

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ภาครัฐมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติให้กับประชาชน โดยในอดีตรัฐมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิและหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรดังกล่าวเท่าที่ควร เพราะรัฐเห็นว่าการจัดการ การอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา และกระบวนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะเป็นผู้กำหนดการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บรรจุหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนและองค์กรในการอนุรักษ์ การพัฒนา การใช้ประโยชน์ การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน ว่าบุคคลมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา อนุรักษ์ พัฒนา ใช้ประโยชน์และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และมีสิทธิในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิการ¹ หรือคุณภาพชีวิตของตน อีกทั้งยังได้กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิตของประชาชน

จากที่กล่าวมาข้างต้น การบริหารจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติโดยรัฐมีหลายประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ที่ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศและมีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกคนโดยตรง เนื่องจากเป็นปัจจัยแห่งความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์และเป็นปัจจัยในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อีกทั้งเมื่อคำนึงถึงความต้องการที่เพิ่มขึ้นในปัจจุบัน การใช้น้ำในด้านต่างๆ ของประเทศไทยมีอัตราการเพิ่มขึ้น

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

สาเหตุเนื่องมาจากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นและการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ประเทศประสบกับปัญหาการขาดความสมดุลของปริมาณและคุณภาพน้ำหลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก ปัญหาการขาดแคลนน้ำ² มีสาเหตุมาจากการที่ฝนไม่ตกตามฤดูกาลและเกิดสภาวะฝนทิ้งช่วงที่ติดต่อกันยาวนานในพื้นที่ลุ่มน้ำ ประกอบกับระบบนิเวศของลุ่มน้ำที่เปลี่ยนแปลงไป ผลจากการขยายตัวของชุมชน กิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ รวมทั้งการขยายพื้นที่การเกษตรทั้งในเขตชลประทานและนอกเขตชลประทาน ทำให้มีความต้องการน้ำเพิ่มมากขึ้น ส่งผลทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง

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

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

ปัญหาเหล่านี้ยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ปัญหาการขาดแคลนน้ำ ปัญหาน้ำท่วม และปัญหาน้ำเน่าเสีย กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิที่เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทุกคน อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นอย่างมาก สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องมาจากการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศยังเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง ปราศจากนโยบายที่ชัดเจน และขาดการบูรณาการร่วมกันในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบ

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและแนวทางการบริหารราชการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ การพัฒนา การใช้ประโยชน์ การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

² การศึกษาเพื่อรวบรวมและปรับปรุงกฎหมายด้านน้ำ (น. (ช)), โดย คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536, กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

มาตรา 66 กำหนดเรื่องเกี่ยวกับสิทธิชุมชนไว้ว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน³

มาตรา 67 กำหนดว่า สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพสวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับการคุ้มครองตามความเหมาะสม⁴

การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม มาตรา 85 กำหนดว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁵

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85.

แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 87 บัญญัติว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล⁶

จากที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากรัฐธรรมนูญที่ได้มีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ที่ถือเป็นหัวใจของการบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่ภาครัฐจะต้องจัดทำเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายในรัฐแล้ว ประเทศไทยยังได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศหลายฉบับและกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดไว้ในโครงสร้างของแต่ละหน่วยงานตลอดจนอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานแตกต่างกันไป ซึ่งสามารถแบ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการใช้น้ำ กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนา น้ำ และกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางน้ำ ดังนี้

1. กฎหมายเกี่ยวกับการใช้น้ำ⁷ คือ กฎหมายที่ควบคุมการใช้น้ำ และบริหารจัดการน้ำได้แก่

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 เป็นกฎหมายส่งเสริมให้เกษตรกรของประเทศจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเสียใหม่ เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขไปโดยทั่วถึง เพื่อให้มีการใช้น้ำอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์สูงสุด พระราชบัญญัตินี้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการชลประทาน กำหนดให้เอกชนหรือราษฎรจัดทำเพื่อส่งน้ำจากแหล่งน้ำไปใช้ในการเพาะปลูก หรือป้องกันการเสียหายแก่การเพาะปลูกอันเกี่ยวกับน้ำ⁸ ผู้รับผิดชอบคือฝ่ายปกครองอันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87.

⁷ โครงการวิจัย “การพัฒนาแผนหลักการจัดการภัยธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับน้ำ : น้ำท่วม น้ำแล้ง และแผ่นดินถล่ม (น. 4), โดย ธวัชชัย ดิงสัญชติ และคณะ, 2546, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

⁸ ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ : ศึกษากรณีเพื่อการชลประทาน (น. 61), โดย อำพร ฮกเจริญ, 2550, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน⁹ เป็นกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับชลประทาน จัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำหรือเพื่อกักเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายน้ำ หรือแบ่งน้ำเพื่อการเกษตร การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม¹⁰ และหมายความถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ รวมถึง การคมนาคมทางน้ำ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย การเปิด - ปิดเขื่อน ประตูระบายน้ำต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมชลประทาน¹¹ เป็นกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการขุด การเจาะ และการใช้น้ำบาดาลหรือน้ำใต้ดิน เป็นกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹²

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนา¹³ คือ กฎหมายที่รักษาและใช้ให้เป็นประโยชน์มากที่สุด ได้แก่

พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 เป็นกฎหมายที่ให้ประชาชนจัดทำคันและคูน้ำรอบที่ดินที่ตนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเพื่อผลประโยชน์ในการเก็บกัก และรักษาน้ำไว้ใช้อย่างเป็นระบบ อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์¹⁴

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

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

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

¹² แหล่งเดิม.

¹³ โครงการวิจัย “การพัฒนาแผนหลักการจัดการภัยธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับน้ำ : น้ำท่วม น้ำแล้ง และแผ่นดินถล่ม (น. 4). แหล่งเดิม.

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

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ต้องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อมุ่งคุ้มครองสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชนและสนับสนุนให้ประชาชนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่ต้องการอนุรักษ์ดินและน้ำ ไม่ต้องการให้เกิดการชะล้างพังทลายของดิน ไม่ต้องการให้มีการปนเปื้อนของสารเคมีหรือวัตถุอันตราย อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย

พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีคลองประปา เพื่อใช้เก็บน้ำและส่งน้ำจากแหล่งน้ำดิบ เพื่อการผลิตประปา อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

3. กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทางน้ำ คือ กฎหมายที่มีมาตรการการป้องกันและลดผลกระทบความเสียหาย ได้แก่

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบรรเทาและป้องกันสาธารณภัยทั่วไป มิใช่กฎหมายป้องกันและบรรเทาอุทกภัยเป็นการเฉพาะ วิธีการป้องกันจัดการแตกต่างจากการป้องกันจัดการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยอื่นค่อนข้างมาก กฎหมายฉบับนี้จึงไม่สามารถใช้อำนวยในการป้องกัน จัดการและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมได้มากนัก¹⁵ แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหามหาภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในหลายๆ ครั้ง อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย

จะเห็นได้ว่า จากบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญและรับรองเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนและองค์กรในการอนุรักษ์ การพัฒนา การใช้ประโยชน์ การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ ประกอบกับประเทศไทยมีกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอยู่หลายฉบับ แต่ไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะแต่ละกิจกรรมของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานแตกต่างกันไป ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง ไม่มีความชัดเจน และแม้ต่อมาจะได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ประสานงานและเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับ

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

ทรัพยากรน้ำเพื่อให้หลายหน่วยงานดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันก็ตาม แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะกระทรวง และกรมต่างๆ ยังคงดำเนินโครงการและแผนงานตามที่กฎหมายของหน่วยงานตนให้อำนาจไว้ ไม่มีการประสานความร่วมมือกันอย่างแท้จริง ประกอบกับกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันบางฉบับมีบทบัญญัติบางส่วนล้าสมัยและขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการน้ำเป็นอย่างมาก ซึ่งสรุปได้ดังนี้ คือ

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการมีกฎหมายหลายฉบับในการบริหารจัดการน้ำ ในปัจจุบันกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การอนุรักษ์ ทรัพยากรน้ำ¹⁶ ตลอดจนการป้องกันสาธารณภัยเกี่ยวกับน้ำมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับและอยู่ในความรับผิดชอบของหลายองค์กร แต่ไม่สามารถควบคุมในเรื่องการบริหารจัดการน้ำได้ทั้งหมด ประกอบกับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้มีการแบ่งแยกเป็นการเฉพาะเรื่อง เช่น ด้านการชลประทานถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ด้านน้ำบาดาลถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 เป็นต้น ไม่มีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่เป็นหลักหรือเป็นแม่บทเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบ โดยเฉพาะ ไม่มีพระราชบัญญัติกลางที่เป็นกรอบในการดำเนินงานให้แก่ส่วนราชการ ที่เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ชุมชน ประชาชน และครอบคลุมพื้นที่แหล่งน้ำ เขื่อน อ่างเก็บน้ำ ระบบชลประทาน ฝาย พื้นที่ใช้น้ำ รวมไปถึงการให้บริการน้ำทั้งที่เป็นสาธารณะ การเกษตร อุตสาหกรรม ซึ่งต้องเชื่อมต่อกับกฎหมายอื่นๆ เช่น สิ่งแวดล้อม ป่าไม้ มลพิษ คมนาคมทางน้ำที่ชัดเจน ทำให้ไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้ การพัฒนา และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเท่าที่ควร อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำบางฉบับมีความล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ ณ ปัจจุบัน จึงทำให้การบริหารจัดการน้ำไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ประเด็นที่สอง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากในการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยในปัจจุบัน มีหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำเป็นจำนวนมากและอยู่ภายใต้สังกัดของหลายกระทรวง ทำให้การปฏิบัติงานมีความซ้ำซ้อนกันและขาดความเป็นเอกภาพ ประกอบกับการแก้ปัญหาทรัพยากรน้ำด้านภัยแล้ง น้ำท่วม การเก็บกักน้ำ การบำรุงรักษาแหล่งน้ำ

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

การบรรเทาภัยพิบัติจากน้ำ นอกจากจะมีข้อจำกัดอันเกิดจากธรรมชาติแล้ว ยังมีข้อจำกัดด้านการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนด ซึ่งขาดความเข้าใจในภาพรวมของประเทศ เพราะไม่มีหน่วยงานกลางในการรับผิดชอบในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบโดยเฉพาะ จึงทำให้การบริหารจัดการน้ำไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ประเด็นที่สาม ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 เรียกโดยย่อว่า “กนช.” มีหน้าที่กำหนดนโยบายและเสนอแนะนโยบาย แผนงาน และแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำต่อคณะรัฐมนตรี เสนอแนะคณะรัฐมนตรีให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการพัฒนา การใช้ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ สร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในการบริหารทรัพยากรน้ำในประเทศไทย คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติถือเป็นองค์กรสูงสุดเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ แต่ไม่มีอำนาจแท้จริงในการกำหนดนโยบาย และกำกับดูแลให้หน่วยงานต่างๆ ต้องปฏิบัติตามนโยบาย ประกอบกับการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ ทำให้คณะกรรมการดังกล่าวไม่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชาติให้เป็นเอกภาพได้¹⁷ และขาดการยอมรับจากหน่วยงานต่างๆ

ประเด็นที่สี่ ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบันรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนงานในการบริหารจัดการน้ำแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยมิได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการน้ำ ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ขาดความเป็นธรรมในการจัดสรร และไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพได้

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

¹⁷ รายงานฉบับสุดท้าย (รายงานหลัก) โครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ (น. 161). แหล่งเดิม.

ดังกล่าวได้อย่างแท้จริง ตลอดจนเกิดความเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศไทยอย่างยั่งยืนสืบไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหา อุปสรรค และข้อบกพร่องของกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และเพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ
2. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยและแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการเสนอกฎหมายหลักและหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบ
4. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การจัดทำบริการสาธารณะ โดยภาครัฐมีหลายประเภท หนึ่งในกรจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวคือ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เพราะทรัพยากรน้ำเป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำรงชีวิต และเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชนและองค์กรในการอนุรักษ์ การพัฒนา การใช้ประโยชน์ การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว แต่ในปัจจุบันยังพบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตามที่กฎหมายกำหนด ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ จนทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยรัฐในประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เป็นระบบ มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวในการบริหารจัดการน้ำของประเทศทั้งระบบ โดยเฉพาะ มีการรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ อีกทั้งให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดย

ประเทศไทยจะต้องนำแนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในต่างประเทศมาปรับใช้ในประเทศไทย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนในปัจจุบัน ได้อย่างแท้จริง ตลอดจนจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน และเกิดความเหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

จะศึกษาเกี่ยวกับสิทธิของประชาชน แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับภารกิจของรัฐหรือการจัดทำบริการสาธารณะ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ทฤษฎีบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ กฎหมายที่ใช้บังคับในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ศึกษานโยบายภาครัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ศึกษาถึงรูปแบบในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนสภาพปัญหาต่างๆ ทางกฎหมายที่เกิดขึ้นว่าควรมีการแก้ไขอย่างไร เพื่อวางหลักเกณฑ์และมาตรการในการรับประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึงน้ำ การควบคุมการใช้น้ำ การบริหารจัดการน้ำ การใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน การพัฒนา การคุ้มครอง พื้นฟูและอนุรักษ์ แหล่งน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหาหน้าท่วม ปัญหาน้ำเน่าเสียและปัญหาขาดแคลนน้ำ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการจัดตั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำทั้งในระดับชาติและลุ่มน้ำ รวมทั้งองค์กรผู้ใช้น้ำด้วย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

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

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อบกพร่องของกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และเพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

2. เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยและแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของต่างประเทศ
3. เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการเสนอกฎหมายหลักและหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบ
4. เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ