

ปัญหากฎหมายว่าด้วยการควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระงับสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำ

Legal Problems on Controlling, Restricting or Suspending of

People's Rights to Use Water Resources

พัชราภรณ์ เกิดสิน* รัชฎา เอกบุตร*

Pacharaporn Kerdsin* Rassada Ekbutra*

หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม*

Master of Laws Program Faculty of Law Sripatum University*

Received: 30/06/2023, Revised: 19/08/2023, Accepted: 25/08/2023

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระงับสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยมุ่งศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระงับสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศไทย ศึกษาพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 พร้อมทั้งศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักการและหลักเกณฑ์ของกฎหมายทรัพยากรน้ำในกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระงับสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป

ปัจจุบันการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ และมีหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาและบริหารจัดการน้ำหลายหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ในมิติของสิทธิในทรัพยากรน้ำแล้วพบว่า มาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 นั้น มีสภาพการใช้บังคับในลักษณะเป็นการควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระงับสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำ แต่กฎหมายดังกล่าวยังมีความเคลือบคลุม ขาดหลักเกณฑ์และขาดความชัดเจนเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบ อีกทั้ง การใช้ดุลพินิจทางปกครองของฝ่ายปกครองในการพิจารณาตีความกฎหมายก็ยังไม่มีความชัดเจน ส่งผลให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับกฎหมาย

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้บังคับกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระงับสิทธิของประชาชน วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีข้อเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมาย โดยเห็นควรให้มีการออกกฎกระทรวงร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เนื่องจากเป็นรูปแบบที่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ง่าย และสามารถกระทำได้หลายฉบับ นอกจากนี้ ในส่วนของการชดเชยค่าเสียหายและค่าทดแทนแก่ประชาชนนั้น เห็นควรให้มีการออกกฎกระทรวงที่มีรายละเอียดของหลักเกณฑ์การพิจารณากำหนดสิทธิหลักเกณฑ์การพิจารณาค่าเสียหายและค่าทดแทน หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับกฎหมายการเวนคืนที่ดินริมน้ำที่จะได้รับผลกระทบจากการบริหารจัดการน้ำและการดำเนินการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ที่ชัดเจนตรวจสอบได้ อีกทั้ง รัฐควรจัดให้มีการจ่ายเงินค่าชดเชยแก่ประชาชนผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินริมน้ำที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองของรัฐด้วย ตลอดจนเห็นควรให้มีองค์กรอื่นๆ เช่น สมาคมคุ้มครองผู้บริโภค หรือองค์กรสิทธิมนุษยชน เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการตามกฎหมายที่มีสภาพการใช้บังคับในลักษณะเป็นการควบคุม จำกัดสิทธิของประชาชน เพื่อให้สัดส่วนการได้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำของประชาชนกับรัฐมีความสมดุลและเป็นธรรมต่อทุกภาคส่วนอีกด้วย

คำสำคัญ: ควบคุม จำกัดสิทธิ ระงับสิทธิ ทรัพยากรน้ำ



Abstract

The objective of this thesis is to analyze the legal problems on controlling, restricting or suspending of people's rights to use water resources. The main focus of research aims to study, firstly, the legal concepts and legal theories concerning the control, restriction, or suspension of the people's rights in using water resources in Thailand. Secondly, this thesis discusses about the “Water Resources Act, B.E. 2561 (2018), and thirdly, it will compare and analyze the principles and criteria of water resources law between foreign laws and Thai laws in order to find an appropriate model law as a guideline for the amendment of the said Act and other relevant by-law in Thailand.

At present, water management in Thailand is currently governed by many laws and regulations, and there are multiple government agencies taking responsibilities for the development and management of water resources. After having analyzed the legal dimension of rights in water resources, this research finds that Section 74 of the Water Resources Act, B.E. 2561 (2018) contains provisions that involve controlling, limiting, or suspending people's rights in using water resources. However, this law is still ambiguous and lack of appropriate rules for the protection of the rights to water. Furthermore, the government agencies do not have clarity of responsibility for the implementation and the enforcement of law. In addition, the exercise of administrative discretion in term of the interpretation of law is still lack of standards of which caused many problems to many people who were victims of law enforcement on this matter.

For these reasons, this thesis suggests that a new amendment of the existing laws on this matter for the better protection of people's rights to use water resources in Thailand. It suggests as well to create common responsibilities of relevant government agencies by enacting a new joint ministerial regulation and/or other joint regulations concluded between responsible authorities from different Ministries. By this way, the said by-law will be easy to enact, apply or modify later on based on a particular case basis. Regarding to the compensation for damages and indemnification for any person who is victim of an unlawful act of the authorities, it is advisable to issue an appropriate ministerial regulation that provide detailed criteria for assessing rights and determining compensation for damages and indemnification for the victim. Due to the criteria related to the law on expropriation of riparian lands that may be affected by water management, the actions of authorities should be clear and verifiable, the government should ensure that there must be a provision for compensating affected individuals who hold rightful ownership of riparian lands affected by state actions. Furthermore, it is suggested that there should be other stakeholders such as consumer protection



associations or human rights organizations participating as well in the process of law enforcement involving control and limitation of people's rights for better balance of interests and fair utilization of water resources between the people and the government in an appropriate manner.

Keyword: Controlling, Restricting, Suspending, Water Resource

บทนำ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหลายประเภท อาทิ ทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรดิน และทรัพยากรแร่หิน เป็นต้น ซึ่งสิ่งที่ประชาชนทุกคนต้องการและถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อการดำรงชีวิต คือ “ทรัพยากรน้ำ” ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันประชาชนไม่เพียงต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคเท่านั้น แต่ยังมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำในด้านอื่นๆ ด้วย อาทิ การนำทรัพยากรน้ำมาใช้ในภาคการเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และภาคการขนส่ง เป็นต้น โดยที่ความต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำของประชาชนได้มีเพิ่มมากขึ้นตามความเจริญเติบโตของสังคมและจำนวนประชากร จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องจัดสรรให้ประชาชนมีน้ำใช้ได้เพียงพอตามความต้องการ กำหนดแผนการบริหารจัดการน้ำที่ดี และกำหนดนโยบายในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกภาคส่วน และเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ภาคการผลิต และการขนส่ง ภายในประเทศและระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำหลายฉบับ มีหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการพัฒนาและบริหารจัดการน้ำหลายหน่วยงาน อาทิ กรมชลประทาน ที่มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของกลุ่มน้ำให้เพียงพอ และจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตลอดจนป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ¹ กรมทรัพยากรน้ำ มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ การจัดสรรน้ำ การใช้น้ำ การป้องกันและบรรเทาความเสียหาย อันเกิดจากทรัพยากรน้ำ อันจะเป็นประโยชน์แก่การบริการสาธารณสุข โภคและประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น² และกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ซึ่งมีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะในการจัดทำนโยบายและแผน และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำบาดาล ตลอดจนควบคุมดูแล กำกับ ประสาน ติดตาม ประเมินผล และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำบาดาล เพื่อการจัดการทรัพยากรน้ำบาดาลที่เป็นเอกภาพและยั่งยืน³ เป็นต้น แต่ในระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยกลับยังต้องประสบกับปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในหลายมิติ

¹ กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2557, ข้อ 2, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 131 ตอนที่ 88 ก (30 ธันวาคม 2557) : 59.

² กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2565, ข้อ 2, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 139 ตอนที่ 61 ก (3 ตุลาคม 2565) : 6.

³ กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรน้ำบาดาล กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2551, ข้อ 2, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 125 ตอนที่ 63 ก (2 พฤษภาคม 2551) : 23.

ต่อมาปี พ.ศ. 2550 ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) โดยจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 244/2550 เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2550⁴ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) มีหน้าที่ในการบูรณาการและบริหารทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบในทุกมิติ แต่ประเทศไทยยังคงมีความจำเป็นที่สมควรจะมีกฎหมายในการบูรณาการเกี่ยวกับการจัดสรร การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ และสิทธิในน้ำ เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถบริหารทรัพยากรน้ำให้มีความประสานสอดคล้องกันในทุกมิติอย่างสมดุลและยั่งยืน⁵ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2561 ประเทศไทยจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ขึ้น

การตราพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ที่ประกาศใช้เป็นการทั่วไป นอกจากจะมีการบูรณาการเกี่ยวกับการจัดสรร การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแล้ว หากวิเคราะห์ในมิติของสิทธิในทรัพยากรน้ำแล้ว พบว่ากฎหมายดังกล่าวมีผลเป็นการควบคุม จำกัดสิทธิหรือระงับสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำ อีกด้วย กล่าวคือ มีการควบคุมสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำโดยรัฐบาลผ่านการแทรกแซงทางกฎหมาย เช่น ควบคุมการใช้น้ำและการดำเนินกิจกรรมของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับน้ำในช่วงฤดูน้ำหลาก หรือน้ำแล้ง มีการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินริมน้ำของประชาชนผู้ครอบครองที่มีมาก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ อันเป็นการจำกัดสิทธิในการใช้น้ำของประชาชนริมน้ำตามไปด้วย ประกอบกับมีการระงับสิทธิของประชาชนในการใช้ที่ดินริมน้ำและระงับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำด้วย อันอาจนำไปสู่การแย่งชิงสิทธิในทรัพยากรน้ำที่รุนแรงในอนาคต ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า การระงับสิทธิของประชาชนควรเป็นเรื่องชั่วคราว มีหลักเกณฑ์และระยะเวลาการระงับที่ประกาศโดยชัดเจน มิเช่นนั้นแล้วจะขัดกับหลักการของสิทธิในการใช้น้ำตามพระราชบัญญัตินี้เสียเอง ทั้งยังอาจขัดกับหลักการของสิทธิมนุษยชน และกฎหมายทั่วไปด้วย

การตรากฎหมายต้องไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือการจำกัดสิทธิของประชาชน ดังที่ปรากฏตามมาตรา 26⁶ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงเห็นควรพิจารณาเจตนารมณ์การร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว เนื่องจากการร่างกฎหมายต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในกรณีที่ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวออกมาเพื่อเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงทรัพยากรสาธารณะ มีหลักการและกฎเกณฑ์ในการร่างกฎหมายอย่างไร ด้วยเหตุที่ผู้เขียนวิเคราะห์แล้วเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวยังมีความเคลือบคลุม ขาดหลักเกณฑ์และขาดความชัดเจนเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบ อีกทั้ง การใช้ดุลพินิจทางปกครองของฝ่ายปกครองในการพิจารณาตีความกฎหมายไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจน ส่งผลให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับกฎหมาย ตัวอย่างเช่น การที่หน่วยงานของรัฐใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ตามมาตรา 74 วรรคหนึ่ง⁷ แห่งพระราชบัญญัติ

⁴ สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์จากเว็บไซต์ http://www.onwr.go.th/?page_id=6892 (8 กรกฎาคม 2566).

⁵ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 135 ตอนที่ 112 ก (28 ธันวาคม 2561) : 33.

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

มาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย...

⁷ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561



ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ เพื่อมิให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์หรือพัฒนาทรัพยากรน้ำสาธารณะให้เป็นไปโดยเหมาะสมได้ โดยการออกกฎหมายตามมาตราดังกล่าวนี้ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสำหรับการใช้ดุลพินิจทางปกครองในการพิจารณา เช่น ในกรณีระดับความอันตราย หรือระดับความรุนแรงของความเสียหาย ที่จะมีผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ เป็นต้น

นอกจากนี้ ตามมาตรา 75⁸ แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ยังขาดหลักเกณฑ์และขาดความชัดเจนเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบในส่วนของการกำหนดค่าทดแทนและค่าชดเชยความเสียหาย ให้กับประชาชนผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินริมน้ำที่จะได้รับผลกระทบจากการบริหารจัดการน้ำและการดำเนินการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ อีกทั้ง ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสำหรับการใช้ดุลพินิจทางปกครองในการพิจารณา เช่น ในกรณีระดับความอันตราย หรือระดับความรุนแรงของความเสียหาย ที่จะมีผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ เพราะประเด็นปัญหาเหล่านี้จะนำไปสู่การใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มากเกินไปจนเกินไป อันจะส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระงับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ

การควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระงับสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำ

มาตรา 74 วรรคหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของ กนช. มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อมิให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์หรือพัฒนาทรัพยากรน้ำสาธารณะให้เป็นไปโดยเหมาะสมได้

⁸ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

มาตรา 75 เมื่อได้มีกฎกระทรวงตามมาตรา 74 ใช้บังคับแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดใช้ประโยชน์ที่ดินแตกต่างหรือขัดกับข้อกำหนดในกฎกระทรวงนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงตามมาตรา 74 ใช้บังคับและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป แต่ถ้าการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวมีผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไข และภายในระยะเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดได้ แต่ถ้าการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นต้องขาดประโยชน์ในการใช้ที่ดินหรือได้รับความเสียหาย ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหาย แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยความเสียหาย แต่ยังคงมีสิทธิได้รับค่าทดแทนการขาดประโยชน์ในการใช้ที่ดิน

การกำหนดค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหายตามวรรคสอง ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหายตามวรรคสองไม่ ยินยอมตกลงหรือไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหาย ให้นำความในมาตรา 69 และมาตรา 70 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม



1) การควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระดับสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำ ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์

กรณีการควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระดับสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำ ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ จากการศึกษาจำนวนสองประเทศ คือ สหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลียพบว่า

การควบคุมการจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำของสหรัฐอเมริกา สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ⁹

กรณีที่หนึ่ง การควบคุมการจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำของมลรัฐที่ให้สิทธิการใช้น้ำตามหลักการเจ้าของที่ดินที่อยู่ริมน้ำมีสิทธิที่จะใช้น้ำจากสายน้ำได้ตามความจำเป็น (Riparian Doctrine) มลรัฐที่มีการบริหารจัดการน้ำโดยยึดหลักนี้ตามปกติจะไม่มีหน่วยงานทางด้านบริหารที่จะเข้ามารับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดสรรสิทธิการใช้น้ำ และกรณีที่สอง การควบคุมการจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำของมลรัฐโดยอาศัยหลักให้สิทธิในการใช้น้ำก่อนแก่ผู้ที่ใช้น้ำมาแต่เดิม (Prior Appropriation Doctrine) ให้สิทธิในการใช้น้ำก่อนแก่ผู้ที่ใช้น้ำมาแต่เดิมซึ่งสิทธิในการใช้น้ำที่ได้มาภายใต้ระบบนี้ถือว่าเป็นสิทธิในทรัพย์สินอย่างหนึ่ง กล่าวคือ เป็นสิทธิในการใช้ทรัพยากร (Usufructuary Right) ในฐานะที่เป็นสิทธิในทรัพย์สินจึงเป็นสิทธิที่มีมูลค่าหรือราคา สามารถซื้อขายโอน จำนอง หรือตกทอดทางมรดกได้¹⁰

สำหรับเครือรัฐออสเตรเลียนั้น การบริหารจัดการน้ำในเครือรัฐออสเตรเลียนั้นได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จากเดิมที่มุ่งพัฒนาจัดหาแหล่งน้ำมาสู่กระบวนการพยายามเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำภายใต้สถานการณ์การจัดหาแหล่งน้ำเพิ่มเติมที่มีต้นทุนสูงชันมาก และเกิดการแข่งขันระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ มากขึ้น¹¹ รัฐบาลเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทด้านการบริหารจัดการน้ำเชิงพาณิชย์มากขึ้น ตลอดจนได้มีการพัฒนาการตั้งราคาค่าน้ำให้สามารถสะท้อนต้นทุนการจัดหาน้ำเพิ่มขึ้น ดำเนินการยกเลิกหรือลดเงินอุดหนุนในด้านราคาแก่กิจกรรมบางประเภทที่ต้องใช้น้ำปริมาณมาก¹² โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อก่อให้เกิดการบริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนในเชิงเศรษฐกิจ¹³ ดังนั้น การโอนสิทธิการใช้น้ำในหลายๆ รัฐของเครือรัฐออสเตรเลียนจึงต้องกำหนดปริมาณน้ำที่รัฐสามารถอนุญาตให้มีการโอนสิทธิได้ ซึ่งมาตรการกำหนดข้อจำกัดในการซื้อขายสิทธิการใช้น้ำจะประกอบด้วย 1) ข้อกำหนดให้มีการโอนสิทธิการใช้น้ำได้เป็นช่วงระยะเวลาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้มีการโอนสิทธิได้อย่างถาวร (เว้นแต่บางรัฐเปิดโอกาสให้มีการโอนสิทธิการใช้น้ำได้อย่างถาวร เช่น รัฐวิกตอเรีย) 2) การอนุญาตให้ซื้อขายสิทธิการใช้น้ำระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำในระบบชลประทานเท่านั้น

⁹ มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ, โครงการ “แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย” เล่ม 2 (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์), (2544). หน้า 10-3.

¹⁰ วันดี สุชาติกุลวิทย์, สุวงศ์ ยอดมณี, จิรวัฒน์ จงสงวนดี, ฐานัญญา หนูมาศ, วารินทร์ รัตนวิบูลย์สม, พชร ไซเรืองกิตติ, วรารักษ์ แห่งพุ่ม และวรรณมน สุขใส. (2554). การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย (สรุปผลการศึกษาวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 65 – 67.

¹¹ มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 9 หน้า 10-9.

¹² Warren Musgrave, Decentralized Mechanisms and Institutions for Managing Water Resources : Experiences from Australia, p 429 -447. อ้างใน มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 9 หน้า 10-11.

¹³ มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 9 หน้า 10-11.



3) ข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะทางระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายสิทธิการใช้น้ำ 4) การกำกับดูแลโดยหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจห้ามการซื้อขายสิทธิได้ และ 5) ข้อบัญญัติที่ห้ามการซื้อขายสิทธิการใช้น้ำ หากการกระทำเช่นนั้นจะมีผลกระทบต่อระบบการจัดส่งน้ำหรือต่อสิ่งแวดล้อม¹⁴

2) การควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระงับสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำ ในระบบกฎหมายซีวิลลอว์

กรณีการควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระงับสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำ ในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ จากการศึกษาจำนวนสองประเทศ คือ ประเทศญี่ปุ่นและราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์พบว่า

การจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศญี่ปุ่นนั้น รัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นจะกระทำโดยการใช้อำนาจรัฐในการพิจารณาอนุญาตการใช้ประโยชน์จากน้ำของประชาชน ยกเว้นกรณีการใช้น้ำตามจารีตประเพณีเท่านั้นที่ไม่จำเป็นต้องมีการขออนุญาต โดยมีองค์กร Ministry of Land Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT) เป็นองค์กรหลักในการพิจารณาอนุญาตการใช้น้ำ ในขณะที่มาตรการการควบคุม จำกัดสิทธิของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์นั้น รัฐบาลจะพิจารณาโดยยึดหลักการสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนภายในรัฐพึงจะได้รับ ประกอบกับพิจารณาการอนุญาตการใช้น้ำตามหลักการ “ผู้มาก่อนมีสิทธิได้รับบริการก่อน” ซึ่งการใช้สิทธิดังกล่าว ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลา ดังนั้น ผู้ที่สามารถเข้าถึงทรัพยากรน้ำได้ก่อนย่อมได้รับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำก่อนได้อย่างไม่จำกัดเวลาการใช้ รวมทั้งผู้มีความจำเป็นในการใช้น้ำมีสิทธิครอบครองน้ำเพื่อใช้ อีกทั้ง ยังพิจารณาควบคู่ไปกับสภาพการณ์ภายในประเทศที่อาจมีภาวะขาดแคลนน้ำ การใช้น้ำตามความเหมาะสมจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการขออนุญาตแต่อย่างใด สำหรับการดำเนินการขออนุญาตการใช้น้ำนั้นผู้ประสงค์ที่จะใช้น้ำทุกประเภทต้องดำเนินการขออนุญาตโดยยื่นใบคำร้องขออนุญาตการใช้น้ำซึ่งสามารถยื่นได้ที่หน่วยงานระดับท้องถิ่นของพื้นที่ที่ประสงค์จะมีการใช้น้ำ ภายหลังได้รับคำร้องแล้วหน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่จะนำส่งคำร้องไปยังหน่วยงานน้ำระดับท้องถิ่น¹⁵

3) การควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระงับสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศไทย

รัฐบาลได้เข้ามาแทรกแซงจำกัดสิทธิการใช้น้ำของประชาชนในประเทศผ่านการออกกฎหมาย กล่าวคือ การใช้น้ำจำเป็นต้องได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐตามที่พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 กำหนดไว้ เช่น ตามมาตรา 43¹⁶ วางหลักกรณีการใช้น้ำประเภทที่สองได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปาและกิจการอื่น และต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมชลประทาน อธิบดี

¹⁴ มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 9 หน้า 10-12 – 10-13.

¹⁵ ฉัตรวรินทร์ แก้วนิตย์. (2563). *มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ*. วิทยานิพนธ์ สาขาวิชานิติศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 93 – 94.

¹⁶ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

มาตรา 43 การใช้น้ำประเภทที่สองต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ หรืออธิบดี

กรมทรัพยากรน้ำบาดาล แล้วแต่กรณีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำที่ทรัพยากรน้ำสาธารณะนั้นตั้งอยู่



กรรมทรัพยากรน้ำ หรืออธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการลุ่มน้ำที่ทรัพยากรน้ำสาธารณะนั้นตั้งอยู่ หรือกรณีของมาตรา 75 ที่ให้สิทธิเจ้าของหรือ ผู้ครอบครองที่ดินที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวง ประกาศใช้บังคับ สามารถใช้ประโยชน์ ในที่ดินเช่นนั้นต่อไปได้ แต่อย่างไรก็ตาม การใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวจะต้องไม่มีผลกระทบหรือ ได้รับความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ¹⁷ โดยการกำหนดค่าทดแทนหรือค่าชดเชยตามมาตรา 75 นั้น กฎหมายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทย

เมื่อวิเคราะห์การพิจารณาการควบคุมการจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศไทยแล้ว เห็นว่า ค่อนข้างคล้ายกับของประเทศญี่ปุ่นที่มีองค์กรหลักของรัฐบาลทำหน้าที่ควบคุม กำกับ ติดตาม ดูแล การบริหารจัดการน้ำ และการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ซึ่งในความเห็นของผู้เขียน พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเทศไทยควรปรับปรุงหลักการของสิทธิในทรัพยากรน้ำในลักษณะของหลัก “ผู้มาก่อนมีสิทธิได้รับบริการก่อน” แบบราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ เนื่องจากสิทธิดังกล่าวไม่ได้มีการ กำหนดระยะเวลา บุคคลใดที่สามารถเข้าถึงทรัพยากรน้ำได้ก่อนย่อมได้รับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ ก่อนได้อย่างไม่จำกัดเวลาการใช้ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาในลักษณะนี้จำเป็นต้องพิจารณาควบคู่ ไปกับสถานการณ์ปัจจุบันและแผนการบริการจัดการน้ำร่วมด้วย เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในทุกภาคส่วน รวมทั้งประโยชน์ในเชิงพาณิชย์เพื่อการพัฒนาประเทศด้วย

ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำ

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ได้วางหลักการรับสิทธิในน้ำว่า ประชาชนมีสิทธิใช้ หรือเก็บกักน้ำได้ เพราะทรัพยากรน้ำสาธารณะเป็นของประชาชนทุกคน แต่สิทธิดังกล่าวนี้สามารถใช้ได้ เท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ในกิจกรรมหรือในที่ดินของตน และการใช้น้ำดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดความ

¹⁷ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

มาตรา 75 เมื่อได้มีกฎกระทรวงตามมาตรา 74 ใช้บังคับแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดใช้ประโยชน์ที่ดินแตกต่างหรือขัดกับ ข้อกำหนดในกฎกระทรวงนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะ มีกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป แต่ถ้าการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว มีผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งมีอำนาจออก คำสั่งเป็นหนังสือถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และภายในระยะเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดได้ แต่ถ้าการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวทำให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นต้องขาดประโยชน์ในการใช้ที่ดินหรือได้รับความเสียหาย ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับค่าทดแทนหรือ ค่าชดเชยความเสียหาย แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งของ พนักงานเจ้าหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชย ความเสียหาย แต่ยังคงมีสิทธิได้รับค่าทดแทนการขาดประโยชน์ในการใช้ที่ดิน

การกำหนดค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหายตามวรรคสอง ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์และวิธีการ ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหายตามวรรคสองไม่ ยินยอมตกลงหรือ ไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหาย ให้นำความในมาตรา 69 และมาตรา 70 มาใช้บังคับ ด้วยโดยอนุโลม



เดือดร้อนหรือความเสียหายแก่ผู้อื่น สังเกตเห็นว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ไม่ได้มีเนื้อหาเพียงการรับรองสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำของประชาชนเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมไปถึงการควบคุม จำกัดสิทธิ การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิที่จะใช้น้ำได้ตามหลักเกณฑ์รับรองสิทธิ แต่สิทธิในการใช้น้ำบางประเภทจะถูกแทรกแซงโดยอำนาจรัฐ เพราะประชาชนจะต้องดำเนินการขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสียก่อนจึงจะมีสิทธิใช้น้ำได้ อาทิ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปา และกิจการอื่น อันถูกจัดให้อยู่ในการใช้น้ำประเภทที่สอง¹⁸ ตามกฎหมายดังกล่าว การใช้น้ำประเภทที่สองต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ หรืออธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล แล้วแต่กรณีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำที่ทรัพยากรน้ำสาธาณะนั้นตั้งอยู่¹⁹

อย่างไรก็ตาม การควบคุม จำกัดสิทธิ การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำของประชาชนตามกฎหมายดังกล่าวยังรวมถึงการควบคุม จำกัดสิทธิ ในมิติของการอนุรักษ์และการพัฒนาทรัพยากรน้ำสาธารณะ ซึ่งการควบคุม จำกัดสิทธิ การใช้ทรัพยากรน้ำของประชาชนในลักษณะนี้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามมาในหลายด้าน ดังนี้

1) ปัญหาด้านการใช้บังคับกฎหมาย

การที่มาตรา 73²⁰ แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 วางหลักการให้อำนาจคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ในการพิจารณาว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารหรือพื้นที่ชุ่มน้ำสมควรสงวนไว้เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำสาธารณะ โดยให้คณะกรรมการ

¹⁸ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

มาตรา 41 การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะ แบ่งเป็นสามประเภท คือ

(1) การใช้น้ำประเภทที่หนึ่ง ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการดำรงชีพการอุปโภคบริโภค ในครัวเรือน การเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ การอุตสาหกรรมในครัวเรือน การรักษาระบบนิเวศ จารัตประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย การคมนาคม และการใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อย

(2) การใช้น้ำประเภทที่สอง ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปาและกิจการอื่น

(3) การใช้น้ำประเภทที่สาม ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมาก หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำ หรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวางลักษณะหรือรายละเอียดการใช้น้ำแต่ละประเภทตาม (1) (2) และ (3) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ กนช. การออกกฎกระทรวงตามวรรคสอง จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน

¹⁹ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พุทธศักราช 2561

มาตรา 43 การใช้น้ำประเภทที่สองต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ หรืออธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล แล้วแต่กรณีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำที่ทรัพยากรน้ำสาธาณะนั้นตั้งอยู่

²⁰ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

มาตรา 73 ในกรณีที่ กนช. เห็นว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารหรือ พื้นที่ชุ่มน้ำสมควรสงวนไว้เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำสาธารณะ ให้กนช. มอบหมายให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาดำเนินการให้พื้นที่นั้นเป็นเขต พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ



ทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) มอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาดำเนินการให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งตามมาตรา 43²¹ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 นั้น วางหลักว่า หากปรากฏว่าพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะต้นน้ำลำธาร และพื้นที่นั้นยังไม่ได้ถูกประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ การออกกฎกระทรวงจะต้องกำหนดมาตรการความคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างไว้ในกฎกระทรวงด้วย เช่น กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติ หรือเพื่อบริการระบบนิเวศตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม²² เป็นต้น

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า มาตรา 74 วรรคหนึ่ง²³ แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

²¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

มาตรา 43 ในกรณีที่ปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบจากระบบนิเวศจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

²² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

มาตรา 44 ในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 43 ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ไว้ในกฎกระทรวงด้วย

- (1) กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม
- (2) ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติหรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม
- (3) กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่จะทำการก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่นั้นให้มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- (4) กำหนดวิธีการจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้น รวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่ และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่นั้น
- (5) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่นๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น

²³ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

มาตรา 74 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของ กนช. มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อบริการหรือความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์หรือพัฒนาทรัพยากรน้ำสาธารณะให้เป็นไปโดยเหมาะสมได้

หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินที่กำหนดในกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งจะกำหนดให้เรื่องใดเรื่องหนึ่งใช้บังคับเป็นการทั่วไปทุกท้องที่ หรือให้ใช้บังคับเฉพาะท้องที่ใดท้องที่หนึ่งก็ได้

ในกรณีที่มิใช่กฎกระทรวง ประกาศ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งออกตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือกฎหมายอื่นกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณเดียวกันหรือในเรื่องเดียวกันขัดหรือแย้งกับ

ทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินที่เข้าเงื่อนไขแห่งมาตรานี้ได้ แต่หากพิจารณาเหตุผลในการออกกฎกระทรวงของกฎหมายทั้งสองฉบับนี้แล้ว ต่างมีที่มาเหมือนกัน แต่อำนาจในการออกกฎกระทรวงกลับแตกต่างกัน อันอาจจะนำไปสู่ปัญหาการออกกฎกระทรวงที่ขัดแย้งกันในอนาคตได้

กรณีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าทดแทนหรือค่าชดเชย ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ใช้บังคับ สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปได้ แต่ถ้าวการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวมีผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ กฎหมายให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือระงับ การใช้ประโยชน์ที่ดินตามหลักเกณฑ์วิธีการเงื่อนไข และภายในระยะเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดได้ แต่ถ้าวการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นต้องขาดประโยชน์ในการใช้ที่ดินหรือได้รับความเสียหาย ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิได้รับค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหาย²⁴ โดยการกำหนดค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นตามมาตรา 75 นี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าทดแทนหรือค่าชดเชยตามมาตรา 75 ยังมิได้มีการประกาศใช้ ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า การประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวนอกจากจะเป็นการควบคุม จำกัดสิทธิในการใช้น้ำของประชาชนแล้ว ยังไม่สอดคล้องกับหลักการของสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับน้ำอีกด้วย เนื่องจากการแทรกแซงสิทธิที่เกี่ยวกับน้ำของประชาชนเกิดจากการกระทำของรัฐ ดังนั้น ประชาชนจึงควรได้รับการประกันจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยการมีกฎหมายรองรับที่ชัดเจน

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง ให้บังคับตามกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งเว้นแต่กฎกระทรวง ประกาศ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งออกตามกฎหมายดังกล่าวจะมีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่สำคัญยิ่งกว่า

²⁴ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

มาตรา 75 เมื่อได้มีกฎกระทรวงตามมาตรา 74 ใช้บังคับแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดใช้ประโยชน์ที่ดินแตกต่างหรือขัดกับข้อกำหนดในกฎกระทรวงนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป แต่ถ้าวการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวมีผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไข และภายในระยะเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดได้ แต่ถ้าวการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นต้องขาดประโยชน์ในการใช้ที่ดินหรือได้รับความเสียหาย ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหาย แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยความเสียหาย แต่ยังคงมีสิทธิได้รับค่าทดแทนการขาดประโยชน์ในการใช้ที่ดิน

การกำหนดค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหายตามวรรคสอง ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหายตามวรรคสองไม่ ยินยอมตกลงหรือไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหาย ให้นำความในมาตรา 69 และมาตรา 70 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม



2) ปัญหาด้านวัฒนธรรมการใช้ชีวิตของประชาชนริมแม่น้ำ

เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินริมแม่น้ำตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 อาจต้องย้ายถิ่นฐานที่อยู่อาศัยออกจากบริเวณพื้นที่ที่รัฐกำหนดให้เป็นพื้นที่สำหรับสงวนไว้เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำสาธารณะ โดยที่การย้ายถิ่นฐานนี้อาจนำไปสู่สภาพสังคม วิถีชีวิต และการประกอบอาชีพ ที่ต้องปรับเปลี่ยนไปเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมใหม่ อีกทั้ง ในกรณีที่ร้ายแรงที่สุดอาจนำไปสู่ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรน้ำได้ในอนาคต

3) ปัญหาด้านเศรษฐกิจ

การควบคุม จำกัดสิทธิ ของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 อาจก่อให้เกิดปัญหาในด้านเศรษฐกิจตามมา กล่าวคือ ในกรณีที่มีการควบคุม จำกัดสิทธิการใช้น้ำของประชาชนดั้งเดิมในพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร หรือพื้นที่ชุ่มน้ำ อาจเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ การประกอบอาชีพที่ต้องอาศัยทรัพยากรน้ำอาจต้องปรับเปลี่ยนหรือลดขนาดภาคการผลิตลง เนื่องจากทรัพยากรน้ำที่เคยได้รับ กลับถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ หรือการเลี้ยงสัตว์ เกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์อาจจะต้องปรับขนาดของฟาร์มเลี้ยงให้มีขนาดเล็กลง เนื่องจากสัตว์แต่ละชนิดใช้ปริมาณทรัพยากรน้ำในการเลี้ยงที่แตกต่างกัน การปรับลดภาคการผลิตในลักษณะนี้ส่งผลกระทบต่อรายได้ของเกษตรกรที่จะต้องน้อยลงตามไปด้วย

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากรณีการควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระงับสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยพิจารณาหลักการและหลักเกณฑ์การควบคุม จำกัดสิทธิ ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 และศึกษากฎหมายทรัพยากรน้ำในกฎหมายต่างประเทศ วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักการและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำของกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย เห็นว่าพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ยังมีความเคลือบคลุม ขาดหลักเกณฑ์ และขาดความชัดเจนเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบ ส่งผลให้การใช้ดุลพินิจทางปกครองของฝ่ายปกครองไม่มีมาตรฐานที่แน่นอน ดังนั้น จึงควรแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนากฎหมาย เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย และเป็นธรรมต่อประชาชน ดังนี้

1) ความชัดเจนในสาระสำคัญของกฎหมายที่มีผลเป็นการควบคุมการจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำของประชาชน

กรณีการให้อำนาจคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) พิจารณาว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารหรือพื้นที่ชุ่มน้ำสมควรสงวนไว้เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำสาธารณะ ให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาดำเนินการให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แต่อำนาจในการออกกฎกระทรวงตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 กลับให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุแห่งการออกกฎกระทรวงกรณีนี้มีความคล้ายกัน แต่กฎหมายกลับให้อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกกฎกระทรวงที่แตกต่างกัน และโดยที่ลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 กับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มีลำดับศักดิ์ที่เท่าเทียมกัน แต่รายละเอียดการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

มีความเข้าชื้อกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายเดิมที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้บังคับกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการควบคุมจำกัดสิทธิ หรือระงับสิทธิของประชาชน วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีข้อเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมาย โดยเห็นควรให้มีการออกกฎกระทรวงร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เนื่องจากเป็นรูปแบบที่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ง่าย และสามารถกระทำได้หลายฉบับ โดยการออกกฎกระทรวงต้องคำนึงถึงลักษณะพื้นที่ภูมิประเทศที่มีความแตกต่างกัน การออกกฎกระทรวงที่ใช้บังคับเฉพาะพื้นที่ที่มีความเหมาะสม และก่อให้เกิดประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายมากกว่า ทั้งนี้ กฎกระทรวงจะต้องอธิบายรายละเอียดที่ชัดเจนเกี่ยวกับการพิจารณาเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรน้ำว่า หลักเกณฑ์การพิจารณาเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรน้ำมีอะไรบ้าง และกฎกระทรวงดังกล่าวต้องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะที่ชัดเจน

2) การชดเชยค่าเสียหายและค่าทดแทน

การชดเชยค่าเสียหายและค่าทดแทนอันเกิดจากการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มีหลายกรณี อาทิ กรณีที่เกิดภาวะน้ำแล้งอย่างรุนแรงในพื้นที่ใด และภาวะน้ำท่วม เป็นต้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 67 วรรคสาม แล้วเข้าใจได้ว่าหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการพิจารณาการชดเชยค่าเสียหายและค่าทดแทนคือคณะกรรมการลุ่มน้ำ และหน่วยงานสนับสนุน ซึ่งดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้งและภาวะน้ำท่วม ตามแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้ง หรือตามแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วม อย่างไรก็ตาม การกิจหลักของคณะกรรมการลุ่มน้ำคือการบริหารจัดการน้ำในเขตลุ่มน้ำของตน ซึ่งนับว่าเป็นภารกิจที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง จึงเห็นควรกำหนดให้มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาค่าทดแทนและค่าชดเชยความเสียหายเบื้องต้น ภายหลังพิจารณาแล้วเสร็จให้นำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาลั่นกรองของคณะกรรมการลุ่มน้ำ และหน่วยงานสนับสนุน ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาของคณะกรรมการลุ่มน้ำ และหน่วยงานสนับสนุน เป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

อย่างไรก็ดี ในส่วนของการชดเชยค่าเสียหายและค่าทดแทนแก่ประชาชนนั้น เห็นควรให้มีการออกกฎกระทรวงที่มีรายละเอียดของหลักเกณฑ์การพิจารณากำหนดสิทธิ หลักเกณฑ์การพิจารณาค่าเสียหายและค่าทดแทน หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับกฎหมายการเวนคืนที่ดินริมน้ำที่จะได้รับผลกระทบจากการบริหารจัดการน้ำและการดำเนินการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ที่ชัดเจน ตรวจสอบได้ อีกทั้งรัฐควรจัดให้มีการจ่ายเงินค่าชดเชยแก่ประชาชนผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินริมน้ำที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองของรัฐด้วย

3) การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาอนุญาตใช้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำ

การที่รัฐเข้ามาแทรกแซงสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำของประชาชน รัฐสามารถกระทำได้หากวัตถุประสงค์ของการแทรกแซงนั้นคือการกระทำเพื่อป้องกัน ดูแล ไม่ให้ประชาชนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำมากเกินไปจนอาจทำให้ทรัพยากรน้ำเกิดความเสื่อมโทรม และรัฐยังสามารถมอบสิทธิบางประการผ่านการแบ่งปันผลผลิต หรือการสัมปทาน ให้ชุมชนหรือเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ ร่วมดูแลทรัพยากรน้ำ และส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะได้กำหนดสิทธิในการใช้น้ำโดยให้เอกชนมีสิทธิเข้าถึง



ทรัพยากรน้ำได้ แต่การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำต้องกระทำภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ต้องได้รับการอนุญาตตามหลักเกณฑ์การขออนุญาตใช้น้ำแต่ละประเภทซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ประเทศไทยยังต้องประสบกับปัญหาการเก็บเงินค่าใช้น้ำภายในประเทศร่วมด้วย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ในมิติด้านการมีส่วนร่วมแล้ว สังเกตเห็นว่า แม้รัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการลุ่มน้ำ แต่ในกระบวนการควบคุม จำกัดสิทธิ ของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำอันเกี่ยวเนื่องกับที่ดิน กลับเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จของรัฐที่จะพิจารณา จึงเห็นควรให้มีองค์กรอื่นๆ เช่น สมาคมคุ้มครองผู้บริโภค หรือองค์กรสิทธิมนุษยชน เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการควบคุม การตามกฎหมายที่มีสภาพการใช้บังคับในลักษณะเป็นการควบคุม จำกัดสิทธิของประชาชน เพื่อให้สัดส่วนการได้ใช้ประโยชน์ ในทรัพยากรน้ำของประชาชนกับรัฐมีความสมดุลและเป็นธรรมต่อทุกภาคส่วนอีกด้วย

บรรณานุกรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2557

กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2565

กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรน้ำบาดาล กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2551

ฉัตรวิรินทร์ แก้วนิธย์. (2563). **มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ**. วิทยานิพนธ์

สาขาวิชานิติศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มีงสรพร ขาวสะอาด และคณะ.(2544). **แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย**.

เล่ม 2 (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์), (2544).

วันดี สุชาติกุลวิทย์, สุวงศ์ ยอดมณี, จิรวัดน์ จงสงวนดี, ฐานัญญา หนูมาศ, วารินทร์ รัตนวิบูลย์สม, พชร

ไชยเรืองกิตติ, วราห์ เห่งพุ่ม และวรรณมน สุกใส. (2554). **การบริหารจัดการน้ำของ**

ต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย (สรุปผลการศึกษวิจัย). กรุงเทพฯ:

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์จากเว็บไซต์ http://www.onwr.go.th/?page_id=6892