

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขออนุญาต
และการดูแลรักษาคลองประปา

ชนัญชิตา บุญศิริชัย

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขออนุญาตและการดูแลรักษาลองประปา*

Legal Issues Related to Licensing and Maintenance of Water Supply Canals

ชนัญชิตา บุญศิริชัย**
Chananchita Boonsirichai

บทคัดย่อ

บทความวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพระราชบัญญัติรักษาลองประปา พ.ศ. 2526 ซึ่งกำหนดการดำเนินการต่าง ๆ ในเขตคลองประปาที่จะต้องได้รับอนุญาตจากการประปาที่มีอำนาจในเขตนั้น ๆ เมื่อพิจารณาอำนาจอนุญาตดำเนินการต่าง ๆ รวมถึงการดูแลรักษาเกี่ยวกับคลองประปา ได้กำหนดไว้ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติรักษาลองประปา พ.ศ. 2526 ซึ่งกำหนดการประปาไว้สามหน่วยงาน ได้แก่ การประปานครหลวง การประปาส่งภูมิภาค และการประปาซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาล

*บทความนี้เรียบเรียงจากวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การขออนุญาตเกี่ยวกับคลองประปา และการดูแลรักษาลองประปา ตามกฎหมายว่าด้วยรักษาลองประปา” ซึ่งได้ผ่านการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์เรียบร้อยแล้ว โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีระยุทธ ลาสงยาง คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ คือ รองศาสตราจารย์ วรวุฒิ เทพทอง, รองศาสตราจารย์ ดร.อาณนัท มาเฒ่า และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีระยุทธ ลาสงยาง.

This research article is a part of thesis “Permission Requests and Maintenance of Water Supply Canals Under the Law Governing the Preservation of Water Supply Canals.” This thesis has been approved by graduate school as partial fulfillment of the requirement for Master of Laws at Dhurakij Pundit University. Assistant Professor Dr.Weerayut Lasongyang is advisor. Associate Professor Voravuth Thepthong, Associate Professor Dr.Arnon Mamout and Assistant Professor Dr.Weerayut Lasongyang are examiners.

**นักศึกษาในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
E-mail: cbchananchita@gmail.com

LL.M. Candidate, Pridi Banomyoung Faculty of Law, Dhurakij Pundit University.

วันที่รับบทความ (received) 17 กุมภาพันธ์ 2568, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 21 พฤษภาคม 2568, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 3 กรกฎาคม 2568.

โดยเนื้อหาของบทความฉบับนี้กล่าวเกี่ยวกับปัญหาจากการตีความพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 ซึ่งบัญญัติขึ้นในช่วงที่ชุมชนเมืองยังไม่ได้ขยายตัวมากนัก พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้ผู้ใดทำลายคลองประปาหรือน้ำในคลองประปา โดยบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามกระทำการต่าง ๆ หรือขออนุญาตดำเนินการเกี่ยวกับคลองประปา รวมทั้งในเวลานั้นได้จัดตั้งการประปาส่วนภูมิภาคแยกต่างหากจากการประปานครหลวง แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ เนื่องจากประเทศมีการพัฒนา ชุมชนเมืองสังคม และเศรษฐกิจเติบโตอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ต้องจัดหาน้ำประปาให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน รัฐบาลจึงมีมติให้ขุดคลองประปาเพิ่มเติม เพื่อลำเลียงน้ำดิบจากแหล่งน้ำนอกพื้นที่เข้ามาผลิตเป็นน้ำประปาในเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ตามมาคืออำนาจดำเนินการอนุญาตและอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาคลองประปา ตลอดจนภาระค่าใช้จ่าย ความขัดแย้งเหล่านี้ก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนว่าหากต้องการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคลองประปาจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานใดเป็นหลัก

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นควรให้แก้ปัญหในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจอนุญาตของหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับคลองประปา โดยเพิ่มเติมให้การประปาผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาคลองประปาเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตในเรื่องที่เกี่ยวกับคลองประปา รวมถึงการดูแลรักษาคลองประปาโดยผู้มีหน้าที่ไม่ต้องคำนึงถึงเขตพื้นที่บริการให้มีความชัดเจนขึ้น โดยพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 หรือทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าหน่วยงานใดมีอำนาจดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับคลองประปา และลดความสับสนให้กับประชาชน

คำสำคัญ: พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา, อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ, การจัดการคลองประปา

Abstract

This research article aims to examine the Water Supply Canal Protection Act, B.E. 2526 (1983) which prescribes the procedures within water supply canal zones that require permission from the responsible waterworks authority in the respective area, as specified under Section 7 of the Act. This Act identifies three entities responsible for waterworks management: the Metropolitan Waterworks Authority, the Provincial Waterworks Authority, and waterworks operated by other state agencies, such as provincial administrative organizations, sub-district administrative organizations, or municipalities.

The content of this article discusses the Water Supply Canal Protection Act, B.E. 2526 (1983), which was enacted during a time when urban communities had not yet expanded significantly. The main objective of the Act was to prevent the destruction of water supply canals or the water within them, by prohibiting certain actions or requiring permission for activities related to the canals. At that time, the Provincial Waterworks Authority was established separately from the Metropolitan Waterworks Authority. However, today, the Act is not in alignment with the operations of various agencies due to the country's ongoing development, urbanization, and economic growth. This has led to the need to ensure an adequate water supply to meet the increasing public demand. As a result, the government has decided to excavate additional canals to transport raw water from external sources to produce potable water within the responsibility zones of state agencies. Nevertheless, the ensuing issue is the authority to grant permissions and the responsibility for maintaining the water supply canals, along with the financial burdens of operations. These conflicts have led to public confusion regarding which agency should be primarily approached for any actions related to the water supply canals.

Given these reasons, it is recommended to resolve issues related to the jurisdiction for granting permissions by agencies responsible for water supply canals. Specifically, it is proposed that the authority to grant permissions related to water supply canals, as well as the responsibility for their maintenance, be assigned to the Waterworks Authority, without restrictions based on service area boundaries. It also

suggests establishing memoranda of understanding (MOUs) or inter-agency collaboration frameworks to promote operational clarity, reduce the burden on the public, and enhance sustainable management of waterworks canals and water resources in the future.

Keywords: water supply canal protection act, authority of government agencies, waterworks canal management

1. บทนำ

กิจการประปาในประเทศไทยมีรากฐานมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) และได้พัฒนาจนเปิดดำเนินการอย่างสมบูรณ์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) โดยมีการประปาในกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานแรกเริ่ม ภายใต้ชื่อ “การประปา กรุงเทพฯ” สังกัดกรมสุขาภิบาล กระทรวงนครบาล การบริหารจัดการกิจการประปาได้มีการปรับเปลี่ยนหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายครั้งตามบริบทของยุคสมัยและความเจริญเติบโตของประเทศ ต่อมาเมื่อกิจการประปาขยายขอบเขตการให้บริการไปยังพื้นที่รอบนอกกรุงเทพมหานคร จึงเกิดการแบ่งแยกการบริหารจัดการเป็น การประปาสมุทรปราการ การประปานครบุรี และการประปานครบุรี ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานท้องถิ่นและกรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย ในส่วนของการจัดหา น้ำสะอาดสู่ชนบท รัฐบาลได้ให้ความสำคัญและดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2496 โดยมีการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งดูแลโครงการประปาชนบทขนาดเล็ก และกองประปาภูมิภาค กรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย ซึ่งรับผิดชอบระบบประปาในเขตเมืองและชุมชนขนาดใหญ่ ควบคู่ไปกับการพัฒนากิจการประปา รัฐบาลในอดีตได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการรักษาคคลอง ซึ่งเป็นแหล่งน้ำดิบและเส้นทางลำเลียงน้ำที่สำคัญ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ออกพระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ. 121¹ เพื่อบำรุงรักษาคคลองที่มีอยู่เดิมและคลองที่จะขุดขึ้นใหม่ รวมถึงกำหนดข้อห้ามในการใช้คลอง ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พระพุทธศักราช 2456 โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรักษาคคลองที่ใช้ในการนำน้ำสะอาดมาอุปโภคบริโภค โดยกำหนดข้อห้ามและเงื่อนไขต่าง ๆ ในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับคลองประปาเป็นการเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พระพุทธศักราช 2456 ซึ่งบังคับใช้มาเป็นระยะเวลานาน ได้ปรากฏข้อจำกัดที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตัวของชุมชนเมืองและการขยายคลองเพิ่มเติมเพื่อรองรับความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มขึ้น ประกอบกับได้มีการจัดตั้งการประปาสวนภูมิภาคขึ้นมา ทำให้ทบัญญัติเดิมไม่สามารถครอบคลุมถึงสถานการณ์ปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติ

¹การประปานครหลวง, “100 ปี การประปาไทย ศตวรรษสดุดี สายธารีแห่งนครา,” ใน หนังสือที่ระลึก เนื่องในโอกาสครบรอบ 100 ปี การประปาไทย วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557 (กรุงเทพมหานคร: การประปานครหลวง, 2557), หน้า 54-89.

รักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526 ขึ้น เพื่อปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสมและครอบคลุมถึงการรักษาคล่องประปาในความรับผิดชอบของการประปาส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับการประปานครหลวง

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ในเขตคล่องประปาที่ต้องได้รับการอนุญาตจากการประปาที่มีอำนาจในเขตนั้น ๆ โดยมาตรา 7 ได้กำหนดหน่วยงานการประปาไว้สามหน่วยงานหลัก ได้แก่ การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค และการประปาซึ่งดำเนินกิจการโดยหน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล รวมถึงกำหนดให้เขตการประปานครหลวงเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการประปานครหลวง และในเขตคล่องประปา คล่องรับน้ำ คล่องขังน้ำ และเขตหวงห้ามในจังหวัดปทุมธานี ตามที่รัฐมนตรีกำหนด เขตการประปาภูมิภาคให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการประปาส่วนภูมิภาค และในเขตการประปาซึ่งดำเนินกิจการโดยหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้เป็นไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม จากการบังคับใช้กฎหมายมาเป็นเวลานาน ประกอบกับการขยายตัวของเมืองและการขุดคลองใหม่นอกเขตพื้นที่เดิมที่กฎหมายกำหนด อาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในเรื่องเขตอำนาจการอนุญาตและการดูแลรักษาคล่องประปา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ทรัพยากรของการประปาหน่วยงานหนึ่งตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของอีกหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งอาจนำไปสู่ความสับสนในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐและความเข้าใจผิดของประชาชน

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาพระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526 อย่างลึกซึ้ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์หลักการพื้นฐาน ความเป็นมา ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาพระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ต่อไปในอนาคต

สำหรับการดำเนินการศึกษาในบทความนี้ ผู้เขียนใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยอาศัยการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก ซึ่งครอบคลุมถึงการศึกษาพระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526 ประกาศกระทรวงมหาดไทย กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงตำรา บทความ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ และข้อมูลจากแหล่งข้อมูลออนไลน์ จากผลการศึกษาดังกล่าว ผู้เขียนเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526 โดยให้มีการระบุอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน ไม่ยึดติดกับเขตพื้นที่บริการแบบเดิม อีกทั้ง ควรพิจารณาจัดทำบันทึกข้อตกลง (MOU) หรือกลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันในการปฏิบัติงาน และลดภาระของประชาชนในการติดต่อประสานงานกับภาครัฐ ซึ่งจะนำไปสู่การบริหารจัดการคล่องประปาอย่างยั่งยืนในอนาคต

2. ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการรักษาคลองประปา และกฎหมายที่ใช้บังคับในประเทศไทย

นับแต่อดีตกาล จวบจนถึงยุคสุโขทัย อโยธยา และรัตนโกสินทร์ คลองมีความสำคัญในชีวิตของผู้คนบนผืนแผ่นดินไทย จากเดิมที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ คลองได้ถูกพัฒนาและขุดเพิ่มเติมเพื่อตอบสนองความต้องการที่หลากหลาย ทั้งในด้านการอุปโภคบริโภค การคมนาคมทางน้ำที่สะดวกและรวดเร็ว การเกษตรกรรมที่ต้องอาศัยระบบชลประทานเพื่อหล่อเลี้ยงพืชผล รวมถึงการป้องกันเมืองจากภัยคุกคามภายนอก เมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น การพึ่งพาและใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำและคูคลองก็มีความสำคัญยิ่งขึ้น แต่การจัดการและบำรุงรักษาคลองที่มีอยู่เดิมกลับไม่เพียงพอต่อการใช้งานที่เพิ่มขึ้น ทำให้ความจำเป็นในการมีกฎหมายเพื่อคุ้มครองและรักษาสภาพคลองปรากฏชัดเจนด้วยเหตุนี้ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) จึงได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ออกพระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121 กฎหมายฉบับแรกที่มุ่งเน้นการบำรุงรักษาสภาพคลองที่มีอยู่เดิม ซึ่งเริ่มประสบปัญหาตื้นเขินและชำรุดทรุดโทรม อันเป็นผลมาจากการใช้งานที่ยาวนานและการจัดการที่ไม่ทั่วถึง พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดข้อห้ามต่าง ๆ ในการใช้คลองเพื่อป้องกันการกระทำที่จะส่งผลกระทบต่อสภาพและความสมบูรณ์ของทางน้ำ ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ได้เกิดแนวคิดในการนำน้ำสะอาดบริสุทธิ์มาใช้ในการอุปโภคและบริโภคของประชาชนในเขตเมืองหลวง เมื่อการขุดคลองเพื่อทดน้ำ ไขน้ำ และขังน้ำสำหรับการประปาได้แล้วเสร็จ พระองค์ทรงเล็งเห็นถึงความสำคัญของการมีข้อบังคับเฉพาะ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ใดกระทำการอันเป็นอันตรายต่อคันคลองและคุณภาพน้ำในคลอง ซึ่งเป็นเส้นทางน้ำสำคัญสำหรับการดำรงชีวิตของประชาชน จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พระพุทธศักราช 2456 กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่มุ่งเน้นการรักษาคลองที่ใช้ในกิจการประปาโดยตรง โดยบัญญัติมิให้นำกฎหมายอื่นใดมาใช้บังคับกับคลองประปา เพื่อให้การบริหารจัดการและการรักษาสภาพคลองประปาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คลองที่อยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัตินี้ฉบับนี้ในขณะนั้นคือ คลองส่งน้ำและคลองที่แยกจากแม่น้ำมาบรรจบกับคลองเชียงราก และได้มีการกำหนดข้อห้ามต่าง ๆ รวมถึงกระบวนการขออนุญาตในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับคลองประปาไว้ในมาตรา 4 ถึงมาตรา 7 ต่อมาสภาพการณ์ของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก การขยายตัวของชุมชนเมืองอย่างรวดเร็ว ความต้องการน้ำประปาที่เพิ่มขึ้น และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการประปาที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น ทำให้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พระพุทธศักราช 2456 ไม่สามารถตอบสนองต่อความท้าทายและความต้องการในปัจจุบันได้อย่างครอบคลุม นอกจากนี้การจัดตั้งการประปาสวนภูมิภาคเป็นหน่วยงานแยกต่างหากจากการประปานครหลวง ทำให้เกิดความจำเป็นในการมีกฎหมายที่รองรับการรักษาคลองประปาในความรับผิดชอบของทั้งสองหน่วยงาน

อย่างเท่าเทียมกัน ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526² ขึ้นเพื่อปรับปรุงบทบัญญัติให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และขยายขอบเขตการบังคับใช้ให้ครอบคลุมการรักษาคล่องประปาในเขตของการประปาส่วนภูมิภาคด้วย

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526 ได้วางกรอบการดูแลรักษาคล่องประปา โดยกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคล่องประปา เช่น การชักน้ำ วิตน้ำ การขุด ขยายคล่อง การเดินเรือ และการปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างในเขตคล่องประปา ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานการประปาที่มีอำนาจในเขตพื้นที่นั้น ๆ ในการบริหารจัดการกิจการประปาในประเทศไทยมีการแบ่งแยกหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ดูแลรักษาคล่องประปาออกเป็นสามส่วนสำคัญ ตามบริบททางประวัติศาสตร์และการขยายตัวของเมืองและชนบท

1) การประปานครหลวง (กปน.) มีรากฐานมาจากการประปากรุงเทพฯ ในสมัยรัชกาลที่ 6 กปน. มีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดหา ผลิต และจำหน่ายน้ำประปาในเขตกรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ การดำเนินงานของ กปน. ครอบคลุมถึงการดูแลรักษาคล่องประปา และระบบส่งน้ำในพื้นที่รับผิดชอบ เพื่อให้การบริการน้ำประปาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง³

2) การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) ก่อตั้งขึ้นจากการรวมกิจการประปาในส่วนภูมิภาคของกรมโยธาเทศบาลและกรมอนามัย ในปี พ.ศ. 2522 กปภ. มีหน้าที่หลักในการจัดหา ผลิต และจำหน่ายน้ำประปาในทั่วประเทศ นอกเหนือจากเขตพื้นที่รับผิดชอบของการประปานครหลวง กปภ. มีเครือข่ายการให้บริการที่ครอบคลุมจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ และมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาระบบประปาในเขตเมืองและชนบท⁴

3) การประปาของหน่วยงานรัฐอื่น นอกเหนือจาก กปน. และ กปภ. แล้ว ยังมีหน่วยงานรัฐอื่น ๆ เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาล ที่ดำเนินการกิจการประปาในระดับชุมชนหรือหมู่บ้าน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลและมีความจำเป็นต้องมีระบบประปาขนาดเล็กเป็นของตนเอง การถ่ายโอนภารกิจและทรัพย์สินด้านสาธารณูปโภคตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ส่งผลให้ อปท. มีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการบริหารจัดการระบบประปาในพื้นที่ของตนเอง โดยใช้งบประมาณของท้องถิ่น⁵

²“พระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 100 ตอนที่ 160 (6 ตุลาคม 2526): 1.

³การประปานครหลวง, *เรื่องเดิม*.

⁴การประปาส่วนภูมิภาค, *ประวัติ กปภ.* [Online], available URL : <http://www.pwa.co.th/contents/about/history>, 2567 (ตุลาคม, 22).

⁵มยุรี โยธาวุธ, *รายงานผลการวิจัย เรื่อง การบริหารจัดการระบบประปาหมู่บ้านของประเทศไทย: กรณีศึกษาชุมชน จังหวัดนครนายก* (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2560), หน้า 7-9.

มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526 บัญญัติว่า “มาตรา 7 ผู้ใดประสงค์จะขออนุญาตเพื่อกระทำการตามที่มาตรา 8 วรรคหนึ่ง มาตรา 9 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 10 ได้บัญญัติห้ามไว้ให้ปฏิบัติดังนี้

(1) ในเขตการประปานครหลวงตามกฎหมายว่าด้วยการประปานครหลวง และในเขตคลองประปา คลองรับน้ำ คลองขังน้ำ และเขตหวงห้ามในจังหวัดปทุมธานี ตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยให้ยื่นคำขอต่อการประปานครหลวง

(2) ในเขตการประปาส่วนภูมิภาคตามกฎหมายว่าด้วยการประปาส่วนภูมิภาคให้ยื่นต่อการประปาส่วนภูมิภาค

(3) ในเขตการประปาซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานอื่นของรัฐให้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานนั้นๆ การขออนุญาต การอนุญาต และเงื่อนไขในการอนุญาต เพื่อดำเนินการดังกล่าวตามวรรคหนึ่งในเขตการประปาใด ให้เป็นไปตามข้อบังคับของการประปาตาม (1) (2) หรือ (3) แล้วแต่กรณี”

โดยในมาตรา 7 นี้ ได้ระบุถึงหน่วยงานการประปาทั้งสามประเภทนี้ และกำหนดให้การดำเนินการใด ๆ ในเขตคลองประปาจะต้องได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานการประปาที่มีอำนาจในเขตนั้น ๆ ซึ่งรวมถึงการประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค และการประปาที่ดำเนินการโดยหน่วยงานรัฐอื่น

คลองประปาตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของ “คลอง” หมายถึง ทางน้ำที่เกิดขึ้นเองหรือขุดเชื่อมกับแม่น้ำหรือทะเล ส่วนในทางภูมิศาสตร์ คลองที่ขุดขึ้นมีวัตถุประสงค์หลากหลาย เช่น การคมนาคม การชลประทาน และการระบายน้ำ⁶ สำหรับความหมายทางกฎหมาย มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526 ได้ให้คำนิยาม “คลองประปา” ไว้อย่างชัดเจนว่าเป็น “คลองที่การประปาใช้เก็บน้ำหรือส่งน้ำที่ได้มาจากแหล่งน้ำดิบ คลองรับน้ำหรือคลองขังน้ำ เพื่อใช้ในการผลิตน้ำประปาตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นคลองประปาตามมาตรา 5”⁷ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักของการใช้คลองเพื่อกิจการประปา และอำนาจของรัฐมนตรี

⁶มูลนิธิโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน, เล่มที่ 33 คลอง: ความหมายของคลอง [Online], available URL: https://saranukromthai.or.th/oldchild/2643_2566 (ธันวาคม, 15).

⁷มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526, “การกำหนดบริเวณใดเป็นคลองประปา คลองรับน้ำ คลองขังน้ำ และการกำหนดเขตคลองดังกล่าวหรือเขตหวงห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การเปลี่ยนแปลงบริเวณคลอง เขตคลองหรือเขตหวงห้าม หรือการยกเลิกคลองหรือเขตคลองหรือเขตหวงห้ามที่ได้ประกาศกำหนดไว้ รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา.”

ในการประกาศกำหนดเขตคลองประปาในราชกิจจานุเบกษา จากคำนิยามของคลองประปาตามพระราชบัญญัติรักษาคองประปา พ.ศ. 2526 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจในการประกาศกำหนดบริเวณและเขตคลองประปาในราชกิจจานุเบกษา ปัจจุบันได้มีการประกาศกำหนดเขตคลองประปาในความรับผิดชอบของการประปานครหลวงในหลายพื้นที่ ได้แก่ เขตคลองประปาในกรุงเทพมหานครและจังหวัดปทุมธานี (ประกาศ ณ วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2530)⁸ เขตคลองประปาในกรุงเทพมหานครและจังหวัดนครปฐม (ประกาศ ณ วันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2541)⁹ และเขตคลองประปาในจังหวัดกาญจนบุรี สุพรรณบุรี และนครปฐม (ประกาศ ณ วันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2545)¹⁰ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการขยายตัวของระบบคลองประปาเพื่อรองรับความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาคองประปา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีบทบาทเชื่อมโยงไปยังกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ โดยมีการรับรองสิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ถือเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดกรอบหลักการและสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม แม้ว่ารัฐธรรมนูญในยุคแรกเริ่มจะยังไม่ได้บัญญัติถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่ต่อมาได้มีการพัฒนาและให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการรับรองสิทธิทางสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจนในหลายมาตรา เช่น การรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 46) การรับรองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงสิทธิที่จะดำรงชีพอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (มาตรา 56) และการรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นก่อนการดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (มาตรา 59) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดหน้าที่ของประชาชนในการพิทักษ์และอนุรักษ์ทรัพยากร

⁸“ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณและเขตคลองประปา และบริเวณคลองรับน้ำ ในเขตการประปานครหลวง และจังหวัดปทุมธานี ประกาศ ณ วันที่ 30 ธันวาคม 2530,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 115 ตอนที่ 19 (2 กุมภาพันธ์ 2531): 697.

⁹“ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณและเขตคลองประปา ในเขตการประปานครหลวง และจังหวัดนครปฐม ประกาศ ณ วันที่ 25 พฤษภาคม 2541,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 115 ตอนพิเศษ 78 ง (4 กันยายน 2541): 3.

¹⁰“ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณและเขตคลองประปาในเขตจังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดนครปฐม ประกาศ ณ วันที่ 23 สิงหาคม 2545,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนพิเศษ 100 ง (14 ตุลาคม 2545): 1.

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 69) และกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน รวมถึงการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตน (มาตรา 79 และมาตรา 290)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ยังคงให้ความสำคัญกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนและรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม โดยมาตรา 43 ได้รับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในส่วนของหน้าที่ของรัฐ มาตรา 57 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการต่าง ๆ เพื่ออนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พัฒนา และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าว นอกจากนี้ มาตรา 72(4) ยังกำหนดให้รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ โดยจัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมถึงภาคส่วนอื่น ๆ มาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ หรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ หากการนั้นอาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย หรือคุณภาพชีวิตของประชาชน รัฐต้องดำเนินการศึกษาและประเมินผลกระทบ จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนที่เกี่ยวข้องก่อนนำมาประกอบการพิจารณา และต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังเพื่อลดผลกระทบให้เหลือน้อยที่สุด พร้อมทั้งเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและไม่ชักช้า นอกจากนี้ มาตรา 51 ยังรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนในการติดตาม เฝ้าระวัง และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรวมถึงหน้าที่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะได้รับรองสิทธิและกำหนดหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้แล้วก็ตาม แต่รายละเอียดและวิธีการปฏิบัติในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านี้ จำเป็นต้องถูกกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ตัวอย่างของกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรร การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู การอนุรักษ์ และสิทธิในน้ำ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์แก่การบริการสาธารณะบริโภค และประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อรองรับการจัดการชลประทานในรูปแบบต่าง ๆ ตามสภาพภูมิประเทศ และ

แก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในการใช้น้ำระหว่างผู้ใช้น้ำต้นน้ำและปลายน้ำ กฎหมายฉบับนี้มีบทบาทสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันความเสียหายจากการใช้ประโยชน์จากการชลประทานโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และพระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526 ทำหน้าที่ในการกำหนดรายละเอียดในการบริหารจัดการและรักษาคคลองประปา ซึ่งเป็นทรัพยากรน้ำที่มีความสำคัญต่อการผลิตน้ำประปา กฎหมายฉบับนี้กำหนดเขตอำนาจของหน่วยงานการประปาต่าง ๆ ในการอนุญาตและควบคุมกิจกรรมในเขตคลองประปา เพื่อให้การใช้น้ำดิบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รักษาคุณภาพน้ำและป้องกันการกระทำใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อคลองและระบบประปาโดยรวม ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางกรอบหลักการและรับรองสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและรักษาส่งแวดล้อม รวมถึงทรัพยากรน้ำ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการตราและบังคับใช้กฎหมายเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และพระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526 เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม

นอกจากกฎหมายที่กล่าวไปข้างต้นแล้วยังมีกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526 ได้แก่

1) พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีกรอบกฎหมายเพื่อการประปาในเขตเมืองหลวงและปริมณฑล โดยกำหนดวัตถุประสงค์หลักของการประปานครหลวงในการดำเนินกิจการ ได้แก่ การสำรวจและจัดหาแหล่งน้ำดิบ การผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ การผลิตน้ำประปาเพื่ออุปโภคบริโภคถือเป็นภารกิจหลักตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งรวมถึงการนำน้ำจากคลองประปามาใช้ในการดำเนินการดังกล่าวด้วยเหตุนี้ คุณภาพน้ำในคลองประปาจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความปลอดภัยในการนำไปผลิตน้ำประปาเพื่อการบริโภค ดังนั้น การดูแลรักษาคคลองประปาและการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับคลองประปาจึงต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้¹¹

2) พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มีกรอบกฎหมายเพื่อการประปาทั่วประเทศนอกเขตเมืองหลวงและปริมณฑล(ยกเว้นพื้นที่กปน.)โดยกำหนดวัตถุประสงค์หลักของการประปาส่วนภูมิภาคมีหน้าที่ผลิตและให้บริการน้ำประปาคุณภาพตามมาตรฐานสากลในทุกพื้นที่ของประเทศไทย ยกเว้นกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ การจัดตั้ง กปน. มีขึ้นเพื่อปรับปรุงและขยายกิจการประปาในส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยได้มีการโอนกิจการประปาภูมิภาคและหน่วยงาน

¹¹“พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 6,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 84 ตอนที่ 75 (15 สิงหาคม 2510): 601.

ก่อสร้างประปาจากกรมโยธาธิการ และกิจการประปาชนบทและหน่วยก่อสร้างประปาจากกรมอนามัย มารวมอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของ กปภ. การผลิตน้ำประปาของ กปภ. ก็เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้ง โดยส่วนใหญ่มักใช้น้ำจากกรมชลประทาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิต หรือน้ำบาดาล เป็นแหล่งน้ำดิบ ซึ่งต้องผ่านกระบวนการผลิตต่าง ๆ เพื่อให้ได้น้ำประปาที่มีคุณภาพสำหรับการอุปโภคบริโภค

3) กฎหมายของการประปาซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานอื่นของรัฐ มีกรอบกฎหมายเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในการจัดการน้ำประปาชุมชน การประปาที่ดำเนินการโดยหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือกองการประปา มีบทบาทสำคัญในการให้บริการน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภคในระดับชุมชน หรือหมู่บ้าน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลและมีความจำเป็นต้องมีระบบประปาเฉพาะของตนเอง ในช่วงปี พ.ศ. 2525 - 2534 กรมอนามัยได้มีบทบาทในการพัฒนาระบบประปาหมู่บ้านในพื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ได้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้ถ่ายโอนภารกิจและทรัพย์สินด้านสาธารณูปโภค รวมถึงกิจการประปา ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นผู้ดำเนินการ โดยใช้งบประมาณของตนเอง โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประปาซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานอื่นของรัฐ หลายฉบับ เช่น มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้อำนาจ อบต. ในการจัดทำกิจการในเขต อบต. รวมถึงการ “ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร” มาตรา 16 และ 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลเมืองพัทยา อบต. และ อบจ. ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น รวมถึง “การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ” และการดำเนินการที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ อปท. อื่น ที่สมควรให้ร่วมกันดำเนินการหรือให้ อบจ. จัดทำ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการบริหารกิจการและการบำรุงรักษาระบบประปาหมู่บ้าน พ.ศ. 2548 กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารจัดการและบำรุงรักษาระบบประปาหมู่บ้านที่เป็นทรัพย์สินของ อปท. โดยมอบให้คณะกรรมการดำเนินการบริหารจัดการ เพื่อให้การบริการขั้นพื้นฐานด้านน้ำประปาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ

กฎหมายเกี่ยวกับการได้ทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562¹² ซึ่งให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน แต่ก็เปิดช่องให้มี

¹²“พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 71 ก (29 พฤษภาคม 2562): 1.

การจำกัดสิทธิได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ กฎหมายฉบับนี้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐหรือหน่วยงานปกครองใช้เป็นหลักในการดำเนินการ กฎหมายยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ การดำเนินการให้ได้ที่ดินเพิ่มเติมและการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่จะได้รับการชดเชยที่ดิน โดยเน้นการนำที่ดินแปลงอื่นมาชดเชย หากราคาไม่เท่ากัน ให้จ่ายส่วนต่าง และต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของเดิม โดยไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่เจ้าของที่ดินที่นำมาชดเชย นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ที่ออกตามพระราชบัญญัติเวนคืนฯ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดราคา การขอคืนที่ดิน ค่าทดแทนอื่น ๆ และการจัดการทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน¹³ โดยผลของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คือ เจ้าของสูญเสียกรรมสิทธิ์และได้รับค่าเวนคืนตามราคาตลาด รวมถึงค่าเสียหายอื่น ๆ เจ้าของเดิมมีสิทธิซื้อคืนหากไม่ได้ใช้ประโยชน์ภายใน 5 ปี หรือมีที่ดินเหลือ มีสิทธิร้องเรียนหากไม่เห็นด้วยกับค่าเวนคืน และในกรณีเวนคืนบางส่วน หากส่วนที่เหลือใช้ประโยชน์ไม่ได้ เจ้าของมีสิทธิร้องขอให้เวนคืนส่วนที่เหลือด้วย นอกจากนี้ เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิเรียกคืนที่ดิน หากไม่ใช้อสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งการประปานครหลวงมีการได้กรรมสิทธิ์มาโดยการเวนคืนในบริเวณจังหวัดกาญจนบุรี

3. กฎหมายการจัดการคลองประปาในต่างประเทศ

การจัดการระบบน้ำประปามีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิต ซึ่งแต่ละประเทศมีแนวทางการจัดการน้ำที่แตกต่างกันไป โดยจะสรุปกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการระบบน้ำประปาของประเทศต่าง ๆ ดังนี้ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

3.1 สาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์มีระบบประปาที่มีประสิทธิภาพสูงและมีลักษณะแบบบูรณาการ¹⁴ ระบบประปามีการจัดการโดย Public Utilities Board (PUB)¹⁵ ซึ่งมีหน้าที่ครอบคลุมทั้งน้ำประปา

¹³สำนักงานทนายความคดีปกครอง พฤกษ์ แอนด์ พาร์ทเนอร์, บทความคดีปกครองชั้นตอนที่ควรรู้เมื่อถูกเวนคืน [Online], available URL: <https://bit.ly/3XcBFuk>, 2567 (มีนาคม, 10).

¹⁴The Ministry of Sustainability and the Environment, *Our History* [Online], available URL: <https://www.mse.gov.sg/about-us/our-history/>, 2024 (April, 1).

¹⁵PUB, Singapore's National Water Agency, 'Drainage' (PUB, Singapore's National Water Agency) [Online], available URL: <https://www.pub.gov.sg>, 2024 (April, 1).

และน้ำเสีย แหล่งน้ำหลากหลาย (ฝน, น้ำทะเลกลั่น, น้ำเสียรีไซเคิล NEWater, น้ำนำเข้าจากประเทศอื่น)¹⁶ มีกฎหมาย Sewerage And Drainage Act 1999¹⁷ บัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการระบายน้ำ การป้องกันน้ำท่วม และรักษาความสะอาดคลอง โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่ กำหนดความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยหลักคือ PUB สิงคโปร์เน้นการบริการน้ำประปาที่ปลอดภัย มีคุณภาพ ส่งเสริมการประหยัดน้ำ และการใช้น้ำอย่างยั่งยืนผ่านความร่วมมือแบบ 3P (ประชาชน รัฐ เอกชน) เพื่อให้มีน้ำเพียงพอ คุณภาพดี และภูมิทัศน์สวยงาม ในการจัดการคลองประปา PUB เป็นหน่วยงานหลัก

¹⁶Somchaiblessings, เรื่องราวของน้ำประเทศสิงคโปร์ [Online], available URL: <https://somchaiblessings.blogspot.com/2016/04/blog-post.html>, 2567 (เมษายน, 1).

¹⁷Sewerage And Drainage Act 1999. Article 4. “Article 4.—(1) The Board —

- (a) may cause to be made and constructed any public sewerage system;
- (b) must maintain and keep in repair every public sewerage system; and
- (c) may enlarge, alter or otherwise improve or discontinue, close up or destroy any public sewerage system which the Board thinks is useless or unnecessary.

(2) For the purposes of subsection (1), the Board may —

- (a) lay pipes in, under or over any premises, street or building and keep the pipes there;
- (b) tunnel or bore under any premises, street or building;
- (c) carry the sewerage system across, through, along or under any premises or the cellar, basement or vault of any building; and
- (d) carry out any works requisite for, or incidental to, the purposes of subsection (1).

(3) An authorised officer may enter any premises for the purposes of subsection (1) only after giving notice in accordance with section 44.

(4) In carrying out any works under this section, the Board must cause as little damage as possible, and must make reasonable compensation for any damage done to any premises, street or building affected by those works.

(5) If by reason of the alteration or closing up of any public sewerage system any person is deprived of the lawful use of any sewer, the Board must with due diligence provide some other sewer as effectual as the one the person is so deprived of.

(6) The Board may serve a notice on the owner or supplier of any gas, electricity, water or telecommunication services to alter the course or position of any wire, line, cable, pipe, tube, casing, duct, post, structure or other apparatus which belongs to that owner or is maintained by that owner or supplier and to repair any road surface thereby disturbed if, in the opinion of the Board, such alteration is required for the purposes of subsection (1).

แต่เพียงผู้เดียวที่รับผิดชอบระบบท่อระบายน้ำและน้ำทั้งหมด¹⁸ ทำให้ไม่มีปัญหาการดำเนินงานทับซ้อนหน่วยงานอื่น เช่น NEA (ควบคุมมลพิษทางน้ำ), MOT (ควบคุมการขนส่งทางน้ำ), SLA (ควบคุมการใช้ที่ดินริมคลอง) ทำหน้าที่สนับสนุน เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย สิงคโปร์มีระบบการจัดการน้ำและคลองประปาที่มีเอกภาพภายใต้หน่วยงานเดียว ทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและไม่ซ้ำซ้อน ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่การดูแลคลองประปาอาจมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายแห่งตามเขตพื้นที่ทำให้เกิดความซับซ้อนและอาจมีการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่

3.2 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีระบบประปาที่พัฒนาและใช้เทคโนโลยีสูง จัดการโดยเทศบาลท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงสาธารณสุข การอนุมัติการประปาต้องเป็นไปตาม Waterworks Law และต้องส่งแผนแม่บท ระบบประปามุ่งเน้นการจัดการน้ำคุณภาพดีและเพียงพอ มีการใช้ระบบอัตโนมัติตรวจสอบคุณภาพน้ำ และใช้ประโยชน์จากน้ำฝน หน่วยงานรัฐบาลต่าง ๆ สนับสนุนและกำกับดูแลเพื่อให้การจัดการน้ำเป็นไปอย่างยั่งยืน ในการจัดการคลองประปา¹⁹ กฎหมายญี่ปุ่นไม่ได้กำหนดเรื่องคลองประปาโดยเฉพาะ การดูแลคลองแบ่งตามประเภทการใช้งานของคลอง โดยมีรัฐบาลดูแลคลองสาธารณะขนาดใหญ่, เทศบาลดูแลคลองขนาดเล็กในเมือง, และเจ้าของที่ดินดูแลคลองส่วนตัว²⁰ กฎหมายอื่น ๆ²¹ เช่น Water Supply Act, River Law, Expropriation of Land Act กล่าวถึง

(7) The Board may give notice to the owner or occupier of any premises requiring the owner or occupier to remove any object or structure described in the notice which is erected on or attached to, or projects from, the land or building, if in the opinion of the Board the removal of the object or structure is required for the purposes of subsection (1).

(8) Any costs and expenses incurred by an owner, supplier or occupier under subsection (6) or (7) must be borne by the Board.”

¹⁸Public Utilities Act 2001.

¹⁹Tokyo Metropolitan Government, **Bureau of Waterworks** [Online], available URL: <https://www.waterworks.metro.tokyo>, 2024 (March, 27).

²⁰ปีติเทพ อยู่ยืนยง, **มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันน้ำท่วมของญี่ปุ่น** [Online], available URL: <https://prachatai.com/journal/2012/07/41610>, 2567 (มีนาคม, 23) ดูประกอบ Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism of Japan, **Water and Disaster Management Bureau** [Online], available URL: <https://www.mlit.go.jp>, 2024 (March, 23).

²¹Japanese Law Translation, **Local Government Act of Japan** [Online], available URL: <https://www.japaneselawtranslation.go.jp>, 2024 (March, 23).

ผลกระทบต่อคลองทางอ้อม เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย ประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทยมีปัญหาคล้ายกันเรื่องความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลคลอง ในประเทศญี่ปุ่นมีหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ MLIT (บริหารจัดการทางน้ำโดยรวม), รัฐบาลประจำจังหวัด (จัดการทางน้ำระดับจังหวัด), เทศบาลเมือง (จัดการคลองท้องถิ่น), และองค์การบริหารกลุ่มน้ำ (จัดการน้ำแบบบูรณาการ) ซึ่งอาจเกิดความสับสนและทับซ้อนของกฎระเบียบ

3.3 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีเป้าหมายในการจัดหาน้ำประปาที่สะอาดและเพียงพอ หน่วยงานหลัก คือ กรมทรัพยากรน้ำและประปา ภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม Lao National Water Resources Management Committee (NWRMC)²² กำหนดนโยบายและกฎหมาย หน่วยงานอื่น เช่น Department of Water Resources (DWR) ประสานงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เช่น National Vientiane Water Supply Authority (NPNL) และ Provincial Water Supply Authority (PWSA)²³ ดำเนินกิจการประปา ในการจัดการคลองประปาได้ กฎหมายลาวแบ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ดูแลคลองประปาชัดเจน โดยกรมทรัพยากรน้ำเป็นหลัก และกระจายอำนาจให้หน่วยงานอื่นตามลักษณะงาน มี Water and Water Resources Law กำหนดขอบเขตเนื้อหาโดยกว้างเพื่อรักษาคุณภาพน้ำ²⁴ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย สาธารณรัฐ

²²Oskhaautufi, *Laos Progressing towards Integrated Water Resources Management at Nam Ngum River Basin: Insights from Field Study Trip to Vientiane* [Online], available URL: <https://sites.utu.fi/sdf/laos-progressing-towards-integrated/>, 2024 (March, 25).

²³สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน), “โครงการพัฒนาระบบประปา 5 แห่งใน สปป. ลาว” (สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน)) [Online], Available URL: <https://bit.ly/3Qs3Amj>, 2567 (มีนาคม, 25).

²⁴Water and Water Resources Law (1996, Amended 2017) Article 10 Article 14 and Article 25.

“Article 10: Establishes the Department of Water Resources (DWR) within the Ministry of Natural Resources and Environment (MONRE) as the lead agency responsible for water management.

Article 14: Empowers the DWR to grant water use permits for various purposes, including the operation of water supply systems.

Article 25: Mandates the DWR to ensure the quality and safety of drinking water, in collaboration with the Ministry of Health.”

ประชาธิปไตยประชาชนลาวและประเทศไทยมีปัญหาคล้ายคลึงกันเรื่องความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการดูแลคล่อง การตัดสินใจส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับกรมทรัพยากรน้ำ แต่หน่วยงานอื่นอาจมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ หากมีปัญหาซับซ้อนอาจมีการประสานงานหรือตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ และอาจต้องระงับข้อพิพาททางกฎหมาย

ตารางเปรียบเทียบการจัดการคลองประปา

ประเทศ	หน่วยงานหลัก	การแบ่งอำนาจ	ปัญหาหลัก
สิงคโปร์	PUB	รวมศูนย์	ไม่มีปัญหาทับซ้อน
ญี่ปุ่น	MLIT, ท้องถิ่น	กระจาย	ความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่และกฎระเบียบ
ลาว	กรมทรัพยากรน้ำ	กระจาย	ความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ (คล้ายไทย)
ไทย	หลากหลาย	ตามพื้นที่	ความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่

4. ปัญหาที่พบจากการศึกษาพระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526

4.1 อำนาจในการอนุญาตดำเนินการเกี่ยวกับคลองประปา

เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526 มาตรา 5 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจประกาศกำหนดบริเวณใดเป็นคลองประปา เขตคลองประปา และคลองรับน้ำ ซึ่งได้มีการประกาศกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย 3 ฉบับ ได้แก่ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณและเขตคลองประปา และบริเวณคลองรับน้ำ ในเขตการประปานครหลวง และจังหวัดปทุมธานี ประกาศ ณ วันที่ 30 ธันวาคม 2530, ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณและเขตคลองประปา ในเขตการประปานครหลวงและจังหวัดนครปฐม ประกาศ ณ วันที่ 25 พฤษภาคม 2541 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณและเขตคลองประปา ในเขตจังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดนครปฐม ประกาศ ณ วันที่ 23 สิงหาคม 2545 อย่างไรก็ตาม ประกาศเหล่านี้เพียงแต่กำหนดพื้นที่ แต่ไม่ได้ระบุว่าหน่วยงานใดมีอำนาจอนุญาตให้ดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับคลองประปา ซึ่งต้องพิจารณาตามมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติฯ

มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526 ได้กำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจอนุญาตตามเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานการประปาต่าง ๆ ได้แก่

1) การประปานครหลวง (กปน.) มีอำนาจอนุญาตในเขตพื้นที่ให้บริการตามกฎหมายว่าด้วยการประปานครหลวง และในเขตคลองประปา คลองรับน้ำ คลองขังน้ำ และเขตหวงห้ามในจังหวัดปทุมธานี ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

2) การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) มีอำนาจอนุญาตในเขตพื้นที่ให้บริการตามกฎหมายว่าด้วยการประปาส่วนภูมิภาค

3) หน่วยงานอื่นของรัฐที่ดำเนินกิจการประปา (เช่น เทศบาล, อบต., อบจ.) มีอำนาจอนุญาตในเขตพื้นที่ที่หน่วยงานนั้น ๆ ดำเนินกิจการประปา

โดยขอยกตัวอย่างปัญหาเรื่องอำนาจในการอนุญาตดำเนินการเกี่ยวกับคลองประปา กรณีโครงการคลองประปาฝั่งตะวันตก พบว่า เกิดปัญหาความไม่สอดคล้องของอำนาจหน้าที่ในการอนุญาต เนื่องจากคลองดังกล่าวถูกขุดและดูแลรักษาโดยใช้งบประมาณของ กปน. เพื่อนำน้ำดิบมาใช้ในการกิจการประปาของ กปน. แม้ว่าคลองจะอยู่ในพื้นที่ให้บริการของการประปาส่วนภูมิภาคตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน ซึ่งปัญหาดังกล่าวมาจากการใช้อำนาจที่อาจไม่สอดคล้องกันในการกำหนดเขตคลองตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ประกาศกำหนดเขตคลองประปาตามมาตรา 5 ความไม่สอดคล้องในการใช้อำนาจอนุญาตตามกฎหมายไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานจริงโดย มาตรา 7 กำหนดอำนาจอนุญาตตามเขตพื้นที่บริการของ กปน. กปภ. และหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่การดำเนินงานจริง (กรณีคลองประปาฝั่งตะวันตก) มีการขุดและการดูแลรักษาคลองดำเนินการโดยการประปานครหลวง ตามมติของคณะรัฐมนตรี และได้ใช้งบประมาณของ กปน. เพื่อวัตถุประสงค์ของ กปน. ซึ่งขัดกับกฎหมาย โดย กปน. มีอำนาจสำรวจและจัดหาแหล่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการกิจการประปาตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 และเป็นผู้ใช้งบประมาณในการขุดและดูแลรักษาคลองประปาฝั่งตะวันตก แต่ กปภ. ตามมาตรา 7(2) แห่งพระราชบัญญัติรักษาคองประปา พ.ศ. 2526 มีอำนาจอนุญาตให้ดำเนินการใด ๆ ในเขตพื้นที่ให้บริการของ กปภ. ซึ่งรวมถึงพื้นที่ที่คลองประปาฝั่งตะวันตกตั้งอยู่ ดังนั้น ตามมาตรา 7(2) การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจอนุญาตให้ดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับคลองประปาฝั่งตะวันตก เนื่องจากคลองดังกล่าวอยู่ในเขตพื้นที่ให้บริการของ กปภ. อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานจริงในการขุดและดูแลรักษาคลองเป็นความรับผิดชอบและใช้งบประมาณของ กปน. ซึ่งอาจนำไปสู่ความสับสนในการยื่นขออนุญาตและการพิจารณาอนุญาต

พระราชบัญญัติรักษาคองประปา พ.ศ. 2526 ซึ่งบังคับใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 และยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม อาจไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันและการดำเนินงานจริงของหน่วยงาน โดยเฉพาะในกรณีที่การดำเนินงานโครงการคลองประปาข้ามเขตพื้นที่บริการของหน่วยงานการประปาทำให้เกิดความไม่ชัดเจนและอาจเกิดความสับสนในการใช้อำนาจอนุญาตระหว่าง กปน. และ กปภ. ซึ่งขัดต่อหลักการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น ปัญหาความไม่สอดคล้องของอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตดำเนินการเกี่ยวกับคลองประปา โดยเฉพาะในกรณีคลองประปาฝั่งตะวันตก สะท้อนให้เห็นถึงประเด็นที่ซับซ้อนกว่าเพียงแค่การตีความตัวบทกฎหมาย มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคองประปา พ.ศ. 2526 ได้วางหลักการแบ่งอำนาจตามเขตพื้นที่บริการของหน่วยงานการประปา ซึ่งในขณะ

ที่กฎหมายประกาศใช้ อาจเป็นแนวทางที่ชัดเจนและสอดคล้องกับการดำเนินงานในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของเมือง การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างพื้นฐาน และความจำเป็นในการจัดหาแหล่งน้ำดิบเพิ่มเติม ได้นำไปสู่โครงการพัฒนาลongประปาที่อาจข้ามเขตพื้นที่บริการเดิมของหน่วยงาน กปน. ซึ่งมีหน้าที่หลักในการจัดหาประปาในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ มีความจำเป็นต้องขยายแหล่งน้ำดิบไปยังพื้นที่นอกเขตบริการของตนเอง และได้ลงทุนในการขุดและบำรุงรักษาลongประปาฝั่งตะวันตก ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ให้บริการของ กปน. ความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากความไม่สอดคล้องกันนี้ มีหลายประการไม่ว่าจะเป็นความสับสนของผู้ขออนุญาต ประชาชนหรือหน่วยงานที่ต้องการดำเนินการใด ๆ ในเขตlongประปาฝั่งตะวันตก อาจไม่แน่ใจว่าจะต้องยื่นคำขออนุญาตต่อหน่วยงานใด เนื่องจากlongถูกสร้างและดูแลโดย กปน. แต่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ของ กปน. ตามกฎหมาย ความล่าช้าในการพิจารณาอนุญาต หากผู้ขออนุญาตยื่นคำขอต่อหน่วยงานที่ไม่ถูกต้อง อาจต้องเสียเวลาในการส่งต่อคำขอ หรือเกิดความขัดแย้งในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ทำให้กระบวนการอนุญาตล่าช้า การใช้อำนาจที่ไม่สอดคล้องกัน กปน. ซึ่งเป็นผู้ลงทุนและดูแลรักษาลong อาจมีข้อมูลและความเข้าใจในสภาพคล่องดีกว่า กปน. การให้ กปน. เป็นผู้มีอำนาจอนุญาตแต่เพียงผู้เดียว อาจทำให้การพิจารณาไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการดำเนินงานและการดูแลรักษาลong และภาระค่าใช้จ่ายการดำเนินการใด ๆ ในlongประปาอาจมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการน้ำดิบและค่าใช้จ่ายของ กปน. การที่ กปน. มีอำนาจอนุญาตโดยไม่ได้นับถึงผลกระทบต่อ กปน. อาจก่อให้เกิดปัญหาทางการเงินและการบริหารจัดการ นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติรักษาลongประปา พ.ศ. 2526 ไม่ได้มีการแก้ไขให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้เกิดช่องว่างในการตีความและการบังคับใช้กฎหมายหน่วยงานต่าง ๆ อาจมีการตีความอำนาจหน้าที่ของตนเองแตกต่างกัน ซึ่งอาจนำไปสู่ข้อพิพาทและการดำเนินงานที่ไม่ราบรื่น

4.2 อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาลongประปา

พระราชบัญญัติรักษาลongประปา พ.ศ. 2526 มาตรา 7 กำหนดอำนาจอนุญาตตามเขตพื้นที่บริการของการประปานครหลวง (กปน.) การประปาส่วนภูมิภาค (กปน.) และหน่วยงานอื่นของรัฐ อย่างไรก็ตาม การเวนคืนที่ดินทำให้หน่วยงานที่ได้กรรมสิทธิ์มีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สิน แต่การบริหารจัดการและการอนุญาตกลับเป็นไปตามเขตพื้นที่บริการตามมาตรา 7 ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับผู้ดูแลรักษาที่แท้จริง ตัวอย่างเช่น longประปาฝั่งตะวันตก ถูกเวนคืนและดูแลรักษาโดย กปน. เพื่อนำน้ำดิบมาใช้ในการผลิตน้ำประปาของ กปน. ตามอำนาจในพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 อย่างไรก็ตาม longนี้ตั้งอยู่ในพื้นที่ให้บริการของ กปน. ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติรักษาลongประปา พ.ศ. 2526 ทำให้การขออนุญาตดำเนินการใด ๆ ในlongนี้ต้องยื่นต่อ กปน. ทำให้การใช้อำนาจที่ไม่สอดคล้องกัน โดยในการดูแลรักษา กปน. เป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาลongประปา

ฝั่งตะวันตกเนื่องจากเป็นผู้ลงทุนและใช้ประโยชน์โดยตรงเพื่อกิจการของตน แต่อำนาจอนุญาต กปภ. มีอำนาจอนุญาตตามเขตพื้นที่บริการตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526 โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้

1) การประปานครหลวง (กปน.) มีหน้าที่จัดหาแหล่งน้ำดิบและผลิตน้ำประปาในเขตพื้นที่ของตน และเป็นผู้ดูแลรักษาคคลองประปาฝั่งตะวันตก

2) การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) มีอำนาจอนุญาตให้ดำเนินการต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ให้บริการของตน ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526

3) รัฐ (โดยผลของการเวนคืน) เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างคลองประปา โดยมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ (เช่น กปน.) เป็นผู้ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ ทำให้อำนาจในการดูแลรักษาคคลองไม่สอดคล้องกันอันอาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ดูแลรักษากับผู้อนุญาต หน่วยงานที่ดูแลรักษาคคลองโดยตรง (กปน.) ไม่มีอำนาจอนุญาต ในขณะที่หน่วยงานที่มีอำนาจอนุญาต (กปภ.) อาจไม่มีข้อมูลหรือความเข้าใจในการดูแลรักษาคคลองเท่าที่ควร มีปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบต่อการบริหารจัดการ การที่หน่วยงานที่ดูแลรักษาต้องขออนุญาตจากอีกหน่วยงาน อาจทำให้การดำเนินงานและการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับคลองประปาล่าช้าหรือไม่สอดคล้องกับความจำเป็น และปัญหาความรับผิดชอบที่ไม่ชัดเจน ในกรณีเกิดความเสียหายหรือผลกระทบต่อคลองประปา อาจเกิดความไม่ชัดเจนในเรื่องความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานที่ดูแลรักษากับหน่วยงานที่อนุญาต โดยจะขอตัวอย่างกรณีการขออนุญาตก่อสร้างสะพานข้ามคลองประปาในจังหวัดนครปฐม ซึ่ง กปน. เป็นผู้ดูแลรักษา แต่ต้องขออนุญาตจาก กปภ. สะท้อนถึงความไม่สมเหตุสมผลและความขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษากับอำนาจในการอนุญาต นอกจากนี้ ประเด็นเรื่องค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบ และการควบคุมปริมาณการใช้น้ำก็เป็นปัญหา หากผู้ขออนุญาตใช้น้ำจากคลองประปาฝั่งตะวันตกยื่นขออนุญาตต่อ กปภ. ซึ่งมีอำนาจตามเขตพื้นที่ อาจไม่สอดคล้องกับการที่ กปน. ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการนำน้ำดิบเข้ามาในคลอง หาก กปน. เป็นผู้ที่มีอำนาจอนุญาต จะสามารถควบคุมปริมาณการใช้น้ำและดูแลผลกระทบต่อการบริหารจัดการน้ำดิบของตนเองได้

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นทำให้เห็นว่า พระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526 ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะในกรณีที่หน่วยงานหนึ่งเป็นผู้ลงทุนและดูแลรักษาคคลองประปา แต่อีกหน่วยงานหนึ่งมีอำนาจอนุญาตตามเขตพื้นที่ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์จากคลองประปา เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง การแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับความเป็นจริงจึงเป็นสิ่งจำเป็น ความขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษากับอำนาจในการอนุญาตดำเนินการเกี่ยวกับคลองประปา ไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการในระดับปฏิบัติการเท่านั้น แต่ยังอาจมีนัยสำคัญต่อการคุ้มครองทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อมบริเวณคลองประปาอีกด้วย ตามหลักการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดล้อม หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการควบคุมและอนุญาตกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรนั้น เพื่อให้สามารถประเมินผลกระทบและกำหนดเงื่อนไขที่เหมาะสมในการป้องกันหรือลดผลกระทบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในกรณีของคลองประปา กปน. ซึ่งเป็นผู้ดูแลรักษาคองประปาฝั่งตะวันตก มีความเข้าใจในสภาพทางกายภาพ คุณภาพน้ำ และระบบการไหลเวียนของน้ำในคลองเป็นอย่างดี การอนุญาตให้บุคคลภายนอกดำเนินการใด ๆ ในคลองโดยหน่วยงานอื่น (กปภ.) ที่อาจไม่มีข้อมูลเชิงลึกเท่า กปน. อาจนำไปสู่การตัดสินใจที่ไม่เหมาะสมและส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการน้ำดิบเพื่อการผลิตน้ำประปาของ กปน. ยกตัวอย่างเช่น การอนุญาตให้มีการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างใกล้ริมคลองประปา หาก กปภ. เป็นผู้อนุญาตแต่เพียงผู้เดียว อาจไม่ได้พิจารณาถึงผลกระทบต่อความมั่นคงของคันคลอง การเปลี่ยนแปลงการไหลของน้ำ หรือความเสี่ยงต่อการปนเปื้อนของน้ำดิบ ซึ่ง กปน. ในฐานะผู้ดูแลรักษาและใช้น้ำโดยตรง จะมีความตระหนักถึงผลกระทบเหล่านี้มากกว่า นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องความรับผิดชอบในการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณคลองประปาก้ออาจไม่ชัดเจน หากอำนาจอนุญาตและการดูแลรักษาแยกออกจากกัน ในกรณีที่เกิดผลกระทบต่อคุณภาพน้ำหรือสภาพแวดล้อมของคลอง ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาและป้องกันไม่ให้เกิดซ้ำรอย ซึ่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างบูรณาการ โดยคำนึงถึงความเชื่อมโยงระหว่างน้ำผิวดิน น้ำใต้ดิน และระบบนิเวศที่เกี่ยวข้อง คลองประปาในฐานะโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญในการจัดการน้ำดิบ จึงควรอยู่ภายใต้การบริหารจัดการที่สอดคล้องกับหลักการนี้ การที่หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่หลักในการจัดหาน้ำประปา (กปน.) ต้องขออนุญาตจากอีกหน่วยงาน (กปภ.) ในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาและพัฒนาคลองประปาของตนเอง อาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามภารกิจหลัก และไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติรักษาคองประปา พ.ศ. 2526 จึงควรคำนึงถึงการมอบอำนาจอนุญาตให้แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากคลองประปาโดยตรง เพื่อให้การพิจารณาอนุญาตสอดคล้องกับความรู้ความเข้าใจในสภาพคลองและผลกระทบต่อการดำเนินงาน การกำหนดกลไกการประสานงานที่ชัดเจน ในกรณีที่คลองประปาเกี่ยวข้องกับพื้นที่บริการของหลายหน่วยงาน ควรมีกลไกการปรึกษาหารือและการตัดสินใจร่วมกัน เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปในทิศทางเดียวกันและคำนึงถึงประโยชน์ของทุกฝ่าย และการบูรณาการการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การบริหารจัดการคลองประปาควรสอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยรวม เพื่อให้เกิดความยั่งยืนและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม การปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันและหลักการบริหารจัดการที่ดี จะช่วยให้การดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากคลองประปาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตอบสนองต่อความต้องการในการจัดหาน้ำประปาที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อประชาชนได้อย่างยั่งยืน

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526 ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญสองประการเกี่ยวกับการบริหารจัดการคล่องประปาของหน่วยงานภาครัฐ ประการแรก อำนาจในการดำเนินการอนุญาตดำเนินการเกี่ยวกับคล่องประปา อันเป็นความไม่สอดคล้องกันของอำนาจในการอนุญาตดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับคล่องประปา ซึ่งกำหนดตามเขตพื้นที่บริการตามมาตรา 7 แต่ไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานจริงและการลงทุนดูแลรักษาคล่องโดยหน่วยงานอื่น ตัวอย่างที่ชัดเจน คือ กรณีคล่องประปา ผังตะวันตก ซึ่งการประปานครหลวง (กปน.) เป็นผู้ลงทุนและดูแลรักษาเพื่อนำน้ำดิบมาใช้ในการกิจการของตนเอง แม้ว่าคล่องจะตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ให้บริการของการประปาสวนภูมิภาค (กปภ.) ตามกฎหมายทำให้ผู้ที่ต้องการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับคล่องเกิดความสับสนว่าจะต้องยื่นขออนุญาตต่อหน่วยงานใด และอาจนำไปสู่ความล่าช้าในการพิจารณา รวมถึงการใช้อำนาจที่ไม่สอดคล้องกับข้อมูลการดำเนินงานและการดูแลรักษาคล่อง ประการที่สอง ปัญหาอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาคล่องประปา อันเป็นความขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษากับอำนาจในการอนุญาต หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลรักษาคล่องประปาโดยตรง (เช่น กปน. ในกรณีคล่องประปา ผังตะวันตก) กลับไม่มีอำนาจเต็มที่ในการอนุญาตให้ดำเนินการใด ๆ ในคล่องนั้น ในขณะที่หน่วยงานที่มีอำนาจอนุญาต (เช่น กปภ. ตามเขตพื้นที่) อาจไม่มีความเข้าใจในสภาพคล่องและผลกระทบต่อการบริหารจัดการน้ำดิบเท่าที่ควร ปัญหานี้ไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการในระดับปฏิบัติการเท่านั้น แต่ยังมีความสำคัญต่อการคุ้มครองทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อมบริเวณคล่องประปาอีกด้วย การแยกอำนาจอนุญาตและการดูแลรักษาออกจากกันอาจทำให้การประเมินผลกระทบและการกำหนดเงื่อนไขในการป้องกันหรือลดผลกระทบไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

จากปัญหาหลักทั้งสองประการนี้ ชี้ให้เห็นว่าพระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526 ซึ่งบังคับใช้มาเป็นเวลานานและยังไม่มีแก้ไขเพิ่มเติม ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันของการบริหารจัดการคล่องประปาที่มีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน การแก้ไขกฎหมายจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยควรมุ่งเน้นการมอบอำนาจอนุญาตให้แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากคล่องประปาโดยตรง เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตอบสนองต่อความต้องการในการจัดหาน้ำประปาที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อประชาชนได้อย่างยั่งยืน

1) ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาอำนาจในการอนุญาตดำเนินการเกี่ยวกับคล่องประปา โดยมีข้อเสนอหลักในการแก้ไขปัญหอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาคล่องประปา คือ การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526 โดยมุ่งเน้นให้ การประปาที่มีหน้าที่ดูแลรักษาคล่องประปาเป็นผู้มีอำนาจอนุญาต การดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคล่องประปา รวมถึงการดูแลรักษา

โดยไม่ต้องยึดตามเขตพื้นที่บริการเดิม เพื่อลดความสับสนและเพิ่มความชัดเจน ผู้ที่ต้องการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับคลองประปาจะทราบได้อย่างชัดเจนว่าต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานใด โดยพิจารณาจากหน่วยงานที่ดูแลรักษาคลونغนั้น ๆ จริง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ หน่วยงานที่ดูแลรักษาคลونغประปาโดยตรงจะสามารถควบคุมและพิจารณาการดำเนินการต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อคลองและคุณภาพน้ำได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากมีความเข้าใจในสภาพคลองและระบบการทำงานดีกว่า เพื่อลดขั้นตอนและความล่าช้า การยื่นขออนุญาตต่อหน่วยงานที่ดูแลรักษาโดยตรงจะช่วยลดขั้นตอนการส่งต่อคำขอและการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ทำให้กระบวนการอนุญาตรวดเร็วขึ้น และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน การแก้ไขกฎหมายจะทำให้การบังคับใช้สอดคล้องกับการดำเนินงานจริงของหน่วยงาน โดยเฉพาะในกรณีคลองประปาที่สร้างขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะของหน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่ง แม้จะอยู่ในพื้นที่บริการของอีกหน่วยงานก็ตาม โดยหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรักษาคลونغประปา พ.ศ. 2526 ให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าว กฎหมายที่แก้ไขใหม่จะกำหนดกรอบอำนาจและหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจนขึ้น โดยอิงตามความรับผิดชอบในการดูแลรักษาคลونغเป็นหลัก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็สามารถดำเนินการตามกฎหมายที่แก้ไขได้

การแก้ไขมาตรา 7 ตามข้อเสนอ มีเจตนาที่จะปรับปรุงการใช้อำนาจเพื่อลดความทับซ้อน โดยไม่ได้ตัดอำนาจของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยสิ้นเชิง แต่เป็นการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจอนุญาต จากเดิมที่ยึดตามเขตพื้นที่บริการ ไปเป็นการยึดตามหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลรักษาคลونغประปา สำหรับคลองประปาที่อยู่ในเขตพื้นที่บริการและดูแลรักษาโดยหน่วยงานเดียว (เช่น คลองประปาในเขต กปน. ที่ กปน. ดูแลรักษา) อำนาจอนุญาตจะยังคงอยู่ที่หน่วยงานนั้น สำหรับคลองประปาที่มีลักษณะพิเศษ (เช่น คลองประปาฝั่งตะวันตก ที่ กปน. ดูแลรักษาแต่ตั้งอยู่ในเขต กปภ.) อำนาจอนุญาตจะถูก มอบหมายหรือกำหนดให้เป็นอำนาจของหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษา (กปน.) เพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการแก้ไขกฎหมาย อาจมีการกำหนดกลไกการ ปกป้องหรือหรือการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (เช่น กปน. และ กปภ.) ในกรณีที่การดำเนินการใด ๆ อาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่บริการหรือการดำเนินงานของอีกหน่วยงาน เพื่อให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างรอบด้านและคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม การแก้ไขกฎหมายในลักษณะนี้จึงเป็นการปรับปรุงให้การใช้อำนาจมีความชัดเจนและสอดคล้องกับภาระหน้าที่จริง โดยไม่ได้มุ่งเน้นการตัดอำนาจของหน่วยงานใดโดยเด็ดขาด แต่เป็นการจัดสรรอำนาจให้เหมาะสมกับความรับผิดชอบในการดูแลรักษาคลونغประปา

นอกเหนือจากการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคลونغประปา พ.ศ. 2526 แล้ว ยังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอื่น ๆ ที่อาจช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และแก้ไขปัญหาความไม่สอดคล้องกันของอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตและดูแลรักษาคลونغประปาได้อย่างรอบด้านยิ่งขึ้น เช่น

(1) การจัดทำทะเบียนคลองประปาและหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ควรมีการจัดทำทะเบียนคลองประปาทั่วประเทศอย่างเป็นระบบ โดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับที่ตั้ง ขนาด ประเภท และที่สำคัญคือ หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ดูแลรักษาคลองนั้น ๆ อย่างชัดเจน ทะเบียนนี้ควรเป็นฐานข้อมูลกลางที่ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงได้ ซึ่งจะช่วยลดความสับสนในการระบุผู้มีอำนาจอนุญาต

(2) การกำหนดหลักเกณฑ์การมอบหมายอำนาจอนุญาต ในกรณีที่คลองประปาตั้งอยู่ในเขตพื้นที่บริการของหน่วยงานหนึ่ง แต่มีอีกหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้ลงทุน สร้าง และดูแลรักษา ควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการมอบหมายอำนาจอนุญาตให้แก่หน่วยงานที่ดูแลรักษาโดยตรง หลักเกณฑ์นี้อาจพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น งบประมาณที่ใช้ในการก่อสร้างและการดูแลรักษา วัตถุประสงค์หลักของการใช้คลอง และความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการคลองประเภทนั้น ๆ

(3) การสร้างกลไกการปรึกษาหารือและการทำงานร่วมกัน สำหรับโครงการหรือการดำเนินการที่อาจส่งผลกระทบต่อคลองประปาที่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานหนึ่ง แต่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่บริการของอีกหน่วยงาน ควรมีกลไกการปรึกษาหารือและการทำงานร่วมกันอย่างเป็นทางการ เพื่อให้การพิจารณาอนุญาตครอบคลุมทุกมิติและลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

(4) การปรับปรุงกฎหมายลำดับรองและระเบียบปฏิบัติ นอกจากการแก้ไขตัวบทกฎหมายหลักแล้ว ควรมีการปรับปรุงกฎหมายลำดับรอง ข้อบังคับ และระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตและการดูแลรักษาคลองประปาให้สอดคล้องกัน และมีความชัดเจนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

การนำข้อเสนอแนะเหล่านี้ไปพิจารณาควบคู่กับการแก้ไขมาตรา 7 จะช่วยให้การบริหารจัดการคลองประปามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ลดปัญหาความขัดแย้ง และส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากคลองประปาเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างยั่งยืน การแก้ไขพระราชบัญญัติรักษาคองประปา พ.ศ. 2526 ตามข้อเสนอ จะเป็นการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตให้สอดคล้องกับความรับผิดชอบในการดูแลรักษาคองประปา ซึ่งจะช่วยลดความสับสน เพิ่มประสิทธิภาพ และลดความทับซ้อนในการบริหารจัดการ โดยหน่วยงานการประปาสามารถดำเนินการตามกรอบกฎหมายที่แก้ไขใหม่นี้ได้

2) ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาคองประปา จากปัญหาความขัดแย้งระหว่างอำนาจในการอนุญาตตามเขตพื้นที่กับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาคองประปา ข้อเสนอแนะหลักในการแก้ไข คือ การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคองประปา พ.ศ. 2526 โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การบริหารจัดการคลองประปามีประสิทธิภาพสอดคล้องกับการดำเนินงานจริง และลดความซ้ำซ้อนของอำนาจ ซึ่งมีแนวทางการแก้ไข โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7 มุ่งเน้นให้การประปาที่มีหน้าที่ดูแลรักษาคองประปาเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคลองประปา รวมถึงการดูแลรักษา โดยไม่ต้องยึดตามเขตพื้นที่บริการเดิม โดยคงหลักการให้ยื่นคำขอต่อการประปาตามเขตพื้นที่ไว้ในเบื้องต้น แต่เพิ่มเติมให้การ

ประปาที่ดูแลรักษามีอำนาจอนุญาตสำหรับการดำเนินการในพื้นที่ที่ตนดูแล และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 5 กำหนดให้ การประปาที่มีอำนาจอนุญาตตามมาตรา 7 เป็นผู้มีหน้าที่ในการดูแลรักษาคล่องประปา ในเขตพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องความรับผิดชอบในการดูแลรักษาคล่อง การแก้ไขมาตรา 7 และมาตรา 5 ดังกล่าว เพื่อให้เกิดความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ กำหนดให้หน่วยงาน ที่ดูแลรักษาคล่องประปามีอำนาจอนุญาตการดำเนินการต่าง ๆ ในคล่องนั้นโดยตรง ลดความสับสน และข้อโต้แย้งระหว่างหน่วยงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ หน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการดูแลรักษาสามารถตัดสินใจและดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคล่องประปาได้อย่างรวดเร็ว และสอดคล้องกับความจำเป็นในการดูแลรักษา และเพื่อคุ้มครองทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม หน่วยงาน ที่ดูแลรักษาคล่องประปาซึ่งมีความเข้าใจในสภาพคล่องและคุณภาพน้ำโดยตรง จะสามารถพิจารณา อนุญาตโครงการต่าง ๆ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม หากมีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526 ตามแนวทางดังกล่าว กฎหมายที่แก้ไขใหม่จะกำหนด กรอบอำนาจและหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจนขึ้น โดยอิงตามความรับผิดชอบในการดูแลรักษาคล่อง เป็นหลัก ทำให้การประสานรหว่าง (กปน.) และการประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) รวมถึงหน่วยงานอื่น ของรัฐที่ดำเนินกิจการประปา สามารถดำเนินการตามข้อเสนอนี้ได้

การแก้ไขมาตรา 7 และมาตรา 5 ตามข้อเสนอ มีเจตนาที่จะปรับปรุงการใช้อำนาจเพื่อ ลดความทับซ้อน โดยกำหนดให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาคล่องประปามีอำนาจอนุญาตสำหรับ การดำเนินการในคล่องนั้น ๆ โดยตรง ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการที่หน่วยงานหนึ่งต้องขออนุญาตจากอีก หน่วยงานหนึ่งในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาทรัพยากรน้ำของตนเอง อย่างไรก็ตาม อาจต้องมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการดำเนินการใด ๆ อาจส่งผลกระทบต่อ พื้นที่บริการหรือการดำเนินงานของอีกหน่วยงาน เพื่อให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างรอบด้านและ คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม

นอกเหนือจากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526 และ การออกระเบียบหรือแนวปฏิบัติที่ได้กล่าวไปแล้ว ยังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอื่น ๆ ที่อาจช่วยแก้ไข ปัญหาความไม่สอดคล้องของอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตดำเนินการเกี่ยวกับคล่องประปาได้อย่าง ครอบคลุมยิ่งขึ้น เช่น

(1) การจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อกำกับดูแลคล่องประปา คณะกรรมการนี้ ควรประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ การประปานครหลวง (กปน.) การประปา ส่วนภูมิภาค (กปภ.) กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการนี้จะมีหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางการบริหาร จัดการคล่องประปาทั่วประเทศ รวมถึงการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ และการประสานงาน ระหว่างหน่วยงาน

(2) การทำข้อตกลงความร่วมมือ (Memorandum of Understanding - MOU) ระหว่างหน่วยงาน สำหรับคลองประปาที่มีลักษณะพิเศษ เช่น คลองประปาฝั่งตะวันตก ควรมีการทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่าง กปน. และ กปภ. เพื่อกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ อำนาจในการอนุญาต และกลไกการประสานงานในการบริหารจัดการคลองร่วมกันอย่างชัดเจน ข้อตกลงนี้อาจระบุถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาต การแบ่งปันข้อมูล และการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้น

(3) การกำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐาน พระราชบัญญัติรักษาคลองประปาฯ หรือกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับคลองประปาให้มีความชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อลดความสับสนและสร้างความมั่นใจให้กับผู้ขออนุญาต หลักเกณฑ์นี้ควรรองรับการพิจารณาผลกระทบต่อการบริหารจัดการน้ำ คุณภาพน้ำ สภาพแวดล้อม และความปลอดภัยของคลอง

การนำข้อเสนอแนะเหล่านี้ไปพิจารณาและดำเนินการร่วมกัน จะช่วยให้การบริหารจัดการคลองประปามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ลดปัญหาความขัดแย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ และส่งผลดีต่อการจัดหาน้ำประปาที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชนอย่างยั่งยืน การแก้ไขพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 ตามข้อเสนอ จะเป็นการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตและการดูแลรักษาให้มีความชัดเจน สอดคล้องกับความเป็นจริง และลดความทับซ้อนในการบริหารจัดการ ซึ่งจะส่งผลดีต่อประสิทธิภาพในการดูแลรักษาคลองประปาและการให้บริการน้ำประปาแก่ประชาชน

บรรณานุกรม

- การประปานครหลวง. “100 ปี การประปาไทย ศตวรรษสุดดี สายธารีแห่งนครา.” ใน **หนังสือที่ระลึก เนื่องในโอกาสครบรอบ 100 ปี การประปาไทย วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557**, หน้า 54-89. กรุงเทพมหานคร: การประปานครหลวง, 2557.
- การประปาส่วนภูมิภาค. **ประวัติ กปภ.** [Online]. Available URL: <http://www.pwa.co.th/contents/about/history>, 2567 (ตุลาคม, 22).
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณและเขตคลองประปา ในเขตการประปานครหลวง และจังหวัดนครปฐม ประกาศ ณ วันที่ 25 พฤษภาคม 2541.” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 115 ตอนพิเศษ 78 ง (4 กันยายน 2541): 3.
- “ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณและเขตคลองประปา และบริเวณคลองรับน้ำ ในเขตการประปานครหลวง และจังหวัดปทุมธานี ประกาศ ณ วันที่ 30 ธันวาคม 2530.” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 115 ตอนที่ 19 (2 กุมภาพันธ์ 2531): 697.
- “ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณและเขตคลองประปาในเขตจังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดนครปฐม ประกาศ ณ วันที่ 23 สิงหาคม 2545.” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 119 ตอนพิเศษ 100 ง (14 ตุลาคม 2545): 1.
- ปิตีเทพ อยู่เย็นง. **มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันน้ำท่วมของญี่ปุ่น** [Online]. Available URL: <https://prachatai.com/journal/2012/07/41610>, 2567 (มีนาคม, 23).
- “พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 6.” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 84 ตอนที่ 75 (15 สิงหาคม 2510): 601.
- “พระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526.” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 100 ตอนที่ 160 (6 ตุลาคม 2526): 1.
- “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562.” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 136 ตอนที่ 71 ก (29 พฤษภาคม 2562): 1.
- มยุรี โยธาวุธ. **รายงานผลการวิจัย เรื่อง การบริหารจัดการระบบประปาหมู่บ้านของประเทศไทย: กรณีศึกษาชุมชน จังหวัดนครนายก**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2560.
- มูลนิธิโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน. **เล่มที่ 33 คลอง: ความหมายของคลอง** [Online]. Available URL: <https://saranukromthai.or.th/oldchild/2643>, 2566 (ธันวาคม, 15).
- สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน). **โครงการพัฒนาระบบประปา 5 แห่งใน สปป. ลาว** [Online]. Available URL: <https://bit.ly/3Qs3Amj>, 2567 (มีนาคม, 25).

- สำนักงานทนายความคดีปกครอง พฤกษ์ แอนด์ พาร์ทเนอร์. **บทความคดีปกครองชั้นตอนที่ควรรู้เมื่อถูกเวนคืน** [Online]. Available URL: <https://bit.ly/3XcBFuk>, 2567 (มีนาคม, 10).
- Somchaiblessings. **เรื่องราวของน้ำประเทศสิงคโปร์** [Online]. Available URL: <https://somchaiblessings.blogspot.com>, 2024 (เมษายน, 1).
- Japanese Law Translation. **Local Government Act of Japan** [Online]. Available URL: <https://www.japaneselawtranslation.go.jp>, 2024 (March, 23).
- Ministry of Land. Infrastructure. Transport and Tourism of Japan. **Water and Disaster Management Bureau** [Online]. Available URL: <https://www.mlit.go.jp>, 2024 (March, 23).
- Oskhaautufi. **Laos Progressing towards Integrated Water Resources Management at Nam Ngum River Basin: Insights from Field Study Trip to Vientiane** [Online]. Available URL: <https://sites.utu.fi/sdf/laos-progressing-towards-integrated/>, 2024 (March, 25).
- PUB, **Singapore's National Water Agency, 'Drainage'** [Online]. Available URL: <https://www.pub.gov.sg>, 2024 (April, 1).
- Sewerage And Drainage Act 1999.
- The Ministry of Sustainability and the Environment. **Our History** [Online]. Available URL: <https://www.mse.gov.sg/about-us/our-history/>, 2024 (April, 1).
- Tokyo Metropolitan Government. **Bureau of Waterworks** [Online]. Available URL: <https://www.waterworks.metro.tokyo>, 2024 (March, 27).
- Water and Water Resources Law (1996, Amended 2017).

