิเจนในน้ำซึ่งเป็นอันตรายต่อปลาและสัตว์น้ำประเภทอื่นๆ ได้

2. “Best Available Technology”(BAT) โรงงานอุตสาหกรรมต้องติดตั้งระบบ BAT เพื่อกลั่นกรองของเสียที่จะออกจากโรงงาน โดย BAT จะมุ่งเน้นไปที่การตรวจสอบโลหะหนักและสารพิษในของเสียที่จะปล่อยออกจากโรงงาน

อนึ่ง ในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ถือว่ารัฐบาลกลางมีเขตอำนาจกว้างมาก โดยเฉพาะการกำหนดมาตรฐานหรือกำหนดข้อจำกัดต่าง ๆ ให้แต่ละมลรัฐต้องปฏิบัติตามโดย Environmental Protection Agency (EPA) ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางจะเป็นผู้กำหนดมาตรฐานของน้ำทิ้งสำหรับโรงงานประเภทต่าง ๆ เช่น โรงงงานผลิตเหล็กและแสตนเลส โรงกลั่นน้ำมัน เป็นต้น อย่างไรก็ดี รัฐบาลก็ได้ให้แต่ละมลรัฐมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานของมลรัฐเอง โดยการอนุวัติกฎหมายกลางมาบังคับใช้ในรัฐ ส่วนรัฐใดที่ยังมิได้กำหนดมาตรฐานของตนเองโดยเฉพาะก็จะเป็นอำนาจของ EPA ในการควบคุมและตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมในรัฐดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันมีมลรัฐจำนวน 46 มลรัฐที่กำหนดมาตรฐานของตนขึ้นมาบังคับใช้แล้ว ดังนั้น คงเหลืออยู่เพียง 4 รัฐเท่านั้นที่ยังมิได้กำหนดมาตรฐานของตนเอง ซึ่งได้แก่ Idaho, Massachusetts, New Hampshire และ New Mexico จึงสรุปได้ว่า ทั้งรัฐบาลกลางและมลรัฐต่างต้องรับผิดชอบในการกำหนดมาตรฐานเพื่อรักษาคุณภาพของน้ำของประเทศ

สาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าว ประกอบด้วยสาระสำคัญใน 2 ส่วน

ส่วนที่หนึ่ง เป็นบทบัญญัติใน Title 2 และ Title 6 ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการที่รัฐบาลกลางให้ความช่วยเหลือแก่ทางด้านการเงินเพื่อก่อสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสีย (wastewater treatment plant) ซึ่งจากการแก้ไขกฎหมายในปี ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) สภาคองเกรสได้ผ่านกฎหมายอนุมัติงบประมาณจำนวน 65 พันล้านเหรียญสหรัฐแก่กองทุน CWA สำหรับการจัดสรรเงินทุนจำนวนดังกล่าวนั้น จะจัดสรรให้แก่มลรัฐที่ผ่านการประเมินของ EAP แล้วว่าสมควรได้รับเงินสนับสนุนเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว

ส่วนที่สอง คือ บทบัญญัติที่ว่าการบังคับใช้กฎหมายกับอุตสาหกรรมและเทศบาล (municipal) ที่เป็นผู้ปล่อยมลพิษลงในน้ำ โดยที่หลักการของกฎหมายฉบับนี้ คือการปล่อยของเสียลงในแหล่งน้ำของชาติถือว่ามีความผิด เว้นแต่ได้รับอนุญาตจาก EPA หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ภายใต้บทบัญญัติ Section 402 เรื่องระบบการกำจัดมลพิษแห่งชาติ (National Pollutant Discharge Elimination System (NPDES)) ซึ่งจะรวมถึงมาตรการ Best Practicable Control Technology และ

Best Available Technology ซึ่งได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว อนึ่ง การอนุญาตจาก EPA หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มีอายุการอนุญาตเพียง 5 ปี เมื่อครบกำหนดเวลาแล้วผู้ประกอบการจะต้องขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐใหม่ทุก ๆ 5 ปี

สำหรับโทษของการฝ่าฝืน Section 402 เรื่องระบบการกำจัดมลพิษแห่งชาติ (NPDES) นั้น EPA มีอำนาจในการออกมาตรการบังคับหรือฟ้องเป็นคดีแพ่งไปยัง U.S. District Court ต่อผู้ละเมิดบทบัญญัติดังกล่าว โทษของการฝ่าฝืน คือ โทษปรับ 25,000 เหรียญสหรัฐต่อวัน หากผู้ปล่อยของเสียดังกล่าวละเลยหรือทำไปโดยที่รู้ว่าเป็นการละเมิดกฎหมาย จะเป็นความผิดโดยต้องดำเนินคดีอาญา ซึ่งมีโทษปรับ 50,000 เหรียญสหรัฐต่อวันหรือจำคุก 3 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้โทษอาจสูงขึ้นเป็นปรับ 250,000 เหรียญสหรัฐ หรือจำคุก 15 ปี สำหรับผู้ที่ละเมิดกฎหมาย โดยรู้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นอันตรายถึงขั้นชีวิตหรือทำให้เกิดการอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง นอกจากกฎหมายให้อำนาจแก่ EPA ฟ้องดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดต่อ U.S District Court และยังใช้สิทธิฟ้องร้อง EPA หรือเจ้าหน้าที่ของมลรัฐที่ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ได้อีกด้วย

ข. Water Resources Development Act of 2000[298]

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์และพัฒนาแหล่งน้ำและทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้องกับน้ำ โดยกฎหมายให้อำนาจ Secretary of the Army ในการศึกษาวิจัยเพื่อดำเนินการโครงการต่าง ๆ เพื่อเป็นการปรับปรุงแม่น้ำและท่าเรือ (river and habour) ในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือดำเนินงานหรือโครงการอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังตัวอย่างโครงการที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ เช่น

1. โครงการขนาดเล็กเพื่อลดความเสียหายจากน้ำท่วม (Sec.102) ซึ่งเป็นโครงการที่ดำเนินการตาม section 205 ของ the Flood Control Act of 1948 (33 U.S.C701s)

2. โครงการขนาดเล็กเพื่อคุ้มครองแหล่งต้นน้ำฉุกเฉิน (Sec.103) ซึ่งเป็นโครงการที่ดำเนินการตาม section 14 ของ the Flood Control Act of 1946 (33 U.S.C.701r)

3. โครงการขนาดเล็กเพื่อพัฒนาเส้นทางเดินเรือ (Sec.104) ซึ่งเป็นโครงการที่ดำเนินการตาม section 107 ของ the River and Harbor Act of 1960 (33. U.S.C.577)

4. โครงการขนาดเล็กเพื่อพัฒนาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม (Sec.105) ซึ่งเป็นโครงการที่ดำเนินการตาม section 1135(a) ของ the Water Resources Development Act of 1986 (33 U.S.C.2309a(a)):

5. โครงการขนาดเล็กเพื่อฟื้นฟูระบบนิเวศวิทยาทางน้ำ (Sec.106) ซึ่งเป็นโครงการที่ดำเนินการตาม section 206 ของ the Water Resources Development Act of 1996 (33 U.S.C.2330)

---

[298] แหล่งเดิม.

6. โครงการขนาดเล็กเพื่อคุ้มครองชายฝั่ง (Sec.107) ซึ่งเป็นโครงการที่ดำเนินการตาม section 3 ของ the Act entitled" An Act authorizing Federal participation in the cost of protecting the shores of publicly owned property (33 U.S.C.426g):

ค. The Water Quality Act 1965[299] เป็นกฎหมายที่ปรับปรุงจากกฎหมายควบคุมน้ำเสียฉบับเก่าให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้เพิ่มมากขึ้น สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ เน้นให้รัฐควบคุมคุณภาพน้ำให้ได้ตามมาตรฐานที่หน่วยงานการควบคุมสุขภาพและอนามัยกำหนด [300]

ง. กฎหมาย Flood Control Act of 1917 เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการส่งเสริมการจัดทำโครงการทางวิศวกรรมและผนังกั้นน้ำ เพื่อควบคุมภาวะน้ำท่วมและป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมโดยงบประมาณสนับสนุนการก่อสร้างเพื่อช่วยในการบริหารจัดการโครงการภายใต้การดูแลของกองทัพสหรัฐ แหล่งน้ำต่างๆที่ได้รับการพัฒนาตามกฎหมายฉบับนี้ เช่น แม่น้ำมิสซิสสิปี้ แม่น้ำโอไฮโอ และแม่น้ำซาคราเมนโต้ เป็นต้น สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการบังคับใช้และการพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการป้องกันภาวะน้ำท่วมมาอย่างยาวนาน

จ. Water Resources Development Act (WRDA) of 2010 เป็นกฎหมายฉบับใหม่ ที่กำหนดมาตรการในการจัดทำโครงการทางวิศวกรรมโยธาและวิศวกรรมชลประทาน เพื่อควบคุมภาวะน้ำท่วมและป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม โดยโครงการต่าง ๆ อยู่ภายใต้การดูแลของกรมการทหารช่างสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ กองทัพสหรัฐยังมีหน้าที่ในการรับผิดชอบในการฟื้นฟูระบบนิเวศ สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อการบำบัดน้ำเสีย การบรรเทาสาธารณภัย และกิจกรรมอื่นๆ ภายใต้แผนและขั้นตอนที่กฎหมายฉบับนี้ได้ระบุไว้[301]

(2) ระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา[302]

"ทรัพยากรน้ำ" เป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิต โดยมีบทบาทในกิจกรรมส่วนใหญ่ของมนุษย์ สำหรับข้อมูลการใช้น้ำในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น พบว่าประชาชนชาวอเมริกันใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ ตามอัตราส่วนที่แตกต่างกันไป ดังนี้ ใช้ทรัพยากรน้ำเป็นแหล่งการสำรองน้ำของชุมชน ร้อยละ 11 การอุปโภคและบริโภคในครัวเรือน ร้อยละ 1 การชลประทานร้อย 31 การปศุสัตว์

---

[299] แหล่งเดิม.

[300] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.senate.go.th/web-senate/research47/s119.htm เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2556.

[301] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.midnightuniv.org/ เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2556.

[302] สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง "การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย (น. 70 - 72). เล่มเดิม.

ร้อยละ 1 การประมง ร้อยละ 2 ภาคอุตสาหกรรม ร้อยละ 4 การทำเหมืองแร่ ร้อยละ 1 และการใช้น้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า ร้อยละ 49 ซึ่งจากประโยชน์ของน้ำในกรณีต่าง ๆ เช่นนี้ การบริหารจัดการน้ำจึงต้องเป็นไปด้วยความรอบคอบภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และความร่วมมือจากทุกภาคส่วน

USGS เป็นหน่วยงานที่มีฐานข้อมูลการบริหารจัดการเรื่องน้ำที่มีประสิทธิภาพและเป็นหน่วยงานที่ให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำได้รอบด้าน ซึ่งนอกจากการให้ข้อมูลแก่ประชาชนทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน ซึ่งถือเป็นช่องทางหลักแล้ว USGS ยังได้ดำเนินงานแบบเชิงรุกโดยการเฝ้าระวังและติดตามข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ โดย USGS จัดตั้ง “หน่วยเฝ้าระวังน้ำ (Water Alert)” ขึ้น โดยมีหน้าที่ให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับน้ำให้แก่ประชาชนผ่านทางอีเมล์หรือข้อความทางโทรศัพท์ โดย Water Alert จะรายงานทันทีหลังจากที่ได้รับรายงานข้อมูลจากสถานีตรวจสอบข้อมูลในสถานการณ์จริงของ USGS (The USGS real-time data-collection station) โดยระบบ Water Alert Service ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งจากรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ Water Alert Service ยังรายงานข้อมูลดังกล่าวผ่านทางดาวเทียมไปยังหน่วยงานย่อยของ USGS ในแต่ละภูมิภาคทุก 1 - 4 ชั่วโมง/ครั้ง เว้นแต่ ในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินหรือมีภัยพิบัติ เช่น ในขณะที่เกิดน้ำท่วมก็อาจดำเนินการส่งข้อมูลในช่วงระยะเวลาที่ถี่มากขึ้น

สำหรับวิธีการรับข้อมูลจาก Water Alert Service ผ่านทางอีเมล์หรือข้อความทางโทรศัพท์นั้น มีวิธีการโดยให้ผู้ที่สนใจรับข้อมูลเข้าไปเว็บไซต์ของ Water Alert Service แล้วดำเนินการสมัครเพื่อขอรับข้อมูล โดยให้กรอกแบบฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์ โดยระบุข้อมูลต่างๆ เช่น พื้นที่ที่ต้องการจะทราบข้อมูลความเคลื่อนไหว และระบุวิธีการรับข้อมูลว่าจะเป็นทางอีเมล์หรือข้อความทางโทรศัพท์ พร้อมทั้งระบุเงื่อนไขต่างๆ เพิ่มเติม เช่น ประเภทของข้อมูล หรือความถี่ในการจัดส่งข้อมูล เป็นต้น เมื่อระบุข้อมูลเสร็จแล้วก็ Water Alert Service ก็จะส่งข้อมูลตามที่ผู้สนใจรับข้อมูลนั้นแจ้งไว้ต่อไป

(3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา[303]

หน่วยงานในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ดูแลรับผิดชอบการบริหารจัดการน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่

ก. The United States Geological Survey (USGS)[304] เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) USGS มีภารกิจในการให้ข้อมูลทาง

---

[303] สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย (น. 71 - 73). เล่มเดิม.

[304] แหล่งเดิม.

วิทยาศาสตร์ที่น่าเชื่อถือเพื่อเป็นการให้ความรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลทางธรรมชาติบนพื้นโลก รวมไปถึงดำเนินการเพื่อลดความสูญเสียของชีวิตและทรัพย์สินจากภัยพิบัติธรรมชาติศึกษาด้านการบริหารจัดการเกี่ยวกับน้ำ ระบบนิเวศวิทยา พลังงาน แร่ธาตุ และส่งเสริมและคุ้มครองคุณภาพชีวิตของมนุษย์

สำหรับหน่วยงานภายใต้ USGS ที่ดูแลรับผิดชอบรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของประเทศ คือ National Water Information System (NWIS) โดย NWIS มีหน้าที่รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับน้ำและเผยแพร่สู่สาธารณชน ทั้งทางด้านข้อมูลทางเว็บไซต์ เอกสารเผยแพร่แผนที่น้ำ (water map) รวมทั้งการจัดโครงการประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ สำหรับข้อมูลด้านทรัพยากรน้ำโดย NWIS มีหน้าที่ในการศึกษาและรวบรวมข้อมูลน้ำในด้าน ต่อไปนี้

1. น้ำชั้นผิวดิน (surface water) เช่น แม่น้ำ ลำธาร ทะเลสาบ และแหล่งกักเก็บน้ำประเภทต่างๆ โดย NWIS จะทำการศึกษา เฝ้าสังเกต และวิเคราะห์เกี่ยวกับสภาพและสถานการณ์ของน้ำบนผิวดิน

2. น้ำท่วมและความแห้งแล้ว (Floods and droughts) โดย NWIS จะทำการศึกษาสภาพทั้งในกรณีที่มีปริมาณน้ำมากเกินไปและในกรณีที่ขาดแคลนน้ำ

3. น้ำบาดาล ชั้นหินอุ้มน้ำ และน้ำพุ (Groundwater, aquifer, and wells) โดย NWIS จะทำการสำรวจค้นหาแหล่งน้ำและศึกษาเกี่ยวกับสถานที่และสภาพของแหล่งน้ำรวมทั้งลักษณะของน้ำในชั้นใต้ดิน

4. การใช้น้ำ (Water use) โดย NWIS จะทำการศึกษาข้อมูลการใช้น้ำตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

5. คุณภาพของทรัพยากรน้ำ (Quality of water resources) โดย NWIS จะทำการศึกษาและประเมินคุณภาพของน้ำในด้านชีววิทยา เคมีวิทยา และปัจจัยทางสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพของน้ำ

6. สภาพน้ำเน่าเสียและมลพิษ (Contamination and pollution) โดย NWIS จะทำการศึกษาสภาพของน้ำปัจจุบันในและผลกระทบจากการใช้สารพิษต่าง ๆ ทั้งกรณีสารพิษที่มนุษย์เป็นผู้ผลิตขึ้นหรือกรณีที่เกิดขึ้นจากการบวนการทางธรรมชาติเอง

7. กิจกรรมระหว่างประเทศเกี่ยวกับน้ำ (International water activities) โดย NWIS จะดำเนินโครงการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในระดับระหว่างประเทศ

จากข้อมูลข้างต้นที่ USGS ได้ดำเนินการศึกษารวบรวมนั้นจะเป็นการใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์เข้ามาช่วยเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็ว และเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เกิดประโยชน์มากที่สุด โดย USGS มีการร่วมมือกับหน่วยงานของ

รัฐบาลกลางอื่นเพื่อประสานงานด้านข้อมูล เช่น สำนักงานพยากรณ์อากาศแห่งชาติ (National Weather Service (NSW)) สำนักงานบริหารจัดการเหตุฉุกเฉิน (The Federal Emergency Management Agency (FEMA)) สำนักงานวิศวกรรมทหาร (U.S. Army Corps of Engineers (USACE)) และสำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency (EPA)) เป็นต้น ซึ่งจะได้กล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ข. National Weather Service (NWS)[305] เป็นหน่วยงานรัฐที่อยู่ภายใต้ National Oceanic and Atmospheric Administration โดย NWS มีหน้าที่สำรวจและรายงานสภาพอากาศรวมไปถึงข้อมูลเกี่ยวกับน้ำด้วย และหากมีข้อมูลเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศที่รุนแรงหรืออาจเป็นอันตรายแก่ประชาชน NWS ก็จะได้ให้ข้อมูลแก่ประชาชนในพื้นที่เสี่ยง เช่น พื้นที่ใกล้กับแหล่งน้ำหรือทะเล เพื่อที่ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะได้เตรียมป้องกันชีวิตและทรัพย์สินให้ปลอดภัยจากภัยธรรมชาติ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำนั้น NWS ได้จัดตั้ง Hydrometeorological Prediction Center เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการให้ข้อมูลแก่ประชาชนสำหรับการพยากรณ์ ปริมาณน้ำฝนและพื้นที่ที่ฝนตก สำหรับหน่วยงานของ NSW ที่ประจำอยู่ในแต่ท้องถิ่นนั้นจะรับผิดชอบในการเฝ้าระวังน้ำท่วมและน้ำหลาก โดยจะทำการประกาศเตือนประชาชนในพื้นที่ให้เตรียมรับอุทกภัยได้รับทราบ รวมทั้งให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับปริมาณน้ำฝนในช่วงมรสุม เป็นต้น

ค. Environmental Protection Agency (EPA) เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีพันธกิจในการดูแลปกป้องสุขภาพของประชาชนตลอดจนสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่อากาศและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ระบบนิเวศวิทยา พื้นดิน พื้นน้ำ การใช้สารพิษต่าง ๆ และการจัดการของเสีย เป็นต้น และนอกจากนี้ยังให้ทำหน้าที่ติดตามและประเมินสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา คือ เข้าควบคุมและตรวจสอบมาตรฐานคุณภาพในมลรัฐและให้เอกชนมีบทบาทในการเข้าร่วมกับรัฐในการกำจัดน้ำเสียอีกด้วย[306]

สำหรับการดูแลรักษาทรัพยากรน้ำนั้น EPA กำหนดให้มี “สำนักงานน้ำ (Office of Water (OW))” ซึ่งจะทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของประเทศทั้งระบบ โดยมีสำนักงานใหญ่ของ OW ตั้งอยู่ที่กรุงวอชิงตันดีซี นอกจากนี้ OW ยังทำงานประสานกับ EPA ส่วนภูมิภาค (ซึ่งมีสาขาอยู่ 10 แห่งทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา) หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาลกลางและมลรัฐรัฐบาลท้องถิ่น ชุมชนชนพื้นเมือง ตลอดจนองค์กรวิชาชีพ และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ โดย OW ทำหน้าที่กำหนด

---

[305] แหล่งเดิม.

[306] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.senate.go.th/web-senate/research47/s119.htm เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2556.

คำแนะนำ กระบวนการและข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นเพื่ออำนวยความสะดวกระหว่างกลุ่มหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ[307]

นอกจากนี้ OW ยังเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำจำนวนหลายฉบับ ทั้งที่เป็นกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ สำหรับกฎหมายภายใน ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยน้ำสะอาด (Clean Water Act) กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากร (Resource Conwervation and Recovery Act) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองชายฝั่ง (Shore Protection Act) และสำหรับในส่วนกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือและวัตถุอื่น International Convention for the prevention of Pollution from Ships and Several Other Statutes) อนุสัญาว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น (Convention of the Prevention of maring Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter)[308]

สำหรับการดำเนินงานที่สำคัญของ OW ได้แก่ การเสนอแนวทางในการบริหารจัดการน้ำแห่งชาติ (National Water Program Guidance) ซึ่งล่าสุด OW ได้เผยแพร่แนวทางในการบริหารจัดการน้ำแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ ค.ศ. 2012 (พ.ศ. 2555) เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 2011 (พ.ศ.2554) โดยมีสาระสำคัญในกิจกรรมของน้ำในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) มาตรการคุ้มครองสุขภาพของสาธารณชน (2) มาตรการคุ้มครองและฟื้นฟูแหล่งน้ำสะอาดแหล่งน้ำชายฝั่ง และพื้นที่ลุ่มน้ำ (3) มาตรการคุ้มครองชุมชนและระบบนิเวศวิทยาทางน้ำ (4) แผนการบริหารจัดการน้ำแห่งชาติ (5) แผนการจัดการน้ำและความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (6) แผนการจัดการน้ำกับสุขภาพของเด็ก (7) แผนการจัดการน้ำแห่งชาติกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (8) แผนการจัดการน้ำในเมือง และ (9) แผนการจัดการน้ำกับชนเผ่าต่าง ๆ เป็นต้น[309]

(4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ

ประเทศอเมริกามีกฎหมายระดับรัฐบาลกลางเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมออกมาบังคับใช้หลายฉบับ เช่น Clean Water Act 1977 เป็นต้น แต่กฎหมายนี้ก็ไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และ

---

[307] สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย (น. 67). เล่มเดิม.

[308] แหล่งเดิม.

[309] *สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย* (น. 67). เล่มเดิม.

ในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ใกล้เคียงกับลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน[310]

สำนักงานป้องกันสิ่งแวดล้อมของประเทศอเมริกา พบว่า สาเหตุที่ผู้มีส่วนได้เสียไม่มาร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมนั้น อาจมาจาก 3 ประเด็นหลัก ได้แก่

ประเด็นที่หนึ่ง ประเด็นด้านความชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น หน่วยงานที่จัดเองยังไม่ชัดเจนว่า กระบวนการตัดสินใจเป็นอย่างไร ผลการตัดสินใจดังกล่าวจะกระทบกลุ่มใดบ้าง เสียงหรือความคิดเห็นของประชาชนที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจได้หรือไม่ หรือประชาชนจะได้ประโยชน์อะไรจากการเข้ามามีส่วนร่วม

ประเด็นที่สอง ประเด็นด้านการสื่อสาร ปัญหาอาจเกิดจากประชาชนไม่ได้รับแจ้งเรื่องการจัดรับฟังหรือจดหมายประกาศที่ส่งไป ไม่ได้ให้เหตุผลว่าเหตุใดจึงควรมาร่วม หรือเรื่องดูเป็นเทคนิคมากเกินไป หรือการจัดไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น จัดช่วงเวลาที่ประชาชนติดธุระเป็นส่วนใหญ่

ประเด็นที่สาม ประเด็นด้านความสามารถในการเข้าถึง เช่น อาจจัดในสถานที่ซึ่งไม่สะดวกในการเดินทางหรือค่าใช้จ่ายในการเดินทางสูงเกินไปจนเป็นภาระ

3.2.4 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น ถือเป็นประเทศที่เกิดภัยธรรมชาติมากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก อาจเนื่องมาจากสถานที่ตั้งของประเทศญี่ปุ่นอยู่ในแถบมหาสมุทรแปซิฟิก จึงทำให้ประเทศถูกรายล้อมไปด้วยจำนวนน้ำมากมายมหาศาล แต่ถึงกระนั้นประเทศญี่ปุ่นยังคงมีความจำเป็นต้องมีระบบบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การจัดสรรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำเป็นไปอย่างคุ้มค่าและเพียงพอในแต่ละปีให้มากที่สุด ประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการส่งเสริมให้ประชาชนได้ตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ให้ความร่วมมือกันจัดทำข้อมูลเพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลน้ำผ่านสื่อต่าง ๆ และได้มีการจัดเตรียมข้อมูลน้ำเพื่อสนับสนุนรัฐบาลในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นยังได้กำหนดมาตรการและนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรน้ำด้วยวิธีการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะแก่การเก็บกักน้ำไว้ใช้อุปโภคหรือบริโภคได้อย่างเหมาะสม เช่น การสร้างเขื่อนกั้นน้ำ การสร้างทางน้ำไหล การนำทรัพยากรน้ำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่อีกครั้งหนึ่ง หรือการพัฒนาระบบน้ำ เป็นต้น

---

[310] *สิทธิที่จะมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย* (น. 8) โดย นางสาวชนนันท์ ศรีทองสุข และคณะ.

DPU

(1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำของประเทศญี่ปุ่น[311]

ก. River Law 1964 เป็นกฎหมายหลักว่าด้วยทรัพยากรน้ำของประเทศญี่ปุ่น เป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบพื้นฐานในเรื่องการจัดการแม่น้ำของญี่ปุ่น โดยกำหนดมาตรการหลักในการป้องกันน้ำท่วมโดยอาศัยกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจากแม้น้ำแหล่งน้ำประเภทต่างๆ ในปี ค.ศ. 1964 ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายสำคัญหลายประเด็น โดยในปี ค.ศ. 1997 ได้เพิ่มเติมเรื่องการสงวนและบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมของแม่น้ำอันเนื่องมาจากประเทศญี่ปุ่นเริ่มมีความห่วงใยต่อการจัดการสภาพแวดล้อมของแม่น้ำมากขึ้น กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อการจัดการน้ำท่วม การใช้น้ำให้เป็นประโยชน์ และบำรุงรักษาและอนุรักษ์สภาพแวดล้อมของธารน้ำ

ข. Flood Protection Act 1949 เป็นกฎหมายเฉพาะในการป้องกันปัญหาอุทกภัยหรือคลื่นพายุหมุนยกซัดฝั่ง โดยกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญหลายประการ ได้แก่ ประการแรก กฎหมายฉบับนี้ได้ส่งเสริมการกระจายอำนาจ เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินกิจกรรมป้องกันและบรรเทาสาธารณะภัยอันเนื่องมาจากภาวะน้ำท่วมโดยตรง เพราะท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและลักษณะทางภูมิประเทศเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นกับความเสี่ยงที่อาจเกิดภาวะน้ำท่วมในบริเวณต่างๆ ประการที่สอง กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดหน้าที่ของรัฐบาลญี่ปุ่น ในการพยากรณ์ภาวะน้ำท่วม โดยให้อำนาจแก่กรมอุตุนิยมวิทยาของญี่ปุ่น เป็นผู้พยากรณ์และประมวลผลสภาพอากาศที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ภาวะน้ำท่วม ประการที่สาม กฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำแผนที่ระบุอันตรายจากภาวะน้ำท่วม เพื่อกำหนดพื้นที่ที่อาจสุ่มเสี่ยงจะได้รับผลกระทบหรืออันตรายจากภาวะน้ำท่วมและระบุจุดที่มีการเตรียมการป้องกันเพื่อต่อสู้กับปัญหาน้ำท่วม[312] สำหรับประโยชน์ของแผนที่ระบุอันตรายจากภาวะน้ำท่วมนี้ นอกจากจะทำให้ภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถวางแผนหรือคาดการณ์เพื่อรับมือกับภาวะน้ำท่วมปัญหาน้ำท่วมในระยะยาวได้แล้ว ยังถือเป็นการจัดทำข้อมูลข่าวสารด้านน้ำท่วมอีกประการหนึ่ง เพื่อให้ประชาชนรู้จุดแข็งและจุดด้อยของสภาพภูมิประเทศหรือภูมิศาสตร์ให้ชุมชนของตนล่วงหน้า ทำให้ประชาชนสามารถหลีกเลี่ยงจากภัยอันตรายได้ทันท่วงที

ค. Disaster Measures Basic Act 1961[313] เป็นกฎหมายกำหนดมาตรการในการรับมือกับภัยพิบัติต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นและส่งผลร้ายต่อสาธารณชน โดยกฎหมายฉบับนี้วางหลักเกณฑ์ให้รัฐกำหนดมาตรการเท่าที่จำเป็นในการป้องกันภัยพิบัติต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนและ

---

[311] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://prachatai.com/journal/2012/07/41610 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2556.

[312] แหล่งเดิม.

[313] แหล่งเดิม.

รัฐต้องกำหนดความรับผิดชอบต่อการป้องกันหายนะทางธรรมชาติที่อาจส่งผลร้ายต่อประชาชน นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดมาตรการในการเตือนภัย 3 ระดับ ได้แก่ ระดับการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยหน่วยงานระดับชาติ ระดับการตอบสนองภาวะฉุกเฉิน โดยจังหวัดและระดับการปฏิบัติเพื่อการบรรเทาหายนะโดยท้องถิ่น

(2) ระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับน้ำของญี่ปุ่น[314]

ก. องค์กรจัดการข้อมูล

1. Japan Meteorological Agency (JMA)

ทำหน้าที่ให้บริการข้อมูลด้านอุตุนิยมวิทยาและมีบทบาทสำคัญในกิจการทั้งในและระหว่างประเทศ และให้ความสำคัญกับการตรวจสอบติดตามสิ่งแวดล้อมของโลกและปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ มุ่งเน้นการป้องกันและบรรเทาความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ และเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลที่เที่ยงตรงและเชื่อถือได้ในเรื่องสภาพภูมิอากาศและการเกิดคลื่นสึนามิ

2. International Flood Network (IFNet)

ทำหน้าที่ช่วยกิจกรรมลดความสูญเสียของชีวิตและความเสียหายอันเกิดจากอุทกภัยทั่วโลก และเพื่อส่งเสริมนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่มุ่งกำจัดความยากจนและทำลายสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยและการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต โดยอาศัยความร่วมมือในการจัดการอุทกภัยระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นเครือข่ายที่แจ้งเตือนข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณฝนทั่วโลก ข้อมูลเหล่านี้นับว่าเป็นข้อมูลที่มีคุณค่าสำหรับใช้พยากรณ์และแจ้งเตือนเหตุอุทกภัย

3. The Foundation of River & Basin Integrated Communications (FRICS)

เป็นองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานรับและประมวลข้อมูลเกี่ยวกับแม่น้ำที่มาจากแหล่งข้อมูลหลายแห่ง เช่น ข้อมูลจากรัฐบาลแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จากนั้นจึงเผยแพร่ข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นไปยังองค์กรและภาคเอกชนต่าง ๆ

ข. ระบบการจัดการข้อมูลเกี่ยวกับน้ำและแหล่งน้ำ[315]

ประเทศญี่ปุ่นได้วางระบบการบริหารจัดการน้ำและแหล่งน้ำในฐานะที่เป็นทรัพยากรสำคัญของชาติไว้ในแผนพัฒนาแหล่งน้ำ 2 แผน ได้แก่ แผนทรัพยากรน้ำในภาพรวมระดับชาติ และแผนพื้นฐานการพัฒนาทรัพยากรน้ำ

---

[314] *สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง "การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย"* (น. 9). เล่มเดิม.

[315] แหล่งเดิม. (น. 10).

1. แผนทรัพยากรน้ำในภาพรวมระดับชาติ กระทรวงที่ดิน สาธารณูปโภค การขนส่ง และการท่องเที่ยว ได้รวบรวมจัดทำแผนทรัพยากรน้ำในภาพรวมระดับชาติขึ้นเพื่อประเมินการอุปโภคและบริโภคน้ำในระยะยาว เนื่องจากแผนดังกล่าวมีความสำคัญในฐานะที่เป็นแผนการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ซึ่งจะกำหนดปริมาณความต้องการอุปโภคและบริโภคน้ำในอนาคตและสามารถใช้คาดการณ์ทิศทางของการพัฒนา การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำในระยะยาวได้

2. แผนพื้นฐานการพัฒนาทรัพยากรน้ำ กระทรวงที่ดิน สาธารณูปโภค การขนส่งและการท่องเที่ยว เห็นว่า มีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรการการใช้น้ำในพื้นที่กว้างขวาง รวมถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมและการเพิ่มจำนวนประชากรในเมืองแล้ว กระทรวงก็จำเป็นต้องกำหนดระบบแม่น้ำสำหรับการพัฒนาแหล่งน้ำตามที่กำหนดไว้ในแผนพื้นฐานการพัฒนาทรัพยากรน้ำในแต่ละระบบแม่น้ำ แผนพื้นฐานสำหรับการพัฒนาแหล่งน้ำเป็นแผนที่จะใช้ในการพัฒนาและใช้ประโยชน์ของแหล่งน้ำในท้องถิ่นในระบบน้ำเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำนั้นต่อไป โดยแผนพื้นฐานนี้ต้องสะท้อนถึงการพิจารณาอย่างรอบคอบในเรื่องของการควบคุมน้ำท่วมและน้ำกัดเซาะ

(3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศญี่ปุ่น[316]

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศญี่ปุ่นมีทั้งหมด 5 กระทรวง คือ

ก. กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ รับผิดชอบเกี่ยวกับการใช้น้ำภายในประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการใช้น้ำ และกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมแผนงานเพื่อสงวนรักษาคุณภาพของทรัพยากรน้ำที่สาธารณชนใช้ในการอุปโภคบริโภค

ข. กระทรวงเกษตร ป่าไม้ ประมง รับผิดชอบเกี่ยวกับการใช้น้ำเพื่อการเกษตร และการพัฒนาป่าไม้เพื่อสงวนรักษาแหล่งต้นน้ำ ตามกฎหมายพัฒนาที่ดินและกฎหมายป่าไม้

ค. กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม รับผิดชอบเกี่ยวกับการใช้น้ำเพื่อภาคอุตสาหกรรม และการคิดค้นพลังงานไฟฟ้าตามกฎหมายว่าด้วยอุตสาหกรรมน้ำ และกฎหมายว่าด้วยกิจกรรมการใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรม

ง. กระทรวงสิ่งแวดล้อม รับผิดชอบเกี่ยวกับการสงวนรักษาสิ่งแวดล้อมและคุณภาพของน้ำ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลพิษทางน้ำ กฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษสำหรับการสงวนรักษาคุณภาพของน้ำในพื้นที่ต้นน้ำ เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริโภคน้ำดื่ม

---

[316] แหล่งเดิม. (น 5-7).

จ. กระทรวงที่ดิน สาธารณูปโภค การขนส่ง และการท่องเที่ยว มีหน่วยงานย่อยรับผิดชอบ คือ กรมบำบัดสิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย ดูแลเรื่องการจัดระบบการระบายสิ่งปฏิกูลหรือท่อน้ำทิ้งตามกฎหมายว่าด้วยการระบายท่อน้ำทิ้ง สำนักงานแม่น้ำ ดูแลเรื่องการควบคุมน้ำท่วม การใช้น้ำในแม่น้ำ การสร้างเขื่อนตามกฎหมายว่าด้วยแม่น้ำและกฎหมายว่าด้วยเขื่อนกั้นน้ำอเนกประสงค์และกรมทรัพยากรน้ำ ดูแลเรื่องการประสานงานในภาพรวม วางแผนกำหนดความต้องการและปริมาณน้ำที่มีอยู่ การพัฒนาอ่างเก็บน้ำ ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรน้ำ กฎหมายหน่วยงานน้ำญี่ปุ่น กฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการพิเศษสำหรับพื้นที่อ่างเก็บน้ำ

ในประเทศญี่ปุ่น มีการแบ่งแม่น้ำออกเป็น 2 ประเภท คือ แม่น้ำชั้นที่ 1 ได้แก่ แม่น้ำที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบน้ำ และมีความสำคัญต่อการอนุรักษ์ที่ดิน หรือต่อเศรษฐกิจของชาติ และแม่น้ำชั้นที่ 2 ได้แก่ แม่น้ำที่มีความสำคัญต่อประโยชน์สาธารณะและเป็นส่วนหนึ่งของระบบน้ำนอกเหนือจากแม่น้ำที่กำหนดเป็นแม่น้ำชั้นที่ 1 และมีองค์กร Minister of Construction เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการแม่น้ำในระดับประเทศ เพื่อพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับแม่น้ำ ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการแม่น้ำประจำจังหวัด โดยคณะกรรมการแม่น้ำมีอำนาจกำหนดพื้นที่อนุรักษ์แม่น้ำ มีอำนาจจัดการน้ำ มีอำนาจกำหนดโครงการแม่น้ำ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานเกี่ยวกับแม่น้ำ[317] มีอำนาจบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัด โดยคณะกรรมการอาจกำหนดการปฏิบัติการที่เหมาะสม เช่น การออกคำสั่งให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องหาวัสดุที่มีอยู่ในท้องถิ่น มาทำเป็นแนวป้องกันน้ำท่วม เป็นต้น นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังให้อำนาจกับคณะกรรมการแม่น้ำในการจัดการเวนคืนที่ดินหรือพื้นที่บริเวณที่เกี่ยวข้องกับภาวะน้ำท่วม เพื่อนำพื้นที่ดังกล่าวมาบริหารจัดการภาวะน้ำท่วม และมีอำนาจสั่งให้ท้องถิ่นทำลายสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งกีดขวางอื่นๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำ เพื่อให้น้ำสามารถระบายออกไปได้ดีในกรณีที่มีภาวะน้ำท่วม เป็นต้น[318] คณะกรรมการแม่น้ำได้ถูกจัดตั้งและรับรองอำนาจหน้าที่ไว้ในกฎหมายแม่น้ำของประเทศญี่ปุ่น โดยกำหนดไว้ในบทที่ 5 ซึ่งเป็นบทคณะกรรมการแม่น้ำและคณะกรรมการแม่น้ำประจำจังหวัด[319]

---

[317] *ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณีเพื่อการชลประทาน* (น. 88), เล่มเดิม.

[318] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://prachatai.com/journal/2012/07/41610 เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2556.

[319] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www. idi.or.jp/library/pdf/RIVER.PDF เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2556.

(4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ

ในด้านการมีส่วนร่วมและความร่วมมือจากภาคเอกชนนั้น จะมีการสร้างเครือข่ายป้องกันภัยพิบัติจากภาคส่วนต่างๆ ซึ่งเป็นการดึงเอากลุ่มต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคม เช่น กลุ่มผู้สูงอายุในตำบล กลุ่มวัยรุ่น ชมรมแม่บ้าน ชมรมดนตรีและวัฒนธรรมท้องถิ่น กลุ่มผู้สนใจการเมืองท้องถิ่น ตลอดจนอาสาสมัครป้องกันภัยชุมชน มารวมกัน สร้างกลุ่มที่เรียกว่า “กลุ่มกิจกรรมเพื่อสังคมในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในท้องถิ่น หรือ เรียกสั้นๆ ว่า โบโคมิ (BOKOMI)” ข้อดีที่จะได้รับจากการรวมกลุ่มเช่นนี้ คือ เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น การแจ้งข้อมูลข่าวสารจากสมาชิกในกลุ่มต่างๆ ข้างต้น จะทำให้ทางการได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเชื่อถือได้ ทำให้การช่วยเหลือในช่วงประสบภัยเป็นไปโดยความเรียบร้อย

กฎหมาย Flood Protection Act 1949 ได้เสริมสร้างการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นสามารถต่อสู้กับภาวะน้ำท่วมได้ โดยความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นและประชาชนอาจเรียกว่า Suibo-dan หรือ Flood Fighting Team Working โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาสาสมัครและประชาชนมีส่วนร่วมในการห้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมร่วมกัน เช่น การเตือนภัยให้ชุมชน การตั้งกระสอบทรายและคันกันน้ำให้ชุมชน เป็นต้น[320]

สำหรับงานด้านการชลประทานและการระบายน้ำของประเทศญี่ปุ่นดำเนินการตามหลักการของกฎหมายการปรับปรุงที่ดิน ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการปรับปรุง พัฒนาและจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม การจัดการโครงการชลประทานและระบายน้ำของประเทศญี่ปุ่นนั้น มีรัฐบาลกลางหรือส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการอ่างเก็บน้ำ อาคารเอนกประสงค์ที่มีขนาดใหญ่ในโครงการขนาดใหญ่เท่านั้น ที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของรัฐหรือเทศบาล อาคารชลประทานต่าง ๆ รวมถึงอ่างเก็บน้ำเพื่อการเกษตรที่ก่อสร้างขึ้นในโครงการของรัฐนั้น ส่วนใหญ่มีการบริหารจัดการโดยเกษตรกรหรือสมาคมชลประทาน ถึงแม้ว่าเขตปรับปรุงที่ดินมีหน้าที่รับผิดชอบอาคารชลประทานทั้งหมดก็ตาม แต่จะควบคุมดูแลเฉพาะในส่วนที่สำคัญๆ เท่านั้น อาทิ เขื่อน อ่างเก็บน้ำ และอาคารชลประทานหลักๆ สำหรับส่วนที่เหลืออื่นๆ อยู่ภายใต้การบริหารจัดการและการบำรุงรักษาของชุมชนท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า มูรา (Mura) ซึ่งเป็นหน่วยย่อยของหน่วยปกครองระดับหมู่บ้าน (เมืองใหญ่และเมืองเล็ก) หากมีการส่งน้ำจากคลองซอยเข้าไปยังที่นา

---

[320] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://prachatai.com/journal/2012/07/41610 เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2556.

ในเขตพื้นที่ของมูราหลายๆ แห่ง ตัวแทนของมูราที่เกี่ยวข้องก็จะจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อบริหารจัดการและบำรุงรักษาคลองร่วมกัน[321]

มูราเป็นแนวคิดที่สำคัญเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงความสำเร็จของประเทศญี่ปุ่น ในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการชลประทาน การบริหารงานและกิจกรรมต่าง ๆ ของเขตปรับปรุงที่ดินประสบความสำเร็จโดยการใช้มูราเป็นหน่วยปลายสุด มูรามีอำนาจที่ทำให้ประชาชนยึดมั่นในกฎระเบียบและเข้าร่วมในกิจกรรมความร่วมมือต่าง ๆ เช่น การส่งน้ำและรักษาความสะอาดคลอง เป็นต้น การตัดสินใจทั้งมวลของมูรากระทำกันในที่ประชุม ซึ่งตัวแทนจากครัวเรือน สมาชิกทุกคนสามารถเข้าร่วมได้

DPU

[321] *ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณีเพื่อการชลประทาน (*น. 96), เล่มเดิม.

# บทที่ 4
# วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับ การบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทยและแนวทางแก้ไข

การจัดทำบริการสาธารณะนับได้ว่าเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของภาครัฐที่จะต้องจัดทำและดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายในประเทศ ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะโดยภาครัฐมีหลายประเภท หนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว คือ การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติหรือการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศให้กับประชาชนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความจำเป็นและสำคัญในการดำรงชีวิตของประชาชนมากที่สุดนั่นก็คือ น้ำ ซึ่งนอกจากจะเป็นปัจจัยหลักในการดำรงชีวิตแล้ว ยังเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอีกด้วย

ในปัจจุบันน้ำถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญและจำเป็นในการดำรงชีวิต[322] ของมนุษย์ และเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ภาครัฐจึงต้องให้ความสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรน้ำให้กับประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยวางแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้ถูกต้องและเหมาะสม เพื่อให้สามารถนำน้ำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างคุ้มค่า เกิดประโยชน์และเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด แต่อย่างไรก็ดี ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สาเหตุเนื่องมาจากประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอยู่ด้วยกันหลายฉบับ ซึ่งบางฉบับเกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำโดยตรง บางฉบับมิได้เกี่ยวข้องมากนัก บางฉบับไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ และนอกจากนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำยังอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานและหลายองค์กรแตกต่างกัน ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยยังมีช่องโหว่ ขาดเอกภาพและขาดกติกาที่ชัดเจนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ อีกทั้งในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้ใช้น้ำมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างที่ควรจะเป็น จึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นอย่างมาก ดังนั้น ในบทนี้จึงจะศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำและแนวทางแก้ไข ในหัวข้อดังต่อไปนี้

---

[322] การศึกษาเพื่อรวบรวมและปรับปรุงกฎหมายด้านน้ำ (น. 1) แหล่งเดิม.

## 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการมีกฎหมายหลายฉบับในการบริหารจัดการน้ำและแนวทางแก้ไข

### 4.1.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการมีกฎหมายหลายฉบับในการบริหารจัดการน้ำ

ในการจัดทำภารกิจของรัฐนั้น จะกระทำได้ก็ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ไว้ กฎหมายถือเป็นเครื่องมือหลักในการจัดทำภารกิจของรัฐ เพราะไม่ว่าจะเป็นการบัญญัติกฎหมาย การกำหนดอำนาจหน้าที่ การบริหารจัดการ การแต่งตั้งคณะกรรมการ การจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนการยุบ – เลิกหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ในการจัดทำและดำเนินการไว้ทั้งสิ้น กฎหมายจึงเป็นมาตรการที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะช่วยบังคับหรือวางแนวทางในการปฏิบัติ ในเรื่องการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐก็เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ การจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ การจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรบริหารจัดการน้ำ ก็ต้องมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำและดำเนินการไว้ทั้งสิ้น

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการกำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในทรัพยากรธรรมชาติไว้ โดยบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญคือ ต้องจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์[323] จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งในการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าว ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารจัดการน้ำมาใช้บังคับเพื่อรับรองอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำและดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ และเพื่อเป็นบรรทัดฐานหรือแนวทางในการปฏิบัติหรือดำเนินการร่วมกัน และสำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ดีนั้นควรมีวัตถุประสงค์เอื้ออำนวยต่อการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ตลอดจนการป้องกันและบรรเทาสาธารณะภัยที่เกี่ยวข้องกับน้ำ โดยครอบคลุมทุกเรื่อง ทุกกรณีและเกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำโดยตรงและที่สำคัญควรตราไว้ในฉบับเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อความเป็นเอกภาพ และเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดแก่ประชาชน

จากการศึกษาข้อเท็จจริงในปัจจุบัน พบว่า ประเทศไทยได้มีการดำเนินการบริหารจัดการน้ำตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้แล้ว แต่ในการบริหารจัดการน้ำดังกล่าว ได้จัดทำเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ และการป้องกันและบรรเทาสาธารณะภัยทางน้ำหลายฉบับ

---

[323] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 (4).

ทำให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารจัดการน้ำเป็นจำนวนมาก ซึ่งบางฉบับเกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำโดยตรง[324] บางฉบับมิได้เกี่ยวข้องมากนัก บางฉบับไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ทำให้ไม่สามารถควบคุมในเรื่องการบริหารจัดการน้ำได้ทั้งระบบ และไม่สามารถควบคุมได้ทุกกรณี และเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ พบว่า กฎหมายแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายแตกต่างกันออกไป ดังนี้

1) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมดูแลการชลประทาน เพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือเพื่อเก็บกัก รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณูปโภค หรือการอุตสาหกรรม

2) พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการในการจัดการควบคุมการชลประทานที่ราษฎร์ได้จัดทำขึ้น เพื่อส่งน้ำจากทางน้ำหรือแหล่งน้ำไปใช้เพื่อการเพาะปลูกหรือเพื่อการเกษตรกรรมเท่านั้น โดยไม่รวมถึงการใช้น้ำเพื่อกิจการประเภทอื่น ๆ เช่น การใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรม เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของราษฎรอย่างเท่าเทียมกัน

3) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีวัตถุประสงค์ให้อำนาจแก่กรมทรัพยากรน้ำบาดาลในการควบคุมการประกอบกิจการน้ำบาดาล ซึ่งหมายถึงการขุดเจาะน้ำบาดาล การนำน้ำบาดาลมาใช้ และการระบายน้ำบาดาลลงบ่อน้ำบาดาล เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ทางราชการในการควบคุมการใช้น้ำบาดาลอย่างกว้างขวาง

4) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณูปโภคโดยทั่วถึง และเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินของตนเองสำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งจะมีผลช่วยให้ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศและของเกษตรกรมั่นคงขึ้น เป็นการสมควรส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า และส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นและมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น ในการนี้สมควรดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียใหม่

5) พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการจัดทำคันและคูน้ำเพื่อประโยชน์ในการกักเก็บน้ำและการส่งน้ำ ซึ่งจะช่วยทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการใช้น้ำจากโครงการชลประทาน เพื่อควบคุมดูแลเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในการจัดทำและบำรุงรักษาคันและคูน้ำ เพื่อควบคุมการใช้น้ำและการแบ่งปันน้ำในการเกษตร

---

[324] รายงานการสัมมนา เรื่อง การจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ (น. 100) เล่มเดิม.

6) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ถูกตราขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวม กฎหมายนี้จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมของประเทศในภาพรวม ซึ่งย่อมครอบคลุมถึงนโยบายและแผนเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำด้วย

7) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่ต้องการให้มีการใช้ที่ดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด และป้องกันรักษาสภาพพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดแผ่นดินถล่มและเกิดการชะล้างพังทลายของดินอย่างรุนแรง โดยกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับการสำรวจความอุดมสมบูรณ์ของดินตามธรรมชาติความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการกำหนดการอนุรักษ์ดินและน้ำ

8) พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองและรักษาคลองประปา ซึ่งหมายถึงคลองที่การประปาใช้เก็บน้ำและส่งน้ำที่ได้มาจากแหล่งน้ำดิบ คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ เพื่อใช้ในการผลิตน้ำประปา

9) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการป้องกัน บรรเทา ฟื้นฟูสาธารณภัยและอุบัติภัย แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถูกนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในหลายๆ ครั้ง แม้แท้จริงแล้วเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบรรเทาและป้องกันสาธารณภัยทั่วไป มิใช่กฎหมายป้องกันและบรรเทาอุทกภัยเป็นการเฉพาะก็ตาม

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมีเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะเรื่องแตกต่างกันออกไป ไม่ครอบคลุมทุกเรื่องทุกกรณีไว้ในฉบับเดียวกัน ส่งผลทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะทำให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ ทำให้ผู้บังคับใช้กฎหมายไม่แน่ใจว่าควรจะใช้กฎหมายฉบับใด จึงจะเหมาะสมที่สุดที่จะบังคับใช้แก่กรณีที่ปัญหาต่าง ๆ ได้เกิดขึ้น เมื่อเกิดปัญหาจึงต้องเสียเวลาในการวินิจฉัยและตีความ[325] ขาดความฉับไวและคล่องตัวในการแก้ไขปัญหา เพราะไม่สามารถใช้กฎหมายฉบับเดียวในการแก้ไขปัญหาเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศได้ทั้งหมด นอกจากนี้การที่ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำหลายฉบับ ก็ยังไม่ครอบคลุมในทุก ๆ เรื่องและทุก ๆ กรณี เพราะกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการน้ำยังมีช่องว่างในการบังคับใช้อยู่หลายกรณี ดังเช่น

---

[325] รายงานการสัมมนา เรื่อง การจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ (น. 144) เล่มเดิม.

(1) กรณีการใช้น้ำเพื่อการเกษตรโดยทั่วไปที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์จะไม่บังคับถึงการชลประทานส่วนบุคคลที่มีเนื้อที่ไม่เกินสองร้อยไร่หรือเป็นการกระทำชั่วครั้งชั่วคราว พระราชบัญญัติการชลประทานหลวงจะใช้บังคับเฉพาะทางน้ำชลประทาน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศเป็นรายๆ ไป และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมนั้นจะใช้บังคับเฉพาะท้องที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเท่านั้น กฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้จึงมีขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายไม่ครอบคลุมทุกกรณีหรือทุกพื้นที่ เพราะฉะนั้นจะยังคงมีพื้นที่ทางการเกษตรอีกมากที่ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ[326]

(2) กฎหมายเพื่อการเกษตรกรรมยังมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำน้ำใต้ดินมาใช้เพื่อการเพาะปลูกแต่อย่างใด และในกรณีการขุดเจาะและการใช้น้ำบาดาลในการเกษตรที่อยู่นอกเขตบาดาลก็ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520[327]

(3) กรณีที่พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้ส่วนราชการมีบทบาทบางประการในการควบคุมการใช้น้ำจากโครงการชลประทานราษฎร์ เพื่อให้มีการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และต้องมีการแบ่งปันน้ำอย่างเป็นธรรม เกิดความปลอดภัย และผาสุกแก่สาธารณชน โดยให้คณะกรรมการจังหวัดสั่งปิดหรืองดการใช้น้ำชลประทานทั้ง 3 ประเภท คือ การชลประทานส่วนบุคคล การชลประทานส่วนราษฎร และการชลประทานส่วนการค้าไว้เป็นการชั่วคราว เพื่อประโยชน์ในการแบ่งปันน้ำในยามน้ำขาดแคลน หรือเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของสาธารณะชน ซึ่งการจะสั่งปิดหรืองดการใช้น้ำจากการชลประทานราษฎร์นี้เป็นดุลพินิจของกรมการจังหวัด แต่ก็มิได้หมายความว่า กรมการจังหวัดจะสั่งปิดหรืองดใช้การชลประทานราษฎร์ตามอำเภอใจได้ เพราะการจะมีคำสั่งดังกล่าวได้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้เท่านั้น เช่น การสั่งนั้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการแบ่งปันน้ำในยามขาดแคลน เป็นต้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิได้ให้อำนาจแก่ทางราชการมากจนกระทั่งสามารถควบคุมและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในทุก ๆ ด้านและทุก ๆ กรณีไว้ด้วย[328]

ดังนั้น จากการศึกษาเปรียบเทียบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดให้รัฐจะต้องจัดให้มีแผนการบริหารจัดการ

---

[326] รายงานการสัมมนา เรื่อง การจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ (น. 111 - 112) เล่มเดิม.

[327] แหล่งเดิม. (น. 124)

[328] แหล่งเดิม.

ทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม กับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบัน พบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมีมากมายหลายฉบับ โดยแต่ละฉบับก็มีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะเรื่องแตกต่างกันออกไป ทำให้ไม่มีความเป็นระบบและไม่ครอบคลุมทุกเรื่องทุกกรณี ไม่สามารถใช้กฎหมายเพียงฉบับเดียวเพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องการบริหารจัดการน้ำได้ทั้งหมด จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดให้รัฐจะต้องจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบันยังขาดความเป็นเอกภาพในการสนับสนุนการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม เพราะไม่สามารถใช้กฎหมายฉบับเดียวในการบริหารจัดการน้ำได้ทั้งหมดและทั้งระบบการที่ต้องใช้กฎหมายหลายฉบับในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ส่งผลทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

เมื่อพิจารณาการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐของประเทศไทยกับทฤษฎีภารกิจหน้าที่ของรัฐ พบว่า ภารกิจหน้าที่ของรัฐได้มีการแบ่งแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (ภารกิจของรัฐด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง) และภารกิจลำดับรอง (ภารกิจของรัฐด้านการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน) ซึ่งการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำถือเป็นภารกิจประเภทหนึ่งของรัฐในด้านการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ที่รัฐจะต้องจัดทำและดำเนินการให้กับประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน โดยจะต้องจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน มิใช่เพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ และต้องจัดทำด้วยความต่อเนื่อง ตรงตามความต้องการของประชาชน และสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอ ด้วยเหตุนี้ภารกิจหน้าที่ของภาครัฐในการจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องมีการแก้ไขปรับปรุงอยู่เสมอ เพื่อให้เหมาะสมกับเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนร่วมได้ทุกขณะ เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยตราขึ้นมาใหม่ เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงขั้นตอนการดำเนินการให้เกิดความคล่องตัว เหมาะสมและเป็นธรรมในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายในประเทศ อันจะถือได้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐเกิดประสิทธิภาพสูงสุดอย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริงและทฤษฎีภารกิจของรัฐแล้ว พบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบัน ไม่สามารถใช้บังคับให้ครอบคลุมได้ทั้งหมดทุกกรณี เพราะกฎหมายมีความกระจัดกระจาย มิได้รวบรวมเป็นหมวดหมู่ ก็เป็นเพราะ

ได้บัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อรองรับการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยมีวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน จึงทำให้กฎหมายขาดความเป็นระบบและขาดเป็นเอกภาพ ประกอบกับการบริหารจัดการน้ำถือเป็นภารกิจหน้าที่ด้านสนองต่อความต้องการของประชาชน จึงต้องจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรม แต่ในปัจจุบันการบริหารจัดการน้ำยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะกฎหมายที่ใช้บังคับมิได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความเหมาะสมและคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ ฉะนั้น เมื่อยังไม่มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำให้เหมาะสม จึงไม่สอดคล้องกับทฤษฎีภารกิจหน้าที่ของรัฐแท้จริง ส่งผลทำให้การบริหารจัดการน้ำไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ดังนั้น จากการศึกษาดังที่กล่าวมาข้างต้น เห็นว่า ประเทศไทยประสบกับปัญหาเรื่องการบริหารจัดการน้ำ เพราะประเทศไทยไม่สามารถใช้กฎหมายฉบับเดียวกันในการบริหารจัดการน้ำได้ทั้งหมดและทั้งระบบ ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ไม่ได้บัญญัติให้ใช้ได้ครอบคลุมทุกเรื่องทุกกรณี จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพและขาดความเป็นเอกภาพในการสนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม ปัญหาทางด้านกฎหมายนี้ทำให้การบริหารจัดการน้ำไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร แม้ว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรน้ำจะแฝงอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ และปัจจุบันใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2550 แต่ก็มีเนื้อหาสาระยังไม่ครอบคลุมเบ็ดเสร็จ นอกจากนี้การที่มีกฎหมายบังคับใช้ในเรื่องเดียวกันเป็นจำนวนมาก แต่ไม่สามารถควบคลุมได้ทุกกรณี ก่อให้เกิดความสับสนในการใช้กฎหมาย และยังก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามมาอีกด้วย เพราะว่าผู้บังคับใช้มักเกิดความสับสน และไม่แน่ใจว่าสมควรจะใช้กฎหมายฉบับใดจึงจะเหมาะสมแก่กรณีต่างๆ ที่เกิดขึ้น และการที่ตรากฎหมายเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน จนทำให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำหลายฉบับและอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน ส่งผลทำให้เมื่อเกิดปัญหาขึ้นมา ดังเช่น กรณีน้ำท่วม ก็จะขาดความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาอีกด้วย และนอกจากนี้การที่ประเทศไทยมิได้กระทำตามหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ที่จะต้องกระทำด้วยความเสมอภาคและต่อเนื่อง ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เช่น การผันน้ำจากจังหวัดหนึ่งไปอีกจังหวัดหนึ่ง หากมิได้กระทำด้วยความเสมอภาค ก็จะส่งผลทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติอย่างมากมาย อีกทั้งการที่ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำหลายฉบับก็ไม่ได้เอื้ออำนวยต่อการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำทั้งระบบของประเทศ จึงทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของไทยยังมีช่องโหว่

ขาดเอกภาพและขาดกติกาที่ชัดเจน[329] ตลอดจนไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้รัฐดำเนินการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยต้องดำเนินการจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างสูงสุด

4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการมีกฎหมายหลายฉบับในการบริหารจัดการน้ำ

จากปัญหาเกี่ยวกับการมีกฎหมายหลายฉบับในการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทย ที่มีผลทำให้การบริหารจัดการน้ำของประเทศไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนภายในประเทศ เพราะยังมีช่องโหว่ ขาดเอกภาพและกติกาที่ชัดเจน ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีและหลักเกณฑ์ภารกิจของรัฐหรือการจัดทำบริการสาธารณะดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าควรให้ยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบันทั้งหมดและตราเป็นกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นมาแต่เพียงฉบับเดียวเพื่อให้เป็นกฎหมายกลางหรือเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการน้ำของประเทศ โดยบูรณาการกฎหมายที่กระจัดกระจายเข้าด้วยกันเพื่อความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการน้ำ และนำแนวคิด และหลักการของต่างประเทศมาปรับใช้ ซึ่งจากการศึกษาแนวคิด หลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของต่างประเทศ พบว่า

(1) ประเทศฝรั่งเศส การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับเรื่องน้ำเป็นอย่างมาก เห็นได้จากกฎหมายว่าด้วยน้ำที่ตราขึ้นในปี ค.ศ. 1992 ได้วางหลักเกี่ยวกับการจัดการน้ำร่วมกันในลักษณะของ “มรดกร่วมกันของชาติ” (patrimoine commun de la nation)[330] ไว้ เพราะนอกจากการใช้น้ำเพื่อการบริโภคอุปโภคของประชาชนตามปกติแล้ว ในการผลิตของภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรมของฝรั่งเศสก็มีความจำเป็นจะต้องใช้น้ำในปริมาณมาก ทำให้น้ำยิ่งมีความสำคัญอย่างมากต่อการดำรงชีพและระบบเศรษฐกิจของฝรั่งเศส การที่จะมีน้ำที่มีคุณภาพในปริมาณที่พอเพียงต่อการบริโภคอุปโภค จึงจำเป็นจะต้องมีการบริหารจัดการน้ำที่ดีและมีประสิทธิภาพ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศฝรั่งเศส ในอดีตประเทศฝรั่งเศสใช้กฎหมายหลายฉบับในการจัดการเกี่ยวกับน้ำและทรัพยากรน้ำ แต่ในปัจจุบันได้มีการรวบรวมจัดกลุ่มประเภททำเป็นประมวลกฎหมายต่างๆ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำและทรัพยากรน้ำของประเทศได้รวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่เพียงฉบับเดียว

---

[329] ยุทธศาสตร์การวิจัยด้านการจัดการน้ำ ฉบับที่ 8 (น.3) โดย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, กรมทรัพยากรน้ำ.

[330] *สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย”* (น. 48). เล่มเดิม.

การที่ประเทศฝรั่งเศสต้องการแก้ปัญหาการกระจัดกระจายของข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ และเห็นความจำเป็นของการจัดเก็บข้อมูลแบบบูรณาการ ทำให้ในปี ค.ศ. 2006 ประเทศฝรั่งเศสได้ตรารัฐบัญญัติว่าด้วยน้ำและแหล่งน้ำ ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 2006 ที่กำหนดให้มี "ระบบข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ"ไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม อันเป็นที่มาของระบบการจัดเก็บข้อมูลน้ำของประเทศฝรั่งเศสในปัจจุบัน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารจัดการน้ำ และระบบข้อมูลเกี่ยวกับน้ำของประเทศฝรั่งเศสถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่เพียงฉบับเดียว โดยได้ยกเลิกส่วนที่ซ้ำซ้อนไปแล้ว 7 ฉบับ ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศฝรั่งเศสมีความเป็นเอกภาพ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงก่อให้เกิดประสิทธิภาพแก่ประชาชนและประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง

(2) ประเทศเนเธอร์แลนด์ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์นั้นมองว่า "น้ำ" เป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่งที่ต้องอาศัยการบริหารจัดการที่ดี เพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์และเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดแก่ประชาชนและแก่ประเทศแล้ว ประเทศเนเธอร์แลนด์ยังถือว่าเป็นประเทศที่มีระบบบริหารจัดการน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพประเทศหนึ่ง ทั้งในส่วนของประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำอย่างบูรณาการ รวมถึงการจัดทำฐานข้อมูลที่มีความแม่นยำและน่าเชื่อถือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ประเทศเนเธอร์แลนด์นำมาบังคับใช้ในการบริหารจัดการน้ำในปัจจุบัน คือ กฎหมาย Water Act 2009 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับใหม่ที่รัฐสภาเนเธอร์แลนด์บัญญัติมาเพื่อใช้ในการบริหารจัดการน้ำและการป้องกันน้ำท่วม โดยเป็นการบูรณาการร่วมกันของกฎหมายเดิมที่มีอยู่จำนวน 8 ฉบับ เช่น Water Management Act และ Flood Defences Act เป็นต้น ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ การบริหารจัดการน้ำให้เกิดประสิทธิภาพแก่ประชาชน การกำหนดมาตรฐานสิ่งก่อสร้างหรือมาตรการต่างๆ ที่จะใช้ในการป้องกันน้ำท่วม โดยใช้หลักการบูรณาการกฎหมายและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำและการป้องกันน้ำท่วมประเทศ นอกจากนี้ Water Act 2009 ยังเป็นกฎหมายที่รัฐบาลเนเธอร์แลนด์บัญญัติออกมาเพื่อปรับปรุงมาตรฐานต่างๆ ในการบริหารจัดการน้ำตามกฎหมายเดิมที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับกฎของสหภาพยุโรป (EU Directive) ด้วย[331]

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบประเทศไทยกับต่างประเทศในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พบว่า ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ

---

[331] *สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง "การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย"* (น. 38). เล่มเดิม.

ทรัพยากรน้ำหลายฉบับ และกระจัดกระจาย ไม่เป็นระบบ ไม่มีความเป็นเอกภาพ ทำให้การบริการจัดการน้ำขาดประสิทธิภาพ ซึ่งต่างจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศฝรั่งเศส และประเทศเนเธอร์แลนด์ ที่มีการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารจัดการน้ำไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้จริง เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดแก่ประชาชน เพราะสามารถบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้มีความเป็นเอกภาพได้โดยมีการบูรณาการร่วมกันอย่างแท้จริง

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรนำแนวคิด และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศฝรั่งเศส และประเทศเนเธอร์แลนด์มาใช้เพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการน้ำ โดยยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำทั้งหมดและตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำขึ้นใหม่แต่เพียงฉบับเดียวเพื่อเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายแม่บทมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำก็จะทำให้เกิดความเป็นเอกภาพ และเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดในการบริหารจัดการน้ำเหมือนดั่งต่างประเทศ อีกทั้งก็จะเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งประเทศ และหากประเทศไทยนำกฎหมายที่จะตราเป็นฉบับเดียวมาบังคับใช้ก็จะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ต้องการให้รัฐดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนร่วมโดยให้ได้รับทรัพยากรน้ำอย่างคุ้มค่า และเข้าถึงอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

## 4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำตามที่กฎหมายกำหนดและแนวทางแก้ไขปัญหา

4.2.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำตามที่กฎหมายกำหนด

ปัญหาเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ ผู้เขียนขอแยกพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน คือ (1) หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ และ (2) หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ในการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ

(1) หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ

ในปัจจุบันการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งหมดและทั้งระบบของประเทศไทยอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน การจัดการ การอนุรักษ์ การพัฒนา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมีหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอยู่เป็นจำนวนมากและอยู่ภายใต้สังกัดของหลายกระทรวงแตกต่างกัน ซึ่งบางหน่วยงานมีภารกิจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ ประกอบกับเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการน้ำ เช่น การแก้ปัญหา

ทรัพยากรน้ำด้านภัยแล้ง น้ำท่วม การเก็บกักน้ำ การบำรุงรักษาแหล่งน้ำ การบรรเทาภัยพิบัติจากน้ำ นอกจากจะมีข้อจำกัดอันเกิดจากธรรมชาติแล้ว ยังมีข้อจำกัดด้านการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนด จึงขาดความเข้าใจในภาพรวมของประเทศ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะไม่มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบโดยเฉพาะ จึงทำให้การบริหารจัดการน้ำไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ในปัจจุบันการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย มีกระทรวง ทบวง กรม ที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารจัดการน้ำ ดังนี้

1. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ เนื่องจากมาตรา 22 บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสงวน อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และดูแลหน่วยงานราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีกรมที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ ดังนี้

ก. กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ดังที่ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรน้ำ ที่กำหนดให้กรมทรัพยากรน้ำมีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะในการจัดทำนโยบายและแผนและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ บริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ ฟื้นฟู รวมทั้งควบคุม ดูแล กำกับ ประสาน ติดตาม ประเมินผล เพื่อการจัดการทรัพยากรน้ำที่เป็นเอกภาพและยั่งยืน

ข. กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมทรัพยากรน้ำบาดาลมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับน้ำบาดาลตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรน้ำบาดาล โดยให้มีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะในการจัดทำนโยบายและแผน และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำบาดาล สำรวจ บริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ ฟื้นฟู รวมทั้งควบคุม ดูแล กำกับ ประสาน ติดตาม ประเมินผล และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำบาดาล พัฒนาวิชาการ กำหนดมาตรฐาน และถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านทรัพยากรน้ำบาดาล เพื่อการจัดการทรัพยากรน้ำบาดาลที่เป็นเอกภาพและยั่งยืน

ค. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการวิจัย พัฒนา ฝึกอบรม สร้างจิตสำนึกและถ่ายทอดเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างยั่งยืน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสงวน บำรุงรักษา และใช้

ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม การจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาระบบการชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ รวมตลอดทั้งกระบวนการผลิตและสินค้าอุตสาหกรรม และราชการอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กรมชลประทาน ให้กรมชลประทานมีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของลุ่มน้ำให้เพียงพอ โดยการจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ดำเนินการให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกักเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณูปโภค หรือการอุตสาหกรรม ตลอดจนป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ

3. กระทรวงมหาดไทย ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความเป็นธรรมของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องที่ การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน กิจการสาธารณภัยและการพัฒนาเมือง และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำแผนแม่บท วางมาตรการส่งเสริมสนับสนุนการป้องกันบรรเทาและฟื้นฟูจากสาธารณภัย โดยการกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัย สร้างระบบป้องกัน เตือนภัย ฟื้นฟูหลังเกิดภัย และการติดตามประเมินผลเพื่อให้หลักประกันในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

จากการที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบบริหารราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2545 ก็ยังทำให้มีหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำอยู่มาก โดยแต่ละหน่วยงานต่างทำหน้าที่ตามภารกิจของตน ทำให้บางครั้งการดำเนินงานในการบริหารจัดการน้ำไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และเมื่อพิจารณาจากภารกิจและอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวงและแต่ละกรมที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ จะเห็นว่า การบริหารจัดการน้ำที่มีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้บางครั้งเกิดความยุ่งยากในการดำเนินการ และการจัดการมองแยกส่วน ไม่ได้มองแบบองค์รวม ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ ตัวอย่างเช่น กรณีที่เกิดปัญหาน้ำท่วม

ใหญ่ในปี พ.ศ. 2554 ได้สร้างความเสียหายแก่ประชาชนและประเทศชาติเป็นอย่างมาก ซึ่งปัญหาน้ำท่วมใหญ่ดังกล่าวนี้มีสาเหตุมาจาก (1) การที่ฝนตกหนักติดต่อกันเป็นเวลานานจนทำให้มีมวลน้ำจำนวนมหาศาล และ (2) ภาครัฐไม่มีฐานข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับปริมาณน้ำ ทำให้ไม่สามารถบูรณาการข้อมูลเพื่อพยากรณ์หรือคาดการณ์ปริมาณน้ำให้เป็นฐานข้อมูลชุดเดียวกัน จึงทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสนในการแก้ปัญหาน้ำท่วมดังกล่าวว่าจะตัดสินใจภายใต้การเชื่อมโยงพื้นที่ตนเองกับพื้นที่อื่นหรือไม่ ต้องรอฟังผู้บังคับบัญชา หรือหน่วยงานผู้บังคับบัญชาระดับกรม กอง กระทรวงหรือหน่วยงานที่เป็นฝ่ายวิเคราะห์ข้อมูลอย่างไร ทำให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบไม่สามารถบูรณาการการทำงานร่วมกันภายใต้กฎหมายได้เลย เป็นเหตุให้แต่ละหน่วยงาน แต่ละองค์กรต่างคนต่างทำตามอำนาจหน้าที่ของตน ไม่สามารถบูรณาการหรือร่วมมือกันในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจนทำให้เกิดน้ำท่วมใหญ่ สร้างความเสียหายแก่ประชาชนและประเทศชาติเป็นอย่างมาก และความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีความเป็นเอกภาพ และไม่เป็นระบบเช่นนี้ ทำให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าวและสภาทนายความในฐานะตัวแทนประชาชน ยื่นฟ้องรัฐบาลพร้อมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด 11 หน่วยงาน[332] ที่บริหารจัดการน้ำผิดพลาดเพื่อเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งศาลปกครองได้รับคำฟ้องไว้เป็นคดีหมายเลข ส. 401/2554[333] คดีอยู่ระหว่างการพิจารณา กรณีดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่า รัฐไม่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เป็นระบบและให้เกิดประสิทธิภาพได้ และนอกจากนี้การกำหนดภารกิจหน้าที่ในเรื่องเดียวกันให้แก่หลายหน่วยงานหรือหลายองค์กรมิได้เป็นประโยชน์แต่อย่างใด เพราะแต่ละหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องต่างๆ มักจะเกี่ยงว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่นหรือองค์กรอื่นที่จะต้องทำหรือดำเนินการด้วยตนเอง และไม่ต้องการทำฝ่ายเดียว สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะไม่มีหน่วยงานกลางในการรับผิดชอบในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบโดยเฉพาะ จึงทำให้การบริหารจัดการน้ำไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

จากที่กล่าวมาข้างต้น การที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอยู่หลายหน่วยงาน และมีภารกิจหน้าที่ในเรื่องเดียวกัน หากพิจารณาอย่างผิวเผินแล้วการมีหน่วยงานหรือองค์กรหลายหน่วยงานหรือหลายองค์กร น่าจะเป็นประโยชน์แก่การควบคุม การ

---

[332] 11 หน่วยงาน ได้แก่ 1.นายกรัฐมนตรี 2.ผู้อำนวยการศูนย์ช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) 3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 4.รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย 5.อธิบดีกรมชลประทาน 6. อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 7.อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ 8.อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ 9.อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง 10.ผู้อำนวยการศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ และ 11.ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

[333] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://hilight.kapook.com/view/65870 สภาทนายความยื่นฟ้องรัฐบาลบริหารจัดการน้ำผิดพลาด เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2556.

บริหารจัดการ การใช้และการพัฒนาทรัพยากรน้ำ เพราะแต่ละหน่วยงานแต่ละองค์กรจะมีความเชี่ยวชาญของตนมาช่วยในเรื่องดังกล่าว แต่ในความเป็นจริงนั้นกลับไม่เป็นผลดีเท่าที่ควร[334] เพราะหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องต่างๆ มักจะเกี่ยงว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นหรือองค์กรอื่นที่จะต้องทำหรือดำเนินการด้วยตนเอง เพราะไม่ต้องการดำเนินการจัดทำฝ่ายเดียว ดังเช่น กรณีปัญหาน้ำท่วมใหญ่ในปี พ.ศ. 2554 มีหน่วยงานที่ต้องร่วมรับผิดชอบหลายหน่วยงาน เช่น กรมทรัพยากรน้ำ กรมชลประทาน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น ซึ่งนอกจากการเกี่ยงความรับผิดชอบของหน่วยงานหรือขององค์กรที่เกี่ยวข้องแล้ว การทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกันยังทำให้เกิดความสูญเปล่าในการใช้ทรัพยากรคนและสูญเสียงบประมาณในการใช้จ่ายและสิ่งจำเป็นอื่น ๆ อีกด้วย เพราะแทนที่จะให้หน่วยงานหรือองค์กรเดียวรับผิดชอบ กลับให้หน่วยงานอื่นรับผิดชอบในเรื่องเดียวกันอีก ทำให้การใช้บุคคลากรและงบประมาณมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งปัญหานี้เป็นปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบ

นอกจากนี้ยังมีความซ้ำซ้อนในอีกกรณีหนึ่ง คือ กรณีที่กฎหมายฉบับเดียวกันกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้หลายหน่วยงานรับผิดชอบในเรื่องเดียวกันโดยไม่จำเป็น เช่น การขออนุญาตทำการชลประทานส่วนบุคคล ที่พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดว่าถ้าทำในเนื้อที่ไม่เกิน 500 ไร่ ให้ขออนุญาตจากอำเภอ ถ้าไม่เกิน 1,000 ไร่ ให้ขออนุญาตจากจังหวัด หรือถ้าเกิน 1,000 ไร่หรือคาบเกี่ยวกับจังหวัดอื่นให้ขออนุญาตจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งการให้หน่วยงานหลายหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ออกใบอนุญาตดังกล่าว อาจทำให้การควบคุมการชลประทานส่วนบุคคลนั้นไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพราะแนวนโยบายในเรื่องนี้ของกระทรวงมหาดไทยอาจจะแตกต่างจากแนวนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็เป็นได้[335] เป็นต้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบภารกิจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง แต่ละกรมที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตามที่กฎหมายและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับทฤษฎีภารกิจของรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่า ในการจัดทำภารกิจของรัฐหรือการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องมีองค์กรผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วทั้งประเทศเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ ซึ่งในการดำเนินการให้มีการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำได้อย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพนั้นจำเป็นจะต้องมีองค์กรของรัฐในการดำเนินงานแต่เพียงหน่วยงานเดียว แต่จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า

---

[334] รายงานการสัมมนา เรื่อง การจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์น้ำ. เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ในมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ (น. 125), เล่มเดิม.

[335] แหล่งเดิม. (น. 125 - 126), เล่มเดิม.

การที่กฎหมายไทยให้กระทรวง ทบวง กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคลนี้เป็นต้นเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวของระบบบริหารราชการแผ่นดิน เพราะความเป็นนิติบุคคลได้สร้างความซับซ้อนให้กับระบบราชการ และผลกระทบจากฐานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ได้ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญยิ่งต่อระบบบริหารงานภาครัฐ เพราะทำลายความเชื่อมโยงกับส่วนราชการอื่นๆ และนอกจากนี้การบัญญัติให้ทั้งกระทรวง ทบวง และกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยต่างมีขอบอำนาจของกันและกันยังทำให้กรมมีอิสระในการบริหารราชการเทียบเท่ากับระดับกระทรวง และมีอำนาจหน้าที่ในทางบริหารที่จะดำเนินการได้เองหลายกรณี สิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนแต่ทำให้กรมมีอิสระในการบริหารงานแยกต่างจากกระทรวง โดยเฉพาะกรมบางกรมอาจมีบทบาทไม่น้อยกว่ากระทรวง เช่น กรมชลประทาน เป็นต้น ซึ่งถ้าพิจารณาในแง่ของการบังคับบัญชาแล้วก็อาจไม่เป็นผลดีมากนัก เพราะตามโครงสร้างการบริหารราชการกระทรวงควรเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารงานภายในขอบเขตงานของกระทรวง หากปล่อยให้กรมดำเนินงานไปโดยอิสระ ก็อาจจะเป็นสาเหตุทำให้การดำเนินงานผิดไปจากวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานตามแนวนโยบายของกระทรวง ซึ่งก็จะส่งผลกระทบถึงเป้าหมายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ในการบริหารประเทศด้วย และการที่ประเทศไทยกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นดังเช่นกรณีน้ำท่วมใหญ่ปี พ.ศ. 2554 ก็ไม่มีหน่วยงานที่จะเข้ามารับผิดชอบอย่างแท้จริง เพราะหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องต่างๆ มักจะเกี่ยงว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่นหรือองค์กรอื่นที่จะต้องทำหรือดำเนินการด้วยตนเอง เนื่องจากไม่ต้องการทำฝ่ายเดียว ส่งผลทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง จนทำให้ประชาชนต้องฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ผิดพลาดได้

ดังนั้น จากการศึกษาดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยประสบกับปัญหาการบริหารจัดการน้ำ เพราะไม่มีหน่วยงานกลางหรือองค์กรกลางรับผิดชอบในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยเฉพาะ ส่งผลทำให้ไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรรับผิดชอบอย่างแท้จริง จึงขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวมได้อย่างเบ็ดเสร็จ

(2) หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ในการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ

เมื่อพิจารณาหน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับน้ำของประเทศไทยและต่างประเทศ พบว่า ในการบริหารจัดการน้ำนั้นต้องมีการบูรณาการร่วมกันในทุกๆ ด้าน ซึ่งนอกจากจะต้องมีหน่วยงานในการดำเนินการแล้ว ข้อมูลอุทกวิทยา ระบบฐานข้อมูลปริมาณน้ำต่างๆ ย่อมมีความสำคัญในการบริหารจัดการน้ำ สำหรับจัดสรรน้ำเพื่อประโยชน์ของประชาชนในกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งการเพาะปลูก การอุปโภคบริโภค การอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ไปจนเพื่อการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม กำหนดทิศทางในการบริหารจัดการน้ำและการแก้ปัญหาให้เป็นไปในทางเดียวกัน เมื่อ

พิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับน้ำ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาภัยแล้ง น้ำท่วม เป็นประจำทุกปี จึงจำเป็นต้องมีแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้ โดยต้องเลือกใช้วิธีการจัดการน้ำต่างๆ ให้เหมาะสมกับสภาพท้องที่ ซึ่งการจัดการน้ำมีหลายรูปแบบ เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อเก็บกักน้ำหรือระบายน้ำ หรือโครงการแก้มลิง เพื่อชักน้ำให้มารวมกันแล้วนำมาเก็บไว้เป็นบ่อพักน้ำอันเปรียบได้กับแก้มลิง แล้วจึงระบายน้ำลงทะเลเมื่อปริมาณน้ำทะเลลดลง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี ประเทศไทยก็ยังประสบกับปัญหาการจัดเก็บข้อมูลน้ำอยู่ดี เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบข้อมูล ทำให้ข้อมูลกระจัดกระจาย ไม่สามารถนำข้อมูลมาใช้ประโยชน์ให้เกิดประสิทธิภาพได้ อีกทั้งประเทศไทยมิได้มีหน่วยงานที่อำนวยการทั่วไปในสิ่งก่อสร้างและการบริหารจัดการน้ำโดยเฉพาะ ทำให้การบริหารจัดการน้ำยังไม่มีประสิทธิภาพจนเกิดปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากเป็นประจำทุกปี

ดังนั้น จากการศึกษาดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยประสบกับปัญหาการบริหารจัดการน้ำ เพราะไม่มีหน่วยงานกลางหรือองค์กรกลางรับผิดชอบในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบโดยเฉพาะ ส่งผลทำให้ไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรรับผิดชอบอย่างแท้จริง จึงขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวมได้อย่างเบ็ดเสร็จ

4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตามที่กฎหมายกำหนด

จากปัญหาเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ ทั้งที่เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ และหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ในการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับน้ำตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอยู่หลายหน่วยงาน เพราะมีภารกิจหน้าที่ในเรื่องเดียวกันซ้ำซ้อนกัน แต่เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นมาหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องต่างๆ มักจะเกี่ยงว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่นหรือองค์กรอื่นที่จะต้องทำหรือดำเนินการด้วยตนเอง เพราะไม่ต้องการทำฝ่ายเดียว ส่งผลทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ขาดความเป็นเอกภาพ สาเหตุเพราะไม่มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบอย่างแท้จริง ผู้เขียนเห็นว่า จากปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทำให้ไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการน้ำอย่างแท้จริง หากกำหนดให้มีหน่วยงานกลางหรือองค์กรกลางรับผิดชอบการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบโดยเฉพาะ เพื่อวางนโยบายหรือวางแนวทางทั่วไปที่ทุกหน่วยงานจะต้องปฏิบัติตาม จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรได้อย่างแท้จริงและจะทำให้การบริหารจัดการน้ำให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด เพราะจะมีหน่วยงานรับผิดชอบการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบของประเทศ โดยศึกษาจากหน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดูแล

รับผิดชอบการบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและนำมาปรับใช้ และจากการศึกษาองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบของต่างประเทศ พบว่า

ประเทศเนเธอร์แลนด์ หน่วยงานที่มีบทบาทในการบริหารจัดการน้ำมากที่สุด คือ Rijkswaterstaat-RWSเป็นศูนย์กลางในการเชื่อมโยงข้อมูลทั้งหมดของประเทศและเป็นหน่วยงานอำนวยการทั่วไปด้านสิ่งก่อสร้างและการบริหารจัดการน้ำ โดยรับผิดชอบการบริหารจัดการน้ำของประเทศ ดูแลแม่น้ำทุกสายภายในประเทศ ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้สร้างเขื่อน ทางระบายน้ำ และสถานีสูบน้ำจำนวนมาก เพื่อป้องกันไม่ให้พื้นที่ประมาณครึ่งหนึ่งของประเทศประสบภาวะอุทกภัยและป้องกันน้ำทะเลหนุนสูง ประเทศเนเธอร์แลนด์ถือเป็นประเทศที่มีระบบบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพที่สุดทั้งในส่วนของการประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างบูรณาการ และการจัดทำฐานข้อมูลที่มีความแม่นยำและน่าเชื่อถือได้

ประเทศสหรัฐอเมริกามีหน่วยงาน Environmental Protection Agency (EPA) เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีพันธกิจในการดูแลปกป้องสุขภาพของประชาชนตลอดจนสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เช่น อากาศและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ระบบนิเวศวิทยา พื้นดิน พื้นน้ำ การใช้สารพิษต่าง ๆ และการจัดการของเสีย เป็นต้น และนอกจากนี้ยังทำหน้าที่ติดตามและประเมินสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาด้วย

สำหรับการดูแลรักษาทรัพยากรน้ำนั้น EPA ได้มีการจัดตั้ง “สำนักงานน้ำ (Office of Water (OW))” [336] ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของประเทศทั้งระบบ และนอกจากนี้ OW ยังทำงานประสานกับ EPA ส่วนภูมิภาค (ซึ่งมีสาขาอยู่ 10 แห่งทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา) หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาลกลางและมลรัฐรัฐบาลท้องถิ่น ชุมชน ชนพื้นเมือง ตลอดจนองค์กรวิชาชีพ และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ โดย OW ทำหน้าที่กำหนดคำแนะนำ กระบวนการและข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นเพื่ออำนวยความสะดวกระหว่างกลุ่มหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และเสนอแนวทางในการบริหารจัดการน้ำแห่งชาติ โดยมีสาระสำคัญในกิจกรรมของน้ำ คือ (1) กำหนดมาตรการคุ้มครองสุขภาพของสาธารณชน (2) มาตรการคุ้มครองและฟื้นฟูแหล่งน้ำสะอาดแหล่งน้ำชายฝั่ง และพื้นที่ลุ่มน้ำ (3) มาตรการคุ้มครองชุมชนและระบบนิเวศวิทยาทางน้ำ (4) แผนการบริหารจัดการน้ำแห่งชาติ (5) แผนการจัดการน้ำและความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (6) แผนการจัดการน้ำกับสุขภาพของเด็ก (7) แผนการจัดการน้ำแห่งชาติกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (8) แผนการจัดการน้ำในเมือง และ (9) แผนการจัดการน้ำกับชนเผ่าต่าง ๆ

---

[336] *สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย”* (น. 67). เล่มเดิม.

นอกจากนี้ OW ยังเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำจำนวนหลายฉบับ ทั้งที่เป็นกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ และสำหรับกฎหมายภายใน ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยน้ำสะอาด กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากร กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองชายฝั่ง และสำหรับในส่วนกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือและวัตถุอื่น อนุสัญาว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และวัสดุอย่างอื่น[337]

จากที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญในเรื่องการบริหารจัดการน้ำให้มีความเป็นเอกภาพ โดยการจัดตั้งสำนักงานน้ำ (Office of Water (OW)) เพื่อทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของประเทศทั้งระบบ จึงทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ และเกิดความเป็นเอกภาพในตัวองค์กรที่ทำให้การบริหารจัดการน้ำของประเทศ ทำให้มีความเป็นระบบ และเกิดประสิทธิภาพสูงสุดอย่างแท้จริง

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยควรนำแนวคิดในเรื่อง “สำนักงานน้ำ” ของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางหรือองค์กรกลางรับผิดชอบดูแลทรัพยากรน้ำของประเทศทั้งหมดโดยเฉพาะมาปรับใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย โดยให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางหรือองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลและบริหารจัดการน้ำแต่เพียงหน่วยงานเดียว โดยให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรการคุ้มครองและฟื้นฟูแหล่งน้ำสะอาด แหล่งน้ำชายฝั่ง และพื้นที่ลุ่มน้ำ กำหนดมาตรการคุ้มครองชุมชนและระบบนิเวศวิทยาทางน้ำ กำหนดแผนการบริหารจัดการน้ำแห่งชาติ กำหนดแผนการจัดการน้ำและความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม กำหนดแผนการจัดการน้ำกับสุขภาพของเด็ก กำหนดแผนการจัดการน้ำแห่งชาติกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กำหนดแผนการจัดการน้ำในเมือง และชุมชนต่าง ๆ และให้นำแนวคิดในเรื่อง หน่วยงานที่มีบทบาทในการบริหารจัดการน้ำมากที่สุดของประเทศเนเธอร์แลนด์ คือ Rijkswaterstaat-RWS ที่เป็นศูนย์กลางในการเชื่อมโยงข้อมูลทั้งหมดของประเทศและเป็นหน่วยงานอำนวยการทั่วไปด้านสิ่งก่อสร้างและการบริหารจัดการน้ำ ที่รับผิดชอบการบริหารจัดการน้ำของประเทศ ดูแลแม่น้ำทุกสายภายในประเทศ ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างบูรณาการและจัดทำฐานข้อมูลที่มีความแม่นยำและน่าเชื่อถือได้มาปรับใช้กับประเทศไทย เพื่อให้เกิดความเป็นระบบ และเกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ ก็จะสามารถแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการน้ำได้ทั้งหมด และเกิดความเป็นเอกภาพอย่างแท้จริง

---

[337] *สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย”* หน้าเดิม.

นอกจากนี้หากประเทศไทยกำหนดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการน้ำแต่เพียงหน่วยงานเดียว และให้หน่วยงานนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็จะทำให้ไม่เกิดปัญหาในการฟ้องร้องหลายหน่วยงานและไม่เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าของหน่วยงานที่จะเข้ามารับผิดชอบบริหารจัดการน้ำอย่างแท้จริง

## 4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติและแนวทางแก้ไข

### 4.3.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ได้ถูกตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 สาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ต้องตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้นมา ก็เนื่องจากว่ามีหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องเกี่ยวกับการใช้ การบริหารจัดการ การพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ โดยไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่ดูแลภาพรวมทั้งหมดของทรัพยากรน้ำและไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่ประสานแผนงานและโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ ทำให้แต่ละหน่วยงานดำเนินงานของตนเป็นไปอย่างเอกเทศ ผลที่ตามมาก็คือ แผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำส่วนหนึ่งมีความซ้ำซ้อนและขาดความเป็นเอกภาพ จึงต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ[338]ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

จากการศึกษาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำ มาตรา 10 บัญญัติให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” ให้มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย แผนงาน และแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำต่อคณะรัฐมนตรี เสนอแนะคณะรัฐมนตรีให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ เสนอคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกรอบงบประมาณในด้านการบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศแบบบูรณาการ ประสานงานกับส่วนราชการอื่น ๆ เพื่อกำหนดแนวทางจัดการสิ่งแวดล้อมในการบริหารทรัพยากรน้ำ[339] จะเห็นได้ว่า แม้ประเทศไทยจะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้นมาตามกฎหมาย เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวมแล้วก็ตาม แต่หากพิจารณาในด้านอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พบว่า คณะกรรมการดังกล่าวไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้หน่วยงานอื่นต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายที่วางไว้โดยตรง เพราะคณะกรรมการฯ ดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่เพียง

---

[338] รายงานฉบับสุดท้าย (รายงานหลัก) โครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ (น. 161) เล่มเดิม.

[339] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำ มาตรา 10.

เสนอแนะหรือให้ความเห็นชอบแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น จึงทำให้คณะกรรมการดังกล่าวไม่ค่อยได้รับการยอมรับจากหน่วยงานอื่น ๆ อีกทั้งการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว เป็นการแต่งตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ ทั้ง ๆ ที่เป็นองค์กรสูงสุดที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ ไม่มีอำนาจแท้จริงในการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแลให้หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติตามนโยบาย จึงทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศให้เป็นเอกภาพ

เมื่อพิจารณาทฤษฎีภารกิจหน้าที่ของรัฐที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยบริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะประโยชน์ ซึ่งในเรื่องการบริหารจัดการน้ำถือเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่ภาครัฐมีหน้าที่จะต้องจัดทำและดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างสูงสุด แม้การที่รัฐจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติอันถือเป็นองค์กรของรัฐขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการน้ำแล้วก็ตาม แต่การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะแต่ละหน่วยงานยังดำเนินการตามแผนงานตามที่กฎหมายของหน่วยงานตนเองให้อำนาจ โดยมิได้ดำเนินการตามที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติกำหนด จึงทำให้ขาดความเป็นระบบในการบริหารจัดการน้ำของประเทศ และแม้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำจะถือเป็นองค์กรสูงสุดที่มีภารกิจหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ โดยทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ให้ดำเนินการตามแผนงานการบริหารจัดการน้ำ แต่อำนาจดังกล่าวไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้มีเพียงเสนอนโยบายการบริหารจัดการน้ำต่อรัฐบาลเท่านั้น จึงทำให้การบริหารจัดการน้ำไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ไม่เป็นไปตามทฤษฎีภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้รัฐจัดบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สาธารณะชน

ดังนั้น จากการศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทยเกิดปัญหาในการบริหารจัดการน้ำเป็นอย่างมาก เพราะคณะกรรมการทรัพยากรน้ำไม่มีอำนาจหน้าที่ที่แท้จริงในการบริหารจัดการน้ำ และไม่ได้มีการรองรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ จึงทำให้การบริหารจัดการน้ำโดยคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติในประเทศไทยขาดความเป็นเอกภาพ ขาดประสิทธิภาพในการควบคุมหน่วยงานอื่นๆ ให้ปฏิบัติตามแนวทางการบริหารจัดการน้ำที่ตนกำหนด และขาดการยอมรับจากหน่วยงานอื่นๆ

4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

จากปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ที่เป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารจัดการน้ำ แต่มีอำนาจหน้าที่เพียงเสนอแนะนโยบายและให้ความเห็นชอบแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น ทำให้คณะกรรมการฯ ดังกล่าวไม่ค่อยได้รับการยอมรับจากหน่วยงานอื่น ๆ อีกทั้งการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว เป็นการแต่งตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ ทั้งๆ ที่เป็นองค์กรสูงสุดที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ จึงทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะไม่สามารถควบคุมหน่วยงานอื่น ๆ ให้ปฏิบัติตามแนวทางที่ตนกำหนดได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรให้มีการรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติของประเทศไทยไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติ ก็จะทำให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมีความชัดเจนยิ่งขึ้น และได้รับการยอมรับจากหน่วยงานอื่นๆ โดยนำหลักการของต่างประเทศมาปรับใช้ และจากการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของต่างประเทศ พบว่า

ประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการน้ำไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ โดยได้กำหนดรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพีตและพีตโพลเดอร์ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำของประเทศไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ มาตรา 207 ด้วย[340] จึงทำให้คณะกรรมการดังกล่าวได้รับการยอมรับจากหน่วยงานอื่นๆ เพราะได้ถูกรับรองโดยกฎหมายสูงสุดของประเทศมิใช่กฎหมายในลำดับรอง โดยกำหนดให้คณะกรรมการเขตพีตและพีตโพลเดอร์มีอำนาจออกกฎ ข้อบังคับของหน่วยงาน เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานในการใช้บังคับแก่หน่วยงานอื่นๆ ได้

ประเทศญี่ปุ่น ได้มีการกำหนดให้กฎหมายแม่น้ำ (River Law) เป็นกฎหมายหลักว่าด้วยทรัพยากรน้ำของประเทศญี่ปุ่น มีเจตนารมณ์เพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำและพัฒนาประเทศ[341] โดยกฎหมายฉบับนี้ได้มีการรองรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแม่น้ำ (River Council) ไว้ในกฎหมายแม่น้ำ โดยแบ่งเป็นคณะกรรมการแม่น้ำในระดับประเทศ (River Council) เพื่อพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำและแม่น้ำทั้งหมดของประเทศ ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการแม่น้ำประจำจังหวัด (Prefectural River Council) โดยคณะกรรมการแม่น้ำ

---

[340] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.nrct.go.th/th/Portals/0/data/etranslatedbook/book/book_inter_Holland.pdf เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2556.

[341] ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณีเพื่อการชลประทาน (น. 86). เล่มเดิม.

(River Council) ดังกล่าว มีอำนาจกำหนดพื้นที่อนุรักษ์แม่น้ำ มีอำนาจจัดการน้ำ มีอำนาจกำหนดโครงการแม่น้ำ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานเกี่ยวกับแม่น้ำ มีอำนาจบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัด โดยคณะกรรมการอาจกำหนดการปฏิบัติการที่เหมาะสม เช่น การออกคำสั่งให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องหาวัสดุที่มีอยู่ในท้องถิ่น มาทำเป็นแนวป้องกันน้ำท่วม เป็นต้น นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังให้อำนาจกับคณะกรรมการแม่น้ำ (River Council) ในการจัดการเวนคืนที่ดินหรือพื้นที่บริเวณที่เกี่ยวข้องกับภาวะน้ำท่วม เพื่อนำพื้นที่ดังกล่าวมาบริหารจัดการภาวะน้ำท่วม และมีอำนาจสั่งให้ท้องถิ่นทำลายสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งกีดขวางอื่นๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำ เพื่อให้น้ำสามารถระบายออกไปได้ดีในกรณีที่มีภาวะน้ำท่วม เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการแม่น้ำ (River Council) ดังกล่าวได้ถูกจัดตั้งและรับรองอำนาจหน้าที่ไว้ในกฎหมายแม่น้ำ (River Law) ของประเทศญี่ปุ่น อันเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติมิใช่กฎหมายลำดับรอง ซึ่งผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแล้ว จึงทำให้คณะกรรมการแม่น้ำของประเทศญี่ปุ่นได้รับการยอมรับจากหน่วยงานอื่นๆ เพราะได้ถูกรับรองโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ประเทศเนเธอร์แลนด์มีการรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพีตหรือพีตโพลเดอร์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ เพราะเป็นประเทศที่มีพื้นที่ 1 ใน 4 ของประเทศต่ำกว่าระดับน้ำทะเล แต่ประเทศไทยมิได้มีพื้นที่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเลมากดังเช่นประเทศเนเธอร์แลนด์ จึงยังไม่มีความจำเป็นที่จะกำหนดรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ควรนำเอาหลักการในเรื่องคณะกรรมการแม่น้ำ (River Council) ของประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้กับประเทศไทย เพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติของประเทศไทย ที่เป็นองค์กรสูงสุดในเรื่องการบริหารจัดการน้ำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแล้ว มิใช่กำหนดในกฎหมายลำดับรอง โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ มีอำนาจกำหนดโครงการแม่น้ำ มีอำนาจบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัด มีอำนาจบริหารจัดการภาวะน้ำท่วม และมีอำนาจสั่งให้ท้องถิ่นทำลายสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งกีดขวางอื่นๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำ เพื่อให้น้ำสามารถระบายออกไปได้ดี เป็นต้น เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนมิใช่เพียงแต่มีอำนาจเสนอแนะนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีเท่านั้น และเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานอื่นๆ ให้หน่วยงานอื่นๆ ถือปฏิบัติตาม ซึ่งก็จะทำให้การบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยมีความเป็นเอกภาพและเกิดประสิทธิภาพสืบไป

**4.4 ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทยและแนวทางแก้ไข**

4.4.1 วิเคราะห์ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทย

การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นหลักการสากลที่ทุกประเทศให้ความสำคัญ และเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจเพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลักการธรรมาภิบาลที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุก ๆ ฝ่าย การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนและของประเทศชาติที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานภาครัฐด้วย

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับชุมชนและประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการรับรองตามบทบัญญัติของการต่อสู้ระหว่างรัฐกับชุมชนและประชาชนเกี่ยวกับอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งแต่เดิมนั้นกฎหมายให้รัฐเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการแต่เพียงผู้เดียว ผลจากการใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน จึงต้องปรับเปลี่ยนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการกำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญคือ จัดให้มีแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยบัญญัติให้บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ ฟื้นฟู และมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยังยืน และในมาตรา 67 ได้บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความ

หลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม มาตรา 67 วรรคสองกำหนดว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การอิสระ ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว และในมาตรา 67 วรรคสามกำหนดให้สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้ให้ความสำคัญในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยได้วางแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้โดยเฉพาะในมาตรา 87 ว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

2. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งจัดทำบริการสาธารณะ

3. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น

4. ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมืองและจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

5. ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังที่กล่าวมาข้างต้น พบว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะปกป้อง รักษา คุ้มครอง และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่การใช้สิทธิของประชาชนจะเกิดประสิทธิผลในการดำเนินการได้ก็ต้องได้รับการยอมรับโดยรัฐ เพราะฉะนั้น ความร่วมมือระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงเป็นสาระสำคัญที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นมา เพราะรัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ประชาชนในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ และนอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังได้ให้ความสำคัญกำหนดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้หลายระดับและหลายรูปแบบ ซึ่งในระดับนโยบายประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นของประชาชนตามที่รัฐกำหนดได้มากขึ้น แต่อย่างไรก็ดีแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยกำหนดให้ประชาชนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดทำบริการสาธารณะ และได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลแล้วก็ตาม แต่ในกรณีที่รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐต้องจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมนั้น ยังไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งปัญหาการขาดแคลนน้ำ ปัญหาน้ำท่วม และปัญหาน้ำเน่าเสียก็ยังเกิดขึ้นในทุกๆ ปีและนับวันก็ยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นอีกด้วย ซึ่งสาเหตุของปัญหาเกี่ยวกับเรื่องน้ำเหล่านี้ เกิดจากนโยบายและแผนงานหลักของรัฐด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศขาดความมีเอกภาพ ขาดความชัดเจน ขาดความครอบคลุมที่จะนำไปสู่การปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม และเกิดจากการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไม่เป็นธรรมทั้งการจัดสรรหรือแบ่งปันทรัพยากรน้ำที่หน่วยงานภาครัฐดำเนินการให้กับประชาชนยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ใช้น้ำและได้รับการจัดสรรน้ำ ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ขาดความเป็นธรรมในการจัดสรร และไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการที่รัฐมุ่งแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเรื่องน้ำโดยใช้เครื่องมือด้าน

วิศวกรรม เช่น การสร้างเขื่อน สร้างพนังกั้นน้ำ สร้างอ่างเก็บน้ำ โดยมิได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา หรือมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจนเกิดการฟ้องร้องเป็นคดีความขึ้นมา เป็นการกระทบสิทธิของประชาชน

ตัวอย่างเช่น คดีการบริหารจัดการน้ำวงเงิน 3.5 แสนล้าน[342] (คดีแดงที่ 1025/2556) ที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และการดำเนินการต่อมาตามแผนแม่บทฯ ดังกล่าว เป็นการกระทำการที่ฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ต้องปฏิบัติด้วยการไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนการดำเนินการดังกล่าว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึง และปฏิบัติหรือดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว โดยมีประเด็นซึ่งสรุปได้ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบห้ารายมีสิทธิฟ้องคดีนี้หรือไม่ ซึ่งศาลเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามตรวจสอบ แหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นต้นเหตุของปัญหาโลกร้อน และเหตุภาวะมลพิษต่างๆ ที่ก่อความเสียหายต่อบุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมสิทธิและหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในการจัดการด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างสมดุล ยั่งยืน และเกิดความมั่นคงทางระบบนิเวศ และได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เมื่อการฟ้องคดีนี้ มีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่เป็นการกระทบต่อสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในการจัดการด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งอยู่ในวัตถุประสงค์หลักของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ สำหรับในส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 45 นั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 57 ของ

---

[342] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.admincourt.go.th/attach/news_attach/2013/06/press27062556.pdf ข่าวศาลปกครอง Administrative Court News ครั้งที่ 39/2556 สรุปคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีการบริหารจัดการน้ำวงเงิน 3.5 แสนล้าน เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2556.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติรองรับสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียนของประชาชนชาวไทยไว้ แล้วเห็นว่า ประชาชนชาวไทยทุกคน ซึ่งรวมทั้งผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 45 เป็นผู้ทรงสิทธิดังกล่าว และผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 45 มิได้โต้แย้งในเรื่องของกระบวนการในการคัดเลือกผู้ที่จะเข้ามาดำเนินโครงการตามแผนแม่บทอันเป็นการโต้แย้งอันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แต่เป็นการโต้แย้งในเรื่องสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียนที่เกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิต อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การพิจารณาถึงความเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงต้องตีความอย่างกว้าง เมื่อผู้ฟ้องคดีดังกล่าวได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวอันเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 45 ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่นกัน[343]

ประเด็นที่สอง การจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ได้ระบุรายละเอียดของแผนการที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชนในวงกว้างในหลายพื้นที่ เช่น ในหัวข้อ 3.4.6 แผนงานให้กำหนดพื้นที่รับน้ำรอง และมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้พื้นที่เพื่อการรับน้ำ ซึ่งมีการกำหนดพื้นที่รับน้ำนองในเขตเจ้าพระยาตอนบนและตอนล่าง ตั้งแต่เขื่อนหลักในพื้นที่ภาคเหนือตลอดจนสองฝั่งของลุ่มน้ำเจ้าพระยา ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อส่วนได้ส่วนเสียสำคัญของประชาชนในวงกว้างหลายพื้นที่ ประกอบกับมีการใช้อำนาจทางปกครองเพื่อดำเนินการตามแผนแม่บทฯ ที่มีลักษณะจะเป็นการเปลี่ยนแปลงผังเมืองและกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งมีลักษณะเป็นการวางผังเมืองและกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา57 วรรคสอง แต่ในคดีนี้ยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องที่ 1 และที่-2 ได้ดำเนินการหรือมีแผนที่จะจัดให้มีการบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแต่อย่างใด เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องที่ 1 และที่ 2 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลมีอำนาจออกคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542[344]

---

[343] แหล่งเดิม.

[344] แหล่งเดิม.

ประเด็นที่สาม ผู้ถูกฟ้องทั้งสี่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ให้ต้องปฏิบัติในการที่จะดำเนินการต่างๆ ตามแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำหรือไม่ เมื่อพิจารณารายละเอียดที่จะดำเนินการตามข้อกำหนดและขอบเขตงาน (TOR) ตามโครงการเพื่อออกแบบและก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน และระบบแก้ไขปัญหาอุทกภัยของประเทศไทยแล้ว เห็นได้ว่า ถ้าดำเนินการตามโครงการดังกล่าวจริงจะต้องมีการใช้พื้นที่ที่เป็นป่าไม้และที่ดินซึ่งประชาชนอยู่อาศัย รวมทั้งใช้ประกอบอาชีพ ดังนั้น ทำให้เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่จะต้องมีการศึกษาประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก่อน รวมทั้งให้องค์กรอิสระที่ประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว แม้ว่าข้อกำหนดและขอบเขตงาน (TOR) ดังกล่าวจะกำหนดให้เอกชนผู้รับจ้างทำหน้าที่ศึกษาด้านต่างๆ และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ผลอาจเบี่ยงเบนหรืออาจไม่ตรงกับความเป็นจริง เพราะเอกชนผู้รับจ้างดังกล่าวเป็นผู้ได้ทำสัญญารับจ้างออกแบบและก่อสร้างกับรัฐไปแล้ว ซึ่งจะเป็นปกติวิสัยในทางธุรกิจของผู้ประกอบการทั้งหลายที่จะคำนึงผลกำไรสูงสุดเป็นสำคัญ จึงอาจพยายามให้ผลการศึกษาดังกล่าวออกมาในลักษณะที่ให้มีการก่อสร้างต่างๆ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะทำให้เป็นที่ไม่มั่นใจในความถูกต้องและความน่าเชื่อถืออีกทั้ง ยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้มีการศึกษาประเมินผลกระทบคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 67 วรรคสองอีกด้วย[345]

การที่ผู้ถูกฟ้องทั้งสี่กำหนดให้เอกชนคู่สัญญาเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชน ทั้งที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐซึ่งเป็นเจ้าของโครงการ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องทั้งสี่ละเลยต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 67 วรรคสอง แม้ว่าขณะยื่นฟ้องจนถึงระหว่างที่ศาลมีคำพิพากษาจะยังอยู่ในขั้นตอนของการคัดเลือกเอกชนผู้ที่จะมาเป็นคู่สัญญาและยังไม่มีการออกแบบ รวมทั้งการก่อสร้างจริงที่จะทำให้ผู้ถูกฟ้องทั้งสี่ต้องจัดให้มีการศึกษาและรับฟังความเห็นของประชาชนเสียก่อน แต่เมื่อมีข้อกำหนดทีโออาร์ (TOR) ไว้ชัดแจ้งว่าให้เอกชนคู่สัญญาเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องนี้ จึงเป็นที่เล็งเห็นได้ว่า เมื่อมีการทำสัญญาขึ้นแล้วย่อมเกิดการกระทำที่ถือว่าผู้ถูกฟ้องทั้งสี่ละเลยต่อหน้าที่อย่างแน่แท้ โดยที่โครงการดังกล่าวถือได้

[345] แหล่งเดิม.

ว่ามีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง ประกอบกับรัฐบาลเห็นว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และมีการกำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการไว้แล้ว หากปล่อยให้ระยะเวลาล่วงเลยไปย่อมไม่เป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีทั้งสองฝ่าย รวมทั้งประชาชนทั่วไป จึงเป็นกรณีที่ศาลจะมีคำบังคับอย่างใดอย่างหนึ่งให้ผู้ถูกฟ้องทั้งสี่ปฏิบัติตามกฎหมาย จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องทั้งสี่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 57 วรรคสอง และมาตรา 67 วรรคสอง ด้วยการนำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไปดำเนินการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงตามสิทธิในการรับข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน และดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดให้มีการศึกษาและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามสิทธิชุมชน ซึ่งอยู่ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อนที่จะดำเนินการจ้างออกแบบและก่อสร้างในแต่ละแผนงาน

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อต้องการให้รัฐดำเนินการส่งเสริม สนับสนุนและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการกำหนดนโยบาย วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางแนวนโยบายให้รัฐต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อน แต่จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจะเห็นว่า การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบันรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนงานในการบริหารจัดการน้ำแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยมิได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการน้ำ ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ขาดความเป็นธรรมในการจัดสรร และไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ให้ความสำคัญในการที่จะรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอย่างแท้จริง จนเป็นสาเหตุทำให้เกิดปัญหาและมีการฟ้องร้องกันขึ้นมา

เมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่ระเบียบได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมตลอดทั้งเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง โดยกำหนดว่าก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแผ่ข้อมูลให้ประชาชนทราบ และ

จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีก็ได้ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้น รวมตลอดทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย หน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปพร้อมกับการเผยแพร่ข้อมูลแก่ประชาชนก็ได้ เห็นว่า แม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้แล้วก็ตาม แต่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐก็มิได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำดังกล่าว ทั้งๆ ที่โครงการนั้นกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติตลอดจนสุขภาพของประชาชนในชุมชน ดั่งตัวอย่างเช่น โครงการการจัดทำประชาพิจารณ์หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในโครงการบริหารจัดการน้ำ 3.5 แสนล้านบาท ตั้งแต่เดือนตุลาคม – ธันวาคม 2556 ที่กำหนดครอบคลุม 36 จังหวัด มีผู้เข้าร่วมประชุม 40,000 คน ใช้งบประมาณ 184,643,920 บาท ซึ่งรัฐบาลคาดหวังว่าเมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนครบทั้ง 9 แผนงาน (Module) จะเดินหน้าโครงการในขั้นตอนต่อไปได้ทันที แต่ในเวทีการทำประชาพิจารณ์หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในโครงการบริหารจัดการน้ำ 3.5 แสนล้านบาทนั้น กลับพบว่าเป็นเพียงการ “โฆษณา” และ “ประชาสัมพันธ์” มากกว่าจะเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะข้อมูลเอกสารที่นำไปให้ประชาชนทำประชาพิจารณ์ไม่ใช่แผนแม่บทที่มีรายละเอียดต่าง ๆ ของโครงการ และมีผลการศึกษาผลกระทบด้านบวกด้านลบ แต่เป็นเพียงแผนงานที่รัฐบาลทำขึ้นโดยรวบรวมโครงการต่างๆ ทั้งที่มีอยู่แล้วของกรมชลประทานกับที่ออกแบบโครงการไว้ แต่ยังไม่เคยลงพื้นที่ ไม่เคยมีการศึกษาผลกระทบด้านบวกด้านลบ เช่น Module 5 ที่จัดทำโครงการทางผันน้ำ เป็นต้น ดังนั้น ข้อมูลที่รัฐบาลจัดทำเป็นข้อมูลด้านบวกด้านเดียว ไม่ได้มีข้อมูลด้านลบหรือข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากโครงการต่างๆ ต่อคนในพื้นที่จัดทำโครงการและคนในพื้นที่ใกล้เคียง

นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่าเงินงบประมาณ 184 ล้านบาทที่ใช้เพื่อจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นประชาชน ถ้าคิดเป็นค่าใช้จ่ายต่อหัวของผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหมดจะประมาณ 4,600 บาท ถือว่าแพงมาก และจำนวนคนที่ระบุแต่ละจังหวัดมีประมาณ 800-2,000 คน ได้รายชื่อมาจากไหน และน้อยเกินไปหรือไม่ เพราะปกติการรับฟังความคิดเห็นประชาชนควรมีประชาชนผู้มีส่วนร่วมประมาณ 5,000-10,000 คน และที่สำคัญประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องชัดเจนว่ารายละเอียดของโครงการเป็นอย่างไร และพื้นที่ไหนบ้างที่ได้รับผลกระทบ รวมทั้งการจัดเวทีรับฟังในวันเดียวไม่น่าจะเพียงพอและทั่วถึง การเปิดรับฟังความคิดเห็นภาคประชาชนต้องใช้เวลา ไม่ใช่ทำให้จบภายใน 1 วัน ยกตัวอย่างเช่น จังหวัดนครสวรรค์ ตามแผนงานจะมีการสร้าง

โครงการป้องกันน้ำมากถึง 5 module จะใช้เวลาในการสรุปความคิดเห็นประชาชนใน 1 วันได้อย่างไร เพราะหากดูกรณีเขื่อนแม่วงก์ ยังใช้เวลาในการพูดคุยหารือไม่ต่ำกว่า 4-5 วัน ฉะนั้นกรณีนี้มี 5 module และบาง module มีการสร้างเขื่อนถึง 18 เขื่อน แต่ให้ประชาชนยกมือเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยภายในวันเดียว จึงไม่น่าจะใช่การทำประชาพิจารณ์ที่ถูกต้อง อีกทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมใหญ่เมื่อปี 2554 มีทั้งหมด 65 จังหวัด ไม่ใช่แค่ 36 จังหวัดเท่านั้น ดังนั้น การจัดทำประชาพิจารณ์จึงไม่น่าจะถูกต้อง และการจัดทำประชาพิจารณ์ที่ไม่ถูกต้องนี้ ถือเป็นการใช้เงินงบประมาณ 184 ล้านบาท อย่างสิ้นเปลือง ไม่คุ้มค่า ไม่ทั่วถึง และไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด ถือว่าภาครัฐไม่ได้ให้ความสำคัญในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำอย่างแท้จริง

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ต่อมาพบว่า เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2557[346] เวลา 9.30 น. ศาลปกครองสูงสุดได้ออกนั่งพิจารณาคดีเกี่ยวกับโครงการบริหารจัดการน้ำ 3.5 แสนล้าน ที่คู่กรณีทั้งคู่อุทธรณ์ต่อศาล โดยการพิจารณาคดีครั้งนี้เป็นครั้งสุดท้ายก่อนศาลปกครองสูงสุดมีคำตัดสินคดีดังกล่าวเป็นคดีหมายเลขดำที่ อ.1103/2556 ระหว่าง ผู้ฟ้องคดีคือสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อนที่ 1 และนางรตยา จันทรเทียร ที่ 2 กับพวกรวม 45 คน กับผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง 4 ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) และคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) ตามลำดับ เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ในการพิจารณาคดี นายศรีสุวรรณ จรรยา นายกสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน แถลงด้วยวาจาในฐานะตัวแทนผู้ฟ้องคดี 45 คนว่า โครงการบริหารจัดการน้ำ 3.5 แสนล้านบาท ส่งผลผลกระทบอย่างมหาศาล และยังมีประเด็นปัญหาที่ผู้ถูกฟ้องที่ 1-4 ไม่ได้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 57 วรรคสอง และมาตรา 67 วรรคสอง ซึ่งนอกจากการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องยังมีหน่วยงานทางวิชาการ หน่วยงานอิสระไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการดังกล่าวเพราะแผนงานต่างๆ ทั้ง 10 แผนงานนั้นกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อประชาชนทั้งประเทศ เนื่องจากการดำเนินงานใช้เงินกู้ 3.5 แสนล้านบาท ที่ประชาชนทั้งประเทศต้องรับผิดชอบด้วย

ต่อมานายสุพจน์ โตวิจักษณ์ชัยกุล รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เลขาธิการสำนักนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (สบอช.) แถลงด้วย

---

[346] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://prachatai.com/journal/2014/01/51042 เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2557.

วาจาในฐานะตัวแทนผู้ถูกฟ้องที่ 3 และ 4 ชี้แจงใน 3 ประเด็นคือ 1. กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน 2. การศึกษารายงานผลกระทบด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม (EHIA) และ 3. การดำเนินโครงการแบบดีไซน์ บิวด์ (Design build)[347]

นายสุพจน์ ชี้แจงว่า แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ถูกนำไปใช้รับฟังความคิดเห็นระบุการดำเนินโครงการต่างๆ ไว้คร่าวๆ และการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนนี้เป็นครั้งแรก ก่อนจะมีการลงนามก่อสร้าง ซึ่งเวลา 1 วันของการรับฟังความคิดเห็นคงไม่สามารถแก้ปัญหาได้ แต่เป็นกระบวนการเอาข้อมูลไปให้ประชาชน หลังจากจบการรับฟังความคิดเห็นทั้ง 77 จังหวัดแล้วจะมีการสรุปผลว่าประชาชนมีความห่วงกังวล และมีความต้องการอะไร สอดคล้องกับสิ่งที่รัฐบาลเตรียมไว้แค่ไหน หากประชาชนไม่พอใจทางเลือกที่หนึ่งที่รัฐบาลวางไว้ ก็มีทางเลือกอื่นๆ ส่วนการรับฟังความคิดเห็นอย่างทั่วถึง นายสุพจน์ กล่าวว่า ได้มีการคำนวณตามหลักสถิติ เป็นไปตามหลักวิชาการตามรูปแบบของการทำโพลล์ โดยมีสถาบันการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบและการดำเนินโครงการแบบดีไซน์ บิวด์ (Design build) เป็นข้อดี เนื่องจากสามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินโครงการให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน และสภาพแวดล้อม หลังได้ศึกษาผลกระทบแล้ว และยืนยันว่าจะไม่เกิดกรณีเสียค่าโง่ เนื่องจากมีการดำเนินการแบบ garantee maximum price (GMP) จำกัดวงเงินการก่อสร้างในแต่ละโครงการไว้ ซึ่งเมื่อมีการปรับเปลี่ยนโครงการรัฐบาลจะจ่ายจริงตามที่ได้ดำเนินการไป

ด้านนายภานุพันธ์ ชัยรัต ตุลาการผู้แถลงคดี แถลงความเห็นส่วนตัวแก่องค์คณะตุลาการ โดยสรุปว่า เห็นควรให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา ดังนี้[348]

1. ไม่รับคำร้องขอให้เพิกถอนแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ร่วมกันจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2. ยกฟ้องนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องที่ 1 กยน. ที่ 2 และ กนอช.ที่ 3

3. ให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 คือ กบอ. นำแผนปฏิบัติการและดำเนินการจัดการน้ำและอุทกภัยในโมดุล A1-A6 และ B1-B4 ไปดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความเห็นของประชาชน พ.ศ.2548

ตุลาการผู้แถลงคดี ให้ความเห็นว่า แผนแม่บทบริหารจัดการน้ำเป็นนโยบายบริหารประเทศ หรือนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี หรือการกระทำทางรัฐบาล ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะใช้แก้ไขปัญหาของประเทศ และใช้เป็นเหตุผลสนับสนุนการตราพระราชกำหนดให้

---

[347] แหล่งเดิม.

[348] แหล่งเดิม.

อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 และความสัมพันธ์ขององค์กรในกระบวนการตราพระราชกำหนดเป็นความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา รวมทั้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดดังกล่าวอยู่ภายใต้การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กรณีนี้แผนแม่บทบริหารจัดการน้ำจึงไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือการดำเนินกิจการทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ส่วนการทำประชามตินั้น นายกรัฐมนตรีจะให้มีการออกเสียงประชามติหรือไม่ในเรื่องใด ศาลปกครองไม่มีอำนาจไปควบคุมเพื่อบังคับนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการจัดทำประชามติในเรื่องใดๆ ได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นนโยบายบริหารประเทศที่นายกฯ ต้องปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาเท่านั้น สำหรับกรณีตามมาตรา 165 วรรคหนึ่ง (2) ในขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติเรื่องที่เป็นมูลเหตุแห่งคดี ดังนั้น คำขอในประเด็นนี้ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ประเด็นที่ให้พิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องได้กระทำการเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติในเรื่องการรับฟังความคิดเห็นประชาชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 57 และการจัดทำรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสุขภาพ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 67 หรือไม่ ตุลาการผู้แถลงคดี เห็นว่า นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องที่ 1 กยน. ที่ 2 และ กนอช.ที่ 3 มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์และแผนแม่บท ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการ แต่เห็นว่า กบอ.ผู้ถูกฟ้องที่ 4 ละเลยต่อหน้าที่ ไม่ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 57 วรรค 1 และแม้ศาลปกครองกลางจะมีคำพิพากษาและคำสั่งในคดีแล้ว และข้อเท็จจริงฟังได้ว่า กบอ.มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นประชาชนไปบ้างแล้ว แต่ยังไม่ได้ดำเนินการในอีกหลายพื้นที่จึงถือไม่ได้ว่า กบอ.ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงตามเจตนารมณ์มาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแล้ว

อย่างไรก็ตามในส่วนของการต้องรับฟังรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม มาตรา 67 เห็นว่า ยังไม่ถึงขั้นตอนที่ดำเนินการ และผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดขั้นตอนในการที่จะดำเนินการไว้แล้ว จึงยังไม่ถือว่าละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่

นอกจากนี้ ตุลาการผู้แถลงคดี ยังให้ความเห็นต่อข้ออ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่าผู้ฟ้องคดีทั้ง 45 คนไม่ถือเป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายตามนัยมาตรา 42 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่า เป็นการใช้ชั้นเชิง

ต่อสู้คดีโดยนำเทคนิคทางกฎหมายมากล่าวอ้างโดยมีเป้าหมายสุดท้ายเพียงผลในทางชนะคดี และเพื่อสกัดกั้นการเข้าสู่กระบวนการยุติทางปกครองของประชาชน หากศาลถือตามคำอ้างดังกล่าวก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดี เห็นได้ชัดว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ตระหนักต่อการใช้สิทธิทางศาลของประชาชน เพื่อให้มีการตรวจสอบในเนื้อหาของคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งเป็นความรับผิดคดีชอบตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องทั้ง 4 ตามกฎหมายอยู่แล้ว จึงเป็นการใช้เทคนิคทางกฎหมายคุกคามต่อการใช้สิทธิพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องจึงไม่มีเหตุผลที่จะนำมารับฟัง และเห็นว่ากระบวนการยุติธรรมทางปกครองไม่สมควรยอมรับวิธีการต่อสู้คดีอันขัดต่อหลักธรรมาภิบาลดังกล่าว

ตุลาการผู้แถลงคดี ยังแสดงความเห็นด้วยว่า คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้จะเป็นการวางหลักกฎหมาย เพื่อแยกการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือการดำเนินกิจการทางกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิพากษาของศาลปกครอง ออกจากการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นนโยบายบริหารประเทศ หรือนโยบายโดยทั่วไปของคณะรัฐมนตรี หรือการกระทำการของรัฐบาลซึ่งเป็นอำนาจแก่นแท้ของฝ่ายบริหารที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา การบริหารราชการแผ่นดินด้วยความชอบตามรัฐธรรมนูญที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้การใช้สิทธิทางศาลในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์ส่วนรวมได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ โดยไม่เป็นอุปสรรค์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายบริหารประเทศ หรือนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี หรือการกระทำของรัฐบาลที่เป็นอำนาจแก่นแท้ของฝ่ายบริหาร เพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศ หรือการดำเนินนโยบายพัฒนาประเทศให้ทันต่อเหตุการณ์และการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลกในอนาคต[349]

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น เห็นว่า ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำต้องให้ความสำคัญในเรื่องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ต้องมีการรับฟังรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม EIA ตามมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เสียก่อน ตามหลักการการป้องกันล่วงหน้าไว้ก่อนดีกว่าการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง เพื่อลดผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

---

[349] สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://prachatai.com/journal/2014/01/51042 เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2557.

เมื่อพิจารณาถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เห็นว่า ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายเกี่ยวกับสิทธิไว้หลายท่าน ซึ่งสรุปได้ว่า สิทธิ หมายถึง ประโยชน์หรืออำนาจของบุคคลที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ สิทธิเป็นเรื่องของอำนาจและหน้าที่ที่จะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐ ปัจเจกชนทั่วไปจะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายรองรับสิทธิของตนและกำหนดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นเท่านั้น สิทธิถือเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในสังคมที่จะกำหนดว่าสังคมนั้นๆ มีความสุข สงบ และสันติเพียงใด และสิทธิของพลเมือง เป็นสิทธิที่ได้มาเพราะการเป็นพลเมืองของรัฐนั้นๆ สิทธิของพลเมืองเป็นสิทธิในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ ซึ่งประเทศไทยได้รับรองสิทธิพลเมืองในการมีชีวิตในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี และให้มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย โดยมีการรับรองสิทธิเหล่านี้ไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นผลให้ผูกพันการใช้อำนาจของรัฐโดยทุกองค์กรต้องคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เป็นสิทธิที่ร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้อยู่อย่างปกติมิก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย และนอกจากนี้ยังกำหนดหน้าที่ให้รัฐไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐให้ต้องปฏิบัติต่อสิทธิพลเมืองในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย

การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยอาจจำแนกสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เป็นสิทธิในการรับรู้ข้อมูล และสิทธิที่จะได้รับชดใช้ค่าเสียหาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้สิทธิแก่ชุมชนอย่างกว้างขวาง และประชาชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของจนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว และนอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีการกำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญคือ จัดให้มีแผนการบริหารทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม

แนวนโยบายแห่งรัฐแต่เดิมนั้นไม่ใช่ข้อบังคับแต่เป็นคำแนะนำ ซึ่งรัฐธรรมนูญเดิมมักบัญญัติไว้เสมอว่าบทบัญญัติหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและกำหนด

นโยบาย ไม่ได้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ รัฐสภา หรือรัฐบาลในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายนี้ แต่ในปัจจุบันมีกลไกให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ต้องการให้รัฐปฏิบัติตาม บทบัญญัติรัฐธรรมนูญใช้คำว่าต้องดำเนินการ เป็นการบังคับปฏิบัติที่ให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายดังกล่าว

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบทั้งข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริงและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ พบว่า แม้จะได้มีการรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติไว้แล้วก็ตาม แต่ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบันมิได้รับรองคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างแท้จริง เพราะการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐต้องบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนร่วม รัฐมิได้กระทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนตามที่กฎหมายรับรองคุ้มครองสิทธิไว้ จึงถือว่ากระทบต่อสิทธิของประชาชน ดังนั้น การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบันที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่รัฐต้องบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม แต่รัฐมิได้บริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เป็นระบบ จนเป็นสาเหตุทำให้เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมนั้น จึงกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่กฎหมายรับรองไว้

ดังนั้น จากการศึกษาดังที่กล่าวมาข้างต้น เห็นว่า ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยเกิดปัญหาในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพราะในโครงการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมิได้ให้สิทธิแก่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งๆ ที่โครงการดังกล่าวกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ต้องการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนไว้

4.4.2 แนวทางแก้ไขปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทย

จากปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมิได้มีการกำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ขัดกับหลักการและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ต้องการ

คุ้มครองสิทธิของประชาชนในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และขัดกับสิทธิชุมชนและแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเหมาะสมดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดเรื่องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องน้ำให้ชัดเจน และจากการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของต่างประเทศ พบว่า

ประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในกฎหมาย Water Board Act 1992 โดยกำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการบริหารจัดการน้ำ โดยการเลือกตั้งตัวแทนในท้องถิ่นของตนเข้าไปเป็นกรรมการใน Water Board การมีส่วนร่วมโดยมีวิธีนี้ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยอ้อม เพื่อทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงในการร่วมตัดสินใจในการกำหนดนโยบายหรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ และต่อมา Water Act 2009 ก็ได้มีการกำหนดหลักการให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการน้ำเพิ่มมากขึ้นด้วย[350]

ประเทศเนเธอร์แลนด์ถือเป็นประเทศที่มีระบบบริหารจัดการน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพประเทศหนึ่ง ทั้งในส่วนของประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำอย่างบูรณาการ รวมถึงการจัดทำฐานข้อมูลที่มีความแม่นยำและน่าเชื่อถือ และประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ให้การยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับของการร่วมรับรู้ เพื่อนำไปสู่การร่วมตัดสินใจในปัญหาด้านต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยกับประเทศเนเธอร์แลนด์ พบว่า ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง เห็นได้จากการที่กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในกฎหมาย Water Act 2009 ที่กำหนดให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการน้ำ ถือเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างแท้จริง ทำให้ประเทศเนเธอร์แลนด์มีระบบบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพ

ประเทศฝรั่งเศสมีความตื่นตัวอย่างมากในการร่วมแสดงความคิดเห็น โดยมีความเคลื่อนไหวทางการเมืองในด้านที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ประกอบกับปัญหาในเรื่องสิ่งแวดล้อม

---

[350] สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย” (น. 38) เล่มเดิม.

นั้นปรากฏเด่นชัดขึ้นในสังคมฝรั่งเศส จึงก่อให้เกิดการเรียกร้องของประชาชนและองค์กรภาคเอกชน ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบรุนแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติ หรือการจัดการพื้นที่ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการเรื่องทรัพยากรธรรมชาติของประเทศนั้น ประเทศฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญอย่างมากในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อโครงการต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งนี้เพราะความตื่นตัวของนานาประเทศในเรื่องสิทธิของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อม หรือการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติแบบยั่งยืนตลอดจนเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศต่าง ๆ ทำให้ประเทศฝรั่งเศสหันมาใส่ใจและเน้นนโยบายการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยเฉพาะในด้านสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น และในการแสดงความคิดเห็นอีกรูปแบบหนึ่งนอกเหนือจากการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบของการทำประชาพิจารณ์ การประชุมปรึกษาหารือหรือการร่วมแสดงความคิดเห็นแล้ว ประเทศฝรั่งเศสยังมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นที่สำคัญต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอีกรูปแบบหนึ่ง เรียกว่า การอภิปรายสาธารณะ

การจัดทำการอภิปรายสาธารณะนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นสำหรับโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม หรือการปรับปรุงพื้นที่หรือผังเมือง และเป็นโครงการที่มีความเสี่ยงทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก การกำหนดเรื่องให้มีการจัดทำอภิปรายสาธารณะนี้อาจถูกกำหนดไว้ในเงื่อนไขของการริเริ่มในการดำเนินโครงการของรัฐนั้น ๆ เองหรือเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะเป็นราย ๆ ไปที่ได้กำหนดไว้ว่าต้องให้มีการดำเนินการจัดการอภิปรายสาธารณะ

การบริหารจัดการน้ำและการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศฝรั่งเศส มีการอ้างอิงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำด้วย การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการน้ำในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้รับการปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น โดยกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาวะน้ำท่วม องค์กรภาครัฐและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมตามกฎหมายว่าด้วยการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศญี่ปุ่น การชลประทานและการระบายน้ำของประเทศญี่ปุ่นดำเนินการตามหลักการของกฎหมายการปรับปรุงที่ดิน ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการปรับปรุง พัฒนาและจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม การจัดการโครงการชลประทานและระบายน้ำของประเทศญี่ปุ่นนั้น มีรัฐบาลกลางหรือส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการอ่างเก็บน้ำ เขื่อนขนาดใหญ่เท่านั้น สำหรับส่วนที่เหลืออื่นๆ อยู่ภายใต้การบริหารจัดการและการบำรุงรักษาของชุมชนท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า มูรา (Mura) ซึ่งเป็นหน่วยย่อยของหน่วยปกครองระดับหมู่บ้าน หากมีการส่งน้ำจากคลอง

ซอยเข้าไปยังที่นาในเขตพื้นที่ของมูราหลายๆ แห่ง ตัวแทนของมูราที่เกี่ยวข้องก็จะจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อบริหารจัดการและบำรุงรักษาคลองร่วมกัน

มูราเป็นแนวคิดที่สำคัญเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงความสำเร็จของประเทศญี่ปุ่น ในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการชลประทาน การบริหารงานและกิจกรรมต่าง ๆ ของเขตปรับปรุงที่ดินประสบความสำเร็จโดยการใช้มูราเป็นหน่วยปลายสุด มูรามีอำนาจที่ทำให้ประชาชนยึดมั่นในกฎระเบียบและเข้าร่วมในกิจกรรมความร่วมมือต่าง ๆ เช่น การส่งน้ำและรักษาความสะอาดคลอง เป็นต้น การตัดสินใจทั้งมวลของมูรากระทำกันในที่ประชุม ซึ่งตัวแทนจากครัวเรือน สมาชิกทุกคนสามารถเข้าร่วมได้[351]

ในกฎหมาย Flood Protection Act 1949 ได้เสริมสร้างการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นสามารถต่อสู้กับภาวะน้ำท่วมได้ โดยความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นและประชาชนอาจเรียกว่า Suibo-dan หรือ Flood Fighting Team Working โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาสาสมัครและประชาชนมีส่วนร่วมในการห้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมร่วมกัน เช่น การเตือนภัยให้ชุมชน การตั้งกระสอบทรายและคันกันน้ำให้ชุมชน เป็นต้น

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยควรนำแนวคิดของประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้ในประเทศไทยเพื่อให้เกิดความเหมาะสม โดยกำหนดสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องการบริหารจัดการน้ำได้อย่างแท้จริง ซึ่งหากประเทศไทยได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำโดยตราไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำก็จะมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพราะกฎหมายถือเป็นมาตรการที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะช่วยบังคับหรือวางแนวทางการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชนในการดำเนินการ ก็จะสามารถแก้ไขปัญหาเรื่องการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้ และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือเป็นการให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรน้ำตามหลักสิทธิมนุษยชน เพราะมีหลักเกณฑ์การจัดสรรน้ำที่เป็นธรรมและเหมาะสม อีกทั้งก็จะสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจัดให้มีแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม อีกทั้งให้ประชาชนเข้ามามีส่วน

---

[351] ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณีเพื่อการชลประทาน. (น. 100). เล่มเดิม.

ร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนด้วย

DPU

# บทที่ 5
# บทสรุปและข้อเสนอแนะ

## 5.1 บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในทรัพยากรธรรมชาติไว้ โดยบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญคือ ต้องจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติหรือการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศให้กับประชาชน เป็นภารกิจประเภทหนึ่งที่ภาครัฐจะต้องจัดทำและดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความจำเป็นและสำคัญในการดำรงชีวิตของประชาชนมากที่สุดนั่นก็คือ น้ำ ที่ถือเป็นปัจจัยหลักในการดำรงชีวิตและเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ภาครัฐจึงต้องให้ความสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรน้ำให้กับประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยวางแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้ถูกต้องและเหมาะสม เพื่อให้สามารถนำน้ำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างคุ้มค่า เกิดประโยชน์และเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด แต่อย่างไรก็ดี ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะยังมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับการมีกฎหมายหลายฉบับในการบริหารจัดการน้ำ ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอยู่ด้วยกันหลายฉบับ ซึ่งบางฉบับเกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำโดยตรง บางฉบับมิได้เกี่ยวข้องมากนัก บางฉบับไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ทำให้ไม่สามารถควบคุมในเรื่องการบริหารจัดการน้ำได้ทั้งระบบ และไม่สามารถควบคุมได้ทุกเรื่องทุกกรณี อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยมีความกระจัดกระจาย มิได้มีการรวบรวมเป็นหมวดหมู่ เป็นเพราะได้บัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อรองรับการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องบริหารจัดการน้ำมีวัตถุประสงค์เป็นการ

เฉพาะเรื่องแตกต่างกันออกไป ทำให้ไม่มีความเชื่อมโยง ขาดความเป็นระบบและขาดความเป็นเอกภาพ เพราะไม่สามารถใช้กฎหมายเพียงฉบับเดียว เพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องการบริหารจัดการน้ำได้ทั้งหมด จึงไม่สอดคล้องกับกับเจตนารมณ์ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดให้รัฐจะต้องจัดให้มีแผนการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม

(2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการน้ำตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากในปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำอยู่เป็นจำนวนมากและอยู่ภายใต้สังกัดของหลายกระทรวงแตกต่างกัน ซึ่งบางหน่วยงานมีภารกิจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยยังมีช่องโหว่ ขาดเอกภาพ ขาดความเข้าใจและขาดกติกาที่ชัดเจนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวมของประเทศ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะไม่มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบในการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบโดยเฉพาะ และการที่หลายหน่วยงานมีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเช่นเดียวกันนี้ บางครั้งทำให้แต่ละหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของตนในการบริหารจัดการน้ำไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งการที่มีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการน้ำอาจทำให้การบริหารจัดการมองแยกส่วน ไม่ได้มองแบบองค์รวม ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ ส่งผลทำให้การบริหารจัดการน้ำไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

นอกจากนี้การที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการบริหารจัดการน้ำอยู่หลายหน่วยงานและมีภารกิจในเรื่องเดียวกัน หากพิจารณาอย่างผิวเผินแล้วการมีหน่วยงานหรือองค์กรหลายหน่วยงานหรือหลายองค์กร น่าจะเป็นประโยชน์แก่การควบคุม การบริหารจัดการ การใช้และการพัฒนาทรัพยากรน้ำ เพราะแต่ละหน่วยงานแต่ละองค์กรจะมีความเชี่ยวชาญของตนมาช่วยในเรื่องดังกล่าว แต่ในความเป็นจริงกลับไม่เป็นผลดีเท่าที่ควร เพราะหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มักจะเกี่ยงว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่นหรือองค์กรอื่นที่จะต้องทำหรือดำเนินการด้วยตนเอง เพราะไม่ต้องการทำฝ่ายเดียว ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการน้ำในปัจจุบันที่ไม่สามารถบริหารจัดการน้ำในภาพรวมให้เห็นเป็นเอกภาพได้ เพราะไม่มีองค์กรกลางหรือหน่วยงานกลางโดยเฉพาะที่มีอำนาจในการบริหารจัดการน้ำในภาพรวมได้อย่างเบ็ดเสร็จ

(3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติได้รับการแต่งตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย แผนงาน และแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำต่อคณะรัฐมนตรี เสนอแนะคณะรัฐมนตรีให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ เสนอคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกรอบงบประมาณในด้านการบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศแบบบูรณาการ

ซึ่งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แต่ไม่มีอำนาจแท้จริงในการกำหนดนโยบาย และกำกับดูแลให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตาม จึงทำให้การบริหารจัดการน้ำไม่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ ทำให้คณะกรรมการดังกล่าวไม่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชาติให้เป็นเอกภาพได้ และเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานต่างๆ ได้

(4) ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบันรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนงานในการบริหารจัดการน้ำแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้ใช้น้ำมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างที่ควรจะเป็น จึงทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ขาดความเป็นธรรมในการจัดสรร จึงทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

**5.2 ข้อเสนอแนะ**

จากปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทยดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรนำแนวคิด ทฤษฎีและหลักการบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศมาปรับใช้ เพื่อแก้ปัญหาการบริหารจัดการ โดยเสนอแก้ไขปัญหาต่างๆ ดังนี้

(1) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการมีกฎหมายหลายฉบับในการบริหารจัดการน้ำ ผู้เขียนเห็นว่า ควรจัดให้มีกฎหมายพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำแต่เพียงฉบับเดียว โดยเฉพาะ เพื่อเป็นกฎหมายหลักหรือกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการน้ำและเป็นหลักปฏิบัติสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยอาจมีหลักเกณฑ์ขั้นต่ำ เช่น มีหมวดการจัดสรรน้ำ หมวดการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรน้ำ หมวดการบริหารจัดการน้ำ หมวดการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วม หมวดความรับผิด หมวดบทลงโทษ เป็นต้น

(2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการขาดหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตามที่กฎหมายกำหนด ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยควรจัดตั้งหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียว เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบ เพื่อความเป็นเอกภาพและลดปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน อีกทั้งเพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการวางนโยบายทั่วไปในการบริหารจัดการน้ำที่ทุกหน่วยงานจะต้องปฏิบัติตาม

(3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นองค์กรสูงสุดที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ จึงควรมี

การแต่งตั้งและรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติของประเทศไทยไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานอื่น ๆ

(4) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการบัญญัติกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้ชัดเจน ควรมีการนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจและเกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน อีกทั้งทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศมีประสิทธิภาพสูงสุดอย่างแท้จริง

DPU

# บรรณานุกรม

DPU

# บรรณานุกรม

**ภาษาไทย**

## หนังสือ

ขจรชัย ชัยพิพัฒนานันท์. (2553). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีตามมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม *รายงานการสัมมนา เรื่อง การจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ในมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา* โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

คณะกรรมการการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ. (2549). *แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของชนชาวไทย.* กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. (2550, ธันวาคม). *80 พรรษา พระบิดาแห่งการจัดการทรัพยากรน้ำ ร้อยใจเป็นหนึ่ง สร้าง 8 หมื่นฝายต้นน้ำ ถวายในหลวง.* กรุงเทพฯ : สำนักบริหารกลาง กรมทรัพยากรน้ำ.

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ. (2552). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ *โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำที่ดินที่ถูกน้ำทะเลกัดเซาะกลับมาใช้ประโยชน์ (Land Reclamation)* สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2536). *การศึกษาเพื่อรวบรวมและปรับปรุงกฎหมายด้านน้ำ.*

คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมศาลปกครอง. (2556). *รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน.* สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.

คะนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2545). รายงานการวิจัย *เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : ปัญหาอุปสรรค และทางออก* พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

คณาจารย์คณะนิติศาสตร์. (2545). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย* มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. พิมพ์ครั้งที่ 1.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* กรุงเทพฯ : จิรรัชการพิมพ์.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2531, กันยายน). *ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง* เอกสารสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โครงการอบรมนิติกรหลักสูตรสัญญาทางปกครอง

_____. (2547). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

_____.(2549). *องค์การมหาชนและหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ : หน่วยงานของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ.*

_____.(2555). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* กรุงเทพ : วิญญูชน.

ธวัชชัย ติงสัญชลี และคณะ. (2546,ตุลาคม). *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย การพัฒนาแผนหลักการจัดการภัยธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับน้ำ : น้ำท่วม น้ำแล้ง และแผ่นดินถล่ม* สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

นริศ ชำนาญชานันท์. (2537). *สถานะทางกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม : ปัญหา – อุปสรรคที่มีผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต) กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 3) กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

_____.(2555). *มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย* บริษัท พี.เพรส จำกัด.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ กรุงเทพ : วิญญูชน.*

บุบผา อัครพิมาน. (2545). *สัญญาทางปกครอง แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย* กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.

ประยูร กาญจนดุล. (2549). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ฝ่ายพัฒนากฎหมาย. (2554). สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง *"การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย"* สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

พรชัย เลื่อนฉวี. (2553). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง* (พิมพ์ครั้งที่ 9) สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

พวงทอง โยธาใหญ่. (2545). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่.*

โภคิน พลกุล. (2539). *หลักกฎหมายมหาชน* กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

_____.(2530). *นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส* วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 6 ตอน 2.

มานิตย์ จุมปา. (2546). *คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง* กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

_____.(2551). *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร* สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____.(2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่ว* สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. พิมพ์ครั้งที่ 3.

*หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (น. 190). โดยสมยศ เชื้อไทย, (2553), กรุงเทพฯ : วิญญูชน. พิมพ์ครั้งที่ 6.

มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. (2544). *แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย* (เล่ม 2).

เมธี สูตรสุคนธ์ และคณะ (2549) *รายงานการวิจัย เรื่อง ศึกษาการพัฒนาและแก้ไขปัญหาน้ำเพื่อการอุตสาหกรรม* สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

รังสิกร อุปพงศ์. (2531,กันยายน). *ทฤษฎีบริการสาธารณะในประเทศฝรั่งเศส*. วารสารนิติศาสตร์.

รัฐณัฐสุพิณ ชนประเสริฐ. (2548). *องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 : ศึกษาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่การดำเนินงาน และความสัมพันธ์กับรัฐ* วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย* สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2545). *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม* สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

DPU

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ. (2531). *รายงานวิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ* คณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุนอุดหนุนการวิจัยจากมูลนิธิญี่ปุ่น (Japan Foundation).

สมยศ เชื้อไทย. (2553). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 6) กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับ สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2544). *โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม* สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2547). *รายงานฉบับสุดท้าย (รายงานหลัก) โครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ* มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). งานวิจัยทางกฎหมาย เรื่อง *โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ*. คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

_____. (2539, กันยายน). รายงานวิจัยเรื่อง *สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย* เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.

ส่วนอุทกวิทยา สำนักอุทกวิทยาและบริหารน้ำ. (2550). *60 ปี อุทกวิทยา กรมชลประทาน*. จัดพิมพ์โดยบริษัท แอร์บอร์น พรินต์ จำกัด.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2547). *คู่มือรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้โครงการจัดทำรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำนโยบาย แผน มาตรการ หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. (พิมพ์ครั้งที่ 1).

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2547). *คู่มือรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้โครงการจัดทำรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำนโยบาย แผน มาตรการ หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). *รายงานการศึกษาเบื้องต้นการจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย กรณีศึกษาไทยและต่างประเทศ*

ศิริพร เอี่ยมธงชัย. (2549). *การรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearings) ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา*. (รายงานผลการวิจัย) ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

อรทัย ก๊กผล. (2550). *บริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน* ในคู่มือพลเมืองยุคใหม่ กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

อริยา อรุณินท์. (2556). *การป้องกันน้ำท่วมเมือง : ประสบการณ์จากประเทศเนเธอร์แลนด์ (Flood Prevention in Cities : Netherland's Experience)*. กรุงเทพฯ : ภาควิชาภูมิสถาปัตยกรรม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อำพร ฮกเจริญ. (2550). *ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณีเพื่อการชลประทาน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

**สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์**

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณะภัย. (2555). *แผนแม่บทในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ*. สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2556,จาก http://www.disaster.go.th/dpm/users/files/public/receive_comments_water/data2 .pdf.

สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ. (2557). *นโยบายน้ำแห่งชาติ*. สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2556, จาก http://chm-thai.onep.go.th/chm/Inlandwater/webpage/water%20policy01.Html.

ศิริชัย มงคลเกียรติศรี และปีดิเทพ อยู่ยืนยง. (2555, มกราคม). *ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายป้องกันภาวะน้ำท่วมของเนเธอร์แลนด์เพื่อตอบสนองการจัดทำบริการสาธารณะด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย*. สืบค้น 11 พฤศจิกายน 2556, จาก http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1676.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. และคณะ. (2554). *รัฐไทยกับการจัดทำกฎหมายทรัพยากรน้ำ : บทสะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ปี 2540*. *สืบค้น* 17 ธันวาคม 2556, จาก http://www.pub-law.net/ publaw/view.aspx?id=1808.

DPU

สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2556), *การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการกระจายอำนาจ*. สืบค้น 31 ตุลาคม 2556.จาก http://www.odloc.org/wp-content/uploads/2013/09/2km_001.pdf.

สรรพศิลปะศาสตราธิราช. (2542). *ทฤษฎีใหม่ : แนวทางการจัดการที่ดินและน้ำเพื่อการเกษตรที่ยั่งยืน*. สืบค้น 18 ธันวาคม 2556, จาก http://web.ku.ac.th/ king72/2542-09/res05_02.html.

ไทยพับลิก้า. (2556). *ผ่าแผนการรับฟังความเห็นโครงการน้ำ 3.5 แสน เป็นแค่การโฆษณา*. สืบค้น 10 ธันวาคม 2556, จาก http://thaipublica.org/2013/09/water-projects-public-hearing/.

ปีดิเทพ อยู่ยืนยง. (2556). *ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส*. สืบค้น 10 พฤศจิกายน 2556,จาก http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1681.

รุจิระ บุนนาค. (2557). สิทธิชุมชน สืบค้น 15 มกราคม 2557, จาก http://www.naewna.com/politic/columnist/916

สกล หาญสุทธิวาริน์ทร์. (2554). กฎหมายป้องกัน จัดการ และแก้ไขปัญหาน้ำท่วม สืบค้น 18 มกราคม 2557, จาก http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/ politics/opinion/sakol/20111206/422271/ กฎหมายป้องกัน-จัดการ-และแก้ไขปัญหาน้ำท่วม.html

คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการกระจายอำนาจ, สืบค้น 31 ตุลาคม 2556, จาก http://www.odloc.org/wp-content/uploads/2013/09/2km_001.pdf.,

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ศิริชัย มงคลเกียรติศรี LL.M. in Law (By Research) University of Aberdeen อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ อาจารย์ ปีดิเทพ อยู่ยืนยง LL.M. in Business Law De Montfort University นักวิจัยประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ Leicester De Montfort Law School, UK. รัฐไทยกับการจัดทำกฎหมายน้ำ. สืบค้น 17 ธันวาคม 2557, จาก http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1808

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ศิริชัย มงคลเกียรติศรี LL.M. in Law (By Research) University of Aberdeen อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ อาจารย์ ปีดิเทพ อยู่ยืนยง LL.M. in Business Law De Montfort University นักวิจัยประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ Leicester De Montfort Law School, UK. ปกิณกะ: ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายป้องกันภาวะน้ำท่วมของเนเธอร์แลนด์เพื่อตอบสนองการจัดทำบริการสาธารณะด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สืบค้น 17 ธันวาคม 2557, จาก http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1676

ศทส. สปข. ใต้ร่มพระบารมีจักรีวงศ์ : 25 สืบค้น 20 ธันวาคม 2556, จาก http://thairoyal.prdnorth.in.th/KingBhumibol/ articles/25

สรรพศิลปะศาสตราธิราช. พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ. สืบค้น 15 มกราคม 2557, จาก http://web.ku.ac.th/king72/2542-09/res01.html

สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สำนักงาน กปร.). เกี่ยวกับเรื่องน้ำ. สืบค้น 5 ธันวาคม 2557, จากhttp://www.rdpb.go.th/RDPB/front/king.aspx?p=69.

ผู้บริหาร และพนักงาน บริษัท ยูไนเต็ด อินฟอร์เมชั่น ไฮเวย์ จำกัด. พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว" ทรงแนะวิธีแก้ปัญหาน้ำท่วม. สืบค้น 15 มกราคม 2557, จาก http://www.uih.co.th/news/view/199 .

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องน้ำ. สืบค้น 19 มกราคม 2557, จาก http://www.chaipat.or.th/chaipat/index.php/th/concept-and-theory-development/theory -of-flooding-problems

ทฤษฎีใหม่ : แนวทางการจัดการที่ดินและน้ำเพื่อการเกษตร. สืบค้น 18 ธันวาคม 2557, จาก http://web.ku.ac.th/king72/2542-09/res05_02.html

ไทยโพสต์. สภาทนายความยื่นฟ้องรัฐบาลบริหารจัดการน้ำผิดพลาด. สืบค้น 12 พฤศจิกายน 2556, จาก http://hilight.kapook.com/view/65870

สำนักงานศาลปกครอง. สรุปคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีการบริหารจัดการน้ำวงเงิน 3.5 แสนล้าน สืบค้น 16 พฤศจิกายน 2556, จาก http://www.admincourt.go.th/attach/news_attach/ 2013/06/press27062556.pdf ข่าวศาลปกครอง Administrative Court News ครั้งที่ 39/2556 สรุปคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีการบริหารจัดการน้ำวงเงิน 3.5 แสนล้าน

ประชาไท. ดูแนวตุลาการผู้แถลงคดี แนะไม่รับคำขอเพิกถอน "โครงการน้ำ 3.5 แสนล้าน" ให้ยกฟ้องปู. สืบค้น 20 มกราคม 2557, จาก http://prachatai.com/journal/2014/01/51042

**กฎหมาย**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรน้ำบาดาล กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โครงการเพื่อออกแบบและก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหาอุทกภัยของประเทศไทย ตามแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2556 เล่ม 130 ตอนพิเศษ 126 ง

DPU

## ภาษาต่างประเทศ

### BOOK

United Nations Popular Participation in Decision Making for Development New York : Uations Publication.

### LAWS

The Constitution for the Kingdom of the Netherlands

Delta Act 1957

Water Management Act 1989

Water Board Act 1992

Flood Defense Act 1996

Water Act 2009

Code de l'environnement

La loi du 16 décembre 1964

La loi du 29 juin 1984

Loi du 3 janvier 1992

Loi no 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

Directive-Cadre Européen sur l'eau (DCE) de 23 octobre 2000

Loi du 21 avril 2004

Loi sur l'eau et les milieu aquatiques du 30 décembre 2006

Federal Water Pollution Control Act of 1498

Water Resources Development Act of 2000

The Water Quality Act 1965

Flood Control Act of 1917

Water Resources Development Act (WRDA) of 2010

River Law 1964

Flood Protection Act 1949

Disaster Measures Basic Act 1961

DPU

# ประวัติผู้เขียน

| | |
|---|---|
| ชื่อ – สกุล | นางสาวชลธิชา ต๊ะทองด้วง |
| ประวัติการศึกษา | ปีการศึกษา พ.ศ. 2547 นิติศาสตรบัณฑิต<br>มหาวิทยาลัยรามคำแหง<br>เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 65 สำนักอบรมศึกษากฎหมาย<br>แห่งเนติบัณฑิตยสภา ในพระบรมราชูปถัมภ์ |
| ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน | ประกอบธุรกิจส่วนตัว |

DPU